



Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid

De implementatie van
strategisch voorraadbeleid
door woningcorporaties

Ritske Dankert

Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid

De implementatie van strategisch
voorraadbeleid door woningcorporaties

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus prof. ir. K.Ch.A.M. Luyben,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op vrijdag 10 juni 2011 om 15.00 uur

door

Ritske DANKERT

doctorandus in de planologie

geboren te Leeuwarden.

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren:

Prof. dr. ir. H.J. Visscher

Prof. dr. ir. V.H. Gruis

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus, voorzitter

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

Prof. dr. ir. V.H. Gruis, Technische Universiteit Delft, promotor

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

Prof. dr. ir. W. Bijker, Universiteit Maastricht

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

Prof. dr. W.K. Korthals Altes, Technische Universiteit Delft

Dr. N.E.T. Nieboer, Technische Universiteit Delft

Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid

De implementatie van strategisch
voorraadbeleid door woningcorporaties

Ritske Dankert

The series **Sustainable Urban Areas**
is published by IOS Press under the imprint Delft University Press

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

Sustainable Urban Areas is edited by
Delft Centre for Sustainable Urban Areas
C/o OTB Research Institute for the Built Environment
Delft University of Technology
Jaffalaan 9
2628 BX Delft
The Netherlands
Phone +31 15 2783005
Fax +31 15 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Design: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaanderen; dtp: Itziar Laso
Omslagfoto: Leyakkers
Printed in the Netherlands by Haveka, Alblasserdam

Foto's van CorporatieNL, Uitdragerij en jeanbaptisteparis worden gebruikt onder de volgende licentie: Creative Commons naamsvermelding en gelijk delen (CC BY-SA)

ISSN 1574-6410; 40 (print) ISBN 978-90-5199-527-5 (print)
ISSN 1879-8330; 40 (online) ISBN 978-90-5199-528-2 (online)
NUR 755

Legal notice

The publisher is not responsible for the use which might be made of the following information.

Copyright 2011 by Ritske Dankert

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the copyrightholder.

Life is what happens while making other plans

John Lennon

Inhoud

Voorwoord

1 Inleiding: een kwestie van uitvoeren?	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	6
1.3 Begrippen	8
1.4 Corporaties in Nederland	15
1.5 Aanpak van het onderzoek	17
1.6 Relevantie van het onderzoek	20
1.7 Leeswijzer	23

Deel A Theorie en methode 25

2 Theorie over implementatie van beleid	27
2.1 De ontdekking van het implementatieprobleem	27
2.2 Modellen over implementatie: top-down of bottom-up? . . .	29
2.3 Combinaties van top-down en bottom-up	34
2.4 Informatiestromen tussen beleid en werkvloer	39
2.5 Beslissingen in het uitvoeringsproces	43
2.6 Variabelen met invloed	46
2.7 Omgaan met invloeden op beleidsimplementatie	49
2.8 Conclusies literatuuronderzoek	52

3 Cases onderzoeken met Actor-Netwerk Theorie	55
3.1 Onderzoeksmethode	55
3.2 Kennismaken met de cases	68
3.3 Conclusie en vooruitblik	71

Deel B Casestudies 73

4 Politiek in de achtertuin: Groenveld Wonen	75
4.1 Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid	75
4.2 Complex Beuckelaer: van ouderenwoningen tot woonservicepunt	78
4.3 Molenwijk: nieuwbouw voor een andere doelgroep	91
4.4 Mutatieonderhoud in Molenwijk	93
4.5 Prinses Amaliagebouw	97
4.6 Conclusie: korte lijnen en volharding	105

5	De Utrechtse Afspraken als Bo-Ex' spoorboekje.	109
5.1	Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid	109
5.2	Van vier- naar driekamerwoningen in Kanaleneiland en Overvecht	113
5.3	Verkoopbeleid	121
5.4	Sloop en nieuwbouw in de Noordzeestraat	126
5.5	Conclusie: meestal volgens het spoorboekje	144
6	Homogeen en betrokken: het 'ja, mits' van Leyackers . .	149
6.1	Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid	149
6.2	Onderhoud van bestaande woningen: basiskwaliteit en keuzevrijheid	153
6.3	Sociaal cultureel centrum De Schakel.	159
6.4	Woningtoewijzing aan jongeren en ouderen	169
6.5	Vendelierhof	173
6.6	Conclusie: homogeen en betrokken.	179
7	Diffuus ondernemerschap: Vestia in Rotterdam Noord . .	185
7.1	Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid	185
7.2	Schiebroek-Zuid: plannen zonder geld	191
7.3	Eliotflat: upgraden voor ouderen	208
7.4	Acquisitie: een Pacman met beleid	216
7.5	Jongeren aan de Walenburgerweg	222
7.6	Conclusie: diffuus en complex.	232
	Deel C Reflectie.	237
8	Beleidsimplementatie als logistiek proces	239
8.1	Translatie: de verplaatsing en verandering van beleid	239
8.2	Duwen en trekken met beleid in beslispunten.	257
8.3	Logistiek proces als synthese	264
8.4	Conclusies.	267
9	Balansmodel voor implementatie van beleid	269
9.1	Noodzaak van een zorgvuldig balansmodel	269
9.2	Hoofdlijnen van het balansmodel	270
9.3	Verankeren van beleid in uitvoering en eindresultaat	272
9.4	Dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces	279
9.5	Verankeren en terugkoppelen van dagelijkse beslissingen	285
9.6	Het balansmodel in de praktijk	287

10 Conclusie: de complexiteit van ‘gewoon doen’	289
10.1 Verbindingen	290
10.2 Dagelijkse beslissingen in beslispunten	291
10.3 Voorgenomen beleid versus andere actanten.	292
10.4 Uitvoering van beleid als logistiek proces.	293
10.5 Balanceren tussen uitvoeren en bewust afwijken van beleid	294
10.6 Discussie en vervolgonderzoek	296
10.7 Een kwestie van uitvoeren	299
Literatuur	301
Bijlage Bronnen per casestudie	319
Samenvatting	325
Summary	339
Curriculum vitae	353

Voorwoord

Een voorwoord is in het algemeen een van de meest gelezen onderdelen van een boek. De verleiding is dan ook groot om u er in het voorwoord toe aan te zetten ook een aantal andere onderdelen van dit boek te gaan lezen. Het voorwoord zou op die manier een verbinding kunnen vormen tussen mijn beleid om de kennis uit dit boek zo breed mogelijk te verspreiden enerzijds, en het daadwerkelijke leesgedrag van u als lezer anderzijds. Omdat alleen een oproep in het voorwoord waarschijnlijk niet voldoende is om alle lezers ertoe te bewegen dit boek van a tot z te lezen, zou ik daarnaast nog andere verbindingen tussen mijn beleid en uw leesgedrag kunnen maken. Bijvoorbeeld door u op te bellen, artikelen in een vakblad te schrijven en door in Google te verschijnen wanneer u naar gerelateerde onderwerpen zoekt. De verleiding is groot, maar ik doe het niet. Het voorwoord is immers bedoeld voor andere zaken, dat is ook de reden dat het zo veelvuldig gelezen wordt. En bovendien: een ieder die graag wat meer van dit boek wil lezen, maar niet weet waar te beginnen kan ik eenvoudigweg verwijzen naar de leeswijzer aan het einde van hoofdstuk 1.

Dit proefschrift is het resultaat van onderzoek dat ik tussen 2006 en 2011 heb uitgevoerd bij het Onderzoeksinstituut OTB aan de TU Delft. In die periode heb ik veel literatuur op het gebied van implementatie in allerlei vakgebieden kunnen bestuderen. Daarnaast waren vier woningcorporaties – Groenveld Wonen,* Bo-Ex, Leyakkers en Vestia Rotterdam Noord – bereid hun medewerking aan dit onderzoek te verlenen. Daardoor was ik tevens in staat om bij deze corporaties een diepgaande studie naar de gebeurtenissen tijdens het implementatieproces te verrichten.

Een aantal personen en organisaties heeft een belangrijke bijdrage aan dit proefschrift geleverd. Allereerst bedank ik de vier corporaties die mij in staat stelden het veldwerk te doen. Zij hebben mij niet alleen een werkplek op locatie verschaft, maar ook ruimhartig de toegang tot grote stapels documenten verleend. Dankzij hun openheid kon ik onbeperkt in de archieven speuren. Degenen die ik benaderde voor een interview waren zonder uitzondering bereid om hier tijd voor vrij te maken. Soms meerdere keren. De gesprekken die ik voerde waren zonder twijfel een van de leukste en meest interessante onderdelen van het onderzoek. Daarvoor veel dank.

Het veldwerk bij de vier corporaties leverde als tastbaar resultaat een grote stapel aantekeningen vanuit de documentenstudie, en verslagen van interviews. Belangrijke, maar niet de enige input voor dit proefschrift. Ook de bestaande wetenschappelijke literatuur vormt een belangrijk pijler onder dit boek. Zonder anderen tekort te willen doen noem ik Bruno Latour en Barbara Czarniawska als de auteurs, wier publicaties een belangrijke invloed hadden op de onderzoeksmethode die is gevolgd. Als ingang naar implementa-

* In de casebeschrijving over Groenveld Wonen zijn voor lokale organisaties gefingeerde namen gebruikt.

tiestudies vormde het overzichtsboek van Hill en Hupe (2009) een onmisbare schakel. Binnen het veld van het strategisch voorraadbeleid geldt dat voor de publicaties van Nico Nieboer en Vincent Gruis.

Naast het veldwerk en het literatuuronderzoek neemt ook het samenbrengen van deze twee onderdelen een belangrijke plaats in het onderzoek in. Vanuit de TU Delft hielden Nico Nieboer, Ad Straub, Peter Boelhouwer, Vincent Gruis en Henk Visscher me scherp door hun kritische vragen over methode, theorie en praktijk. Naast hen bedank ik ook de andere leden van de themagroep Housing Management, en de onderzoekslijn MOVE voor hun klankbordfunctie gedurende het onderzoek. Op enkele cruciale momenten kon ik bij Wiebe Bijker (Universiteit Maastricht) en Peter-Paul Verbeek (Universiteit Twente) terecht voor een verhelderend gesprek over Actor-Network Theorie en de manier van onderzoek doen die daarmee samenhangt. Dank daarvoor. Tot slot bedank ik de collega's, vrienden en andere geïnteresseerden die een bijdrage leverden door het lezen van conceptteksten.

Ritske Dankert
Delft/Nijmegen, 2011

1 Inleiding: een kwestie van uitvoeren?

In dit proefschrift staat de uitvoering van strategisch voorraadbeleid centraal. Op basis van onderzoek bij vier woningcorporaties laat ik zien hoe het voorraadbeleid een rol speelt in de uitvoering van concrete projecten. In dit hoofdstuk ga ik eerst in op de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens staan de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen centraal in de tweede paragraaf. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk introduceer ik de belangrijkste begrippen die in dit proefschrift worden gebruikt. Vervolgens schets ik de positie van corporaties in Nederland. Daarna komt de aanpak van het onderzoek aan bod. In de zesde paragraaf van dit hoofdstuk wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek besproken. Ter afsluiting van deze inleiding is een leeswijzer opgenomen waarin kort de inhoud van de rest van dit boek wordt aangekondigd.

1.1 Aanleiding

“Als het beleid eenmaal is vastgesteld, dan is het alleen nog maar een kwestie van uitvoeren.” Deze uitspraak wordt in verschillende varianten door vele medewerkers van verschillende organisaties gebruikt. Het woord ‘alleen’ suggereert dat het maken van beleid meer aandacht krijgt dan de implementatie daarvan. Of implementatie werkelijk zo gemakkelijk kan worden afgedaan is de vraag. De weifelende formulering van Ekkers (2002:115) doet vermoeden van niet. Hij schrijft: “Als beleid is vastgesteld, dient het te worden uitgevoerd, althans dat is meestal de bedoeling.” Als we implementeren van beleid echter zien als alle activiteiten die worden uitgevoerd om concrete maatregelen uit het beleid in fysieke zin te realiseren, verdwijnt het woordje ‘alleen’ uit de eerste zin van deze paragraaf als sneeuw voor de zon. Tussen het opschrijven van een beleidsmaatregel en de realisatie daarvan zitten vele uren hard werken door medewerkers binnen en buiten de organisatie van de beleidsmakers. Zoals ook Day en Wensley (1983:86) benadrukken is dat proces ingewikkelder dan veel procesmodellen doen vermoeden. In procesmodellen zijn beleid en uitvoering nog wel van elkaar te scheiden. In de praktijk lopen beleid en uitvoering echter door elkaar heen. Onderzoek naar de uitvoering van beleid in de praktijk laat zien dat gedurende het proces nieuw beleid kan ontstaan dat de uitvoering van richting doet veranderen (Mintzberg, 2000:24; Pressman en Wildavsky, 1984; Selsky en Barton, 2000).

Een groot aantal verschillende variabelen hebben invloed op de implementatie van beleid. O’Toole (1986) telt er in een review van de implementatieliteratuur meer dan driehonderd. Een dergelijk aantal variabelen maakt het implementeren er niet gemakkelijker op. Wat de complexiteit verder verhoogt zijn de verschillende meningen over het doel van implementatie. Top-down benaderingen gaan ervan uit dat implementatie alleen succesvol kan zijn wanneer beleid uiteindelijk een op een wordt uitgevoerd (Pressman en

Wildavsky, 1984: xxi; Van Meter en Van Horn, 1975:483-484). Anderen hebben juist laten zien dat afwijkingen van beleid die gedurende de implementatie bedoeld of onbedoeld zijn ontstaan, niet in alle gevallen als negatief worden ervaren (Faludi en Korthals Altes, 1994; Flyvbjerg, 1998; Faludi, 2000; Berke et al., 2006).

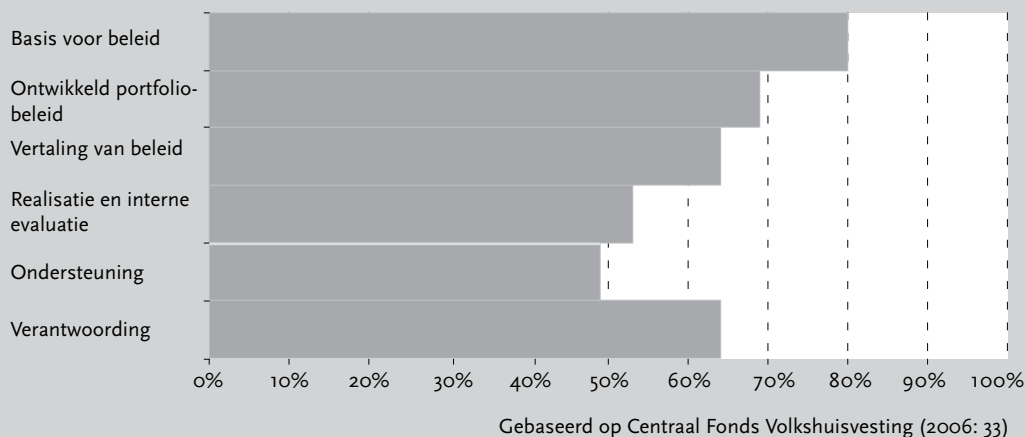
Het onderzoek naar beleidsimplementatie heeft zich in de afgelopen decennia afgespeeld bij zowel de overheid, de publieke sector in het algemeen, als het bedrijfsleven. Implementatie van beleid bij woningcorporaties is in deze onderzoeksagenda lange tijd niet opgenomen geweest. Sinds 1993 zijn woningcorporaties in Nederland beleidsmatig en financieel zelfstandiger geworden. Daardoor zijn ze ook sterker dan voorheen in beeld gekomen als studieobject voor de beleidswetenschappen. In de eerste jaren na de verzelfstandiging was de onderzoeksinzet richting corporaties vooral gericht op het maken van beleid (zie bijvoorbeeld Van den Broeke, 1998). In de laatste jaren komt ook de implementatie van beleid als belangrijk onderwerp naar voren in de literatuur (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2006, 2007; Nieboer, 2009). Ook in dit implementatieonderzoek staan corporaties centraal.

Problemen bij de implementatie van strategisch voorraadbeleid

Een belangrijk gevolg van de ontwikkelingen in de jaren negentig is dat woningcorporaties vaker naar eigen inzicht kunnen (en moeten) beslissen over hun woningvoorraad. Sinds 1993 hebben dan ook steeds meer corporaties een strategisch voorraadbeleid, waarin ze aangeven op welke wijze ze hun voorraad willen sturen. Strategisch voorraadbeleid vult zo het gat dat door het wegvallen van de overheidssturing bij de corporaties was ontstaan. Zelf noemden corporaties in de jaren negentig ook de krimp van de markt en de emancipatie van de woonconsument als belangrijke redenen om een strategisch voorraadbeleid op te stellen (Van den Broeke, 1998:11-12). Voor een aantal corporaties gold bovendien hun krappe financiële positie en/of de achteruitgang van het leefklimaat in bepaalde wijken als aanleiding. In de eerste jaren na de verzelfstandiging van de corporaties is logischerwijs veel aandacht geweest voor het maken van beleid en strategie. Het procesmodel van Van den Broeke (1998) is daarvan tegelijkertijd neerslag en aanjager. Aan het begin van deze eeuw nam het strategisch voorraadbeleid een grote vlucht. Volgens verschillende onderzoeken was het strategisch voorraadbeleid op dat moment een van de belangrijkste beleidsthema's van corporaties (Heeger en Nieboer, 2003).

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de implementatie van strategisch voorraadbeleid niet altijd soepel verloopt. Nieboer (2003:49) geeft aan dat er niet of nauwelijks expliciete relaties worden geformuleerd tussen de kenmerken van het bezit en de doelstellingen van de verhuurder aan de ene kant en gewenste activiteiten op complexniveau aan de andere kant. In herstructureringsbuurten is dit zelfs nog sterker het geval omdat daar de

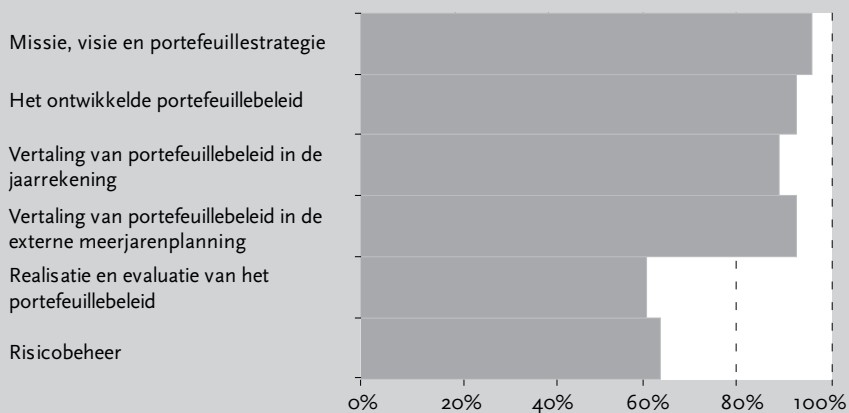
Figuur 1.1 Percentage goed scorende corporaties



samen met andere partijen opgestelde wijkplannen veelal leidend zijn (Nieboer, 2009:153). Ook Eskinasi (2008) wijst op de problematische implementatie van strategisch voorraadbeleid. De klassieke aanpak kent volgens Eskinasi (2008:31) vier problemen. Ten eerste blijkt strategisch voorraadbeleid in de praktijk teveel los te staan van andere onderdelen van het bedrijfsbeleid. Ten tweede is de koppeling met beheerplannen, planning & control en dagelijkse werkprocessen onvoldoende. Ten derde blijkt het lastig om strategisch voorraadbeleid over te brengen aan uitvoerende medewerkers en externen. Tot slot is er het risico om in details te verzanden.

Onderzoeken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006, 2007) bevestigen het beeld dat Nieboer en Eskinasi schetsen. In het onderzoek uit 2006 is door het Centraal Fonds Volkshuisvesting gekeken naar een aantal onderdelen van het beleid (zie figuur 1.1).

Eerst is bekeken of corporaties een goede basis hebben waarop ze hun beleid baseren. Hierbij is bijvoorbeeld gevraagd of er een woningmarktonderzoek beschikbaar is, en of de technische staat van het woningbezit recent in kaart is gebracht. De meeste corporaties (80%) scoren hier voldoende op. vervolgens is bekeken of de 55 deelnemende corporaties hun visie op de marktpositie en de huidige staat van het bezit op een samenhangende wijze hebben vertaald in meerjarige voornemens over ingrepen in het bezit. Dit is bij 69% van de corporaties in voldoende mate het geval. De vertaling van dat beleid in financiële meerjarenplanningen en -prognoses is bij 64% van de corporaties voldoende. De daadwerkelijke realisatie van de voornemens uit het beleid en de evaluatie daarvan kent een lage score. Slechts iets meer dan de helft (53%) van de corporaties slaagt erin om de voornemens uit het beleid in voldoende mate te realiseren en te evalueren. Interessant daarbij is dat er een grote samenhang is tussen deze score en de score op de vertaling van het beleid in financiële meerjarenplanningen en -prognoses. Corporaties die hun beleid onvoldoende in financiële plannen en prognoses vertalen scoren ook slechter bij de daadwerkelijke realisatie en de evaluatie van hun voornemens. Tot slot heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting gekeken naar de ondersteuning van het beleidsproces en de verantwoording over beleid en uitvoering.

Figuur 1.2 Percentage goed of voldoende scorende corporaties

Gebaseerd op Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007: 49-65)

ring. Daarop scoren respectievelijk 49% en 64% van de corporaties voldoende.

Een jaar na het eerste onderzoek heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007:49-65) een gelijksoortig onderzoek onder 28 corporaties uitgevoerd. De onderwerpen waarop is beoordeeld wijken iets af van het eerdere onderzoek (zie figuur 1.2).

In 2007 komt het Centraal Fonds Volkshuisvesting tot de conclusie dat bijna alle corporaties voldoende of goed scoren op de missie, visie en portefeuillestrategie op hoofdlijnen. Ook scoren bijna alle corporaties voldoende of goed op de uitwerking naar concrete maatregelen in de portefeuillestrategie. Bij de vertaling van die maatregelen in de externe meerjarenprognose wordt al iets minder gescoord. Toch is het oordeel voor 89% van de corporaties voldoende of goed op dit onderdeel. Net als in het eerdere onderzoek is de score op het evalueren van het beleid echter veel slechter. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting keek bij dit onderdeel naar in hoeverre de externe prognoses op een termijn van drie jaar worden gerealiseerd. Op dit onderdeel scoort slechts 61% van de deelnemende corporaties voldoende of goed. De corporaties gaven veel verschillende redenen voor het niet realiseren van de externe prognoses (zie kader 1.1). Een aantal van deze oorzaken zullen we later ook in de casebeschrijvingen tegenkomen. Tot slot heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting in 2007 gekeken naar de manier waarop corporaties binnen de verschillende onderdelen van het portefeuillebeleid het risicobeheer vormgeven. Ook daarop scoren de onderzochte corporaties relatief vaak onvoldoende (36%).

Ook bij andere onderdelen van het bedrijfsbeleid loopt de implementatie bij corporaties niet altijd soepel. Dreimüller (2008) heeft onderzoek gedaan naar de implementatie van de algemene strategie, ondernemingsplannen en prestatiemeting via de balanced scorecard. Uit interviews met 15 corporatiedirecteuren komt een aantal implementatieproblemen naar voren (Dreimüller, 2008:68-71). In de eerste plaats speelt volgens de directeuren mee dat managers bij corporaties meestal geen bedrijfskundige achtergrond hebben. Daardoor missen ze kennis en ervaring op dit gebied. Verder werd genoemd: een gebrek aan (goede) sturingsinformatie, weerstand bij medewerkers, onvol-

Kader 1.1 Oorzaken voor het niet realiseren van externe meerjarenprognoses

- De externe meerjarenprognose (CMKG) bevat ook veel zachte plannen, de CMKG is geen uitdrukking van de interne meerjarenprognose, de CMKG-opgave is niet goed;
- Fusie heeft tot vertragingen geleid;
- Nieuwe prioriteiten in portfolio beleid;
- Bouwprocedures, vergunningen, vertragingen bij totstandkoming van stedenbouwkundig plan;
- Grote verschillen tussen koude en warme opname bij onderhoud, capaciteit om onderhoudsbegroting weg te zetten onvoldoende;
- Discussie met bewoners heeft langer geduurd;
- Marktabsorptie is aanleiding voor temporisering;
- De omgeving wil niet meewerken;
- Verkoop valt tegen, lagere mutatiegraad, splitsingsbeleid leidt tot vertraging;
- Politiek werkt onvoldoende mee;
- De keten uitplaatsen-sloop-vervangende nieuwbouw werkt niet goed.

Bron: Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007: 58-59)

doende kwaliteit van leidinggevenden en medewerkers, en een verkeerde stijl van leidinggeven.

Implementatievragen

De non-implementation van strategisch voorraadbeleid roept de vraag op waar beslissingen dan wel op gebaseerd zijn. Nieboer (2003:49) concludeert hierover: "Beslissingen over de ontwikkeling van de voorraad lijken meer tot stand te komen in onderhandelingen en/of op basis van meestal impliciete beleidsoverwegingen, die zich in de hoofden van personen bevinden." In zijn proefschrift concludeert Nieboer (2009:177) bovendien dat de matige doorwerking van dat beleid in investeringsbeslissingen op complexniveau ook het gevolg is van het feit dat er nog andere relevante factoren in die beslissingen worden meegenomen.

Als antwoord op de moeilijke implementatie van strategisch voorraadbeleid introduceert Eskinasi (2008) de term vastgoedsturing. Met behulp van deze term wil Eskinasi de aandacht vestigen op de integraliteit van het voorraadbeleid. In aanvulling op eerdere ideeën van Gruis en Van Sprundel (2003) en Nieboer (2003) wordt door Eskinasi het strategiemodel van Kotler (1997) geadopteerd als uitgangspunt voor vastgoedsturing. Hierbij is meer dan bij eerdere vormen van strategisch voorraadbeleid aandacht voor de afstemming tussen de bedrijfsmissie en visie enerzijds en het voorraadbeleid anderzijds. Ook is de aansluiting tussen het voorraadbeleid en de bedrijfsprocessen nadrukkelijker geregeld. Verder wil vastgoedsturing toegankelijker en bewerkelijker zijn dan eerdere vormen van strategisch voorraadbeleid. Door Van Os (2007) is in een praktijkboek over het beleidsproces bij woningcorporaties nog een verdere uitwerking gemaakt van de verankering van voorraadbeleid in de organisatie. Daarbij wordt geschetst hoe het strategisch voorraadbeleid kan worden opgenomen in de planning & control cyclus van de corporatie. Hierbij worden ook instrumenten geïntroduceerd die gericht zijn op de financiële aspecten van het voorraadbeleid.

Woningcorporaties willen hun beleid graag zodanig verankeren dat de uitvoering van beleid ook echt plaatsvindt. Eskinasi (2008) en Van Os (2007) pro-

beren hieraan tegemoet te komen door het introduceren van nieuwe instrumenten die de implementatie van strategisch voorraadbeleid beter hanteerbaar maken. Soms kan het in de praktijk echter verstandig zijn om van beleid af te wijken. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe inzichten zijn, of omdat er beren op de weg komen die je beter kunt mijden. Met betrekking tot portefeuillebeleid van woningcorporaties stelt Nieboer (2009:177) de vraag of de matige doorwerking van portefeuillebeleid naar het complexniveau wel zo erg is. Een zorgvuldige afweging vereist dat ook lokale en andere factoren bij de afweging op complexniveau worden meegenomen. Aan de andere kant ziet Nieboer ook risico's bij een gebrekkige doorwerking van beleid. De beleidsuitvoering kan onsamenhangend worden. Een ander gevaar is dat het onduidelijk wordt welke consequenties beslissingen op complexniveau hebben voor de woningvoorraad als geheel. Een belangrijke vraag is hoe een balans kan worden gevonden tussen het uitvoeren van voorgenomen beleid en het anticiperen op gewijzigde situaties.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel om een nuttige bijdrage te leveren aan zowel het wetenschapsgebied als de praktijk van de beleidsimplementatie. Binnen het wetenschapsgebied van de beleidsimplementatie is al lange tijd een discussie gaande tussen top-down en bottom-up benaderingen (Matland, 1995; O'Toole, 2000:267). Combinaties van top-down en bottom-up benaderingen komen de laatste jaren steeds meer in de belangstelling te staan (O'Toole, 2000:267). Met dit proefschrift wil ik een bijdrage leveren aan het overbruggen van de tegenstellingen tussen top-down en bottom-up modellen.

De tweede doelstelling van dit onderzoek is om handvatten te ontwikkelen voor de implementatie van beleid in de praktijk. Daarbij ligt de nadruk op de verbinding tussen beleid en uitvoeringsproces, het nemen van beslissingen tijdens het uitvoeringsproces, en de condities waaronder soms bewust van beleid kan worden afgeweken. Deze handvatten zijn bedoeld voor professionals bij overheden en maatschappelijke organisaties in het algemeen, en woningcorporaties in het bijzonder.

Om de gestelde doelen te bereiken moet antwoord worden gegeven op de volgende centrale vraag: Op welke wijze verloopt het implementatieproces van strategisch voorraadbeleid bij woningcorporaties, en op welke wijze kan dit proces zodanig worden verbeterd, dat zowel het voorgenomen beleid als nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten daarin een plek krijgen? Deze globale en overkoepelende vraag wordt hieronder uitgewerkt in vijf onderzoeksvragen.

1. *Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid?*

De wegen, links en koorden tussen voorgenomen beleid en uitvoering zijn lang en vol met obstakels (Pressman en Wildavsky, 1984; Nieboer, 2009). In deze studie ga ik in op de vraag op welke manier de informatie uit het voorgenomen beleid desondanks terechtkomt in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen. In de cases ga ik op zoek naar verbindingsmiddelen die (delen van) het beleid van de beleidsdocumenten naar de dagelijkse activiteiten van uitvoerende medewerkers transporteren. Daarbij ga ik ook in op de route die het beleid daarbij aflegt. Neemt het beleid de top-down-snelweg om zonder al te veel afslagen en invoegend verkeer het einddoel te bereiken, of voert de route langs kronkelige landweggetjes met bijbehorende drempels en andere bottom-up-obstakels?

2. *Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?*

Als het beleid in een of andere vorm een uitvoerende medewerker heeft bereikt, betekent dat nog niet dat het beleid ook precies zo wordt gerealiseerd (Lipsky, 1980; Terpstra en Havinga, 2001). Medewerkers hebben immers niet alleen met beleid te maken, maar staan ook onder invloed van andere factoren. Een groot deel van de 300 variabelen van O'Toole (1986) heeft te maken met dergelijke factoren, die los van het beleid op de beslissers in het uitvoeringsproces inwerken. Voorbeelden zijn de benodigde middelen (waaronder financiële); het aantal actoren dat bij de uitvoering betrokken is; de mening van klanten; en attitudes, percepties en lerend vermogen van de uitvoerende medewerkers zelf (O'Toole 1986:189). In dit proefschrift onderzoek ik hoe het komt dat beleid dat bij dagelijkse beslissingen bekend is, al dan niet een (doorslaggevende) rol speelt bij het nemen van die dagelijkse beslissingen tijdens het uitvoeringsproces.

3. *Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?*

De derde onderzoeksvraag vloeit voort uit het besef dat er naast het beleid ook andere actoren en factoren inwerken op de beslissers in een uitvoeringsproces (Van Meter en Van Horn, 1975:462-483). De vraag die ik in dit onderzoek wil beantwoorden is hoe actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol spelen bij het besluit om tijdens het uitvoeringsproces al dan niet af te wijken van het eerder voorgenomen beleid.

4. Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid?

Het zoeken naar syntheses van tegengestelde benaderingen in de theorie over beleidsimplementatie is een belangrijk overkoepelend thema binnen de wetenschappelijke literatuur (Hill en Hupe, 2009:58-62). Nadat met behulp van de eerste drie onderzoeksvragen de huidige situatie is onderzocht, is de vierde vraag van dit onderzoek gericht op de consequenties voor het wetenschapsgebied. Daarbij wordt gezocht naar een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van beleidsimplementatie. Deze synthese wordt opgebouwd uit de data van het veldwerk zoals die in het vervolg van dit proefschrift worden gepresenteerd.

5. Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces?

De laatste onderzoeksvraag van dit proefschrift stelt de praktijk centraal. Op basis van de uitkomsten van de eerdere onderzoeksvragen, en de problemen waarvoor corporaties zich in de praktijk gesteld zien, doe ik aanbevelingen voor het zoeken van de balans tussen enerzijds de daadwerkelijke implementatie van voorgenomen beleid, en anderzijds het bewust afwijken van dat beleid tijdens het uitvoeringsproces.

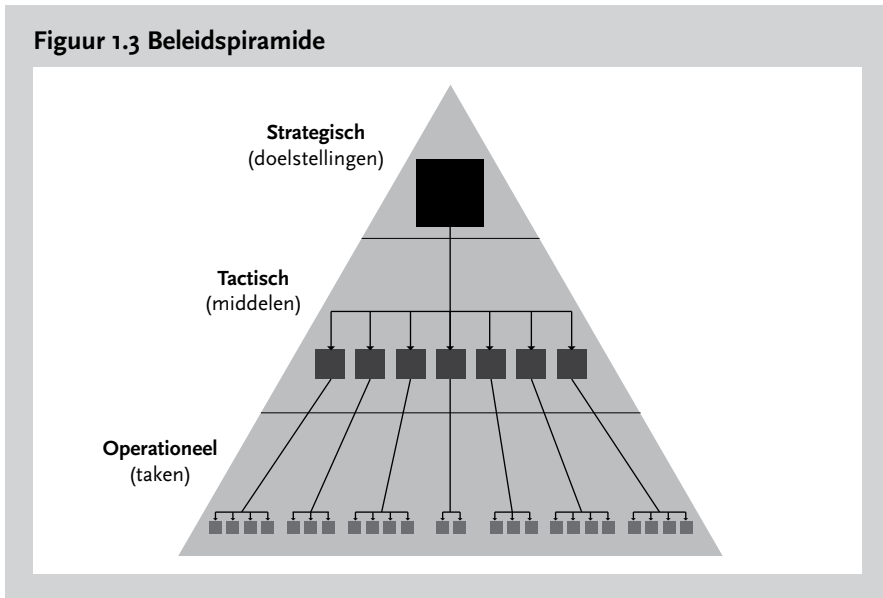
1.3 Begrippen

In het doel en de vijf onderzoeksvragen staan twee begrippen centraal: strategisch voorraadbeleid en implementatie. Hieronder licht ik toe wat in dit proefschrift onder deze begrippen wordt verstaan. Omdat strategisch voorraadbeleid een bijzondere vorm van beleid en strategie is, ga ik ook in op de algemene definities van beleid en strategie.

Beleid en strategie

Een veelgebruikte definitie ziet beleid als het vaststellen van doelen en de bijbehorende middelen om die doelen te bereiken (Hoogerwerf, 1972:63; Pressman en Wildavsky, 1984:xxi; Panday, 2007:240). Er zijn echter ook andere definities in omloop. De verschillen tussen deze definities hebben vooral betrekking op de grens tussen beleid en implementatie (vgl. Birkland, 2005:17-18). Dye (1992) geeft een smalle definitie. Volgens hem omvat beleid de keuzes van overheden om iets wel of niet te doen. Een veel verdergaande definitie is die van Peters (1999). In zijn woorden omvat beleid alle acties van over-

Figuur 1.3 Beleidspiramide



heden die direct of indirect het leven van burgers beïnvloeden. In de definitie van Dye kunnen we weinig implementatie terugvinden, terwijl het bij de definitie van Peters vrijwel volledig is inbegrepen.

Volgens Pressman en Wildavsky (1984:xxi) bevat beleid altijd een deel van de implementatie, maar kan het tegelijkertijd nooit de gehele implementatie omvatten. Aan de ene kant is het bij implementatie nodig om te weten welk beleid er wordt geïmplementeerd. Dat blijkt ook uit de door Pressman en Wildavsky (1984:143) gepresenteerde casestudie over het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen in Oakland. Aan de andere kant staat het beleid ook los van de implementatie. De formulering van beleid zal in de tijd immers altijd voorafgaand aan de implementatie plaatsvinden.

Een ander veel gebruikt onderscheid tussen verschillende vormen van beleid is de beleidspiramide (figuur 1.3). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen strategisch, tactisch en operationeel beleid. Aan de basis van dit model staat de onderverdeling van Anthony (1965) in strategisch planning, management control (tactisch) en operational control. Strategisch planning wordt in deze onderverdeling gezien als het besluitvormingsproces over de doelen van een organisatie, en de middelen om die doelen te bereiken (Anthony, 1965:24). Management control is het proces waarbij managers ervoor zorgen dat de middelen efficiënt en effectief worden ingezet (Anthony, 1965:27). Operational control wordt door Anthony (1965:69) gedefinieerd als het proces waarbij ervoor gezorgd wordt dat specifieke taken effectief en efficiënt worden uitgevoerd.

Jordan (1995:6) heeft op een andere manier drie invalshoeken om beleid te definiëren op een rij gezet. In top-down modellen wordt beleid volgens hem gedefinieerd als een onafhankelijke variabele. Het is tegelijkertijd een startpunt en benchmark voor de implementatiefase. In bottom-up modellen krijgt beleid een hele andere betekenis. Binnen deze modellen is beleid volgens Jordan een variabele die afhankelijk is van de interactie tussen actoren tijdens het proces. Een derde categorie vormt volgens Jordan de groep modellen die

uitgaat van onderhandelen en evolutie. Bij deze modellen wordt beleid gezien als afhankelijk van een voortdurend onderhandelingsproces.

Beleed kan verschillende functies hebben. In de literatuur wordt meestal gesproken over beleid dat bedoeld is om te worden uitgevoerd. Het opstellen van beleid kan echter ook andere doelen dienen (Aalders, 1984, Rozycki, 1999; Hill en Hupe, 2009:140). Symboolbeleid of – in het geval van overheidsbeleid – symboolwetten zijn dan vaak het gevolg. Aalders (1984:13) definieert zulke symboolwetgeving als “wetten, die bepaalde nog niet in de samenleving aanvaarde normen of waarden bevestigen, zonder dat de wetgever zich al te zeer heeft bekommerd om de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van die wetten.”

Nauw verwant aan het begrip beleid is de term strategie. Net als beleid kent ook strategie verschillende definities, waardoor het lastig is om het onderscheid tussen beide termen aan te geven. In de meeste definities heeft strategie vooral iets te maken met de middelen om doelstellingen te realiseren. De doelstellingen zelf zijn in de meeste definities van strategie niet inbegrepen (Korsten et al., 1993). In de beleidspiramide is strategie veelal tussen het strategische en tactische beleid gepositioneerd als de weg om van strategisch beleid naar praktisch beleid te komen (Korsten et al., 1993). Volgens Mintzberg en Jørgensen (1987:214) is het onderscheid tussen beleid en strategie echter kunstmatig. Volgens hen wordt met de term beleid binnen de publieke sector hetzelfde bedoeld als in de private sector met het begrip strategie.

Mintzberg (2000:23-29) zet vier veelgebruikte definities van strategie op een rij. In de eerste plaats wordt het opgevat als een plan: de middelen om van de huidige situatie naar een gewenste situatie te komen. Dit wordt door Mintzberg de voorgenomen strategie genoemd. In de tweede definitie – gerealiseerde strategie – is strategie een consistent patroon van reeds uitgevoerde acties in de tijd. Daarnaast signaleert Mintzberg dat strategie soms wordt opgevat als positie: beslissingen om bepaalde producten in bepaalde markten te introduceren. Tot slot kan strategie ook als perspectief – een visie en richting – worden opgevat. Om de voorgenomen en gerealiseerde strategie met elkaar te verbinden heeft Mintzberg (2000:24) een drietal aanvullende termen geïntroduceerd. Als eerste is dat de weloverwogen strategie: de strategie die was voorgenomen én ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Daarnaast onderscheidt Mintzberg ongerealiseerde strategie die echter wel tot de voorgenomen strategie behoorde. Tot slot is er de spontane strategie. Dat is de strategie die weliswaar niet was voorgenomen, maar gedurende het proces wel gerealiseerd is.

Strategisch voorraadbeleid

Strategisch voorraadbeleid is een bijzondere vorm van beleid en strategie. Die bijzonderheid zit vooral in de inhoud. Strategisch voorraadbeleid is gericht op de woningvoorraad van woningcorporaties. Het ontwikkelen van een integrale visie op de woningvoorraad vormt de kern van strategisch voorraadbeleid (Nieboer, 2009:8). Van den Broeke (1995:20) definieert strategisch voorraadbe-

leid als “alle activiteiten die een woningbeheerder in onderlinge samenhang als onderdeel van een marktgerichte, strategische en integrale visie ontplooit. Ze hebben tot doel de woningvoorraad op kortere en langere termijn in overeenstemming te houden en/of te brengen met de zich ontwikkelende markt-vraag en bedrijfsdoelen van de verhuurder.” Strategisch voorraadbeleid wordt door Van den Broeke als integraal, strategisch, marktgericht en dynamisch benaderd.

Bij deze kenmerken kan wel een aantal kanttekeningen geplaatst worden. In de eerste plaats zijn binnen het kenmerk van integraliteit twee deelkenmerken te onderscheiden (Van den Broeke, 1998:44; Nieboer en Gruis, 2004:12). Ten eerste is er de integrale benadering van de woningvoorraad: beslissingen over de woningvoorraad worden genomen door in de eerste plaats te kijken naar de gevolgen voor de totale woningvoorraad. Daarnaast is er sprake van integratie van beleid: verschillende onderdelen van het beleid van een woningcorporatie worden op elkaar afgestemd. Hoewel Van den Broeke (1998:43) aangeeft dat het marktgerichte kenmerk ruim moet worden opgevat, spreken Nieboer en Gruis (2004:12) liever over omgevingsgericht. Dit laatste begrip biedt meer ruimte om ook andere omgevingsfactoren dan alleen de markt in het beleid te betrekken. Voor woningcorporaties zullen bijvoorbeeld specifieke wetgeving en prestatieafspraken belangrijk zijn bij het bepalen van de strategie. Ook Van den Broeke (1998:44) geeft al aan dat het strategisch voorraadbeleid bij corporaties ook in dienst staat van hun wettelijke taakstelling. Door te spreken van omgevingsgericht is het duidelijk dat ook dit type invloeden worden meegenomen. Daarnaast voegen Nieboer en Gruis (2004) een vijfde element aan de definitie van Van den Broeke toe. Ook ‘systematisch’ wordt door hen gezien als wezenlijk kenmerk van een strategische benadering. Volgens Ansoff en McDonnell (1990:491) is er altijd sprake van een systematisch proces bij strategische planning. In de praktijk blijkt strategisch voorraadbeleid rationeel, systematisch en top-down te worden opgevat. En hoewel dat geen onderdeel is van de hierboven geschetste definitie van Gruis en Nieboer (2004) wordt het bovendien opgevat als marktgedreven en commercieel (Nieboer 2009:9).

Implementatie

De definitie van implementatie is een spiegel van de definities van beleid en strategie. Er zijn veel verschillende definities van implementatie.¹

De grootste verschillen komen hier voort uit de mate waarin de beleidsvorming volgens de definitie onderdeel van het implementeren uitmaakt. Enerzijds lopen beleid en implementatie door elkaar heen. Pröpper (1998:141) schrijft daarover: “Het onderscheid tussen (...) verschillende deelproces-

¹ Voor een uitgebreid overzicht van definities van strategie-implementatie: zie Van der Maas (2008:14-15)

sen (...) is vooral behulpzaam als theoretisch onderscheid. Deze deelprocessen zijn in de praktijk niet volledig als afzonderlijke fasen te onderscheiden." Torenvlied (1996:7-8) geeft aan dat ook in de implementatiefase besluiten veranderd, genegeerd of verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Implementatie hoeft zich dus niet alleen te richten op het voorgenomen beleid en de concrete uitwerking daarvan, maar kan zich ook richten op veranderingen van het beleid. Aan de andere kant is implementatie wel te onderscheiden van beleid. Het begrip implementatie wordt in de literatuur veelal gelijkgeschakeld aan het begrip uitvoering. Maarse (1998:102) omschrijft uitvoering als "het in de praktijk brengen van door de beleidsbepalers genomen beleidsbeslissingen." Torenvlied (1996:5) stelt dat de uitvoering van besluiten voorafgegaan wordt door een politiek besluit. De uitvoering van een politiek besluit kan zich volgens hem uiten in beleidsprestaties of beleidsafwijkingen. De discussie over hoe om te gaan met de scheiding tussen beleid en strategie is een van de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van de top-down en bottom-up stromingen binnen het implementatieonderzoek (Hill en Hupe, 2009:44).

Als alternatief voor definities die ingaan op de scheiding tussen beleid en implementatie zijn er een aantal auteurs die meer op de kenmerken van implementatie zelf ingaan. Zo stelt Harrison (1987:59) dat de implementatie besluiten doet veranderen van een intellectueel verhaal in een commitment van tijd, energie en middelen. Volgens Floyd en Wooldridge (1992) vergt het afstemmen van strategische doelen en dagelijkse werkprocessen interventies van managers. Hrebiniak en Joyce (1984) stellen dat zulke interventies tijdens de implementatie betrekking hebben op de organisatiestructuur, werkprocessen en controlesystemen. Volgens Wheelen en Hunger (1992) staat de ontwikkeling van programma's, budgetten en procedures centraal.

Noble (1999a:120) vat een aantal invalshoeken uit bedrijfskundige literatuur samen als "the communication, interpretation, adoption and enactment of strategic plans." Naast het uitvoeren is het communiceren, interpreteren en eigen maken van het strategische plan dus ook een onderdeel van de implementatie. Noble (1999a:120) stelt dat implementatie uiteenvalt in twee dimensies. Een structurele dimensie waarbij de formele organisatiestructuur en controlemechanismen van belang zijn. En een inter-persoonlijke dimensie waarbij strategische consensus, autonoom strategisch gedrag, diffusie, leiderschap- en implementatiestijl, en communicatie en interactieprocessen een rol spelen.

Tot slot zijn er ook auteurs die in hun definitie de nadruk leggen op het complexe en procesmatige karakter van implementatie. De eerste onderzoekers in de jaren zeventig conceptualiseerden implementatie als een complex en dynamisch proces, waaraan een groot aantal verschillende participanten deelnemen vanuit verschillende rollen (Goggin, 1986:328). Lester en Goggin (1998:5) stellen over overheidsbeleid: "Policy implementation is process, a series of subnational decisions and actions directed toward putting a pri-



Woonstichting Leyackers werkt aan nieuwbouw (foto: Leyackers)

or authoritative federal decision into effect. The essential characteristic of the implementation process, then, is the timely and satisfactory performance of certain necessary tasks, related to carrying out the intent of the law.” Ook in deze definitie wordt de nadruk op het procesmatige karakter gelegd (vgl. Goggin, 1986:135). Yin (1982:45) ziet het uitvoeringsproces als “a complex interaction, over time, among a distinctive set of key actors and events at any given site.” Schofield koppelt het procesmatige karakter van implementatie aan de definitie die stelt dat implementatie beleid in uitvoering is. Wie deze definitie hanteert zou volgens Schofield (2004:254) ook het procesmatige karakter van implementatie in ogenschouw moeten nemen. De uitvoering van beleid is volgens haar immers bereikt door handelingen zoals beslissen, communiceren, onderhandelen en conflicteren. Een chronologische kijk op deze handelingen kan volgens haar meer inzicht bieden in de manier waarop implementatie van beleid wordt vormgegeven.

Gebruik van de centrale begrippen in dit proefschrift

Hierboven is gebleken dat voor dit onderzoek belangrijke begrippen een rijke verzameling aan definities kennen. Hieronder ga ik in op de manier waarop deze definities in dit proefschrift worden gebruikt. Het case-onderzoek in dit proefschrift begint steeds met een strategisch voorraadbeleid dat – in lijn met de algemene definitie van beleid van onder meer Panday (2007:240) – doelen en de bijbehorende middelen bevat. Voor middelen kan in het geval van strategisch voorraadbeleid ook ‘labels’ gelezen worden (vgl. Nieboer, 2009:49). De beleidslabels die op complexen geplakt worden, zijn immers een middel om de gewenste doelstellingen te bereiken. In de hier geschetste vorm is het strategisch voorraadbeleid waarmee elke casestudie begint vooral een voorgenomen beleid (vgl. Mintzberg, 2000:23-29). Wanneer in de cases de implementatie van bepaalde doelen en labels wordt gevolgd, kan beleid en strategie ook in andere gedaanten opduiken. Naast het beleid uit de vastgestelde beleidsnota’s bestaat er ook beleid en strategie die pas tijdens de implementatiefase een rol van betekenis gaat spelen (vgl. Mintzberg, 2000:24). Ook deze

Kader 1.2 Belangrijkste veelgebruikte begrippen in dit proefschrift

Naast de begrippen die centraal staan in de doelstelling en onderzoeksvragen zijn er nog een aantal belangrijke begrippen die in de loop van het proefschrift uitgebreider worden toegelicht. In dit kader introduceer ik ze alvast kort.

Actanten

Deze term is afkomstig uit de semiotiek en betekent daar “*that which accomplishes or undergoes an act*”. (Greimas en Courtés, 1982:5). Een actant kan een mens, een ding, een dier of een concept zijn. Dit onderzoek zal zich niet beperken tot de menselijke actanten, maar trachten om alle actanten die van belang zijn voor het uitvoeringsproces op een gelijkwaardige manier in beeld te brengen.

Verbindingsmiddel

Om voorgenomen beleid te kunnen uitvoeren zijn verbindingen nodig tussen de actanten die bij de implementatie zijn betrokken. Mintzberg (1983:81-93) heeft beschreven hoe medewerkers van organisaties binnen verschillende organisatiestructuren op verschillende manieren als *liaison device* kunnen worden ingezet om beleidsmedewerkers met uitvoerende werknemers te verbinden. In dit proefschrift rek ik het begrip *liaison device* op tot het niveau van actanten. In dit proefschrift wordt het begrip verbindingsmiddel dan ook gebruikt voor actanten die een functie hebben in het verbinden van voorgenomen beleid en de beslissingen in het uitvoeringsproces.

Implementatienetwerk

Het implementatienetwerk omvat alle actanten die een rol spelen bij de uitvoering van het beleid en daardoor in verbinding met elkaar staan. Dit begrip sluit aan bij het begrip implementatiestructuur zoals dat is geïntroduceerd door Hjern en Porter (1981:211). Een implementatiestructuur is een netwerk van bij de implementatie betrokken (onderdelen van) organisaties. In dit proefschrift gebruik ik het begrip implementatienetwerk. Dat begrip omvat niet alleen de actoren, maar ook andere actanten die een rol spelen in het uitvoeringsproces.

Translatie

Het concept van translatie stelt dat ideeën zoals die in een beleid zijn opgenomen niet in één vaste vorm door het implementatienetwerk worden doorgegeven, maar door de betrokkenen actief worden gemaakt en aangepast (Callon en Latour, 1981). Wanneer beleid zich verplaatst binnen het implementatienetwerk zal het volgens het concept van translatie dus per definitie ook veranderingen ondergaan.

Dagelijkse beslissingen en beslispunten

Dagelijkse beslissingen zijn kleine en grote beslissingen die dagelijks in uitvoeringsprocessen worden genomen, en invloed hebben op de voortgang van de implementatie. Bij een beslisser komen in een beslispunt alle actanten samen die bij een bepaalde dagelijkse beslissing betrokken zijn.

vormen van beleid en strategie worden meegenomen in de beschrijving van de cases.

In dit proefschrift wordt aangesloten bij de opvatting dat beleid en implementatie – in ieder geval analytisch – van elkaar te onderscheiden zijn. Daarmee worden definities van beleid die tevens de gehele implementatie omvatten, uitgesloten. Zonder dit uitgangspunt zou het onmogelijk zijn om implementatie als zodanig te onderzoeken (vgl. Pressman en Wildavsky 1984:xxii). Tegelijkertijd moet erkend worden dat het maken van (nieuw) beleid ook tijdens het uitvoeringsproces doorgaat. Wanneer dat in de cases het geval is, wordt dit als onderdeel van het onderzoek meegenomen.

Implementatie van beleid wordt in dit proefschrift in de eerste plaats gezien als proces. Deze opvatting past het best bij de onderzoeksvragen, en bij de manier waarop door recente auteurs met het begrip implementatie wordt omgegaan. Het uitvoeringsproces omvat het proces dat begint bij het

vaststellen van voorgenomen beleid. Het einde van het proces kan de – al dan niet gewijzigde – realisatie van het beleid zijn, of het moment waarop door de betrokken actanten wordt vastgesteld dat de realisatie van het beleid niet zal plaatsvinden. In hoofdstuk 2 ga ik verder in op de beschikbare literatuur over implementatie van beleid, en de manier waarop het begrip in dit boek wordt gebruikt.

Naast de hierboven beschreven begrippen zijn er nog een aantal belangrijke begrippen die in de loop van het proefschrift uitgebreid aan bod komen. In kader 1.2 introduceer ik ze alvast kort.

1.4 Corporaties in Nederland

Het onderzoek wordt uitgevoerd binnen de Nederlandse corporatiesector. Dit is het speelveld waarop de onderzochte corporaties zich bewegen. In deze paragraaf schets ik de belangrijkste ontwikkelingen op dit speelveld.

Het Nederlandse woningmarktsysteem valt in de eerste plaats op door de grote omvang van de sociale huisvestingssector (Boelhouwer, 2002:219). In 2008 omvatte de sociale huursector 32% van de totale woningvoorraad in Nederland (VROM, 2009b:7). Medio 2008 waren binnen de sociale huursector 430 woningcorporaties als zogenaamde toegelaten instelling actief. Toegelaten instellingen zijn al sinds de woningwet van 1901 gebonden aan een zich ontwikkelende set van regels. Centraal staat daarbij dat woningcorporaties financiële middelen alleen mogen gebruiken ten behoeve van de volkshuisvesting (Conijn, 2005:16).

In de naoorlogse periode heeft de overheid door middel van subsidies sterk gestuurd op de woningbouw. Corporaties konden alleen financiële middelen voor het bouwen of renoveren van hun bezit krijgen wanneer ze voldeden aan de strakke regels van de overheid (Boelhouwer, 2002:225; Conijn, 2005:15-16). Sinds het begin van de jaren negentig is de beleidsvrijheid van corporaties echter fors toegenomen (Nieboer, 2009:33-35).

Sinds 1993 regelt het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) de invulling van de regel dat geld door corporaties alleen ten behoeve van de volkshuisvesting mag worden gebruikt. Onder het BBSH ligt, ten opzichte van eerdere regelingen, minder nadruk op voorschriften en meer op verantwoording van de corporaties achteraf (Nieboer, 2009:1). Volgens het BBSH worden corporaties afgerekend op hun prestaties in een aantal verantwoordingsvelden, ook wel prestatievelden genoemd. In eerste instantie waren er vier velden: het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit, het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer, en de continuïteit op financieel terrein. In 1997 werd een vijfde verantwoordingsveld toegevoegd: leefbaarheid (VROM, 2000:8). Later is ook wonen en zorg als verantwoordingsveld toegevoegd (artikel 12b van het

BBSH). Met betrekking tot de doelgroep van beleid zijn de taken van de corporatie in het BBSH gedetailleerd vastgelegd (artikel 13). Huishoudens met lage inkomens zoals gespecificeerd in de Huursubsidiewet, moeten passend gehuisvest worden. Passend wil daarbij zeggen in woningen met huurprijzen tot de kwaliteitskortingsgrens uit de Huursubsidiewet. Voor de andere verantwoordingsvelden zijn geen gedetailleerde prestatie-eisen vastgelegd. De wetgever kiest er hier bewust voor om het aan gemeenten en corporaties over te laten om deze velden lokaal verder invulling te geven (Conijn, 2005:19).

Een andere ontwikkeling waardoor de beleidsvrijheid van woningcorporaties aan het eind van de vorige eeuw is toegenomen is het (bijna) volledig afschaffen van subsidies op woningen en renovaties (Nieboer, 2009:34). Deze ontwikkeling (brutering) is in 1995 ingezet. Tegelijkertijd werden de schulden van de corporaties bij de overheid kwijtgescholden. Op deze manier werd de geldstroom van de overheid naar de corporaties en vice versa sterk gereduceerd (Ouweland, 2001:210). Door het nieuwe BBSH waren de corporaties inhoudelijk al meer onafhankelijk van de overheid geworden. Door de brutering werden de corporaties ook financieel veel minder afhankelijk van de overheid dan ze tot dan toe waren (Ouweland, 2001:10).

Op dit moment zijn er twee sectorinstituten die voor woningcorporaties een belangrijke rol vervullen. Ten eerste is dat het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Dit zelfstandige bestuursorgaan houdt financieel toezicht op de corporaties en kan de minister daarover adviseren. Ook heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting een rol bij het saneren van noodlijdende corporaties en het verlenen van projectsteun aan corporaties (Conijn, 2005:21). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is het andere sectorinstituut dat voor corporaties van belang is. Het WSW helpt corporaties om leningen voor sociale woningbouw tegen lagere rentes te krijgen. Het WSW doet dit door het bieden van garanties aan geldverstrekkers (Conijn, 2005:23).

Rond de eeuwwisseling is een discussie ontstaan over de vermogensovermaat van de woningcorporaties. De vermogensovermaat is de overmaat aan eigen vermogen ten opzichte van het minimaal benodigde vermogen om risico's te kunnen opvangen. De VROMRaad (2002, 2003) heeft er diverse malen voor gepleit om deze vermogensovermaat af te romen. Sinds enkele jaren worden de vermogens van de corporaties inderdaad zwaarder belast. In 2006 zijn corporaties voor een deel van hun activiteiten vennootschapsbelasting gaan betalen. Vanaf 1 januari 2008 geldt deze belastingplicht zelfs voor alle activiteiten van de corporatie (Deloitte, 2009:1). Daarnaast is in 2008 besloten om de corporaties een heffing op te leggen om de vernieuwing van achterstandswijken te kunnen betalen. Naast de heffingen die de financiële positie van de woningcorporaties verslechteren, zorgen ook ontwikkelingen op de woningmarkt ervoor dat corporaties minder geld te besteden hebben. Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 worden, ook door woningcorporaties, minder woningen verkocht (KEI, 2009). De financiële positie van de

corporaties staat daardoor onder druk (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2009).

Naast de beperking van de financiële speelruimte vindt er ook een discussie plaats over de inhoudelijke speelruimte van de corporaties. Door enkele incidenten met falend toezicht, en onder druk van de Europese Commissie, zijn door het ministerie van VROM voorstellen ontwikkeld voor de positie van woningcorporaties. Belangrijke onderdelen van deze voorstellen zijn het scherper formuleren van de doelgroep van beleid. Ook wordt het voor corporaties in de toekomst lastiger om projecten te ontwikkelen die alleen zijdelings met het wonen te maken hebben. Verder worden de mogelijkheden voor het ontwikkelen van commercieel vastgoed beperkt (VROM, 2009a). Hoewel de speelruimte van woningcorporaties door deze ontwikkelingen wordt beperkt, moeten en kunnen zij op basis van het BBSH en de bruterij uit de jaren negentig van de vorige eeuw nog altijd zelf hun beleid bepalen.

1.5 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen. Allereerst maakt een literatuurstudie onderdeel uit van het onderzoek. Casestudies bij vier corporaties vormen het hart van dit proefschrift, omdat in de onderzoeksvragen in de eerste plaats het 'hoe' van uitvoeringsprocessen centraal staat. Voor dergelijke open vragen is het uitvoeren van casestudies een geschikte methode om relevante antwoorden boven tafel te krijgen. Ook in eerdere implementatiestudies blijken casestudies een belangrijke onderzoeksmethode (Yin, 1982:40).

Nadat het casestudie-onderzoek en de literatuurstudie parallel aan elkaar zijn uitgevoerd zullen de cases worden geanalyseerd, waarbij op basis van de gevonden literatuur generalisatie naar een breder toepassingsbereik kan plaatsvinden. Op basis van deze analyse wordt tevens de opgave voor de praktijk geadresseerd. In deze paragraaf geef ik een korte toelichting op het literatuuronderzoek, de aanpak van de casestudies en de reflectie op de gevonden data. In figuur 1.4 zijn de relaties tussen de verschillende onderdelen van het onderzoek weergegeven.

Literatuur

Bij het zoeken van literatuur over beleidsimplementatie zijn twee aandachtspunten van belang.

In de eerste plaats wijzen diverse auteurs erop dat de implementatie van beleid in onderzoek en praktijk veel minder aandacht heeft gekregen en krijgt dan het ontwikkelen van dat beleid (Noble, 1999b:19; Torenvlied, 1996:2). Noble (1999a:119) meent dat er mede daardoor geen overduidelijk stabiel theoretisch fundament is wat als vertrekpunt kan dienen voor implementatieon-

Kantoor van Aedes, vereniging van woningcorporaties in Hilversum (foto: CorporatieNL)



derzoek bij bedrijven. In een review over de implementatie van overheidsbeleid is O'Toole (2000) een stuk optimistischer. Hij stelt dat er weliswaar weinig onderzoek is waarin implementatie als term wordt gebruikt, maar dat er vanuit gerelateerde onderwerpen zoals institutionele analyses, governance, netwerken en netwerkmanagement wel veel kennis over implementatie beschikbaar is. Ook Hill en Hupe (2009:18-19) stellen dat er veel onderzoek over implementatie beschikbaar is waarin de term implementatie niet voorkomt.

Een tweede punt van aandacht bij het zoeken naar literatuur is de verspreiding over verschillende vakgebieden. Het onderwerp komt vooral voor in wetenschappelijke tijdschriften binnen de sociologie, bestuurskunde, economie, zorg en welzijn, en in mindere mate binnen politicologie en rechten (Meier, 1999:6). Daarnaast wordt binnen de bedrijfskunde aandacht besteed aan het implementeren van strategieën binnen organisaties (zie bijvoorbeeld Mintzberg et al., 2005; Phills, 2005; Mouwen, 2006).

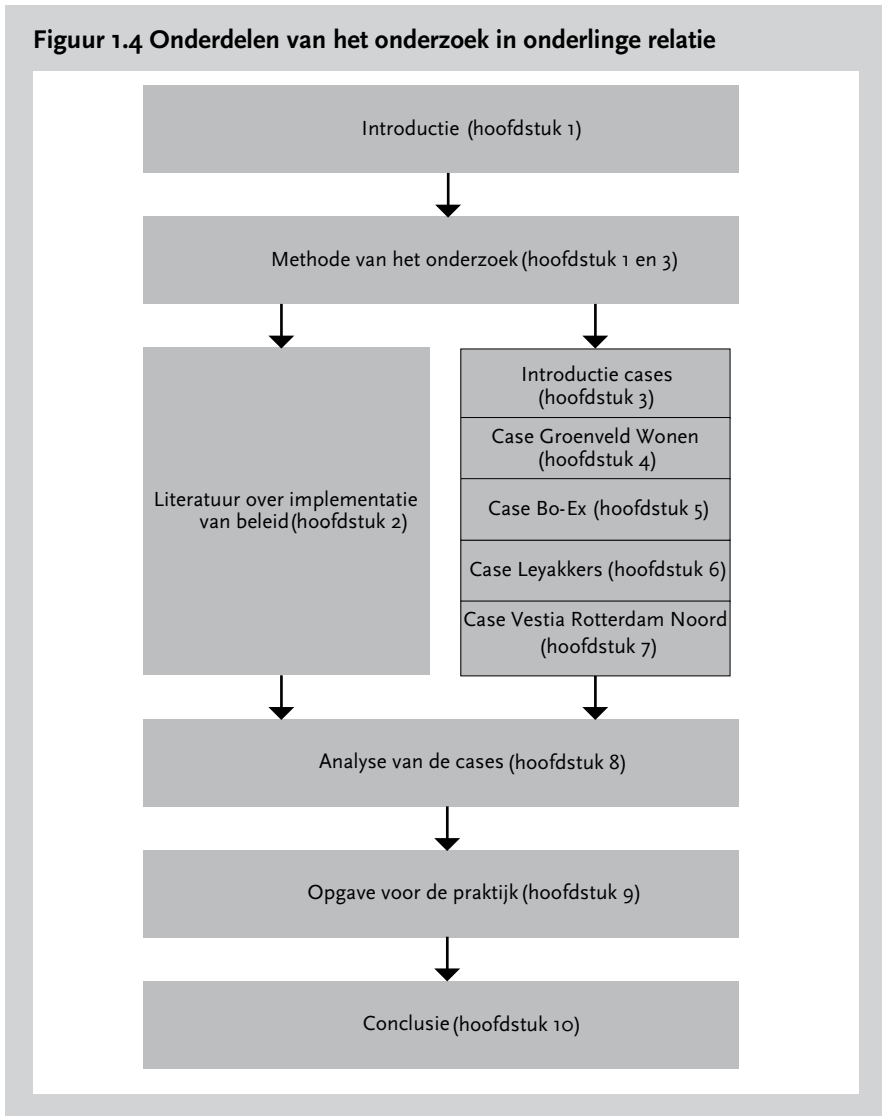
In hoofdstuk 2 wordt inhoudelijk ingegaan op de stand van de literatuur.

Casestudies

Om de implementatie van beleid te onderzoeken is de uitvoering in concrete maatregelen van het strategisch voorraadbeleid bij vier corporaties bestudeerd. Er is voor gekozen om het chronologische verloop van het uitvoeringsproces centraal te stellen. De chronologie van het uitvoeringsproces in kaart brengen is belangrijk omdat invloedsfactoren van fase tot fase kunnen verschillen (Van Meter en Van Horn, 1975:474; Teisman, 1995).

Geïnspireerd op de Actor-Netwerk Theorie (Latour, 2005) zijn de cases op een open wijze tegemoet getreden met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Door documentenstudie en interviews met betrokkenen zijn de gebeurtenissen tijdens het uitvoeringsproces in kaart gebracht. Documenten waren vooral belangrijk om data, betrokkenen en sleutelmomenten van het uitvoeringsproces te achterhalen. Daarnaast zijn documenten gebruikt worden om interpretaties en reacties van betrokkenen op sleutelmomenten te achterhalen (vgl. Yin, 1982:46). De documentenstudie is ook gebruikt als

Figuur 1.4 Onderdelen van het onderzoek in onderlinge relatie



voorbereiding op de interviews. In de interviews zijn aanvullende feiten en meningen van betrokkenen verzameld (vgl. Yin, 1982:44).

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de keuze voor deze onderzoeksmethode en de manier waarop de casestudies zijn uitgevoerd.

Reflectie

Diepgaande casestudies leveren op twee manieren waardevolle informatie op. In de eerste plaats kan een narratieve benadering als zodanig inzicht geven in hoe- en waaromvragen die met andere onderzoeksmethoden onbeantwoord blijven (Lieblich et al., 1998:9; Czarniawska, 2004a:6-10; O'Reilly, 2005). Dit proefschrift doet dit door rijke beschrijvingen te geven van de vier onderzochte cases. Zo kan de lezer inzicht krijgen in de manier waarop het uitvoeringsproces in concrete gevallen is verlopen. Tijdens een uitvoeringsproces worden veel beslissingen genomen die van invloed zijn op de koers van het

proces. Naast het beleid zijn er ook veel andere factoren die invloed op deze beslissingen uitoefenen. Omdat die invloed zeer afhankelijk is van de context waarin een beslissing wordt gemaakt (Bressers en Ringeling, 1995:135), is een narratieve benadering van concrete situaties een goede manier om inzicht te krijgen in de manier waarop beleid en andere factoren invloed uitoefenen op de implementatie van strategisch voorraadbeleid.

De tweede manier waarop diepgaand casestudie-onderzoek zinvol kan zijn is de toepassing van analytische generalisatie (Yin, 2009; Ganzevles, 2007:29; Jansen-Jansen, 2004:142). Door analytische generalisatie kunnen de resultaten van de casestudie via een koppeling met bestaande theorie toch een breder toepassingsbereik krijgen. Na afloop van het veldwerk worden de resultaten uit de cases in het reflectiedeel van dit proefschrift daarom in verband gebracht met de literatuur over beleidsimplementatie. Op deze wijze kan dit onderzoek naar de implementatie van strategisch voorraadbeleid bij vier corporaties ook nuttige inzichten opleveren voor andere corporaties, andere maatschappelijke organisaties en overheden. Op basis van de analyse van de data wordt tevens de opgave voor de praktijk geadresseerd. Ook daarbij wordt gebruik gemaakt van zowel data uit de cases als de literatuur op het gebied van beleidsimplementatie en de sociale wetenschappen in het algemeen.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de manier waarop in het reflectiedeel is omgegaan met de data uit de cases en de informatie uit het literatuuronderzoek.

1.6 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek wil bijdragen aan zowel het wetenschappelijke onderzoek naar de implementatie van beleid als aan de maatschappelijke opgaven van woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties en overheden die zich met het implementeren van beleid bezighouden.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek maakt in wetenschappelijk opzicht deel uit van het terrein van de beleidsimplementatie. Onder onderzoekers naar beleidsimplementatie zijn vanaf de jaren zeventig twee scholen ontstaan. De top-down benadering staat voor het perfectioneren van modellen die een hiërarchische aansturing van uitvoeringsprocessen voorstaan (vgl. Mazmanian en Sabatier, 1989; Van Meter en Van Horn, 1975). De bottom-up benadering is juist gericht op de implementatiebijdrage van uitvoerders onder in de hiërarchie (vgl. Lipsky, 1980; Hjern en Porter, 1981). In de afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het dichten van de kloof tussen top-down en bottom-up benaderingen (Hill en Hupe, 2009:58-62).

Om een bijdrage te leveren aan het verder dichten van de kloof tussen top-

down en bottom-up benaderingen kan Actor-Netwerk Theorie (ANT) worden ingezet. Binnen de wetenschapsstudies is de Actor-Netwerk Theorie en aanverwante theorie (zie Callon, 1986; Law, 1992; Latour, 1993, 2005) als alternatief gepresenteerd voor de uitzichtloze discussie tussen moderne wetenschappelijke stromingen die een maakbare wereld presenteren en een post-moderne stroming die juist het failliet van de maakbaarheid in de schijnwerpers zet (vgl. Leezenberg en De Vries, 2001). Actor-Netwerk Theorie dicht de kloof door een non-moderne benadering die als een synthese van deze uitersten kan worden gezien (zie Latour, 1993). In veel wetenschapsgebieden zijn stromingen te vinden die zich baseren op moderne of postmoderne auteurs. Actor-Netwerk Theorie en aanverwante theorievorming binnen de wetenschapsstudies is inmiddels in verschillende van zulke wetenschapsgebieden geïntroduceerd als manier om een antwoord te geven op de tekortkomingen van tegengestelde modellen en het bij elkaar brengen van gescheiden werelden. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de organisatiekunde. Daar heeft Czarniawska (2008) top-down en bottom-up bij elkaar gebracht door organisaties te benaderen vanuit de acties die medewerkers dagelijks ondernemen en waardoor actienetwerken ontstaan. Van der Ploeg (1999:137-142) laat zien hoe mensen en dingen samenkomen in bedrijfsstijlen van melkveehouders. In een ander vakgebied doet Latour (1996) hetzelfde voor de (mislukte) ontwikkeling van een alternatief metrosysteem in Parijs. In een proefschrift over toerisme overbrugt Van der Duim (2005:84-85) de tegenstelling tussen lokaal en globaal door Actor-Netwerk Theorie te betrekken bij een beschrijving van netwerken in de reisbranche. Aibar en Bijker (1997) beschrijven hoe wetenschap en politiek in elkaar verstrengeld raken in de stedelijke planning van Barcelona. Een voorbeeld uit de volkhuusvesting is de manier waarop Priemus en Kroes (2008) beschrijven hoe een gebouw tegelijkertijd een fysieke én een sociale constructie is, en hoe deze in de tijd kan veranderen. De uiteenlopende voorbeelden van het gebruik van invloeden die zijn gebaseerd op Actor-Netwerk Theorie hebben gemeen dat ze tegengestelde benaderingen van een onderwerp bij elkaar brengen. Binnen onderzoek naar beleidsimplementatie is Actor-Netwerk Theorie en aanverwante theorievorming nog niet op een soortgelijke wijze bij het onderzoek betrokken. Deze studie doet dit wel, om een bijdrage te leveren aan de zoektocht van implementatieonderzoekers naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen.

Naast het wetenschapsgebied van de beleidsimplementatie zijn ook studies op het gebied van de rol van corporaties een belangrijk ijkpunt voor dit proefschrift. Binnen studies over de rol van corporaties wordt de relevantie van dit proefschrift in de eerste plaats gevonden door de inhoudelijke toevoeging op bestaande studies. Naar de manier waarop beleid door corporaties is ontwikkeld is veel onderzoek gedaan (zie bijvoorbeeld Van den Broeke, 1998; Straub, 2001, Nieboer, 2009). Op het gebied van implementatie van strategisch voorraadbeleid door corporaties is nog maar weinig onderzoek gedaan (zie bij-

voorbeeld Nieboer, 2009). Het onderzoek dat in dit proefschrift centraal staat is hierop een aanvulling.

Maatschappelijke relevantie

Overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties beschikken bijna allemaal over een of meer beleidsplannen waarin doelstellingen en bijbehorende voorgenomen maatregelen zijn opgenomen. De uitvoering van dat beleid verloopt echter niet altijd voorspoedig, terwijl de onderwerpen die door overheden en maatschappelijke organisaties worden opgepakt wel vragen om een oplossing. Specifiek voor woningcorporaties zijn er enkele ontwikkelingen die ervoor zorgen dat de uitvoering van strategisch voorraadbeleid steeds belangrijker wordt. In de eerste plaats worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de woningvoorraad. Op het gebied van energiezuinigheid wordt van de corporaties de inspanning gevraagd om hun woningvoorraad aan te passen (Smid en Nieboer, 2008). Daarnaast hebben corporaties te maken gekregen met vennootschapsbelasting en andere heffingen die een aanslag op hun vermogen vormen (Eskinasi, 2008). Door de economische recessie zijn de inkomsten uit de verkoop van woningen bovendien teruggelopen (KEI, 2009). De mogelijkheden van corporaties om projecten te financieren komen daarmee onder druk te staan, waardoor beleidskeuzes scherper gemaakt zullen moeten worden. Een derde ontwikkeling is de demografische krimp waarmee steeds meer corporaties te maken krijgen. Daardoor is de verhuurbaarheid op lange termijn niet meer zo vanzelfsprekend als tot voor kort werd aangenomen (Senden, 2009; Timmerman, 2009). Tot slot speelt ook mee dat de positie en taakopvatting van de woningcorporatie ter discussie staan (Fleurke et al., 2009; Gruis et al., 2009). De positie die de corporatie als maatschappelijke onderneming tussen staat, gemeenschap en markt inneemt, kan in de komende jaren gaan verschuiven. De overheid wil weer meer grip krijgen op de woningcorporaties door het toezicht te verstevigen (VROM, 2009a). Dit alles maakt dat corporaties meer dan ooit prestaties zullen moeten leveren. Implementatie van het strategisch voorraadbeleid is daarbij van groot belang.

Voor andere maatschappelijke organisaties en voor overheden gelden in Nederland vergelijkbare trends als voor woningcorporaties (Kuhry et al., 2007; Van der Kwartel et al., 2008; De Kam, 2009). Ook zij hebben te maken met de negatieve gevolgen van de wereldwijde economische crisis. In veel sectoren speelt bovendien mee dat burgers, patiënten, leerlingen, cliënten en klanten steeds hogere eisen stellen aan de geleverde diensten. Ook is er vaak sprake van een groeiende concurrentie. Verder wordt er in diverse sectoren een discussie gevoerd over de manier waarop burgers, bestuurders, politici en professionals invloed kunnen uitoefenen op maatschappelijke ondernemingen (Dijstelbloem et al., 2004:10). Door de combinatie van moeilijker omstandigheden en hogere eisen vanuit de maatschappij wordt een goede implementatie van be-

leid steeds belangrijker. Onderzoek naar de implementatie van beleid kan handvatten opleveren om plannen daadwerkelijk tot uitvoering te laten komen. In die handvatten schuilt de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

Dit proefschrift bestaat uit drie delen. Deel A gaat over theorie en methode. In hoofdstuk 2 ga ik in op de stand van de wetenschap op het gebied van beleidsimplementatie. In dat hoofdstuk maken we onder meer kennis met top-down en bottom-up modellen, en met de vele variabelen die invloed hebben op de implementatie. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de keuze voor een meervoudige casestudie, de selectie van de onderzochte corporaties en de daarbij gebruikte onderzoeksmethoden.

Deel B van dit proefschrift gaat over de casestudies. De hoofdstukken 4 t/m 7 zijn elk geweid aan een van de cases. Achtereenvolgens wordt de implementatie van strategisch voorraadbeleid bij Groenveld Wonen², Bo-Ex, Leyakkers en Vestia Rotterdam Noord besproken.

Reflectie staat centraal in deel C. In hoofdstuk 8 breng ik de empirische data uit de cases in verband met de literatuur over beleidsimplementatie. Daarbij worden de eerste vier onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2 beantwoordt. Op basis van de conclusies uit hoofdstuk 8 wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op de opgave van de vijfde onderzoeksvraag: het zoeken naar balans tussen uitvoeren en afwijken. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies van dit proefschrift op een rij gezet en enkele discussiepunten aangestipt. Ook worden in het laatste hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

² Groenveld Wonen is een gefingeerde naam.

Deel A

Theorie en methode

2 Theorie over implementatie van beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de literatuur over beleidsimplementatie. In het vorige hoofdstuk is reeds benoemd dat deze literatuur verspreid is over verschillende vakgebieden. Op het onderwerp van dit proefschrift is voornamelijk literatuur van toepassing uit de bestuurskunde, sociologie, bedrijfskunde en planologie. Daarnaast is ook literatuur over implementatie bij non-profit organisaties in de zorg en het onderwijs gebruikt voor dit hoofdstuk. Bij de zoektocht naar literatuur staan een aantal vragen centraal, die hieronder worden toegelicht.

In de eerste plaats is van belang hoe het vakgebied van de beleidsimplementatie zich sinds het ontstaan in de jaren zeventig heeft ontwikkeld. Daarbij komt in paragraaf 2.1 eerst aan bod hoe onderzoekers zich sindsdien bewust zijn geworden van het feit dat implementatie van beleid geen eenvoudige zaak is, maar juist veel onzekerheden met zich meebrengt. Daarna komen in paragraaf 2.2 enkele antwoorden op dit probleem aan bod. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen top-down en bottom-up benaderingen. Op deze manier wordt duidelijk hoe groot het spectrum van mogelijke antwoorden op het implementatieprobleem is. Door recente auteurs is geconstateerd dat het uitvergroten van tegenstellingen tussen top-down en bottom-up benaderingen op lange termijn niet productief is. In paragraaf 2.3 ga ik daarom in op de belangrijkste syntheses van deze benaderingen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt, voortbordurend op de syntheses, ingezoomd op een viertal onderdelen van implementatie die in dit proefschrift van belang zijn. Daarbij is steeds de vraag wat er vanuit de literatuur in algemene zin reeds bekend is over de onderzoeksvragen die in het vorige hoofdstuk zijn geïntroduceerd. In paragraaf 2.4 ga ik in op de manier waarop beleid bij betrokken medewerkers terechtkomt. Daarna wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op de manier waarop dagelijkse beslissingen tijdens de implementatie tot stand komen. De actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – die het uitvoeringsproces beïnvloeden, komen in paragraaf 2.6 aan bod. Volgens komen in paragraaf 2.7 enkele vragen over het afwijken van beleid aan de orde.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen over de implementatie van beleid in het algemeen en de implementatie van strategisch voorraadbeleid in het bijzonder.

2.1 De ontdekking van het implementatieprobleem

Binnen de beleidswetenschappen heeft het onderwerp implementatie tot in de jaren zestig nauwelijks aandacht gekregen. Dit kwam omdat implementatie tot dan toe werd gezien als een autonoom voortvloeiende van beleid, zonder eigen dynamiek (Kreukels, 1980 en Simonis, 1983). In de jaren zeventig ver-

schenen de eerste studies naar implementatie van beleid.³ Deze studies hebben vooral bijgedragen aan de ontdekking dat implementatie überhaupt een eigen dynamiek heeft (McLaughlin, 1987:172). Diverse auteurs toonden aan dat de implementatie van beleid helemaal niet zo vanzelfsprekend was als tot dan toe werd gedacht.

Zonder twijfel de meest bekende studie is die van Pressman en Wildavsky uit 1973. Zij volgden tussen 1965 en 1971 een programma van de Amerikaanse federale overheid dat 3000 arbeidsplaatsen moest creëren in Oakland. Ze laten zien hoe grote aantallen actoren, beslissingen en afspraken van het uitvoeringsproces een complex geheel maken (Pressman en Wildavsky, 1984:147). De beide auteurs stellen dat het daarom van belang is om het uitvoeringsproces te versimpelen en om te waarborgen dat bij beslissingen en afspraken die na de versimpeling nog overblijven zeer dicht bij het voorgenomen beleid wordt gebleven (Pressman en Wildavsky, 1984:147)

Ook op het gebied van volkshuisvesting is al in de jaren zeventig onderzoek gedaan naar de implementatie van overheidsprogramma's (Derthick, 1972). Door middel van het programma 'New Towns In-Town' wilde de federale Amerikaanse overheid overtollige stukken grond overdragen aan lokale overheden. Die zouden dan sociale huisvesting op deze gronden moeten realiseren. Slechts op twee van de zeven bestudeerde locaties werden daadwerkelijk woningen gebouwd. Derthick (1972:83) concludeert dat "failure resulted mainly from the limited ability of the federal government to influence the actions of local governments and from its tendency to conceive goals in ideal terms."

In Nederland is door Glasbergen en Simonis (1979) onderzoek gedaan naar de uitvoering van het rijksbeleid van gebundelde deconcentratie uit de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966. Door middel van gebundelde deconcentratie wilde de rijksoverheid greep houden op het grote aantal stedelingen dat in die tijd naar het platteland verhuisde. Vooral in het westen van Nederland werden vanuit de rijksoverheid plekken aangewezen waar deze verhuizers konden worden gehuisvest. In kleine kernen die buiten de aangewezen gebieden vielen werden vanuit het beleid bijna geen mogelijkheden geboden om te bouwen. Ook hier blijkt weer dat de invloed van de rijksoverheid op lagere overheden klein is. Lokale overheden maken hun plannen voor nieuwe woonwijken op basis van lokale argumenten en laten zich weinig gelegen liggen aan het rijksbeleid (Glasbergen en Simonis, 1979:64-65). Pas wanneer de provincies zich strikter gaan opstellen bij het goedkeuren van gemeentelijke plannen verandert dat (Glasbergen en Simonis, 1979:65-66). Opvallend is dat de rijksoverheid niet altijd gebruik maakt van de beleidsinstrumenten die het

3 Hoewel het onderzoek zich pas in de jaren zeventig expliciet op implementatie ging richten waren er tot die tijd in verschillende sociale wetenschappen zoals de sociologie, bestuurskunde, sociale psychologie en politologie wel veel studies verschenen die aan het onderwerp raken (Van Meter en Van Horn, 1975:452-453).

formeel wel tot haar beschikking heeft om de implementatie van haar beleid te bewerkstelligen. Dat komt door de visie van de rijksoverheid op de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen in het algemeen. In die visie kent de gemeente een grote autonomie omdat deze het dichtst bij de burger staat (Glasbergen en Simonis, 1979:170).

In zijn boek *The Implementation Game* heeft Bardach (1977:268-273) vier bronnen van onzekerheid bij implementatie gedefinieerd. In de eerste plaats is het altijd onzeker hoe de betrokken actoren in het proces zullen meedoen. Ook is het gedrag van de doelgroep van beleid moeilijk te voorspellen. Wanneer fabrikanten van tandenborstels al moeite hebben hun doelgroep te bepalen, hoe moeilijk is dat dan wel niet bij veel ingewikkelder producten en diensten? Een derde bron van onzekerheid komt voort uit de vraag welke actoren tijdens het uitvoeringsproces een rol zullen spelen. Soms kunnen gedurende het proces nieuwe actoren opduiken op wie van tevoren niet was gerekend. Tot slot geeft Bardach aan dat het lastig is om te voorspellen wanneer vertraging zal optreden. Het grote aantal beslissingen gedurende het uitvoeringsproces maakt het bijna onvermijdelijk dat er ergens iets mis gaat (Derthick, 1972; Pressman en Wildavsky, 1984). Voor de professional in de praktijk is het probleem daarbij dat niet te voorspellen is waar wat misgaat (Bardach, 1977:273).

2.2 Modellen over implementatie: top-down of bottom-up?

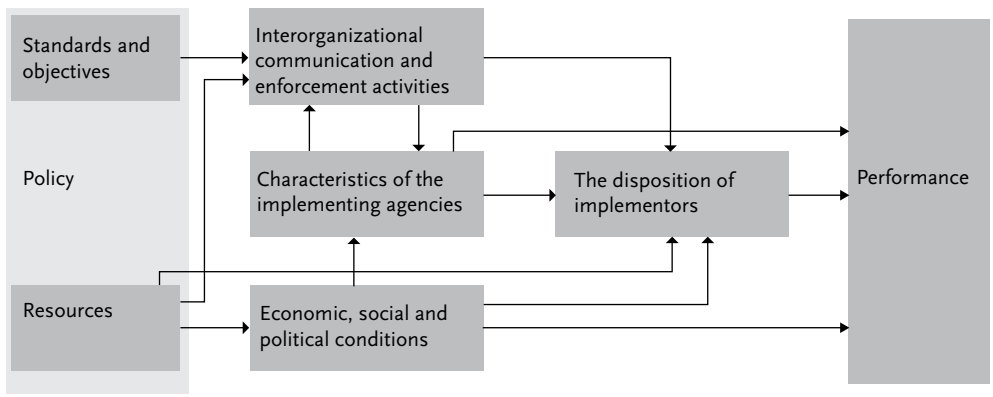
Na de ontdekking van het implementatieprobleem is onder wetenschappers een discussie ontstaan over de vraag hoe beleid wordt geïmplementeerd. Hierdoor zijn in de implementatiewetenschap twee belangrijke scholen ontstaan: top-down en bottom-up (Matland 1995:145). Top-down benaderingen gaan er in de kern van uit dat beleid door de top van een organisatie wordt vastgesteld en vervolgens conform moet worden uitgevoerd. Bottom-up benaderingen leggen juist de nadruk op de mogelijkheden van lager geplaatste medewerkers om beleid te maken en de uitvoering van beleid te beïnvloeden. Hieronder ga ik in op enkele belangrijke auteurs uit de top-down en bottom-up traditie.

Top-down benaderingen: beleid om uit te voeren

Pressman en Wildavsky: optimaliseren en versimpelen

In de jaren zeventig hebben de meest bekende top-down auteurs reeds hun ideeën geschetst. Pressman en Wildavsky (1984) schetsen in hun boek hoe de non-implementatie van beleid verloopt, en willen een nieuwe implementatiemoraal opbouwen. Ze zien het uitvoeringsproces daarbij als een serie van top-down schakels tussen het beleid en de uiteindelijke uitvoering. In elke

Figuur 2.1 Model van het uitvoeringsproces



Bron: Van Meter en Van Horn (1975: 463)

schakel tussen betrokken actoren kan er een implementatiedeficit optreden. Wanneer in elke schakel de betrokken actoren het niet voor bijna honderd proces met elkaar eens zijn over de uitvoering zal deze niet slagen (Pressman en Wildavsky, 1984:107-108). Dit komt mede doordat er door de opeenstapeling van de vele schakels in het uitvoeringsproces ook bij kleine afwijkingen per schakel aan het eind van de keten een grote afwijking van het voorgenomen beleid zal ontstaan. Naast het vergroten van de eensgezindheid tussen actoren in elke schakel van het proces pleiten Pressman en Wildavsky (1984:147) er dan ook voor om te streven naar een versimpeling van het proces. Dit kan door het aantal schakels in het proces te verminderen.

Van Meter en Van Horn: een model van het uitvoeringsproces

Op basis van literatuur over organisatieverandering, de impact van overheidsbeleid en de relaties tussen overheidslagen hebben Van Meter en Van Horn (1975) een model opgesteld over de implementatie van beleid (zie figuur 2.1). Het doel van dit model is om een blauwdruk te geven voor de beschrijving en analyse van het uitvoeringsproces. Ook is het model bedoeld om succes en falen van beleid te kunnen verklaren (Van Meter en Van Horn, 1975:483).

Het model van Van Meter en Van Horn geeft zes variabelen die samen het beleid met de uitvoering verbinden. Als eerste zijn dat standaarden en doelen (Van Horn en Van Meter, 1975:463-464). Deze vormen de maatlat waarlangs de uitkomsten beoordeeld kunnen worden. Daarnaast zijn de middelen die het beleid voor de uitvoering ter beschikking stelt van belang (ibid.:465). Verder is van belang hoe de communicatie tussen beleidsmakers en uitvoerders van het beleid in en tussen betrokken organisaties verloopt (ibid.:465-470). Ten vierde noemen Van Meter en Van Horn (1975:471) een aantal karakteristieken van organisaties die hun vermogen tot implementeren kunnen beïnvloeden: de competenties en omvang van het personeel, de mate van hiërarchische aansturing van beslissingen en processen in de organisatie, de beschikbare politieke middelen, de vitaliteit van de organisatie, de mate van open communicatie en de formele en informele verbindingen met de organisatie of afdeling die het beleid maakt en/of oplegt. Als vijfde onderdeel van het

model noemen Van Meter en Van Horn (1975:471-472) de economische, sociale en politieke condities die de implementatie kunnen beïnvloeden. Tot slot zijn in het model de mogelijkheden en welwillendheid van de betrokkenen om het beleid daadwerkelijk uit te voeren van belang (ibid.:472-473). In de eerste plaats is daarbij van belang dat de uitvoerders het beleid begrijpen. Vervolgens is hun reactie erop van belang (acceptatie, neutraal of afwijzend). Tot slot is ook de heftigheid van de reactie van belang.

Mazmanian en Sabatier: zes condities voor effectieve implementatie

Een derde veel gebruikt top-down model is dat van Mazmanian en Sabatier (1989). In het model onderscheiden de auteurs vijf fasen van een uitvoeringsproces die beïnvloed worden door verschillende soorten variabelen. Hun model samenvattend definiëren zij zes condities waaraan moet worden voldaan om een effectieve implementatie van beleid mogelijk te maken (Mazmanian en Sabatier, 1989:41-42). In de eerste plaats moeten de doelen in het beleid duidelijk en consistent zijn. Voor zover dat niet mogelijk is moeten in ieder geval criteria worden gegeven voor het oplossen van discussies over de doelstellingen. Ten tweede is het van belang dat het beleid is gebaseerd op een solide theorievorming die de voor het beleid van belang zijnde factoren en hun causale relaties in kaart brengt. Daaruit moet ook blijken dat de beleidsmakers voldoende invloed hebben op de doelgroep van het beleid. De derde conditie voor effectieve beleidsimplementatie is volgens Mazmanian en Sabatier het structureren van het uitvoeringsproces, zodat betrokkenen bij de uitvoeringen over voldoende verantwoordelijkheid en middelen beschikken. Het doel daarvan is om de kans te vergroten dat het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Ten vierde moeten de managers van uitvoerende diensten het beleid ondersteunen en voldoende kwaliteiten op het gebied van management en politiek hebben. De vijfde conditie voor effectieve implementatie is dat ontwerpers van het beleid tijdens de uitvoering een actief ondersteunende rol hebben. Tot slot is van belang dat het beleid in de loop van de implementatie niet wordt achterhaald door conflicterend beleid of door veranderingen in de sociaaleconomische context en de politieke ondersteuning van het beleid.

Bottom-up benaderingen: acties en beslissingen worden beleid

Street-level bureaucracy

Een belangrijke bijdrage aan bottom-up benaderingen van implementatie komt van Lipsky. De invloed van de frontlijnwerkers die het dichtst bij de doelgroep van het beleid staan – hij noemt ze de street-level bureaucrats – hebben volgens zijn onderzoek grote invloed op de implementatie (Lipsky, 1971; Weatherley en Lipsky, 1978; Lipsky, 1980; Riccucci, 2005:89). Dit wordt veroorzaakt door vijf kenmerken van hun werk (Lipsky, 1980:27-28). In de eerste plaats zijn de middelen die frontlijnwerkers ter beschikking staan veelal onvoldoende om het beleid of de regelgeving volledig uit te voeren. Ten twee-

De street-level
bureaucrats
van woon-
stichting Ley-
akkers (foto:
Leyakkers)



de is de vraag naar publieke diensten meestal groter dan het aanbod. Ten derde worden frontlijnwerkers geacht om een bijdrage te leveren aan doelen die vaag en onderling tegenstrijdig zijn. Het vierde kenmerk is dat het moeilijk meetbaar te maken is in hoeverre doelen worden bereikt. Tot slot zijn de cliënten van frontlijnwerkers veelal onvrijwillig bij hen terechtgekomen. Volgens Lipsky (1980:54) is dat niet alleen het geval bij publieke diensten als politie, brandweer en ziekenhuizen, maar in subtielere vormen ook bij andere vormen van publieke dienstverlening. Hoewel cliënten soms wel mogelijkheden hebben om de relatie met frontlijnwerkers te beïnvloeden, zijn het de frontlijnwerkers die verreweg de meeste invloed hebben. Omdat publieke diensten niet afhankelijk zijn van hun cliënten zoals een bedrijf van zijn klanten, zijn frontlijnwerkers dus relatief stuurloos. Cliënten zijn niet goed in staat om aan te geven welke diensten zij echt nodig hebben (Lipsky, 1980:54-70). Binnen deze beperkingen hebben frontlijnwerkers veel mogelijkheden om zelf keuzes te maken over de manier waarop ze hun werk uitvoeren (Weatherley en Lipsky, 1978:172; Lipsky, 1980:81-86). Ze doen dit onder meer door het ontwikkelen van praktijken die hen in staat stellen om in *some way* het gevraagde werk te doen. Binnen die praktijken wordt de vraag naar diensten beperkt, net als het gebruik van de beschikbare middelen. Ook zorgen frontlijnwerkers ervoor dat hun klanten zoveel mogelijk voldoen aan de opgestelde procedures. Door het ontwikkelen van deze praktijken kunnen frontlijnwerkers de volgens henzelf beste oplossingen bieden binnen de gegeven beperkingen (Lipsky, 1980:83). De praktijken zoals die door frontlijnwerkers worden ontwikkeld, bepalen volgens Lipsky grotendeels het beleid van een organisatie. Het beleid dat door beleidsmakers in de top van organisaties wordt ontwikkeld is daarbij niet sturend. Wel kan dat beleid de context veranderen waarin frontlijnwerkers werken. Daardoor kan top-down beleid hooguit een belemmering vormen waarmee frontlijnwerkers in hun dagelijkse werk rekening moeten houden (Weatherley en Lipsky, 1978:172). Frontlijnwerkers erkennen dat beleidsmakers het algemene beleid opstellen, maar ze zijn tegelijkertijd van mening dat de eisen die hun eigen werkpraktijk stelt, in concrete situaties belangrijker zijn dan dat beleid (Lipsky 1980:16-25).

Spontane strategie

Een tweede bottom-up theorie is die over spontane strategie van Mintzberg en McHugh (1985) en Mintzberg en Jørgensen (1987). Strategie wordt daarbij gedefinieerd als een consistent gedragspatroon. Vanuit deze definitie is het niet noodzakelijk dat een strategie vooraf bedacht is (Mintzberg en Jørgensen, 1987:219). De auteurs (ibid:224) erkennen wel dat geen enkele organisatie alleen kan draaien op spontane strategie. Wel stellen zij dat publieke organisaties teveel aan het idee van voorgenomen strategie blijven hangen. In dat kader hebben Mintzberg en Jørgensen hun bottom-up theorie over spontane strategieënvorming ontwikkeld. Zij formuleren hun model van spontane strategie in de vorm van zes stellingen (Mintzberg en McHugh, 1985:194-196; Mintzberg en Jørgensen, 1987:223-224). Daarbij vergelijken Mintzberg en zijn coauteurs spontane strategie met onkruid. Strategieën ontstaan ondanks dat ze niet gecultiveerd worden zoals tomaten in een kas. De tweede stelling is dat strategieën overal kunnen ontstaan daar waar mensen de mogelijkheid hebben om te leren. Leren is volgens het model de motor van het ontstaan van nieuwe strategieën. Waar strategieën precies zullen ontstaan is volgens Mintzberg en zijn coauteurs niet te plannen, laat staan dat de inhoud van die strategieën te plannen zou zijn. Als derde onderdeel van het model wordt gesteld dat strategieën die spontaan ontstaan, kunnen uitgroeien tot collectieve strategieën. Ook hier maken de auteurs weer de vergelijking met onkruid. Dit kan klein beginnen, maar ten slotte een hele tuin overwoekeren. Ten vierde wordt gesteld dat het proces waarbij spontane strategieën uitgroeien tot een collectieve strategie zowel bewust als onbewust kan plaatsvinden. Ter nuancering kan als vijfde element worden opgemerkt dat er wel perioden kunnen worden onderscheiden waarin veel strategieën kunnen ontstaan, terwijl er ook perioden van relatieve rust zijn. Tot slot is er toch ook een rol weggelegd voor het management van een organisatie. Dat moet in staat zijn om spontane strategieën te herkennen. Daardoor kunnen managers deze strategieën, afhankelijk van de inhoud, ondersteunen of juist bestrijden. Wat voor de ene organisatie onkruid is, kan voor de andere organisatie immers een mooie plant zijn.

Implementatie als 'iets gedaan krijgen'

Barrett en Fudge (1981) leggen in hun benadering de nadruk op hun veronderstelling dat zowel beleid als de daaraan gekoppelde acties door een voortdurend proces van onderhandeling tot stand komen. Doordat ze beleid zien als iets wat voortdurend verandert, heffen zij daarmee het onderscheid op tussen het maken van beleid en het implementeren daarvan. Implementatie is in de ogen van Barrett en Fudge dan ook niet het uitvoeren van beleid. In plaats daarvan stellen ze dat implementatie 'iets gedaan krijgen' is. Individuen binnen organisaties kunnen via onderhandelingen hun eigen acties afstemmen op de acties van andere individuen binnen en buiten hun eigen organisatie.

Op die manier wordt volgens Barrett en Fudge invulling gegeven aan het ‘iets gedaan krijgen’. In hun review stellen Hill en Hupe (2009:55) dat Barrett en Fudge daarmee in feite implementatieonderzoek als zodanig opheffen. Zonder beleid om uit te voeren kunnen de door Barrett en Fudge bestudeerde acties immers niet meer als implementatieactiviteiten worden gezien.

Implementatiestructuren en de verwevenheid van beleid en implementatie

Een laatste belangrijke auteur die tot de bottom-up benaderingen kan worden gerekend is Benny Hjern. Hij maakt twee belangrijke opmerkingen over de implementatie van beleid. In de eerste plaats stelt hij dat implementatie van een beleid vrijwel nooit door slechts één organisatie wordt gedaan. Daarom moet onderzoek over implementatie ook niet op het niveau van organisaties, maar op het niveau van implementatiestructuren worden uitgevoerd (Hjern en Porter, 1981:211). Een implementatiestructuur is een netwerk van bij de implementatie betrokken (onderdelen van) organisaties. In de manier waarop acties tot stand komen, onderscheiden implementatiestructuren zich op drie manieren van organisaties (ibid:216). Ten eerste kent een implementatiestructuur minder formele structuren en minder hiërarchische aansturingrelaties. Daarnaast zijn sociale structuren die binnen implementatiestructuren bestaan dynamischer omdat ze niet binnen een formeel gedefinieerde organisatie en bijbehorend kantoorgebouw samenkomen. Tot slot is het deelnemen aan implementatiestructuren niet altijd formeel vastgelegd. Beslissingen hierover zijn fuzzy en komen tot stand op basis van onderhandelingen. Een tweede onderdeel van de bottom-up benadering van Hjern en anderen is de stelling dat beleid en implementatie in elkaar verweven zijn (Hjern en Hull, 1982:114). Daarbij gaan zij minder ver dan Barrett en Fudge. Volgens Hjern en Hull (1982:114) is het namelijk soms wel mogelijk dat beleid en implementatie van elkaar te onderscheiden zijn. Het is volgens hen echter belangrijk om in het beschouwen van praktijksituaties ook de vraag te stellen hoe en door wie beleid en implementatie met elkaar zijn verbonden.

2.3 Combinaties van top-down en bottom-up

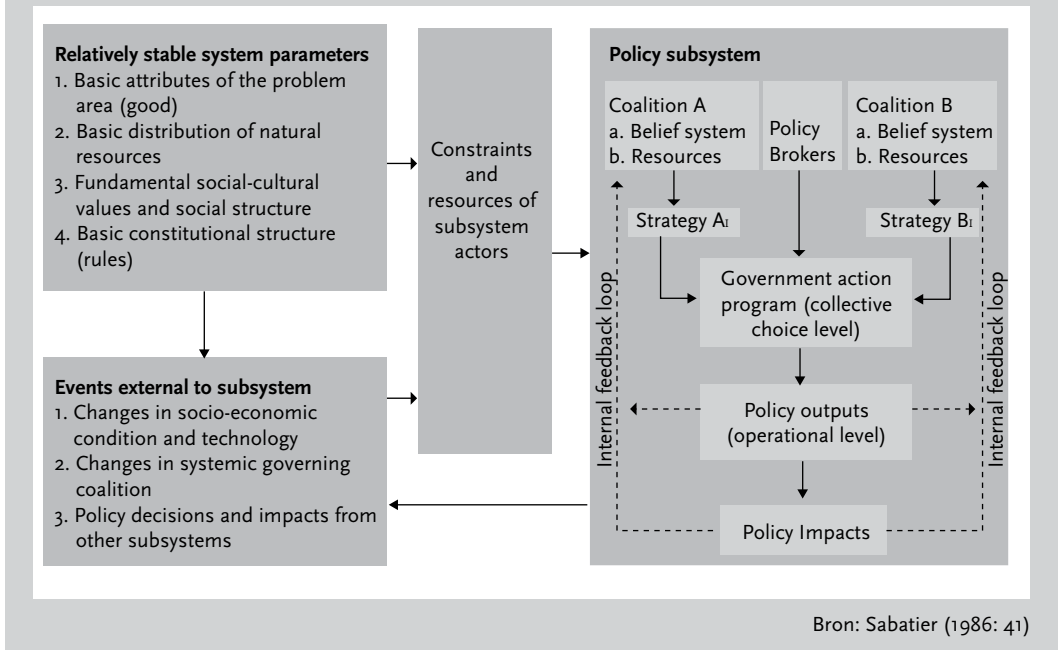
Recent zijn er steeds meer kritische geluiden te horen over de tegenstellingen tussen de top-down en bottom-up benadering. Winter (2006:154) stelt dat de strijd tussen beide stromingen nuttig is geweest om in beeld te brengen dat zowel de top als de basis van organisaties van belang zijn bij de implementatie. Op de lange duur is het benadrukken van de tegenstellingen volgens hem echter niet productief. Diverse reviews over implementatie maken dankbaar gebruik van het bestaan van de twee stromingen om de uitersten van het continuüm in implementatieonderzoek in beeld te brengen (vgl. Matland, 1995; Hill en Hupe, 2009:42-56). Dit brengt echter ook een valkuil met

zich mee. Top-down en bottom-up benaderingen staan soms dicht bij elkaar dan uit de reviews blijkt. De meeste top-down auteurs erkennen bijvoorbeeld dat medewerkers in de uitvoering invloed hebben op de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Andersom erkennen de meeste bottom-up auteurs ook dat formeel beleid invloed kan hebben op de beslissingen en acties van betrokkenen bij het uitvoeringsproces.

Zelf vinden de meeste top-down en bottom-up auteurs de discussie over hun tegenstellingen inmiddels achterhaald. Volgens O'Toole (2000:267) hebben beide kampen inmiddels de voordelen van een combinatie van beide zienswijzen ontdekt. Vooral onder meer recente auteurs is er belangstelling ontstaan voor theorievorming die beide scholen met elkaar in verband brengt (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). Deze nieuwe benaderingen leggen meer nadruk op de gelijkwaardigheid van actoren en op de manier waarop implementatie zich in de tijd afspeelt. Ook het combineren van top-down en bottom-up inzichten gebeurt echter op verschillende manieren. Hieronder introduceer ik een viertal benaderingen die onderdelen van bottom-up en top-down benaderingen combineren.

Advocacy Coalition Framework

Door Sabatier (1986, 1988) is het Advocacy Coalition Framework (ACF, zie figuur 2.2) ontwikkeld. Dit is een van de meest uitgebreide pogingen om aan de kritiek op top-down benaderingen tegemoet te komen. Het ACF-model voegt twee belangrijke elementen uit bottom-up benaderingen toe aan de oorspronkelijke top-down benadering van Sabatier (zie paragraaf 2.2). Ten eerste wordt het netwerk van actoren die bij de implementatie en beleidsvorming zijn betrokken als analyseobject genomen in plaats van het beleid zelf. Daarmee sluit Sabatier aan bij de benadering van bottom-uppers Hjern en Porter (1981). Ook wordt erkend dat betrokken actoren verschillende doelen en strategieën kunnen hebben (Sabatier, 1986:39). Het ACF-model bestaat daardoor uit een beleidssubstelsysteem waarin de betrokken actoren met elkaar interacteren. Volgens Sabatier (1986:40-44; 1988) is het echter wel mogelijk om actoren te aggregeren tot het niveau van coalities die op basis van gedeelde uitgangspunten voor dezelfde strategieën strijden. Naast coalities, zijn er ook 'policy brokers' die juist de taak hebben om verschillende coalities op een lijn te krijgen. De interactie tussen verschillende coalities en de policy brokers mondt uiteindelijk uit in een gezamenlijk programma met concrete acties. Die worden daarna op operationeel niveau vertaald in resultaten (output) en impact (outcome). Op deze niveaus is steeds ook weer feedback naar het niveau van de coalities, die op basis van de feedback weer nieuwe standpunten kunnen innemen. Ook de context waarin het beleidssubstelsysteem zich beweegt wordt door Sabatier in het model opgenomen. Hij onderscheidt stabiele en dynamische factoren in de context die invloed hebben op de beperkingen en middelen van de actoren in het beleidssubstelsysteem.

Figuur 2.2 Advocacy Coalition Framework


Heen- en terugdenken

Vanuit een methodologische invalshoek kunnen de top-down en bottom-up benadering naast elkaar worden ingezet onder het kopje heen- en terugdenken (Van de Graaf en Hoppe, 1992; Hoppe et al., 1998). In termen van Elmore (1979, 1985) ook forward en backward mapping genoemd. Bij heendenken wordt het beleid als startpunt genomen. Vanuit de beleidsdoelen worden een aantal steeds specifiekere stappen ingevuld die uiteindelijk tot het gewenste resultaat moeten leiden (Elmore, 1979:603). Als voorbeeld neemt Elmore (1985:39-50) het beleid om energieverbruik te reduceren. Door middel van heendenken kunnen daarvoor bijvoorbeeld een drietal verschillende maatregelen worden onderscheiden: een vrijwillige energiereductie door middel van informatieverstrekking; het geven van prikkels door het beïnvloeden van de energieprijzen en door verplichtingen in de vorm van bouwregelgeving. Zulke maatregelen komen direct voort uit het gestelde beleidsdoel.

Bij terugdenken wordt de analyse vervolgens omgedraaid. Terugdenken begint bij de laatste stap van het uitvoeringsproces: daar waar overheidshandelen rechtstreeks in aanraking komt met de keuzes die door de doelgroep van het beleid worden gemaakt (Elmore, 1979:604). Daarbij wordt geïnventariseerd welke beslissingen in de laagste laag van het uitvoeringsproces worden gemaakt. Vervolgens wordt teruggedacht over hoe deze beslissingen beïnvloed kunnen worden. In het voorbeeld van energiebesparing kan dan een projectontwikkelaar die investeringskeuzes over nieuwbouw en renovatie maakt een beginpunt van de analyse zijn. Bij het terugdenken komt vervolgens in beeld dat kosten een belangrijke invloed hebben op dergelijke beslissingen. De overheid kan dan trachten de kosten van energie-efficiënte bouw te beïnvloeden (Elmore, 1985:39-50).

Om tegemoet te komen aan de problemen die heendenken en terugdenken

afzonderlijk met zich meebrengen, stellen Van de Graaf en Hoppe (1992:444) een combinatie van beide benaderingen voor die zij 'achterwaarts vooruitdenken' noemen. Door het combineren van heen- en terugdenken kunnen beleidsmakers beter rekening houden met zowel het originele beleid als de mogelijkheden om de laagste laag van het uitvoeringsproces te beïnvloeden.

Netwerken

Zowel top-down als een groot deel van de bottom-up benaderingen gaat uit van het bestaan van een centrale actor die beleid formuleert. In veel gevallen is er echter sprake van meerdere min of meer gelijkwaardige actoren die alleen door samen te werken een aantal gezamenlijke doelen kunnen uitvoeren. Scharpf (1978:347) spreekt over een inherent pluralisme in intergouvernementeel beleid. Binnen de netwerkanalyse worden dergelijke samenwerkingsverbanden tussen actoren beschreven (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004).

De wederzijdse afhankelijkheid van actoren bij het aanpakken van complexe problemen is een belangrijk vertrekpunt van de netwerktheorie (Koppenjan en Klijn, 2004:9; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:31). Voor het bereiken van hun doelen zijn actoren afhankelijk van elkaar, en moeten zij dus met elkaar rekening houden.

Naast de wederzijdse afhankelijkheid zien De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999:31) ook de pluriformiteit en geslotenheid van organisaties, en de dynamiek van netwerken als belangrijke onderdelen van hun benadering. Pluriformiteit wordt nader ingevuld door vier zaken. In de eerste plaats speelt mee dat organisaties en individuen hun eigen belangen nastreven. Deze belangen zijn uiteraard verschillend per individu of organisatie. Op deze wijze verschillen niet alleen organisaties van elkaar, maar is ook de organisatie zelf een pluriform geheel. Verder geldt dat de omvang van organisaties ervoor kan zorgen dat de top van een organisatie geen volledige controle kan uitoefenen op alles wat er binnen de organisatie gebeurt. De span of control is beperkt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:29). Ten derde bestaat er ook een beleidsmatige pluriformiteit. Binnen en tussen organisaties komen verschillende rationaliteiten samen. Verschillende rationaliteiten of invalshoeken leiden tot verschillende uitkomsten die elkaar wederzijds kunnen uitsluiten. Het laatste onderdeel van pluriformiteit zijn tegenstrijdige doelen. Tegenstrijdige doelstellingen binnen een individu (Brenters, 1999) of een organisatie worden veroorzaakt door de complexiteit van de omgeving waarin zij zich bewegen.

Met betrekking tot geslotenheid stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, 1999) dat organisaties zich soms maar weinig aantrekken van de impulsen uit de omgeving. Aan de andere kant stellen organisaties zich op andere momenten juist bewust open voor invloeden van buitenaf: bijvoorbeeld door het inschakelen van externe adviseurs. Eigenlijk, zo concluderen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999:38), moet gesproken worden over relatieve openheid versus

relatieve geslotenheid van organisaties. Invloeden die binnen de organisatie als negatief te boek staan, worden zoveel mogelijk buiten gehouden. De als positief bestempelde invloeden zijn echter wel welkom. Het kenmerk van wederzijdse afhankelijkheid heeft ook invloed op de openheid en geslotenheid van een organisatie. Hoe afhankelijker een individu of organisatie is, hoe meer zal deze zich (moeten) openstellen voor signalen van organisaties en individuen waarvan deze afhankelijk is (Brenters, 1999; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, 1999).

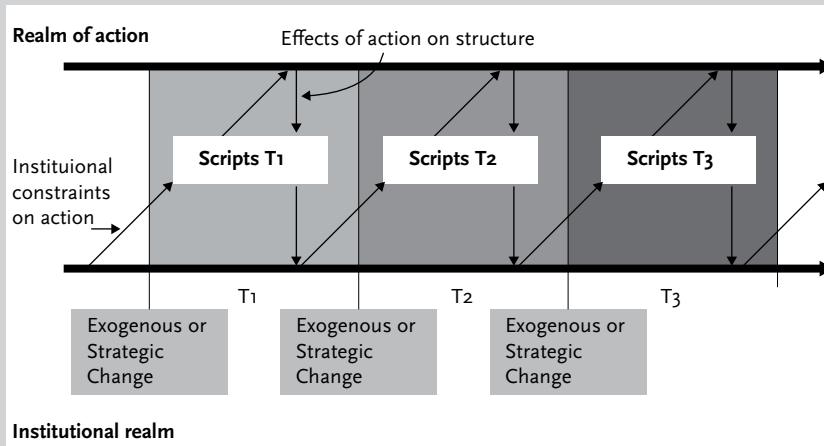
Als laatste voegen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999:43) toe dat netwerken dynamisch van aard zijn. De mate van pluriformiteit, geslotenheid en wederzijdse afhankelijkheden in het netwerk veranderen voortdurend.

Om in een netwerk tot gezamenlijke actie te komen moet de interactie tussen organisaties en de personen in die organisaties worden gestimuleerd (Koppenjan en Klijn, 2004:10-11). Door middel van interactie kan samenwerking en collectief leren ontstaan. Collectief leren is volgens Koppenjan en Klijn noodzakelijk om de onzekerheden die complexe problemen met zich meebrengen te managen. De auteurs onderscheiden daarbij inhoudelijke onzekerheden over het onderwerp waaromheen een netwerk is gevormd, strategische onzekerheden die voortkomen uit de pluriformiteit van organisaties, en institutionele onzekerheden die worden veroorzaakt doordat actoren die bij complexe problemen zijn betrokken vaak uit verschillende netwerken en institutionele verbanden afkomstig zijn (Koppenjan en Klijn, 2004:7).

Scripts in organiseren

Een laatste synthese van top-down en bottom-up benaderingen is het analyseren van scripts die implementatieactiviteiten beïnvloeden. Een script definieert de rollen die actoren en objecten hebben in een proces (Barley, 1986:83). Een script beschrijft deze rollen in termen van observeerbaar gedrag. Een aanwijzing in het primaire systeem van een woningcorporatie om bij mutatie van een woning een keuken te vervangen is een voorbeeld van zo'n script. Dit script definieert (mede) de rol van de opzichter in het mutatieproces: hij moet de aannemer bellen om door te geven dat er een keuken geplaatst moet worden. Om de plaats van scripts in een proces duidelijk te maken heeft Barley (1986:81-84) een structureringsmodel opgesteld (zie figuur 2.3). In dit model onderscheidt Barley de institutionele sfeer en de sfeer van dagelijkse acties. De institutionele sfeer staat voor de formele setting waarbinnen organisaties en individuen zich bevinden. De sfeer van dagelijkse acties staat voor de manier waarop mensen, dingen en gebeurtenissen zich van minuut tot minuut tot elkaar verhouden. De institutionele sfeer en de sfeer van dagelijkse acties hebben invloed op elkaar. Enerzijds legt de institutionele sfeer beperkingen op aan de sfeer van dagelijkse acties (in figuur 2.3 weergegeven door diagonale pijlen). Anderzijds hebben dagelijkse acties ook weer hun uitwerking op de structuur van de institutionele sfeer (in figuur 2.3 de rechte pijlen naar beneden). Volgens Barley hebben scripts een functie door-

Figuur 2.3 Sequentieel model van structurering door scripts



Note: The progressively denser backgrounds signify structuring's cumulative effects.

Bron: Barley (1986:82)

dat ze mediëren tussen de sferen van dagelijkse acties en institutionele structuren. Wanneer een organisatie in de institutionele sfeer een strategische verandering ondergaat, kan de sfeer van dagelijkse acties via een script geïnformeerd worden over hoe nu te handelen. Anderzijds kunnen veranderingen van buitenaf, die de dagelijkse acties veranderen via het schrijven van scripts, een weerslag krijgen op de institutionele sfeer van een organisatie (Akrich, 1992:208). Dat is bijvoorbeeld het geval als op uitvoeringsproblemen wordt gereageerd door het schrijven van een nieuw protocol. Zo'n protocol kan later wellicht worden meegenomen in een nieuwe ronde van beleidsvorming. Organisaties zijn door de mediërende functie van scripts ook te beschouwen als een optelsom van een aantal scripts die aangeven hoe medewerkers moeten handelen in bepaalde situaties (Barley, 1986:84).

Betrokkenen bij een proces kunnen zich op verschillende momenten 'onder' en 'boven' een script bevinden (Latour, 2008). Boven het script wil zeggen dat men het script schrijft. Onder het script wil zeggen dat de in het script gedefinieerde rollen worden uitgevoerd. Op deze manier vormt de scriptbenadering een synthese van top-down en bottom-up benaderingen. Zowel een directeur uit de top van een organisatie als een frontlijnwerker uit de onderste lagen van een organisatie, kan zich volgens de scriptbenadering op verschillende momenten boven en onder een script bevinden. Wanneer dit script een beleidsplan is kunnen beide zo een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van beleid én de uitvoering daarvan.

2.4 Informatiestromen tussen beleid en werkvloer

Beleidsmakers slagen er niet altijd in om het door hen aan het papier toevertrouwde beleid verder te laten reiken dan hun eigen bureaula (Coenen, 1998:10). Het informeren van de medewerkers die bij de uitvoering van beleid betrokken zijn lijkt makkelijker dan het is. Het informeren van de werkvloer

over de doelstellingen en maatregelen uit het beleid is echter wel een randvoorwaarde voor de implementatie. Wanneer de medewerkers die het beleid moeten uitvoeren niet weten wat er in het beleidsplan staat, zullen zij immers niet de vastgestelde maatregelen kunnen implementeren. De manier waarop informatiestromen tussen het beleid en de werkvloer zijn georganiseerd is dus van belang. In deze paragraaf ga ik vanuit verschillende invalshoeken op dit thema in: kennismanagement, inscripties en de rol van automatisering.

Kennismanagement

Het doel van kennismanagement is om het creëren, verplaatsen en gebruiken van kennis te ondersteunen (Alavi en Leidner, 2001:107). Met betrekking tot beleid gaat het vooral om het verplaatsen van informatie van het beleidsplan naar degenen die betrokken zijn bij de uitvoering. Kennis die tijdens het uitvoeringsproces wordt gebruikt is op verschillende plaatsen in de organisatie aanwezig. Kennis is onder meer ingebed in de organisatiecultuur en -identiteit, routines, beleid, systemen, documenten en in de hoofden van werknemers (Alavi en Leidner, 2001:108). Door middel van een Kennis Management Systeem (KMS) kunnen de informatiestromen tussen deze bronnen worden gemanaged. Een KMS omvat onder andere de inzet van automatisering. Het gaat echter verder dan dat. Een KMS gaat ook in op de ruimte, tijd en middelen voor kennisdeling. Ook het stimuleren van medewerkers om met elkaar samen te werken en kennis te delen is onderdeel van een KMS (Alavi en Leidner, 2001:114).

De belangrijkste manier om kennis in organisaties te verplaatsen is door communicatie- en informatiekkanalen. Door Gupta en Govindarajan (2000:475-476) zijn vijf factoren benoemd die invloed hebben op de verplaatsing van informatie. In de eerste plaats is van belang welke waarde aan de bron van de informatie wordt toegekend. Ten tweede is de bereidheid van – in dit geval – beleidsmedewerkers om informatie te delen van belang. De bereidheid van betrokkenen bij de implementatie om informatie te ontvangen is een derde factor. Verder is van belang of iemand in staat is om de informatie op te nemen en te gebruiken. De best beïnvloedbare factor is tot slot de aanwezigheid en eigenschappen van de communicatie- en informatiekkanalen.

De communicatie- en informatiekkanalen via welke kennis verplaatst wordt, kunnen informeel of formeel zijn en persoonlijk of niet-persoonlijk (Alavi en Leidner, 2001:120). Onder informele kanalen kunnen onder andere informele bijeenkomsten, seminars of gesprekken bij de koffiemachine geschaard worden. Dergelijke kanalen zijn vooral geschikt voor kleine organisaties omdat ze socialiserend werken. Tegelijkertijd blijft kennis bij verspreiding via informele kanalen vaak binnen een kleine groep. Er is geen garantie dat kennis inderdaad wordt verspreid. Meer formele overdracht van kennis door bijvoorbeeld trainingen en rondgangen kunnen de verspreiding van kennis beter garande-

ren (Alavi en Leidner, 2001:121). Onder persoonlijke verplaatsing van kennis wordt verstaan het inzetten van personen met de juiste kennis in een bepaald project. Dit is vooral een geschikte methode als het gaat om specifieke kennis. Door het inzetten van personen met de benodigde kennis in teamverband wordt zijn kennis ook overgedragen aan de andere leden van het team. Niet-persoonlijke overdracht van kennis verloopt in de meeste gevallen via een automatiseringssysteem. Voorbeelden hiervan zijn de centrale harde schijven binnen een bedrijf, primaire systemen en databases.

Inscripties

Wie inzoomt op de communicatie en informatiekkanalen van Alavi en Leidner komt terecht op het niveau van inscripties. Inscripties zijn tekstuele of grafische representaties, bijvoorbeeld in de vorm van teksten, tabellen en grafieken, waarop mensen hun handelen baseren (Robson, 1992:701). Er zijn een aantal kwaliteiten van inscripties die maken dat ze goed gebruikt kunnen worden voor het verspreiden van beleid. Latour, (1986:18-19; 1987:215-232) heeft een overzicht gemaakt van deze kwaliteiten. In de eerste plaats zijn inscripties stabiel. Informatie wordt letterlijk vastgelegd. Daarnaast kunnen inscripties informatie laten circuleren tussen verschillende locaties (vgl. Walters, 2002:91). Daardoor wordt het mogelijk om beleid dat op een tijdstip 1 en plaats A is gemaakt te laten circuleren naar de plaatsen B, C en D om op de tijdstippen 2, 3 en 4 te worden gebruikt als input van een beslissing over de implementatie. Ook zijn inscripties in staat om een onderwerp te versimpelen en daardoor beheersbaarder te maken. Een voorbeeld daarvan is een wegenkaart die reizen een stuk gemakkelijker maakt ten opzichte van zelfstandig de weg zoeken. Hierdoor maken inscripties het bovendien gemakkelijker om zaken te analyseren of te bewerken. Verder kunnen inscripties onzichtbare fenomenen zichtbaar maken door middel van eenvoudige symbolen. Grootschalige fenomenen zoals de wereldhandel of, iets dichterbij huis, de verhuisstromen van de komende twintig jaar kunnen bijvoorbeeld in een grafiek worden samengevat. Ook kleine fenomenen zoals atomen kunnen in een inscriptie letterlijk zichtbaar worden gemaakt. Een andere kwaliteit van inscripties is dat ze gemakkelijk en tegen geringe kosten gereproduceerd kunnen worden. Vanwege hun mobiliteit kunnen ze verder gemakkelijk op verschillende manieren gerangschikt worden, al naar gelang de behoefte van betrokkenen. Vanuit een strategisch beleid zullen verschillende betrokkenen veelal niet allemaal dezelfde informatie nodig hebben. Deze informatie kan middels inscripties voor elke betrokkene op maat worden samengesteld. Een andere kwaliteit van inscripties is dat ze informatie van zeer verschillende herkomst aan elkaar kunnen koppelen. Een voorbeeld daarvan is een kosten-baten analyse, waarbij zeer verschillende effecten van een bepaald project worden omgezet in termen van kosten. Op die manier kunnen de kosten van een onrendabele investering worden afgewogen tegen de maatschap-

pelijke kosten en opbrengsten. Een van de belangrijkste kwaliteiten van inscripties is volgens Latour (1986:19) echter het feit dat inscripties overredingskracht bezitten. Met andere woorden: ze hebben invloed op de beslissingen die mensen maken.

De groeiende rol van automatisering

Volgens Lipsky (1980:8) zijn de medewerkers die in rechtstreeks contact met de doelgroep de beleidsimplementatie verzorgen, zeer autonoom bij het nemen van hun beslissingen. Sinds de opkomst van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is de rol van uitvoerende medewerkers echter sterk veranderd. Kennis wordt steeds vaker op niet-persoonlijke wijze overgedragen. Bovendien heeft de daarbij gebruikte automatisering ook een sturende rol gekregen. De automatisering zorgt ervoor dat het oorspronkelijke voorgenomen beleid in hogere mate wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt de invloed van spontaan beleid van medewerkers op de werkvloer beperkt (Bovens en Zouridis, 2002:174; Snellen, 2002:38). De sturende rol van automatisering lijkt zelfs zo groot te zijn dat beleidsuitvoering hierdoor minder incrementeel wordt (Van de Donk, 1998).

Bovens en Zouridis (2002:180) onderscheiden drie situaties waarbij automatisering in verschillende mate van invloed is. In de traditionele street-level bureaucracy is automatisering hooguit ondersteunend. De medewerkers hebben zelf het contact met de doelgroep van beleid en kunnen hun beslissingen los van de automatisering nemen. Een tweede mogelijkheid is dat de automatisering juist leidend is bij het dagelijkse werk. Dit wordt door Bovens en Zouridis screen-level bureaucracy genoemd. Daarbij vindt interactie tussen medewerkers en de doelgroep van beleid plaats, maar deze wordt sterk beperkt doordat de computer hierbij steeds een rol speelt. Een voorbeeld is dat de automatisering een aanvraag niet kan verwerken omdat bepaalde gegevens ontbreken of niet binnen de gestelde kaders vallen. De vrijheid van medewerkers om af te wijken van het beleid dat in de automatisering is vastgelegd wordt op deze manier vrijwel tot nul gereduceerd. De uitspraak 'dat kan niet volgens het systeem' van klantenservicemedewerkers is hiervan een bekend gevolg. De meest verregaande manier waarop automatisering kan ingrijpen in het dagelijkse werk van medewerkers is door hen volledig te vervangen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het automatisch genereren van brieven en bij het automatisch toekennen en overmaken van uitkeringen. Deze vorm wordt door Bovens en Zouridis system-level bureaucracy genoemd.

Ter relativering van de grote invloed van automatisering merken Bovens en Zouridis (2002:180) op dat zij hun opmerkingen baseren op organisaties die wetten op het gebied van studiefinanciering en verkeersboetes uitvoeren. Hun relatie met individuen, die een bedrag op hun rekening krijgen gestort of juist een brief met de mededeling dat ze een bedrag moeten betalen, is heel anders dan die van andere street-level bureaucraten zoals leraren en cor-

poratiemedewerkers. Door de aard van de werkzaamheden is het weliswaar niet onmogelijk, maar wel lastiger om die laatste street-level bureaucrats te vervangen door automatisering. Het is dus goed mogelijk dat in het veldwerk blijkt dat een deel van de taken van corporaties volgens de indeling van Bovens en Zouridis nog als street-level bureaucracy kan worden aangemerkt.

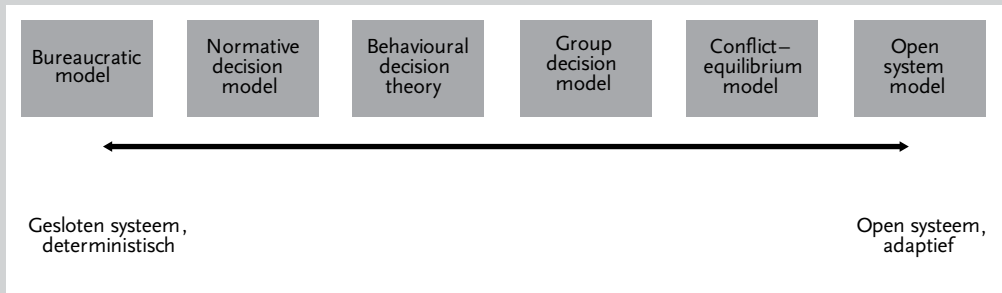
2.5 Beslissingen in het uitvoeringsproces

Nadat beleid via allerlei kanalen op de werkvloer is aangekomen, komt het terecht in een proces waarbij uiteindelijk wordt besloten om wel of niet bepaalde acties uit te voeren. In deze paragraaf ga ik in op de literatuur over dit proces. Allereerst ga ik in op de manier waarop zogenaamde ‘translaties’ ervoor zorgen dat het voorgenomen beleid vervormd in het uitvoeringsproces terecht komt. Vervolgens ga ik in op de beslissingen die tijdens dat proces worden gemaakt. Daarbij worden een aantal beslismodellen op een rij gezet.

Vervorming van het voorgenomen beleid door translaties

Al in het klassieke werk van Pressman en Wildavsky werd aangetoond dat bij elke beslissing tijdens het uitvoeringsproces een verandering van het voorgenomen beleid kan plaatsvinden. Beide auteurs rekenden voor dat kleine veranderingen in elke schakel van de implementatie, uiteindelijk tot grote vervorming van het voorgenomen beleid kunnen leiden (Pressman en Wildavsky, 1984:107-108). Dit sluit aan bij het concept van translatie (Callon en Latour, 1981; Latour, 1999; Czarniawska, 2008). Het concept van translatie stelt dat ideeën zoals die in een beleid zijn opgenomen niet in een vaste vorm door het implementatienetwerk worden doorgegeven, maar door de betrokkenen actief worden gemaakt en aangepast. Wanneer beleid zich door het implementatienetwerk verplaatst zal het volgens het concept van translatie dus per definitie ook veranderingen ondergaan.

Dat er door betrokkenen in een uitvoeringsproces acties worden ondernomen is het gevolg van een dynamisch proces waarin onder meer beslissingen, communicatie, onderhandelingen en conflicten een rol spelen (Schofield 2004:254). Tijdens dit proces wordt beleid door translatie veranderd en verplaatst in de organisatie (Callon, 1986). Een voorbeeld van een translatie is het opnemen van beleid in een begroting. Daardoor wordt het beleid verplaatst van het beleidsdocument naar de begroting. Ook verandert het beleid van een geschreven tekst in getallen. En bij het opstellen van een begroting kan daarnaast ook de hoogte van het getal in verschillende conceptversies van de begroting veranderen. Door de wijzigingen is het actuele beleid niet gelijk aan het voorgenomen beleid uit de beleidsnota. In termen van Mintzberg (2000) is het actuele beleid een combinatie geworden van het oorspronkelijk voorgenomen beleid en spontaan beleid dat is ontstaan bij het opstellen van de begroting.

Figuur 2.4 Beslismodellen


Gebaseerd op Nutt (1975)

Het proces van translatie zelf omvat “all the negotiations, intrigues, calculations, acts of persuasion and violence, thanks to which an actor or force takes, or causes to be conferred on itself, authority to speak or act on behalf of another actor or force” (Callon en Latour, 1981:279). Deze definitie kan breed worden opgevat. In het voorbeeld van de begroting betekent dit dat het beleid en de begroting door translatieprocessen allebei veranderen en verplaatst worden zodat de begroting na afloop van dit proces namens het beleid kan spreken. Door Johnson (2003:37-45) worden twee vormen van translatie onderscheiden. De vertaling van beleid in actie noemt hij praktische translatie. Deze vorm van translatie is het domein van de street-level bureaucrats die dagelijks met het omzetten van beleid in acties te maken hebben. Een tweede vorm van translatie is politieke translatie. Daarmee duidt Johnson op de vorming en adaptie van beleid in interorganisatorische netwerken. Mintzberg (1983:79-93) heeft een aantal verbindingsmiddelen benoemd die in organisaties voor praktische translatie van beleid worden ingezet. Het gaat daarbij om medewerkers en organisatorische zaken als verbindende vergaderingen en beschreven processen die als verbindingsmiddel worden ingezet. Door de bewuste inzet van deze verbindingsmiddelen kan het translatieproces beïnvloed worden.

Beleid in besluiten

Een belangrijk onderdeel van het translatieproces is de – al dan niet expliciete – beslissing om een bepaalde actie wel of niet uit te voeren. Schofield (2004:254) stelt dan ook dat het zinvol is om binnen een uitvoeringsproces de gemaakte beslissingen als zodanig te bestuderen. De manier waarop beleid wordt afgewogen tegenover andere invloeden is uiteraard van belang voor het verdere verloop van het uitvoeringsproces. Om het nemen van beslissingen te structureren zijn verschillende modellen ontwikkeld. In zulke modellen zijn naast aanwijzingen over het beslissen ook uitspraken te vinden over de manier waarop alternatieven gewogen kunnen worden (Nutt, 1975:84). Modellen voor het maken van beslissingen kunnen op een continuüm geplaatst worden. Op deze manier heeft Nutt (1975) zes modellen besproken (zie figuur 2.4).

Het bureaucratische model van beslissen wordt als het meest gestructureerd gezien. Bij dit model is het doel om een zo groot mogelijke efficiëntie te bereiken. Beleid wordt daarvoor uitgewerkt in gedetailleerde wetten en procedures. Belangrijke aannames van dit model zijn verder dat de doelen van

het beleid bekend zijn, taken repetitief of voorspelbaar zijn, de omgeving geen invloed heeft en er voldoende middelen beschikbaar zijn om het beleid uit te voeren. Het tweede model dat Nutt (1975) bespreekt is de normative decision theory. Bij deze theorie wordt ervan uitgegaan dat er een beperkt aantal scenario's is over de wijze waarop een bepaalde stand van zaken zich zal ontwikkelen. Ook gaat deze theorie ervan uit dat de kans dat een scenario zich voordoet bekend is. Voor elke alternatieve beslissing kan bovendien in kaart worden gebracht wat bij elk van de scenario's de uitkomst is van die beslissing. Op basis van een normatieve weging van criteria kan worden bepaald welk alternatief tot een maximaal 'subjectief nut' zal leiden (Nutt, 1975:85-88). Als aanpassing op de normatieve beslissingstheorie is een derde model voor het maken van beslissingen ontwikkeld: de behavioural decision theory. Deze theorie verschilt van de normatieve beslissingstheorie doordat de scenario's worden ontwikkeld binnen een bepaald domein. Ontwikkelingen buiten het vooraf bepaalde domein blijven volgens dit model onbekend voor de beslisser, en worden daarom buiten beschouwing gelaten. Op die manier worden geen algemeen toepasbare scenario's ontwikkeld, maar een aantal 'acceptabele' scenario's. Het doel van het behaviourale beslismodel is het verkrijgen van een zo groot mogelijke tevredenheid. Het vierde model gaat uit van beslissingen die door groepen worden genomen. Bij deze vorm van beslissen is het doel een zo groot mogelijke tevredenheid over de doelen die door de betrokken vooraf zijn vastgesteld. Deze vorm van besluitvorming sluit aan bij de netwerkbenadering die in de vorige paragraaf is geïntroduceerd. Door Nutt (1975) wordt als vijfde het Equilibrium-Conflict Resolution model geïntroduceerd. Dit model stelt dat besluitvorming wordt omgeven door conflicten op individueel en groepsniveau. Individuele beslissers hebben te maken met conflicterende alternatieven doordat er onzekerheden zijn over de inhoud van de alternatieven. Soms zijn er bovendien alleen onacceptabele alternatieven beschikbaar. Ook kunnen alternatieven onvergelijkbaar zijn ten opzichte van elkaar. Op het niveau van groepen kunnen er onder andere conflicten ontstaan door afwijkende doelen van verschillende actoren en door gebrek aan communicatie. Het model stelt dat conflicten disbalans veroorzaken, terwijl organisaties juist naar stabiliteit streven. Om conflicten te voorkomen of op te lossen worden in organisaties vier beslissstrategieën toegepast: het oplossen van problemen door analytische methoden, overtuigen van partners door te verwijzen naar actoren hoger in de hiërarchie, onderhandelen over oplossingen die passen bij conflicterende doelstellingen, en het smeden van coalities die samen conflicten kunnen oplossen. Het laatste besluitvormingsmodel dat Nutt (1975) introduceert is het open systeem. Volgens dit model zijn de belangrijkste variabelen die op de beslissing van toepassing zijn te complex om door mensen volledig begrepen te worden, laat staan om te voorspellen hoe verschillende alternatieven zich zullen ontwikkelen (Nutt, 1975:91). Het open systeem model staat een evolutionaire benadering

van beslissingen voor. Dat betekent dat beslissingen niet worden gestuurd door een vast patroon, een masterplan of een interne logica. In plaats daarvan worden beslissingen gestuurd door de wensen die de beslisser vanuit zijn omgeving bereiken.

Volgens Nutt (1975:93) hangt de toepasbaarheid van de zes modellen om besluiten te nemen af van de aard van het vraagstuk waarmee een beslisser is geconfronteerd. In de praktijk kunnen dus verschillende manieren van beslissen voorkomen.

2.6 Variabelen met invloed

In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen hoe beslissingen vanuit een procedurele invalshoek tot stand komen. Door onderzoekers op het gebied van implementatie zijn in de loop der tijd veel variabelen gedefinieerd die invloed hebben op deze beslissingen. Tijdens het proces kan bijvoorbeeld nieuw beleid ontstaan dat weer invloed heeft op de uitvoering. Ook wordt reeds bestaand beleid uitgewerkt. Verder zijn er veel andere factoren die invloed hebben of pogen te hebben op het proces. Hieronder introduceer ik een aantal (groepen van) variabelen die invloed hebben op de implementatie van beleid. Tevens ga ik in op de kritiek die er is op het op deze manier identificeren van variabelen.

Variabelen die beïnvloeden

Uit een review van O'Toole (1986) blijkt dat er in implementatiestudies tot en met dat jaar al meer dan 300 verschillende variabelen zijn gevonden. Ook andere auteurs hebben veel verschillende variabelen onderscheiden. In reviews over de stand van de literatuur, maar zelfs binnen een enkele casestudie-onderzoek worden vaak veel variabelen opgesomd. Yeoh et al. (2006) tellen na een strenge selectie nog altijd 10 kritische succesfactoren voor de implementatie van beslissingsondersteunende systemen in bedrijven. Andere onderzoekers komen na enige selectie tot 24 variabelen met invloed op het implementeren van vernieuwingen in de patiëntenzorg (Peters et al., 2003). En door Fleuren et al. (2002) zijn zelfs 50 factoren onderscheiden die volgens onderzochte experts van invloed kunnen zijn op de implementatie van zorgvernieuwingen. Om overzicht te krijgen over het grote aantal variabelen heeft een aantal auteurs voorstellen gedaan voor een indeling in verschillende soorten variabelen waarmee bij de implementatie van beleid rekening gehouden moet worden. Hieronder introduceer ik een vijftal indelingen van variabelen.

Ongeveer de helft van de door O'Toole (1986:189) gevonden factoren heeft betrekking op de karakteristieken van het beleid zelf. Voorbeelden zijn de helderheid, flexibiliteit van doelen en procedures en de validiteit van de theorie achter de doelstellingen van het beleid. Factoren die los van het beleid op de

uitvoering inwerken zijn er ook. Veel genoemd in de gereviewde studies zijn de voor implementatie benodigde middelen (waaronder financiële); het aantal actoren dat bij de uitvoering betrokken is; of er wel of niet een centrale actor aanwezig is; de mening van klanten; en attitudes, percepties en lerend vermogen van de uitvoerende medewerkers zelf (O'Toole 1986:189).

Vanuit een bedrijfskundige invalshoek heeft Noble (1999a) een indeling gemaakt van de door hem in de literatuur gevonden thema's. Daarbij maakt hij een onderscheid tussen twee overkoepelende thema's: structuur en interpersoonlijke relaties. Met betrekking tot structuur zijn volgens Noble (1999a:120) de organisatiestructuur en controlemechanismen te onderscheiden. De structuur van een organisatie moet passend zijn bij de opgestelde strategie. Daarnaast stelt Noble dat er een sterke samenhang is tussen het type controlemechanisme en de bereikte resultaten van een organisatie. Onder het overkoepelende thema inter-persoonlijke relaties komen vijf deel-thema's naar voren: strategische consensus, autonoom strategisch gedrag, diffusie, leiderschap- en implementatiestijl, en communicatie en interactieprocessen. Van de strategische consensus over de hoofdlijnen van beleid is volgens Noble (1999a:121) niet bewezen dat deze een sterke relatie heeft met de resultaten die een organisatie bereikt. Autonoom strategisch gedrag, vooral van het middenmanagement, kan wel veel invloed op de implementatie uitoefenen. Dit kan een versturende werking hebben. Aan de andere kant is enige mate van autonomie wel gewenst om beter te kunnen reageren op veranderingen in de omgeving. Over diffusie stelt Noble (1999a:122) dat de omvang van een verandering omgekeerd evenredig is met de snelheid waarin een verandering zich binnen een organisatie verspreidt. Met betrekking tot leiderschap is volgens Noble vooral het leiderschap van het hogere management van belang. Tot slot stelt hij dat informele communicatie en interactieprocessen van belang zijn voor het slagen van de implementatie. Via deze processen wordt namelijk veel informatie overgedragen van managers aan uitvoerende medewerkers.

Maarse (1998:112) ziet een viertal andere groepen van verklarende variabelen voor de wijze waarop de beleidsuitvoering tot stand komt. In de eerste plaats zijn dat de verschillende doelstellingen die deelnemers in een netwerk met zich meebrengen. Ook kan capaciteitstekort in termen van tijd, geld, kennis en andere middelen een oorzaak zijn van het mislukken van de uitvoering. De beschikbare informatie ziet Maarse daarbij als een aparte variabele. Ten slotte vormen ook machtsverhoudingen een mogelijke verklaring van het verloop van een uitvoeringsproces.

Een andere indeling van oorzaken voor het al dan niet uitvoeren van beleid is opgesteld door Glasbergen (1987:85-90). Hij noemt als eerste de mate waarin het beleidsprogramma is gespecificeerd in regels en procedures. Ten tweede is van belang of de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt wel klopt. Verder zijn het tijdstip en de volgorde van introductie van beleidsprogram-

ma's van belang. Een vierde variabele is het uitvoeringsnetwerk. De bestaande procedures en routines binnen het uitvoeringsnetwerk moeten worden aangepast op het nieuwe beleidsprogramma. Tot slot zijn de reacties van de doelgroepen die het beleid ondergaan van belang. De omvang van de doelgroep en de mate van verzet tegen het beleidsprogramma bepalen mede de kans op een succesvolle implementatie.

Mazmanian en Sabatier (1989:21-35) vatten de door hen geïdentificeerde onafhankelijke variabelen samen door een onderverdeling in drie typen variabelen te maken. Ten eerste zijn er variabelen die te maken hebben met de moeilijkheidsgraad van het beleidsthema. Daarnaast zijn er variabelen die samen de mogelijkheden bepalen om door beleidsbeslissingen het uitvoeringsproces te structureren. Een voorbeeld van een variabele uit deze groep is de validiteit van de achter het beleid liggende causale theorie (ibid.:25). Een derde groep van variabelen heeft betrekking op de context waarin de implementatie zich afspeelt. Hieronder valt bijvoorbeeld de steun van de publieke opinie voor de uitvoering van een beleidsprogramma (ibid.:31-32).

Kanttekeningen bij het inventariseren van variabelen

Hoewel een aantal variabelen bij verschillende auteurs terugkomen hebben de inspanningen van implementatieonderzoekers niet tot een eenduidige indeling geleid. DeLeon en DeLeon (2002:473) vatten de resultaten van het implementatieonderzoek daarom samen als *lots of leads, little results*. O'Toole (1986:189) noemt het een gemis dat er in de implementatiewetenschap vrijwel geen voorbeelden zijn van het systematisch testen van de inzichten uit eerder onderzoek. Daardoor kunnen de variabelen uit eerder onderzoek moeilijk worden onderscheiden in enerzijds veelbelovende variabelen en anderzijds plausibele maar niet-productieve variabelen.

Er is ook een meer fundamentele kritiek op het inventariseren van variabelen. De meeste auteurs vatten hun conclusies samen in slechts enkele variabelen die naar hun inzicht het belangrijkste zijn. Een bezwaar tegen deze wijze van rapporteren is dat enkele variabelen vrijwel nooit een volledig sluitende verklaring voor de onderzochte beleidsimplementatie vormen. In de meeste gevallen kunnen gevonden variabelen alleen in onderlinge samenhang de invloed uitoefenen zoals ze dat in het onderzochte geval hebben gedaan (Bressers en Ringeling, 1995:135; Bal et al., 2002:71). Een variabele die in een bepaalde situatie een positieve werking heeft, kan in samenhang met andere variabelen geen of een negatieve werking hebben. Wanneer auteurs hun bevindingen samenvatten in slechts enkele variabelen raakt de wisselwerking tussen variabelen buiten beeld. De causale verbanden die door auteurs worden geschetst doen geen recht aan de complexiteit van het uitvoeringsproces waarin steeds weer nieuwe variabelen opduiken (vgl. Mayntz, 1980:15; 1983:16-17).

Een ander bezwaar tegen het opsommen van variabelen is dat er grote ver-



Een deel van de literatuur die in dit hoofdstuk wordt besproken

schillen zijn tussen de variabelen die door verschillende auteurs zijn gevonden. Meier (1999:5) heeft vanwege het grote aantal variabelen de implementatietheorie ironisch samengevat als “forty-seven variables that completely explain five case studies.” Een dergelijk resultaat van onderzoek levert geen vooruitgang op (Meier, 1999:6). De gevonden variabelen en de manier waarop deze worden gegroepeerd variëren bovendien van auteur tot auteur. Ook het abstractieniveau verschilt. Variabelen zoals ‘het aantal actoren’ (Bowen, 1982) en het veel abstractere ‘de economie’ (Davies en Mason, 1982) worden door O’Toole (1986:185-186) in een overzicht samengevoegd. Door deze verschillen in inhoud en abstractieniveau levert het opsommen van variabelen geen bijdrage aan het versterken van de theorievorming over implementatie (Bressers en Ringeling, 1995:135).

2.7 Omgaan met invloeden op beleidsimplementatie

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat een groot aantal variabelen invloed heeft op de implementatie van beleid. Zowel top-down als bottom-up georiënteerde auteurs erkennen dat. Ook bleek dat er bezwaren zijn bij het ongelimiteerd verzamelen van deze variabelen. In plaats van nog meer variabelen te introduceren moet implementatieonderzoek volgens diverse auteurs juist ingaan op hoe in het algemeen met variabelen moet worden omgegaan wanneer ze invloed hebben op het uitvoeringsproces (vgl. Matland, 1995). Met andere woorden: hoeveel vrijheid hebben uitvoerders van beleid om tijdens de implementatie af te wijken van het voorgenomen beleid door nieuwe variabelen in het proces in te brengen? Deze vraag is grotendeels normatief. In deze paragraaf ga ik in op een aantal invalshoeken vanuit de bestaande literatuur over deze vraag.

Afwijken van voorgenomen beleid

In het omgaan met invloeden tijdens het uitvoeringsproces kunnen in algemene zin twee keuzes worden gemaakt. Men kan ervoor kiezen om zich ofwel strikt te houden aan het voorgenomen beleid, dan wel op basis van een

concrete invloedsfactor te besluiten van het voorgenomen beleid af te wijken. Onder afwijken van beleid kunnen verschillende zaken worden geschaard. Allereerst is van belang dat het in deze paragraaf gaat om het afwijken van wat Mintzberg (2000:24) voorgenomen beleid noemt: het beleid dat voorafgaand aan het uitvoeringsproces was voorgenomen. Meestal is dergelijk beleid ook vastgelegd in een beleidsplan. Van dat beleid kan op verschillende manieren en in verschillende mate worden afgeweken.

Er zijn een aantal vormen die gezien kunnen worden als afwijken van voorgenomen beleid (Mintzberg en Jørgensen, 1987:220-222). In de eerste plaats is er de umbrella strategy, waarbij het gaat om uitwerkingen van een voorgenomen beleid op hoofdlijnen. Omdat deze uitwerkingen bottom-up ontstaan kan er sprake zijn van afwijking van het voorgenomen beleid. Een tweede vorm is de processtrategie. Daarbij wordt het proces gestuurd, maar ontstaat de inhoud van beleid spontaan tijdens het uitvoeringsproces. Een processtrategie wordt mede bepaald op basis van (impliciete) inhoudelijke overwegingen. Omdat de inhoudelijke strategie niet direct wordt gestuurd is het mogelijk dat deze afwijkt van deze impliciete overwegingen. De derde vorm is de disconnected strategy. Dat zijn strategieën die door individuen of groepen worden ontwikkeld, los van het beleid op organisatieniveau. Of zulke strategieën als afwijking kunnen worden gekwalificeerd hangt af van het gekozen perspectief. Gezien vanuit het voorgenomen beleid van de organisatie vormt een disconnected strategy een duidelijke afwijking. Voor degenen die deze strategieën ontwikkelen zijn het echter hun voorgenomen strategieën. Tot slot is ook de consensusstrategie een vorm van afwijken. Bij deze vorm ontstaat een nieuwe strategie bottom-up in een spontaan groepsproces. Wanneer een consensusstrategie een bestaande strategie vervangt kan gesproken worden van het afwijken van die eerdere strategie.

Naast de door Mintzberg en Jørgensen gedefinieerde vormen van afwijken van beleid kan ook op andere manieren van bestaand beleid worden afgeweken. Bij langdurige uitvoeringsprocessen kan een project dat gestart is vanuit beleid A, halverwege te maken krijgen met een nieuw beleid B. Dit kan ertoe leiden dat het project bij oplevering afwijkt van beleid A, maar ook niet helemaal aansluit bij beleid B. Een minder vergaande variant van deze manier van afwijken is het voortdurend herconstrueren van een oorspronkelijk plan (Faludi en Korthals Altes, 1994:410-411). Tot slot zijn er ook auteurs die stellen dat het maken en uitvoeren van beleid niet van elkaar te onderscheiden zijn (vgl. Barrett en Fudge, 1981). Vanuit een dergelijk standpunt verandert het beleid voortdurend mee met de daadwerkelijk uitgevoerde acties tijdens het uitvoeringsproces.

Appreciatie van afwijkingen

Wanneer wordt afgeweken van beleid wordt dit door de meeste auteurs als negatief beschouwd (vgl. Pressman en Wildavsky, 1984; Bardach, 1977). In

het beste geval wordt door auteurs erkend dat ook in de implementatiefase nieuw beleid gemaakt wordt. Afwijkingen van het voorgenomen beleid moesten volgens dit beeld vermeden worden (vgl. Porter en Harper, 2003:55). De meeste implementatie-onderzoeken focussen daarmee op hoe een efficiënte organisatie voor de implementatie van beleid kan worden gevormd (Åstrand et al., 2005:54). Het afwegingsproces tussen wel of niet afwijken van het voorgenomen beleid blijft zo buiten beeld.

Er zijn ook auteurs die deze kijk op afwijken van beleid niet delen. Vooral de bottom-up auteurs hebben aandacht besteed aan het feit dat de implementatie van voorgenomen beleid uiteindelijk uitgevoerd wordt door frontlijnwerkers (Lipsky, 1980; Jordan, 1995). De focus op de complexiteit van hun werk leidt ertoe dat op een andere manier wordt gekeken naar afwijkingen van het voorgenomen beleid (Hill, 1993:2). In plaats van afwijkingen te zien als falen, laten bottom-up auteurs zien hoe frontlijnwerkers omgaan met de problemen die ze in hun werk tegenkomen, en de manier waarop ze desondanks proberen om zo goed mogelijke diensten te leveren. Zo is onder meer duidelijk geworden dat een deel van de afwijkingen van voorgenomen beleid de oorzaak is van in meer of mindere mate misplaatst beleid (Hill, 1993:2-3). Bovens en Zouridis (2002:181-182) stellen dat frontlijnwerkers hun verantwoordelijkheid voor beslissingen kunnen kwijtraken door het via automatisering top-down opleggen van beleid. Daardoor loopt een organisatie het gevaar blind te worden voor deze negatieve consequenties van het beleid. Mosier et al. (2000) sluiten daarbij aan door te stellen dat het gevaar bestaat dat risico's worden genegeerd wanneer niet van voorgenomen beleid kan worden afgeweken.

De discussie over de appreciatie van beleid speelt ook een rol bij de manier waarop afwijkingen van beleid beoordeeld worden in evaluatieonderzoek. Een deel van de onderzoekers op dit gebied hecht belang aan het meten van de mate waarin de uitvoering conform het voorgenomen beleid heeft plaatsgevonden. Andere auteurs willen juist meten of en hoe het strategisch beleid een bijdrage levert aan het verhogen van de kwaliteit van beslissingen die tijdens het uitvoeringsproces worden gemaakt (Faludi en Korthals Altes, 1994). Deze auteurs laten daarbij dus de mogelijk open dat er afwijkingen van het voorgenomen beleid zullen plaatsvinden.

Omgaan met afwijkingen

Gewenst of niet, afwijkingen van beleid zijn aan de orde van de dag. Verschillende auteurs zijn ingegaan op de vraag hoe met afwijkingen kan worden omgegaan. Top-downers zijn geneigd om te proberen afwijkingen tot een minimum te beperken (vgl. Pressman en Wildavsky, 1984). Bottom-uppers stellen zich eerder op het standpunt dat de acties van uitvoerders geen afwijkingen van beleid zijn, maar dat deze acties zelf het beleid vormen (vgl. Lipsky, 1980). Anderen kiezen een tussenvorm. Suchman (1987) stelt bijvoorbeeld dat beleidsplannen als gids in plaats van als blauwdruk gezien zouden moeten wor-

den. Wanneer beleid als gids wordt gezien, worden afwijkingen een normaal onderdeel van het uitvoeringsproces en kunnen maatregelen worden genomen om het bewust afwijken van beleid te faciliteren.

2.8 Conclusies literatuuronderzoek

Het is bijna onmogelijk om op basis van de actuele stand van de literatuur over beleidsimplementatie eenduidige en gedetailleerde verwachtingen uit te spreken over het verloop van uitvoeringsprocessen. Hill en Hupe (2009:57-79) presenteren de actuele literatuur in de eerste plaats als een debat waarin zeer verschillende opvattingen en conclusies aan de orde komen. Ook van de in dit hoofdstuk gepresenteerde literatuur is een groot deel niet zonder meer met elkaar verenigbaar. Op hoofdlijnen zijn echter wel enkele conclusies te trekken. Dat doe ik hieronder voor elk van de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid? Over deze eerste onderzoeksvraag komt in de literatuur de discussie naar voren over de vraag of beleid überhaupt in staat is om in het uitvoeringsproces terecht te komen. Top-down benaderingen zien dit als het doel van de implementatiefase. Zij brengen op verschillende manieren de variabelen of condities in kaart waaronder het beleid in het uitvoeringsproces terecht zal komen (vgl. Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). Bottom-uppers Waeltherly en Lipsky (1978:172) geloven daarentegen niet dat het beleid sturend kan zijn in uitvoeringsprocessen. Enkele van de bestaande synthesen uit de bestaande literatuur stellen dat in het uitvoeringsproces verschillende gelijkwaardige actoren met elkaar in discussie gaan, waarbij elke actor zijn eigen beleid inbrengt. Wanneer we de zoektocht naar beschikbare literatuur verbreden naar andere wetenschapsgebieden zien we dat voorgenomen beleid op verschillende manieren in het afwegingsproces van betrokkenen kan terechtkomen. Uit de literatuur over inscripties en kennismanagement blijkt dat organisaties zelf een actieve bijdrage kunnen leveren aan het verbinden van beleid en uitvoeringsproces. Dat kan door het ontwikkelen van inscripties die kunnen helpen om het beleid van invloed te laten zijn op betrokken medewerkers. Ook kan gekeken worden naar het gebruik van verschillende informatie- en communicatiekanalen. Op basis van de literatuur over ICT (Bovens en Zouridis, 2002; Snellen, 2002) mag verder verwacht worden dat automatisering ook tijdens de uitvoering van strategisch voorraadbeleid een belangrijke rol speelt bij het verplaatsen van beleid van beleidsplan naar werkvloer.

Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? Ook bij de tweede onderzoeksvraag zijn vanuit de literatuur verschillende antwoorden mogelijk. Bij de top-down benaderingen wordt het antwoord gezocht in variabelen en condities vanuit

de omgeving van het uitvoeringsproces. Er mogen geen fouten zitten in het ontwerp van het beleid, de uitvoering van beleid moet op een goede manier worden begeleid en de condities waaronder het beleid is opgesteld mogen niet veranderen (vgl. Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). Volgens auteurs binnen de bottom-up benadering zijn het de uitvoerenden zelf die bepalen waarmee zij in hun werk wel en niet rekening houden (vgl. Lipsky, 1980). Ook kan de introductie van spontane vormen van beleid de rol van het beleid in dagelijkse beslissingen verstoren (Mintzberg en Jørgensen, 1987). De theorie over heen- en terugdenken (Elmore, 1979, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1992; Hoppe et al., 1998), een synthese van top-down en bottom-up benaderingen, stelt dat door middel van terugdenken in beeld kan worden gebracht op welke momenten uitvoerders van beleid beslissingen nemen. Op basis daarvan kunnen beleidsmakers hun beleid afstemmen op de beslismomenten van uitvoerders. Het translatiemodel vult hierbij aan dat beleid bij dagelijkse beslissingen onder druk van andere actanten altijd aan verandering onderhevig is.

Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? In de literatuur wordt met betrekking tot deze onderzoeksvraag vooral een discussie gevoerd over welke actoren en factoren precies van belang kunnen zijn bij implementatie van beleid. Onderzoekers zijn het erover eens dat tijdens de implementatie van beleid naast het voorgenomen beleid ook veel andere variabelen van invloed zijn op het verloop van het proces. Hoewel diverse auteurs pogingen hebben gedaan om deze variabelen samen te vatten en te categoriseren, lijkt het op basis van de huidige stand van de literatuur niet mogelijk om tot een eenduidige categorisering te komen. Dat komt onder meer doordat variabelen een grote verscheidenheid kennen in abstractie, en doordat de invloed van variabelen op de implementatie mede afhankelijk is van de aanwezigheid van andere variabelen (vgl. O'Toole, 1986; Bressers en Ringeling, 1995). Een zinvol alternatief voor het opsommen van variabelen is het zoeken naar manieren waarop met de vele variabelen in een uitvoeringsproces kan worden omgegaan. Netwerkbenederingen zoeken hiervoor oplossingen in horizontale overlegstructuren waarin gelijkwaardige actoren in onderling overleg tot overeenstemming komen (vgl. Sabatier, 1986; Koppenjan en Klijn, 2004).

Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie er uit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid? Deze onderzoeksvraag kan per definitie slechts op basis van de onderzochte cases worden beantwoord. Op basis van de literatuur kan wel gesteld worden dat de vraag aansluit bij de algemene trend, dat er steeds vaker gezocht wordt naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). In veel recente theorievorming zijn elementen van beide benaderingen met elkaar gecombineerd tot een nieuw geheel. Wan-

neer we ons concentreren op deze modellen blijkt dat syntheses verschillende betrokkenen bij het uitvoeringsproces gelijkwaardiger benaderen. Dit komt vooral naar voren bij de netwerkbenadering. Daarnaast wordt het uitvoeringsproces in recente benaderingen veelal als een proces in de tijd beschouwd. Dit is vooral het geval bij heen- en terugdenken en bij het organiseren in scripts.

Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces? Deze vijfde onderzoeksvraag kent een normatieve lading doordat discussie mogelijk is over wat een goede balans is tussen het uitvoeren van voorgenomen beleid en het recht doen aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten. Top-down en bottom-up benaderingen verschillen hierover van inzicht. Top-down benaderingen gaan ervan uit dat de implementatie van beleid pas succesvol is wanneer het voorgenomen beleid conform is gerealiseerd. Mazmanian en Sabatier (1989) stellen zelfs dat gelijkblijvende omstandigheden een van de condities is voor geslaagde beleidsuitvoering. Vanuit bottom-up benaderingen wordt benadrukt dat het afwijken van voorgenomen beleid lang niet altijd slecht hoeft te zijn (Mintzberg en Jørgensen, 1987).

In hoofdstuk 8 zullen we zien welke elementen uit de in dit hoofdstuk beschreven theorievorming over beleidsimplementatie terugkomen in de data die uit het veldwerk bij vier corporaties naar voren komt. Daar kom ik ook terug op de hierboven geschetste conclusies.

3 Cases onderzoeken met Actor-Netwerk Theorie

In paragraaf 1.5 is al ingegaan op de onderzoeksmethoden die in dit proefschrift worden gebruikt. Daarbij is ook aangegeven dat het hart van het onderzoek bestaat uit casestudies. In dit hoofdstuk wordt op dit onderdeel dieper ingegaan. Allereerst leg ik de keuze voor casestudies uit, en ga ik in op de manier waarop de cases met behulp van de Actor-Netwerk Theorie zijn bestudeerd. In paragraaf 3.2 is er door middel van een aantal kerngegevens een eerste kennismaking met de onderzochte corporaties. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen over de methode van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethode

De verzameling van data vindt in dit onderzoek plaats door middel van het bestuderen van vier cases. In deze paragraaf wordt ingegaan op de keuze voor deze methode, en de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd.

Kiezen voor kwalitatief onderzoek

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 is het doel van dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van alternatieven voor de top-down en bottom-up benaderingen van beleidsimplementatie. Daarnaast wil ik handvatten ontwikkelen voor de implementatie van beleid in de praktijk, in de eerste plaats bij woningcorporaties. De centrale vraag die voor dit doel beantwoord moet worden is: Op welke wijze verloopt het implementatieproces van strategisch voorraadbeleid bij woningcorporaties, en op welke wijze kan dit proces zodanig worden verbeterd, dat zowel het voorgenomen beleid als nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten daarin een plek krijgen? Dit is een tamelijk open vraag, die in de eerste plaats vraagt naar het 'hoe' van implementatie. Daarom is het nuttig om als eerste stap met open vizier en stap voor stap de huidige implementatiepraktijk te ontrafelen. Dit kan door middel van casestudies.

Vanwege de complexiteit van uitvoeringsprocessen is de casestudie in dit vakgebied de meest gebruikte methode (Yin, 1982:40; O'Toole, 2000:269). Implementatie wordt bekeken als een (langlopend) proces in de tijd. Veel verschillende variabelen spelen hierbij een rol. Een deel daarvan maakt bovendien niet direct een onderdeel uit van de cases, maar heeft er wel invloed op (Yanow, 1996). Het voordeel van een aanpak met casestudies is dat de diepgang van het onderzoek vergroot kan worden. Het nadeel bij dit voordeel is echter dat binnen de tijd die voor dit onderzoek beschikbaar is, slechts een beperkt aantal cases kan worden onderzocht. Dit brengt vragen met zich mee over de mate waarin de resultaten van het onderzoek in aanmerking komen voor generalisatie.

In het verleden is implementatieonderzoek bekritiseerd vanwege het hoge

percentage studies dat met casestudies als onderzoeksmethode wordt uitgevoerd (vgl. Goggin, 1986). Goggin et al. (1990:17-19) hebben gepleit voor een, in hun woorden, meer wetenschappelijke en systematische aanpak. Hierbij zouden kwantitatieve methoden een grotere rol moeten spelen. Flyvbjerg (2007) wijst daarentegen op de voordelen die cases bieden. Allereerst gaat hij daarbij in op de waarde van de concrete, praktische en contextafhankelijke informatie die in cases wordt verkregen. Voor de ontwikkeling van sociaal-wetenschappelijke theorie is diepgaande kennis nodig die alleen via casestudies kan worden verkregen (Flyvbjerg, 2007:392). Ook laat hij zien dat een beperkt aantal cases, indien goed geselecteerd, te generaliseren is naar een breder toepassingsbereik. De kritiek dat cases door onderzoekers gemakkelijk kunnen worden misbruikt om hun eigen hypothesen te onderstrepen gaat volgens Flyvbjerg niet op. Uit de literatuur blijkt dat eerder het omgekeerde het geval is. Door de diepgaande aanpak bij cases komen onderzoekers relatief vaak tot de conclusie dat hun eigen beelden niet kloppen met de gevonden data (ibid.:399).

Ondanks de nuancerings van Flyvbjerg is case-onderzoek niet zonder problemen. In het onderstaande ga ik verder in op de manier waarop het onderzoek in dit proefschrift is vormgegeven en de manier waarop ik ben omgegaan met mogelijke problemen van het onderzoeksdesign.

Actor-Netwerk Theorie

De onderzoeksmethode binnen de cases is voor een groot deel gebaseerd op methoden uit de Actor-Netwerk Theorie (ANT). ANT is ontwikkeld binnen het vakgebied van de wetenschapsstudies (vgl. Latour, 1987). Inmiddels wordt ANT op verschillende manieren betrokken in onderzoek in een groot aantal wetenschapsgebieden, waaronder ook onderzoek op het gebied van volkshuisvesting (Cowan en Carr, 2008; Gabriels en Jacobs, 2008; Cowan, Morgan en Mc-Dermont, 2009). ANT kenmerkt zich door een focus op het werk dat betrokkenen doen om een netwerk van mensen en dingen tot stand te brengen en bij elkaar te houden (Latour, 2005). De theorie geeft handreikingen om tijdens het onderzoek dicht bij het onderzoeksobject te blijven. Vooroordelen en veronderstellingen die een versturende werking kunnen hebben, worden door ANT zichtbaar gemaakt, zodat ze zoveel mogelijk vermeden kunnen worden. Door het onderzoeksdesign te baseren op de lessen van ANT wordt voorkomen dat al voorafgaand aan het onderzoek een – al dan niet expliciete – keuze wordt gemaakt tussen top-down en bottom-up theorieën. Daardoor ontstaat ruimte om te zoeken naar syntheses die meer zijn dan slechts een tussenvorm van die twee benaderingswijzen. Zo'n synthese ontstaat in de eerste plaats vanuit de casestudies. De kernbegrippen van ANT maken de ruimte om de betrokkenen bij de onderzochte uitvoeringsprocessen zelf te laten vertellen over wat zij hebben gedaan. ANT kan om deze reden ook worden aangeduid als een negatieve theorie (ibid., 2005:105). Het gaat vooral over welke vooroordelen

en veronderstellingen niet kloppen, in plaats van dat het iets zegt over hoe de wereld er dan wel uitziet. De betekenis van ANT voor dit onderzoek wordt hieronder neergezet in drie thema's: de focus op netwerken, de overeenkomsten tussen mensen en dingen, en het volgen van de betrokkenen.

Focus op netwerken

Een belangrijk onderdeel van ANT is de focus op netwerken (Law, 1992; Czarniawska, 2004b, 2008; Latour, 2005). Elke sociale en technische entiteit kan volgens ANT als een netwerk worden beschouwd. Zulke netwerken bestaan niet zomaar, maar moeten voortdurend worden onderhouden. Ook een woning kan bijvoorbeeld als netwerk worden beschouwd. Een woning bestaat niet zomaar. Er moet veel werk worden verzet voordat een woning ergens staat. En ook wanneer de woning er al staat, blijven er voortdurend werkzaamheden nodig om het netwerk dat de woning vormt, bij elkaar te houden. De inrichting van de woning wordt regelmatig vernieuwd, er wordt geschilderd, er worden reparaties verricht en ook de bewoners wisselen wel eens. Dit is allemaal nodig om de woning een woning te laten worden en blijven. Als een of meer onderdelen wegvallen is de woning niet meer dezelfde woning, en op een gegeven moment zullen we zelfs zeggen dat het overgebleven netwerk helemaal niet meer als woning bestempeld kan worden. Met andere woorden: wanneer het maken en bij elkaar houden van het netwerk stopt, stopt ook de woning te bestaan (vgl. Latour, 2005:35). Deze manier van kijken naar netwerken is vooral nuttig naarmate de complexiteit van het netwerk toeneemt. In de hoofdstukken 4 t/m 7 zullen we zien dat dingen zoals automatiseringssystemen, maar ook ouderwetse lijsten op papier, schakels vormen in het netwerk van de implementatie. Zonder dergelijke schakels valt het netwerk al snel uit elkaar. Een voorbeeld zijn de maatregelen die een corporatie bij mutatie wil nemen in een woning. Die worden bij de uitvoerende medewerkers bekend via het primaire automatiseringssysteem. De gegevens worden op hun beurt weer ingevoerd door de afdeling automatisering vanuit een kopie van het beleidsplan. Wanneer een van de onderdelen van dit korte netwerk wegvalt – of dat nu de menselijke onderdelen zijn of de andere onderdelen – zal de implementatie van het beleid spaak lopen, oftewel ophouden te bestaan.

De gerealiseerde maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid van de casestudies zijn ook als een netwerk te beschouwen. Eenmaal gerealiseerd neemt zo'n maatregel de vorm aan van een coherent netwerk. Gedurende de implementatie is het netwerk echter voortdurend in beweging (vgl. Law en Hassard, 1999). Aan het begin van het uitvoeringsproces bestaat het netwerk van een maatregel slechts uit enkele zinnen die zijn opgeschreven in een strategisch voorraadbeleid, en een bijbehorende auteur. Gedurende het uitvoeringsproces wordt het netwerk echter steeds sterker en langer. In de hoofdstukken 4 t/m 7 is te zien hoe onder meer gemeentelijke overheden,

begrotingen, subsidies, projectmedewerkers, bakstenen en kalkzandsteen onderdeel kunnen worden van het netwerk van de maatregelen.

Bij netwerken wordt in de eerste plaats vaak gedacht aan een focus op de entiteiten die het netwerk vormen. De ANT-benadering legt echter vooral de nadruk op het aan elkaar knopen van die entiteiten. De termen 'werknet' (Latour, 2005:132) en 'actienet' (Czarniawska, 2004b) zijn qua betekenis vrijwel gelijk aan de term netwerk, maar benadrukken het actieve deel van de term door dit voorop te plaatsen. Ook in dit onderzoek ligt de nadruk op de manier waarop de onderdelen van het netwerk van een te implementeren maatregel aan elkaar worden geknoopt, en minder op de onderdelen zelf.

Een andere consequentie van de focus op netwerken is dat het onderzoek zich niet hoeft te beperken tot implementatie binnen een organisatie. ANT trekt zich weinig aan van de grenzen die in de literatuur rondom organisaties worden getrokken. En ook in de praktijk van implementatie worden deze grenzen regelmatig overschreden (O'Toole, 1986, 2000; Mischen, 2007). Het netwerk van de implementatie kan zo dus ook onderdelen van verschillende organisaties omvatten (vgl. Hjern en Porter, 1981).

De overeenkomsten tussen mensen en dingen

Een van de meest opvallende statements van de Actor-Netwerk Theorie is dat het geen a priori onderscheid maakt tussen mensen en dingen (Latour, 2005). Natuurlijk zijn er verschillen tussen mensen en dingen, maar die verschillen zijn volgens ANT geen onveranderbare situatie die voorafgaand aan een onderzoek zomaar als vaststaande feiten kunnen worden aangenomen. Pas in de interactie tussen mensen en dingen komen de verschillen tussen de twee tot stand. In die interactie hebben mensen en dingen invloed op elkaar. De vrijheid van mensen kan bijvoorbeeld beperkt worden door computers en telefoons (Harbers, 1997, 2007; Verbeek, 2000). Aan de andere kant laat Bijker (1995) zien dat er geen sprake is van technologisch determinisme. Mensen kunnen ook de technologische ontwikkelingen beïnvloeden door de keuzes die ze maken. Voor gebouwen geldt hetzelfde (vgl. Gieryn, 2002). Woningcorporaties hebben grote vrijheid om te bepalen hoe zij hun gebouwen willen laten bouwen. Aan de andere kant hebben gebouwen, als ze er eenmaal staan, ook invloed op de woningcorporatie. Bijvoorbeeld doordat een duur gebouw de investeringsruimte voor nieuwe initiatieven beperkt, of omdat de architectonische kwaliteiten van bouwkundig slechte woningen de sloop van die woningen lastiger maakt. En ook op het individuele niveau kunnen gebouwen mensen beïnvloeden. Denk maar eens aan het sick-building syndroom. Of gewoon aan wat iemand wel of niet een mooi en prettig gebouw vindt om in te wonen of werken.

De stelling dat mensen en dingen in staat zijn om elkaar te beïnvloeden, heeft consequenties voor het onderzoek. Om de symmetrie tussen mensen en dingen op dit punt te benadrukken gebruikt Latour (2005) de term *actant*.

Deze term is afkomstig uit de semiotiek en betekent daar “that which accomplishes or undergoes an act” (Greimas en Courtés, 1982:5). Een actant kan zowel een mens, een ding als een dier of een concept zijn. Het onderzoek beperkt zich niet tot de menselijke actanten, maar tracht juist alle actanten die van belang zijn voor het uitvoeringsproces op een gelijkwaardige manier in beeld te brengen. De toegevoegde waarde van het gebruik van het begrip actant ligt in de mogelijkheid om de invloeden die mensen en dingen hebben op het uitvoeringsproces op een gelijkwaardige manier te beschrijven.

Volg de actanten

Een belangrijke manier om vooroordelen en veronderstellingen die een versturende werking kunnen hebben te vermijden, is het bekijken van de cases door de ogen van de betrokkenen. Op deze manier kan het netwerk van betrokken actanten in kaart worden gebracht. De literatuur over implementatie kan daarbij verstorend werken. Deze literatuur wordt tijdens het veldwerk dan ook – tijdelijk – terzijde geschoven.

In plaats van vanuit een helicopterview een globaal beeld van de situatie te schetsen, wil ANT naast elke betrokkene staan om een gedetailleerd beeld vanuit meerdere gezichtspunten te kunnen geven (Latour, 1996). Dat is, zoals Czarniawska en Joerges (1996:15) het verwoorden, niet omdat de betrokkenen het beter weten, maar omdat ze het weten. Binnen het implementatieonderzoek wordt het belang hiervan onderkend. Onderzoekers die negeren hoe betrokkenen bij de implementatie hun eigen omstandigheden beoordelen, lopen grote kans om belangrijke delen van de verklaring voor het onderzochte uitvoeringsproces te missen (O’Toole, 2000:269). Na afloop van het onderzoek per case komt de literatuur weer in beeld, en wordt de data uit de cases daarmee verbonden.

Afbakening van de cases

Binnen het onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie. De reden voor die meervoudigheid is dat analytische generalisatie daardoor gemakkelijker wordt (Patton, 1980; Yin, 2009). In totaal worden vier cases onderzocht. Elke casestudie wordt uitgevoerd bij één woningcorporatie. Een case omvat de uitvoeringsprocessen van enkele geselecteerde maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid van die corporatie. Deze processen worden in principe onderzocht vanaf het moment waarop de eerste ideeën ontstonden in het voorraadbeleid, tot het moment waarop projecten worden opgeleverd dan wel gestopt. Door meerdere cases te kiezen, en binnen de cases meerdere processen te volgen, wordt de interne validiteit van het onderzoek versterkt (Segers, 1999:354).

Waar implementatieonderzoek precies moet beginnen is onderwerp van discussie (Hill en Hupe, 2009:139-142). Dit punt hangt sterk samen met de in hoofdstuk 1 beschreven definities van beleid en implementatie. De grens tus-

sen wat nog het maken van beleid genoemd kan worden, en wat uitvoering van beleid is, bleek daar al niet eenduidig. In het onderzoek is vanuit praktisch oogpunt steeds begonnen bij een vastgesteld strategisch voorraadbeleidsplan. Gebaseerd op de ANT-benadering is dit in het onderzoek niet als een harde grens gehanteerd. Gebeurtenissen voorafgaand aan de vaststelling van het strategisch voorraadbeleid worden wel meegenomen in de beschrijving wanneer ze een directe relatie hebben met gebeurtenissen tijdens het proces.

Een ander discussiepunt bij het ontwerpen van implementatieonderzoek is de vraag hoe wordt omgegaan met de scheidslijnen tussen organisaties. Veel onderzoek is gedaan op het niveau van één organisatie (Mischen, 2007:553). Bij complexe uitvoeringsprocessen is het echter meer regel dan uitzondering dat er meerdere organisaties bij het proces betrokken zijn (O'Toole, 1986:182). Dat is de reden dat een aantal auteurs heeft gepleit voor het beschrijven van implementatie in termen van netwerken (Scharpf, 1978; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004). Zoals hierboven aangegeven kan het netwerk van implementatie worden beschreven op basis van de principes van de Actor-Netwerk Theorie.

Een derde thema met betrekking tot de reikwijdte van implementatieonderzoek is het einde van het uitvoeringsproces. In dit onderzoek worden uitvoeringsprocessen gevolgd tot en met de oplevering van concrete maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid. Daarmee wordt de weg van input naar output bekeken. Beleid wordt echter in de eerste plaats op haar outcome beoordeeld (vgl. Schalock, 2001). Ook Van Meter en Van Horn (1975:449) stellen dat een beleid weliswaar volledig geïmplementeerd kan zijn, maar dat dat nog niet hoeft te betekenen dat de geïmplementeerde maatregelen ook de gewenste vruchten afwerpen. De reden om dit niet bij het implementatieonderzoek te betrekken is dat de outcome niet alleen wordt bepaald door de mate van implementatie, maar ook door een heleboel factoren die niets met de implementatie van doen hebben (Hill en Hupe 2009:137). Het einde van het uitvoeringsproces is dan ook niet de outcome, maar de output van een beleid. In de cases gaat het dan concreet om de oplevering van concrete maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid, dan wel het besluit om de uitvoering van het beleid stop te zetten.

Selectie van de cases

Voorafgaand aan het daadwerkelijke case-onderzoek is uiteraard gezocht naar geschikte corporaties. Een eerste selectie is gemaakt op basis van praktische randvoorwaarden. De corporaties die meedoen aan het onderzoek moeten uiteraard beschikken over een strategisch voorraadbeleid. Ook moet de intentie aanwezig zijn om het beleid te implementeren. Wanneer dat niet zo is kan de verleiding groot zijn om vingerwijzend te concluderen dat de implementatie heeft gefaald (Hill en Hupe, 2009:140). Meer zinvolle conclusies kun-

nen echter getrokken worden over beleid waarbij de intentie tot implementatie wel bestaat. Om dit te borgen worden er een aantal eisen aan beleid en uitvoering bij de deelnemende corporaties gesteld. De aanwezigheid van globale doelen in de vorm van een missie, visie en portfoliодоelstellingen, en concrete maatregelen in de vorm van exploitatielabels zijn de minimale vereisten die aan het strategisch voorraadbeleidsplan worden gesteld. Ook moet het mogelijk zijn om enkele projecten van initiatief tot oplevering te volgen. Het uitvoeringsproces van die projecten moet iets kunnen zeggen over de manier waarop het strategisch voorraadbeleid is uitgevoerd. Vanwege de doorlooptijd van grote projecten moet het strategisch voorraadbeleid minimaal zo'n 5 jaar oud zijn.

Binnen de groep van corporaties die voldoet aan de praktische randvoorwaarden is op methodologische gronden een verdere selectie gemaakt. Cases kunnen, afhankelijk van het onderzoeksdoel, worden geselecteerd op basis van vijf verschillende uitgangspunten (Patton, 1980:105; Segers, 1999:355). Ten eerste kan een selectie van extreme of deviante gevallen kan worden gemaakt om inzicht te krijgen in afwijkingen van de 'normale' situatie. Een tweede uitgangspunt is te kiezen voor typerende gevallen. Daar wordt volgens Patton voor gekozen om de 'normale' situatie inzichtelijk te maken. Het derde uitgangspunt is maximumvariatie. Voor het vinden van algemeen geldende patronen wordt veelal gekozen voor dit uitgangspunt. De gekozen cases zijn dan zodanig verschillend van elkaar dat ze samen een groter deel van de totale populatie dekken. Het omgekeerde geldt bij het vierde uitgangspunt: minimumvariatie. Deze manier van case selectie wordt toegepast als het onderzoek meer op overeenkomsten tussen vergelijkbare cases gespitst is. Het vijfde en laatste uitgangspunt is kiezen voor kritische gevallen. Hierbij is dan de redenering dat wanneer bepaalde patronen zich (zelfs) in een kritische situatie voordoen, deze zeker in een 'normale' situatie van toepassing zijn. Dit onderzoek is erop gericht om uiteindelijk ook praktische aanbeveling te doen die ook door andere dan de onderzochte corporaties kunnen worden toegepast. Daarom ligt het voor de hand om cases zo te selecteren dat een grote mate van maximumvariatie wordt verkregen. Met een maximumvariatie kan eerder sprake zijn van het generaliseren van uitspraken naar een groter toepassingsbereik.

Tijdens het selectieproces is voor het verkrijgen van maximumvariatie vooral gekeken naar de omvang van de corporaties in aantal verhuureenheden, en naar verschillen in de aard van het werkgebied. Uiteindelijk zijn er vier corporaties geselecteerd: Leyakkers uit Rijen, Bo-Ex uit Utrecht, Vestia Rotterdam Noord (onderdeel van Vestia Groep) en een anonieme corporatie die wordt aangeduid met de gefingeerde naam Groenveld Wonen. Van de onderzochte corporaties werken Groenveld Wonen en Leyakkers in het landelijk gebied. Het bezit van Bo-Ex en Vestia Rotterdam Noord bevindt zich in stedelijk gebied. Vestia Rotterdam Noord heeft als onderdeel van Vestia Groep te

maken met overkoepelend beleid, en met een gezamenlijke projectontwikkelaar van Vestia. De corporaties verschillen sterk in omvang. Groenveld Wonen bezit ongeveer 2.300 wooneenheden, Leyakkers 6.400 en Bo-Ex 8.300. Vestia Rotterdam Noord beheert 7.100 wooneenheden. Vestia Groep heeft in totaal 72.000 wooneenheden in bezit.⁴ In paragraaf 3.2 presenteer ik ter kennismaking met de vier onderzochte corporaties een aantal gegevens die een eerste indruk geven van de variatie tussen de cases en andere corporaties in de sector.

De onderzochte corporaties zijn gevonden via internet en de netwerken van TU Delft-onderzoekers. Op basis van informatie op hun websites en in jaarverslagen is bekeken of de gevonden corporaties aan de gestelde randvoorwaarden voldeden. Corporaties die op basis van deze informatie geschikt leken zijn benaderd voor een intakegesprek. Met zes corporaties is een intakegesprek gevoerd. Dit gesprek is benut om nader in te gaan op de randvoorwaarden voor deelname aan het onderzoek. In het gesprek is verder aan de orde geweest wat het onderzoek inhoudt, en welke concrete projecten binnen de casestudie kunnen worden bekeken. Op basis van de intakegesprekken viel één corporatie af omdat bleek dat deze niet in voldoende mate voldeed aan de hierboven gestelde randvoorwaarden. Een andere corporatie zag zelf af van deelname omdat men daar de tijdsinvestering in het onderzoek te groot vond.

In overleg met vertegenwoordigers van de geselecteerde corporaties is steeds een aantal projecten gekozen die de implementatie van het strategisch voorraadbeleid bij de betreffende corporatie zo goed mogelijk in beeld brengen. Daarbij is vooral gezocht naar een zo breed mogelijk palet aan verschillende typen maatregelen binnen de praktische mogelijkheden van de onderzochte corporaties. Naarmate de omvang van de corporatie groter is en het strategisch voorraadbeleid langer in gebruik is, zijn de keuzemogelijkheden groter. In de volgende paragraaf introduceer ik de maatregelen inhoudelijk. In hoofdstuk 8 zal blijken dat niet alle maatregelen direct uit het voorraadbeleid voortkomen. Deze maatregelen zijn in het onderzoek opgenomen omdat zij vaak wel een relatie hebben met het (zich ontwikkelende) strategisch voorraadbeleid, of juist iets kunnen zeggen over de afwezigheid van die relatie.

Dataverzameling binnen de cases

In het algemeen zijn documentatie, archieven, interviews, directe observatie, participerende observatie en objecten de meest gebruikte bronnen bij casestudies (Yin, 2009:101). Binnen implementatieonderzoek wordt veel informa-

⁴ Deze cijfers zijn afgerond op honderdtallen. Ze zijn gebaseerd op cijfers over 2007 van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en, voor Vestia Rotterdam Noord, op het jaaroverzicht 2007 van Vestia Groep (2008).



Het archief
van Groenveld
Wonen

tie uit de eerste hand verzameld met behulp van semigestructureerde interviews met betrokkenen, focusgroepen en participatieve observatie (Werner, 2004:6). In dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van documenten en interviews. Documenten zijn vooral belangrijk om data, betrokkenen en sleutelmomenten van het uitvoeringsproces te achterhalen. Daarnaast kunnen documenten ook gebruikt worden om interpretaties en reacties van betrokkenen op sleutelmomenten te achterhalen (Yin, 1982:46). De documenten vormen daarnaast een voorbereiding op de interviews. In de interviews kunnen aanvullende feiten en meningen van betrokkenen worden verzameld (ibid, 1982:44).

Bij de keuze voor onderzoeksmethoden speelt mee dat het inzetten van meerdere methoden een van de middelen is waarmee tot triangulatie van data kan worden gekomen. Triangulatie is belangrijk om de validiteit van de data te waarborgen (Yin, 2009:40). Door de resultaten van het onderzoek te baseren op zowel informatie uit documenten als interviewdata, wordt zo veel mogelijk voorkomen dat een door de methode veroorzaakte vertekening van de data in de eindresultaten terechtkomt.

De mogelijkheid om volledige uitvoeringsprocessen op onderling vergelijkbare wijze in beeld te brengen is ook sterk van invloed op de keuze voor documenten en interviews. Omdat de onderzochte processen de doorlooptijd van dit onderzoek overschrijden is observatie (direct of participatief) niet van begin tot einde van het uitvoeringsproces mogelijk. Vanwege de gewenste vergelijkbaarheid van informatie uit verschillende delen van het proces heb ik ervoor gekozen om deze methode niet als volwaardig onderdeel van het case-onderzoek op te nemen. Overigens is in de praktijk wel op kleine schaal van deze methode gebruik gemaakt. Tijdens het onderzoek bij de corporatie heb ik aantekeningen gemaakt van zaken die ter plekke opvielen, of die tijdens informele gesprekken met medewerkers naar voren kwamen. Deze aantekeningen zijn gebruikt bij beslissingen over het zoeken van informatie in docu-

menten, bij het bepalen van de relevantie om bepaalde betrokkenen te benaderen voor een interview, en als input voor vragen tijdens de interviews.

Documentenstudie

Bij alle cases is begonnen met het analyseren van documenten uit het archief van de corporatie. Bij drie corporaties was er sprake van een omvangrijk centraal archief waar het grootste deel van de relevante documenten te vinden was. Daarnaast is veelvuldig gebruik gemaakt van persoonlijke archieven van corporatiemedewerkers. Bij Bo-Ex was het centrale archief zeer beperkt van omvang, en is voornamelijk van persoonlijke archieven gebruik gemaakt. Daarnaast zijn onder meer lokale en regionale kranten en publicaties van de gemeente als bron gebruikt. Een globaal overzicht van de gebruikte bronnen per corporatie is te vinden in de bijlage.

De chronologie van de gebeurtenissen is bij het verzamelen van documentatie als kapstok gebruikt. Informatie uit de documenten die betrekking heeft op het uitvoeringsproces is daarvoor in een database opgenomen. Aan elk stukje informatie is de datum gekoppeld waarop de informatie betrekking heeft. Daardoor is het mogelijk de informatie op datum te sorteren. Zo wordt duidelijk waar nog gaten zitten en welke vragen de informatie nog oproept. De documentenstudie is daarmee tevens een goede voorbereiding op de interviews, die in de volgende fase van het onderzoek centraal staan. Ook tijdens de interviews zijn nog een beperkt aantal aanvullende documenten in beeld gekomen. Deze zijn eveneens in de database opgenomen en gebruikt bij het verdere onderzoek.

Interviews

Betrokkenen die (veelvuldig) in de documenten voorkomen, zijn als eerste benaderd om door middel van een interview mee te werken aan het onderzoek. Bij latere interviews is hiervoor ook de informatie uit reeds afgenomen interviews gebruikt. Bij de interviews gaat het erom om de chronologische reconstructie die op basis van de documenten is gemaakt, aan te vullen en te verduidelijken. In de interviews kunnen zowel feiten als meningen van betrokkenen worden verzameld (Yin, 1982:44). De interviews kennen een semigestructureerd verloop met vrijwel uitsluitend open vragen.

Bij het voorbereiden van de interviews is ervoor gekozen om de vragen voor elke respondent afzonderlijk te bepalen. Dit is gedaan om de volgende redenen. Ten eerste zijn sommige respondenten maar een beperkte periode bij het uitvoeringsproces betrokken geweest. De vragen betroffen in eerste instantie alleen deze periode. Ook de rollen die respondenten binnen het onderzochte uitvoeringsproces hadden beïnvloedde de vraagstelling. Dit verschilde sterk per respondent. De onderzochte processen zijn zo omvangrijk, dat het onmogelijk is dat één respondent het gehele proces op een gedetailleerde manier volledig kan overzien. Binnen het onderzoek is het bovendien belang-



Interview met een respondent van Groenveld Wonen

rijk om zicht te krijgen op manier waarop betrokkenen hun eigen situatie beoordelen (vgl. O'Toole 2000:269). Daarom zijn de vragen steeds afgestemd op het deel van het proces dat de respondent vanuit zijn specifieke positie kan beoordelen. Welk deel van het proces dit is wordt grotendeels duidelijk tijdens de documentenstudie. Ook tijdens het interview kan echter nog naar voren komen dat de respondent bepaalde vragen niet of juist wel kan beantwoorden. Tot slot is er nog een derde aspect dat de vraagstelling beïnvloedde. Elk interview beantwoordt vragen, maar roept soms ook nieuwe vragen op. Deze nieuwe vragen zijn weer meegenomen in latere interviews. Nieuwe vragen kunnen er bovendien toe leiden dat respondenten worden gevraagd om aan een tweede interview mee te doen. Bij alle cases was dit bij een beperkt aantal respondenten het geval.

Van elk interview is een verslag gemaakt. Dit verslag is steeds voorgelegd aan de respondent. Een aantal respondenten heeft naar aanleiding daarvan nog aanvullende opmerkingen gemaakt. Na het verwerken van deze opmerkingen zijn de interviewverslagen gebruikt in het verdere onderzoek.

Beschrijven van de uitvoeringsprocessen

Wanneer in interviews geen relevante nieuwe informatie meer boven tafel komt, begint de schrijffase. De informatie die na het uitzoeken van documenten en het houden van interviews ter beschikking staat, is zo omvangrijk dat deze data op een of andere manier gesorteerd moet worden om het overzicht te behouden. Voor het sorteren van data zijn verschillende mogelijkheden beschikbaar. Zo kan bijvoorbeeld gesorteerd worden op vooraf of tijdens het sorteerproces te bepalen thema's (vgl. Van der Heijden, 2009). Aansluitend bij ANT is er in dit onderzoek voor gekozen om het aantal aannames vooraf zoveel mogelijk te beperken. Daarom is de informatie uit de documenten in eerste instantie niet thematisch, maar slechts chronologisch gesorteerd. Dit sluit ook aan bij de aannames die in dit onderzoek wel vooraf wordt gedaan, na-

Verwerken van de data uit documenten en interviews bij het Onderzoeksinstituut OTB



melijk dat beleidsimplementatie als een proces in de tijd kan worden gezien. Het chronologisch in kaart brengen van het uitvoeringsproces is dan belangrijk omdat invloedsfactoren van fase tot fase kunnen verschillen (Van Meter en Van Horn, 1975:474; Teisman, 1995).

De chronologisch gesorteerde informatie uit de documentenanalyse vormt de basis bij het beschrijven van de cases. De informatie uit de interviews is in de beschrijving gebruikt ter aanvulling op deze basisinformatie. De informatie uit zowel de documenten als de verslagen van de interviews is doorzoekbaar gemaakt. Nadat de chronologie was bepaald kon hierdoor aanvullend op onderwerp worden gezocht in alle beschikbare empirische data. De gebruikte zoekwoorden hangen af van de onderwerpen die in de documenten en interviewverslagen naar voren komen, en verschillen daarom van case tot case. Op deze manier kan een onderwerp uit een interview of document snel vanuit verschillende informatiebronnen worden bekeken.

Er is nog een reden om een chronologische beschrijving te hanteren. Hierdoor kunnen de onderzochte uitvoeringsprocessen namelijk op een verhalende, of narratieve manier worden gepresenteerd. Een narratieve benadering heeft als voordeel dat het op zichzelf een bijdrage levert aan het beantwoorden van de vragen die in dit onderzoek centraal staan. Een narratieve benadering kan inzicht geven in hoe- en waaromvragen die met andere onderzoeksmethoden onbeantwoord blijven (Lieblich et al., 1998:9; Czarniawska, 2004a:6-10; O'Reilly, 2005). Vooral het complexe samenspel van factoren die de implementatie beïnvloeden (vgl. Bressers en Ringeling, 1995:135) kan goed in beeld worden gebracht door middel van deze benadering.

In de uiteindelijke beschrijvingen zoals die in de volgende hoofdstukken zijn opgenomen is vanwege de leesbaarheid de chronologie soms opzij gezet voor een behandeling per onderwerp. Dit is bijvoorbeeld het geval bij parallelprocessen die slechts op een of enkele momenten in het uitvoeringsproces bij elkaar komen. In de beschrijvingen zijn geen citaten van respondenten gebruikt. Hiervoor is gekozen om de anonimiteit van de respondenten zoveel mogelijk te waarborgen. Na voltooiing van een eerste versie van de beschrijving is bij elke case steeds het overzicht van informatie uit de documenten en

de interviewverslagen nog eens doorgenomen om te controleren of alle relevante informatie in de beschrijving is terechtgekomen. Daarnaast zijn de conceptbeschrijvingen van de vier cases steeds voorgelegd aan de respondenten. Ook is steeds een workshop gehouden met respondenten om de conceptresultaten te presenteren en reacties mogelijk te maken. Bij alle cases heeft een groot deel van de respondenten van de mogelijkheid tot feedback gebruik gemaakt. Dit heeft steeds geleid tot kleine verbeteringen en aanvullingen van de beschrijvingen.

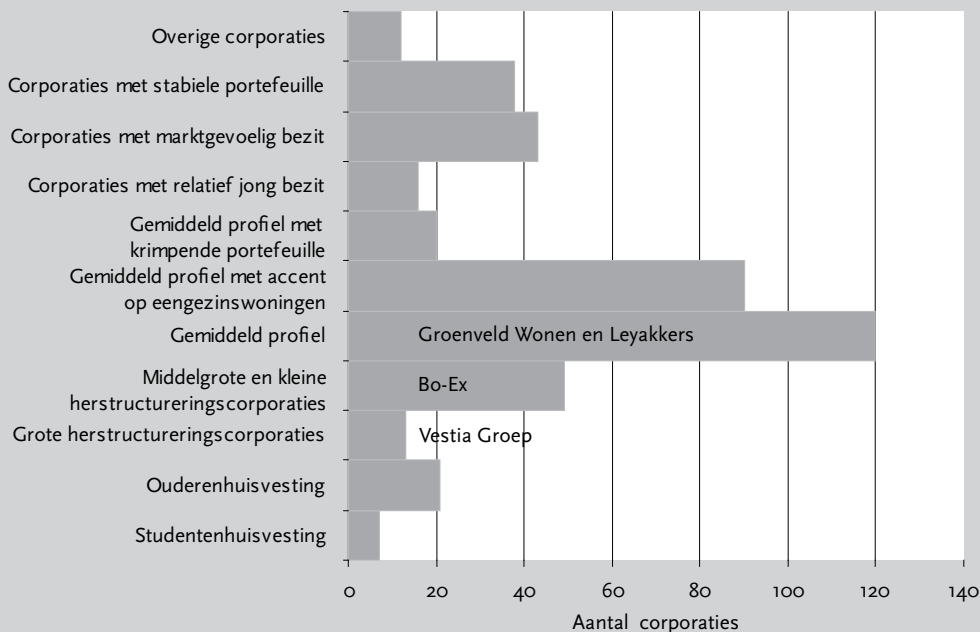
Analytische generalisatie

Een belangrijke discussie bij het doen van casestudies gaat over de vraag in hoeverre op basis van de bevindingen bij, in dit geval, vier corporaties conclusies kunnen worden getrokken die ook voor andere corporaties, maatschappelijke organisaties en overheden relevant zijn. Hieronder ga ik in op analytische generalisatie, een techniek waarmee de resultaten van casestudies via een koppeling met bestaande theorie een breder toepassingsbereik krijgen.

Er zijn twee vormen van generalisatie: statistische en analytische generalisatie (Yin, 2009:38-39). Bij statistische generalisatie kan een steekproef, mits zorgvuldig geselecteerd, naar een populatie worden gegeneraliseerd. Op deze wijze kan worden onderzocht in welke mate (welk percentage) van een populatie bepaalde eigenschappen vertoont. Bij casestudies is het vinden van dergelijke getallen echter niet het doel van het onderzoek. Casestudies zijn wel op een andere manier geschikt om data naar een breder theoretisch kader te generaliseren (Segers, 1999:354; Flyvbjerg, 2007; Yin, 2009:38-39). Dit kan door middel van analytische generalisatie, ook wel theoretische generalisatie genoemd. Analytische generalisatie houdt in dat de resultaten uit een of meerdere cases in verband worden gebracht met de bestaande literatuur over het betreffende onderwerp. Hierbij kan de data uit de cases de bestaande theorie versterken, nuanceren en aanvullen (vgl. ook Mitchel, 1983 en Seale, 1999:109-113). Volgens Mitchel (1983:207) is de mogelijkheid tot generalisatie vooral afhankelijk van de overtuigingskracht van de theoretische redenering. Analytische generalisatie wordt inmiddels in veel onderzoeken toegepast (zie bijvoorbeeld Ganzevles, 2007; Janssen-Jansen, 2004; Hoogenstijn en Van Middekoop, 2008).

Het selecteren van de cases speelt een belangrijke rol bij het vergroten van de mogelijkheden tot analytische generalisatie (Flyvbjerg, 2007:395-398; Yin, 2009:39). Hierboven ben ik al ingegaan op de keuze voor een maximumvariatie tussen de cases in dit onderzoek. Ook het aantal cases speelt een rol bij de mogelijkheid tot analytische generalisatie. Hoe meer cases, hoe meer analytische generalisatie in beeld komt (Segers, 1999:354). In hoofdstuk 8 van dit proefschrift wordt analytische generalisatie toegepast door het verbinden van de data uit de cases met de literatuur over beleidsimplementatie.

Figuur 3.1 Aantal corporaties per referentiegroep, met daarin aangegeven de positie van de cases



Bron: CFV (2009)

3.2 Kennismaken met de cases

Voor een eerste kennismaking met de vier corporaties waarvan de implementatie van het strategisch voorraadbeleid in de volgende hoofdstukken uitgebreid onder de loep wordt genomen, is gebruik gemaakt van een aantal basisgegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).⁵

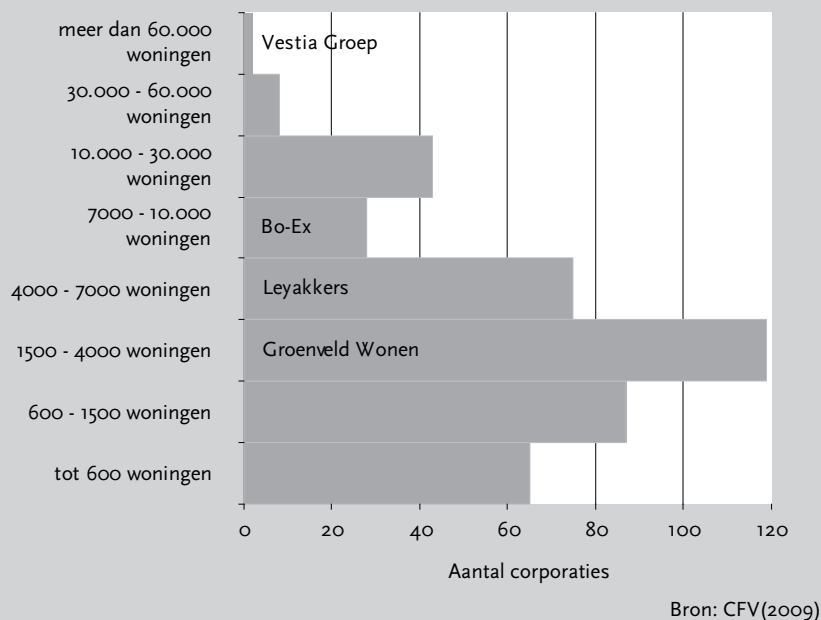
Referentiegroep

Door het Centraal Fonds Volkshuisvesting worden corporaties ingedeeld in 11 referentiegroepen. In figuur 3.1 is een overzicht van de referentiegroepen opgenomen.

Groenveld Wonen en Leyakkers vallen in de groep van corporaties met een gemiddeld profiel. Bij corporaties met een gemiddeld profiel bestaat gemiddeld meer dan de helft van het bezit uit eengezinswoningen. Deze groep corporaties heeft weinig vooroorlogse woningen in bezit. In vergelijking met andere referentiegroepen geven deze corporaties relatief veel geld uit aan planmatig onderhoud. Bo-Ex is een van de 49 middelgrote en kleine herstructureringscorporaties. De groepen eengezinswoningen en meergezinswoningen zonder lift t/m 4 lagen vormen bij deze corporaties gemiddeld elk

⁵ De gebruikte CFV-gegevens zijn afkomstig uit de Corporatie in Perspectief rapportages uit 2009. De gegevens hebben betrekking op het verslagjaar 2008. Voor een toelichting zie Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009).

Figuur 3.2 Aantal corporaties per grootteklasse, met daarbij aangegeven de positionering van de cases



een derde van het bezit. Een klein deel van alle corporaties valt in de categorie grote herstructureringscorporaties. Vestia Groep is één van deze 13 corporaties. Grote herstructureringscorporaties hebben gemiddeld een relatief oud bezit. De streefhuur is gemiddeld relatief hoog. Deze groep corporaties besteedt verder relatief weinig geld aan planmatig onderhoud. Bijna de helft van het bezit van grote herstructureringscorporaties bestaat uit meergezinswoningen zonder lift t/m 4 lagen.

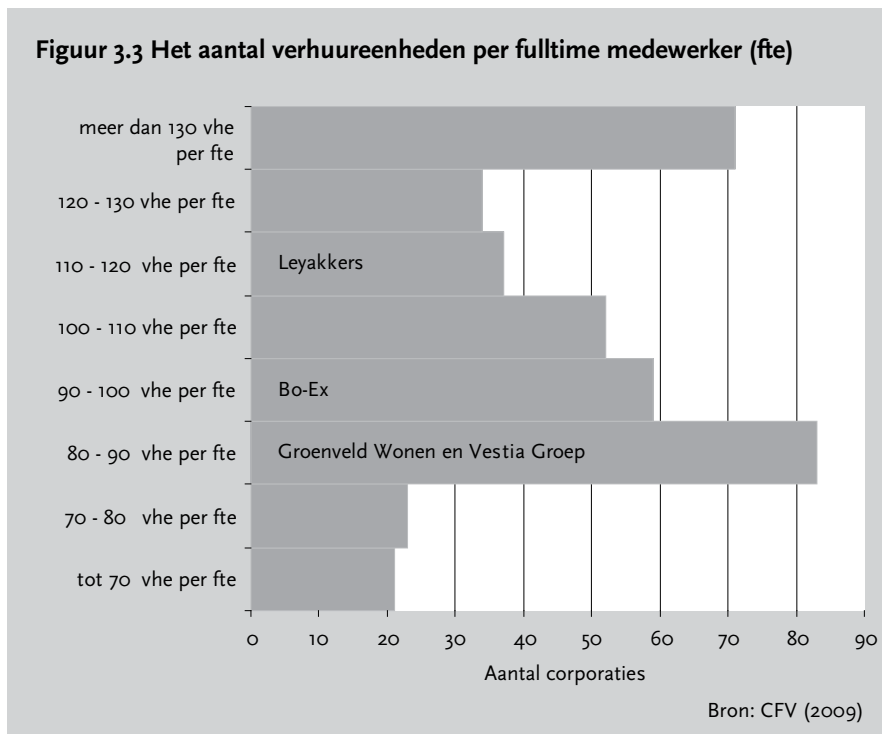
Werkgebied

De cases verschillen van elkaar als het gaat om de typering van het werkgebied. Groenveld Wonen en Leyakkers werken in het landelijk gebied. Groenveld Wonen is met name in één gemeente actief. Het werkgebied van Leyakkers telt vier gemeenten. Het werkgebied van Bo-Ex en Vestia Rotterdam Noord is (groot)stedelijk. Het bezit van Bo-Ex is verspreid over de stad Utrecht en Nieuwegein. Vestia Rotterdam Noord is actief in vier deelgemeenten van Rotterdam. Vestia Groep als geheel is actief in heel Nederland, met een sterk accent op het stedelijke gebied in de zuidvleugel van de Randstad.

Omvang van het bezit

In figuur 3.2 is voor elke grootteklasse het aantal corporaties aangegeven. Ook de positionering van de cases is hierin af te lezen.

De onderzochte corporaties verschillen sterk in omvang, gemeten naar het aantal woningen dat ze in bezit hebben. Groenveld Wonen is de kleinste corporatie in het onderzoek en maakt onderdeel uit van de grote groep van corporaties met een omvang tussen 1500 en 4000 woningen. Leyakkers valt in de groep corporaties tussen 4000 en 7000 woningen. Bo-Ex zit daar net boven.



Met Vestia Groep is een uitschieter naar boven in het onderzoek opgenomen. De allerkleinste corporaties ontbreken in het onderzoek.

Omvang van de organisatie

In figuur 3.3 is de omvang van het werkapparaat van corporaties in fte weergegeven ten opzichte van het aantal verhuureenheden.

Leyakkers heeft per 116 verhuureenheden 1 fulltime medewerker in dienst. Daarmee heeft Leyakkers relatief weinig medewerkers in dienst wanneer we dit vergelijken met Vestia Groep en Groenveld Wonen. Deze corporaties scoren tussen 80 en 90 verhuureenheden per fulltime medewerker. Bo-Ex scoort gemiddeld met 98 verhuureenheden per fte.

Op basis van de geschetste cijfers kan worden gesteld dat de corporaties die in dit onderzoek zijn opgenomen gevarieerd zijn binnen de bulk van het totale corporatiebestand. Op de meeste onderdelen zijn er bij de vier onderzochte corporaties geen grote uitschieters. De cases echter zijn wel duidelijk verschillend van elkaar. In de casebeschrijvingen zullen de overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte corporaties verder duidelijk worden.

Onderzochte maatregelen bij de vier corporaties

Binnen de vier corporaties die in het onderzoek zijn opgenomen heb ik aanvullende keuzes gemaakt over de concrete maatregelen die in het onderzoek zijn betrokken. Niet alle maatregelen uit het voorraadbeleid konden binnen de beperkte doorlooptijd van het onderzoek worden gevolgd. In lijn met het criterium van maximumvariatie heb ik de concrete maatregelen zo gekozen dat ze een zo breed mogelijk beeld geven van de implementatie van het beleid. Daarbij heb ik onderscheid gemaakt naar het type maatregel. In tabel 3.1

Tabel 3.1 De onderzochte maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid naar type

Type maatregel	Groenveld			Vestia Rotterdam
	Wonen	Bo-Ex	Leyakkers	Noord
Acquisitie				
Kleine bouwkundige ingreep (bij mutatie)				
Grote bouwkundige ingreep (in project)				
Verkoop				
Sloop/nieuwbouw				
Nieuwbouw	2x			
Verbouw/nieuwbouw				
Toewijzing van woningen				
Wijkaanpak				

is een overzicht opgenomen van de onderzochte maatregelen.

Binnen de praktische mogelijkheden is per corporatie steeds voor een zo breed mogelijk palet aan maatregelen gekozen. Bij Groenveld Wonen is gekozen voor een kleine bouwkundige ingreep bij mutatie, een grote bouwkundige ingreep in een project, en twee nieuwbouwprojecten. Andere type maatregelen zijn hier niet onderzocht omdat ze niet in het strategisch voorraadbeleid waren opgenomen, of slechts op zeer beperkte schaal zijn toegepast. Voor Bo-Ex geldt dat het strategisch voorraadbeleid daar op het moment van onderzoek slechts vijf jaar in werking was. Daardoor is slechts één grootschalig en langjarig project in deze casestudie opgenomen. Bij Leyakkers en Vestia Rotterdam Noord is op basis van de eerste twee cases gekozen voor maatregelen die de onderzochte maatregelen uit de eerdere cases zoveel mogelijk aanvullen. Bij Leyakkers is daarom een grote bouwkundige ingreep, en een ver-/nieuwbouwproject opgenomen. Ook is bekeken wat een maatregel op het vlak van toewijzing aan consequenties heeft tijdens de implementatie. Vanwege het, in vergelijking met de andere cases, bijzondere karakter van een kleine bouwkundige ingreep is ook deze aan de cases toegevoegd. Vestia Rotterdam Noord is de enige case waar in het strategisch voorraadbeleid afspraken zijn gedaan over acquisitie van locaties en panden. Ook is hier een uniek voorbeeld gevonden van een wijkaanpak die een verbinding heeft met het strategisch voorraadbeleid. Dit type maatregel is van een hoger schaalniveau dan de andere typen. Door ook de wijkaanpak mee te nemen kan meer inzicht worden gekregen in de vraag in hoeverre het strategisch voorraadbeleid nog invloed heeft op meer omvangrijke maatregelen zoals in dit geval een wijkaanpak. Ter aanvulling op de andere cases is bij Vestia Rotterdam Noord ook een grote bouwkundige ingreep en een ver-/nieuwbouwproject in het onderzoek opgenomen.

3.3 Conclusie en vooruitblik

Aan het begin van dit hoofdstuk heb ik aangegeven waarom casestudies worden ingezet als onderzoeksmethode. Cases hebben als voordeel dat ook de vele kleine, maar belangrijke details van uitvoeringsprocessen kunnen worden meegenomen in het onderzoek. Keerzijde daarvan is dat dit een grote tijdsinvestering vraagt, waardoor slechts een beperkt aantal cases in het onderzoek

kan worden meegenomen.

Om op basis van een beperkt aantal cases toch kennis met een breder toepassingsbereik te genereren, wordt gebruik gemaakt van analytische generalisatie. Daarbij worden de cases in verband gebracht met de bestaande wetenschappelijke literatuur. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk heb ik aangegeven dat vooral het selecteren van de cases hierbij van belang is. Wanneer cases worden geselecteerd op basis van het principe van maximumvariatie, kunnen meer algemeen geldende patronen worden gevonden (Patton, 1980:105).

Met behulp van enkele algemene kenmerken heb ik in de vorige paragraaf een eerste indruk gegeven van de variatie tussen de cases. Hieruit blijkt voldoende verschil om een redelijke mate van variatie te verwachten. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk dat de cases ook in kwalitatieve zin sterk van elkaar verschillen.

In de volgende hoofdstukken zullen de casestudies een voor een worden behandeld. In hoofdstuk 4 komt Groenveld Wonen aan bod. Vervolgens staat Bo-Ex centraal in hoofdstuk 5. Leykkers wordt behandeld in het zesde hoofdstuk, waarna Vestia Rotterdam Noord in hoofdstuk 7 als laatste case wordt beschreven. In de conclusieparagrafen van elke hoofdstuk wordt het eigene van de case aangegeven. Daarnaast wordt ingegaan op de thema's rond de eerste drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

Deel B

Casestudies

4 Politiek in de achtertuin: Groenveld Wonen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het strategisch voorraadbeleid van Groenveld Wonen⁶ en de uitvoering van dat beleid. Deze case laat zien dat implementatie ook bij een kleine organisatie met korte lijnen geen gemakkelijke zaak is. Opvallend is dat externe partijen, zoals de lokale overheid, veel invloed op de uitvoering hebben. Dit komt vooral naar voren bij het realiseren van nieuwbouw in Molenwijk (paragraaf 4.3) en bij het ontwikkelen van plannen voor 30 nieuwe appartementen (paragraaf 4.5). Voor de wijk Molenwijk is in het strategisch voorraadbeleidsplan slechts een beleid op hoofdlijnen gegeven, en een uitwerking in een wijkplan aangekondigd. In dat wijkplan wordt aangegeven voor welke doelgroep nieuwbouw zou moeten plaatsvinden. Daarna ontstaat er echter een discussie met de gemeente over de uitvoering. Over de nieuwbouw van appartementen is ook discussie met de gemeente. Hier wordt de corporatie uiteindelijk gedwongen om met een projectontwikkelaar samen te werken.

Een andere partij die belangrijk is in de uitvoering van maatregelen wordt gevormd door de huurders. Hun betrokkenheid komt onder andere naar voren in het renovatieproject Beuckelaer (paragraaf 4.2). De relatief informele werkprocessen waarin maatregelen bij mutatie worden doorgevoerd komen aan de orde in paragraaf 4.3. Eerst worden echter in paragraaf 4.1 kort de karakteristieken van de omgeving, de corporatie en het voorraadbeleid geschetst. Tot slot van dit hoofdstuk zet ik de conclusies over de implementatie van het strategisch voorraadbeleid bij Groenveld Wonen op een rij.

4.1 Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid

In deze paragraaf ga ik als eerste in op de kenmerken van de corporatie Groenveld Wonen en haar omgeving. Daarna geef ik aan hoe het strategisch voorraadbeleid dat in dit hoofdstuk centraal staat er in grote lijnen uitziet. Tot slot wordt ingegaan op de partijen die een rol spelen bij de uitvoering van het beleid.

Corporatie en werkgebied

Groenveld Wonen is een kleine corporatie met ongeveer 2000 woningen in bezit. Het werkgebied bestaat volgens een analyse van ABF Research voor ongeveer 80% uit het woonmilieu centrumdorps en voor de rest uit landelijk wonen. Het dorp Groenveld is niet opgeslokt bij gemeentelijke herindelingen en heeft mede daardoor een heel eigen karakter. Groenveld is groen en rijk. Hoge gebouwen vangen in Groenveld meer wind dan hoge bomen. De groot-

⁶ Voor lokale organisaties en benamingen zijn in deze casebeschrijving gefingeerde namen gebruikt.

ste politieke partij in Groenveld stelt het behoud van de groene woonomgeving duidelijk boven het realiseren van nieuwe woningen. Zeker bebouwing die stedenbouwkundig niet aansluit op de bestaande bouw zorgt voor discussie. Naast Groenveld Wonen is er nog een andere corporatie in het dorp actief. Pogingen vanuit Groenveld Wonen om tot een fusie te komen zijn in de afgelopen jaren vruchteloos gebleven. Daar waar Groenveld Wonen zich profileert als een actieve corporatie die veel oppakt, is de andere corporatie behoudender. Veel andere stakeholders van de corporatie zijn, ondanks fusiegolven, ook zelfstandig gebleven of alleen binnen Groenveld gefuseerd. Daardoor zijn ze in omvang en werkgebied vergelijkbaar gebleven met Groenveld Wonen.

Op het moment dat het voorraadbeleid werd vastgesteld was Groenveld Wonen een platte organisatie. De twintig medewerkers vielen toen rechtstreeks onder de directeur-bestuurder. Inmiddels is de organisatie getransformeerd naar een woondienstenmodel. De organisatie heeft nu een managementteam, afdelingen Woondiensten en Projecten, en daarnaast enkele medewerkers die zich bezighouden met respectievelijk beleid of financiën. De corporatiedirecteur is een constante factor. In de tien jaar waarover het onderzoek loopt zijn er geen wisselingen van de wacht geweest. In het begin van het uitvoeringsproces was de directeur in zijn eentje verantwoordelijk voor vrijwel alle contacten met gemeente, samenwerkingspartners en andere stakeholders. Dit heeft ervoor gezorgd dat hij een belangrijk stempel op zowel het beleid als de uitvoering kon drukken. Sinds er aparte afdelingen zijn voor woondiensten en projecten houdt de eerste afdeling zich vooral bezig met het dagelijks beheer van de woningen. Ook de servicedienst valt onder de afdeling woondiensten. De servicedienst heeft onder andere een belangrijke rol bij het mutatieonderhoud. Op de afdeling projecten werken een aantal projectleiders die projecten op het gebied van planmatig onderhoud, renovaties, sloop en nieuwbouw uitvoeren.

Beleid

In 1999 is het strategisch voorraadbeleid van Groenveld Wonen voor het eerst op schrift gesteld. Eerder waren er al meer algemene beleidsrichtingen geformuleerd. Dat gebeurde bijvoorbeeld in een corporatiebreed beleidsplan uit 1996. Daarin wordt al voorgesorteerd op een focus op ouderenwoningen. In het strategisch voorraadbeleidsplan komt deze invalshoek ook naar voren. Naast het feit dat er volgens het voorraadbeleidsplan in de toekomst meer ouderenwoningen nodig zijn, leveren ze ook een bijdrage aan de doorstroming. Door het bouwen van ouderenwoningen komen ook eengezinswoningen vrij. Groenveld Wonen wil in eerste instantie inzetten op nieuwbouw om in de behoefte aan ouderenwoningen te voorzien. Naast de nadruk op doorstromingen en ouderenwoningen is de aanpak op wijkniveau van twee Groenveldse wijken een speerpunt in het voorraadbeleid. Voor Molenwijk wordt op hoofdlijnen al een aanzet gegeven tot een wijkvisie. De doelen voor deze wijk

zijn het versterken van de sociale structuur en het realiseren van meer differentiatie naar leeftijd, inkomen en huishoudengrootte. Het strategisch voorraadbeleid wordt gezien als een dynamisch beleid. In de notitie uit 1999 wordt al het standpunt ingenomen dat discussie met stakeholders en nieuwe ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassingen.

In de periode na 1999 wordt het wijkplan voor Molenwijk verder uitgewerkt (zie ook paragraaf 4.3 en 4.4). In het wijkplan worden voorstellen gedaan voor het bouwen van seniorenwoningen op de locatie van de sportvelden in Molenwijk. Daarnaast worden een aantal verbeteringen uitgewerkt, waaronder de plattegrondwijziging die in paragraaf 4.4 centraal staat. Een andere aanvulling op het strategisch voorraadbeleid is het beleidsrapport 'Rijp voor Woonzorg'. In 2002 wordt daarin verder ingegaan op de behoefte aan ouderenwoningen. Volgens de notitie zijn er op termijn 1500 woningen specifiek voor ouderen in Groenveld nodig. Een aantal mogelijkheden om dit aantal te bereiken wordt in de notitie ook onderzocht. Daarbij wordt onder ander het project Beuckelaerlaan genoemd (zie paragraaf 4.2). Ook andere mogelijke locaties worden geïnventariseerd. In de richting van de gemeente en andere betrokken partijen bevat het rapport een oproep om eerder gemaakte afspraken te concretiseren, en tot actie over te gaan. In bijdragen aan de lokale volkshuisvestingsdiscussie wordt in later jaren ook vooral het accent gelegd op ouderenhuisvesting.

Nadat de gemeente Groenveld in 2005 een lokale woonvisie heeft vastgesteld wordt door Groenveld Wonen gewerkt aan een nieuwe strategisch voorraadbeleid. Naast de woonvisie vormen ook het beleid uit 1999 en adviezen over energiebesparing input voor het nieuwe voorraadbeleid. Het nieuwe beleid is in 2007 vastgesteld, na afloop van de periode waarop dit hoofdstuk betrekking heeft.

Uitvoering

Verschillende afdelingen zijn binnen Groenveld Wonen betrokken bij de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid. Maatregelen die bij mutatie worden uitgevoerd komen terecht bij de afdeling Woondiensten. Het hoofd van de servicedienst kent de maatregelen die vanuit het voorraadbeleid en de uitwerking in het wijkplan zijn benoemd. Omdat alle woningen vroeg in het mutatieproces bij het hoofd van de servicedienst op het bureau komen, kan deze de uitvoering in gang zetten. De manager Woondiensten heeft een controlerende taak in het mutatieproces. Bij renovatie, sloop en nieuwbouwprojecten heeft de directeur van Groenveld Wonen een belangrijke rol. In latere fasen van grote projecten hebben ook de projectleiders van de afdeling Projecten een rol. Een beleidsmedewerker in de staf schrijft – later samen met de manager Woondiensten – aan nieuwe beleidsdocumenten om het beleid verder uit te werken en te actualiseren.

Buiten de eigen organisatie heeft Groenveld Wonen in de uitvoering veel-

te maken met de gemeente Groenveld. Dit is een kleine en groene gemeente. In de projecten komt naar voren dat de gemeente terughoudend is als het gaat om sociale woningbouw. Met name de bouw van relatief grootschalige complexen die niet bij het bestaande stedenbouwkundige beeld passen leveren veel discussie op tussen gemeente en corporatie. In de prestatieafspraken die tussen gemeente en de Groenveldse corporaties gemaakt zijn worden met name afspraken gemaakt over ouderenhuisvesting. Tijdens het opstellen van een nieuwe woonvisie heeft Groenveld Wonen kunnen meepraten met de gemeente. Met betrekking tot wonen en zorg voor ouderen onderhoudt Groenveld Wonen ook contacten met een lokale zorgaanbieder. In de loop van de jaren na 1999 wordt de samenwerking tussen Groenveld Wonen en deze zorgaanbieder steeds sterker. Op basis van een samenwerkingsconvenant wordt onder andere gewerkt aan het overnemen van zorgvastgoed door Groenveld Wonen. Ook wordt samengewerkt bij twee projecten die in dit hoofdstuk centraal staan: complex Beuckelaer en het Prinses Amaliagebouw.

4.2 Complex Beuckelaer: van ouderenwoningen tot woonservicepunt

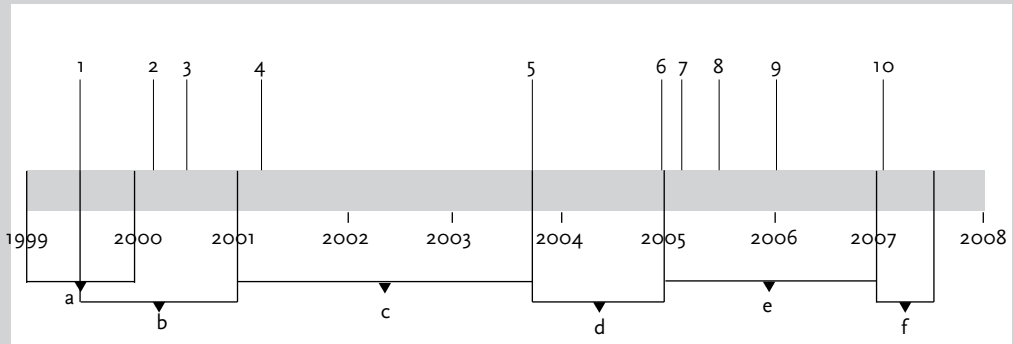
Complex Beuckelaer is een van de projecten die in het strategisch voorraadbeleid is opgenomen. In deze paragraaf ga ik in op de gebeurtenissen die tussen 1999 en 2007 rondom de renovatie van het complex hebben plaatsgevonden. Na een beschrijving van de aanleiding en het maken van de eerste plannen ga ik in op een aantal factoren die het plan tussen 2001 en 2004 vertraagden. Daarna wordt het verloop van de artikel 19-procedure, de bouwfase en de oplevering besproken.

Boven de tijdbalk in figuur 4.1 zijn een aantal belangrijke momenten tijdens het proces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Aanleiding

In 1999 wordt in het voorraadbeleid van Groenveld Wonen vastgesteld dat men meer ouderenwoningen wil realiseren. Deze beleidswens komt niet zomaar uit de lucht vallen. Zoals blijkt uit een beleidsplan uit 1996 wordt deze wens vooral beïnvloed door de demografische ontwikkelingen. Tegelijkertijd wordt door de corporatie geconstateerd dat de gemeente niet scheutig is met nieuwbouwlocaties en dat het eigen bezit grotendeels ongeschikt is om tot ouderenwoning te worden verbouwd.

In 1998 komt naar voren dat het Beuckelaercomplex volgens planning aan groot onderhoud toe is. Bij Groenveld Wonen is het gebruikelijk om op zo'n moment niet direct volgens planning aan de slag te gaan, maar om eerst te reflecteren op de vraag wat men met het complex wil, en wat daarvoor nodig

Figuur 4.1 Tijdbalk project Beuckelaer


- | | |
|---|---|
| 1. 1999 Ontwikkeling eerste plannen | a. 1999 - 1999 Aanleiding |
| 2. 2000 Start bouwteam en bewonersoverleg | b. 1999 - 2000 Een vliegende start |
| 3. 2000 Goedkeuring principeverzoek door B&W | c. 2000 - 2003 Vertraging en verandering |
| 4. 2001 Eerste informatieavond omwonenden | d. 2003 - 2004 Artikel 19- procedure |
| 5. 2003 Indiening bouwvergunning | e. 2005 - 2006 Financiën en vertrouwen |
| 6. December 2004 Verlening bouwvergunning | f. 2007 - 2007 Opleverproblemen door slechte interne afstemming |
| 7. Februari 2005 Bijgestelde begroting | |
| 8. 2005 Discussie begroting en aanvullende wensen | |
| 9. 2006 Start bouw | |
| 10. Januari 2007 Oplevering eerste blok | |

is. In dit geval blijkt bij deze overdenking dat sinds de invoering van een aanbodmodel in 1995 vooral de woningen op de eerste etage steeds moeilijker aan 65-plussers kunnen worden verhuurd. Dit zijn de belangrijkste ingrediënten die leiden tot de gedachte om 'iets' met het complex te doen. Het onderzoek dat vervolgens plaatsvindt, verloopt parallel aan de verdere invulling van het strategisch voorraadbeleid. Tijdens dit proces wordt bedacht om een extra laag met woningen te creëren. Belangrijke redenen daarvoor zijn de kosten die samenhangen met het plaatsen van liften en het dichtzetten van de galerijen. Door de extra woningen kunnen de kosten van deze ingrepen over meer woningen worden omgeslagen. Het beleid om meer ouderenwoningen te realiseren speelt daarbij natuurlijk ook een rol.

Concluderend kunnen we stellen dat al bij het ontstaan van het idee om complex Beuckelaer te renoveren het combineren van externe en interne factoren van belang is. Alleen demografische ontwikkelingen zijn niet genoeg om te verklaren waarom nu juist complex Beuckelaer wordt gerenoveerd. Aan de andere kant is alleen het noemen van de complexkenmerken daarvoor ook niet voldoende. Die kenmerken zouden immers net zo goed reden kunnen zijn om het complex voor starters te bestemmen. Slechts door het combineren van complexkenmerken en ontwikkelingen van buitenaf ontstaat een logisch verhaal.

Een vliegende start

In 1999 worden samen met de architect de eerste plannen ontwikkeld. Vanaf het voorjaar van 2000 wordt voortvarend begonnen met de uitvoering. Op dit moment wordt ook een keuze gemaakt tussen drie alternatieve vormen van samenwerking tussen de bouwpartners. Bij een aanbesteding zou Groenveld

Wonen samen met de architect het plan eerst zover uitwerken dat via aanbesteding een aannemer gevonden zou kunnen worden. In een turnkey-situatie is juist de aannemer verantwoordelijk voor het uitwerken en bouwen van het gebouw. Voordeel daarvan is dat de opdrachtgever een vaste prijs betaalt. De tussenvorm, waarvoor uiteindelijk gekozen wordt, is het bouwteam. In een bouwteam wordt vanaf het begin van de uitwerking samengewerkt door de opdrachtgever, de architect en de aannemer. Groenveld Wonen koos voor dit alternatief vanwege de complexiteit van het project. Door de combinatie van renoveren en optoppen vond men de inbreng van een bouwer gewenst. Hiervoor werd aannemer Roelofsen aangetrokken.

De start van het bouwteam is voortvarend. In de planning wordt uitgegaan van drie bloksgewijze opleverdata: eind 2001, zomer 2002 en begin 2003. Een belangrijk issue is het verkrijgen van een zogenaamde principeverklaring waarin de gemeente medewerking aan het plan toezegt. In het verzoek daartoe wordt door Groenveld Wonen nog eens onderstreept dat ouderenwoningen nodig zijn voor de toekomst, en dat de daarvoor benodigde liften alleen gefinancierd kunnen worden door het realiseren van een extra verdieping met woningen. Binnen het college van B&W was de wethouder volkshuisvesting direct enthousiast over het plan. De andere wethouders twijfelden toen nog wel over de vraag of de renovatie een goed idee was. Bij deze twijfel speelde waarschijnlijk ook de insteek van verschillende partijen in de lokale politiek een rol. In het algemeen komt uit het onderzoek naar voren dat de Grootste Groenveldse Partij (GGP) zich bij bouwplannen zeer terughoudend opstelt. De GGP vindt het belangrijk dat het stedenbouwkundige karakter van Groenveld zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. De Middenpartij en Vittel, partijen die ook in het college zitten, willen juist vaker nieuwe woningen en voorzieningen toestaan. Zeker wanneer het gaat om specifieke groepen zoals ouderen. In het geval van complex Beuckelaer was bovendien de ligging van het complex nabij voorzieningen ideaal voor ouderen. Ook was de verandering van twee bouwlagen met een kap naar drie lagen met een plat dak slechts een relatief geringe ingreep vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Uiteindelijk werd het principeverzoek van Groenveld Wonen dan ook positief beantwoord.

Naast het principeverzoek aan de gemeente wordt door Groenveld Wonen in 2000 ook al snel een begin gemaakt met het overleg met bewoners over uitplaatsing en een bijbehorend sociaal plan. Speciaal voor dat doel is begin 2000 een bewonerscommissie opgericht. Naast de bewoners worden ook omwonenden geïnformeerd over de plannen. Verder wordt door aannemer Roelofsen op het financiële vlak gewerkt aan het doorrekenen van verschillende renovatiealternatieven.

Vertraging en verandering

Vanaf eind 2000 ontstaan een aantal problemen. Het overleg met bewoners over een sociaal plan verloopt stroef. Verder proberen protesterende omwo-

nenden via de politieke partijen hun invloed aan te wenden. In de periode die volgt ontstaat nog meer vertraging door discussies met gemeentebambtenaren over zaken als brandweereisen en daglichttoetreding. Ook gaat Groenveld Wonen in deze periode samenwerken met de Stichting Katholiek Ouderenhuis (SKO). Daardoor wordt het Programma van Eisen van complex Beuckelaer opnieuw tegen het licht gehouden. Hieronder wordt op deze vier thema's afzonderlijk ingegaan.

Interpretatie van regelgeving en de rol van de ambtenaren

Eind 2000 worden de tekeningen van complex Beuckelaer voor het eerst bij de gemeente ingediend. Voordat de artikel 19-procedure gestart kan worden, moeten gemeente en corporatie het eens worden over het ingediende plan. Stedebouwkundig zijn er vanuit de gemeente geen bezwaren. Dat onderdeel kwam al aan de orde bij het principebesluit. Wat brandveiligheid en daglichttoetreding betreft zijn er echter wel problemen. Vanaf eind 2000 zal het drie jaar duren voordat men hierover overeenstemming heeft. Volgens respondenten speelt daarbij ook de cafébrand in Volendam van 1 januari 2001 een rol. Via politieke discussie en strenger toezicht heeft 'Volendam' zich vertaald in een terughoudende en extra alerte ambtenaar die zich geen fouten en foutjes kan permitteren. Dit uitte zich onder meer in een discussie over de vraag of het plan nu als renovatie of als nieuwbouw zou moeten worden beoordeeld.

Een tweede belangrijke punt was de tegenstand van omwonenden. Die tegenstand was aanleiding om extra op te letten. De gemeente wilde voorkomen dat omwonenden extra munitie tegen het plan in handen zouden krijgen. Verder hadden zowel Bouw- en Woningtoezicht als de brandweer hun zaken slecht op orde. Daardoor kwamen er voor en zelfs tijdens de bouw regelmatig aanvullende eisen.

Een vierde belangrijk aspect bij de rol van regelgeving was dat ambtenaren in Groenveld geneigd zijn om zeer precies de regels te volgen. De ambtelijke diensten werken zeer taakgericht, wat tot gevolg heeft dat ambtenaren vaak een zeer strenge interpretatie van de regelgeving hanteren. Bij deze werkwijze wordt weinig rekening gehouden met een project als geheel. In voorkomende gevallen worden binnen de gemeente wel projectgroepen ingesteld, waarin ambtenaren van verschillende afdelingen met elkaar zaken afstemmen. Ook is er bij de gemeente een accountmanager als centraal aanspreekpunt voor Groenveld Wonen. Ondanks deze aanpak blijven ambtenaren vaak vasthouden aan de eigen taakomschrijving, waardoor de verkokering naar buiten toe niet wordt opgelost. Dit beeld heeft niet alleen Groenveld Wonen, maar wordt ook door andere respondenten binnen en buiten de gemeente herkend.

Daarnaast beschikken de ambtenaren over relatief veel macht. Ook richting het college van B&W zijn ambtenaren erg 'regelvast'. Wanneer ambtenaren de overtuiging hebben dat iets volgens de regels niet kan, zijn ze ook door

wethouders slechts met moeite van het tegendeel te overtuigen. Verschillende respondenten betitelen de regie vanuit de gemeenteraad en het college van B&W over de ambtelijke organisatie daarom als 'zwak'. Tegelijkertijd moet hierbij wel worden opgemerkt dat het college van B&W bij belangrijke besluiten over de voortgang van het Beuckelaercomplex wel degelijk de regie in handen had. De steun die B&W, eerst nog twijfelend maar later duidelijker, gaf aan het project werd binnen de ambtelijke diensten uiteindelijk dan ook vertaald in het blijven meedenken over het project. Het was duidelijk dat het plan uiteindelijk wel door zou moeten gaan. Enkele keren is bijvoorbeeld vanuit de gemeente een kant-en-klaar voorstel gemaakt om het complex aan de gemeentelijke interpretatie van de brandveiligheidseisen te laten voldoen.

Tot slot is ook de stijl van samenwerken van belang in het overleg tussen Groenveld Wonen en de ambtelijke diensten. De stijl van de corporatiedirecteur strookt niet altijd met de werkwijze van ambtenaren. Waar de corporatie 'veel en snel' wil, houden ambtenaren meer vast aan de formele procedures en regels. Van de kant van de corporatie is er vaak te weinig begrip voor die opstelling van de ambtenaren. Bij het project Beuckelaer had de botsing in werkstijlen een negatieve invloed op de samenwerking. In deze discussie tussen de ambtelijke diensten en Groenveld Wonen speelde de gemeenteraad nauwelijks een rol. Politieke partijen wilden zich niet hardop tegen het plan uitspreken, maar hebben ook niet actief de snelheid van de procedure bevorderd. Ook de betrokken wethouders kregen te weinig vat op het proces om dit soepeler te kunnen laten verlopen.

Er zijn in de Groenveldse woningmarkt weinig prikkels tot beweging. Vraaguitval lijkt in Groenveld niet te bestaan, en de gemeente is in het algemeen maar moeilijk enthousiast te krijgen voor plannen van de corporatie. De drive om projecten door te zetten moet daarom vanuit de corporatie zelf komen. Op verschillende momenten had het project kunnen verzanden wanneer het niet vanuit de corporatie opnieuw op de agenda was gezet. De drive van Groenveld Wonen in het algemeen en de corporatiedirecteur in het bijzonder heeft – ondanks de hierboven beschreven negatieve consequenties die het óók had – een belangrijke rol gespeeld bij het op de agenda houden van het project.

Een voorbeeld waarin de noodzaak tot het nemen van eigen initiatief tot uiting komt is de discussie over daglichttoetreding. Volgens de tekeningen werden in het gerenoveerde complex de huidige normen niet gehaald. Voor de ambtenaren was dat een probleem. De architect en de corporatiedirecteur benaderden dit punt op een heel andere manier. De daglichttoetreding voldeed dan misschien niet aan de huidige eisen, maar door de renovatie werden de woningen wel lichter dan in de oorspronkelijke situatie. Technische oplossingen waren volgens de corporatie niet voorhanden. In de discussie is door de corporatie vervolgens gezegd dat deze het plan in ieder geval niet zou terugtrekken. Wilden de ambtenaren echt vasthouden aan de regels

dan zouden ze maar aan het college B&W moeten voorstellen om de verguningsaanvraag te weigeren. Tegelijkertijd werd door Groenveld Wonen gelobbyd voor het verkrijgen van steun op hoofdlijnen van datzelfde college. Pas na een gezamenlijk overleg tussen architect, corporatie en gemeentelijke ambtenaren op locatie in de Beuckelaer kon dit probleem worden weggenomen door simpelweg een aantal ruimten in het complex niet langer als slaapkamer, maar als onbestemde ruimte aan te merken. Onbestemde ruimten hoeven namelijk niet aan de vereisten voor een slaapkamer te voldoen. Door het verbinden van deze mogelijkheid uit de regelgeving met een locatiebezoek en de principebereidheid van de gemeente kon deze uitweg worden gevonden. Iedereen kon nu instemmen met het plan: Groenveld Wonen kon door met de planvorming, voor de ambtenaren was belangrijk dat het nu aan de regels voldeed, en het college hoefde niet alsnog terug te komen op het eerder genomen principebesluit.

Overleg met bewoners

Vanaf het begin van de planvorming is er overleg geweest met een afvaardiging van de bewoners van het Beuckelaer complex. Al in 1999 werd een voorlopig plan gepresenteerd en is via een enquête geluisterd naar de wensen van de bewoners. In het voorjaar van 2000 wordt op een bewonersavond een afvaardiging gekozen die met Groenveld Wonen gaat overleggen. Vooral één lid van deze bewonerscommissie stelt zich strijdbaar op, in de zin dat hij ageert tegen de invulling van het sociaal plan. Daarin is de gang van zaken rond het uitverhuizen van de zittende bewoners beschreven.

De discussie over het sociaal plan loopt al snel vast. De bewoners zijn het niet eens met de tot dan toe gevolgde procedure: ze vinden dat de corporatie geheimzinnig doet over de resultaten van de gehouden enquête. Deze resultaten zijn in eerste instantie slechts gedeeltelijk voor de commissie ter inzage. Probleem voor de bewonerscommissie is daarnaast dat zij zich niet als eenheid presenteert. Om uit de problemen te raken biedt Groenveld Wonen aan de bewonerscommissie het betalen van professionele ondersteuning aan. Hiermee gaat men uiteindelijk akkoord. De bewonersondersteuner werkt puur voor de bewoners en heeft alleen financieel een directe relatie met Groenveld Wonen. Het inzetten van deze ondersteuner is niet zonder resultaat. De bewonerscommissie is met deze ondersteuning beter in staat om de overleggen intern voor te bereiden, zodat men gezamenlijk één geluid laat horen. Ook wordt de commissie wat zakelijker in het overleg.

Ook na de komst van de bewonersondersteuner blijft het proces echter moeizaam verlopen. Daarbij spelen enkele zaken een belangrijke rol. In de eerste plaats werd vanuit de corporatie niet altijd professioneel met de bewoners omgegaan. Vooral één lid van de bewonerscommissie kon niet met de corporatiemedewerkers door één deur, hetgeen tot irritaties leidde. Deze irritaties werden regelmatig geuit. Eenmaal is daardoor zelfs een overleg voor-

tijdig door de corporatie afgebroken. Dit was zeer nadelig voor de sfeer waarin het overleg plaatsvond. Daarnaast zorgde de vertraging van het plan ervoor dat de bewonerscommissie soms lange tijd niets van de corporatie hoorde. Daardoor werd de onzekerheid bij bewoners over de afloop van het proces verder aangewakkerd. Ook zorgde de vertraging ervoor dat Groenveld Wonen met nieuwe inzichten kwam, of aan nieuwe regels moest voldoen. Daardoor kon men soms eerdere toezeggingen aan de bewoners bij nader inzien niet meer nakomen. Als laatste punt wordt genoemd dat Groenveld Wonen veel overleg met de gemeente moest voeren en het ook druk had met andere projecten. Daardoor werd aan Beuckelaer een tijdlang geen prioriteit gegeven, en voelden de bewoners zich niet altijd serieus genomen.

Omwonenden en de politiek

Net als de bewoners werden ook de omwonenden van het complex Beuckelaer tijdens een informatieavond door Groenveld Wonen over de plannen geïnformeerd. Dit gebeurde voor het eerst in het begin van 2001. Eerder waren omwonenden via diverse kanalen al op de hoogte van de plannen. Via bewoners van het Beuckelaercomplex hadden zij al het nodige gehoord. Ook had er tussen Groenveld Wonen en enkele bezwaarmakende omwonenden al enige uitwisseling van standpunten plaatsgevonden. De redenen voor omwonenden om zich tegen de plannen te verzetten waren divers. De bewoners aan de overkant van de Beuckelaerlaan voerden al regelmatig actie voor zaken in hun buurt. Zij vonden elkaar daardoor snel. De burens naast het Beuckelaercomplex was het vooral te doen om de planschade. Zij dachten dat er wat te halen viel, en wilden een mogelijke vergoeding voor planschade niet mislopen door niet tegen de plannen te protesteren. De derde groep omwonenden, die achter het complex wonen, vreesden vooral de inkijk in hun tuinen. Andere argumenten van omwonenden waren de oplossingen voor parkeren en groen en de verandering in het karakter van de laan. Verder wilde men liever geen sociale woningbouw in de achtertuin. Tot slot was ook de verwachte overlast tijdens de bouw een argument om tegen te renovatie te zijn.

In de beginfase waren vooral de informele contacten in het bestuurlijke circuit in Groenveld van belang voor de discussie tussen omwonenden aan de ene kant en corporatie en gemeente aan de andere kant. Diverse buurtbewoners waren actief in onder meer belangenorganisaties voor ouderen en in de politiek. Daardoor raakten zij regelmatig in gesprek met mensen van Groenveld Wonen of de gemeente. Medewerkers van Groenveld Wonen hebben in deze gesprekken altijd geprobeerd om het eigen, positieve, verhaal over het voetlicht te krijgen. De ervaring vanuit de corporatie is dat mensen in persoonlijke gesprekken in algemene zin wel van de noodzaak tot het bouwen van ouderenwoningen te overtuigen waren. Desondanks bleef er wel veel tegenstand tegen complex Beuckelaer. Deze houding in het bestuurlijke circuit is ook in de politiek een belangrijke factor. De politieke partijen horen

van de bezwaren van de omwonenden, maar blokkeren de planvorming niet. Huisvesting voor ouderen wordt door iedereen als noodzakelijk ervaren, en geen enkele partij wil zich daarom hardop uitspreken tegen het bouwen van dit type woningen.

Informeel politieke kanalen worden wel benut, waarbij vooral de rol van de Middenpartij opvalt. Deze partij is in het college vertegenwoordigd, en er woont een prominent partijlid in de Beuckelaerlaan. Via dit partijlid komt de raadsfractie van de partij regelmatig in contact met de bezwaren van omwonenden. Inhoudelijk heeft de fractie naar eigen zeggen nooit tegemoet willen komen aan deze bezwaren. Wel leidde het ertoe dat in diverse stukken steeds wordt opgeroepen om bij de verdere planvorming goed en veelvuldig met betrokkenen te overleggen. Naast het inhoudelijke deel waren er ook over procesmatige zaken kritische geluiden in de Middenpartij te horen. Er bestonden zorgen over de regie van de raadsleden en bestuurders van de Middenpartij op de afstemming tussen de gemeente en Groenveld Wonen. Dit aspect is zowel informeel als eenmaal tijdens een afdelingsvergadering van de Middenpartij aan de orde geweest. De vele kritische noten zorgden ervoor dat de betrokken wethouder zich steeds opnieuw duidelijk voor het project moest uitspreken.

Toen de bouwvergunning voor de renovatie in december 2004 door de gemeente werd verleend, resteerde voor de omwonenden slechts het protest via de juridische weg. Dit is door enkele omwonenden volgehouden tot aan de Raad van State. Nadat het verzoek tot vernietiging van de bouwvergunning in eerste instantie door de rechtbank werd afgewezen, boekten de buurtbewoners bij de Raad van State wel een klein succesje. Door een procedurefout van de provincie moest de gemeente het verzoek van Groenveld Wonen opnieuw beoordelen. Door deze slordigheid kon pas een half jaar later worden begonnen met bouwen. Zoals we hieronder zullen zien waren er in diezelfde periode ook andere factoren die de start van de bouw vertraagden. Naast deze vertraging leverde het protest op een aantal momenten negatieve publiciteit in de lokale en regionale pers op. Deze publiciteit was vervolgens voor huurders van de Beuckelaer weer aanleiding tot ongerustheid. Nadat de procedurefout van de provincie was rechtgezet zijn omwonenden opnieuw gaan procederen. Het project Beuckelaer kwam echter niet meer in gevaar. Een half jaar na de oplevering van het complex verklaarde de Raad van State de bezwaren definitief ongegrond. Per saldo heeft de juridische procedure daarmee maar weinig invloed op het project gehad.

Hernieuwde bewustwording door samenwerking aan wonen en zorg

De combinatie van vertragsfactoren leidde bij Groenveld Wonen ook tot twijfels over de aanpak van het complex Beuckelaer en tot hernieuwde bewustwording over de vraag wat nu te doen. Het eerste teken was een brief van architect Klijn in de zomer van 2001 waarin de architect opmerkt dat de ge-

meente aanvullende eisen heeft gesteld met betrekking tot vluchtwegen. Alvoorens Klijn de uitwerking verder ter hand neemt wil hij van Groenveld Wonen weten of zij “deze nieuwe tegenslag denken te kunnen overwinnen”. Hoewel Groenveld Wonen de planvorming voortzet, is men zelf niet volledig overtuigd van de goede afloop. Af en toe komt in deze periode naar voren dat het minimaal opknappen van het complex om het vervolgens voor jongeren te bestemmen als terugvaloptie wordt gezien als de planvorming niet mocht slagen.

In deze periode van twijfel speelde ook mee dat er op hetzelfde moment een aantal andere projecten liepen waarop wel voortgang kon worden geboekt, waaronder de bouw van seniorenwoningen rond het Willem Aantjes-huis en de nieuwbouw van woningen in Molenwijk (zie hieronder). Groenveld Wonen had het, als kleine organisatie, erg druk in deze periode, zodat er weinig tijd overbleef om project Beuckelaer weer op de rails te zetten. In de periode 2002/2003 is een aantal keren in het managementoverleg uitgesproken dat project Beuckelaer even geen prioriteit had.

Vanaf het najaar van 2001 kreeg de samenwerking met de Stichting Katholiek Ouderenhuis (SKO) vorm. Hierbij kwamen ook nieuwe mogelijkheden voor complex Beuckelaer in beeld. Dit was een belangrijk gegeven om de planvorming toch door te zetten.

De samenwerking met de SKO kwam voort uit het feit dat de zorginstelling op dat moment met een klimlening in de maag zat die, op initiatief van het ministerie van VROM, moest worden afgekocht. In de jaren tachtig was de bouw van het verzorgingshuis gefinancierd volgens de zogenaamde dynamische kostprijs methodiek. Daarbij werd de rente die over de lening zou moeten worden betaald steeds bijgeschreven bij het totaalbedrag van de lening. Daardoor werd de lening steeds hoger. Men ging er toen vanuit dat dit door de hoge inflatie zou kunnen worden opgevangen. Dat bleek echter niet het geval, waardoor de hoogte van de lening en de werkelijke waarde van het vastgoed steeds verder uit elkaar kwamen te liggen. Het ministerie van VROM heeft eind jaren negentig geld vrijgemaakt voor het afkopen van deze leningen. Ook de SKO kreeg hier mee te maken. Om in aanmerking te komen voor de VROM-subsidie moest men echter een partner vinden die het vastgoed wilde overnemen. In eerste instantie is de gemeente Groenveld gevraagd om borg te staan, maar die wilde dat niet. Men verwees de SKO door naar de woningcorporaties. Omdat ook de van oorsprong katholieke corporatie in Groenveld geen rol voor zichzelf zag weggelegd, raakte men uiteindelijk in gesprek met Groenveld Wonen. Hieruit volgde wel een vruchtbare samenwerking.

Groenveld Wonen had een aantal argumenten om op het verzoek in te gaan. Men zag het als een mooi antwoord op de vraag vanuit VROM aan corporaties om meer met wonen, zorg en welzijn te doen. Ook paste de overname van een verzorgingshuis in de eigen strategie om meer met ouderenhuisvesting te doen. Deze insteek heeft er ook voor gezorgd dat de samenwerking vervolgens verder is gegaan dan alleen de overname van het vastgoed. Ook

vanuit de SKO was er belangstelling voor verdergaande samenwerking. Door de extramuralisering van de zorg waren veel huurders van Groenveld Wonen ook potentiële klanten voor thuiszorg via de SKO. In de beginfase is gesproken over fusie en personele unie. Uiteindelijk is echter besloten om op concrete punten een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, en daarnaast regelmatig met elkaar te overleggen.

Een van de concrete projecten die werd opgepakt door de samenwerkende organisaties was het realiseren van een woonservicepunt in het complex Beuckelaer. De SKO wilde graag dit soort steunpunten realiseren op verschillende plekken in Groenveld. Zo is het immers mogelijk om meer zorg in de wijken te brengen. In het najaar van 2001 spreken Groenveld Wonen en SKO hierover, en komen tot de conclusie dat het Beuckelaercomplex een geschikte plek is om dat te realiseren. Vanaf dat moment verdwijnen de alternatieven van sloop/nieuwbouw of het voor jongeren bestemmen van de Beuckelaer uit beeld. Wel blijft de zoektocht naar de invulling van het begrip woonservicepunt gedurende het planproces en de bouwfase onafgerond. Tijdens die zoektocht is al wel besloten om zorgalarmering in de woningen aan te leggen, en een bestaande gezamenlijke ruimte in te richten als woonservicepunt voor de buurt. Daarmee werd ook de essentie van het complex veranderd. Was het eerst 'slechts' een ouderencomplex, nu werd het een woonservicepunt waarin ook buurtbewoners terecht kunnen.

Artikel 19-procedure

In het najaar van 2003 is er overeenstemming met de gemeente: de bouwvergunningsaanvraag kan worden ingediend voor de artikel 19-procedure. Deze procedure moet gevolgd worden omdat op basis van het vigerende bestemmingsplan geen bouwvergunning kan worden afgegeven. Er wordt eind 2003 ook nog een meningsverschil over de verantwoordelijkheid voor planschade uitgevochten. De gemeente wil niet starten met de artikel 19-procedure voordat Groenveld Wonen heeft aangegeven de planschade op zich te willen nemen, en ervoor heeft gezorgd dat er een onderzoek naar mogelijke planschade is gedaan. Groenveld Wonen gaat uiteindelijk overstag en in maart 2004 is er een planschaderapport met als conclusie dat er geen planschade voor omwonenden te vrezen is. De artikel 19-procedure kan dan definitief worden opgestart.

Voor de artikel 19-procedure wordt een informatieavond gehouden, waarbij vooral omwonenden hun bedenkingen tegen het plan uiten. Enkele maanden later wordt naar aanleiding van ingediende zienswijzen een hoorzitting gehouden. Uiteindelijk wordt de bouwvergunning in december 2004 door B&W toegewezen.

In deze periode worden in het bouwteam de plannen verder uitgewerkt. Daarbij worden onder andere mogelijkheden voor verschillende ouderenvoorzieningen onderzocht en in het plan opgenomen.

Financiën en vertrouwen

Begin 2005 kunnen, na het verlenen van de bouwvergunning, de voorbereidingen voor de bouwfase getroffen worden. Lang duurt die vreugde echter niet. De bijgestelde begroting die aannemer Roelofsen in februari oplevert wordt door Groenveld Wonen niet geaccepteerd. Deze begroting komt met € 5,7 miljoen € 600.000 hoger uit dan een voorlopige begroting van een jaar eerder. Groenveld Wonen zet gedurende het voorjaar in op twee sporen: kijken naar mogelijkheden om te bezuinigen binnen de begroting; en kijken in hoeverre Roelofsen reële prijzen gebruikt. Voor dat laatste wordt een onafhankelijke kostendeskundige ingeschakeld die uitkomt op een totaalbedrag van € 4,4 miljoen. Het bouwteam wordt daarop bijna ontbonden, maar na lang praten gaat men toch met elkaar verder op basis van een begroting van € 5,1 miljoen.

Naast het onderhandelen over de begroting zelf worden in de periode rond de start van de bouw ook nog een aantal zaken uit het bestek geschrapt of goedkoper uitgevoerd. Hiermee probeert men de kosten zoveel mogelijk te drukken. Ook tijdens het bouwproces zijn er echter nog tegenslagen. Meest in het oog springend is daarbij het opmetselen van de gevel. De kalkzandsteen die daarvoor nodig is blijkt niet meer met garantie geleverd te kunnen worden. Uit een TNO-rapport is namelijk gebleken dat de hechting al na korte tijd sterk afneemt. Uiteindelijk blijkt dat er door deze en andere wijzigingen voor meer dan € 1 miljoen aan meerwerk is. Uit gesprekken met de betrokkenen blijkt dat er van corporatiezijde weinig vertrouwen in 'de aannemers' als bedrijfstak bestaat. De betrokken corporatiemedewerker is daarom ook geen voorstander van het werken in bouwteam. Aanbesteden zou beter zijn om de aannemer zo weinig mogelijk in de keukens te laten kijken. Uit deze grondhouding komt voort dat elke stuiver overschrijding met argwaan wordt bekeken.

Naast de heftige discussies over het drukken van de kosten bestaat er in dezelfde periode ook een tegengestelde beweging. Vlak voor en tijdens de bouwperiode zijn er nog een aantal aanvullende wensen en veranderingen vanuit de corporatie. Groenveld Wonen is samen met de inmiddels tot Groenveldse Zorgverlening (GZ) gefuseerde zorgpartner nog druk bezig met het nader invullen van het woonservicepunt. In 2005 wordt in het kader van een beleidsnotitie van de beide organisaties de Beuckelaer als voorbeeld gepresenteerd van hoe woonservicepunten er in de toekomst in Groenveld uit kunnen gaan zien. Dit brengt met zich mee dat ook tijdens de bouwperiode nog tot aanvullende voorzieningen in het complex wordt besloten. Daarnaast zijn er ook een aantal extra wensen die voortkomen uit een wens tot extra kwaliteit. Voor de aannemer is dat een verwarrende situatie. Aan de ene kant moet bezuinigd worden, terwijl aan de andere kant wel voorzieningen worden gerealiseerd die vanuit bouwkundig oogpunt niet strikt noodzakelijk zijn. De aannemer heeft zich daarbij te weinig gerealiseerd dat het bestaansrecht van corporaties vooral gelegen is in het tegemoet komen aan wensen die leven bij de stakeholders. Overigens moet daarbij wel de kanttekening worden

gemaakt dat de aannemer daar in dit geval ook wel veel inlevingsvermogen voor gehad zou moeten hebben. Vanuit Groenveld Wonen is over deze tegen-gestelde beweging in hun acties weinig of niet gecommuniceerd, wat mede veroorzaakt werd door het gebrek aan vertrouwen in de aannemer, de tweestrijd tussen kostenbeheersing en kwaliteit, en de zoekende bewegingen rond de invulling van het werken aan wonen en zorg in het complex.

Opleverproblemen door slechte interne afstemming

Beuckelaer wordt in het begin van 2007 bloksgewijs opgeleverd. In januari is het eerste blok aan de beurt. Binnen Groenveld Wonen is dan al een tijdje een projectgroep met dit onderwerp bezig. In deze projectgroep zitten medewerkers van de afdelingen Woondiensten en Projecten. Waar Projecten verantwoordelijk is voor de bouw, wordt Woondiensten vanaf de opleverdatum het eerste aanspreekpunt voor de exploitatie. Het instellen van de projectgroep is een gevolg van eerdere opleverproblemen bij de seniorenwoningen rond het Willem Aantjeshuis in de zomer van 2005. Toen kwamen allerlei gebreken aan de woningen pas naar boven toen de woonconsulenten met hun nieuwe huurders de woningen kwamen bekijken. Er waren lekkages en in één geval was zelfs het inbouwen van een toilet in de woning vergeten. De interne afstemming was toen niet formeel geregeld. In het najaar van 2005 is als gevolg van deze dramatische ervaring een plan gemaakt om de afstemming tussen Woondiensten en Projecten voortaan beter te regelen.

Een belangrijk onderdeel van het gemaakte afstemmingsplan is de instelling van een stuurgroep en een projectgroep. Vanaf begin 2006 is de stuurgroep actief waarin de managers van de afdelingen Woondiensten en Projecten samen met de directie en soms de controller op hoofdlijnen over lopende en komende projecten discussiëren. Belangrijkste motief voor het instellen van deze stuurgroep was dat in het managementoverleg te weinig ruimte was om uitgebreid over de projecten te spreken. Ook is er tegelijkertijd een projectgroep nieuwbouw in het leven geroepen. Deze projectgroep is samengesteld uit het hoofd Woondiensten, een woonconsulent, een medewerker groot onderhoud, het hoofd Projecten en soms schuift ook het hoofd Servicedienst aan. In de projectgroep worden de praktische zaken voor de lopende projecten besproken. Deze projectgroep wordt ingesteld op het moment dat Woondiensten een rol krijgt in het project, en wordt enkele maanden na de oplevering van het project weer opgeheven. Daarnaast is er een proces van oplevering opgesteld, waarin is uitgewerkt wanneer de afdelingen Projecten en Woondiensten zaken moeten afstemmen.

De projecten Prinses Amaliagebouw (zie paragraaf 4.5) en Beuckelaer zijn de eerste grote projecten die deze werkwijze op de proef stellen. Ondanks de verbeteringen in de procedure leidt de oplevering bij de Beuckelaer opnieuw tot problemen. Op het moment van oplevering waren er wederom problemen: een niet aangesloten leiding, kapot schakelmateriaal en dergelijke. Ook klop-

te het sleutelplan niet. Verder bleken er in de renovatie keuzes gemaakt te zijn die voor medewerkers van de afdeling Woondiensten onduidelijk waren. Voorbeelden zijn het niet vervangen van 30 jaar oude deuren en stopcontacten in de woningen op de begane grond. Omdat het voor woonconsulenten niet duidelijk was waarom deze keuzes zijn gemaakt, konden zij dit logischerwijze ook moeilijk aan huurders uitleggen. Ook was de Servicedienst hierdoor genoodzaakt om bepaalde zaken alsnog te vervangen.

De problemen bij het Willem Aantjeshuis werden in 2005 veroorzaakt door een lage opleverkwaliteit en door een slecht geïnformeerde afdeling Woondiensten die vervolgens op eigen kracht de problemen moest oplossen. Dat laatste kwam vooral doordat het project van de een op de andere dag van de afdeling Projecten overging naar de afdeling Woondiensten. Ook bij de Beuckelaer was de kwaliteit van oplevering niet optimaal. Door de toegepaste bezuinigingen is een aantal zaken niet tijdens de renovatie aangepakt. Daarnaast hebben de ingestelde overleggen in de stuurgroep en de projectgroep niet kunnen voorkomen dat de afdeling Woondiensten na de oplevering te veel problemen op zich af zag komen om deze goed te kunnen verwerken. Tijdens de periode voorafgaand aan de oplevering heeft Woondiensten zich te weinig kunnen informeren over de ins en outs van de renovatie. Bij Woondiensten had men vaak het gevoel dat Projecten de boot afhiel als het ging om betrokkenheid van medewerkers van Woondiensten in het voortraject van een project. Bij een aantal respondenten leeft daarnaast het gevoel dat het 'goed' opleveren van een project bedrijfsbreed te weinig prioriteit heeft. Binnen de afdeling Projecten is men te druk met andere zaken. Daardoor is er binnen deze afdeling te weinig capaciteit om gemaakte afspraken op een goede manier na te komen. Anders gezegd kan geconcludeerd worden dat Woondiensten te weinig betrokken is in het proces tot de opleverdatum, en Projecten te weinig bij het proces na de opleverdatum.

Conclusies

Met betrekking tot het project Beuckelaer kan geconcludeerd worden dat de samenwerking met de SKO en later de Groenveldse Zorgverlening de invulling van de eerste insteek om ouderenwoningen te bouwen sterk heeft beïnvloed. Door de strikte interpretatie van de regelgeving door de gemeente en de hernieuwde bewustwording van Groenveld Wonen zelf is de uitvoering op een groot aantal punten niet optimaal verlopen. De verschillende partijen zijn echter altijd met elkaar in gesprek gebleven, waardoor uiteindelijk wel alle hobbels genomen zijn en er een gerenoveerd complex is opgeleverd. De wethouder Volkshuisvesting heeft zich gedurende het proces steeds voor het project uitgesproken, ondanks kritische geluiden binnen de gemeente, in zijn partij en bij de omwonenden. Daarnaast heeft ook de drive vanuit Groenveld Wonen om door te gaan met het project een belangrijke bijdrage aan het slagen van de uitvoering geleverd.



Gebouwen van het Beuckelaercomplex na de renovatie

4.3 Molenwijk: nieuwbouw voor een andere doelgroep

In deze paragraaf staat de nieuwbouw in Molenwijk centraal. Bij dit project is vooral de discussie over het woningbouwprogramma van belang. In deze paragraaf wordt op deze discussie ingegaan. Omdat aan het einde van deze discussie is besloten dat het plan zoals omschreven in het strategisch voorraadbeleid geen doorgang zou vinden, is de verdere uitvoering van het project niet meegenomen in het onderzoek.

Aanleiding

Molenwijk staat enigszins los van de rest van Groenveld. Halverwege de jaren negentig is door de gemeente een nieuw bestemmingsplan vastgesteld, waarin een sportterrein wordt aangemerkt als mogelijke toekomstige woningbouwlocatie. Als reactie daarop heeft Groenveld Wonen zich bij de gemeente aangeboden als ontwikkelaar voor deze locatie. Door Groenveld Wonen wordt daarnaast in het voorraadbeleid (SVB) van 1999 geconstateerd dat een integrale aanpak voor de wijk nodig is. In het wijkplan dat vlak na het SVB-plan wordt gemaakt is dat verder uitgewerkt. Hierin zijn ook voorstellen opgenomen voor het sportterrein.

Discussie over het woningbouwprogramma

Groenveld Wonen heeft volgens het wijkplan voor het sportterrein in Molenwijk een combinatie van appartementen voor senioren en eengezinswoningen in gedachten. Uit een bevolkingsonderzoek dat het Onderzoeksinstituut OTB in opdracht van Groenveld Wonen in de wijk uitvoerde, bleek dat er een gebrek aan ouderenwoningen in de wijk was. Verder bestaat het bezit van

In Molenwijk realiseerde Groenveld Wonen uiteindelijk eengezinswoningen



Groenveld Wonen in de wijk voor het overgrote deel uit eengezinswoningen. Ook wilde men de doorstroming in de wijk bevorderen zodat de nieuwbouwer ook voor zou zorgen dat andere woningen voor nieuwe huurders beschikbaar zouden komen. Omdat bewoners van Molenwijk sterk gehecht zijn aan hun wijk wilde Groenveld Wonen hen middels nieuwbouw voor ouderen in de gelegenheid stellen om in de wijk te blijven wonen. Omdat men bij Groenveld Wonen al inschatte dat de gemeente niet akkoord zou gaan met alleen gestapelde bouw voor ouderen, werd ook een aantal eengezinswoningen voor de middeldure koopsector in het plan opgenomen.

In de gesprekken tussen de gemeente en de corporatie bleek echter dat de gemeente op een heel andere manier naar de nieuwbouw keek. Voor de gemeente Groenveld is de stedenbouwkundige visie zeer belangrijk. De gemeente was voorstander van laagbouw omdat dit beter bij de bestaande bebouwing zou aansluiten. Hierbij speelt ook mee dat de gemeentelijke diensten verkokerd werken. De stedenbouwers van de gemeente houden zich niet of nauwelijks bezig met doelgroepen. In ieder geval valt op dat van gemeentelijke zijde weinig aandacht was voor leeftijdsgroepen. Men vond het vooral belangrijk dat verschillende inkomensgroepen in Molenwijk aan hun trekken zouden komen. Dit is ook terug te zien in de wijze waarop door ambtenaren bij de gemeente wordt gedacht over doorstroming. Hierbij wordt de nadruk gelegd op doorstroming naar woningen in een andere prijsklasse. Voor de politiek was daarnaast de mening van de wijkvereniging zeer belangrijk. Deze pleitte ook voor wat duurere eengezinswoningen als aanvulling op het grote aanbod aan goedkopere eengezinswoningen. Voor een aantal partijen in het college van B&W was daarnaast van belang dat de 'standaardregel' van 30% sociale woningbouw ook in dit project zou worden toegepast.

Dat de gemeente in de gesprekken haar wil kan doorzetten wordt door diverse betrokkenen toegeschreven aan een combinatie van factoren. In de eerste plaats heeft de gemeente gebruik gemaakt van de juridische instrumenten door het stellen van voorwaarden aan het verlenen van medewerking aan de noodzakelijke artikel 19-procedure. Gezien het woningbouwprogram-

Tabel 4.1 Verbindingen van Groenveld Wonen en gemeente Groenveld

Partij	Verbindingen	Conclusie
Groenveld Wonen	Bevolkingsonderzoek – Doorstroming in levensfasen – Eenzijdigheid bestaand bezit	Ouderenwoningen bouwen
Gemeente	Standpunt Wijkvereniging – Politiek belang van de wijkvereniging – Doorstroming in inkomensgroepen – Stedenbouwkundige visie	Eengezinswoningen bouwen

ma had ook een commerciële ontwikkelaar dit kunnen realiseren. Verder was van belang dat de gemeente eigenaar was van de grond. Groenveld Wonen heeft al vrij snel in de discussie eieren voor haar geld gekozen. Een mogelijk compromis in de vorm van op eengezinswoningen gelijkende levensloopbestendige woningen wordt niet meer in de discussie ingebracht.

In februari 2001 neemt de gemeenteraad van Groenveld het besluit om akkoord te gaan met de ingezette lijn van de gemeente. Het programma voor Molenwijk bestaat daarmee uit 29 eengezinswoningen, waarvan 10 in de huursector. Hoewel dit plan niet aansluit op het beleid van Groenveld Wonen gaat men toch verder met het plan. Men ziet het als 'second best', onder andere omdat er via doorstroming nog wel een aantal bestaande woningen vrijkomen. Ook houdt men er zo nog tien nieuwe huurwoningen en een kleine winst aan over.

Conclusie

Wat opvalt in de discussie over het woningbouwprogramma is dat Groenveld Wonen en de gemeente verschillende zaken aan elkaar koppelen. In tabel 4.1 is dat nog eens overzichtelijk op een rij gezet.

Naast de verschillende inhoudelijke programma's speelde er ook nog een verschil van inzicht over de taakopvatting van gemeente en corporatie. Waar de gemeente vindt dat zij leidend is bij het bepalen van de ruimtelijke uitgangspunten, meent de corporatie dat een meer gelijkwaardige samenwerking tot een hogere kwaliteit van projecten zal leiden. Deze verschillende standpunten zorgen ervoor dat het voor de corporatie extra lastig is om in de rol van gelijkwaardig partner te stappen en de gemeente zo te overtuigen van het corporatieplan.

4.4 Mutatieonderhoud in Molenwijk

In het strategisch voorraadbeleid zijn ook maatregelen opgenomen die bij mutatie van een woning worden uitgevoerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op één complex waarbij dat het geval is. Allereerst schets ik de aard van de maatregel zoals die in het beleid is opgenomen. Vervolgens ga ik in op het mutatieproces en de wijze waarop het strategisch voorraadbeleid daarin is opgenomen.

Maatregelen bij mutatieonderhoud

De samenhang tussen complexen, woonomgeving en sociale samenstelling van Molenwijk vereist een wijkgerichte aanpak. Groenveld Wonen wil volgens het SVB-plan inzetten op het versterken van de sociale structuur, en meer differentiatie naar leeftijd, inkomen en huishoudengrootte. Een van de concre-

te maatregelen die daaruit voortvloeit, is een plattegrondwijziging bij 98 na-oorlogse eengezinswoningen. Dat is bijna 30% van het totale bezit van Groenveld Wonen in de wijk. Doel van de maatregel is om de woningen geschikt te maken voor een en tweepersoonshuishoudens, al dan niet met een kind, en voor jong en oud. Zo worden de woningen meer levensloopbestendig. Gezien het overaanbod aan eengezinswoningen in Molenwijk kunnen vooral ouderen daar profijt van hebben.

Volgens het wijkplan wordt meer woonruimte gecreëerd door het verbinden van de woonkamer en de keuken. Toiletruimten en badkamers worden vergroot. Ook komt er een tweede toilet op de slaapverdieping. Verder is het uitgangspunt dat er minimaal twee slaapkamers overblijven na de ingreep. In het wijkplan van 1999 zijn deze uitgangspunten in woningplattegronden uitgewerkt. De maatregelen worden bij mutatie uitgevoerd. Hieronder ga ik in op het mutatieproces van Groenveld Wonen om te laten zien hoe het beleid in dit geval gekoppeld is aan de uitvoering.

Het mutatieproces van begin tot eind

Het mutatieonderhoud begint met een huuropzegging. Baliemedewerkers werken de opzeggingen door deze in een Excelbestand in te voeren. Ook plannen zij afspraken in voor de voorinspectie en, indien mogelijk, de eindinspectie. Ook deze data worden in het Excelbestand opgenomen. Het gebruikte Excelbestand 'Woningbeheer' kan ook worden ingezien door woonconsulenten en het hoofd van de Servicedienst. Door de woonconsulenten wordt de informatie van de baliemedewerkers soms aangevuld. Vervolgens kijkt ook het hoofd Servicedienst vrijwel dagelijks in het bestand. Via agenda's van de woonconsulenten kan hij ook zien welke woonconsulent een bepaalde voor- of eindinspectie voor zijn of haar rekening neemt. Vaak wordt de voorinspectie ook samen met het hoofd Servicedienst gedaan. Bij de voorinspectie wordt op een formulier ingevuld wat er in de woning moet worden aangepakt. Daarbij gaat het niet alleen om de plattegrondwijzigingen zoals opgenomen in het wijkplan, maar ook om regulier onderhoud en herstelwerkzaamheden. De afstemming tussen de woonconsulenten en het hoofd Servicedienst vindt plaats in het wekelijkse mutatieoverleg en via informeel overleg op de werkvloer.

De zwaarte van het mutatiepakket wordt daarna door het hoofd Servicedienst aangegeven met een A, B, C of R. Een 'R' betekent dat het een zware mutatie is waarbij offertes bij aannemers worden opgevraagd. In dat geval stuurt het hoofd Servicedienst de gegevens van de woning door aan de medewerker groot onderhoud. Deze maakt een overzicht van wat de aannemer moet gaan doen en wat dit ongeveer zal gaan kosten (op basis van normbedragen). Een versie van het overzicht waarop nog geen kosten zijn ingevuld wordt gebruikt voor het opvragen van offertes. Uit de aanbiedingen van de aannemers wordt in overleg tussen de medewerker groot onderhoud en het

Kader 4.1 Mutatieproces van Groenveld Wonen

Bij een plattegrondwijziging in het kader van het strategisch voorraadbeleid wordt het onderstaande stappenplan gevolgd:

1. Opzegging komt binnen bij de balie.
2. Voor- en eindinspectie worden ingepland door de baliemedewerker.
3. Voorinspectie wordt gedaan door woonconsulent en/of hoofd Servicedienst.
4. Hoofd Servicedienst stelt de zwaarte van het mutatiepakket vast. Bij plattegrondwijzigingen is dat de code 'R'.
5. De medewerker groot onderhoud maakt een bestek voor de offerteaanvraag.
6. Offertes worden aangevraagd bij een aantal aannemers.
7. Hoofd Servicedienst en de medewerker groot onderhoud kiezen de beste aanbieding van een van de aannemers.
8. Directie geeft toestemming voor opdrachtverlening.
9. Opdracht wordt verleend. Aannemer gaat, na de eindinspectie door de woonconsulent, aan het werk.
10. Hoofd Servicedienst geeft aan de woonconsulenten door wanneer de woning klaar is.
11. Woonconsulenten maken een advertentievoorstel voor de woonkrant.
12. Hoofd Woondiensten toetst de gegevens aan het strategisch voorraadbeleid (o.a. huurniveau).
13. Woonconsulent verhuurt de woning.

hoofd Servicedienst de beste gekozen. Via een projectvoortgangsformulier, waarop alle offertebedragen en de keuze voor de aannemer staan, geeft de directie vervolgens toestemming voor opdrachtbevestiging. De aannemer voert daarna de werkzaamheden uit. Vervolgens gaat de eigen technische dienst van Groenveld Wonen nog eens door de woning heen, met een overzicht van wat er allemaal moe(s)t gebeuren. Soms worden daarbij nog kleine reparaties uitgevoerd en wordt klein onderhoud door de technische dienst zelf gedaan. De woonconsulenten kunnen ondertussen door het raadplegen van het eerder genoemde Excelbestand zien wanneer de woning klaar is, en verhuurd kan worden. Alvorens de woning in de woonkrant wordt aangeboden, toetst het hoofd Woondiensten de gegevens van de woning aan het strategisch voorraadbeleid. In kader 4.1 is het hele mutatieproces nog eens op een rijtje gezet.

Het proces zoals hierboven beschreven is rond 2003 ingevoerd. Tussen 1999 en 2003 was het proces vergelijkbaar, met het verschil dat de uitvoering grotendeels werd vormgegeven door de medewerker groot onderhoud. Rond 2003 is met de komst van een hoofd Servicedienst het mutatieproces aangepast. Toen zijn ook vernieuwde formulieren in gebruik genomen. In essentie is het mutatieproces sinds 1999 echter niet drastisch gewijzigd.

Sturende factoren in het mutatieproces

De mutatieprocessen verlopen over het algemeen op de voorgeschreven manier. Belangrijk daarbij is de omvang van de organisatie. Omdat Groenveld Wonen een relatief kleine corporatie is, is het aantal mutaties dat op hetzelfde moment wordt afgehandeld te overzien. Ook is het door de kleinschaligheid mogelijk dat er, naast het wekelijkse mutatieoverleg, veel informeel overleg plaatsvindt tussen de medewerkers die zich met het mutatieproces bezighouden. Daardoor kunnen mogelijke missers eenvoudig en bijna ongemerkt worden voorkomen. De omvang maakt het verder mogelijk dat de automatisering volledig in Excel plaatsvindt.

Sinds 1999 is Groenveld Wonen gegroeid in aantal woningen dat door de corporatie wordt beheerd. Er is nieuwbouw gepleegd, er is een verzorgingshuis met aanleunwoningen aangekocht en er wordt via een dochteronderneming aan VVE-beheer gedaan. Daardoor is het mogelijk gemaakt om een spe-

Woningen in Molenwijk worden bij mutatie ingrijpend aangepast

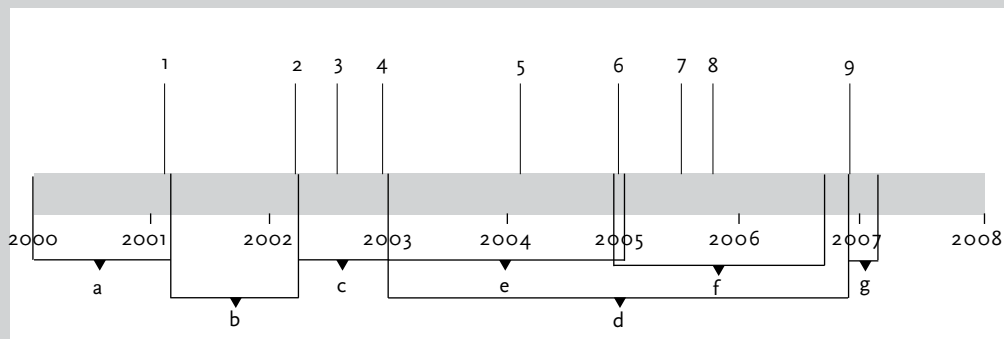


cialisering van taken door te voeren. Voor het mutatieonderhoud heeft dat geresulteerd in het aantrekken van een hoofd Servicedienst. Deze heeft een aantal taken van de medewerker groot onderhoud overgenomen, waardoor beide medewerkers zich nu concentreren op hun eigen specialisme.

Belangrijkste bottleneck is de schakel in het mutatieproces waarin een dergelijke specialisatie niet is doorgevoerd. Dit betreft de opname van de woning tijdens de voorinspectie. Omdat Groenveld Wonen geen technisch opzichters specifiek voor deze taak in dienst heeft, worden opnames gedaan door de woonconsulenten, waarbij het hoofd Servicedienst vaak meeloopt. De woonconsulenten zijn echter niet voldoende technisch getraind, terwijl het hoofd Servicedienst eigenlijk andere taken dan woningopnames zou moeten uitvoeren. Hier blijkt dan ook de keerzijde van de kleine omvang van de organisatie. Verschillende taakvelden moeten in één persoon worden verenigd, wat niet optimaal is.

Conclusie

Het in gang zetten van de uitvoering van plattegrondwijzigingen vanuit het strategisch voorraadbeleid en het wijkplan voor Molenwijk is belegd bij het hoofd van de servicedienst. Op deze manier is het voorraadbeleid gekoppeld aan een van de schakels uit het reeds bestaande mutatieproces. Door de kleinschaligheid van Groenveld Wonen, en doordat er weinig verschillende maatregelen vanuit het beleid bij mutatie worden doorgevoerd, is het beleid overzichtelijk genoeg om zonder verdere automatisering door één persoon aan de uitvoering te worden gekoppeld. De controle die door de manager Woondiensten aan het einde van elk mutatieproces wordt doorgevoerd zorgt voor een extra zekerheid over de uitvoering van het beleid.

Figuur 4.2 Tijdbalk project Prinses Amaliagebouw


- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Februari 2001 Gemeenteraad stelt programma Prinses Amaliaterrein vast 2. Maart 2002 Eerste plan Prinses Amaliaterrein 3. 2002 Toevoeging ontwikkelaar aan planteam 4. December 2002 Tweede plan Prinses Amaliaterrein 5. Februari 2004 Goedkeuring planopzet door gemeenteraad 6. December 2004 Grondverkoopovereenkomst 7. 2005 Bouwvergunning 8. Oktober 2005 Start bouw 9. December 2006 Oplevering eerste woningen Groenveld Wonen | <ol style="list-style-type: none"> a. 2000 - 2001 Een maatschappelijke wens b. 2001 - 2002 Planontwikkeling door gemeente en Groenveld Wonen c. 2002 Stille, storm en pragmatische samenwerking d. 2003 - 2006 Uitwerking, bouwvergunning en bouwfase e. 2003 - 2004 Invulling van het ADL cluster f. 2004 - 2006 Doelgroepbepaling: tussen stakeholders en regelgeving g. December 2006 - Februari 2007 Oplevering: bouwers in de zorg |
|---|--|

4.5 Prinses Amaliagebouw

In het strategisch voorraadbeleid van Groenveld Wonen wordt in 1999 niets gezegd over de nieuwbouwlocatie Prinses Amaliaterrein. Wel is op basis van een aantal beleidstukken duidelijk dat de corporatie zich bezig wil houden met het thema zorg. Hieronder beschrijf ik hoe het project op het Prinses Amaliaterrein na een verzoek van de gemeente door Groenveld Wonen aan deze doelstelling is gekoppeld. Daarbij ga ik als eerste in op de vraag vanuit de maatschappij naar woningen voor Algemene Dagelijkse Levensbehoeften (ADL). Vervolgens beschrijf ik hoe Groenveld Wonen samen met de gemeente, en later met een projectontwikkelaar, de planvorming heeft vormgegeven. Daarbij wordt ook ingegaan op het protest van omwonenden, het invullen van het ADL-concept en de samenwerking daarbij met de Groenveldse Zorgverlening. Ook wordt ingegaan op de manier waarop de doelgroep voor de sociale huurwoningen is bepaald. Tot slot schets ik de oplevering van het complex.

Boven de tijdbalk in figuur 4.2 zijn enkele belangrijke momenten van het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Een maatschappelijke wens

In de jaren negentig van de vorige eeuw wordt door belangenorganisaties van mindervaliden de vraag naar zogenaamde ADL-woningen in Groenveld op de kaart gezet. Deze woningen, ook wel Fokuswoningen genoemd, zijn woningen op maat voor mensen die hulp nodig hebben bij algemene dagelijkse levensbehoeften. Volgens het concept worden 12 tot 18 ADL-woningen en een

centrale zorgunit verspreid door een reguliere woonbuurt gebouwd. Het ADL-concept wordt bij voorkeur in nieuwbouw gerealiseerd omdat de in bestaande bouw benodigde aanpassingen veel geld en moeite kosten. Bovendien gaat de subsidie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) uit van nieuwbouw. In Groenveld is echter maar een beperkt aantal geschikte nieuwbouwlocaties. In 2000 wordt in de lokale woonvisie dan ook geconcludeerd dat er op dat moment geen mogelijkheid is om een ADL-project te realiseren. Wel wordt in de Woonvisie van 2000 de mogelijkheid voor een toekomstige realisatie niet uitgesloten.

Hoewel de gemeente het ADL-project feitelijk afschrijft in 2000, staat het nauwelijks een jaar later alweer op de lokale politieke agenda. Twee van de drie collegepartijen in Groenveld willen de ADL-woningen toch koppelen aan een nieuwe ontwikkeling op het Prinses Amaliaterrein. Vooral een raadslid van de Middenpartij, die ook actief is in het maatschappelijk middenveld, is een zeer actief pleitbezorgster van de ADL-woningen. Hoewel de ligging van het Prinses Amaliaterrein eigenlijk niet optimaal is voor ADL-woningen wordt toch besloten deze woningen in het project op te nemen. In februari 2001 stelt de gemeenteraad het programma voor het terrein vast: er komen 90 woningen, waarvan 30 in de sociale huursector. Van die laatste 30 wordt de helft een ADL-woning.

Planontwikkeling door gemeente en Groenveld Wonen

Vanwege het gebrek aan bouwlocaties in Groenveld had Groenveld Wonen zich al snel aangeboden als ontwikkelaar van het Prinses Amaliaterrein. Toen er door de gemeenteraad in 2001 uiteindelijk een programma was vastgesteld, werd Groenveld Wonen als eerste gevraagd om de uitwerking ter hand te nemen. De corporatie zou naast de 15 ADL-woningen en een ADL-zorgunit ook een 15-tal andere sociale huurwoningen op het terrein moeten realiseren. Verder waren ook de middeldure koopwoningen aan Groenveld Wonen toebedeeld. Dat was noodzakelijk om het project budgetneutraal te kunnen uitvoeren. Voor de duurste categorie woningen zou volgens plan in een later stadium een projectontwikkelaar worden gezocht.

Voor Groenveld Wonen waren er een aantal redenen om op het verzoek van de gemeente in gaan. In de eerste plaats wilde de corporatie graag haar bezit uitbreiden door het bouwen van woningen voor de sociale doelgroep. Ook relateert Groenveld Wonen het project aan de maatschappelijke taak van de corporatie. Het ministerie van VROM begint rond deze tijd meer nadruk te leggen op zorg als belangrijk thema voor woningcorporaties. In beleidsstukken van de corporatie wordt eerder ook al gezinspeeld op samenwerking met zorginstellingen. In 2002, dus een jaar na de beslissing om de ontwikkeling van het Prinses Amaliaterrein op te pakken, wordt door Groenveld Wonen zelfs een beleidsstuk opgeleverd dat exclusief over het thema wonen en zorg gaat. De reden dat Groenveld Wonen ook meedoet met het zeer specifieke zorgpro-

ject van de ADL-woningen heeft tot slot ook nog te maken met een persoonlijke motivatie van de directeur. Het project wordt ervaren als zinnig en als een kwalitatieve toevoeging aan de bestaande woningvoorraad.

De gemeente had voor de uitwerking een groot aantal stedenbouwkundige en programmatische randvoorwaarden opgesteld. Door Groenveld Wonen werden deze randvoorwaarden echter niet zonder meer overgenomen. Samen met de architect van de woningen gaat men vanaf eind 2001 de discussie met de ambtenaren van de gemeente aan. Daarbij gaat het er heftig aan toe. Vanuit de kant van de gemeente wordt vastgehouden aan de gedetailleerde uitwerking die ambtenaren voor ogen hebben. Groenveld Wonen en architect Klijn willen echter veel meer vrijheid om hun eigen visie en kennis in het plan te kunnen verwerken. Tijdens het proces wordt op een aantal momenten teruggekoppeld naar het college van B&W om dekking te krijgen voor afwijkingen van de oorspronkelijke inzet van de gemeente. Eind maart 2002 is het plan klaar. In het managementoverleg van Groenveld Wonen wordt besproken dat men wel diverse concessies heeft moeten voor de koopwoningen: deze worden kleiner dan de corporatie in gedachten had.

Stilte, storm en pragmatische samenwerking

Na het indienen van het overeengekomen plan in het voorjaar van 2002 blijft het een aantal maanden stil. Zonder dat Groenveld Wonen daarvan op de hoogte is wordt door de gemeente in deze periode gezocht naar een projectontwikkelaar die nog eens naar de plannen gaat kijken. De belangrijkste reden dat men Groenveld Wonen niet langer als enige ontwikkelaar van het Prinses Amaliaterrein wil, is dat er geen chemie is tussen de betrokken gemeenteambtenaren en, in het verlengde daarvan, de wethouder ruimtelijke ordening aan de ene kant en de directie van Groenveld Wonen aan de andere kant. Van gemeentezijde is er de kritiek dat Groenveld Wonen altijd de grenzen van toelaatbare aantallen en volumes opzoekt. De gemeente is verder van mening dat zij uiteindelijk moet bepalen wat er in ruimtelijke zin in Groenveld gebeurt. Aan de andere kant vindt Groenveld Wonen juist dat de gemeente gebruik zou moeten maken van de bij de corporatie aanwezige kennis. De corporatie is kritisch over de in haar ogen conservatieve visie van de gemeente op het thema wonen. Samengevat vindt de gemeente dat het proces stroef verloopt, terwijl men eigenlijk meer vaart wil maken. Naast het gebrek aan chemie speelt hier nog iets anders mee. De betrokken wethouder wil eigenlijk op een andere manier met de planvorming omgaan dan gebruikelijk is in Groenveld. De ambtenaren zijn op detailniveau bij het plan betrokken, terwijl de wethouder liever de locatie in haar geheel aan een ontwikkelaar zou uitbesteden. Bovendien is de wethouder van mening dat de kwaliteit van het voorliggende plan niet optimaal is.

Van der Laan Projecten BV wordt door een hoge gemeenteambtenaar gevraagd om het voorliggende plan eens te bekijken en alternatieve voorstel-

len te doen. Het bedrijf is al bekend bij de gemeente omdat het bij een ander project al met de gemeente samenwerkt. Van der Laan hoeft bij het aanpassen van de plannen niet in discussie te gaan met de ambtelijke diensten. Wel fungeerde het eerste plan van Groenveld Wonen en de gemeente als uitgangspunt voor Van der Laan. Op hoofdlijnen zijn er dan ook weinig verschillen tussen het oorspronkelijke plan en het alternatief van de projectontwikkelaar. Als Van der Laan het plan aanbiedt, blijkt dat de gemeente er enthousiast over is. Ook denkt de gemeente haar voordeel te kunnen doen met de wijze waarop Van der Laan met planprocessen in het binnenstedelijk gebied omgaat.

Na de periode van stilte, waarin de gemeente een projectontwikkelaar zocht en vond in Van der Laan Projecten BV, werd halverwege 2002 aan Groenveld Wonen voorgelegd dat zij met Van der Laan zouden gaan samenwerken. Deze constructie werd mede ingegeven doordat de locatie al aan Groenveld Wonen was toegezegd, en omdat de corporatie nodig was voor het realiseren van de 30 sociale huurwoningen. Groenveld Wonen reageerde in eerste instantie terughoudend op deze zet van de gemeente. De corporatie had moeite met de manier waarop de gemeente het zoeken van een projectontwikkelaar had aangepakt. Daarover zijn enkele gesprekken met de gemeente geweest, alvorens de planvorming weer kon worden opgepakt.

Inhoudelijk heeft Groenveld Wonen na het in beeld komen van Van der Laan snel geschakeld. Men wist wat men aan het project wilde overhouden: 30 sociale huurwoningen en een ADL-zorgunit zonder een onrendabele top. In onderlinge gesprekken tussen Groenveld Wonen en Van der Laan Projecten BV kon men snel tot overeenstemming komen. Tussen beide organisaties groeide snel het vertrouwen dat nodig was om goed te kunnen samenwerken. Daardoor kon de nare smaak van de manier waarop men met elkaar aan tafel was gezet binnen enkele maanden worden weggespoeld. Evenals voor Groenveld Wonen was ook het doel van Van der Laan duidelijk. De projectontwikkelaar wilde de vaart in het project houden, een kwalitatief goede buurt neerzetten en men wilde uiteraard geld verdienen met het project. Zowel de doelstellingen van Groenveld Wonen als de doelstellingen van Van der Laan Projecten BV konden worden gerealiseerd. Afgesproken werd dat Van der Laan als eerste verantwoordelijk zou worden voor het totale project. Groenveld Wonen zou dan de 30 sociale huurwoningen en ADL-zorgunit turnkey opgeleverd krijgen tegen een prijs die gelijk zou zijn aan de bedrijfswaarde. In december van 2002 worden Van der Laan en Groenveld Wonen het samen eens. Het plan op hoofdlijnen wordt dan ingediend bij de gemeente. In essentie is er weinig veranderd aan het plan dat eerder al door Groenveld Wonen was ingediend. Wel zijn in het nieuwe plan de middeldure koopwoningen breder geworden en is het plandeel met de duurste woningen verder ingevuld.

Uitwerking, bouwvergunning en bouwfase

In 2003 en 2004 wordt het plan verder uitgewerkt. Van der Laan Projecten BV neemt in deze periode het voortouw bij de discussie over het totaalplan. Groenveld Wonen is wel betrokken, maar richt zich daarbij vooral op het gebouw waarin de sociale huurwoningen en het ADL-cluster worden gerealiseerd. Hieronder wordt eerst ingegaan op het totaalplan. Daarna zoom ik in op de invulling van het ADL-cluster.

In de discussie met de omwonenden speelden twee zaken een belangrijke rol. Het belangrijkste daarbij was dat de omwonenden pleitten voor het behouden van een bestaande sloot en houtwallen op de locatie. Deze sloot was in de eerste plannen van de gemeente gedempt. Ook leefden er bezwaren tegen het gebouw waarin de 30 sociale huurwoningen en de ADL-zorgunit waren gepland. Het gebouw werd te hoog gevonden. Ook leefden er, onuitgesproken, negatieve ideeën over de nieuwe burens die in het complex zouden komen wonen.

Het verzet van de omwonenden was extra fel door een parallelle discussie over andere bouwlocaties van de gemeente. In het najaar van 2003 kwam de gemeente met een notitie waarin een tiental binnendorpse locaties werd aangewezen als mogelijke bouwlocatie. Dit waren bijvoorbeeld kleine stukken groen of locaties van voormalige scholen. Tegen deze notitie kwam in heel Groenveld veel verzet. Omdat het college van B&W, geschrokken van de heftige tegenstand onder de bevolking, de notitie al snel weer introk, had dit ook zijn weerslag op de al lopende projecten. De bewoners werden gesterkt in het idee dat wanneer ze maar hard genoeg protesteerden, de plannen wel zouden worden ingetrokken. Door een goede communicatie met de bewoners kon door Van der Laan de angel uit het protest worden gehaald. Ten gevolge van het overleg bleven de bestaande sloot en houtwallen behouden. Het appartementencomplex werd enkele meters verplaatst.

In februari 2004 wordt de planopzet goedgekeurd in de gemeenteraad. Daarna gaat het plan de artikel 19-procedure in. Deze procedure is nodig om een bouwvergunning te kunnen afgeven aan Van der Laan. Ook gedurende de artikel 19-procedure zijn er nog opmerkingen van omwonenden. Tot gerechtelijke procedures komt het echter niet. In december 2004 wordt op basis van de definitieve planopzet bovendien een verkoopovereenkomst voor de grond opgesteld. De grond is dan nog eigendom van de gemeente en wordt verkocht aan Van der Laan. In het contract wordt ook opgenomen dat Van der Laan het appartementencomplex met de sociale woningen en de ADL-unit na oplevering turnkey aan Groenveld Wonen verkoopt. De grondprijs wordt bepaald op basis van het woningbouwprogramma. Als bijlage bij de verkoopovereenkomst tussen de gemeente en Van der Laan wordt bovendien een aparte overeenkomst tussen de gemeente en Groenveld Wonen opgenomen. Daarin worden afspraken gemaakt over de toewijzing van de sociale huurwoningen (zie ook hieronder).

Halverwege 2005 wordt de bouwvergunning afgegeven en kan de bouwfase beginnen. Groenveld Wonen blijft ook hier op de achtergrond, maar is wel in het bouwteam vertegenwoordigd. De bouwer van het plan is Laan Bouw, een zusteronderneming van Van der Laan Projecten BV. Groenveld Wonen is binnen deze constructie vooral bezig met het invullen van de individuele voorzieningen van de ADL-woningen. In elke ADL-woning komen voorzieningen die specifiek zijn ontworpen voor de huurder die er komt wonen. Een ergotherapeut van de Groenveldse Zorgverlening geeft aan welke voorzieningen noodzakelijk zijn, waarna Groenveld Wonen de vertaling daarvan in het bouwteam voor haar rekening neemt. Omdat deze voorzieningen pas bekend zijn nadat de ergotherapeut een intakegesprek met de huurder heeft gehad, zijn de ADL-voorzieningen buiten de turnkey overeenkomst met Van der Laan gelaten. Mede daarom is hiervoor door Groenveld Wonen tijdelijk een project-leider ingehuurd.

Invulling van het ADL-cluster

In de tijd dat het plan als geheel verder werd uitgewerkt heeft Groenveld Wonen zich in samenwerking met de zorgpartner vooral beziggehouden met het verder invullen van het ADL-cluster. De sociale huurwoningen en het ADL-cluster worden gezamenlijk in één gebouw van vijf verdiepingen gerealiseerd. In de periode 2003/2004 is er een klankbordgroep met belangenorganisaties actief, die meepraat over de bouw. Door de gedetailleerde afspraken met de gemeente en de wettelijke eisen die vanuit het College Bouw Zorginstellingen (CBZ) worden gecontroleerd, is er weinig ruimte om aan specifieke wensen van de belangenorganisaties tegemoet te komen. Desondanks wordt er wel veel over allerlei zaken gesproken. Een respondent wijt dat aan de houding van het Groenveldse bestuurlijke circuit. Men laat zich in het overlegcircuit weinig gelegen liggen aan regelgeving en andere invloed van buitenaf. Uiteindelijk moet uiteraard wel aan de regels worden voldaan. Bij de discussies met de klankbordgroep wordt ook de meerwaarde van de zorgpartner duidelijk. Zij is in staat om goed met de organisaties te communiceren en vragen over de zorg te vertalen naar wensen met betrekking tot het wonen.

In de periode 2003/2004 wordt ook de keuze gemaakt voor een lokale zorgaanbieder die vanuit de ADL-unit de zorg zal leveren. Hierover ontstaat enige discussie omdat een lokale oppositiepartij vraagtekens zet bij de kwaliteit van de zorg. In de meeste gevallen levert een landelijke zorginstelling de zorg bij ADL-projecten. In dit project levert een lokale samenwerkingspartner van Groenveld Wonen de zorg. Informatieverstrekking hierover door Groenveld Wonen en de Groenveldse Zorgvoorziening zorgt ervoor dat de discussie snel overwaait.

Doelgroepbepaling: tussen stakeholders en regelgeving

Naast de verdere invulling van het ADL-cluster is ook de doelgroepbepaling van de 30 sociale huurwoningen een thema waar vooral Groenveld Wonen

mee te maken had. Bij de toewijzing is een onderscheid te maken tussen de ADL-woningen en de reguliere sociale huurwoningen.

De manier van toewijzing van de woningen in het ADL-cluster kan niet door Groenveld Wonen en/of de gemeente Groenveld worden bepaald. De wachtlijst voor deze woningen is landelijk voor iedereen toegankelijk. Voordat een potentiële huurder vervolgens daadwerkelijk in aanmerking komt voor een woning in het ADL-cluster vindt een indicatiestelling plaats door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Belangrijkste vereiste is daarbij dat mensen zijn aangewezen op 5 tot 30 uur niet-planbare zorg per week.

Op de toewijzing van de overige sociale huurwoningen kan meer invloed worden uitgeoefend. Via een bijlage van de grondverkoopovereenkomst is in 2004 voor het Prinses Amaliagebouw de toewijzing van de 15 reguliere huurwoningen geregeld. De gemeente en Groenveld Wonen spreken hierin af dat deze 15 woningen uitsluitend aan inwoners van Groenveld zullen worden toegewezen. Met name de Grootste Groenveldse Partij (GGP) had hier in de gemeenteraad op aangedrongen. Volgens de fractievoerder van de GGP was de tekst van de verkoopovereenkomst eigenlijk zelfs nog te mager. Toch ging de overeenkomst al verder dan eigenlijk mogelijk was. Regels van het Samenwerkingsverband Regio Sitterade (SRS) maken het namelijk onmogelijk om nieuwbouw in de sociale huursector uitsluitend aan inwoners van de eigen gemeente toe te wijzen. Volgens de regels van het SRS mag bij nieuwbouw eenmalig 50% van de opgeleverde woningen aan inwoners van de eigen gemeente worden toegewezen. In werkelijkheid heeft Groenveld Wonen ook netjes deze regels gevolgd. Het lijkt er dan ook op dat de betreffende bijlage van de verkoopovereenkomst vooral was opgesteld om de GGP tevreden te stellen. Dat de betrokken ambtenaren niet op de hoogte zouden zijn van de SRS-regels, beoordelen diverse respondenten als 'onwaarschijnlijk'. Ook bij de verdere invulling van de toewijzing heeft Groenveld Wonen het initiatief genomen. Daarbij is wel rekening gehouden met de wensen van de gemeente en andere stakeholders. Tijdens de jaarlijkse stakeholdersbijeenkomst is opgeroepen meer voor jongeren te bouwen. Ook in de woningmarktanalyses en in de lokale politiek verschuift in deze periode de aandacht van ouderen naar jongeren. Verder is de ligging van het complex ongeschikt voor ouderen: het ligt te ver van voorzieningen.

Oplevering: bouwers in de zorg

De oplevering van het Prinses Amaliagebouw vond vrijwel gelijktijdig plaats met de oplevering van complex Beuckelaer. Net als bij de Beuckelaer speelde ook bij het Prinses Amaliagebouw de interne afstemming tussen de afdelingen Woondiensten en Projecten een belangrijke rol bij het in exploitatie nemen van de woningen. Ook hier speelden problemen met klachten die het gevolg waren van opleverfouten. Zowel de afdeling Woondiensten als de afdeling Projecten was als zelfstandige eenheid onvoldoende toegerust om dit op

Het Prinses Amaliagebouw vlak na de oplevering in 2007



te lossen. In de samenwerking tussen beide afdelingen is men er ook niet in geslaagd om de klachten het hoofd te bieden. Net als bij de Beuckelaer ging het ook hier dus niet vlekkeloos (zie ook paragraaf 4.2). Wel moet daarbij worden opgemerkt dat er een aantal redenen waren waardoor de oplevering bij het Prinses Amaliagebouw wel iets beter verliep dan bij de Beuckelaer. In de eerste plaats speelde de goede samenwerking met Van der Laan Projecten BV en Laan Bouw een rol. Van der Laan leverde het gebouw turnkey op, hetgeen ook in een protocol van oplevering was uitgewerkt. Verder werden de reguliere huurwoningen aan jongeren verhuurd, die in vergelijking met ouderen als een makkelijkere doelgroep worden ervaren. Ook heeft de ingehuurd projectleider van Groenveld Wonen de afdeling Woondiensten al vroegtijdig bij het project betrokken. Daardoor was vooral de Servicedienst al goed ingevoerd in het gebouw op het moment dat het werd opgeleverd.

Bij de ADL-woningen was de oplevering extra lastig omdat hier individuele voorzieningen voor de toekomstige huurders moesten worden aangebracht. Veel werk werd daarbij verzet door de ergotherapeut die vaststelde welke voorzieningen nodig waren, en door de projectleider die ervoor zorgde dat de voorzieningen ook door de bouwer werden gerealiseerd. Bij de oplevering van de ADL-woningen blijkt wel het verschil in attitude tussen Groenveld Wonen als 'bouwer' en de Groenveldse Zorgverlening als 'zorgleverancier'. Exemplarisch is het verschil in de manier waarop respondenten spreken over problemen met een automatische deur. Als een respondent vanuit de corporatie het heeft over deze deur, dan gaat het gesprek over het feit dat bij één deur vijf verschillende leveranciers betrokken zijn en over welke moeilijkheden dat oplevert. Bij de zorgleverancier zul je niemand horen over de problemen met vijf leveranciers, maar wel over het probleem dat de bewoner heeft wanneer zijn deur niet goed open en dicht gaat. Uit dergelijke voorbeelden blijkt wederom de meerwaarde van de samenwerking tussen de corporatie en de zorginstelling.

Tabel 4.2 Voorgenomen beleid en realisatie

Maatregel	Voorgenomen beleid	Daadwerkelijk gerealiseerd
Beuckelaer	Geschikt maken voor senioren.	De maatregel uit het beleid is uitgevoerd. Er zijn meer voorzieningen voor ouderen gerealiseerd dan in eerste instantie voorgenomen.
Nieuwbouw Molenwijk	Op bestaand sportveld nieuwe woningen bouwen voor ouderen.	Er zijn eengezinswoningen gerealiseerd.
Mutatieonderhoud Molenwijk	Plattegrondwijziging doorvoeren bij mutatie.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
Prinses Amaliagebouw	Focus in nieuwbouw ligt op combinaties van wonen en zorg.	In een gebouw met in totaal 30 appartementen is een ADL-zorgconcept gerealiseerd.

Conclusie

Groenveld Wonen heeft ondanks een slechte samenwerking met de gemeente invulling kunnen geven aan een verzoek uit de politiek om een ADL-cluster te bouwen. De pragmatische samenwerking met projectontwikkelaar Van der Laan speelde daarbij een belangrijke rol. Deze ontwikkelaar bleek bovendien in staat om de angel uit het omwonendenprotest te halen. Bij het invullen van de ADL-voorzieningen heeft de samenwerking met de Groenveldse Zorgverlening een belangrijke rol gespeeld. De Groenveldse Zorgverlening functioneerde als een soort intermediair tussen de belangenorganisaties en later de nieuwe huurders van de ADL-woningen aan de ene kant en de corporatie aan de andere kant. Daardoor konden zorgvragen goed worden doorvertaald naar het vastgoed en opleverproblemen sneller worden aangekaart.

4.6 Conclusie: korte lijnen en volharding

Korte lijnen en volharding. Dat typeert het implementatienetwerk waarin Groenveld Wonen zich beweegt. Na een toelichting op deze typering ga ik hieronder in op de eerste drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

In tabel 4.2 is voor de onderzochte maatregelen weergegeven onder welk onderdeel van het voorgenomen beleid de maatregel valt. Ook is aangegeven wat er daadwerkelijk is gerealiseerd.

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Groenveld Wonen verloopt, kunnen we dat typeren als een proces met korte lijnen en volharding. Die typering komt naar voren bij meerdere van de onderzochte uitvoeringsprocessen. In de uitvoering van maatregelen gedurende het mutatieproces valt bijvoorbeeld op dat dit zonder veel automatisering relatief soepel verloopt. Dit is mede mogelijk doordat de medewerkers die bij dit werkproces betrokken zijn fysiek dicht bij elkaar zitten, en zo de werkzaamheden goed kunnen afstemmen. Korte lijnen zijn er ook elders in het implementatienetwerk. Groenveld is een kleine gemeente, waar gemeentebestuur, politiek, maatschappelijk middenveld en een deel van de burgers elkaar zeer regelmatig tegenkomen. Bij de renovatie van complex Beuckelaer bleek bijvoorbeeld hoe kort de lijnen waren tussen buurtbewoners en de lokale afdeling, politici en bestuurders van de Middenpartij. In de discussies rond het realiseren van een ADL-zorgcluster bleek hoe de korte lijnen in het bestuur-

lijke circuit in Groenveld ervoor zorgden dat er veel bemoeienis was met de voortgang van het project.

Volharding is het tweede deel van de typering van Groenveld Wonen. De corporatie, en met name haar directeur, is erg vasthoudend als het gaat om de realisatie van gestelde doelen. Dat bleek met name bij de renovatie van het complex Beuckelaer. Ondanks de tegenvallers – vooral in het begin van het project – is deze renovatie toch doorgezet. En ook de realisatie van woningen op het Prinses Amaliaterrein is niet zonder slag of stoot verlopen. Bij de nieuwbouw op een sportveld in Molenwijk moest Groenveld Wonen in de discussie met de gemeente uiteindelijk het onderspit delven. Hier zijn uiteindelijk geen woningen voor senioren, maar voor gezinnen gerealiseerd. De volharding van Groenveld Wonen zorgt soms voor botsingen. Met de gemeente zijn regelmatig discussies over de omvang van projecten. Waar de gemeente de kleinschaligheid van de stedenbouwkundige structuur zoveel mogelijk intact wil laten, bekijkt Groenveld Wonen projecten veel meer vanuit het perspectief van haalbaarheid en aantallen woningen. Een ander discussiepunt is de manier waarop ambtenaren in Groenveld regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en woningbouw toepassen. Indirect levert de volharding van Groenveld Wonen ook intern botsingen op. Om de renovatie van het complex Beuckelaer te kunnen realiseren zijn gedurende het project enkele bezuinigingen doorgevoerd. Deze bezuinigingen werden door medewerkers van de afdeling woondiensten niet altijd begrepen. Zij waren van mening dat veel bezuinigingen niet goed uit te leggen waren aan de bewoners.

Verbindingen tussen beleid en uitvoering

De beslissingen waarbij het strategisch voorraadbeleid wordt gekoppeld aan de uitvoeringsprocessen zijn geconcentreerd bij enkele medewerkers. Voor maatregelen die in het mutatieproces worden uitgevoerd is dat het hoofd van de servicedienst. Het is zijn verantwoordelijkheid om de uitvoering van plattegrondwijzigingen in Molenwijk in gang te zetten. Op deze manier is het voorraadbeleid gekoppeld aan een van de schakels uit het reeds bestaande mutatieproces.

Bij maatregelen die in projecten worden uitgevoerd is de rol van directeur van belang. Als auteur van het voorraadbeleid kent hij de voorgenomen globale doelen en concrete maatregelen. Tegelijkertijd heeft hij een grote rol in het voortraject van de projecten in het Beuckelaercomplex, in Molenwijk en op het Prinses Amaliaterrein. Daardoor kan hij gemakkelijk de verbinding maken tussen het beleid en de uitvoering van deze projecten.

Dagelijkse beslissingen

Door de korte lijnen binnen de organisatie, en doordat de meeste beslissingen zijn geconcentreerd bij slechts enkele medewerkers, heeft het beleid veel invloed op dagelijkse beslissingen. Toen het strategisch voorraadbeleid in

2007 werd herzien, werden plattegrondwijzigingen nog altijd uitgevoerd zoals in het eerdere voorraadbeleid van 1999 voorzien. Een ander voorbeeld van de korte lijnen is het feit dat de auteur van het beleidsplan dezelfde persoon is als de persoon die in het voortraject van renovaties en nieuwbouw leiding geeft aan de planvorming. Door de korte lijnen tussen beleid en uitvoeringsproces worden beslissingen in het uitvoeringsproces genomen op plaatsen die dicht bij de beleidsvorming liggen. Ook door in de uitvoering niet op voorhand tegemoet te komen aan vragen van de gemeente blijft Groenveld Wonen vaak dicht bij het eigen beleid.

Het beleid van Groenveld Wonen kan gedurende de onderzochte periode ook centraal blijven staan in de uitvoering doordat het beleid zelf meebeweegt met de veranderende vragen van belanghouders. Op het uitvoeringsproces van het renovatieproject Beuckelaer en de nieuwbouw op het Prinses Amaliaterrein zijn naast het voorraadbeleid uit 1999 gedurende het proces bijvoorbeeld steeds vaker andere beleidsstukken van invloed. In het begin van deze eeuw werden corporaties steeds sterker aangesproken om activiteiten op het snijvlak van wonen en zorg te ontplooiën. Dit sloot aan bij de focus die Groenveld Wonen toch al had op ouderen. In een beleidsnotitie over het onderwerp wonen en zorg is het beleid van Groenveld Wonen op dit thema verder uitgewerkt. Deze ontwikkeling had invloed op de invulling van het Beuckelaercomplex. Door de samenwerking die ontstond met een lokale zorgaanbieder kon in dit complex een verdergaande invulling van voorzieningen voor ouderen worden gerealiseerd dan in eerste instantie voorgenomen.

Afwijken tijdens de rit: de invloed van andere actanten

Naast het beleid spelen ook andere actanten een belangrijk rol in de uitvoeringsprocessen van Groenveld Wonen. De lokale overheid is een zeer belangrijke partij voor de corporatie. De gemeente stelt zich terughoudend op als het gaat om projecten die Groenveld Wonen wil uitvoeren. De gemeente heeft bovendien niet alleen via het bestemmingsplan invloed op Groenveld Wonen, maar ook doordat de gemeente eigenaar is van veel van de gronden die in Groenveld beschikbaar komen voor nieuwbouw. Een andere actant die van invloed was op de voortgang van het uitvoeringsproces was de gevel van het Beuckelaercomplex. De problemen met het opmeten van deze gevel zorgen ervoor dat het project vertraging opliep. Ook bij het Prinses Amaliagebouw luisterde het materiaalgebruik heel nauw. De binnenkant van deze woningen moesten perfect zijn afgestemd op de individuele zorgbehoeften van de bewoners.

Actanten anders dan het voorgenomen beleid hebben op verschillende manieren invloed. De rol van de gemeente is vaak terughoudend als het gaat om de realisatie van plannen van de corporatie. De samenwerking met een lokale zorginstelling had juist een versterkend effect op de realisatie van de corporatieplannen. Door de zorginstelling te betrekken bij de projecten in

de Beuckelaerlaan en op het Prinses Amaliaterrein kon hier een verdergaande invulling worden gegeven op de focus op senioren die Groenveld Wonen zich in het voorgenomen beleid had voorgesteld. Een andere ondersteunende actant was de projectontwikkelaar die door de gemeente naar voren werd geschoven in het project op het Prinses Amaliaterrein. Hoewel Groenveld Wonen niet blij was met de manier waarop deze actant in beeld kwam, bleek dat de projectontwikkelaar wel in staat was om op een pragmatische manier samen te werken. Op die manier kon Groenveld Wonen toch haar doelstelling van het bouwen van een ADL-zorgcluster realiseren. De projectontwikkelaar bleek bovendien in staat om de angel uit het omwonendenprotest te halen, zodat het project geen verdere vertraging opliep.

5 De Utrechtse Afspraken als Bo-Ex' spoorboekje

In dit hoofdstuk staat de implementatie van het strategisch voorraadbeleid van Stichting Bo-Ex centraal. Allereerst worden de karakteristieken van de omgeving, de corporatie en het voorraadbeleid geïntroduceerd. Daarna zoom ik in op de implementatie van drie onderdelen uit het strategisch voorraadbeleid. De uitvoering van het beleid bij Bo-Ex is vooral interessant omdat de beleidsafdeling hier relatief groot is, en meer dan bij andere cases uit dit onderzoek bemoeienis heeft met de uitvoering van concrete maatregelen. Daarnaast wordt bij Bo-Ex meer dan bij andere cases aandacht besteed aan kwaliteitsbeleid. Daardoor is er relatief veel aandacht voor het optimaliseren van werkprocessen.

In dit hoofdstuk worden drie concrete maatregelen uit het beleid van Bo-Ex besproken. Als eerste ga ik daarbij in paragraaf 5.2 in op de maatregel om vierkamerwoningen bij mutatie in driekamerwoningen te veranderen. Bij de uitvoering van deze maatregel wordt duidelijk hoe relatief kleine maatregelen in het mutatieproces worden opgenomen. Ook wordt duidelijk hoe ideeën vanuit de afdeling Strategie & Beleid in de organisatie veranderingen ondergaan. In paragraaf 5.3 staat vervolgens het verkoopbeleid van Bo-Ex centraal. Hierbij komt vooral naar voren hoe het strategisch voorraadbeleid zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld. Door deze ontwikkeling is de afweging om bepaalde woningen te verkopen steeds meer een integrale afweging geworden. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het sloop/nieuwbouwproject in de Noordzeestraat e.o. beschreven. Naast de hierboven reeds genoemde focus van strategie en kwaliteitsbeleid op de uitvoering, komt hierbij ook prominent de rol van bewoners naar voren. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden enkele conclusies op een rij gezet.

5.1 Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid

In deze paragraaf worden de achtergronden van de omgeving, de corporatie en het voorraadbeleid van Bo-Ex geschetst. Allereerst ga ik in op de organisatie van Bo-Ex en haar werkgebied. Vervolgens wordt het strategisch voorraadbeleid uit 2003 geïntroduceerd. Tot slot ga ik ter introductie in op de betrokkenen bij de uitvoering van het beleid.

Corporatie en werkgebied

Bo-Ex is een middelgrote corporatie met een bezit van ongeveer 8000 woningen. Deze woningen zijn verspreid over de stad Utrecht en één complex in Nieuwegein. Het werkgebied is daarmee voor het overgrote deel stedelijk te noemen. Een deel van het bezit is gelegen in wijken die in de afgelopen jaren forse herstructurering hebben ondergaan of nog steeds ondergaan. Deze situatie zorgt voor extra druk om actie te ondernemen in deze wijken. Ook

de sociale opgave in de stad zorgt voor een druk op de woningcorporaties om zich met leefbaarheid en woonzorg combinaties bezig te houden. Naast Bo-Ex zijn er nog vier andere corporaties met bezit in de gemeente Utrecht. Daarvan is Mitros de grootste met 30000 woningen. Daarna volgt Portaal Utrecht met 19000 woningen. Bo-Ex is met iets meer dan 8000 woningen de derde reguliere corporatie in de stad. SSHU is een corporatie die zich vooral op studenten richt. Groenrand heeft vooral bezit in het gebied ten westen van de stad Utrecht en in de Vinex-wijk Leidsche Rijn.

De organisatiestructuur van Bo-Ex is gedurende de periode 2003-2008 in grote lijnen dezelfde gebleven. Er zijn vier lijnafdelingen. De afdeling Wonen houdt zich bezig met het dagelijks beheer van de woningen. De afdeling Vastgoed & Ontwikkeling is verantwoordelijk voor nieuwbouw, renovatieprojecten en planmatig onderhoud. Verder is er een financiële afdeling die begrotingen opstelt, kapitaal aantrekt en de financiële administratie voert. Tot slot zijn in de afdeling Algemene Zaken een aantal meer ondersteunende taken opgenomen zoals P&O, ICT en kwaliteitsbeleid. De managers van de vier lijnafdelingen vormen samen met de directeur-bestuurder het managementteam. Naast de afdelingen in de lijn is er sinds 2001 één stafafdeling. Dat is de afdeling Strategie & Beleid, die onder meer verantwoordelijk is voor het strategisch voorraadbeleid. Tot 2000 was dit een verantwoordelijkheid van de afdeling Wonen. In 2000 is na twee mislukte fusiepogingen besloten om in het beleid weer uit te gaan van blijvende zelfstandigheid. Mede daarom is toen gekozen voor een zelfstandige beleidsafdeling die vanuit een meer integrale blik het strategisch voorraadbeleid vorm zou kunnen geven.

Beleid

Nadat in 2001 duidelijk werd dat Bo-Ex het zelfstandig blijven weer als uitgangspunt voor haar beleid nam, werd direct gesteld dat er dan ook een strategisch voorraadbeleid zou moeten komen. In 2003 heeft de nieuwe stafafdeling Strategie & Beleid voor het eerst een volledig strategisch voorraadbeleid afgerond. Het beleid is binnen de organisatie ontwikkeld. Daarbij is gebruik gemaakt van het procesmodel van Van den Broeke (1998) over het opstellen van voorraadbeleid. Als globale strategie voor het voorraadbeleid is aangesloten bij de missie van Bo-Ex uit 2000: "Bo-Ex staat voor goed wonen in een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Primair richt zij zich daarbij op diegenen die gezien hun inkomen of andere omstandigheden minder kansrijk zijn op de woningmarkt." Deze missie is uitgewerkt in de segmentering van het bezit in Product Klant Combinaties (PKC). In acht PKC's is steeds een groep woningen aan een bepaalde klantengroep gekoppeld. Hierbij heeft Bo-Ex aansluiting gezocht bij de strikte regels voor toewijzing in de toenmalige huisvestingsverordening. Voor elke PKC is daarna een analyse gemaakt van het huidige en benodigde aantal woningen. Daarbij is de marktvrage gecorrigeerd voor het feit dat Bo-Ex zich vooral richt op lagere inkomensgroepen. Na het toepassen



Het kantoor van Bo-Ex in de Utrechtse wijk Kanalen-eilanden

van deze correcties ontstaat een beeld van het aantal woningen waar Bo-Ex per PKC naar streeft. Bij het labelen van de afzonderlijke complexen is vervolgens gekeken naar mogelijkheden om woningen van PKC te doen veranderen, zodat het feitelijke en gewenste aantal woningen per PKC dichter bij elkaar komt te liggen. Naast de streefgetallen in de PKC's zijn voor de labels op complexniveau ook portfolioanalyses gemaakt. Door middel van deze analyses kon worden vastgesteld hoe complexen scoren in termen van verhuurrisico's, exploitatierisico's en productrisico's. Op basis van de richtinggevende uitspraken, PKC-cijfers en portfolioscores zijn de exploitatielabels per complex vastgesteld. Daarbij is aan elk complex het label doorexploiteren, verkoop, renovatie of sloop/nieuwbouw gehangen. In geval van renovatie of sloop/nieuwbouw is in enkele zinnen bovendien de gewenste invulling van het label aangegeven. Ook is steeds aangegeven in welke PKC de woningen voor en na een ingreep vallen.

In het strategisch voorraadbeleid van 2003 zijn door Bo-Ex een aantal belangrijke richtinggevende uitspraken gedaan. Een belangrijke uitspraak is dat er een sterkere focus komt op kleine huishoudens met lage en middeninkomens. Dat betekent dat Bo-Ex streeft naar meer woningen met een kleiner aantal kamers. Daarnaast wil Bo-Ex huisvesting bieden aan ouderen en andere huurders die zorg of andere begeleiding nodig hebben. Een andere belangrijke richtinggevende uitspraak is dat Bo-Ex woningen van meer kwaliteit wil realiseren dan nu door de Utrechtse corporaties geboden wordt.

In de jaren na 2003 wordt door Bo-Ex sterk ingezet op kwaliteitsbeleid. Daarbij wordt onder andere het proces rond herstructureringsprojecten bekeken en verder ingevuld. Ook wordt de PKC-indeling flexibeler gemaakt. Deze was in 2003 sterk gericht op de toen geldende huisvestingsverordening. Ook worden een aantal onderdelen van het strategisch voorraadbeleid verder ingevuld. Een voorbeeld daarvan is de aanpak van appartementen in Kanalen-eiland (zie ook paragraaf 5.2). Verder wordt het verkoopbeleid aangepast (zie paragraaf 5.3). In beleidsstukken die in de jaren na 2003 verschijnen wordt verder veel nadruk gelegd op kwaliteit. Bo-Ex wil in Utrecht een kwaliteitscorporatie zijn op zowel woontechnisch als bouwtechnisch gebied, en woonomgevingsaspecten. In het ondernemingsplan van 2005 wordt bovendien de keuze gemaakt om alleen met een beperkt aantal geselecteerde zorgaanbieders

samen te werken. Ook wordt in het ondernemingsplan opgemerkt dat Bo-Ex een substantiële bijdrage wil leveren aan de nieuwbouw in Utrecht.

Uitvoering

Bij de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid spelen diverse afdelingen een rol. Bij kleinere maatregelen die tijdens het mutatieproces worden uitgevoerd speelt het wijkteam een belangrijke rol. In een wijkteam werken twee woonconsulenten en twee opzichters samen. In totaal beheert en verhuurt een wijkteam ongeveer 2000 woningen. Tijdens het mutatieproces komt de opzichter in de woning, terwijl de woonconsulent de advertenties voor nieuwe verhuur opstelt. Ook bij verkoop hebben Klantenservice en het wijkteam een rol omdat zij als eerste met huuropzeggingen te maken krijgen. Zij sturen de woningen met een verkooplabel door naar de medewerker die het contact met de makelaar onderhoudt. Bij grotere projecten waarbij woningen gesloopt of grootschalig gerenoveerd worden, wordt een projectgroep ingesteld. Daarbij zijn de afdelingen Strategie & Beleid, Wonen, Vastgoed & Ontwikkeling en Financiën betrokken. In het eerste deel van het project is het vooral van belang om overeenstemming met bewoners te krijgen. In dit deel van het traject neemt de afdeling Strategie & Beleid de leiding. Nadat overeenstemming met de bewoners is verkregen wordt de projectmanager vanuit de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling verantwoordelijk voor de uitvoering van een nieuwbouw- of renovatieproject.

Buiten de eigen organisatie heeft Bo-Ex in de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid vooral te maken met de ambtelijke diensten van de gemeente Utrecht. Bij concrete renovatie- en sloop/nieuwbouwprojecten wordt daarnaast veel samengewerkt met bewonersorganisaties. De politiek staat bij de meeste projecten meer op afstand. De visie van de gemeente op wonen is in de periode 2003-2008 niet drastisch gewijzigd. De gemeente Utrecht kampt in een aantal wijken met sociale en fysieke problemen die slechts in samenwerking met de corporaties kunnen worden opgelost. Daarnaast heeft de gemeente prestatieafspraken met de rijksoverheid over het bouwen van woningen die het tekort aan geschikte woonruimte moet oplossen. Tussen de gemeente en de Utrechtse corporaties is in het kader van De Utrechtse Opgave (DUO) een aantal afspraken gemaakt over ingrepen in de Utrechtse woningvoorraad. In DUO zijn afspraken gemaakt over de minimale kernvoorraad van sociale huurwoningen, de ruimtelijke spreiding van huur- en koopwoningen, grondprijzen die de corporaties betalen en de invloed van bewoners. De raamovereenkomst DUO is in 2001 ondertekend en loopt tot 2015. In mantelcontracten voor een kortere periode worden afspraken meer concreet gemaakt. In het mantelcontract DUO-1 staan per corporatie overzichten van de renovatie- en sloop/nieuwbouwprojecten die de corporatie in de periode 2002-2004 zal uitvoeren. Ook is voor elke corporatie het verwachte aantal te verkopen woningen opgenomen. Naast de raamovereenkomst en de man-

telcontracten is er in overleg met de stedelijke koepel van bewonersorganisaties 'De Bundeling' een Stedelijk Protocol DUO opgesteld. Hierin zijn afspraken opgenomen over het overleg met bewoners. Een belangrijk onderdeel is de draagvlakmeting. Renovatie- en sloop/nieuwbouwprojecten worden altijd voorgelegd aan de bewoners van een complex. Bij renovatie moet ten minste 70% instemmen. Bij sloop van een complex moet het plan door 'een beduidende meerderheid' worden ondersteund. In 2006 is het begrip beduidende meerderheid door het nieuwe college van B&W nader ingevuld als 60%. Naast de afspraken over inspraak is ook een Algemeen Sociaal Plan (ASP) opgenomen in het Stedelijk Protocol DUO. Het ASP vormt het vertrekpunt van de sociale plannen die in overleg met bewoners tot stand komen bij het uitplaatzen van bewoners.

Naast de samenwerking met gemeente en bewoners werkt Bo-Ex bij een aantal projecten samen met zorginstellingen. Bo-Ex heeft er bewust voor gekozen om niet voor alle Utrechtse zorgverlenende instellingen te werken, maar slechts met een beperkt aantal vaste partijen. De gedachte is dat daarmee de kwaliteit van gezamenlijke projecten kan worden vergroot.

5.2 Van vier- naar driekamerwoningen in Kanaleneiland en Overvecht

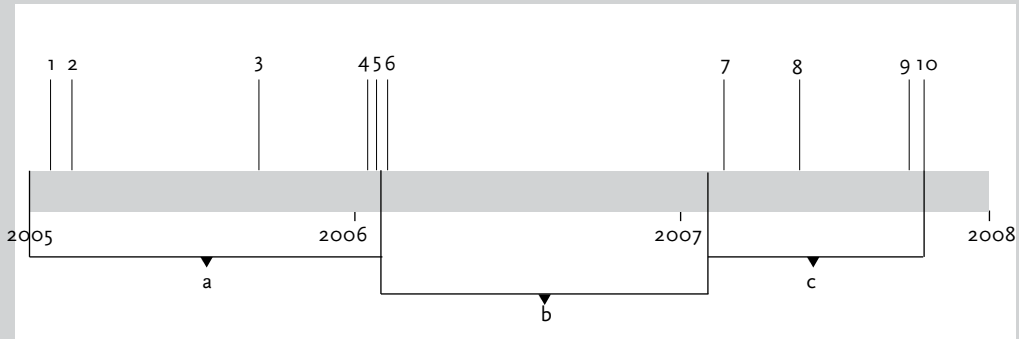
De meeste woningen van Bo-Ex hebben in 2003 het label 'doorexploiteren' gekregen. In de rapportage uit 2003 is dat niet verder uitgewerkt. Wel wordt in het werkplan voor 2004 aangegeven dat het label geconcretiseerd zou moeten worden. Na een vraag van een opzichter is in 2005 een dergelijke uitwerking voor een groot deel van de vierkamerwoningen in Kanaleneiland en Overvecht opgesteld. Hierin wordt voorgesteld om deze bij mutatie te veranderen in driekamerwoningen. Hieronder wordt ingegaan op de manier waarop deze maatregel ten uitvoer is gebracht. Daarin speelt de samenwerking tussen de afdelingen Strategie & Beleid aan de ene kant en de afdeling Wonen aan de andere kant een belangrijke rol.

Boven de tijdbalk in figuur 5.1 zijn enkele belangrijke momenten tijdens het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Aanleiding voor een experiment

De directe aanleiding om deze maatregel toe te passen is begin 2005 een simpele. Door de opzichter voor Kanaleneiland-Zuid wordt aangegeven dat het relatief makkelijk is om het gipsen wandje tussen twee kamers te verwijderen. De opzichter komt bij inspecties in het kader van mutaties regelmatig in de woningen, waardoor hij dit kon signaleren. Het bleek dat veel huurders zelf het wandje al verwijderen zodat er ten koste van een slaapkamer een grote-

Figuur 5.1 Tijdbalk van de uitvoering van de maatregel 'van 4 naar 3 kamers'



- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Januari 2005 Opzichter vraagt om beleid m.b.t. tussenwandjes 2. Februari 2005 Eerste beleidsmemo 3. September 2005 Tweede beleidsmemo (o.b.v. intern overleg) 4. Januari 2006 Derde beleidsmemo (o.b.v. intern overleg) 5. Januari 2006 Vaststelling beleid tussenwandjes in managementteam 6. Februari 2006 Start experiment 7. 2007 Start evaluatie 8. Mei 2007 Eerste versie Evaluatierapport met beleidsaanbevelingen 9. September 2007 Tweede versie Evaluatierapport met beleidsaanbevelingen 10. Oktober 2007 MT-besluit: experiment wordt regulier beleid | <ol style="list-style-type: none"> a. Januari 2005 - januari 2006 Aanleiding voor een experiment b. Februari 2006 - januari 2007 Uitvoering tijdens het mutatieproces c. Februari 2007 - oktober 2007 Evaluatie van het experiment |
|---|---|

re huiskamer ontstaat. Tot 2005 was de praktijk dat Bo-Ex de wand in principe bij mutatie weer terugplaatste. Omdat veel nieuwe huurders de wand er echter net zo snel weer uit haalden werd het al of niet terugplaatsen toen al wel overlegd met de nieuwe huurder. Als een nieuwe huurder in een woning kwam waar de wand al was weggehaald én de nieuwe huurder wilde zelf ook liever een driekamerwoning dan werd de wand door Bo-Ex niet meer teruggeplaatst. De vraag vanuit het wijkteam was dan ook of deze praktijk tot beleid kon worden verheven.

Door de afdeling Strategie & Beleid werd het door het wijkteam opgeworpen idee snel opgepakt. In het voorraadbeleid uit 2003 was al gesteld dat Bo-Ex te weinig woningen heeft voor een en tweepersoonshuishoudens met een inkomen tussen € 17.700 en € 32.625. Het creëren van meer driekamerwoningen zou daarbij goed passen. Daarbij had Bo-Ex tot eind 2005 te maken met een strenge huisvestingsverordening, waardoor een-persoonshuishoudens niet op een vierkamerwoning konden reageren. Hoewel dit veranderde toen Bo-Ex begon met het weghalen van de wandjes was dit wel een extra argument om de maatregel voor te stellen. Een tweede argument was de wens om de instroom op Kanaleneiland en in Overvecht meer divers te maken. Omdat grotere huishoudens in het algemeen meer (geluids)overlast tot gevolg hebben, wilde men meer kleine huishoudens in de wijk.

In februari 2005 is door de afdeling Strategie & Beleid een eerste notitie geschreven waarin bovenstaande argumenten werden verwoord. In deze notitie wordt voorgesteld om in Kanaleneiland en Overvecht alle vierkamerwoningen om te zetten naar driekamerwoningen. Voorwaarde is wel dat het tus-

senwandje gemakkelijk weggehaald moet kunnen worden. Naast het fysiek weghalen van het wandje is het echter ook van belang om deze verandering in het automatiseringssysteem aan te passen. Dat is nodig om de woningen ook als een driekamerwoning in de woonkrant te kunnen adverteren.

Over deze eerste notitie is vervolgens overleg geweest met de betrokken wijkteams. Hierbij zijn onder ander de consequenties voor het beheer besproken. In september 2005 is op basis van het overleg door Strategie & Beleid een nieuwe notitie geschreven. Hierin wordt aangegeven dat het weghalen van het wandje weinig meerkosten oplevert. Het aanhelen na het weghalen van het wandje kost volgens deze notitie ongeveer € 400. Omdat het gipswerk vaak toch al slecht is zijn de meerkosten echter lager. Een andere uitwerking betreft het plaatsen van een extra radiator. Door het weghalen van het wandje wordt een slaapkamer zonder radiator toegevoegd aan de woonkamer. De bestaande radiator in de woonkamer is mogelijk niet groot genoeg voor de vergrote woonkamer. Daarom wordt voorgesteld om huurders tegen een vergoeding een extra radiator aan te bieden.

Naast het beschrijven van de consequenties voor de onderhoudsdienst is in de notitie van september 2005 ook de omvang van de maatregel verder uitgewerkt. In de notitie wordt gesteld dat het niet de bedoeling is om alle vierkamerwoningen in Kanaleneiland en Overvecht om te zetten. Omdat de maatregel alleen bij mutatie wordt uitgevoerd is de snelheid waarmee de woningvoorraad verandert dermate laag dat in 2005 nog niet hoeft te worden vastgesteld hoeveel woningen uiteindelijk precies gewijzigd worden. Dit blijkt ook uit de berekening die in de notitie wordt gemaakt. Het blijkt dat in Utrecht slechts 25% van de woningen wordt bewoond door een gezin. In de notitie wordt gesteld dat er een voldoende 'stuwmeer' aan vierkamerwoningen is om uit te putten. In Overvecht en Kanaleneiland zijn in 2005 respectievelijk 436 en 308 vierkamerwoningen. Op basis van een mutatiegraad van 7% wordt voorgerekend dat dit leidt tot in totaal 52 aanpassingen per jaar. In Overvecht zou het tempo nog groter mogen zijn aldus de notitie. Mogelijkheden hiervoor worden geboden doordat een aantal complexen op de nominatie staat voor een grootschalige aanpak. Op basis van de berekeningen wordt voorgesteld om het veranderen van vierkamerwoningen in driekamerwoningen in eerste instantie voor een periode van twee jaar toe te passen en daarna te evalueren.

Na de notitie van september 2005 is er overleg tussen de afdelingen Strategie & Beleid en Wonen. Door de afdeling Wonen is daarin aangegeven dat de maatregel minder grootschalig opgezet zou moeten worden. De exacte argumenten hiervoor zijn niet op papier vastgelegd. Respondenten geven twee belangrijke argumenten aan. Ten eerste was de vermindering van het aantal woningwaarderingpunten van de woningen van belang. De maximaal toegepaste huur is gekoppeld aan deze punten, waardoor het omzetten van vierkamerwoningen in driekamerwoningen financieel niet aantrekkelijk is. Deze kosten zijn in de voorstellen die de afdeling Strategie & Beleid heeft gemaakt

Portieketageflats – zoals deze in de Rooseveltlaan – worden bij mutatie omgezet van een vierkamerflat in een driekamerflat



niet meegenomen. Een andere reden is dat beide afdelingen verschillend kijken naar de vraag naar woningen. Zoals hierboven vermeld wordt in de oorspronkelijke notitie het aantal benodigde vierkamerwoningen berekend op basis van het percentage gezinnen in Utrecht. Door Wonen wordt meer gedacht vanuit de dagelijkse ervaringen met huurders die soms juist een voorkeur voor een vierkamerwoning hebben.

In januari 2006 wordt op basis van het overleg een definitief voorstel geschreven voor het managementteam. Dit uiteindelijke voorstel gaat minder ver dan de notities uit 2005. Belangrijkste aanpassing is dat voor Overvecht nu gekozen wordt voor een passieve aanpak. Daarbij wordt alleen de registratie van woningen aangepast wanneer blijkt dat een bewoner de tussenwand zelf al heeft verwijderd. Bo-Ex haalt echter niet structureel de wandjes weg. De wandjes in Overvecht bestaan in de meeste complexen uit een inbouwkast en een schuifwand. Wanneer deze wand bij mutatie erg slecht blijkt te zijn wordt deze wel door Bo-Ex verwijderd, zonder dat een nieuwe wand wordt teruggeplaatst. Deze beslissing wordt door de opzichter genomen. Dat gekozen wordt om het actieve beleid juist in Overvecht te schrappen, heeft te maken met het feit dat deze woningen wat jonger zijn dan die in Kanaleneiland. Bovendien was het voorstel in eerste instantie aangezwengeld door de opzichter van Kanaleneiland. Een tweede belangrijk verschil met de eerdere notitie is dat de maatregel eerst een jaar lang als experiment wordt uitgevoerd in één complex. Daarna zal dan besloten worden of de maatregel in heel Kanaleneiland actief zal worden toegepast. Ook deze wens – eerst bekijken welke resultaten de maatregel heeft – komt voort uit het eerdere overleg met de afdeling Wonen.

Het aangepaste voorstel wordt eind januari aan het managementteam voorgelegd. Op hoofdlijnen is het voorstel nu om in één complex op Kanaleneiland een experiment voor een jaar te doen en om in Overvecht een volgend beleid te voeren. Het managementteam stelt het voorstel op 24 januari 2006 zonder verdere wijzigingen vast.

Tabel 5.1 Benodigde acties in verschillende situaties bij het veranderen van kamertal

Feitelijke praktijk	Registratie in primair systeem	Actie
Woning is vierkamerwoning	Geregistreerd als vierkamerwoning	Wand weghalen en aanpassen in systeem
	Geregistreerd als driekamerwoning	Wand weghalen
Woning is driekamerwoning	Geregistreerd als vierkamerwoning	Aanpassen in systeem
	Geregistreerd als driekamerwoning	Geen actie noodzakelijk

Uitvoering tijdens het mutatieproces

Nadat de maatregel in het managementteam is goedgekeurd is het aan de afdeling Wonen om de implementatie te verzorgen. De daadwerkelijke uitvoering gebeurt tijdens het mutatieproces. In het voorstel dat door het managementteam is goedgekeurd worden vier mogelijke situaties onderscheiden. Elke situatie leidt tot andere uit te voeren acties. Dit is weergegeven in tabel 5.1.

De woonconsulent en de opzichter die de woningen in het experimentele complex beheren, kennen de verschillende mogelijkheden uit tabel 5.1 op verschillende manieren. In de eerste plaats zijn ze betrokken geweest bij het opstellen van de notitie en hebben ze zelf een deel van de informatie daarvoor aangedragen. Meer in het algemeen worden de wijkteams ook altijd door hun leidinggevende op de hoogte gehouden van besluiten van het managementteam. Verder worden bijzonderheden ook besproken tijdens het tweewekelijkse wijkteamoverleg. Tot slot zijn, nadat het experiment was geëvalueerd, voor deze maatregel ook labels in het primaire systeem opgenomen. In het scherm (zie figuur 5.2) dat tijdens het mutatieproces wordt gebruikt staat voor elke woning benoemd dat deze moet worden omgezet in een driekamerwoning.

Pas wanneer een woning vrijkomt wordt de tussenwand daadwerkelijk verwijderd. Binnen het mutatieproces moet daarvoor een fysieke en/of administratieve handeling verricht worden. Dit is afhankelijk van welke situatie uit tabel 5.1 van toepassing is. Hieronder wordt beschreven hoe het omzetten van vier naar drie kamers in het mutatieproces is opgenomen.

Het mutatieproces begint met een opzegging door de huurder. Door een medewerker van de klantenservice worden de opzeggingen verwerkt. De klantenservice maakt ook afspraken met de huurder voor de voor- en eindcontrole. Het uitvoeren van de voorcontrole wordt door de opzichter gedaan. De klantenservice zet gemaakte afspraken daarom ook in de elektronische agenda van de opzichter. De opzichter kan in het primaire systeem zien wat de kenmerken van de betreffende woning zijn. Ook ziet de opzichter in dit scherm welke bijzonderheden er zijn met betrekking tot de woning. Ook de maatregel om een woning met vier kamers te veranderen in een woning met drie kamers is hier te zien (zie ook figuur 5.2). Zoals gezegd was dit ten tijde van het experiment nog niet het geval. Toen werd dus nog gebruik gemaakt van de andere hierboven vermelde manieren van informatieoverdracht. Bij de voorcontrole wordt in de woning bekeken welke werkzaamheden door de huurder nog moeten worden verricht om de woning aan Bo-Ex te kunnen opleveren. De huurder kan een deel van deze werkzaamheden uitbesteden aan Bo-Ex. Daarnaast is het mogelijk dat er nog aanvullende werkzaamheden voor de onderhoudsdienst zijn. Ook het verwijderen van de tussenwand

Figuur 5.2 Primaire systeem Bo-Ex

Focus Omega Stichting Bo-Ex '91

zoek: Info Vernieuwen Alles vernieuwen

Klantnr: 12345 Contract Rol: H - Hoofdhuurder Contractnr: [redacted]
 Naam: A. Voorbeeld VHE nr.: [redacted]
 Geboortedatum: [redacted] Woonconsulent: [redacted] Bank-Rek-Nr.: [redacted]
 Straat + Huurnr.: Roosevellaan Begindatum: [redacted]
 Postcode + Plaats: 3526BM UTRECHT Einddatum: [redacted]

DISKIS Huurders Debitur Debitur Contract Contractinformatie Memo Pharos Meldingen
 Personalia Huurcontract Huuropzegging VHE Huuropbouw Betalingsregeling Vervangende Betaler Woningwaardering

- VHE gegevens
 Adres: Roosevellaan [redacted] WOZ-waarde: 100000,00
 3526BM UTRECHT WOZ-peildatum: 01-01-2005
 Rayon: Wijkteam 2 WOZ-registratienr.: [redacted]
 Buurt: Kanaleneland Verzekerde waarde: [redacted]
 Complex: 1110 Roosevellaan VHE categorie: zelfstandige woning
 Wijk: Zuidwest Verhuurtype: portiekflat
 Verhuurcluster: 1110 Roosevellaan Technisch type: etagewoning 4e verdieping
 Onderhoudscluster: 1110 Roosevellaan (1110) Aantal kamers: 4
 Bedrij: Stichting Bo-Ex '91 Verdieping: 4
 Verhuurder: Stichting Bo-Ex '91 Bouwjaar: 1962
 Woonconsulent: [redacted] Renovatiejaar: 1984
 Opzichter: [redacted] Exploitatie einddatum: [redacted]
 Opmerking: [redacted]

- VHE Kenmerken

Kenmerk	Omschrijving	Waarde	Opmerking
35	4 kamerwoning omzetten in 3 kamer bij mutatie Woonregels		
4			

Print
 Print huidige scherm
 Print alles

Atsluiten

SQL Server B&D Database FocusProductie Niet vernieuwd Focus 4.1.4000

Bij mutaties bekijken woonconsulenten en opzichters de informatie in het vak 'VHE kenmerken'. Hierin is bij de aangewezen woningen ook de maatregel 'vierkamerwoning omzetten in driekamerwoning bij mutatie' opgenomen.

valt hieronder. De onderhoudsdienst voert de werkzaamheden vervolgens uit. Wanneer het druk is wordt voor het verwijderen van de tussenwand soms een aannemer ingehuurd. Bij het plannen van de werkzaamheden wordt door de onderhoudsdienst rekening gehouden met data waarop de oude huurder vertrekt en de nieuwe huurder in de woning komt. Op de laatste dag van de verhuur aan de vertrekkende huurder vindt de eindcontrole plaats. De opzichter controleert dan of de woning door de huurder volgens afspraak is opgeleverd. Indien nodig worden aanvullende opdrachten aan de onderhoudsdienst verstrekt.

Nadat de voorcontrole is uitgevoerd komt ook de woonconsulent in beeld. Tijdens de voorcontrole worden door de opzichter op het mutatieformulier de actuele gegevens van de woning aangegeven. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van zelf aangebrachte voorzieningen (ZAV). Op basis van deze actuele gegevens kan de woonconsulent een advertentie maken voor het zoeken van een nieuwe huurder. Bij het maken van de advertentie wordt behalve het mutatieformulier ook het primaire systeem gebruikt (zie figuur 5.2). Op basis van deze informatie kan ook de woonconsulent zien of het gaat om een woning waarbij de tussenwand wordt verwijderd. In dat geval wordt de woning in de advertentie al als driekamerwoning opgenomen. Omdat ook het aantal punten op basis van het woningwaarderingstelsel verandert, moet de registratie van de woning in het primaire systeem aangepast worden. Het doorvoeren van dergelijke veranderingen wordt binnen de afdeling Wonen door twee personen gedaan. Dit gebeurt op aanvraag van de woonconsulent, die ook de benodigde gegevens aanlevert. Nadat de gegevens zijn aangepast en de advertentie is geplaatst kan een nieuwe huurder worden gevonden. Het mutatie-

Kader 5.1 Stappenplan van het mutatieproces bij Bo-Ex

1. Opzegging komt binnen bij een medewerker van Klantenservice.
2. Klantenservice plant de voor- en eindinspectie in.
3. Voorafgaand aan de voorinspectie bekijkt de opzichter de gegevens van de woning.
4. Voorinspectie wordt gedaan door de opzichter.
5. De opzichter geeft werkopdrachten door aan de onderhoudsdienst.
6. Onderhoudsdienst voert de werkzaamheden in de woning uit, of besteedt uit aan een aannemer.
7. Op basis van de actuele informatie maakt de woonconsulent een advertentie. Wijzigingen voor het primaire systeem worden doorgegeven aan de medewerker die dit kan veranderen.
8. Gegevens worden in het primaire systeem gewijzigd.
9. Woonconsulent plaatst de advertentie en verhuurt de woning.

proces – tot en met het plaatsen van de advertentie – is samengevat in kader 5.1.

Slechts in een klein aantal gevallen gaat het weghalen van de tussenwand niet volgens de bovenstaande planning. In de evaluatie uit september 2007 wordt aangegeven dat een nieuwe huurder in drie gevallen bezwaar had tegen het weghalen van de wand. Ook is een geval bekend waarbij een huurder naar een vrijgekomen vierkamerwoning wilde doorschuiven, juist vanwege het kamertal. Wanneer een huurder aan een aantal vastgelegde voorwaarden voldoet kan een verzoek tot doorschuiven – binnen een complex van een bestaande huurder – niet geweigerd worden. Mede omdat het achterliggende doel van een andere instroom in de wijk bij doorschuiven niet kan worden bereikt is er in dit geval voor gekozen om de tussenwand pas bij de volgende mutatie te verwijderen. Dit voorbeeld geeft aan dat ook een relatief simpel doel als het verwijderen van een tussenwand niet altijd werkelijkheid wordt. Het voorbeeld neemt echter niet weg dat in het verwijderen van de tussenwand in de meeste gevallen geen problemen oplevert.

Evaluatie van het experiment

Na een experiment van een jaar wordt begin 2007 begonnen met het evalueren van de maatregel. Bij de evaluatie wordt complex 111, waar de maatregel gedurende een jaar is uitgevoerd, vergeleken met referentiecomplex 406. In mei 2007 wordt een eerste versie van de evaluatie afgerond. Uit de gemaakte analyses blijkt dat met enige voorzichtigheid kan worden geconcludeerd dat de maatregel een positief effect heeft. De voorzichtigheid wordt veroorzaakt door het geringe aantal woningen dat in de onderzochte periode is vrijgekomen. Op basis van cijfers die wel beschikbaar zijn wordt geconcludeerd dat in driekamerwoningen in verhouding vaker een- en tweepersoonshuishoudens terecht komen, terwijl vierkamerwoningen relatief vaker gezinnen trekken.

In de conceptversie van het rapport staat een aantal aanbevelingen. In de eerste plaats wordt aanbevolen de maatregel om van vier naar drie kamers te gaan in alle complexen in Kanaleneiland-Zuid toe te passen waar de wand gemakkelijk verwijderd kan worden. Verder wordt aanbevolen om op dezelfde wijze ook vijfkamerwoningen terug te brengen tot vierkamerwoningen. Dit is weliswaar niet geheel in lijn met het uitgangspunt uit het voorraadbeleid om het aantal vierkamerwoningen te verminderen, maar het draagt wel bij aan het verkleinen van het aandeel gezinnen op Kanaleneiland. Van een verkleining van het aantal gezinnen wordt bovendien een positief effect op de leefbaarheid verwacht. Ten derde wordt aangegeven dat nog bij de complexbeheerder en/of het wijkteam moet worden nagegaan of zij voortzetting van de

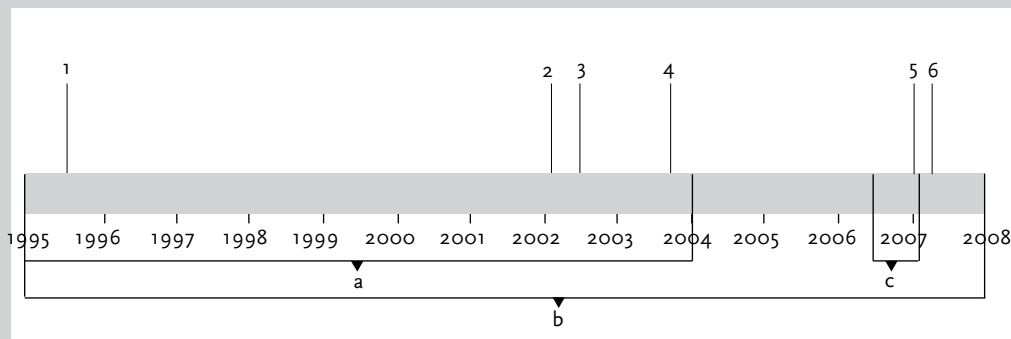
maatregel zinvol vinden. Ook zouden zij inzicht kunnen geven in de effecten van de maatregel op de leefbaarheid. Gezien de korte periode van het experiment is daarover vanuit de cijfers nog geen zinnige conclusie te trekken. Tot slot wordt voorgesteld om in de tweede helft van 2008 nog eens te rapporteren, omdat dan meer cijfers beschikbaar zullen zijn.

Nadat het conceptrapport in mei 2007 is verschenen, is er een aantal keer overleg geweest over het rapport tussen de afdelingen Strategie & Beleid en Wonen. Hierbij volgt een vrijwel identieke discussie als die voorafgaand aan het experiment. Door de afdeling Strategie & Beleid wordt ingezet op zoveel mogelijk driekamerwoningen. Dit wordt gedaan vanuit de doelstelling om een andere instroom te realiseren in de wijk. Door de afdeling Wonen wordt op basis van financiële argumenten gesteld dat de omvang van de maatregel moet worden verkleind. Woningen met drie kamers kennen een lagere maximaal toegestane huur, hetgeen voor Bo-Ex negatieve financiële consequenties kan hebben. In de gesprekken en verdere rapportages wordt dit echter niet verder uitgewerkt. Wel wordt afgesproken dat de omvang van de maatregel wordt verkleind tot 50% van de woningen in een complex. De woningen op de eerste verdieping van de complexen in Kanaleneiland Zuid vielen in ieder geval af. Door hun oppervlakte en kamertal leveren deze woningen een bijdrage aan de prestatieafspraken met de gemeente over het huisvesten van grote gezinnen. Ook op de tweede verdieping van de complexen blijft het huidige kamertal gehandhaafd. Dat juist op de derde en vierde verdiepingen het kamertal wordt verminderd, is om overlast te voorkomen. Wanneer gezinnen op een lagere verdieping worden gehuisvest is er minder kans op overlast, zo is de gedachte.

Naar aanleiding van het overleg over de conceptrapportage wordt in september 2007 een definitieve rapportage opgesteld. De cijfermatige gegevens zijn in deze rapportage aangevuld met de ervaringen die medewerkers uit het wijkteam met de maatregel hebben opgedaan. Hoewel de verschillen klein zijn, bevestigen zij het beeld dat de effecten positief zijn. In de aanbevelingen is, op basis van de hierboven beschreven gesprekken, een aantal veranderingen te zien ten opzichte van het conceptrapport. Op basis van nader onderzoek wordt één complex in Kanaleneiland uitgezonderd van de maatregel, omdat het bouwkundig ongeschikt is. Belangrijkste wijziging is echter dat nu wordt voorgesteld om wandjes alleen weg te halen bij woningen op de derde en vierde verdieping van de complexen. Ook is de aanbeveling geschrapt om bij vijfkamerwoningen kamers samen te voegen. Op 2 oktober 2007 besluit het managementteam op basis van de notitie om het experiment om te zetten in regulier beleid.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de maatregel om in Kanaleneiland en Overvecht actief vierkamerwoningen om te zetten in driekamerwoningen na het

Figuur 5.3 Tijd balk verkoopbeleid


1. 1995 Bruteringsnadelig voor Bo-Ex: verkoop van woningen nodig
2. Februari 2002 Uitbreiding aantal woningen in de verkoop
3. 2002 Prestatieafspraken met gemeente: 350 woningen verkopen tussen 2001 en 2004.
4. September 2003 Verkoopbeleid integraal opgenomen in SVB
5. Januari 2007 MT-besluit o.b.v. analyses nieuw SVB: minder woningen verkopen in Lunetten
6. 2007 Afspraken met gemeente over splitsing appartementen

- a. Januari 1995 - december 2003 Verkoop na de bruteringsnadelig
- b. Januari 1995 - december 2007 Uitvoering van het beleid
- c. Juni 2006 - januari 2007 Eengezinswoningen in Lunetten

opstellen van de eerste notitie in 2005 voor veel minder woningen wordt vastgesteld dan eerder de bedoeling was. Uiteindelijk worden sinds september 2007 alleen vierkamerwoningen op de derde en vierde verdieping van op een na alle complexen in Kanaleneiland veranderd in een driekamerwoning. Met name financiële bezwaren die vanuit de afdeling Wonen zijn ingebracht in gesprekken met de afdeling Strategie & Beleid zijn hiervan de oorzaak. Opvallend is dat de voors en tegens niet expliciet en integraal zijn afgewogen.

5.3 Verkoopbeleid

Een deel van de woningen van Bo-Ex heeft in het strategisch voorraadbeleid het label 'verkoop' gekregen. Dat betekent dat Bo-Ex deze woningen verkoopt aan zittende bewoners, of bij mutatie via een makelaar. In deze paragraaf staat de ontwikkeling van het verkoopbeleid tussen 1995 en 2007 centraal.

Boven de tijdbalk in figuur 5.3 zijn enkele belangrijke momenten tijdens het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Verkoop na de bruteringsnadelig

Vlak na de bruteringsnadelig in 1995 is Bo-Ex begonnen met het verkopen van woningen. De reden is dat men daarmee geld kan verdienen om de continuïteit van de organisatie te waarborgen. Hoewel veel corporaties in deze periode met vergelijkbare financiële problemen kampten, was de situatie van Bo-Ex ernstiger dan gemiddeld. Voor de oorzaken daarvan moeten we teruggaan naar de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. In deze periode heeft Bo-Ex relatief veel nieuwe woningen gebouwd. Omdat de rijksoverheid in die tijd be-

zuinigde op het verstrekken van leningen aan corporaties, moesten daarvoor veelal marktleningen aangetrokken worden. Toen in 1995 de bruteringsplaatsond bleek het relatief onvoordelig om marktleningen te hebben. Waar bij de Rijksleningen de rentebetalingen volledig werden vergoed vanuit de rijksoverheid, kreeg Bo-Ex voor haar marktleningen slechts een vergoeding op basis van een gemiddeld rentepercentage. Omdat Bo-Ex voor deze leningen feitelijk een bovengemiddeld bedrag aan rente betaalde, stond de corporatie er in de jaren na de bruteringsplaatsond relatief slecht voor. Als reactie hierop is in 1995 een aantal woningen in Lunetten aangewezen voor verkoop. Het belangrijkste argument om juist deze woningen te kiezen was dat deze woningen een relatief hoge huur hadden, waardoor er weinig mogelijkheden waren om in de toekomst dure ingrepen te doen. Ook verwachtte Bo-Ex relatief hoge onderhoudskosten. Op aandringen van bewoners werd daarnaast ook een complex in Overvecht aangewezen voor verkoop.

Enkele jaren nadat Bo-Ex met het verkopen van woningen was gestart, verschoof het argument van de marktleningen naar de achtergrond. Langzamerhand verbeterde namelijk de financiële positie van Bo-Ex. Aan het verkoopbeleid wordt in die periode een nieuwe impuls gegeven door afspraken met de gemeente. In het kader van afspraken over herstructurering is binnen De Utrechtse Opgave (DUO) afgesproken dat de Utrechtse corporaties woningen mogen verkopen om financiële middelen te genereren om onrendabele herstructureringsprojecten te kunnen uitvoeren. In de DUO-raamovereenkomst van juli 2001 wordt bovendien opgemerkt dat ook de rijksoverheid op verkoop van sociale huurwoningen aanstuurde. De partijen in Utrecht geven dan nog aan hier terughoudend mee om te willen gaan. Voorop staat dat de kernvoorraad van sociale huurwoningen op peil blijft. In latere afspraken in het kader van DUO wordt het volkshuisvestelijke argument meer benadrukt, maar het financiële aspect blijft het belangrijkste. In de raamovereenkomst van juni 2002 wordt tussen de gemeente en Bo-Ex overeengekomen dat het verwachte aantal te verkopen woningen in de periode 2001-2004 350 woningen bedraagt. In de prestatieafspraken 2002-2005, ook uit juni 2002, wordt een aantal aanvullende opmerkingen over het verkoopbeleid gemaakt. Het financiële argument voor verkoop blijft ook hier op de eerste plaats staan. Wel wordt opgemerkt dat verkoop daarnaast ook dient om een differentiatie van eigendomsvormen in wijken te bevorderen. Als beperking op het verkoopbeleid wordt afgesproken om in de binnenstad en het stadsdeel Oost geen sociale huurwoningen te verkopen. De reden hiervoor was dat in deze gebieden ook zonder verkoop al erg weinig sociale huurwoningen aanwezig waren.

Uit de jaarrekening 2001 bleek al dat het aantal door Bo-Ex verkochte woningen achterblijft bij de begroting. Mede daarom is vooruitlopend op de DUO-afspraken al in februari 2002 het aantal complexen dat voor verkoop in aanmerking komt uitgebreid. Voor het aanwijzen van nieuwe complexen worden zes criteria gehanteerd. In de eerste plaats moet de procedure tot ver-

koop zo kort mogelijk zijn. Verder is er een maximum aan het aantal te verkopen eengezinswoningen gesteld van 40% van het totaal aantal te verkopen woningen. Bij meergezinswoningen hebben woningen tot 25 jaar oud de voorkeur omdat hiervoor gemakkelijker een splitsingsvergunning kan worden verkregen. Ook moet de boekwaarde van te verkopen woningen bij voorkeur laag zijn. Verder wil Bo-Ex strategische clusters behouden: geïsoleerd liggende complexen komen dus eerder voor verkoop in aanmerking. Ook wil Bo-Ex unieke complexen graag behouden. Hoewel financiële criteria nog steeds de boventoon voeren, worden dus ook meer volkshuisvestelijke argumenten ingebracht.

In het strategisch voorraadbeleid van 2003 is het verkoopbeleid zoals eerder vastgesteld helemaal overgenomen. Met de meer marktgerichte insteek van het voorraadbeleid in het achterhoofd wordt in de toelichting dan al wel opgemerkt dat het verkoopbeleid niet in alle gevallen strookt met de gekozen strategie. Woningen worden vooral in de PKC's verkocht waar al een tekort is, en dat tekort wordt door de verkoop alleen maar groter. Ondanks de bezwaren worden de verkooplabels in het strategisch voorraadbeleid wel bekrachtigd.

Uitvoering van het verkoopbeleid

Om de verkoop van appartementen mogelijk te maken moeten gebouwen juridisch worden gesplitst. Wanneer een woning aan alle randvoorwaarden voldoet kan deze worden verkocht op het moment dat de huurder zijn contract opzegt.

Splitsingsvergunningen bij de verkoop van appartementen

Een aantal van de woningen die Bo-Ex heeft gelabeld voor verkoop is onderdeel van een flat. Voor deze flats moet voorafgaand aan de verkoop een splitsingsvergunning worden verkregen van de gemeente. Dit kan bij woningen van 25 jaar of ouder veel werk opleveren. De gemeente Utrecht grijpt een aanvraag voor een splitsingsvergunning van woningen ouder dat 25 jaar namelijk aan om het betreffende gebouw op gebreken te inspecteren. Voordat een gebouw in appartementsrechten kan worden gesplitst moeten de gebreken worden opgeheven.

Een voorbeeld waarbij dit probleem speelde is een complex aan de Cayenedreef en Marowijnedreef. In 2002 is begonnen met de aanvraag voor de splitsing van de woningen. Bij de inspectie van de gemeente bleek echter dat het gebouw niet voldeed aan de eisen van het Bouwbesluit, maar ook niet aan de eisen van de bouwvoorschriften zoals die in 1971 tijdens de bouw van het gebouw van kracht waren. Omdat het technisch niet mogelijk bleek om door middel van een ingreep te gaan voldoen aan het actuele Bouwbesluit moest met de gemeente en de brandweer overeenstemming worden bereikt over een gelijkwaardig alternatief. Uiteindelijk is eind 2003 overeenstemming bereikt over een aantal aanpassingen. In 2004 zijn de werkzaamheden door een aan-

nemer uitgevoerd en kon de daadwerkelijke verkoop worden gestart.

Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen zijn in de prestatieafspraken 2007-2010 tussen de gemeente en corporaties afspraken gemaakt over dit onderwerp. Ook heeft Bo-Ex voor een aantal complexen die momenteel (nog) niet verkocht worden alvast een splitsingsvergunning aangevraagd. Voor complexen tot 24 jaar is een dergelijke vergunning zonder inspectie te verkrijgen.

Uitvoering van verkoop in het mutatieproces

De daadwerkelijke verkoop van een woning gebeurt in een aantal stappen. Na het vaststellen van het verkoopbeleid en, indien van toepassing, het verkrijgen van de splitsingsvergunning, worden de woningen als eerste aangeboden aan de zittende bewoners. Omdat maar een klein deel van de huurders kan en/of wil kopen vindt het grootste deel van de verkopen echter plaats bij mutatie. In het primaire systeem (zie ook figuur 5.2) is voor de betreffende woningen een aanwijzing opgenomen. Dit gaat op dezelfde manier als bij de in paragraaf 5.2 beschreven maatregel. Als blijkt dat een woning waarvan de huur is opgezegd verkocht moet worden, wordt via het secretariaat van de afdeling Wonen een verkoopopdracht aan de makelaar gegeven. Bo-Ex maakt gebruik van de diensten van twee makelaars. Deze verzorgen het gehele verkoopproces. Wanneer door een potentiële koper een bod op een woning wordt uitgebracht wordt dit door de makelaar aan de manager Wonen voorgelegd. Deze is verantwoordelijk voor het al dan niet accepteren van het bod. Doordat het verkoopbeleid al in gang was gezet voordat het strategisch voorraadbeleid van 2003 werd vastgesteld is de uitvoering van het verkoopproces feitelijk niet erg veranderd door het voorraadbeleid.

Eengezinswoningen in Lunetten

In juni 2006 worden de eerste analyses voor een actualiseringsronde van het strategisch voorraadbeleid opgeleverd. Hierin worden, net als in 2003, weer Product Klant Combinaties (PKC's) opgesteld waarbij gekeken wordt wat de vraag naar woningen is en in hoeverre het bezit van Bo-Ex daarbij aansluit. Hierbij blijkt dat er bij de doelgroep van Bo-Ex een grote behoefte is aan eengezinswoningen, vooral aan de randen van de stad. Van alle woningen in het werkgebied van Bo-Ex zou 11% een eengezinswoning aan de rand van de stad moeten zijn. Binnen het bezit van Bo-Ex kan slechts 3% als een dergelijke woning worden aangemerkt.

Op basis van de analyse wordt in juni 2006 het verkopen van de eengezinswoningen in Lunetten opnieuw tegen het licht gehouden. In een notitie die de afdeling Strategie & Beleid hierover schrijft wordt voorgesteld om een aantal eengezinswoningen in Lunetten niet meer te verkopen, maar in de verhuur te houden. Het argument daarbij is dat door de verkoop de samenstelling van het woningbezit van Bo-Ex zich in een onwenselijke richting beweegt gezien

de eerdere analyses. Op 5 september 2006 gaat het managementteam akkoord met het voorstel om in principe minder eengezinswoningen in Lunetten te verkopen. Als voorwaarde wordt gesteld dat de inkomstenstroom niet mag afnemen. Er moet dus voor vervangende verkoopwoningen worden gezorgd.

In het najaar van 2006 wordt het voorstel verder uitgewerkt. Eengezinswoningen die nog niet zijn verkocht, en onderdeel uitmaken van een aaneengesloten blok van minimaal vier woningen zouden weer het label 'doorexploiteren' moeten krijgen. Door alleen blokken van vier of meer woningen in bezit te houden kunnen de beheerkosten in de hand gehouden worden. Losse woningen en clusters van twee of drie woningen worden volgens het voorstel nog wel verkocht. Op 22 november wordt het uiteindelijke voorstel om 48 eengezinswoningen in Lunetten niet meer voor verkoop te bestemmen in het managementteam besproken. Hier wordt besloten om het voorstel aan te houden in afwachting van de nieuwe meerjarenbegroting. Dan kan het financiële effect van de maatregel beter worden ingeschat.

Op 10 januari 2007 is het voorstel om 47 – één woning van de eerdere 48 is dan inmiddels verkocht – woningen in Lunetten uit het verkoopprogramma te halen nog verder uitgewerkt. In afwachting van de meerjarenbegroting wordt in deze notitie alvast vastgesteld dat met de 47 eengezinswoningen 18% van het verkoopprogramma zou worden geschrapt. Vanuit het strategisch voorraadbeleid is er geen aanleiding om vervangende woningen aan te wijzen voor deze verkleining van de verkoopvijver. Omdat dit mogelijk vanuit financiële overwegingen wel nodig zou kunnen zijn, wordt een aantal complexen ter vervanging voorgesteld. Deze complexen zijn geselecteerd omdat ze slechts een kleine bijdrage aan de marktstrategie van Bo-Ex leveren. Op 16 januari wordt het voorstel in deze vorm goedgekeurd door het managementteam. Een besluit over de vraag of de vervangende complexen in de verkoop zullen gaan word uitgesteld tot een nadere analyse vanuit de financiële afdeling over de noodzaak daarvan is afgerond. Later blijkt dat het niet nodig is om vervangende woningen aan te wijzen.

Conclusie

Na de brutering is Bo-Ex begonnen met het verkopen van woningen om financiële redenen. Later kwam er ook meer druk van de rijksoverheid en de gemeente om woningen te verkopen. Daarbij speelde ook een volkshuisvestelijk argument een rol. Voor Bo-Ex bleef de financiële noodzaak van verkoop echter het belangrijkste. Het strategisch voorraadbeleid richt zich vooral op overwegingen uit marktanalyses. Het financiële aspect wordt in het strategisch voorraadbeleid niet direct geïncorporeerd. Daarom is het ook mogelijk dat in 2003 werd gesteld dat het verkopen van woningen niet altijd aansloot bij het strategisch voorraadbeleid. Bij de actualisering van het voorraadbeleid in 2006 is voor het eerst het verkoopprogramma om volkshuisvestelijke redenen gewijzigd. Toen bleek dat er bij de doelgroep van Bo-Ex een grote vraag aan eenge-

zinswoningen in de huursector was, terwijl Bo-Ex maar een beperkt aanbod heeft. In Lunetten zijn vervolgens 47 eengezinswoningen uit het verkoopprogramma gehaald. Tussen 1995 en 2007 is er dus een verschuiving te zien van financiële argumenten naar marktvaagargumenten bij het verkopen van woningen.

5.4 Sloop en nieuwbouw in de Noordzeestraat

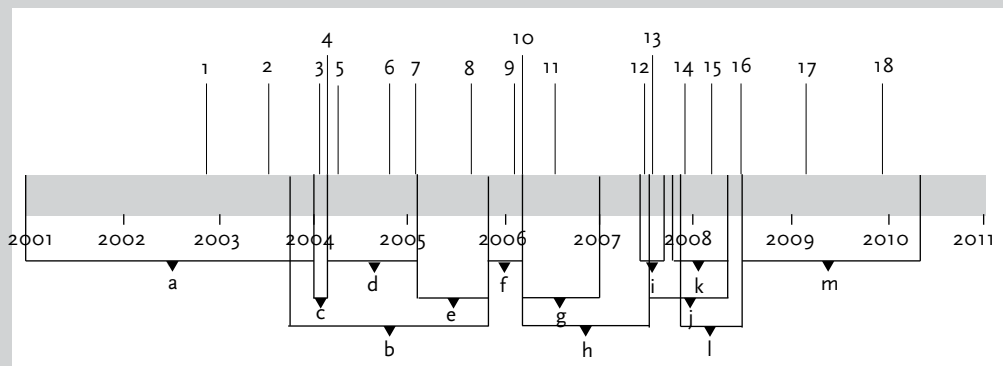
Grootschalige renovatie, sloop en nieuwbouw zijn maatregelen die in een project worden uitgevoerd. In het strategisch voorraadbeleid van 2003 is een aantal complexen voor één van deze maatregelen gelabeld. Twee complexen in de Noordzeestraat en omgeving zijn samen als één project voor sloop en nieuwbouw gelabeld. Voor de nieuwbouw worden in het voorraadbeleid eengezinswoningen voorgesteld. In deze paragraaf wordt ingezoomd op deze maatregel.

Boven de tijdbalk in figuur 5.4 zijn enkele belangrijke momenten tijdens het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Aanleiding

In september 1993 ziet Bo-Ex in de Rivierenwijk een aantal problemen op zich afkomen. Van de 750 woningen die Bo-Ex dan in de wijk bezit, verkeert een groot deel in slechte bouw- en woontechnische staat. Daarnaast kennen vooral de relatief jongere complexen een hoge mutatiegraad. Dit vormt de aanleiding om door een adviesbureau een marktvisie voor de wijk te laten opstellen. Door herstructurering zou de wijk volgens deze notitie meer duurdere woningen moeten krijgen. Ook wordt voorgesteld om meer woningen voor kleine huishoudens te maken. Verder wordt geschetst hoe een aantal onderscheidende woonmilieus kan worden gecreëerd. Op de voorgestelde woonmilieus is in latere plannen niet meer expliciet voortgeborduurd.

Twee jaar later, in 1995, wordt voor alle complexen van Bo-Ex een toekomstvisie vastgesteld. Ook de complexen 106 en 107 in de Rivierenwijk worden daarbij tegen het licht gehouden. Complex 106 bestaat uit 61 eengezinswoningen, 3 benedenwoningen en 4 bovenwoningen. Complex 107 bestaat uit 9 eengezinswoningen. De woningen bevinden zich in de Noordzeestraat, Waalstraat, Grevelingenstraat en Dongestraat. Later is door Bo-Ex nog een naastgelegen woning gekocht die vervolgens in het plangebied is opgenomen. De complexen 106 en 107 worden in de notitie uit 1995 aangewezen voor sloop in het jaar 2000. Voor complex 106 wordt gesteld dat de woningen een gemiddelde beoordeling halen. De verhuurbaarheid is nog goed, maar de toekomstverwachting is negatief vanwege de kleine verdiepingen. Hoewel de woningen in het naastgelegen complex 107 iets beter zijn wordt ook hier sloop voorgesteld. Samen vormen de twee complexen dan één plangebied. In

Figuur 5.4 Tijdbalk project Noordzeestraat


- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. November 2002 Strategie complexen besproken met verhuurteam 2. Juli 2003 SVB conclusie: Sloop/nieuwbouw 3. Januari 2004 Vaststelling SVB 4. Februari 2004 MT-besluit: opstarten proces met bewoners 5. Maart 2004 Eerste bewonersavond 6. Oktober 2004 Enquête bewonerscommissie: voorkeur renovatie 7. Januari 2005 Geschillencommissie: meerdere scenario's bekijken 8. Augustus 2005 Onderzoek Scenario's 9. Februari 2006 Draagvlakmeting: beduidende meerderheid bewoners voor sloop/nieuwbouw 10. 2006 SWBU: wil participeren in nieuwbouw 11. Juli 2006 Vaststelling gemeentelijke startnotitie 12. 2007 Start bouwteam 13. Juli 2007 Eerste bewonersavond Nota van Uitgangspunten 14. November 2007 Aanvraag vrijstelling bestemmingsplan 15. Maart 2008 College van B&W stelt Nota van Uitgangspunten vast 16. Juni 2008 Tervisielegging bouwplan 17. Februari 2009 Start nieuwbouw 18. December 2009 Oplevering eerste woningen | <ol style="list-style-type: none"> a. 2001 - 2003 Aanleiding b. Oktober 2003 - oktober 2005 Het nieuwbouwprogramma c. Januari 2004 - februari 2004 Schilderen of slopen? De start van het proces d. Februari 2004 - januari 2005 Valse start: met bewoners naar de Geschillencommissie e. Februari 2005 - oktober 2005 Na de schikking: soepeler overleg met bewoners f. November 2005 - februari 2006 De draagvlakmeting g. Maart 2006 - december 2006 Nasleep van de draagvlakmeting h. Maart 2006 - juni 2007 Gemeentelijk voortraject: startnotitie, nota van uitgangspunten en voorlopig ontwerp i. 2007 Het bouwteam krijgt vorm op de hei j. Juli 2007 - april 2008 Met de nota van uitgangspunten naar de omwonenden k. 2007 - 2008 Opdrachtverlening: een definitief ontwerp en discussie over het proces l. November 2007 - juni 2008 De vergunningsprocedures: tussen verkokering en een andere overheid m. 2008 - 2010 De bouw |
|---|---|

2000 is er nog niets met de woningen gebeurd. In een nieuwe notitie over de complexen van Bo-Ex wordt nu iets voorzichtiger geformuleerd. Beide complexen worden nu in stand gehouden, wat betekent dat het onderhoud minimaal is in afwachting van een definitieve beslissing. Als einde van de exploitatie wordt nu 2004 voorzien.

Als vanaf 2001 het strategisch voorraadbeleid wordt opgesteld wordt wederom naar het complex gekeken. In november 2002 worden beide complexen in het verhuurteam besproken. Uit het verslag blijkt dat hierbij niet alleen aan sloop/nieuwbouw wordt gedacht. Het opknappen en opnieuw verhuren van de woningen wordt als reëel alternatief besproken. Verder wordt in het ver-

slag opgemerkt dat het maken van plannen snel moet gaan starten. Medio zomer 2003 zijn er de eerste conceptlabels voor het voorraadbeleid. Hierin wordt voor de complexen 106/107 een verlenging van de exploitatieduur tot 2008 voorgesteld. Voorwaarde is wel dat een onderhoudsaanpak de woningen op een aanvaardbaar niveau kan brengen. Belangrijkste reden om de exploitatieduur te verlengen is het feit dat het hier goedkope eengezinswoningen betreft waarvan Bo-Ex er niet zoveel heeft. Kort nadat deze notitie is verschenen wordt een rondgang langs het complex gemaakt. Daarbij wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van de woningen dermate laag is dat het teveel kosten met zich mee zou brengen om dit weer op een acceptabel niveau te brengen.

De reden voor de slechte technische staat van de woningen ligt voor een deel in de geschiedenis van de woningen. De bouwjaren van beide complexen zijn respectievelijk 1930 en 1934. In 1973 en 1978 zijn de complexen gerenoveerd. Net als veel andere woningen die in deze periode zijn gerenoveerd blijkt ook bij complex 106/107 dat juist de gerenoveerde onderdelen nu grote gebreken vertonen. Zo zijn de keukens die bij de renovatie als uitbouw zijn gerealiseerd inmiddels verrot. De reden hiervoor ligt deels in de manier waarop renovaties in de jaren zeventig werden bekostigd. Door de rijksoverheid werd het onderhoud zodanig gereguleerd dat vaak relatief slechte materialen moesten worden gebruikt om niet boven het toegestane budget uit te komen. De hogere onderhoudskosten die dit later opleverde werden in de beoordeling van de renovatiekosten niet meegenomen (zie ook Kaan, 1993). Aan het einde van de jaren zeventig begon er kritiek te komen op dit systeem. Voor de complexen 106/107 was het kwaad toen echter al geschied.

Na de rondgang in juli 2003 wordt geconcludeerd dat de technische staat van de woningen de belangrijkste reden is om de complexen het label sloop/nieuwbouw mee te geven. In het algemeen wil Bo-Ex een kwaliteitssprong in haar bezit realiseren. Het streven naar een kwaliteitssprong is in het kader van De Utrechtse Opgave (DUO) in 2001 afgesproken met de gemeente en de collega-corporaties. Ook in het voorraadbeleid van 2003 wordt dit streven nog eens onderstreept: Bo-Ex wil zich binnen het werkgebied onderscheiden als de kwaliteitscorporatie. Een bijkomend voordeel is dat Bo-Ex een stuk grond direct achter de huidige woningen heeft kunnen aankopen. Zoals we later nog zullen zien biedt dat extra mogelijkheden bij de herontwikkeling.

Schilderen of slopen? De start van het proces

In januari 2004 wordt het strategisch voorraadbeleid definitief vastgesteld door de Raad van Commissarissen. Het slooplabel voor de complexen 106/107 staat daarmee ook vast. Vlak daarna wordt in de managementteamvergadering van 2 februari gesproken over schilderwerk en houtrotherstel in de complexen. Gezien de staat van de woningen zijn de werkzaamheden zo beperkt dat enige uitleg aan de bewoners noodzakelijk is. Bij deze uitleg is het onontkoombaar om over de voorgenomen sloop/nieuwbouw te beginnen. Voor

de bewoners is de sloop uiteraard belangrijker dan het onderhoud. Daarom wordt door de manager Strategie & Beleid in een notitie van 11 februari 2004 voorgesteld om het proces voor de herstructurering snel op te starten en pas op de tweede plaats over het onderhoud te informeren. Het naar voren halen van het project komt bovendien goed uit omdat een aantal andere projecten juist is vertraagd. Verder wordt al ongeveer 5 jaar aan de bewoners aangegeven dat er binnen een periode van 8 jaar 'iets' met het complex gaat gebeuren omdat de exploitatietermijn afloopt. Respondenten geven aan dat het niet uitzonderlijk is dat een project wordt opgestart naar aanleiding van een concrete aanleiding. Zo zijn er bijvoorbeeld gevallen bekend waar de bewoners zelf vragen om met de planvorming te beginnen. Uit een aantal discussies die binnen Bo-Ex in het begin van 2008 over herstructureringsprojecten zijn gevoerd blijkt dat een aantal medewerkers dit geen goede zaak vind, terwijl anderen er niet echt een probleem in zien.

Op 17 februari 2004 wordt het starten van de initiatieffase voor de herstructurering door het managementteam goedgekeurd. Het plan wordt bij de gemeente aangemeld voor het tweede DUO-mantelcontract. Dat betekent dat de afspraken die in 2001 tussen de gemeente en de corporaties in Utrecht zijn gemaakt ook op het project Noordzeestraat van toepassing zijn. De manager Strategie & Beleid wordt aangewezen als projectleider.

Valse start: met bewoners naar de Geschillencommissie

De insteek van Bo-Ex is om met een duidelijke boodschap naar de bewoners te gaan. Volgens het in het managementteam goedgekeurde memo is er zo weinig twijfel bij Bo-Ex over sloop, dat dit ook direct aan de bewoners moet worden meegedeeld. Opgemerkt wordt wel dat Bo-Ex bereid moet zijn tot nader onderzoek. Uit een evaluatieonderzoek van Haak en Zwart (2007) blijkt dat Bo-Ex dit nader technisch- en marktonderzoek echter 'als het even kan' wil voorkomen. Na een korte interne voorbereiding wordt op 31 maart 2004 een eerste bewonersavond gehouden. Hier worden de plannen voorgesteld. Richting de bewoners wordt aangegeven dat ingrijpende maatregelen nodig zijn gezien de slechte technische staat van de woningen. Hoewel wordt gemeld dat ook grootschalige renovatie eventueel nog mogelijk is wordt sloop als het meest voor de hand liggende alternatief gepresenteerd. De voorstellen worden tijdens de bewonersavond wisselend ontvangen. Een deel van de bewoners is zeer ontdaan, terwijl een ander deel van de bewoners wel een applaus voor de plannen overheeft.

Na de eerste bewonersavond wordt een bewonerscommissie opgericht. De bewonerscommissie is bedoeld om namens de bewoners het gesprek aan te gaan met Bo-Ex over de planvorming. In de eerste periode is de bewonerscommissie vooral druk bezig om informatie te verzamelen over hoe men invloed kan uitoefenen, en wat de rechten van de bewoners zijn. In oktober 2004 wordt door de commissie bovendien een enquête gehouden onder

de bewoners over hun wensen. Als de commissie in het najaar van 2004 eenmaal is opgestart komt het inhoudelijke overleg tussen Bo-Ex en de bewoners op gang. Vanuit Bo-Ex nemen twee medewerkers aan de gesprekken deel: een stafmedewerker van de afdeling Wonen en een projectmanager van afdeling Vastgoed & Ontwikkeling. De bewonerscommissie bestaat uit zes bewoners die ondersteund worden door een opbouwwerker. Tijdens de overleggen ontstaan al snel meningsverschillen op drie onderdelen: het technisch onderzoek, tijdelijke verhuur en het verstrekken van verhuisvergoedingen.

De discussie over het technisch onderzoek komt voort uit de bewonersenquête. Uit deze enquête van de bewonerscommissie komt naar voren dat 34% van de bewoners voorstander is van sloop, 35% wil liever renovatie terwijl 22% alleen achterstallig onderhoud wil uitvoeren. De rest heeft geen mening, of geen enquêteformulier ingevuld. Deze uitslag is voor de bewonerscommissie aanleiding om te vragen naar een technisch onderzoek waarbij ook het renovatiealternatief wordt onderzocht. Bo-Ex heeft de bewoners al eerder geïnformeerd over de mogelijkheid van een technisch onderzoek. Daarbij heeft Bo-Ex echter alleen het onderzoeken van het sloopalternatief in gedachten. Door de betrokken medewerker van de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling wordt richting bewoners ook benadrukt dat dit voor Bo-Ex het enige reële alternatief is. Bo-Ex wil dan ook niet tegemoet komen aan de wens van de bewonerscommissie om ook het renovatiealternatief in het technisch onderzoek op te nemen.

Het tweede discussiepunt in het najaar van 2004 betreft de tijdelijke verhuur van woningen. In afwachting van het sloopbesluit worden vrijkomende woningen door Bo-Ex al vanaf 2004 niet meer via het reguliere proces verhuurd. In plaats daarvan vindt tijdelijke verhuur plaats via de Stichting Studentenhuysvesting Utrecht (SSHU) en de Stichting Beschermende Woonvormen Utrecht (SBWU). Via deze stichtingen worden de woningen tijdelijk verhuurd aan respectievelijk studenten en bewoners met een psychiatrische achtergrond. De bewonerscommissie is van mening dat de tijdelijke bewoners overlast veroorzaken, en dat daardoor de leefbaarheid snel achteruit gaat.

Tot slot is er nog een derde angel in de gesprekken tussen de bewonerscommissie en Bo-Ex. Naar aanleiding van vragen van individuele bewoners besluit Bo-Ex al vroeg in het proces verhuisvergoedingen te gaan verstrekken. Bo-Ex wilde daarmee mogelijk maken dat bewoners naar de vlakbij gelegen nieuwbouw in de Rijnlaan konden verhuizen. Bewoners die hiervan gebruik maakten werden door Bo-Ex vervolgens echter tot de voorstanders van de sloop gerekend. De bewonerscommissie heeft hier om twee redenen problemen mee. Allereerst ziet men de kansen op renovatie slinken doordat iedereen die nu al verhuist tot de voorstanders wordt gerekend. Bovendien leidt het verstrekken van verhuisvergoedingen in de ogen van de commissie tot meer verhuizingen, en daarmee tot meer tijdelijke verhuur.

In december 2004 kondigt de bewonerscommissie aan dat het de discussie-

punten aan de Geschillencommissie Stedelijk Protocol voor wil leggen. Deze commissie doet uitspraak bij geschillen in het kader van de in 2001 gemaakt afspraken in het kader van het Stedelijk Protocol DUO. In januari 2005 komt het inderdaad tot een gang naar de geschillencommissie. In de zitting wordt door de geschillencommissie een schikkingsvoorstel gedaan dat door Bo-Ex en de bewonerscommissie is geaccepteerd. Volgens de schikking wordt het onderzoeken van meerdere scenario's mogelijk. De manager Strategie & Beleid, die na een afwezigheid in het najaar weer als projectleider voor het project Noordzeestraat e.o. optreedt, gaat om twee redenen akkoord met dit onderdeel van het schikkingsvoorstel. In de eerste plaats is het onderzoeken van slechts één scenario niet in overeenstemming met het Stedelijk Protocol uit 2001 waarin tussen gemeente, corporaties en bewonerskoepel De Bundeling afspraken zijn gemaakt over de inbreng van bewoners. Daarin is overeengekomen dat elk van de drie partijen scenario's kan inbrengen voor onderzoek. Bovendien denkt hij dat het draagvlak voor het sloopplan onder bewoners juist gebaat is bij een dergelijk onderzoek.

In de discussie over de scenario's wordt duidelijk dat hierover binnen Bo-Ex niet eenduidig wordt gedacht. Begin 2008 wordt hierover in een aantal sessies in meer algemene zin gediscussieerd. Daarbij wordt gesproken over de manier waarop de belangen van bewoners worden afgewogen tegen het belang van het vastgoed. Hoewel men het eens lijkt over de beoogde eindresultaten van projecten, is er ruis over de manier waarop die eindresultaten in het overleg met bewoners kunnen worden bereikt. Waar het gebruik van scenario's in het geval van project Noordzeestraat vanuit de afdeling Strategie & Beleid ook als hulpmiddel voor het verkrijgen van draagvlak wordt gezien, wordt binnen de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling meer vanuit een eigenaarsperspectief naar de woningen gekeken. Vanuit dat perspectief kan uiteindelijk alleen Bo-Ex de beslissing over sloop of renovatie nemen.

Na de schikking: soepeler overleg met bewoners

In de schikking van januari 2005 wordt verder overeengekomen dat Bo-Ex mag doorgaan met het tijdelijk verhuren van de woningen en dat aan vertrekkers al voor de draagvlakmeting een verhuiskostenvergoeding mag worden verstrekt. Wel stelde de geschillencommissie voor om vroege vertrekkers bij de draagvlakmeting niet voor 100% tot voorstanders van sloop te rekenen. In plaats daarvan zouden de vroege vertrekkers volgens de schikking voor 50% als voorstander en 50% als tegenstander in de draagvlakmeting moeten worden meegeteld. Ook dit is door Bo-Ex en bewoners geaccepteerd. Wat betreft de tijdelijke verhuur is door Bo-Ex met de bewonerscommissie afgesproken dat maximaal zeven woningen zullen worden verhuurd aan bewoners met een psychische achtergrond. De rest van de woningen die in de tijdelijke verhuur gaan zullen worden bestemd voor studenten.

Nadat tussen Bo-Ex en de bewonerscommissie een schikking is getroffen

verloopt het overleg soepeler. Voor het uitvoeren van het technisch onderzoek wordt in gezamenlijk overleg het bureau Bouwhulp uit Eindhoven ingeschakeld. Dit bureau heeft een onderzoek naar de technische staat van de woningen uitgevoerd. Ook heeft men in twee afzonderlijke sessies interviews gehouden met vertegenwoordigers van Bo-Ex en van de bewonerscommissie. Vier scenario's worden uitgewerkt: drie renovatiescenario's met levensduurverlenging van respectievelijk 15, 30 en 40 jaar; en een sloop/nieuwbouwscenario. In augustus 2005 wordt de eindrapportage opgeleverd. Door Bo-Ex worden de vier scenario's vervolgens financieel doorgerekend. Hieruit blijkt dat het sloop/nieuwbouwscenario voor Bo-Ex het meest voordelig is. Omdat de bewonerscommissie hierover graag een second opinion wil, worden deze berekeningen in november 2005 nog eens tegen het licht gehouden door Bouwhaven Consultants. De conclusie van de second opinion is dat de berekeningen op correcte wijze zijn uitgevoerd en dat deze volledig en transparant zijn.

Het tweede belangrijke gespreksonderwerp in 2005 is het sociaal plan. In dit plan worden afspraken gemaakt over de rechten van bewoners rondom hun gedwongen verhuizing. In het sociaal plan worden twee varianten uitgewerkt: één procedure voor het geval van sloop/nieuwbouw; en een procedure voor een hoogwaardige renovatie waarbij bewoners tijdelijk in een wisselwoning worden ondergebracht. De basis van het sociaal plan komt voort uit de afspraken die op stedelijk niveau zijn gemaakt in het kader van DUO. In het overleg met de bewonerscommissie worden aanvullende afspraken voor de Noordzeestraat e.o. gemaakt. Uit de evaluatie van Haak en Zwart (2007) blijkt dat de bewoners het zeer op prijs hebben gesteld dat het sociaal plan door Bo-Ex gezamenlijk met de bewoners is ontwikkeld. Het sociaal plan is uiteindelijk onderdeel geworden van het voorstel dat Bo-Ex aan de bewoners heeft gedaan voor de draagvlakmeting. De belangrijkste onderdelen waren: bewoners hebben recht op terugkeer, de huren blijven onder de huurtoeslaggrens, bewoners krijgen minimaal € 5000 verhuisvergoeding, er is een vergoeding voor zelf aangebrachte voorzieningen en bewoners hebben recht op individuele begeleiding.

De draagvlakmeting

In november 2005 wordt door Bo-Ex met de bewonerscommissie afgesproken dat het voorstel van Bo-Ex voor sloop/nieuwbouw inclusief het sociaal plan aan de bewoners van het complex zal worden voorgelegd in een draagvlakmeting. In Utrecht is door gemeente en corporaties in het kader van De Utrechtse Opgave (DUO) afgesproken dat plannen voor sloop/nieuwbouw en groot-schalige renovaties aan bewoners worden voorgelegd. In situaties waarbij het huurcontract van bewoners in stand blijft (bij renovatie) volgt uit de wet dat een voorstel van de verhuurder tot renovatie 'redelijk' moet zijn. Wanneer 70% van de bewoners met het voorstel instemt wordt het vermoed rede-

lijk te zijn (artikel 7:220 BW). Wanneer minder dan 70% van de bewoners met het voorstel instemt kan een verhuurder echter alsnog de redelijkheid van het plan door de rechter laten toetsen. Uit jurisprudentie komt naar voren dat de rechter in dergelijke gevallen kan besluiten groen licht voor het renovatievoorstel te verlenen (Rueb, 2006). In Utrecht is in lokale afspraken vastgelegd dat in alle gevallen het percentage van 70% instemmende bewoners moet worden gehaald, waardoor bewoners feitelijk meer mogelijkheden hebben om een renovatie te blokkeren. In het geval dat een huurcontract wordt ontbonden ligt de situatie nog iets anders. Hoewel in theorie ook bij renovatie ontbinding van een huurcontract kan voorkomen, is ontbinding meestal alleen van toepassing bij sloop/nieuwbouw. Ontbinden van een huurcontract kan volgens de wet wel op basis van een aantal in de wet gedefinieerde opzeggingsgronden. Enkele van deze opzeggingsgronden kunnen van toepassing zijn bij herstructurering. (artikelen 7:272 en 7:274 BW). In Utrecht is in 2001 afgesproken dat ook voor sloop een draagvlakmeting moet worden gehouden. Alleen bij een 'beduidende meerderheid' kan de sloop doorgang vinden. Omdat bij het project Noordzeestraat e.o. door Bo-Ex sloop/nieuwbouw aan de bewoners wordt voorgelegd zal er dus een beduidende meerderheid voor het plan moeten stemmen.

Voorafgaand aan de draagvlakmeting geeft de bewonerscommissie haar 'zwaarwegend advies'. Volgens de lokale afspraken in Utrecht wordt een dergelijk advies altijd schriftelijk uitgebracht, en dient de corporatie er ook binnen vier weken per brief op te reageren. Daarbij moet de corporatie ook haar argumenten omschrijven op basis waarvan men het advies wel of niet overneemt. Deze procedure maakt deel uit van het stedelijk protocol. De bewonerscommissie van de Noordzeestraat e.o. kan een zwaarwegend advies geven omdat ze als platform functioneert. Dit betekent onder andere dat de bewonerscommissie werkt op basis van een globaal omschreven opdracht door haar achterban. Binnen het stedelijk protocol wordt aan bewonerscommissies die door een formele achterban gekozen en gecontroleerd worden, een nog verdergaand adviesrecht toegekend. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een vereniging. De bewoners van de Noordzeestraat e.o. hebben echter gekozen voor de lichtere variant. In het zwaarwegend advies wordt er door de bewonerscommissie nogmaals bij Bo-Ex op aangedrongen om niet alleen het sloop/nieuwbouwplan voor te leggen, maar de bewoners tussen renovatie en sloop/nieuwbouw te laten kiezen. Bo-Ex blijft echter vasthouden aan sloop/nieuwbouw.

Begin januari 2006 wordt in het managementteam definitief de beslissing genomen om het sloop/nieuwbouwplan aan de bewoners te gaan voorleggen in een draagvlakmeting. Daarop wordt aan de bewoners een brief gestuurd over de meting. Concreet wordt aan de bewoners het sloop/nieuwbouwplan inclusief de sociale maatregelen uit het sociaal plan voorgelegd. Tijdens een bewonersavond worden de bewoners nader geïnformeerd. Daarnaast worden

op verzoek ook individuele huisbezoeken afgelegd. Daarbij zijn ongeveer 20 bewoners bezocht. De bewonerscommissie is bij deze huisbezoeken meegegaan om te waarborgen dat bewoners niet werden beïnvloed in hun keuze.

In februari is de uitslag uiteindelijk bekend: een beduidende meerderheid van de bewoners stemt in met het sloop/nieuwbouwplan plus het bijbehorende sociaal plan. Feitelijk hebben alle 48 resterende bewoners van het complex gestemd. Van hen waren 32 voor de sloop, 14 tegen en 2 hadden geen mening. Daarnaast worden ook de al eerder vertrokken bewoners meegeteld. Acht bewoners die voor 26/1/2005 waren vertrokken zijn als voorstander meegerekend. Vanwege het schikkingsvoorstel van de geschillencommissie op die datum zijn stemmen van de 19 na 26/1/2005 verhuisde bewoners gelijkmatig over voor en tegen verdeeld. Verder is gebleken dat 1 woning is ontruimd wegens een strafbaar feit. Deze stem telt mee als 'geen mening'. Vervolgens zijn ook de stemmen 'geen mening' gelijkmatig over de voor- en tegenstanders verdeeld. In totaal is de stemverhouding daarmee 51 voor en 25 tegen.

Nasleep van de draagvlakmeting

Na de draagvlakmeting wordt de uitslag daarvan op twee fronten aangevochten. Al enkele weken na de draagvlakmeting blijkt uit brieven van bewoners dat een aantal van hen het ontbinden van hun huurcontract aan de rechter wil voorleggen. Door een individuele aanpak vanuit de afdeling Wonen wordt een gang naar de rechter uiteindelijk voorkomen. Wel wordt de gang van zaken rond de draagvlakmeting ook door de Utrechtse politiek opgepikt. In mei 2006 stelt collegepartij GroenLinks vragen over de tijdelijke verhuur voorafgaand aan de draagvlakmeting. Volgens de woordvoerder van GroenLinks haalt Bo-Ex daarmee een 'slimme truc' uit om de meting te beïnvloeden. Een maand later antwoordt het gemeentebestuur dat Bo-Ex tijdelijke verhuur wel degelijk mag toepassen voordat de definitieve sloopbeslissing is gevallen. In augustus wordt in een vergadering van de raadscommissie nogmaals over de gang van zaken gesproken. Collegepartij GroenLinks en oppositiepartij SP verzetten zich daarbij tegen het sloopplan. Hoewel meerdere partijen toegeven dat er in het proces fouten zijn gemaakt komt de sloop van het complex in de Noordzeestraat e.o. geen moment in gevaar. In de toekomst moet volgens de wethouder wel scherp op een juiste toepassing van het stedelijk protocol worden gelet. De discussie over de draagvlakmeting kon mede ontstaan omdat de telling van voor- en tegenstanders ingewikkelder is dan van een relatief kleine meting verwacht mag worden. In 2007 zijn door gemeente en corporaties aanvullende afspraken gemaakt om de uitvoering van de draagvlakmeting eenduidiger te maken.

Ook bij Bo-Ex wordt het overleg met de bewoners geëvalueerd. Twee stagiairs van de Hogeschool Utrecht houden in 2007 interviews met betrokkenen en voeren een enquête onder de oud-bewoners uit. Aanleiding voor dit onderzoek is mede gelegen in de moeilijkheden waar Bo-Ex vooral in Lombok

tegenaan loopt in het overleg met bewoners. In het rapport wordt geconcludeerd dat de bewoners onderling verdeeld waren over de vraag of er gesloopt moest worden. Daardoor kwam de tegenstand tegen de sloop niet georganiseerd van de grond. De bewonerscommissie stelde zich vooral als procesbewaker op. Dit is een belangrijk verschil met andere projecten.

Het nieuwbouwprogramma

Al in de notitie strategisch voorraadbeleid van oktober 2003 wordt een voorzet gegeven voor de nieuwbouw die na de sloop in het gebied kan komen. Voorgesteld wordt om 60 ruime eengezinswoningen te bouwen, waarvan 18 in de verhuur. Belangrijkste reden is dat er door de sloop juist eengezinswoningen aan het bezit van Bo-Ex zijn onttrokken. Ook worden op andere locaties vooral meergezinswoningen gebouwd. In het voorstel wordt al geanticipeerd op een verhoging van het huurniveau. Wel moeten de 18 huurwoningen tot de kernvoorraad blijven behoren. Dat betekent dat de huurprijs niet hoger mag zijn dan € 482 (volgens huurprijsgrens 2003).

In een korte marktanalyse uit de zomer van 2004 wordt gesteld dat duurdere woningen zullen worden teruggebouwd. Een jaar later, in augustus 2005, wordt door de afdeling Strategie & Beleid een meer uitgebreide marktanalyse over de complexen geschreven. Daarin wordt nader ingegaan op het te realiseren programma op basis van de marktsignalen op drie schaalniveaus: de stad, de wijk en de buurt. Conclusie van de marktanalyse is dat er behoefte is aan een mix van verschillende woningtypen. Er is vraag naar kleine betaalbare starterswoningen, betaalbare eengezinswoningen in de huur en koop en eventueel seniorenwoningen voor de huidige bewoners van de complexen. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat het realiseren van eengezinswoningen in de koopsector waarschijnlijk het meest haalbaar is. In de notitie worden uiteindelijk geen vaste aantallen en typen woningen vastgelegd. Wel wordt afgesloten met het volgende mogelijke programma: starterswoningen, betaalbare kleine eengezinswoningen (drie of vier kamers), dure eengezinskoopwoningen en eventueel de eerder genoemde seniorenwoningen. Op 23 augustus 2005 wordt het voorstel door het managementteam vastgesteld. Twee maanden later, in oktober, worden in een memo drie scenario's voor de nieuwbouw geschetst. Daarbij wordt geschetst dat gekozen kan worden voor een sterke nadruk op eengezinswoningen, of een sterke nadruk op de stedelijk georiënteerde starter, waarbij appartementen voor een groot deel van het gebied in beeld komen. Een derde alternatief is om een deel van de woningen te renoveren en een deel te vervangen door nieuwe eengezinswoningen.

Het nieuwbouwprogramma krijgt in de bovengenoemde notities nog geen vaste vorm. Wel is duidelijk dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt eengezinswoningen voor de hand liggen en dat appartementen lastiger te realiseren zijn. Zoals we hieronder zullen zien, krijgen de plannen pas echt vaste vorm tijdens het voortraject voor de gemeentelijke vergunningsprocedures.

Gemeentelijk voortraject: startnotitie, nota van uitgangspunten en voorlopig ontwerp

Nadat in februari 2006 de uitslag van de draagvlakmeting bekend was kon Bo-Ex definitief starten met de voorbereidingen voor de nieuwbouw. Vanaf dit moment komt ook de gemeente in beeld. In Utrecht is het gebruikelijk om aan complexe projecten een voortraject te verbinden alvorens de artikel 19-procedure wordt opgestart. Tijdens dit voortraject wordt door de gemeente een startnotitie en een nota van uitgangspunten opgesteld. In het geval van de Noordzeestraat is de inhoud van beide notities voor een groot deel door Bo-Ex aangeleverd. Voor de startnotitie is dat vooral gedaan door de afdeling Strategie & Beleid. Voor de nota van uitgangspunten is het de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling die het voortouw neemt.

In maart 2006 is door Bo-Ex een eerste aanzet gemaakt voor de gemeentelijke startnotitie. Hierin is op hoofdlijnen aangegeven wat het doel van het project is. Het grootste deel van het plan blijft – in lijn met de eerdere gedachten – uit eengezinswoningen bestaan. Wel wordt volgens de concept-startnotitie gestreefd naar het realiseren van een aantal woningen voor de Stichting Beschermende Woonvormen Utrecht (SBWU). De SBWU is een Regionale Instelling voor Beschermende Woonvormen (RIBW). De SBWU is bij de planvorming betrokken geraakt omdat het vaker samenwerkt met Bo-Ex. Al sinds het begin van de jaren negentig huurt de SBWU regelmatig woningen van Bo-Ex. In het begin van 2006 is bovendien overleg geweest over toekomstige samenwerkingsmogelijkheden. Als gevolg daarvan wordt naast het verhuren van woningen ook steeds vaker gekeken naar mogelijkheden om in nieuwbouwprojecten samen te werken. Deze ontwikkeling komt voort uit vragen van de SBWU, maar is ook een invulling van de taakverbreding naar wonen en zorg waarop het ministerie van VROM de corporaties steeds vaker aanspreekt. De manager Vastgoed & Ontwikkeling heeft sindsdien regelmatig overleg met de SBWU om mogelijkheden in lopende projecten te bespreken. In dit overleg is ook het project Noordzeestraat ter sprake gekomen, en de SBWU heeft zich daarvoor enthousiast getoond. Door de afdeling Strategie & Beleid is de SBWU vervolgens opgenomen in de startnotie. Dat woningen in de zorgsfeer niet in de eerdere nieuwbouwplannen waren opgenomen was geen bezwaar om dit alsnog te doen. In het voorraadbeleid van 2003 wordt al gemeld dat Bo-Ex graag aan vragen naar woonzorgprojecten tegemoet komt. In die zin paste het voorstel dan ook in de plannen. Namens de gemeente neemt de betrokken gebiedsmanager het voorgestelde programma over. In de latere fases zal de gebiedsmanager op basis van de startnotitie als intern opdrachtgever binnen de gemeente functioneren. Op 11 juli 2006 wordt de startnotitie in het college van B&W vastgesteld.

In het voorjaar van 2006 wordt parallel aan de startnotitie alvast begonnen met het opstellen van de nota van uitgangspunten. Vanuit de gemeente is daarbij een stedenbouwkundige betrokken. De architect is ook sterk betrok-

ken bij de nota van uitgangspunten, omdat hij de uitgangspunten verwerkt in het voorlopig ontwerp. Bij Bo-Ex is de projectmanager van Vastgoed & Ontwikkeling het eerste aanspreekpunt. Vooral in het begin vindt binnen Bo-Ex tussen de managers van de afdelingen Vastgoed & Ontwikkeling en Strategie & Beleid afstemming plaats over de hoofdlijnen van de nota van uitgangspunten.

Voor de architect en de stedenbouwkundige begint de nota van uitgangspunten met een wandeling door de wijk om een beeld te vormen van de aanwezige bebouwing. Door de stedenbouwkundige werd daarbij ook al aangegeven welke projecten in de wijk hij meer en minder geslaagd vond. Ook was toen aangegeven hoe op dat moment met nieuwe projecten wordt omgegaan. In het overleg met de gemeente was het dichtbouwen van de straathoeken een belangrijk punt; door de stedenbouwer werd daar op aangedrongen. Op een aantal plekken leverde dit echter problemen op met de woningplattengronden. Om toch voor een groot deel tegemoet te komen aan deze wens van de gemeente is door de architect voorgesteld om één eengezinswoning te vervangen door een boven- en benedenwoning. Door de extra massa van een boven- en benedenwoning kon een meer dichte hoek worden gerealiseerd. De gemeente en Bo-Ex zijn daarmee akkoord gegaan.

Bij het opstellen van de nota van uitgangspunten en het voorlopig ontwerp heeft ook het bouwen van appartementen voor de SBWU veel aandacht gekregen. Zoals hierboven al beschreven heeft de SBWU in het begin van 2006 aangegeven graag te willen deelnemen aan het project Noordzeestraat. Hoe de woningen voor de SBWU er precies uit zouden moeten zien was toen echter nog niet bekend. In de discussie met de gemeente komt vooral de hoogte van de bebouwing ter sprake. In eerste instantie wordt door de stedenbouwkundige vastgehouden aan twee bouwlagen met een kap. Dit is gelijk aan de omliggende bebouwing. Gedurende het overleg wordt door Bo-Ex en de architect echter aangedrongen op drie bouwlagen met een plat dak. De betrokken stedenbouwkundige stemt hier niet direct mee in. Wel wordt hierover overlegd met collega's binnen de gemeente. In een later overleg met de architect blijkt dat een van de collega stedenbouwers wel mogelijkheden ziet voor bebouwing van drie lagen. Wegens nieuwe eisen uit het Bouwbesluit zou een gebouw met een kap niet dezelfde vorm kunnen krijgen als de bestaande bebouwing. Daardoor is het de vraag of deze optie wel beter op de bestaande situatie aansluit dan een gebouw met drie lagen en een plat dak. Uiteindelijk is er dan ook voor gekozen om het SBWU-plandeel geheel als drie-laagse bebouwing uit te voeren.

Naast de discussie over de hoogte, is er ook veel overleg geweest over de verdere invulling van het SBWU-plandeel. In het algemeen maakt de SBWU veel gebruik van eengezinswoningen. In de eerste voorstellen die op het bureau van de directeur van de SBWU terechtkomen zijn ook in het plan voor de Noordzeestraat nog eengezinswoningen opgenomen. door de SBWU wordt

echter aangegeven dat men behoefte heeft aan huisvesting waarbij cliënten meer privacy hebben, maar wel dicht bij elkaar wonen. In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan een hostelachtige invulling. Om inspiratie op te doen heeft de architect een dag meegelopen met iemand van de SBWU. Daarbij is een aantal hostels bezocht. Tijdens het proces van tekenen en overleggen is langzamerhand het idee ontstaan om geen hostelkamers maar volwaardige woningen te realiseren. In deze periode drong in de zorgsector steeds meer het besef door dat meer klantgericht moet worden gebouwd. Voor de SBWU was dit een argument om de hostelkamers te verruilen voor woningen. Vanuit Bo-Ex was dit ook een voordeel omdat volwaardige woningen gemakkelijker te verhuren zijn in het geval dat de SBWU zich ooit mocht terugtrekken. In het definitieve ontwerp zijn uiteindelijk 27 kleine Tweekamerappartementen opgenomen, een gemeenschappelijke ruimte en ruimten voor personeel van de SBWU.

In de discussie met de gemeente over de nota van uitgangspunten viel verder op dat over het parkeren nauwelijks is gesproken. In veel andere projecten in binnenstedelijk gebied blijkt dit veelal een bottleneck. In Utrecht zijn normen vastgesteld voor het aantal parkeerplaatsen dat per woning gerealiseerd dient te worden. Op straat is vaak te weinig ruimte om aan deze normen tegemoet te komen, terwijl parkeren op eigen grond erg duur is. In het geval van het project in de Noordzeestraat was Bo-Ex er echter in geslaagd om al voor het begin van het project een binnenterrein achter de woningen te kopen. Hier is een aantal van de benodigde parkeerplaatsen gerealiseerd, zodat aan de parkeernorm kon worden voldaan.

Met de nota van uitgangspunten naar de omwonenden

In juli 2007 is het concept van de nota van uitgangspunten na bijna anderhalf jaar overleg afgerond. Vooral het overleg over de invulling van het plandeel voor de SBWU heeft ervoor gezorgd dat het opstellen van het concept relatief lang heeft geduurd. Op 10 juli 2007 is er in de Rivierenwijk een consultatieavond voor omwonenden over de conceptnota. In de maanden daarna worden de gemaakte opmerkingen verwerkt in een definitieve notitie die in november 2007 tijdens een tweede avond aan omwonenden wordt gepresenteerd. In de discussie met omwonenden spelen twee zaken een rol: het plandeel voor de SBWU en de entree van het binnenterrein.

In de eerste plaats stellen de omwonenden vraagtekens bij de hoogte van het gebouw voor de SBWU. Ook vreest een deel van de omwonenden overlast van de cliënten van de SBWU. Tijdens de informatieavonden heeft de directeur van de SBWU een toelichting gegeven om deze vrees weg te nemen. Ook wordt aan de bewoners aangegeven dat er geen verslaafde cliënten in de woningen zullen komen. Door de gemeente wordt bovendien de hoogte van het gebouw toegelicht. De nota van uitgangspunten wordt op dit punt echter niet aangepast. Bij het voorstel om de entree van het binnenterrein te

verplaatsen boeken de omwonenden meer succes. Omdat het terrein in de oude situatie voor opslag werd gebruikt was er weinig verkeer. Bewoners van de bestaande woningen in de Wielingenstraat vreesden echter dat door het bestemmen van het terrein als parkeerruimte er wel overlast zou komen. Voor dit argument toonden Bo-Ex en de gemeente zich gevoelig. In latere tekeningen is de entree daarom verschoven naar de Noordzeestraat.

Na de tweede consultatieavond voor de omwonenden wordt de nota van uitgangspunten afgerond. Op 4 maart 2008 stelt het college van B&W de nota vast. Ook de gemeenteraad gaat akkoord, zodat de nota formeel gebruikt kan worden voor de artikel 19-procedure.

Het bouwteam krijgt vorm op de hei

Bo-Ex heeft ervoor gekozen om het project binnen een bouwteam te ontwikkelen. Men zag dat aanbestedingen in de laatste jaren in het algemeen veel duurder uitkwamen dan ontwikkelen in bouwteam. Het moment waarop een bouwteam start is in het algemeen afhankelijk van de complexiteit van een project. In het geval van het project Noordzeestraat e.o. is het bouwteam gestart in de zomer van 2007. Op dat moment was het concept van de nota van uitgangspunten voor inspraak vrijgegeven en was het voorlopig ontwerp (VO) door de architect opgeleverd.

Het bouwteam is gestart met een tweedaagse bijeenkomst onder leiding van Motion Consult, een bureau gespecialiseerd in de begeleiding van bouwteams. Bo-Ex is er via het architectenbureau mee in aanraking gekomen. De architect is vaker betrokken bij bouwteams en ziet daardoor regelmatig problemen ontstaan tussen opdrachtgevers en aannemers. Vaak gaan dergelijke problemen over het vaststellen van de prijs. De opdrachtgever wil dat bij voorkeur vooraf doen, terwijl een aannemer vaak pas na de definitieve tekeningen met een prijs zegt te kunnen komen. Het architectenbureau kende Motion Consult en heeft Bo-Ex de suggestie aan de hand gedaan om dit bureau in te huren voor begeleiding. Mede door slechte ervaringen met een bouwteam bij een ander project ziet de projectmanager van Bo-Ex er wel heil in.

Tijdens de tweedaagse startbijeenkomst hebben de bouwteampartners elkaar beter leren kennen. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de individuele gedragsvoorkeuren volgen de MBTI-type indicator. Op basis van de individueel ingevulde vragenlijsten is bovendien een teamprofiel gemaakt. Daarnaast zijn algemene vooroordelen over en weer besproken. Een ander belangrijk onderdeel was een simulatie van een bouwteamvergadering. Daarbij bleek dat het niet goed werkt wanneer de opdrachtgever ook voorzitter van de vergadering is. Het leidde tot een afwachtende houding van de andere deelnemers aan het gesprek, in die zin dat gewacht werd op een besluit van de opdrachtgever. Op basis daarvan is de projectleider van het architectenbureau voorzitter van de vergaderingen geworden. Hierdoor kan een meer open discussie plaatsvinden, waarbij de corporatie pas na afloop van de dis-

cussie als opdrachtgever een besluit neemt. Tot besluit van de heidagen zijn de afspraken over de samenwerking op papier gezet. Het begeleidende bureau is daarna nog tweemaal tijdens een bouwteamvergadering aanwezig geweest voor het monitoren van de effectiviteit van de samenwerking.

Opdrachtverlening: een definitief ontwerp en discussie over het proces

In oktober 2007 zijn de nota van uitgangspunten en het voorlopig ontwerp vrijwel afgerond. Door de projectmanager van de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling wordt een notitie geschreven waarin aan het managementteam wordt gevraagd om in te stemmen met de volgende stap: het uitwerken van het definitief ontwerp inclusief prijsvorming. Tijdens de bespreking door het managementteam ontstaat over een aantal onderdelen een discussie. Uitgesproken wordt dat de in het voorstel opgenomen huurprijzen niet door Vastgoed & Ontwikkeling, maar door Strategie & Beleid moeten worden bepaald. Ook moet er in de notitie nog een passage komen over het voorleggen van het plan aan de Raad van Commissarissen. Naar aanleiding van het voorstel wordt door het managementteam ook meer in algemene zin over het project gesproken. Het managementteam mist in het proces rapportages van de projectgroep. De eerder vastgestelde processen zijn in de projectgroep onduidelijk. Besloten wordt om hierover verder te praten onder leiding van een externe voorzitter, zodat iedereen aan de discussie kan deelnemen. Dit besluit leidt uiteindelijk tot een vijftal sessies over het proces van herstructurering in het begin van 2008.

Ondanks de onduidelijkheden die over het procesverloop tussen managementteam en projectgroep bestaan, wordt door het managementteam wel ingestemd met het uitwerken van het definitief ontwerp inclusief prijsopgave. In het bouwteamoverleg worden daarop afspraken gemaakt over het budget. Daarbij heeft Bo-Ex door een extern bureau een kostenraming laten maken. Vervolgens is in het bouwteam een prijs per woning afgesproken. In het vervolgetraject zijn het definitieve ontwerp en het bestek met prijsvorming verder uitgewerkt. De hierboven genoemde en veelvoorkomende discussie over de verschillende belangen – vooral tussen een opdrachtgever en aannemer – wordt ook in dit bouwteam gevoerd. Door voldoende begrip voor elkaars belangen en vertrouwen over en weer blijft de discussie echter zakelijk en kan men ook tot overeenstemming komen. Op een kleine discussie over de prijs van installaties na zijn er geen problemen geweest tijdens het overleg.

De vergunningsprocedures: tussen verkokering en een andere overheid

Om het project Noordzeestraat daadwerkelijk te kunnen uitvoeren is een aantal vergunningen vereist. Nadat het voortraject met de nota van uitgangspunten is afgesloten kunnen deze vergunningen worden aangevraagd bij de gemeente. Bo-Ex had voor dit project een vrijstelling van het bestemmingsplan op basis van artikel 19 van de WRO nodig. Ook was een sloopvergunning, ont-

trekkingvergunning en bouwvergunning vereist.

Vlak na de laatste consultatieavond voor omwonenden over de nota van uitgangspunten dient Bo-Ex op 23 november 2007 de vrijstellingsaanvraag in. Ook wordt de sloopvergunning voor de huidige bebouwing aangevraagd. In eerste instantie wordt door de gemeente aangegeven dat een onttrekkingsvergunning niet nodig is. Op basis van een onttrekkingsvergunning kunnen sociale huurwoningen aan de voorraad worden onttrokken. Later blijkt dat deze vergunning toch nodig is. Op 29 januari 2008 wordt deze daarom alsnog aangevraagd. Omdat de doorlooptijd voor de sloopvergunning en de onttrekkingsvergunning veel korter is dan de benodigde tijd voor het vrijstellingsverzoek levert dit echter geen vertraging op.

Voor vrijstellingsverzoeken heeft de gemeente Utrecht planbegeleiders in dienst. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de initiatiefnemer. Bij het project in de Noordzeestraat is de planbegeleider al vlak voor het indienen van de vrijstellingsaanvraag betrokken geraakt. Al in oktober 2007 is een planning gemaakt van de stappen die bij de artikel 19-procedure doorlopen moeten worden. Daarbij is ook in kaart gebracht welke afdelingen binnen de gemeente een advies moeten geven over de vrijstellingsaanvraag. In dezelfde maand wordt door een aantal adviesbureaus in opdracht van Bo-Ex al gewerkt aan een aantal onderzoeken op het gebied van o.a. lucht, geluid, archeologie en dergelijke. Deze onderzoeken zijn noodzakelijk voor de artikel 19-procedure, en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de initiatiefnemer. Door de gemeente worden deze onderzoeken tijdens de vergunningsprocedure beoordeeld. Bij een positief advies wordt door de gemeente vervolgens een ruimtelijke onderbouwing geschreven.

Voor de benodigde onderzoeken hebben de adviesbureaus echter onderliggende gegevens van de gemeente nodig. Een deel van de gegevens kan door de gemeente echter niet op korte termijn worden aangeleverd. Desondanks vraagt Bo-Ex op 23 november 2007 de vrijstellingsaanvraag aan. Twee weken later levert dit een formeel briefje van de gemeentelijke inspecteur op: het verzoek tot vrijstelling art. 19 lid 2 is nog "onvolledig en onvoldoende uitgewerkt". De gemeente vraagt Bo-Ex om de ontbrekende gegevens nog aan te leveren. De planbegeleider van de gemeente gaat desondanks met het verzoek aan de slag. Als eerste stap moeten acht afdelingen binnen de gemeente advies geven over in totaal vijftien onderdelen⁷ van de aanvraag. Voor een deel van de adviezen moeten afdelingen op elkaar wachten alvorens ze zelf

⁷ Het gaat om adviezen over stedenbouw; verkeer en parkeerplaatsen; ecologie, flora en fauna; bodemonderzoek; geluid; duurzaam bouwen en energiebodemonderzoek; welstand; brandweer (breikbaarheid/bluswatervoorziening); archeologie en cultuurhistorie; gebruik openbare weg (hulpdiensten/busmaatschappij/DSO); toets in relatie tot exploitatieovereenkomst; infrastructuur; beheer openbare grond; riolering/kabels/leidingen/stadsverwarming; in- en uitritten (APV).

hun advies kunnen geven. Het is aan de planbegeleider om ervoor te zorgen dat de advisering binnen drie weken is afgerond. Daartoe maakt hij vooraf afspraken met alle betrokkenen. Hoewel er formeel geen beslistermijn bestaat voor de artikel 19-procedure, wordt binnen de gemeente wel meer en meer getracht om de procedure zo snel mogelijk te laten verlopen. Het inzetten van planbegeleiders is hiervan een gevolg. De planbegeleider heeft ook voor het project Noordzeestraat afspraken gemaakt met de verschillende afdelingen om alle onderdelen van de procedure zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. In het algemeen verloopt dit steeds beter. Instroom van nieuwe ambtenaren die gewend zijn om met deadlines te werken levert hieraan een belangrijke bijdrage.

Bij het project Noordzeestraat e.o. was het ontbreken van verkeersgegevens een belangrijk knelpunt in de adviesfase. In Utrecht wordt gebruik gemaakt van modellen om verkeersgegevens in te schatten voor nieuwe bouwplannen. Al voordat het project Noordzeestraat in procedure kwam, was de gemeente overgestapt op een nieuw verkeersmodel: het VerkeersRekenmodel Utrecht 2.0 (VRU 2.0). Dit model was echter nog niet goedgekeurd door de gemeenteraad. Daardoor is een aantal projecten door de rechter stilgelegd. Deze eiste dat de gemeente eerst het gebruik van het VRU 2.0 op orde kreeg alvorens het weer mocht worden ingezet bij de toetsing van plannen. De verkeersrekenmodellen zouden invloed kunnen hebben op de berekeningen voor lucht en geluid. Dit kostte de betrokken afdeling veel tijd. Net in de periode waarin ook het project Noordzeestraat e.o. in beeld kwam, is er als gevolg daarvan een periode helemaal niet gerekend. Zodoende werd de stapel met projecten in de wacht zienderogen groter.

Om de projecten na het opnieuw in gebruik nemen van het VRU 2.0 zo soepel mogelijk door de procedure te loodsen is een prioritering opgesteld. De belangrijkste bouwplannen zijn daarbij op een prioriteitenlijst gezet. De gebiedsmanager heeft hierbij als intern opdrachtgever geadviseerd om ook het project Noordzeestraat e.o. op deze lijst te zetten. Dat is uiteindelijk ook gebeurd: het project Noordzeestraat e.o. kwam ongeveer halverwege de lijst te staan. Een aantal projecten in het stationsgebied en de door de rechter stilgelegde projecten kregen een hogere prioriteit. Door de vertraging rond het VRU 2.0 kon de adviseringsfase pas rond 1 mei 2008 worden afgerond.

Na de positieve advisering van alle adviserende diensten wordt door een medewerker van de afdeling Stedebouw een ruimtelijke onderbouwing geschreven, welke vervolgens door B&W moet worden goedgekeurd voor tervisielegging. Binnen dit traject heeft de planbegeleider voor een belangrijke versnelling gezorgd. Allereerst zijn strakke afspraken gemaakt met het externe bureau dat de verkeersgegevens uit het VRU 2.0 verder bewerkte. Deze gegevens zijn onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing. Tegelijkertijd is alvast de ruimtelijke onderbouwing geschreven. Toen voor 99% zeker was dat de verkeersgegevens geen problemen meer zouden opleveren is de



De woningen in de Noordzeestraat vlak voordat ze gesloopt worden (foto: Uitdra-gerij)

ruimtelijke onderbouwing al naar het college van B&W gegaan voor akkoord. Omdat deze procedure via de interne post over verschillende schijven inclusief de bestudering van het voorstel op het stadhuis enkele weken kan duren, heeft de planbegeleider het vrijstellingsverzoek onder zijn arm genomen, zelf naar het stadhuis gebracht en vervolgens de dag daarna, met een handtekening van de wethouder, weer opgehaald. Hierdoor kon het plan al op 19 juni 2008 ter visie worden gelegd. Dat was net op tijd omdat van de zes weken dat een plan ter visie ligt, maximaal drie weken met de officiële vakantieperiode mogen overlappen. Wanneer B&W één week later met het plan had ingestemd zou de tervisielegging pas in de week van 11 augustus hebben kunnen starten. In plaats van vijf weken extra vertraging werden hiermee twee weken van de eerdere vertraging juist weer ongedaan gemaakt.

De bouw

Nadat de bouwvergunning voor het project was verleend ging de bouwfase van start. Die begon in het najaar van 2008 met de sloop van de oude woningen. In februari 2009 is vervolgens de nieuwbouw van start gegaan. De bouw is zonder veel problemen verlopen. Een belangrijke positieve factor was het bouwteam. Doordat er in de bouwfase veel nieuwe mensen in het bouwteam zitting namen was het in eerste instantie lastig om de eerder ontwikkelde teamgeest vast te houden. Gedeeltelijk moest men weer opnieuw kennismaken en aan elkaar wennen. Dat lukte, waardoor de bouwteamleden elkaar tijdens het proces steeds snel bleven vinden. Ook het commitment aan de vooraf opgestelde kostenraming blijft tijdens de bouwfase overeind. Hoewel van de gemeente extra staal in de constructie verwerkt moet worden, vond hierover geen meerwerkdiscussie plaats. Op 10 juni 2009 kan het bereiken van het hoogste punt worden gevierd. En in december 2009 worden de eerste woningen opgeleverd. Vanwege de strenge winter zijn de overige eengezinswoningen pas in het voorjaar van 2010 helemaal klaar. In juni 2010 zijn ten slotte de appartementen voor de SBWU opgeleverd.

Conclusie

Het project in de Noordzeestraat is relatief gestructureerd verlopen. Op vrijwel alle onderdelen zijn procesafspraken gemaakt. In het overleg met bewo-

Noordzee-
straat in
2011: op de
voorgond
het nieuwe
gebouw van
de SBWU



ners geldt het Stedelijk Protocol DUO. Bij de nieuwbouw is in Utrecht in aanvulling op de wettelijk vastgelegde procedures ook een vast voortraject afgesproken. Binnen Bo-Ex zijn in de loop van de onderzochte periode een aantal procesmodellen voor herstructurering opgesteld waarin de taakverdeling tussen verschillende afdelingen wordt geschetst. Afwijking van de procesafspraken leidt in de meeste gevallen tot problemen. In het overleg met bewoners heeft Bo-Ex vooral in het begin niet altijd de stedelijke afspraken over het bewonersoverleg gevolgd. De geschillencommissie moest uiteindelijk met een schikkingsvoorstel komen. In de vergunningsprocedure zorgden problemen met een rekenmodel bij de gemeente Utrecht voor problemen. Binnen Bo-Ex is de taakverdeling tussen verschillende afdelingen niet altijd duidelijk. Er is bijvoorbeeld een aantal keren aan het managementteam gerapporteerd over het project, maar lang niet bij alle deelfases. Richting bewoners hebben medewerkers vooral in het begin van het proces verschillende signalen afgegeven over de mogelijkheden om in gezamenlijkheid diverse scenario's te onderzoeken. Op een aantal momenten waren er onduidelijkheden over de taakverdeling tussen verschillende afdelingen.

5.5 Conclusie: meestal volgens het spoorboekje

Hoewel niet exclusief gericht op beleidsimplementatie werkt Bo-Ex bewust langs twee lijnen om de organisatie vooruit te brengen: inhoud en proces. De manier waarop beleid wordt uitgevoerd is weliswaar niet perfect, maar er worden wel steeds stappen in de goede richting gezet. Gedurende de onderzochte periode is het strategisch voorraadbeleid inhoudelijk steeds verder en op onderdelen verfijnder uitgewerkt. En de procesmatige randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid zijn in het implementatienetwerk waarin Bo-Ex het beleid uitvoert steeds onderwerp van reflectie. Hieronder ga ik in op deze voor Bo-Ex typerende kenmerken. Daarna wordt in deze paragraaf nog ingegaan op de antwoorden die op basis van het onderzoek bij Bo-Ex gegeven

Tabel 5.2 Voorgenomen beleid en realisatie

Maatregel	Voorgenomen beleid	Daadwerkelijk gerealiseerd
Van 4 naar 3 kamers	Meer woningen geschikt maken voor kleine huishoudens.	De maatregel is tijdens de uitvoering ontwikkeld als uitwerking van het voorgenomen beleid. De maatregel is uitgevoerd, maar op kleinere schaal dan in eerste instantie beoogd.
Verkoopbeleid	Verkopen van woningen in een aantal complexen.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
Noordzeestraat	Sloop van de bestaande woningen gevolgd door nieuwbouw.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.

kunnen worden op de eerste drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

In tabel 5.2 is voor de onderzochte projecten weergegeven onder welk onderdeel van het voorgenomen beleid het project valt. Ook is aangegeven wat er daadwerkelijk is gerealiseerd.

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Bo-Ex verloopt is te zien dat Bo-Ex tijdens het proces zowel inhoudelijke als procesmatige verbeteringen doorvoert. In 2003 stelde Bo-Ex voor het eerst een strategisch voorraadbeleid op in de vorm zoals dat sinds het einde van de jaren negentig gebruikelijk is geworden. Gedurende het uitvoeringsproces is een aantal thema's uit het beleid verder uitgewerkt. In het beleid uit 2003 was er bijvoorbeeld nog geen aandacht voor de mogelijkheden van relatief kleine ingrepen in woningen. Op aangeven van een wijkteam werd dit later wel opgepakt. De doelstelling om meer woningen geschikt te maken voor kleine huishoudens werd toen geconcretiseerd in het plan om in een aantal complexen het aantal kamers per woning te verminderen middels het verwijderen van een tussenwand. Een andere inhoudelijke verbetering die gedurende het uitvoeringsproces heeft plaatsgevonden betreft het verkoopbeleid. In 2003 was het verkoopbeleid, dat puur op financiële gronden was opgesteld, zonder aanpassingen overgenomen in het strategisch voorraadbeleid. Bij latere actualisaties werd het verkoopbeleid – conform het doel van strategisch voorraadbeleid – meer integraal bekeken vanuit een financiële en volkshuisvestelijke invalshoek.

Naast de inhoudelijke verfijningen wordt gedurende het uitvoeringsproces bij Bo-Ex ook gewerkt aan procesmatige verbeteringen in de organisatie. Dit gebeurt in de eerste plaats vanuit de invalshoek van het kwaliteitsbeleid. Bo-Ex werkt met het INK-model, heeft meegedaan aan een visitatie en is houder van het KWH-huurlabel. Bo-Ex heeft een kwaliteitsmanager in dienst die de verbetering van werkprocessen ondersteunt. Wanneer men bij de uitvoering van het project in de Noordzeestraat het gevoel krijgt dat de communicatie tussen de projectgroep en het managementteam beter kan, wordt het werkproces voor dergelijke projecten in een aantal sessies door betrokkenen onder de loep genomen. In 2008 leidt dat tot een aantal verbeteringen en aanvullingen op het bestaande werkproces voor de uitvoering van sloop/nieuwbouwprojecten uit het voorraadbeleid.

Verbindingen tussen beleid en uitvoering

In het voorraadbeleid heeft Bo-Ex haar doelstelling, om degenen te huisvesten die door financiële of andere oorzaken zelfstandig geen woonruimte kun-

nen vinden, vertaald naar een kwantitatieve opgave. Daarin is per woningtype aangegeven hoeveel Bo-Ex daarvan in bezit zou moeten hebben om aan de woningvraag van de doelgroep te voldoen. Het feitelijke bezit van Bo-Ex is met deze kwantitatieve opgave geconfronteerd. Op deze manier komen de doelen op hoofdlijnen en de concrete beleidslabels per complex bij elkaar.

Bo-Ex probeert op verschillende manieren om de plannen uit het voorraadbeleid invloed te laten hebben op het uitvoeringsproces. Voor de uitvoering van het verkoopbeleid en de verwijdering van tussenwandjes in een aantal complexen wordt automatisering ingezet. In het primaire systeem dat binnen Bo-Ex wordt gebruikt zijn aanwijzingen over de uitvoering van deze beleidsonderdelen opgenomen. Dit gebeurt in de schermen die woonconsultanten en opzichters toch al gebruiken bij het uitvoeren van werkzaamheden rond een huurderswisseling. Wanneer een woning in dit proces een verandering moet ondergaan, of wanneer een woning moet worden verkocht, wordt dit op deze manier direct duidelijk. Hoewel dergelijke aanwijzingen natuurlijk ook op papier of mondeling kunnen worden verspreid heeft automatisering een belangrijk voordeel. Zo is het gemakkelijker om te differentiëren binnen complexen. In Kanaleneiland werden enkele verdiepingen en enkele grote woningtypen uitgesloten van de maatregel om het aantal kamers te verminderen. En in Lunetten was na 2007 een deel van de woningen nog wel en een ander deel niet meer in de verkoop. Hoe meer uitzonderingen, hoe lastiger het wordt om dit helder te communiceren. Door het te automatiseren, wordt het beleid binnen Bo-Ex relatief gemakkelijk op woningniveau zichtbaar gemaakt.

Bij de uitvoering van de sloop en de nieuwbouw in de Noordzeestraat wordt geen automatisering ingezet om de link te maken tussen beleid op papier en het uitvoeringsproces. Om ervoor te zorgen dat het voorgenomen strategisch voorraadbeleid een stempel kan drukken op de uitvoering wordt de manager Strategie & Beleid in het eerste deel van het project ingezet als projectleider. Tot en met de draagvlakmeting waarbij bewoners de sloop van het complex goedkeurden was hij de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van het project. Als auteur van het strategisch voorraadbeleid kon de manager Strategie & Beleid steeds gemakkelijk de relatie leggen tussen het beleid en het uitvoeringsproces.

Een derde manier om ervoor te zorgen dat het beleid invloed heeft op de uitvoering is de jaarlijkse vertaling van het beleid in de meerjarenbegroting. Op een vast moment in het jaar schuift de manager Strategie & Beleid aan bij het startoverleg voor het opstellen van een nieuwe begroting. Op deze manier wordt gewaarborgd dat projecten die vanuit het beleid op de planning staan, tijdig in de begroting worden opgenomen. De onderzoeken die het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006, 2007) bij een aantal corporaties deed naar de implementatie van voorraadbeleid, wijzen erop dat dit een effectieve manier is om de uitvoering van voornemens te borgen.

Dagelijkse beslissingen

De beslissingen die tijdens de uitvoeringsprocessen bij Bo-Ex worden genomen komen vaak voort uit het beleid. Ook op basis van gesloten convenanten en regelgeving worden veel beslissingen genomen.

Vooraf bij het omzetten van woningen van vier- naar drie-kamerflats en bij het verkoopbeleid is de invloed van het beleid op de uitvoering manifest. Beleidsaanwijzingen die via het primaire systeem bij de woonconsulenten en opzichters terechtkomen, leiden rechtstreeks tot het uitvoeren van acties om het beleid in resultaten om te zetten. Overigens zijn hierop wel uitzonderingen mogelijk. Toen een reeds geplaatste huurder vroeg om zijn nieuwe vier-kamerflat intact te laten werd dit verzoek gehonoreerd. Het beleid om met de omzetting van de woningen een andere doelgroep aan te spreken werd immers niet beïnvloed door deze ogenschijnlijke afwijking van het voorgenomen beleid.

Op andere momenten zijn afgesloten convenanten en regelgeving van grote invloed op beslissingen in het uitvoeringsproces. Dat is te zien in het project Noordzeestraat. Het eerste deel van de planvorming staat vooral in het teken van overleg met de bewoners van de woningen die Bo-Ex wil slopen. Dat bewoners een grote vinger in de pap hebben komt doordat in Utrecht verregaande afspraken zijn gemaakt over bewonersparticipatie. In een draagvlakmeting kunnen bewoners zich in laatste instantie uitspreken voor of tegen een voorstel voor renovatie of sloop van een complex. In het convenant dat in Utrecht tussen gemeente, corporaties en bewonersorganisatie is gesloten staat vrij gedetailleerd beschreven binnen welke kaders het overleg tussen corporatie en bewoners(organisatie) moet verlopen. Wanneer daarvan – zoals bij het project in de Noordzeestraat – van wordt afgeweken, ontstaan er directe problemen. Na de draagvlakmeting gaat een project de molen van ruimtelijke ordeningsprocedures in. In Utrecht zijn deze procedures door de gemeente volgens een vast stramien gestroomlijnd. Onder andere door voor grotere projecten een Nota van Uitgangspunten op te stellen, en door het instellen van één vast aanspreekpunt voor corporaties die een vergunningsaanvraag bij de gemeente hebben lopen.

Soms zijn er invloeden uit informele hoek prominent aanwezig bij dagelijkse beslissingen. De manier waarop de SBWU een plek kreeg in het project Noordzeestraat is daar een voorbeeld van. Uit het netwerk van de manager Vastgoed & Ontwikkeling kwam de vraag van de SBWU om te participeren bij Bo-Ex terecht. Ook hier is echter sprake van een terugkoppeling naar de manager Strategie & Beleid, en naar het voorraadbeleid. Pas daarna werd een definitieve beslissing genomen over de deelname van de SBWU in het project.

Afwijken tijdens de rit: invloeden op de uitvoering hanteerbaar maken

Bo-Ex voert haar voorraadbeleid uit in een complexe omgeving. Opvallend is echter dat de complexiteit van concrete projecten in Utrecht wordt terug-

gedrongen doordat op verschillende niveaus een aantal algemeen geldende afspraken zijn gemaakt die op elk project van toepassing zijn. In het overleg met bewoners geldt het Stedelijk Protocol DUO. Binnen DUO worden tussen gemeente en corporaties ook afspraken gemaakt over herstructurering in de bestaande stad en nieuwbouw in het grote uitleggebied Leidsche Rijn. Bij de nieuwbouw is in Utrecht in aanvulling op de wettelijk vastgelegde procedures ook een vast voortraject afgesproken. Binnen Bo-Ex zijn in de loop van de onderzochte periode een aantal procesmodellen voor herstructurering opgesteld waarin de taakverdeling tussen verschillende afdelingen wordt geschetst. Feitelijk zijn door deze afspraken onderdelen van het uitvoeringsproces in meer of mindere mate gestandaardiseerd. Discussie over deze onderdelen hoeft niet meer bij elk project opnieuw te worden gevoerd, waardoor het proces sneller kan verlopen. Hierdoor wordt het uitvoeringsproces beter hanteerbaar.

De afspraken die in Utrecht zijn gemaakt vormen grotendeels de verklaring voor de invloed die verschillende actanten op de planvorming hebben. Bewoners hebben daardoor in Utrecht in de praktijk meer mogelijkheden om de planvorming te beïnvloeden dan elders. In de Noordzeestraat stemden bewoners uiteindelijk in met de plannen van Bo-Ex. Bij andere projecten van Bo-Ex is er echter veel weerstand onder bewoners, waardoor de uitvoering van beleid daar al jarenlang niet van de grond komt. In het algemeen geldt dat de stedelijke afspraken over bewonersparticipatie het proces voorspelbaarder maken. De uitvoering van het voorgenomen voorraadbeleid is daarmee echter niet in alle gevallen verzekerd.

Bij het verkoopbeleid is te zien hoe externe invloeden de beleidsvorming integraler kunnen maken. Gedurende de onderzochte periode is er een verschuiving te zien van beslissingen gebaseerd op financiële gronden naar het baseren van beslissingen op meer integrale invulling van het strategisch voorraadbeleid. Dat het integrale strategisch voorraadbeleid steeds meer invloed krijgt is mede te danken aan de invloed van de gemeente en de rijksoverheid. Deze partijen hebben aan het begin van deze eeuw volkshuisvestelijke argumenten ingebracht in de discussie over verkoop van huurwoningen. Bij de actualisering van het voorraadbeleid in 2006 is voor het eerst het verkoopprogramma om volkshuisvestelijke redenen gewijzigd. Toen bleek dat er bij de doelgroep van Bo-Ex een grote vraag naar eengezinswoningen in de huursector was, terwijl Bo-Ex maar een beperkt aanbod heeft. In Lunetten zijn vervolgens 47 eengezinswoningen uit het verkoopprogramma gehaald.

6 Homogeen en betrokken: het 'ja, mits' van Leyakkers

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid bij Woonstichting Leyakkers uit Rijen centraal. Leyakkers komt in dit hoofdstuk naar voren als een corporatie die zeer extern gericht is. 'Ja, mits' is het standaard antwoord op vrijwel elke vraag van stakeholders. Het project waarbij Leyakkers de ver- en nieuwbouw van het sociaal cultureel centrum De Schakel op zich nam laat zien welke invloed een dergelijke houding heeft op de implementatie. Het blijkt dat – ook wanneer de gemeente vragende partij is – er nog altijd veel hobbels genomen moeten worden bij een dergelijk complex project. Bij de basiskwaliteit voor bestaande woningen komt daarnaast naar voren hoe lastig de uitvoering van relatief eenvoudige maatregelen toch nog is. Voor woningtoewijzing geldt dat nog sterker. Bij dat project zullen we zien dat hier ook veel externe invloeden meespelen die Leyakkers niet zelf kan sturen. Een vierde project dat wordt besproken is het verbeteren van entrees en woonomgeving van complex Vendelierhof. Hier komt naar voren hoe de implementatie verloopt als een project weliswaar in het strategisch voorraadbeleid is opgenomen, maar tegelijkertijd ook erg op zichzelf staat. Tot slot van dit hoofdstuk zet ik een aantal conclusies over de implementatie van het strategisch voorraadbeleid bij Leyakkers op een rij.

6.1 Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid

De karakteristieken van woonstichting Leyakkers en haar omgeving worden in deze paragraaf geschetst. Daarnaast wordt het strategisch voorraadbeleid dat Leyakkers in 2001 voor het eerst opstelde geïntroduceerd. Tot slot geef ik aan welke afdelingen en externe partijen een rol spelen bij de uitvoering van het voorraadbeleid.

Corporatie en werkgebied

Woonstichting Leyakkers is een middelgrote corporatie met een bezit van ongeveer 6500 woningen. De organisatie is in 1999 ontstaan uit een fusie van woningcorporatie Woonakkers uit Rijen en de Woningstichting Goirle. Het werkgebied van Leyakkers concentreert zich nu in vier gemeenten in het landelijk gebied tussen Breda, Tilburg en de Belgische grens. Dit zijn de gemeenten Gilze en Rijen, Goirle, Alphen-Chaam en Baarle-Nassau. Volgens de cijfers van ABF Research bestaat het grootste deel van het werkgebied uit het woonmilieu centrumdorps. Een klein deel wordt als landelijk wonen aangemerkt. De woningmarkt in het gebied kent weinig bijzonderheden. In de jaren negentig is er wel discussie geweest over de toen dreigende leegstand van woningen. Omdat de woningmarkt weer aantrok is deze dreiging tot nu toe echter nooit reëel geworden. Leyakkers is de enige corporatie die haar thuisbasis heeft in de vier gemeenten die haar werkgebied vormen. Op kleine schaal zijn

Het hoofdkantoor van woonstichting Leyakkers in Rijen



er in de laatste jaren echter wel andere corporaties in het gebied actief geworden. Zo heeft een corporatie uit Tilburg een woon-zorg complex in Rijen gebouwd, en heeft Vestia Midden-Nederland een complex in het gebied aangekocht. Andersom heeft Leyakkers op kleine schaal projecten in het kader van maatschappelijk vastgoed uitgevoerd in omliggende gemeenten. Ook is door Leyakkers op verzoek van collegacorporatie Centrada een nieuwbouwproject in Lelystad gefinancierd.

Bij de fusie in 1999 is de basis van de organisatiestructuur van Leyakkers ontwikkeld. Er is toen gekozen voor drie afdelingen: Financiële en interne zaken, Vastgoed en Woonservice. Daarnaast zijn er enkele stafmedewerkers die rechtstreeks onder de directeur vallen. In 2008 is aan de afdeling Financiële en interne zaken ook de controller toegevoegd en is de afdeling omgedoopt tot Finance en Control. De afdeling Vastgoed bestaat uit de onderhoudsdienst, de projectenafdeling en het recent uitgebreide bedrijfsbureau. De afdeling Woonservice is geografisch gesplitst. Vanuit de vestiging in Rijen worden huurders in de gemeente Gilze en Rijen bediend. Huurders in de andere drie gemeenten kunnen terecht op het kantoor van Leyakkers in Goirle. Tot en met 2007 waren er twee managers Woonservice aangesteld: één voor het rayon Rijen, en één voor het rayon Goirle. Recent is dit gewijzigd, waardoor er nu één manager Woonservice is, terwijl elk rayon verder wordt aangestuurd door een teamleider. De staf is in de laatste jaren enigszins uitgebreid. Er is een beleidsadviseur aangesteld en de formatie voor P&O is uitgebreid. De ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid is vlak na de fusie terechtgekomen bij de controller. Dit had voornamelijk een praktische reden. De controllerfunctie was een deeltijdfunctie waardoor er tijd overbleef voor andere taken. Toen de taken van de controller werden uitgebreid met aanverwante financiële taken zoals treasury is het voorraadbeleid in 2001 ondergebracht bij de afdeling Woonservice. De twee managers Woonservice hebben de ontwikkeling van het voorraadbeleid lange tijd voor hun rekening genomen. In 2007 is één van de managers beleidsadviseur geworden. Het strategisch voorraadbeleid ligt daarmee nu bij de afdeling Woonservice en de beleidsadviseur.

Beleid

Het ondernemingsplan vormt bij Leyakkers het kader waarbinnen het voorraadbeleid is ontwikkeld. In het ondernemingsplan van 1999 wordt door Leyakkers al benoemd dat veel aandacht zal worden besteed aan het ontwikkelen van een extern gerichte bedrijfscultuur. Men wil klantgericht werken. In 2002 wordt in een memo van de directeur voor het eerst de term 'ja, mits' gebruikt. Dit betekent in de praktijk dat medewerkers van Leyakkers op vragen van klanten in principe altijd 'ja, mits' antwoorden. In de memo gaat het vooral om een cultuur van meedenken. Er worden geen exacte criteria weergegeven waaruit het mits zou moeten bestaan. Wel is het duidelijk dat 'ja, mits' door de hele organisatie geldig is: in de omgang met huurders, maar ook richting gemeenten en andere instellingen. Sinds 2002 is de houding van 'ja, mits' de kern van de sturingsfilosofie van Leyakkers. In de praktijk wordt het 'mits' veelal financieel ingevuld. Een voorbeeld hiervan is het project De Schakel wat verderop in dit hoofdstuk wordt besproken.

Naast het ondernemingsplan is ook het strategisch voorraadbeleid zelf al snel na de fusie in 1999 ontwikkeld. Uit het jaarverslag van 1999 komt naar voren dat er voor Leyakkers twee belangrijke redenen zijn voor de ontwikkeling van dit beleid. In de eerste plaats ziet Leyakkers demografische krimp op zich afkomen en wil in dit licht inspanningen doen om de kwaliteit van het wonen te waarborgen. Ook wordt genoemd dat men financieel vooruit wil kijken. Het strategisch voorraadbeleid van Leyakkers kan gesplitst worden in een gedeelte waarin analyse en beleid op hoofdlijnen centraal staat, en een gedeelte waarin concrete maatregelen op complex- of productgroepniveau worden uitgewerkt. Het eerste gedeelte is terug te vinden in de ondernemingsplannen die Leyakkers in 1999, 2002 en 2006 uitbracht, en in de strategisch voorraadbeleidsplannen uit 2001, 2004 en 2007. Concrete maatregelen zijn in 2001 uitgewerkt in twee strategieënboeken. Deze zijn echter vrij snel daarna in onbruik geraakt. Sinds 2007 wordt in dit kader door de wijkteams van de afdeling woonservice gewerkt aan plannen per wijk.

De eerder genoemde 'ja, mits'-houding is ook in het strategisch voorraadbeleid terug te vinden. In het eerste ondernemingsplan van Leyakkers uit 1999 wordt er, vooruitlopend op een uitgebreider plan, een hoofdstuk aan geweid. Hierbij wordt al benoemd dat een kwaliteitsbeleid voor de woningen onderdeel van het voorraadbeleid zal gaan uitmaken. Leyakkers wil volgens hetzelfde hoofdstuk wel flexibel omgaan met de wensen van huurders met betrekking tot hun woning. Daarnaast zijn verhuurbaarheid, betaalbaarheid van het wonen, tevredenheid van de klant en financiële continuïteit belangrijke thema's volgens het ondernemingsplan. In 2001 is uiteindelijk het eerste strategisch voorraadbeleidsplan afgerond. Leyakkers heeft dit plan ontwikkeld in samenwerking met adviesbureau Quintis. Als belangrijkste doel van het strategisch voorraadbeleid wordt in dit plan aangegeven dat Leyakkers het beheer van de woningen zo goed mogelijk wil laten aansluiten bij de wensen van

woonconsumenten op het gebied van prijs, kwaliteit en uitrusting. Voor 58% van het bezit wordt in het plan gekozen voor voortzetting van het bestaande beleid. Ruim 37% van de woningen komt in aanmerking voor fysieke verbeteringen van de woning of woonomgeving en/of voor sociale verbetermaatregelen. Verder komen een aantal woningen in aanmerking voor verkoop of sloop/nieuwbouw.

Zoals hierboven aangegeven is het strategisch voorraadbeleid op hoofdlijnen in 2004 en 2007 geactualiseerd. De hoofdlijnen van het beleid zijn daarin niet drastisch gewijzigd. Aan elke actualisatie is een korte lijst met 'actiepunten voortvloeiend uit de actualisatie' toegevoegd. In 2004 werd bijvoorbeeld opgemerkt dat de basiskwaliteit geëvalueerd zou moeten worden (zie ook paragraaf 6.2). In 2007 is onder meer geconcludeerd dat de norm van 40% toewijzingen aan ouderen moet worden herzien (zie ook paragraaf 6.4). Opvallend is dat de labels uit 2001 nooit tussentijds zijn geactualiseerd. Overigens zijn informeel wel een aantal labels gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld afgezien van de sloop van een complex. Tussen 2007 en 2009 is door middel van wijk- en kernplannen wel gewerkt aan een update van de maatregelen die op complexniveau worden genomen.

Uitvoering

Bij de uitvoering van het voorraadbeleid spelen verschillende afdelingen een rol. Bij maatregelen die bij mutatie of na een verzoek van huurders worden uitgevoerd speelt de afdeling Woonservice een belangrijke rol. De opzichters hebben de taak om woningen die worden aangepakt op het niveau van de basiskwaliteit te brengen. Bij grotere projecten, zoals de ver- en nieuwbouw van het sociaal cultureel centrum De Schakel, worden projectleiders van de afdeling Vastgoed ingezet. De stafafdeling en managers hebben daarnaast een taak in de monitoring van de voortgang die onder meer via een balanced scorecard in beeld wordt gebracht. Zij kunnen naar aanleiding van de uitkomsten hiervan het beleid actualiseren.

Buiten de eigen organisatie heeft Leyakkers bij het uitvoeren van haar plannen vooral te maken met de gemeentelijke overheden. In dit hoofdstuk ga ik vooral in op activiteiten van Leyakkers in Gilze en Rijen, en in Goirle. Daarom laat ik hier de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau buiten beschouwing. Zowel Gilze en Rijen als Goirle heeft rond de 25.000 inwoners. In beide gemeenten valt verder op dat er veel lokale politieke partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn. In Gilze en Rijen werd in een gedeelte van de onderzochte periode het college van B&W zelfs geheel door drie lokale partijen gevormd. Leyakkers geeft regelmatig presentaties over haar werkzaamheden voor raadsleden, bestuurders en ambtenaren. In een meer formele setting wordt regelmatig overleg gevoerd met wethouders en ambtenaren. Zowel in Gilze en Rijen als in Goirle zijn tussen corporatie en gemeente prestatieafspraken gesloten. Ook wordt elk jaar door Leyakkers een jaarplan opgesteld,

Kader 6.1 Enkele voorbeelden van onderdelen uit de basiskwaliteit van Leyakkers

Slaapkamer:

- geen losse kasten
- geen leidingwerk op muren (niet standaard)
- steenachtige vensterbanken (niet standaard).

Overloop:

- houten trapleuning diameter 40 mm op houten rosetten diameter 125 mm
- vlakke vloer, geschikt voor tapijt.

In totaal omvat de basiskwaliteit in 2008 111 onderdelen.

dat met de gemeenten wordt besproken. Over grote projecten wordt daarnaast ook apart overleg gevoerd. Verder praat Leyakkers in meer of mindere mate mee bij het opstellen van de lokale woonvisies. Naast de samenwerking met de gemeenten heeft Leyakkers de afgelopen jaren veel samengewerkt met partijen op het gebied van zorg en welzijn. Leyakkers heeft voor deze partijen maatschappelijk vastgoed ontwikkeld en/of in beheer genomen. Voorbeelden daarvan zijn brede scholen en woonzorgcentra. Dergelijke samenwerking komt meestal tot stand doordat een instelling bij Leyakkers aanklopt voor hulp bij het vernieuwen of ontwikkelen van vastgoed. In de afgelopen jaren heeft Leyakkers in de regio een goede naam opgebouwd op dit gebied.

6.2 Onderhoud van bestaande woningen: basiskwaliteit en keuzevrijheid

In 2001 is als onderdeel van het strategisch voorraadbeleid een basiskwaliteit bestaande voorraad vastgesteld. Deze basiskwaliteit is een lijst met criteria waaraan elke woning van Leyakkers zoveel mogelijk moet voldoen. In deze paragraaf ga ik achtereenvolgens in op wat de basiskwaliteit is, de ontwikkelingen na 2001 en het verbinden van de basiskwaliteit met de dagelijkse werkprocessen.

Inhoud van de basiskwaliteit 2001

De basiskwaliteit uit 2001 heeft alleen betrekking op de binnenkant van de woningen. De buitenschil wordt meegenomen in het reguliere planmatig onderhoud. Op de lijst voor de basiskwaliteit zijn voor een aantal installaties eisen opgenomen. Het gaat om installaties voor gas, water, elektriciteit en centrale verwarming. Daarnaast zijn per type vertrek een aantal eisen opgenomen. Dit betreft de bergzolder, zolderslaapkamer, vliering, slaapkamers, badkamer, overloop, hal- en trapopgang, keuken, toilet, meterkast, trapkast, kelder, woonkamer, berging en de buitenruimte. In kader 6.1 zijn enkele voorbeelden uitgewerkt. In het strategisch voorraadbeleid is vastgesteld dat de basiskwaliteit gaat gelden voor alle woningen in het bezit van Leyakkers. Wel zijn er in de lijst een aantal onderdelen opgenomen die niet in elk woningtype standaard zijn, of die alleen tegen huurverhoging op verzoek van een huurder worden uitgevoerd.

De reden om de basiskwaliteit in te voeren komt onder andere voort uit de fusie. Door de basiskwaliteit kon één nieuwe standaard voor het onderhouden van woningen worden vastgesteld. De standaard is in 2001 op een behoorlijk

hoog niveau vastgesteld. Vooral de directeur van Leyakkers is hier een promotor van. De basiskwaliteit is bovendien vastgesteld voor alle woningen in het bezit van Leyakkers. De gedachte hierachter is dat elke huurder van Leyakkers op gelijke wijze behandeld moet worden. Ook in woningen waar sloop een reële optie is wordt de basiskwaliteit aangebracht. Pas als er een sloopbesluit zou vallen wordt hiermee gestopt. Naast invoering van de basiskwaliteit wordt in het strategisch voorraadbeleid van 2001 ook over het huurbeleid gesproken. De basiskwaliteit wordt hierbij gebruikt als één van de argumenten om de huren bij mutatie op te trekken tot 60% van de maximaal redelijke huurprijs.

Ontwikkeling van de basiskwaliteit

Na de vaststelling van de basiskwaliteit in 2001 zijn er een aantal ontwikkelingen geweest die betrekking hebben op de basiskwaliteit. Hieronder ga ik in op het invoeren van een standaard bestek en opnameformulieren, op inhoudelijke aanvullingen van de basiskwaliteit, de uitbreiding van keuzemogelijkheden voor huurders en de evaluatie van de basiskwaliteit in 2008.

In de periode vlak na de vaststelling van het strategisch voorraadbeleid werd door de opzichters steeds per woning een overzicht gemaakt van de uit te voeren werkzaamheden. Zij vroegen vervolgens zelf offertes op bij een aantal bouwbedrijven. Gezien de tijd die hier steeds voor nodig was, stonden woningen onnodig lang leeg. Voor de afdeling Vastgoed was dit een belangrijke aanleiding om een voorstel te doen voor standaardisering van dit proces. Een andere aanleiding was dat er steeds meer keuzemogelijkheden voor bewoners kwamen (zie verderop in deze paragraaf). Voor het verder standaardiseren van het onderhoud zijn een standaard bestek en een aantal standaard opnameformulieren gemaakt. Dit bestek is vervolgens voorgelegd aan een vijftal aannemers. Deze aannemers hebben het bestek gekoppeld aan prijzen, waarna in overleg tussen Leyakkers en de betrokken aannemers eenheidsprijzen zijn vastgesteld. Deze prijzen zijn vervolgens weer ingevuld op de opnameformulieren. Als er in een woning werkzaamheden verricht moeten worden hoeft een opzichter nu alleen nog een ingevuld opnameformulier naar de aannemer te sturen. Het bestek en de prijzen zijn dan vooraf al bekend, zodat de aannemer direct aan de slag kan. Hierdoor blijven woningen bij mutatie minder lang leeg staan. Het bestek en de opnameformulieren zijn niet expliciet gekoppeld aan de eisen van de basiskwaliteit. Wel zijn zowel bestek en opnameformulieren als de basiskwaliteit gemaakt op basis van hetzelfde gezonde verstand, waardoor er volgens de betrokken medewerkers in de praktijk goed mee te werken valt. Ook is er in het standaardformulier ruimte opgenomen voor zaken die niet in het standaard bestek zijn opgenomen. Uit een in 2008 door Leyakkers gehouden evaluatie blijkt dat de opzichters bij het invullen van de opnameformulieren in hoge mate rekening houden met de eisen van de basiskwaliteit.



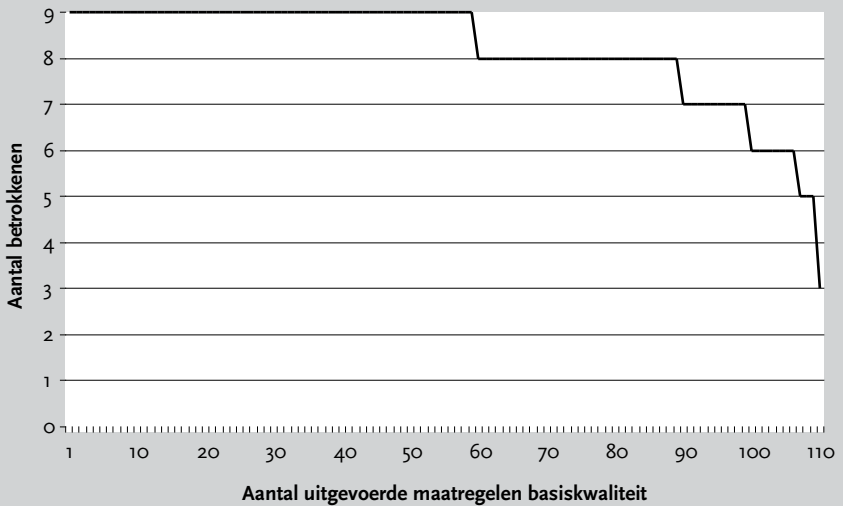
In de woonwinkel van Leyakkers kunnen huurders hun keukens en sanitair kiezen (foto: Leyakkers)

Een aanvulling op de basiskwaliteit is dat huurders steeds meer keuzes kunnen maken met betrekking tot het onderhoud. In eerste instantie hadden huurders keuze uit kleuren van tegels die in hun woning werden aangebracht. Later is dit uitgebreid. In beide kantoren van Leyakkers zijn sinds enkele jaren woonwinkels te bezoeken. Huurders kunnen hier onder meer kleurstelling, materiaalgebruik en kranen voor hun keukens, toilet en badkamer kiezen. Hiervoor is een keuzeformulier gemaakt. Na het invullen van dit formulier rolt hier een overzicht van (aanvullende) werkzaamheden uit dat weer aansluit op het standaard bestek dat al in het bezit is van de vaste aannemers die voor Leyakkers werken. De opties van het keuzeformulier komen bovenop de onderdelen die worden aangebracht in het kader van de basiskwaliteit. Een voorbeeld daarvan zijn keukenkastjes. Volgens de basiskwaliteit worden in de keukens bovenkastjes ter breedte van het aanrecht geplaatst, waarbij de ruimte boven de spoelbak leeg blijft. In de woonwinkel kunnen (aanstaande) huurders echter wel kastjes bijkopen.

Bij mutatie wordt in aanvulling op de basiskwaliteit in een aantal gevallen ook een nieuwe badkamer gerealiseerd. Het algemene beleid is dat bij woningen met minimaal vier slaapkamers en een kleine badkamer, één van de slaapkamers wordt opgeofferd om een grotere badkamer te realiseren. Bij woningen met maximaal drie slaapkamers en een kleine badkamer gebeurt dat in principe niet. De opzichters kunnen hier in overleg met de teamleider van afwijken. Ook komt het steeds vaker voor dat de nieuwe bewoner kan kiezen. Het beleid aangaande het realiseren van grotere badkamers is niet expliciet gekoppeld aan de basiskwaliteit. Pas op het standaardformulier voor de aannemer komen beide zaken bij elkaar.

In 2008 is een evaluatie van de basiskwaliteit gedaan. Middels een enquête is aan de opzichters gevraagd welke onderdelen van de basiskwaliteit ze daadwerkelijk toepassen. Uit de evaluatie blijkt dat de basiskwaliteit door de opzichters in grote lijnen volgens het beleid wordt toegepast. In figuur 6.1 is te zien dat zestig van de 111 maatregelen uit de basiskwaliteit volgens alle

Figuur 6.1 Aantal uitgevoerde maatregelen uit de basiskwaliteit volgens 9 betrokkenen



negen betrokkenen wordt uitgevoerd. Dertig maatregelen worden volgens acht betrokkenen in de praktijk uitgevoerd. Tien andere maatregelen worden volgens zeven betrokkenen uitgevoerd en nog eens zeven maatregelen worden volgens zes van de negen ondervraagde betrokkenen daadwerkelijk uitgevoerd. Drie maatregelen worden volgens slechts vijf betrokkenen uitgevoerd, en één maatregel slechts volgens drie betrokkenen. De betrokkenen onder wie de vragenlijst was uitgezet waren zes opzichters en drie medewerkers van de afdeling Vastgoed.

Hoewel de meeste maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, zijn er op onderdelen wel een aantal wijzigingen in het dagelijkse handelen doorgevoerd die niet zijn vastgelegd. Naast de reeds genoemde wijzigingen in het dagelijks gebruik van de lijst blijkt bij deze evaluatie dat ook enkele andere onderdelen zijn gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld een veel voorkomend tegeltype niet meer leverbaar, terwijl het formeel nog wel in de basiskwaliteit is opgenomen.

Basiskwaliteit in de dagelijkse processen

Via het onderhoud dat bij een mutatie – planmatig of op verzoek van een huurder plaatsvindt – worden de woningen van Leyakkers op het niveau van de basiskwaliteit gebracht. De zes opzichters van Leyakkers spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de basiskwaliteit. De opzichters zijn bij Leyakkers elk verantwoordelijk voor een bepaald gebied. Binnen dat gebied doen ze opnames en toezicht voor alle vormen van onderhoud. Bij onderhoud aan de binnenkant van de woning wordt de basiskwaliteit als uitgangspunt genomen. De opzichters hebben de basiskwaliteitslijst na de vaststelling van het strategisch voorraadbeleid uitgereikt gekregen. In de praktijk kennen de meeste opzichters de lijst inmiddels uit hun hoofd en nemen ze de lijst niet meer mee bij een woninginspectie. Hieronder ga ik in op de manier waarop het toepassen van de basiskwaliteit in de dagelijkse processen verankerd is.

Kader 6.2 Stappenplan: basiskwaliteit van Leyakkers in het mutatieproces

1. Huuropzegging komt binnen bij administratief medewerker.
2. Administratief medewerker plant afspraak voor woningsinspectie door opzichter (voor- en eindinspectie).
3. Tijdens de eindinspectie vult de opzichter de standaard opnamelijst in, waarbij hij de basiskwaliteit als uitgangspunt neemt. Hier rolt automatisch een bedrag uit.
4. Als er inmiddels door de woonconsulent al een huurder is gevonden kan deze indien van toepassing, een aantal keuzes maken uit de uit te voeren werkzaamheden in de woning. Hier is een standaard keuzelijst voor waar automatisch een bedrag en eventuele huurverhoging uit komen rollen. Als er nog geen huurder bekend is worden keuzes voor bijvoorbeeld kleurstelling van tegels door de opzichter ingevuld.
5. Als de totale kosten boven de € 10.000 komen, moet de manager voor akkoord tekenen.
6. De opzichter geeft op basis van het opnameformulier (en indien van toepassing het keuzeformulier) opdracht voor uitvoering van de werkzaamheden aan de eigen onderhoudsdienst of een van de vijf deelnemende aannemers.
7. De werkzaamheden worden uitgevoerd.
8. De nieuwe huurder kan de woning betrekken.

Basiskwaliteit bij mutatie

Een huuropzegging is één van de momenten waarop door de opzichters wordt bekeken of een woning aan de eisen van de basiskwaliteit voldoet. Als een huuropzegging bij Leyakkers binnenkomt wordt door de administratief medewerker van het betreffende wijkteam een afspraak voor de voor- en eindinspectie van de woning door de opzichter van Leyakkers gepland. Tijdens de eerste inspectie wordt in kaart gebracht welke werkzaamheden er verricht moeten worden. Sommige werkzaamheden dienen door de bewoner te worden uitgevoerd. Bij de eindinspectie wordt gecontroleerd of de oude bewoner de woning goed heeft opgeleverd. Direct daarna maakt de opzichter de standaard opnameformulieren definitief, en stuurt deze naar één van de vijf vaste aannemers. In het rayon Rijen wordt een deel van de werkzaamheden niet door de aannemers, maar door de eigen onderhoudsdienst uitgevoerd.

Doordat de aannemer geen offerte meer hoeft op te maken en al in het bezit is van het standaard bestek kan deze vervolgens snel aan de slag. Ook de prijzen van de werkzaamheden zijn standaard waardoor direct duidelijk is hoeveel de werkzaamheden gaan kosten. Bij kosten boven de € 10.000 moet de opzichter eerst de manager Woonservice voor akkoord laten tekenen voordat de opdracht voor de werkzaamheden kan worden verstrekt. Dit onderdeel blijkt nog wel eens wat vertraging op te leveren, waardoor een woning langer leeg blijft staan. In de praktijk blijkt ook dat ongeveer 80 tot 90% van de werkzaamheden door het standaard bestek wordt ondervangen. In het opnameformulier is ruimte om daarnaast nog enkele aanvullende werkzaamheden op te nemen. Deze zaken worden door de aannemer in overleg afgeprijsd, volgens een afgesproken uurtarief.

Na de opdrachtverlening door de opzichter voert de aannemer de werkzaamheden uit. Vaak is op dat moment de nieuwe huurder al bekend. Als dat zo is kan deze in de woonwinkel aanvullende keuzes maken. Wanneer de nieuwe huurder niet snel genoeg bekend is, maken de opzichters zelf keuzes met betrekking tot kleurstelling. Als de werkzaamheden zijn afgerond kan de nieuwe huurder de woning betrekken. In kader 6.2 zijn de stappen weergegeven.

Basiskwaliteit in het planmatig onderhoud en op verzoek van de huurder

In de eerste jaren na de vaststelling van de basiskwaliteit werd bij een deel van de woningen de basiskwaliteit tijdens het uitvoeren van planmatig onderhoud gerealiseerd. Daarbij werden keuken, badkamer en toilet complexgevoels aangepakt. Sinds eind 2004 wordt door Leyakkers geen planmatig onderhoud in de woning meer uitgevoerd. Voor het aanpakken van keuken, toilet en badkamer is vanaf dat moment een nieuwe procedure ingevoerd. Daarbij wordt onderhoud alleen bij mutatie of op verzoek van de huurder uitgevoerd. Hieronder ga ik in op de voorwaarden die daarbij van toepassing zijn.

Al in maart 2003 wordt een memo in het managementteam besproken waarin wordt gesteld dat huurders steeds vaker helemaal geen behoefte hebben aan dit onderhoud, vooral vanwege de overlast die ermee gepaard gaat. In eerste instantie wordt het planmatig onderhoud daarna niet meer uitgevoerd bij huurders die daartegen bezwaar hebben. Vanaf eind 2004 wordt planmatig onderhoud zelfs alleen nog op verzoek van een huurder uitgevoerd. Voor dergelijke verzoeken is door Leyakkers een aantal criteria opgesteld, die zijn vastgelegd in de trouwehuurderregeling. Wanneer een huurder planmatig onderhoud in zijn woning uitgevoerd wil hebben zijn er twee mogelijkheden. Als de opzichter van mening is dat planmatig onderhoud in de woning technisch noodzakelijk is dan wordt dit in overleg met de huurder uitgevoerd. De tweede mogelijkheid is er voor huurders die al minimaal vijftien jaar in hun woning wonen. Als hun keukenblok vijftien jaar of ouder is kunnen ze een nieuwe keuken in de woonwinkel van Leyakkers uitzoeken, ook als dat niet technisch noodzakelijk is. Voor tegelwerk en sanitair geldt dat dit vijftientwintig jaar of ouder moet zijn voordat dit ook zonder technische noodzaak voor vervanging in aanmerking komt. In alle gevallen waarbij planmatig onderhoud wordt gepleegd is de basiskwaliteit van toepassing. Ook kunnen huurders onderdelen van hun nieuwe keuken, wc of badkamer kiezen op de manier zoals eerder in deze paragraaf beschreven.

Gevolgen van de basiskwaliteit

De basiskwaliteit is niet expliciet verankerd in de standaard opnamelijsten en in de primaire automatisering. Desondanks levert dat bij de uitvoering geen grote problemen op. De relatief losse verbinding met de werkprocessen kan wel een barrière vormen voor differentiatie. Bijvoorbeeld wanneer er, zoals bij sommige corporaties van toepassing, verschillende kwaliteitsstandaarden voor verschillende delen van het bezit zouden gelden. In het algemeen is dit bij Leyakkers niet aan de orde, omdat men bewust kiest voor een gelijk kwaliteitsniveau over de gehele voorraad. Wel zou er in de toekomst een probleem kunnen ontstaan als Leyakkers bij specifieke complexen of woningen van de basiskwaliteit zou willen afwijken. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij complexen die wellicht gesloopt worden. Door hoge investeringen die nu in het kader van de basiskwaliteit worden gedaan – soms gaat het om bedra-

gen van meer dan € 40.000 per woning – ligt toekomstige sloop financieel gezien steeds minder voor de hand. Daarbij is het opvallend dat het verlengen van de exploitatieduur los staat van het aanbrengen van de basiskwaliteit. Daardoor is de invloed van de basiskwaliteit op de bedrijfswaarde van de woningen niet inzichtelijk.

Conclusie

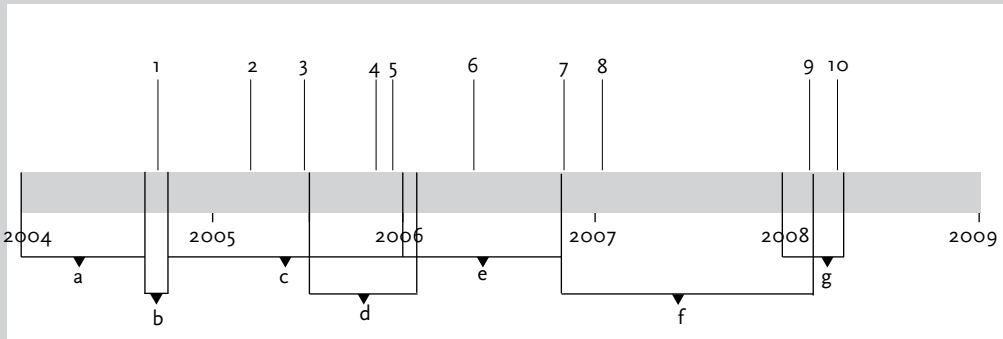
De basiskwaliteit wordt voor het grootste deel daadwerkelijk in de praktijk toegepast. Een belangrijke procesmatige verbetering gedurende de onderzochte periode was het opstellen van een standaard bestek, en het op basis van eenheidsprijzen contracteren van vaste aannemers. Opvallend is echter wel dat het standaard bestek niet expliciet aan de basiskwaliteit is gekoppeld. Dat er in de praktijk geen hinderlijke tegenstellingen tussen beide zaken aanwezig zijn komt vooral doordat zowel de basiskwaliteit als het standaardbestek vanuit hetzelfde gezonde verstand zijn opgesteld. Een andere verandering tijdens de onderzochte periode was de uitbreiding van keuzemogelijkheden voor huurders. Ook hier is de relatie tussen de basiskwaliteit en de keuzes van bewoners losjes. In interviews wordt de woonwinkel voor bewoners door sommige respondenten wel en door andere niet als onderdeel van de basiskwaliteit gezien. Al met al kan worden geconcludeerd dat de basiskwaliteit zich in de loop der jaren tamelijk organisch heeft ontwikkeld, waarbij de samenhang tussen diverse onderdelen er in feite vaak wel was, maar meestal niet expliciet is gemaakt.

6.3 Sociaal cultureel centrum De Schakel

Het sociaal cultureel centrum De Schakel is een project op het gebied van maatschappelijk vastgoed. Op het moment dat dit project aan de orde komt is de 'ja, mits'-houding van Leyakkers ten opzichte van vragen van stakeholders al enige tijd het beleid. In de actualisatie van het voorraadbeleid wordt in 2004 bovendien gesteld dat Leyakkers ook actief wil zijn op het gebied van initiatieven die de leefbaarheid bevorderen. De ver- en nieuwbouw van het sociaal cultureel centrum was zelf niet als specifieke maatregel in het strategisch voorraadbeleid benoemd. In deze paragraaf ga ik in op de manier waarop het project bij Leyakkers via de 'ja, mits'-houding en de inzet op gebied van leefbaarheid toch aan het beleid is gekoppeld, en hoe het project vervolgens is uitgevoerd.

Boven de tijdbalk in figuur 6.2 zijn enkele belangrijke momenten tijdens het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Figuur 6.2 Tijdbalk project De Schakel



- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. September 2004 Visiepresentatie van architect voor gemeente 2. 2005 Formele vraag B&W aan Leyakkers om plan te ontwikkelen 3. Juni 2005 Eerste aanbod Leyakkers 4. November 2005 Tweede aanbod Leyakkers 5. December 2005 Goedkeuring deelname Leyakkers in gemeenteraad 6. Mei 2006 Definitief ontwerp 7. November 2006 Start sloop 8. Januari 2007 Start bouw 9. Februari 2008 Oplevering 10. April 2008 Opening | <ol style="list-style-type: none"> a. 1995 - 2004 Aanleiding b. September 2004 - Voorbereidende visie en tekeningen c. Oktober 2004 - december 2005 De betrokkenheid van Leyakkers d. 2005 - 2006 Prestatieafspraken als spin-off e. Januari 2006 - oktober 2006 Planvoorbereiding in de stroomversnelling f. 2006 - 2008 Slopen en bouwen g. Januari 2008 - april 2008 Oplevering |
|--|---|

Aanleiding

Al in de jaren negentig van de vorige eeuw is binnen de lokale politiek in Gilze en Rijen een discussie ontstaan over de vernieuwing van het sociaal cultureel centrum De Schakel in Gilze. Het toenmalige gebouw voldeed niet meer aan de wettelijke en praktische eisen van dat moment. Ook had de Stichting Cultureel Werk (SKW), die eigenaar van het gebouw was, geen geld voor groot onderhoud. Ook de gemeente, subsidiegever van SKW, had geen reservering voor het gebouw gemaakt. Zo werd het project een gemeentelijke discussie. In eerste instantie ging het daarbij over het vernieuwen van het bestaande gebouw. Later kwam de discussie over De Schakel samen met een nieuw streven van de gemeente om de welzijnsvoorzieningen in Gilze te centraliseren. De gedachte was daarbij om een aantal functies zoals de bibliotheek, dagopvang gehandicapten en de kinderopvang samen met het sociaal cultureel centrum in één gebouw onder te brengen. Dit zou in de exploitatie kostenbesparend kunnen werken.

Vanuit de gemeente is bekeken of de centralisatie van welzijnsvoorzieningen in de iets verderop gelegen kerk zou kunnen worden gerealiseerd. Dit bleek inhoudelijk echter geen haalbaar concept. Bovendien was het ook financieel niet haalbaar. Daarop werd besloten tot verbouw of nieuwbouw op de huidige locatie.

Vorbereidende visies en tekeningen

In september 2004 is er door de uiteindelijke architect een eerste visiepresentatie voor De Schakel ontwikkeld in het kader van een prijsvraag waar daar-

naast nog vier andere architecten aan deelnamen. De architect woont zelf in Gilze en wilde het project erg graag maken. Daarom heeft hij er veel uren aan besteed om een goed ontwerp in te dienen voor de prijsvraag. Bij een gesprek tussen een ambtenaar en de architect bleek dat de gemeente in eerste instantie vooral geïnteresseerd was in hoe het gebouw eruit zou komen te zien. Hoewel de architect er zelf op aandrong dat in eerste instantie toch vooral de functie van het gebouw van belang was, was er op dat moment geen uitgebreid programma van eisen van de gemeente. Dit omvatte slechts een A4-tje met ruimteclaims van de beoogde gebruikers van het gebouw.

Het gebouw De Schakel bestond in 2004 onder meer uit een patronaatsgebouw uit 1920. Dit patronaatsgebouw had echter zowel voor de oude gevel als aan de zijkanten allerlei aanbouwen gekregen uit verschillende perioden. De vondst van een oude foto van het patronaatsgebouw door de lokale architect maakte bij de prijsvraag uiteindelijk een belangrijk verschil. Zijn voorstel voor het in oude glorie herstellen van de vroegere gevel was voor de gemeente een belangrijke reden voor het aan hem toekennen van de opdracht.

De betrokkenheid van Leyakkers

Na de visiepresentatie in 2004 werd ook duidelijk dat de gemeente het gebouw niet zelf zou kunnen financieren. Omdat het project moeilijk van de grond kwam, is de gemeente op zoek gegaan naar andere partijen die als kartrekker konden optreden. In eerste instantie is aan het architectenbureau gevraagd om het project turnkey op te leveren. Daarbij zou de projectleiding, net als de risico's die daaraan verbonden zijn, volledig bij het architectenbureau liggen. Omdat het architectenbureau geen rol voor zichzelf zag weggelegd adviseerde het de gemeente om een andere partij in te schakelen. Daarbij is door het bureau ook de naam van Leyakkers genoemd.

Leyakkers was al eerder in beeld als mogelijke kartrekker van het project De Schakel. Tijdens een van de presentaties die de directeur van Leyakkers regelmatig geeft voor stakeholders, raakte hij ook in gesprek met een bestuurslid van de Stichting Cultureel Werk (SKW) die De Schakel beheert. Dit bestuurslid was bovendien actief als raadslid van de lokale partij Kern '75, dezelfde partij als die van de verantwoordelijke wethouder. Het bestuurslid van SKW voelde wel wat voor een rol van Leyakkers in het project. Vanaf dit moment heeft de SKW zich naar Leyakkers en de gemeente sterk gemaakt voor een actieve rol van Leyakkers in het project. De verantwoordelijke wethouder van Kern '75 blijkt uiteindelijk wel iets voor de constructie met Leyakkers als opdrachtgever te voelen. In het najaar van 2004 is er een eerste informeel gesprek tussen SKW, Leyakkers en de betrokken wethouder. Daarbij is door de directeur van Leyakkers aangegeven dat hij in principe bereid is om in het project te participeren. Omdat de overdracht van gronden en opstallen die in dit kader zal moeten plaatsvinden complex is, wordt naar aanleiding van het gesprek alvast een accountantsbureau ingeschakeld om te onderzoeken op welke

manier dat fiscaal het voordeligste is.

Aan de formele gesprekken met Leyakkers ging bij de gemeente nog wel wat interne discussie vooraf. Het imago van Leyakkers bij delen van zowel de gemeenteraad, bestuurders als ambtelijke diensten was niet direct positief. De landelijke discussies over de sector en oude conflicten uit de jaren negentig waren hiervan de belangrijkste oorzaak. De landelijke discussie over de sector ging op dat moment vooral over het gebrek aan legitimiteit van de corporaties en de grote vermogensovermaat van veel corporaties. De conflicten tussen de toenmalige corporatie Woonakkers en de gemeente gingen onder meer over het feit dat de corporatie toen weigerde om woningen te verkopen. Hoewel Leyakkers in 2004 inmiddels een andere directeur heeft en woningen verkoopt, leeft de strijd bij een deel van de betrokkenen nog voort. Een ander deel van de ambtelijke diensten, bestuurders en raadsleden kijkt naar Leyakkers als een maatschappelijke onderneming waarmee in het kader van maatschappelijk vastgoed goed zaken kan worden gedaan. In het voorjaar van 2005 blijken de gemeentelijke problemen met het project De Schakel groot genoeg om ervoor te zorgen dat het college ermee instemt dat de onderhandelingen met Leyakkers worden gestart. Vooral het feit dat er politieke druk is om De Schakel gerealiseerd te krijgen zorgen ervoor dat de gemeente uiteindelijk graag met Leyakkers wil samenwerken bij dit project.

In navolging van de eerdere vraag van het bestuur van SKW wordt in het voorjaar van 2005 dan ook door de gemeente formeel aan Leyakkers gevraagd of zij De Schakel wil overnemen en herontwikkelen. Het antwoord van Leyakkers is in lijn met het gehanteerde beleid: 'ja, mits'. De mits heeft net als bij andere projecten vooral betrekking op financiën en risico. Leyakkers wil De Schakel in eigendom nemen als er een langjarig huurcontract met SKW kan worden afgesloten, en de gemeente bovendien garant staat voor de huurbetaling van SKW. Daarnaast wil Leyakkers al een tijdje algemene prestatieafspraken met de gemeente maken. Ook dit punt is later als voorwaarde ingebracht voor het realiseren van De Schakel. In april geeft de Raad van Toezicht van Leyakkers toestemming voor het verder uitwerken van deze plannen door de directie.

Na de vragen van SKW en gemeente en het 'ja, mits' van Leyakkers beginnen de daadwerkelijke onderhandelingen over de ontwikkeling van De Schakel. De eerste onderhandelingen verlopen in relatieve rust en leveren in juni 2005 een ruimtelijke visie van de gemeente en een brief van Leyakkers op.

De Ruimtelijke Visie Omgeving Raadhuisstraat is nodig om de ruimtelijke ontwikkelingen op de locatie van De Schakel mogelijk te maken. In deze visie wordt door de gemeente het ruimtelijk kader gegeven voor de ontwikkelingen die in het centrum van Gilze gepland zijn. Op deze manier vormt de visie de 'goede ruimtelijke onderbouwing' die in het kader van de toenmalige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) vereist was voor het verstrekken van een bouwvergunning op basis van een artikel 19-procedure. De Schakel is één van

de ontwikkelingen die in de visie wordt geschetst. In de visie wordt een aantal randvoorwaarden gesteld aan ontwikkeling van De Schakel op het gebied van het programma, bebouwingsstructuur, beeldkwaliteit, verkeersstructuur, groenstructuur en water, openbare ruimte en parkeren. Naar aanleiding van de afspraken met Leyakkers wordt bovendien opgenomen dat op de locatie van De Schakel maximaal vijftien appartementen kunnen worden gebouwd. Op 23 juni 2005 is er door Leyakkers een brief opgesteld waarin het aanbod dat Leyakkers richting de gemeente doet op hoofdlijnen is opgenomen. Leyakkers stelt in de brief bereid te zijn om de locatie en gebouwen van de gemeente over te nemen, en de ver- en nieuwbouw van De Schakel te realiseren conform de visiepresentatie van de architect uit september 2004. Het realiseren van een aantal startersappartementen op de locatie achter De Schakel zijn onderdeel van het aanbod. Door het combineren van twee op zichzelf onrendabele projecten kan Leyakkers een klein schaalvoordeel halen.

Nadat Leyakkers het aanbod voor De Schakel heeft gedaan bleek volgens de corporatie dat de door de gemeente aangeleverde gegevens op basis waarvan het aanbod was gedaan niet helemaal juist, volledig of bestuurlijk afgedekt waren. Aan de andere kant kon de gemeente zich niet op alle punten vinden in de manier waarop Leyakkers enkele financiële parameters had ingevuld. Tussen juli en november 2005 zijn hierover stevige onderhandelingen gevoerd met de gemeente. Hierbij ging het tussen Leyakkers en de gemeente vooral over de financiële kant van de zaak. De hierboven geschetste discussie binnen de gemeente over Leyakkers in het algemeen speelde hierbij geen rol meer. In deze onderhandelingen is door Leyakkers een alternatief voorstel gemaakt waarbij de oude gymzaal die achter De Schakel stond zou worden gesloopt. Een nieuwe gymzaal zou dan inpandig in de nieuwe Schakel worden opgenomen. Naast de realisatie van een nieuwe gymzaal was het voordeel hiervan bovendien dat Leyakkers meer startersappartementen achter De Schakel kon gaan bouwen. Zo kon het project weer iets meer haalbaar gemaakt worden vanuit financieel oogpunt. Ook de architect was voorstander van deze optie. Een aantal jaren eerder had hij – als lid van de lokale politieke partij Kern '75 – al eens gepleit voor een herinrichting van dit deel van het centrum van Gilze. Op dat moment werd dit door de gemeente nog afgehouden.

Terwijl de onderhandelingen tussen de gemeente en Leyakkers in volle gang waren, begon oppositiepartij CDA zich te roeren in de gemeenteraad. De partij bekritiseerde de vertraging die het project opliep. Men liet merken weinig vertrouwen te hebben in een goede afloop van de gesprekken met Leyakkers. Daarnaast was het CDA van mening dat Leyakkers geld zou kunnen verdienen aan het project. Dit laatste werd vooral ingegeven door de combinatie met het realiseren van startersappartementen achter De Schakel. Volgens een CDA-raadslid zou één woning zeker € 50.000 kunnen opleveren. In een commissievergadering over dit onderwerp maakte de directeur van Leyakkers er een grapje van door te stellen dat de gemeente het project in dat geval beter

zelf kon gaan ontwikkelen. Het feit dat het project voor de gemeente eerder al te duur was gebleken was immers in 2004 de reden geweest om met Leyakkers in gesprek te gaan. Omdat de berekeningen van Leyakkers gebaseerd waren op het realiseren van huurappartementen met voor starters betaalbare prijzen zat ook in deze berekeningen juist een tekort op het project. Na deze commissievergadering verstomde de discussie.

Op basis van de gesprekken met de gemeente wordt door Leyakkers – ondanks het politieke gekrakeel rondom het project – op 15 november 2005 het eerdere voorstel van 23 juni vervangen door een nieuw voorstel op hoofdlijnen voor de realisering van De Schakel. In deze brief zijn bovendien twee alternatieven opgenomen. De eerste optie is in lijn met het oorspronkelijke programma van eisen, terwijl als alternatieve optie wordt aangeboden om daarbovenop ook de oude gymzaal achter De Schakel te slopen en een nieuwe gymzaal in pandig te realiseren. Het college en de gemeenteraad spreken nog dezelfde dag hun voorkeur uit voor het alternatief waarin de gymzaal in het project wordt opgenomen. Vanuit de gemeente speelt hierbij mee dat hierdoor – in combinatie met het realiseren van lokalen voor de naastgelegen school – een brede school ontstaat waarvoor bij de rijksoverheid extra financiële middelen kunnen worden aangevraagd.

Daags na de raadsvergadering past Leyakkers haar voorstel op hoofdlijnen aan de gemeente wederom aan. Nu is nog slechts het voorkeursalternatief met de gymzaal in de brief opgenomen. In de periode daarna wordt de vereiste goedkeuring van de Raad van Toezicht en de gemeenteraad verkregen. Eind november 2005 stemt de Raad van Toezicht van Leyakkers in met de aankoop van de oude Schakel, de gymzaal en een naastgelegen stuk grond. Aan gemeentezijde wordt begin december door het college van B&W voorgesteld om definitief met Leyakkers in zee te gaan. Op 19 december 2005 stemt de gemeenteraad met dit collegevoorstel in. Hiermee is er tussen Leyakkers en de gemeente op hoofdlijnen overeenstemming. Voordat een en ander in een convenant kan worden vastgelegd moet echter nog wel het definitieve ontwerp worden gemaakt.

Prestatieafspraken als spin-off

Een van de mitsen die door Leyakkers bij het project De Schakel naar voren zijn gebracht betreft het maken van algemene prestatieafspraken met de gemeente. Leyakkers wilde al langer afspraken maken met de gemeenten in het werkgebied. Een ambtenaar van de gemeente Alphen-Chaam was eerder al aan de slag gegaan met het opstellen van prestatieafspraken. Ook had Leyakkers al eens een bijeenkomst met de vier gemeenten in het werkgebied van Leyakkers georganiseerd om tot het maken van prestatieafspraken te komen. Het model van Alphen-Chaam is naar aanleiding van deze bijeenkomst ook onder de andere gemeenten verspreid.

Ondanks de inspanningen van Leyakkers waren tot op het moment dat Ley-

akkers werd gevraagd om deel te nemen aan het project De Schakel nog met geen enkele gemeente prestatieafspraken gemaakt. De wethouder die verantwoordelijk was voor De Schakel heeft in de eerste gesprekken aangegeven dat wanneer Leyakkers in het project zou participeren er dan ook algemene prestatieafspraken aan gekoppeld zouden kunnen worden. De wethouder bracht dit al snel in omdat hij Leyakkers nodig had om De Schakel te kunnen realiseren. Daarna is het realiseren van algemene prestatieafspraken door Leyakkers zelf ook als een van de voorwaarden benoemd om De Schakel te realiseren. Door deze koppeling kwam het opstellen van algemene prestatieafspraken met de gemeente Gilze en Rijen in een stroomversnelling.

Gedurende de onderhandelingen over het convenant voor De Schakel is vanuit de gemeente al het vertrouwen uitgesproken dat men tot prestatieafspraken kon komen. Na een interne discussie bij de gemeente over de vraag of de algemene prestatieafspraken en de afspraken over De Schakel in één dan wel in twee afzonderlijke convenanten zou moeten worden opgenomen, is in het najaar van 2005 uiteindelijk besloten om twee afzonderlijke convenanten op te stellen. Begin december is er overeenstemming over de algemene prestatieafspraken tussen Leyakkers en de gemeente Gilze en Rijen. De afspraken worden uiteindelijk op 3 januari 2006 officieel ondertekend. Nadat met Gilze en Rijen de prestatieafspraken in 2006 zijn getekend volgden ook de andere gemeenten in het werkgebied. Dat er met Gilze en Rijen al afspraken waren heeft in de discussies met de andere gemeenten zeker geholpen. De andere gemeenten wilden niet bij Gilze en Rijen achterblijven. Met Alphen-Chaam werd in 2007 een overeenkomst gesloten. Goirle en Baarle-Nassau volgden in 2008 en 2009.

Planvoorbereiding in de stroomversnelling

Terug naar De Schakel. Tijdens de onderhandelingen tussen gemeente en Leyakkers zijn de tekeningen voor de nieuwe Schakel blijven liggen. In januari 2006 komt de planvoorbereiding door de overeenkomst op hoofdlijnen tussen de gemeente en Leyakkers echter in een stroomversnelling. Vanaf deze maand is er maandelijks een overleg van het ontwerpteam waarin de architect en de projectleiders van de gemeente en Leyakkers zitting hebben. Tijdens dit overleg wordt de voortgang van de planontwikkeling besproken. In februari en maart is door de architect met alle gebruikers afzonderlijk gesproken over hun wensen met betrekking tot hun nieuwe plek in De Schakel. De uitkomst van deze gesprekken is vervolgens in de tekeningen verwerkt. Na een aantal maanden van intensief doorwerken is er in mei 2006 een definitief ontwerp voor De Schakel. Dat de architect zelf uit Gilze afkomstig is en ook in de lokale gemeenschap actief is, was een belangrijke reden voor de hoge snelheid waarmee het plan na de overeenstemming tussen Leyakkers en de gemeente kon worden afgemaakt. Hierdoor was de architect namelijk goed op de hoogte van de wensen van de diverse gebruikers en kreeg hij ook het ver-

trouwen van de gebruikers om deze goed in elkaar te passen. Ook het feit dat de projectleiders van Leyakkers en gemeente elkaar tevens kennen als buurtgenoten maakt het overleg gemakkelijker.

Na een plenaire bespreking van het ontwerp met alle gebruikers van de nieuwe Schakel in mei kon een aannemer worden gezocht en konden de benodigde vergunningen worden aangevraagd. Een aannemer voor de ver- en nieuwbouw is door middel van een aanbesteding gevonden. Drie onderdelen zijn apart aanbesteed: het bouwkundige deel, de elektrische installaties en de werktuigbouwkundige installaties. In het begin van de planvorming was uit kostenoverwegingen al gekozen voor aanbesteden boven een bouwteam. Toen het plan in 2005 uiteindelijk aanbesteed moest worden was de trend dat de prijzen van aannemers omhoog gingen vanwege de grote vraag door de markt. Dit was voor de architect nog een extra reden om in het begin van 2005 haast te maken met de afronding van het definitieve ontwerp. Uiteindelijk pakte de aanbesteding goed uit. De offerte van de beste aannemer lag niet ver van de prijs zoals die door een onafhankelijke kostenadviseur waren berekend. Na een aanbestedingstraject van ongeveer drie maanden stond de aannemer in oktober klaar voor de start.

Voor het project De Schakel is een aantal vergunningen aangevraagd. Voor de bouwvergunning is een vrijstellingsprocedure gevolgd. Dit was noodzakelijk omdat het plan voor De Schakel niet paste in het geldende bestemmingsplan. Op basis van de eerdere Ruimtelijke Visie Omgeving Raadhuisstraat kon voor het project vrijstelling worden verleend. De vrijstelling van het bestemmingsplan en de bouwvergunning konden relatief snel worden verleend. Binnen de gemeentelijke organisatie zorgde de projectleider voor De Schakel ervoor dat dit proces voldoende prioriteit kreeg. Daardoor kon de afstemming tussen verschillende afdelingen die bij het beoordelen van bouwaanvragen betrokken zijn soepel verlopen. Daarnaast zijn er vanuit de buurt geen bezwaren tegen het plan gemaakt. Belangrijke reden was dat omwonenden door de gemeente vanaf het begin van de planvorming op de hoogte zijn gehouden. Verder staat er maar een beperkt aantal woningen in de directe omgeving van De Schakel. Alleen aan de overkant van De Schakel staat een aantal woningen. Pal naast De Schakel bevindt zich de school die zelf als gebruiker bij het plan betrokken was, en aan de andere kant is een verzorgingshuis. Naast de bouwvergunning waren ook een sloopvergunning en een kapvergunning nodig. Ook deze vergunningen zijn zonder problemen afgegeven.

Slopen en bouwen

In november 2006 is door de aannemer begonnen met de gedeeltelijke sloop van het gebouw. De aanbouwen die in de loop der jaren als uitbreiding van het oorspronkelijke patronaatsgebouw zijn neergezet zijn hierbij verwijderd. Tijdens de sloop kwam naar voren dat het patronaatsgebouw aanvullende stutvoorzieningen nodig had. Deze zijn door de aannemer als meerwerk aan-

gebracht. Daarnaast bleek na de sloop dat een aantal onderdelen van de oude gevel vervangen moesten worden, voordat het oude patronaatsgebouw goed in de nieuwe Schakel kon worden opgenomen.

Omdat de nieuwe Schakel meer ruimte nodig had dan het oude gebouw, was door de gemeente in een vroeg stadium reeds een naastgelegen woonhuis aangekocht. Ook dit is door de aannemer gesloopt. Uit fiscale overwegingen is deze extra grond – in navolging van een voor dit project opgesteld accountantsadvies – pas na de sloop aan Leyakkers overgedragen. Zodoende hoefde er minder belasting te worden betaald.

In januari 2007, een maand later dan gepland, is het sloopgedeelte afgerond en wordt begonnen aan de ver- en nieuwbouw van de Schakel. Rond deze periode is door Leyakkers een nieuwe projectleider aangesteld die het project vanuit de corporatie verder heeft begeleid. In de voorbereidingsfase van het project had de manager van de afdeling Vastgoed besloten om zelf in het ontwerpteam zitting te nemen. Zijn motief was de complexiteit van het project en het feit dat Leyakkers voor het eerst een sociaal cultureel centrum zou gaan bouwen. Rond de start van de uitvoeringsfase is dus een nieuwe projectleider door Leyakkers in dienst genomen. Deze uitbreiding van de formatie staat niet op zichzelf. Leyakkers is van mening dat de vraag van stakeholders leidend is. De formatie wordt daaraan aangepast. Ook voor andere projecten zijn wel eens extra en/of tijdelijke krachten ingehuurd.

Eveneens rond de start van de ver- en nieuwbouwfase van het project komt De Schakel wederom in de politieke belangstelling te staan. Ook nu is het oppositiepartij CDA die de discussie aanzwengelt. Deze keer was de gemeentebalie aanleiding tot kritiek. Tot in de Tweede Wereldoorlog was het raadshuis van de gemeente in Gilze gevestigd. Dit werd op 10 oktober 1944 bij de Duitse terugtrekking opgeblazen. Na de oorlog ontstond een gevecht tussen de dorpen Rijen en Gilze om de vestigingsplaats van het nieuwe raadshuis. Uiteindelijk werd dat in 1961 in Rijen geopend. Vanaf dat moment kreeg Gilze een hulpsecretarie. Bij de planvorming voor de Schakel was het in eerste instantie de bedoeling om deze hulpsecretarie in het plan op te nemen. Vanwege aangescherpte regels voor het vervoer van paspoorten en andere identiteitsbewijzen bracht dit echter problemen met zich mee. Tijdens het project bleef het lang onduidelijk of de gemeente de verscherpte regels in de Schakel wilde aanbrengen. Omdat deze niet in het oorspronkelijke pakket van eisen waren opgenomen ging het ontwerpen echter gewoon door. Toen het CDA begin 2007 aan de bel trok was het project al zover gevorderd dat aanpassingen niet meer zonder veel vertraging doorgevoerd konden worden. Het CDA bracht de kwestie prominent in een lokale krant, waarbij onder andere de architect, lokaal ook bekend als prominent lid van collegepartij Kern'75, werd beschuldigd van een 'architectenfout'. Toen bleek dat de gemeente had gedraald met het opstellen van een duidelijk pakket van eisen, werd dit gerecificeerd. Ondanks alle ophef werd niet meer tot aanpassingen besloten. Bij

deze beslissing speelde mee dat op dat moment een vestiging van de Rabobank in beeld was als mogelijk alternatief voor de verstrekking van paspoorten en rijbewijzen. Overigens viel dit alternatief later weer af, en werd alleen een uitgeklede gemeentebalie in de bibliotheek van de Schakel gerealiseerd.

De verdere bouwwerkzaamheden verlopen in 2007 zonder al te veel problemen. Tegen het einde van het jaar ontstaat nog wel een lichte vertraging. De afbouw is het onderdeel waarmee de aannemer de minste ervaring heeft, terwijl dit onderdeel in de Schakel veel aandacht nodig had. Het gebouw moest volgens de plannen vrijwel gebruiksklaar worden opgeleverd inclusief bijvoorbeeld het schilderwerk en aftimmerwerk voor het interieur. Dit is vaak het meest complexe onderdeel van de bouw omdat hierbij relatief veel mensen tegelijkertijd op de bouwplaats aan het werk zijn. Bovendien zat de uitvoerder die namens de aannemer op het project de leiding had drie maanden ziek thuis in deze periode. De geplande oplevering van eind november werd uiteindelijk over de kerst heen getild naar begin februari 2008.

Oplevering

Tijdens de bouw was al een hoog afwerkingniveau gerealiseerd. Ook was met behulp van een adviesbureau de inrichting van het theaterzaal zo uitgevoerd dat zicht, licht en geluid optimaal waren. Gedurende de laatste fase van de bouw was door de gemeente extra geld vrijgemaakt om het benodigde nieuwe interieur te kopen. Na de oplevering van het gebouw is nog twee maanden gewerkt aan de inrichting.

Een van de laatste hobbels voor de opening van de nieuwe Schakel was het aanvragen van de horecaverunning. Ook hier kwam de politieke gevoeligheid van het project weer naar voren. Voor het verkrijgen van een horecaverunning was in het voorjaar van 2008, toen er al bijna een jaar niet meer gerookt mocht worden, voldoende afzuiging noodzakelijk in horecaruimtes⁸. Tijdens de bouw was hiermee rekening gehouden door in drie zalen deze afzuiging te realiseren. Op de vergunningsaanvraag werd door SKW echter ook een tussenliggende gang als beoogde horecaruimte aangeduid. Het aantal vierkante meters dat onder de horecaverunning zou komen te vallen werd daardoor vergroot. De totale capaciteit van de afzuiging was daardoor strikt genomen niet meer toereikend. Toen dit aan het licht kwam was het niet meer mogelijk om een nieuwe, gewijzigde, aanvraag in te dienen. Vanwege de voorbeeldfunctie voor andere horeca vond de burgemeester, die zich er persoonlijk mee bezig hield, dat De Schakel aan alle eisen moest voldoen. De gang werd daarop alsnog uitgerust met mechanische afzuiging.

Begin april wordt het huurcontract tussen Leyakkers en SKW ondertekend.

⁸ In sociaal culturele centra zoals De Schakel was roken vanaf 1 juli 2007 verboden, een jaar eerder dan in de reguliere horeca.



Het oude patronaatsgebouw en de naastgelegen nieuwbouw vormen samen de nieuwe Schakel

Vrijdag 18 april 2008 wordt De Schakel door de burgemeester van Gilze en Rijen samen met de directeurs van Leyakkers en SKW feestelijk geopend.

Conclusie

Bij het project De Schakel speelde de gemeente een belangrijke rol. Zowel op ambtelijk, bestuurlijk als politiek niveau waren er regelmatig hobbels te nemen voordat het project uiteindelijk tot een goed einde kon worden gebracht. Vooral in de aanloopfase waren er lange discussies over de locatie van de nieuwe Schakel en over de betrokkenheid van Leyakkers bij het project. Ook valt op dat de schaal van het dorp meespeelde in het project. Diverse betrokkenen kenden elkaar via verschillende wegen, wat bijvoorbeeld voor het in beeld komen van Leyakkers als opdrachtgever een voordeel was. Toen er eenmaal een akkoord was over het opdrachtgeverschap van Leyakkers heeft het ontwerpteam van projectleiders van Leyakkers en de gemeente, de architect en later de manager van SKW het project in vliegende vaart voltooid. Dit ondanks dat ook in de laatste fasen van het project de politieke gevoeligheid regelmatig opspeelde.

6.4 Woningtoewijzing aan jongeren en ouderen

In het voorraadbeleid van 2001 is in het kader van de woonruimteverdeling gesteld dat Leyakkers jaarlijks 40% van de vrijkomende woningen aan jongeren tot 30 jaar wil toewijzen. Aan ouderen vanaf 60 jaar moet volgens het beleid ook 40% worden toegewezen, waardoor er dan nog 20% overblijft voor de tussengroep. In deze paragraaf staat de implementatie van dit uitgangspunt centraal.

Tabel 6.1 Woningzoekenden en toewijzingsnormen per leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie	Aandeel in woningzoekenden- bestand (werkelijk aandeel 2001)	Norm Leyakkers aantal toewijzingen (beleid 2001)
t/m 30 jaar	35,7%	40%
31 t/m 59 jaar	31,3%	20%
Vanaf 60 jaar	33,0%	40%

Aanleiding in het voorraadbeleid

Volgens het voorraadbeleid van 2001 is het aandeel jongeren binnen de groep woningzoekenden groter dan het aandeel daadwerkelijk aan jongeren toegewezen woningen. Daardoor hebben jongeren relatief minder kans op een woning dan andere doelgroepen. Om dat te veranderen stelt Leyakkers een norm die zelfs nog hoger is dan het aandeel woningzoekende jongeren. Leyakkers wil vanaf 2001 jaarlijks 40% van de vrijkomende woningen aan jongeren toewijzen. Ook voor ouderen wordt een percentage van 40% gehanteerd. Dat laatste wordt in het beleid beargumenteerd met de toenemende vergrijzing. Leyakkers wil vanwege die vergrijzing een actief beleid op het gebied van wonen en zorg voor ouderen voeren. De normpercentages van 40% zijn door de twee toenmalige managers Woonservice in onderling overleg bepaald. Op basis van hun ervaring was de inschatting dat dit realistische normen waren. Hier zijn geen diepgaande analyses aan gewijd. In tabel 6.1 zijn de percentages woningzoekenden in 2001 naast de door Leyakkers gestelde norm weergegeven.

Balanced Scorecard

In de eerste periode na het vaststellen van de normen zijn deze niet expliciet gemonitord. Wel wordt in samenspraak met stakeholders gekeken naar mogelijkheden die nieuwbouwprojecten voor de doelgroepen jongeren en ouderen bieden. Pas in 2004 wordt de monitoring structureel ter hand genomen via een balanced scorecard. Later zijn ook afspraken met gemeenten in prestatieconvenanten vastgelegd.

De toenmalige controller van Leyakkers heeft in 2000 een cursus gevolgd waarbij ook de balanced scorecard (BSC) aan de orde kwam. Dit was voor hem aanleiding om binnen Leyakkers voor te stellen een BSC in gebruik te nemen. Door het managementteam is in oktober 2000 besloten om met ondersteuning van een adviesbureau een BSC voor Leyakkers te gaan ontwikkelen. Het belangrijkste argument van het managementteam voor deze beslissing was dat een BSC kon helpen bij de verantwoording in de richting van de Raad van Toezicht. In eerste instantie was gedacht aan het schrijven van een aanvulling op het strategische beleidsplan van Leyakkers voor deze verantwoording aan de Raad van Toezicht. Uiteindelijk is echter voor een BSC gekozen. Het traject met het adviesbureau leverde in 2001 een BSC op die vooral gericht was op financiële zaken. Omdat men al snel tot de conclusie kwam dat de BSC in die vorm onvoldoende bruikbaar was, werd in 2004 de BSC helemaal vernieuwd. Daarbij is het voldoen aan de maatschappelijke taakstelling als kritische succesfactor benoemd. De doelstelling voor het aantal woningen dat aan jongeren en ouderen wordt toegewezen is één van de prestatie-indicatoren bij deze kritische succesfactor. Overigens werd in 2004 ook het strategisch voorraadbeleid geactualiseerd. Daarbij zijn de in 2001 gestelde normen voor toewijzingen aan jongeren en ouderen gehandhaafd.

Tabel 6.2 Toewijzingsscores in 2008

	Norm	Realisatie eerste halfjaar	Realisatie gehele jaar
Toewijzing aan jongeren	40%	33%	36%
Toewijzing aan ouderen	40%	28%	39%

De normen zijn dus ongewijzigd in de BSC van 2004 terechtgekomen. Het aantal toewijzingen aan jongeren en ouderen wordt sindsdien in het kader van de BSC twee keer per jaar gemeten. Samen met andere onderdelen van de BSC worden de scores aan het managementteam en de Raad van Toezicht gepresenteerd (zie tabel 6.2 voor een voorbeeld uit 2008). Daarnaast worden de scores in een vereenvoudigde weergave in het jaarverslag opgenomen.

De daadwerkelijke toewijzing

In de praktijk blijkt dat in de normen in de afgelopen jaren niet altijd zijn behaald. Vooral voor ouderen blijkt het moeilijk te zijn om de norm van 40% te halen. Door Leyakkers is in de onderzochte periode via twee lijnen actie ondernomen om de scores te beïnvloeden. Hieronder ga ik achtereenvolgens in op het labelen van woningen en nieuwbouw.

Labelen van woningen

De meeste nieuwe verhuisingen die Leyakkers in een jaar doet zijn verhuisingen binnen de bestaande woningvoorraad. Door woningen specifiek te labelen voor jongeren of ouderen kan Leyakkers invloed uitoefenen op het aantal woningen dat aan die doelgroepen wordt toegewezen. Als een woning voor jongeren of voor ouderen is gelabeld, krijgt die groep voorrang bij het toewijzen van de woningen.

Op het eerste gezicht lijkt Leyakkers hier veel ruimte te hebben. Waar veel corporaties gebonden zijn aan regionale afspraken over spelregels voor woningtoewijzing, heeft Leyakkers deze spelregels zelf opgesteld. Overigens is dit wel in overleg met de vier betrokken gemeenten gegaan. De woonruimteverdeling gaat bij Leyakkers via het aanbodmodel. Daarbij worden elke twee weken de vrijgekomen woningen in de woonkrant aangeboden. Mensen die zich bij Leyakkers hebben ingeschreven kunnen op de woningen reageren. Degene met de meeste punten krijgt vervolgens de woning aangeboden. Tot 1 januari 2005 was voor starters de leeftijd bepalend voor het aantal punten, en bij doorstromers de woonduur. Na die datum werd de inschrijfduur bepalend. Leyakkers heeft ervoor gekozen om voor het behalen van haar doelstellingen niet te sturen in de vraagzijde. Jongeren en ouderen krijgen bijvoorbeeld geen extra punten. Leyakkers kan echter wel per woning aangeven of er extra voorwaarden zijn waaraan mensen die willen reageren, moeten voldoen. Dat betekent dat woningen door Leyakkers gelabeld kunnen worden voor een specifieke doelgroep. Een aantal complexen in het bezit van Leyakkers is specifiek voor jongeren gelabeld. Dit zijn voor een groot deel kleinere appartementen. De woningen die voor ouderen zijn gelabeld voldoen aan specifieke eisen voor deze doelgroep. Daarnaast is er ook een groot aantal woningen dat niet voor een specifieke doelgroep is gelabeld. Dit betreft vooral grondgebonden woningen. Op de woningen die niet zijn gelabeld kunnen woningzoekenden van alle

leeftijden reageren.

Het aantal woningen dat gelabeld is voor jongeren en voor ouderen is niet voldoende om aan elke van deze groepen minimaal 40% van het aantal verhueringen te doen. Dit blijkt regelmatig bij de halfjaarlijkse meting voor de BSC. Voor jongeren heeft Leyakkers dan de mogelijkheid om tijdelijk extra woningen voor jongeren te labelen. Woningen waarop tot dan toe door mensen van alle leeftijden gereageerd kon worden, worden dan tijdelijk alleen voor jongeren tot 30 jaar gelabeld. Voor ouderen kan extra labelen geen oplossing zijn. De woningen die door toegankelijkheid en voorzieningen geschikt zijn voor ouderen zijn sowieso al als zodanig gelabeld.

In 2008 is het extra labelen voor jongeren tijdelijk toegepast. Naar aanleiding van de score over het eerste half jaar werd bepaald dat één van de drie woningen zonder leeftijdsgrenzen extra voor jongeren bestemd zou worden. Het is aan de woonconsulenten overgelaten om te bepalen welke woningen extra voor jongeren werden gelabeld. Daarbij kijken de woonconsulenten onder andere naar de grootte van de woning, en het aantal jongeren dat al in hetzelfde blok met woningen woont. In de meeste gevallen werden vooral kleine grondgebonden woningen extra voor jongeren gelabeld.

Nieuwbouw voor jongeren en ouderen

Naast het labelen van woningen kan ook door nieuwbouw het aantal toewijzingen aan jongeren en ouderen worden vergroot. Vanwege de eisen die gesteld worden aan woningen voor ouderen is nieuwbouw voor die groep zelfs de belangrijkste sturingsmogelijkheid voor Leyakkers om haar doelstelling te halen.

Bij het realiseren van nieuwbouwwoningen voor jongeren en ouderen is Leyakkers ook afhankelijk van de gemeenten in haar werkgebied. Leyakkers wilde daarom graag prestatieafspraken met de gemeenten opstellen. Door de participatie van Leyakkers in de bouw van het sociaal cultureel centrum in Gilze (zie paragraaf 6.3) konden in 2006 prestatieafspraken met Gilze en Rijen worden overeengekomen. Daarna volgden Alphen-Chaam (2007) en Goirle (2008).⁹ In deze prestatieafspraken wordt ook aandacht besteed aan woningen voor jongeren en ouderen. Over jongeren is met de gemeente Goirle afgesproken dat corporatie en gemeente zich ervoor inzetten dat 40% van de woningen in de huursector naar jongeren gaat. In Alphen-Chaam is afgesproken dat starters 'met name' gehuisvest worden in de bestaande voorraad. Met betrekking tot ouderen is met alle drie de gemeenten afgesproken dat Leyakkers zich er samen met de gemeente en in overleg met zorg- en welzijnsinstellingen voor inzet dat de kernvoorraad meer op oudere huishoudens wordt afgestemd.

⁹ In 2009 werden ook prestatieafspraken gemaakt met Baarle-Nassau, maar deze zijn niet meer in het onderzoek opgenomen.

Naast de prestatieafspraken wordt door Leyakkers ook met de gemeenten overlegd over de lokale woonvisies. De gemeenten betrekken Leyakkers bij het opstellen daarvan. In de woonvisies van de vier gemeenten wordt ook het belang van woningen voor jongeren en ouderen benadrukt.

Hoewel Leyakkers invloed heeft op de prestatieafspraken die ze sluit, en ook enige invloed heeft op de lokale woonvisies, is Leyakkers voor nieuwbouw vooral afhankelijk van de grondposities die het via de gemeente krijgt. Daarbij wordt uiteindelijk door de gemeente vastgesteld onder welke voorwaarden er gebouwd mag worden. Omdat ook de gemeenten veelal op jongeren en ouderen gefocust zijn, bestaat een groot deel van de projectenportefeuille uit woningen voor deze doelgroepen.

Conclusie

Al in 2001 zijn de doelstellingen van 40% toewijzing aan jongeren en 40% toewijzing aan ouderen opgenomen in het strategisch voorraadbeleid. In de eerste jaren werden deze echter niet via de BSC gemonitord. Wel komt in die periode naar voren dat Leyakkers bij nieuwbouwplannen zoveel mogelijk voor deze doelgroepen wil bouwen. Juist het feit dat de doelstellingen lang niet altijd behaald worden zorgt ervoor dat de toewijzing aan jongeren en ouderen steeds weer onderwerp van gesprek is. Vanaf het moment dat de toewijzing via de BSC gemonitord wordt, wordt ook naar andere manieren gezocht om de doelstellingen te halen.

6.5 Vendelierhof

Het Vendelierhof bestaat uit drie bouwblokken met in totaal 48 kleine appartementen voor jongeren. In 2004 en 2005 zijn gemeenschappelijke voorzieningen en de buitenruimte vernieuwd. In deze paragraaf beschrijf ik de implementatie van deze maatregel.

Boven de tijdbalk in figuur 6.3 zijn enkele belangrijke momenten tijdens het uitvoeringsproces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Plannen maken voor de Bijlmer van Goirle

Al snel nadat rond 1980 het complex Vendelierhof was gebouwd kreeg het gebied een slechte naam. Toen de woningen nog geen tien jaar oud waren heette het Vendelierhof in de lokale volksmond al 'de Bijlmer van Goirle.' Hoewel in de jaren negentig bij de toewijzing van woningen extra op een goed huurdersverleden van nieuwe huurders werd gelet kwamen er in die tijd steeds meer problemen met huurders die criminele activiteiten ontplooiden of anderszins overlast veroorzaakten. Ook werd in het gebied regelmatig afval gedumpt. Verder werd het openbaar groen, bestaande uit een grasveld en een

bosrand, slecht onderhouden. Tegen het einde van de jaren negentig begon de huurmarkt als geheel te krimpen, en werd duidelijk dat ook de verhuurbaarheid van het Vendelierhof in het geding kwam. De woonstichting Goirle, één van de fusiepartners die in 1999 Leyakkers zouden vormen, besloot dat een ingreep noodzakelijk was.

Begin 2000 zijn er eerste gesprekken over het project geweest tussen Leyakkers en de gemeente Goirle. Op hoofdlijnen weet Leyakkers dan al wat het met het gebied wil. Tijdens een sessie voor de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid wordt benoemd dat naast sociale ingrepen ook aanpak nodig is van de vervuiling, de bergingen en het groen bij het complex. In eerste instantie wordt er nog gedacht aan een scenario waarbij de gemeente het groenonderhoud op zich neemt. Tijdens de gesprekken met de gemeente komt echter ook de mogelijkheid in beeld dat Leyakkers de gronden rondom de drie bouwblokken van de gemeente overneemt en het groen gaat onderhouden. In het overleg met de gemeente wordt ook besloten om twee landschapsarchitectenbureaus uit te nodigen voor een visiepresentatie op het gebied van het Vendelierhof en directe omgeving.

In de late zomer van 2000 presenteren twee bureaus hun visie op het gebied Vendelierhof en omgeving. Bureau Elings, het bureau waarmee men later verder zal gaan, heeft de door Leyakkers gesignaleerde problemen in het gebied verwerkt in een globale visie. Verder heeft de landschapsarchitect een aantal aanvullende problemen geconstateerd in het gebied: slechte looproutes, onduidelijk gebruik van de grasachtige ruimtes naast de drie woongebouwen, kale en lege straatprofielen met zeer veel verharding, en een oude eikenboom staat midden in een pad. Ook is er een grote gebruiksdruk aan de voorkant van de woongebouwen. Hier bevinden zich dicht bij elkaar de entrees, de fietsstallingen, en doorgaande loop- en fietsroutes. Ook wordt er in het gras geparkeerd. In het voorstel van de landschapsarchitect zijn de bergingen verplaatst, wordt het parkeren op het gras onmogelijk gemaakt, en komen er veel zichtlijnen en meerdere doorgangen door de dichtgegroeide bosrand aan de achterzijde van het complex. Doel van het voorstel van de landschapsarchitect is om het Vendelierhof daarmee een wervender en bruikbaarere uiterlijk te geven.

Na de visiepresentaties blijkt dat men zich binnen de gemeente een minder omvangrijk project had voorgesteld. Het duurt een tijd voordat de gemeente gewend is aan het idee om de voorkeursvisie verder uit te werken. Hierbij speelde waarschijnlijk ook mee dat het Vendelierhof het eerste project is in de gemeente Goirle waarbij een corporatie het beheer van een openbare ruimte op zich wil nemen. Om financiële redenen is het gebied uiteindelijk opgeknipt in drie delen, waarvan het Vendelierhof er een is. Hierover zijn de gesprekken tussen Leyakkers en de gemeente voortgezet. Het andere deel waarvoor de twee landschapsarchitecten een visie hadden ontwikkeld bleef eigendom van de gemeente. Aan de planvorming voor deze onderdelen van

het gebied is door de gemeente later geen vervolg meer gegeven.

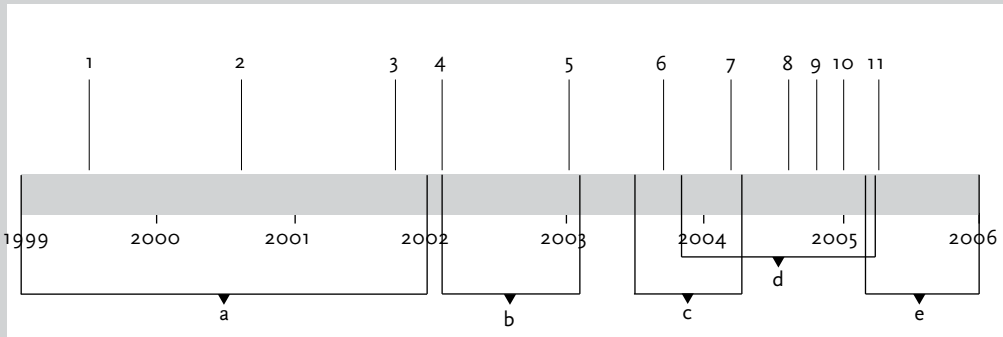
Binnen Leyakkers worden in 2001 ook voor het Vendelierhof maatregelen op papier gezet tijdens de verdere uitwerking van het strategisch voorraadbeleid. Het complex wordt in het voorraadbeleid gezien als één productgroep. Per productgroep wordt aangegeven welke maatregelen voor de komende jaren in de begroting staan. Daarbij is in enkele zinnen het gekozen label voor de productgroep toegelicht. Over het Vendelierhof wordt in het strategisch voorraadbeleid het volgende opgemerkt: "Verbetering bergingen, aanpak entreepartijen woningen, opnieuw inrichten van de woonomgeving, en plaatsing vuilniscontainers in overleg met de gemeente. Het handhaven van de buurtconciërgefunctie is hier essentieel." Deze bewoordingen zijn aangeleverd door de managers die zich dan al een tijdje met het project bezighouden: de manager Woonservice Goirle en de manager Vastgoed. Over het label is daarna niet uitgebreid meer gediscussieerd, mede omdat het project al in een opstartende fase was. Overigens kwam in het strategisch voorraadbeleid wel een bevestiging van de noodzaak tot ingrijpen naar voren. In de portfolioanalyse uit 2000 kreeg het Vendelierhof één van de laagste scores van alle productgroepen in Goirle.

Randvoorwaarden aan het plan

Na diverse overleggen in 2000 en 2001 geeft de gemeente begin 2002 uiteindelijk aan achter de door Leyakkers voorgestane aanpak te staan. Dat betekent echter niet dat alles dan al in kannen en kruiken is. In februari 2002 wordt een projectgroep met de gemeente opgestart die het project verder zal voorbereiden. De eerste stap van de gemeente is het laten uitvoeren van een parkeeronderzoek. In juni 2002 is de uitslag van het parkeeronderzoek bekend. Rond de naastgelegen sporthal en de flats van het Vendelierhof blijken de parkeerplaatsen erg druk bezet te zijn. In directe omgeving is de parkeerdruk minder.

Op het moment dat de resultaten van het parkeeronderzoek bekend zijn kan wat de gemeente betreft weer verder worden gepraat over de planvorming. De discussie spitst zich in de tweede helft van 2002 vooral toe op de manier waarop de gemeentegrond aan Leyakkers kan worden overgedragen. Eind december 2002 is door een ambtenaar een voorstel aan het college van B&W geschreven over het project. Volgens het voorstel zal Leyakkers de grond van de gemeente kopen. Als Leyakkers vervolgens de herinrichting volgens de randvoorwaarden van de gemeente Goirle heeft voltooid krijgt het de opbrengst in de vorm van een subsidie terug. Op 7 januari 2003 stelt het college van B&W deze notitie vast. Bij Leyakkers wordt in maart het voorstel tot grondaankoop in het managementteam en de Raad van Toezicht besproken.

Nadat beide partijen in principe met het voorstel voor de grondoverdracht hebben ingestemd wordt verder gepraat over de precieze randvoorwaarden die de gemeente aan de planvorming stelt. De randvoorwaarden van de

Figuur 6.3 Tijdbalk project Vendelierhof


- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 1999 Besluit: ingreep in complex noodzakelijk 2. Augustus 2000 Visiepresentaties externe bureaus aan gemeente en Leyakkers 3. 2001 Opname plan in strategisch voorraadbeleid 4. Februari 2002 Start projectgroep gemeente en Leyakkers 5. Januari 2003 Voorstel grondaankoop goedgekeurd in B&W 6. September 2003 Schetsontwerpen buitenruimte, entrees en bergingen 7. Maart 2004 Bouwvergunning entrees en bergingen 8. 2004 Definitief ontwerp buitenruimte 9. 2004 Oplevering entrees en bergingen 10. Januari 2005 Start realisatie buitenruimte 11. 2005 Oplevering buitenruimte | <ol style="list-style-type: none"> a. 1999 - 2001 Plannen maken voor de Bijlmer van Goirle b. Februari 2002 - januari 2003 Randvoorwaarden aan het plan c. 2003 - 2004 Nieuwe entrees en bergingen d. 2003 - 2005 De buitenruimte e. 2005 - 2005 Na de oplevering |
|---|--|

gemeente hebben vooral betrekking op technische aspecten van het groen, de hoeveelheid parkeerruimte en praktische zaken zoals opstelplaatsen voor afvalcontainers.

Nieuwe entrees en bergingen

Nadat duidelijk is welke randvoorwaarden de gemeente op hoofdlijnen stelt wordt een landschapsarchitect ingeschakeld om de plannen voor de buitenruimte verder vorm te geven (zie verderop in deze paragraaf). In de loop van 2003 worden echter ook voorbereidingen getroffen voor de bouwkundige werkzaamheden aan de entrees en bergingen van de drie appartementengebouwen.

Door de architect die ook het oorspronkelijke ontwerp van het Vendelierhof maakte, zijn in september 2003 enkele schetsontwerpen gemaakt voor de nieuwe entrees en bergingen. Bij deze schetsen zijn de bergingen achter de flats in de bosrand gesitueerd. De schetsen worden door Leyakkers ook voorgelegd aan de landschapsarchitect, die met het idee komt om de bergingen tegen de bestaande bouwblokken aan te zetten. De stedenbouwkundige van de gemeente Goirle had eerder ook al eens op deze oplossing gewezen. Voordeel van het tegen de bestaande bouwblokken plaatsen van de nieuwe bergingen is dat meer zichtlijnen gerealiseerd konden worden. Dit was belangrijk voor het verbeteren van de sociale veiligheid van het gebied. Nadeel van deze optie was wel dat daarvoor ook drie woningen opgeofferd moesten worden: één op de begane grond van elk gebouw. Uiteindelijk heeft Leyakkers toch de keu-



Complex Vendelierhof in 2011

ze gemaakt om de bergingen tegen de appartementencomplexen te plaatsen.

Met de gemeente is er in het najaar van 2003 nog even overleg over de procedure die voor de bouwvergunning gevolgd moet worden. Het Vendelierhof is destijds gebouwd op basis van een artikel 19-procedure, en sindsdien is het bestemmingsplan nooit aangepast. Daarom moeten ook de nieuwe bergingen de artikel 19-procedure doorlopen. Na enig uitzoekwerk van de gemeentelijk ambtenaar blijkt dat hiervoor een lichte variant kan worden gekozen. Daarbij wordt het bouwplan vier weken ter inzage gelegd. Wanneer er dan geen reacties op komen, kan de bouwvergunning worden afgegeven. Eind 2003 wordt door Leyakkers de bouwvergunning voor de bergingen en de uitbreiding van de entrees aangevraagd. Bovendien wordt de grondovereenkomst getekend. Hierin zijn ook de gemaakte afspraken over het groen opgenomen. Onder meer staat in de koopakte vastgelegd dat de bosrand moet blijven staan.

In maart 2004 wordt de bouwvergunning voor het bouwen van nieuwe entrees en bergingen verleend. Direct daarna heeft Leyakkers dit gedeelte aanbesteed bij een aannemer. Binnen een maand is een aannemer gevonden, die in mei met de uitvoering van de bouwkundige werkzaamheden begint. Het resultaat wordt uiteindelijk enigszins vertraagd in het najaar van 2004 opgeleverd.

De buitenruimte

Tijdens de realisatie van het bouwkundige gedeelte van het plan gaan ook de voorbereidingen voor de herinrichting van de buitenruimte verder. Eind 2003 is de landschapsarchitect die in 2000 al een visie op het gebied had gemaakt uitgenodigd om ook het ontwerp voor de buitenruimte rond het Vendelierhof te maken. Begonnen is met het maken van een modellenstudie waarbij drie alternatieven tegen elkaar zijn afgezet. In overleg met Leyakkers is vervolgens één van de modellen uitgewerkt in een voorlopig ontwerp. Dit voorlopig ontwerp is met groenspecialisten van de gemeente besproken. Hierbij zijn door

de gemeente nog een aantal opmerkingen gemaakt. In de zomer van 2004 is het definitieve ontwerp gereed, en wordt begonnen met de technische uitwerking. Onderdeel van de technische uitwerking vormt onder meer het verlichtingsplan en het beplantingsplan. Ook is een bestek opgesteld waarin onder andere alle te gebruiken beplanting en materialen zijn opgenomen.

Naast de input van Leyakkers en de gemeente Goirle hebben ook de bewoners en omwonenden twee keer hun mening over de plannen kunnen geven. Leyakkers wilde inspraak van de bewoners in eerste instantie zoveel mogelijk beperken vanwege de hoge doorstroming in het complex. Door het landschapsarchitectenbureau wordt echter benadrukt dat overleg met de bewoners zinvol kan zijn bij het inventariseren van de problemen in het gebied en bij het voorlopig ontwerp. Het plan is uiteindelijk twee keer met bewoners en omwonenden besproken. Daarbij hadden vooral omwonenden inbreng. Zij waren blij dat er iets aan de omgeving van het Vendelierhof gedaan werd, maar wilden wel graag de bosrand achter het complex behouden. Omdat dit al vanaf het begin uitgangspunt was van de plannen leverde dit geen problemen op.

In november 2004 wordt de realisatie van de nieuwe groenvoorziening aanbesteed. Dit wordt gedaan door de landschapsarchitect. Op basis van de door hen gemaakte technische tekeningen maakt het bureau op basis van standaardprijzen een directiebegroting, om te bepalen met welk type aanbesteding gewerkt zal worden. In dit geval is gekozen voor een onderhandse aanbesteding. Hierbij zijn vijf aannemers gevraagd om in te schrijven. Vier van de aannemers komen uit de regio. Een vijfde aannemer van buiten de regio is toegevoegd om een extra controle in te bouwen. Op basis van het totaalbedrag dat de aannemers voor hun werkzaamheden vragen, wordt bepaald met welke aannemer verder wordt gewerkt. Van deze aannemer heeft bureau Elings op basis van de eerder gemaakte directiebegroting de gespecificeerde begroting gecontroleerd. Hieruit kwamen geen bijzonderheden naar voren waardoor de aannemer de opdracht heeft gekregen.

De aannemer begint op 10 januari 2005 met het uitvoerende werk. Tijdens de uitvoering blijkt dat in de grond rondom de woongebouwen veel puin aanwezig is. De aannemer stelt daarom voor om meer grond af te graven en te vervangen dan in eerste instantie voorzien. Dit heeft als voordeel dat onkruid minder snel terugkomt. Leyakkers gaat hiermee akkoord. De buitenruimte wordt verder volgens plan gerealiseerd. In de laatste fase van het project worden in aanvulling op de eerdere bouwkundige maatregelen ook de balkons van de woningen aangepast. In plaats van een spijlenhek wordt getint glas geplaatst waardoor voorbijgangers vanaf de straat geen spullen meer op de balkons zien staan.

Tabel 6.3 Voorgenomen beleid en realisatie

Maatregel	Voorgenomen beleid	Daadwerkelijk gerealiseerd
Basiskwaliteit	Onderdelen van basiskwaliteit bij onderhoud in woningen toepassen.	De meeste onderdelen van de basiskwaliteit worden inderdaad gerealiseerd.
De Schakel	Leyakkers heeft 'ja, mits'-houding ten opzichte van vragen van belanghouders.	Sociaal-cultureel Centrum is gerealiseerd naar aanleiding van vraag belanghouders.
Woningtoewijzing	Elk jaar 40% toewijzen aan jongeren en ook 40% aan senioren.	De doelen zijn in de meeste jaren niet gehaald. Vooral toewijzing aan ouderen blijft achter bij de doelstelling.
Vendelierhof	Verbeteren leefbaarheid door bouwkundige maatregelen en aanpak buitenruimte.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.

Na de oplevering

In het voorjaar van 2005 wordt het project opgeleverd. In de periode daarna zijn de woningen tijdelijk alleen verhuurd aan werkende jongeren. Wanneer er mensen met een minder goed huurdersverleden op de woningen reageren worden zij door Leyakkers in overleg zoveel mogelijk in andere complexen geplaatst. Nadat aan het begin van het project door Leyakkers enkele overlastgevende huurders via de rechter zijn uitgezet wil men na de vernieuwing een goede start maken. Dit is mede mogelijk doordat de medewerkers op het kantoor van Leyakkers in Goirle uit het dorp zelf afkomstig zijn. Zij weten dus wat voor vlees ze in de kuip hebben en kunnen van die kennis gebruik maken.

Conclusie Vendelierhof

Bij de verbinding tussen het strategisch voorraadbeleid en het project Vendelierhof is iets vreemds aan de hand. De chronologische volgorde van beleid en uitvoering is hier namelijk omgedraaid. Het plan voor het Vendelierhof is in eerste instantie vooral ontstaan uit de problemen met de verhuurbaarheid en de leefbaarheid van het complex. Pas na de ontwikkeling van een plan is dit in het beleid opgenomen. Het strategisch voorraadbeleid heeft voor dit project dan ook meer een legitimerende dan een initiërende functie. Het project laat daarmee wel zien wat er gebeurt wanneer complexplannen niet op basis van het strategisch voorraadbeleid worden gemaakt. Er is wel een analyse van de problemen met het complex gemaakt, maar de keuze om het complex te blijven verhuren aan jongeren is alleen impliciet genomen. Deze keuze, die in het strategisch voorraadbeleid wel aan bod had kunnen komen, is zodoende niet afgewogen tegen andere mogelijkheden, maar men is direct verder gegaan met het ontwikkelen van middelen om deze impliciete keuze te implementeren.

6.6 Conclusie: homogeen en betrokken

Homogeen en betrokken. Dat is het implementatienetwerk Leyakkers ten voeten uit. Homogeen als het gaat om de mate waarin Leyakkers zelf het roer in handen heeft bij de uitvoering van beleid. En betrokken als het gaat om het vervullen van de wensen van belanghouders. Hieronder ga ik in op deze typerende kenmerken. Daarna wordt in deze paragraaf ingegaan op de antwoorden die op basis van het onderzoek bij Leyakkers gegeven kunnen worden op

de eerste drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

In tabel 6.3 is voor de onderzochte projecten weergegeven onder welk onderdeel van het voorgenomen beleid het project valt. Ook is aangegeven wat er daadwerkelijk is gerealiseerd.

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Leyakkers verloopt, kunnen we dat typeren als homogeen en betrokken. Het implementatienetwerk is homogeen in de zin dat Leyakkers er zelf een stevig stempel op drukt. In vergelijking met de andere onderzochte corporaties heeft Leyakkers meer mogelijkheden aan haar eigen beleid vast te houden. Niet in de laatste plaats is dat een gevolg van de invloed die belanghouders door de 'ja, mits'-houding op de beleidsvorming van Leyakkers hebben. Daarnaast speelt ook mee dat Leyakkers veel maatregelen uitvoert waar bewoners veel minder sterk bij betrokken zijn dan bij maatregelen als grootschalige renovaties en sloop. Ook speelt mee dat Leyakkers te maken heeft met meerdere kleinere gemeenten in haar werkgebied. Verder had Leyakkers in de onderzochte periode een ruime financiële positie.

Betrokkenheid uit zich bij Leyakkers door de sterke focus op het realiseren van maatschappelijk vastgoed. Het project De Schakel is een van de voorbeelden daarvan. De betrokkenheid van Leyakkers komt ook naar voren bij de meer algemene 'ja, mits'-houding. Het beleid van Leyakkers is erop gericht om op vragen van belanghouders altijd het antwoord 'ja, mits' te kunnen geven. De mits wordt daarbij in de praktijk vooral financieel ingevuld. Bij het project De Schakel is de 'ja, mits'-houding het meest prominent. Daar werd Leyakkers door de directeur zelfs proactief in beeld gebracht in de discussie rond het realiseren van een nieuw sociaal-cultureel centrum. Dat leidde uiteindelijk tot de vraag of Leyakkers de ver- en nieuwbouw van het gebouw wilde realiseren.

Verbindingen tussen beleid en uitvoering: impliciete verbindingen

Volgens het strategisch voorraadbeheerplan uit 2001 wil Leyakkers het beheer van haar woningen zo goed mogelijk laten aansluiten bij de wensen van woonconsumenten op het gebied van prijs, kwaliteit en uitrusting. In de notitie over het strategisch voorraadbeheer wordt deze doelstelling in tekst verder uitgewerkt. Op basis van deze tekstuele uitwerking en onderbouwing worden door een werkgroep de complexen van Leyakkers verdeeld in productgroepen en gelabeld. De werkgroep is de verbindende schakel tussen globale doelstellingen en de maatregelen die in de labels per productgroep zijn opgenomen. Deze verbinding is relatief rekkelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld bij het complex Vendelierhof. Al voorafgaand aan het opstellen van het voorraadbeleid werden er plannen voor het complex gemaakt. Het voorraadbeleid speelde daarbij hooguit een toetsende rol. De basiskwaliteit voor het bestaande bezit en de doelen voor toewijzing aan jongeren en senioren komen wel volgtijdelijk voort uit het voorraadbeleid. Daarbij wordt een inhoudelijke redenering

opgezet om deze maatregelen te koppelen aan de hoofddoelen van het strategisch voorraadbeleid.

De basiskwaliteit voor het bestaande bezit is als bijlage bij het voorraadbeleid gevoegd. Deze lijst is ook verspreid onder de opzichters die de woningen opnemen en eventueel de benodigde maatregelen laten uitvoeren. Het verspreiden van de lijst is zo de verbindende schakel tussen beleid op papier en het werkproces waarin de opzichters de woningen opnemen. Gedurende de onderzochte periode is een aantal werkwijzen ingevoerd die het gebruik van de basiskwaliteit verder borgen. Opvallend is daarbij dat deze en andere verbindingen tussen beleid en uitvoering vaak impliciet tot stand komen. Een voorbeeld is de invoering van een standaardbestek en contracten met vijf aannemers voor de uitvoering van onderhoud in de woningen. De gestandaardiseerde formulieren waarop opzichters de maatregelen voor een woning kunnen invullen stimuleren het gebruik van de basiskwaliteit en vormen zo een verbinding tussen de maatregel op papier en het uitvoeringsproces. Dat dit zo zou uitpakken is echter niet van tevoren beoogd. Het is dat het standaardbestek voortkomt uit hetzelfde gezond verstand dat maakt dat het aansluit bij de basiskwaliteit.

Dagelijkse beslissingen

Besluiten over basiskwaliteit en toewijzing, en besluiten over de projecten De Schakel en Vendelierhof liggen over het algemeen redelijk in het verlengde van het strategisch voorraadbeleid. Bij de basiskwaliteit blijkt dat bijvoorbeeld uit een evaluatie onder de betrokken medewerkers. Er zijn slechts kleine verschillen in de toepassing van de basiskwaliteit. Dat beslissingen in het uitvoeringsproces relatief vaak in het verlengde liggen van het strategisch voorraadbeleid heeft een viertal oorzaken.

Ten eerste is het voorraadbeleid ruim geformuleerd. Door het 'ja, mits'-principe kan worden beargumenteerd dat alles wat uit een vraag van een belanghouder voortkomt onderdeel is van het beleid. Het project De Schakel is daar een voorbeeld van. Een tweede oorzaak zijn de verbindingen die – veelal impliciet – worden gelegd tussen de beleidsmaatregelen op papier en de beslissingen over die maatregelen door de betrokken medewerker. In de derde plaats is het gedeelde gezonde verstand binnen Leyackers een belangrijke oorzaak. Dat gezonde verstand is niet precies in woorden te vangen, maar duidelijk is wel dat het een gedeelde opvatting is over hoe zaken aan te pakken. Door de geringe personele wisselingen bleef ook het gezonde verstand gedurende het proces nagenoeg ongewijzigd. In haar ondernemingsplan prijst Leyackers het gebruik van gezond verstand aan, en ook verschillende respondenten onderstrepen het bestaan ervan. Dagelijkse beslissingen die niet expliciet met het beleid verbonden zijn, liggen door het gebruik van het gezonde verstand toch in lijn met het beleid. Het beleid zelf is immers ook een invulling van het gezond verstand à la Leyackers. Een vierde invloed

op dagelijkse beslissingen die ervoor zorgt dat beslissingen in lijn liggen met het voorraadbeleid is de monitoring van het beleid. Al in 2001 zijn de doelstellingen van 40% toewijzing aan jongeren en 40% toewijzing aan ouderen opgenomen in het strategisch voorraadbeleid. In de eerste jaren werd deze echter niet gemonitord. Vanaf 2004 zijn deze doelen opgenomen in de balanced scorecard. Daardoor wordt elk half jaar in beeld gebracht in hoeverre de doelen gehaald worden. Juist het feit dat de doelstellingen lang niet altijd gehaald worden zorgt ervoor dat de toewijzing aan jongeren en ouderen steeds weer onderwerp van gesprek is. Met de gemeente wordt regelmatig over het realiseren van nieuwbouw voor starters en senioren gesproken. En in 2008 wordt door het managementteam op basis van de balanced scorecard besloten om tijdelijk extra vrijgekomen woningen voor jongeren te bestemmen.

Afwijken tijdens de rit

Leyakkers kan zich door verschillende oorzaken onafhankelijk opstellen. De financiële positie is zonder twijfel goed. Afgezien van enkele individuele complexen is Leyakkers bovendien de enige corporatie in een omvangrijk landelijk gebied met vier relatief kleine gemeentelijke organisaties. Dat geeft de corporatie een sterke positie. In het algemeen zijn de gemeenten waarmee Leyakkers samenwerkt ook genegen om mee te werken aan de plannen van Leyakkers. Niet in de laatste plaats omdat Leyakkers bij het maken van plannen inspeelt op haar belanghouders, zoals de gemeenten. Vanuit de gemeenteraad en een deel van het ambtelijk apparaat was rond het project De Schakel wel weerstand tegenover de inbreng van Leyakkers in het project. Deze weerstand was met name gebaseerd op aannames over de mogelijke verdien-capaciteit die het project voor Leyakkers met zich mee zou brengen. De voorstanders van samenwerking met Leyakkers wonnen de discussie toen duidelijk werd dat Leyakkers geen winst zou maken op het project, en de gemeente de ontwikkeling van De Schakel niet zelfstandig kon uitvoeren.

Ondanks de relatief onafhankelijke positie van Leyakkers laat het zich tijdens de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid wel beïnvloeden. Dit is in de eerste plaats een bewuste keuze die voortvloeit uit de 'ja, mits'-houding. Bij project De Schakel werd in afwijking van de voorgenomen lijst met maatregelen toch een sociaal-cultureel centrum gerealiseerd. Tegelijkertijd paste De Schakel wel in de geest van het 'ja, mits'-beleid. Wat verder opvalt is dat het realiseren van soortgelijke projecten na de start van project De Schakel als een expliciet onderdeel van het beleid is opgenomen.

Afwijken van de uitvoering van de voorgenomen maatregel komt ook voor, bijvoorbeeld bij de maatregel om in 2008 extra woningen voor jongeren te labelen. De woonconsulenten hebben bij hun beslissingen over het adverteren van vrijgekomen woningen te maken met de opdracht van het managementteam om één van elke drie vrijkomende woningen zonder label extra voor jongeren te bestemmen. Bij een besluit over een concrete woning spelen

naast deze opdracht ook andere overwegingen mee: de grootte van de woning en het aantal jongeren dat al in het betreffende huizenblok woont. Het toewijzen van de meest geschikte gezinswoningen aan eenpersoonshuishoudens tot 30 jaar is geen offer dat Leyakkers wil brengen om de 40% toewijzing aan jongeren te halen. Door woonconsulenten de mogelijkheid te bieden om, wanneer ze dat nodig achten, van het beleid af te wijken zorgt Leyakkers ervoor dat ongewenste effecten van het beleid zoveel mogelijk worden voorkomen.

Veel grote afwijkingen van beleid zijn in de projecten van Leyakkers niet gevonden. Waar wordt afgeweken is dat een bewuste keuze om vragen van belanghouders een plek te kunnen geven, of om ongewenste effecten van de beleidsuitvoering te voorkomen.

7 Diffuus ondernemerschap: Vestia in Rotterdam Noord

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord (VRN) centraal. Vestia Rotterdam Noord heeft als onderdeel van een van de grootste Nederlandse corporaties te maken met een centrale directie en staf (Vestia Groep), die een aantal overkoepelende taken uitvoert. Daarnaast heeft Vestia Rotterdam Noord te maken met een apart bedrijfsonderdeel dat voor Vestia Groep de projectontwikkeling voor zijn rekening neemt: Estrade projectontwikkeling. Samen met het grote aantal partijen dat in het Rotterdamse stadsbestuur een rol speelt zorgt dit ervoor dat deze case een zeer diffuus en complex karakter heeft. In geen van de andere cases zijn er zoveel partijen die op een of andere manier bij de uitvoering van het voorraadbeleid betrokken zijn. Dit blijkt ook in de projecten die in dit hoofdstuk worden gevolgd. In paragraaf 7.2 wordt bekeken hoe de integrale wijkaanpak in Schiebroek raakt aan het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord. Hierin komt naar voren hoe lastig het is om de belangen en verwachtingen van de verschillende betrokkenen op elkaar af te stemmen. Bij projecten op het niveau van een gebouw is dat al iets gemakkelijker. Bij zowel het renovatieproject Eliotflat, als bij de verbouwing van een kantoorgebouw tot jongerenhuisvesting aan de Walenburgerweg blijkt echter dat ook deze projecten niet zonder slag of stoot verlopen. De acquisities van grond en gebouwen worden besproken in paragraaf 7.4. Hierbij komen vooral de relaties tussen de verschillende Vestia-onderdelen in beeld. Hieronder wordt als eerste ingegaan op de karakteristieken van Vestia Rotterdam Noord, haar omgeving en het voorraadbeleid. In de paragrafen daarna komen de projecten aan bod. Afgesloten wordt met enkele conclusies op basis van de gevonden data.

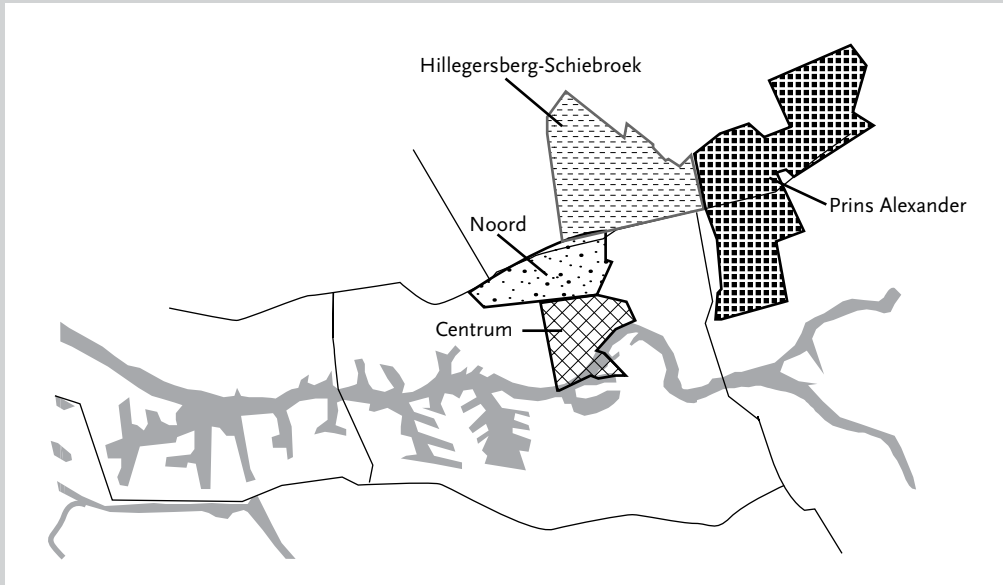
7.1 Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid

De karakteristieken van Vestia Rotterdam Noord (VRN) worden in deze paragraaf geschetst. Daarnaast ga ik in op de bijzondere omgeving waarin de corporatie zich beweegt. Tot slot wordt het strategisch voorraadbeleid geïntroduceerd dat de voorganger van Vestia Rotterdam Noord – Woongoed Rotterdam – in 1999 voor het eerst opstelde.

Corporatie en werkgebied

Vestia Rotterdam Noord is een deelbedrijf van Vestia Groep en heeft ongeveer 7300 woningen in bezit. In 2001 is de voorganger van Vestia Rotterdam Noord – Woongoed Rotterdam – gefuseerd met twee andere corporaties tot Vestia Groep. Op een aantal woningen ten zuiden van de Maas na, zijn de woningen van Woongoed toen geschaard onder het woonbedrijf Vestia Rotterdam Noord. Vestia Rotterdam Noord heeft nu alleen bezit ten noorden van de Maas. De woningen staan in de wijken Zevenkamp, Bergpolder, Liskwartier,

Figuur 7.1 Deelgemeenten in Rotterdam waar woningbezit van Vestia Rotterdam Noord gelegen is



Ommoord, Oosterflank, Centrum, Blijdorp en Schiebroek. Deze wijken vallen onder de deelgemeenten Hillegersberg-Schiebroek, Prins Alexander, Noord en Stadscentrum (zie figuur 7.1).

Bij de fusie tot Vestia is de organisatiestructuur van Woongood Rotterdam gewijzigd. Vestia Rotterdam Noord heeft vanaf 2001 gefunctioneerd met vier afdelingen: de klantenservice, een afdeling Verhuur & Strategie, een afdeling Leefbaarheid & Beheer, en een afdeling Finance & Control. Op de afdelingen Verhuur & Strategie en Leefbaarheid & Beheer werken steeds vier of vijf beleidsmedewerkers. Het strategisch voorraadbeleid was in de eerste periode ondergebracht bij de afdeling Verhuur & Strategie. In een projectgroep werden andere afdelingen betrokken. Na 2005 rouleerde het projectleiderschap voor het strategisch voorraadbeleid tussen de beleidsmedewerkers van de twee afdelingen. In 2009 zijn de beleidsmedewerkers bij een reorganisatie op een nieuwe afdeling Vastgoedbeheer (VGB) terechtgekomen. Daarnaast is er een nieuwe afdeling Verhuur & Sociaal Beheer (VSB) ontstaan. Het strategisch voorraadbeleid wordt nu weer door één vaste beleidsmedewerker getrokken.

Vestia Rotterdam Noord werkt als bedrijfsonderdeel veel samen met Vestia Groep. Deze omvat de directie en de centrale staf van Vestia. Vestia Groep werkt volgens het principe van lokaal ondernemerschap, waarbij de deelbedrijven zoveel mogelijk zelf beslissen over het vastgoed wat zij onder hun hoede hebben. Hoewel Vestia Rotterdam Noord vrij is in het maken van het strategisch voorraadbeleid, is bij concrete investeringsbeslissingen wel goedkeuring nodig van de directie. Daarom wordt over het algemeen wel rekening gehouden met de algemene beleidslijn die binnen Vestia Groep wordt uitgestippeld. De directie van Vestia Groep heeft een aantal van haar taken gedelegeerd naar zogenaamde portefeuillehouders. Deze portefeuillehouders overleggen daarbij regelmatig met vertegenwoordigers van alle deelbedrijven.

Voor het strategisch voorraadbeleid is vooral de portefeuille Klant en Kwaliteit van belang. In het portefeuilleoverleg worden algemene zaken over het strategisch voorraadbeleid besproken. Voorbeelden zijn de software die hiervoor Vestiabreed wordt gebruikt, algemeen beleid dat door de deelbedrijven bij het strategisch voorraadbeleid wordt gebruikt, en de centrale ondersteuning van het opstellen van strategisch voorraadbeleid. Daarnaast is ook de portefeuille Bouwzaken van belang. Binnen deze portefeuille wordt onder meer het beleid met betrekking tot het planmatig onderhoud vastgesteld. Ook houdt men zich bezig met de realisatie van renovatieprojecten. Naast de portefeuilles Klant & Kwaliteit en Bouwzaken, zijn er ook portefeuilles voor Communicatie, ICT en Financiën.

Naast het overleg in de portefeuilles zijn er nog twee andere vormen van overleg tussen Vestia Groep en Vestia Rotterdam Noord. In de eerste plaats zijn er de zogenaamde bilateralen. In dat overleg is enkele keren per jaar afstemming tussen de algemeen directeur van Vestia en de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord. In deze overleggen worden onder andere de begroting en het werkplan van het deelbedrijf besproken. Een tweede overleg van belang, is het Vestiabrede overleg met alle directeurs. In dit overleg komen alle bedrijfsdirecteurs van de Vestiabedrijven bijeen met de centrale directie om over algemene zaken te spreken. Hoewel de centrale directie van Vestia Groep formeel het laatste woord heeft over zaken die Vestia Groep als geheel aangaan, worden zulke zaken in de praktijk meestal gezamenlijk vastgesteld.

Naast Vestia Groep heeft Vestia Rotterdam Noord intern ook te maken met Estrade projectontwikkeling. Estrade is een onderdeel van Vestia Groep dat zich voor de Rotterdamse woonbedrijven van Vestia met het ontwikkelen van projecten bezighoudt. Bij Estrade werken de projectleiders die renovaties, sloop/nieuwbouw en wijkontwikkeling voorbereiden, en met externen zoals aannemers en architecten overleggen. Een tweede, meer informele rol van Estrade is om met hun kennis van het werkgebied zelf ook initiatieven te ontplooien op het gebied van acquisities en projecten. Op basis van het beleid van Vestia Groep komt Estrade soms met dergelijke initiatieven. Wanneer iets een concreet project wordt, wordt dit ondergebracht bij het deelbedrijf dat in het betreffende gebied werkzaam is. Twee van de in dit hoofdstuk beschreven projecten komen mede voort uit een initiatief van Estrade. Dit zijn de wijkaanpak van Schiebroek en de aankoop van het pand aan de Walenburgerweg.

De overlegvorm tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade wordt vooral per project bepaald. Daarnaast zijn er zogenaamde multilateralen. Deze vinden enkele keren per jaar plaats. Naast de directie van Vestia en de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord schuift hierbij ook de directeur van Estrade aan. In deze overleggen wordt de voortgang van de lopende en aankomende projecten besproken.

Vestia Groep en Vestia Rotterdam Noord zijn gehuisvest in dit kantoorgebouw aan het Kruisplein in Rotterdam (foto: CorporatieNL)



In Rotterdam is Vestia met meerdere woonbedrijven actief. Daarom wordt regelmatig overlegd over zaken die op het niveau van de gemeente Rotterdam spelen. Dit gebeurt in het Rotterdamse Bedrijfsdirecteurenoverleg (RBDO). Zoals we hieronder nog zullen zien is in dit overleg bijvoorbeeld gesproken over acquisitiemogelijkheden voor Vestia in Rotterdam.

Naast de reguliere overleggen zijn er natuurlijk ook overleggen op projectniveau of op ad-hoc-basis. Ten opzicht van andere woonbedrijven heeft Vestia Rotterdam Noord een bijzonderheid in de relatie met Vestia Groep en Estrade. Vestia Rotterdam Noord is namelijk gehuisvest in hetzelfde pand als Vestia Groep. Tot 2008 was ook Estrade in dit gebouw ondergebracht.

Beleid

Deze casestudie begint bij het strategisch voorraadbeheerplan dat Woongoed Rotterdam, de voorganger van Vestia Rotterdam Noord, in september 1999 ondersteund door een adviesbureau opstelde. In het corporatieplan van Woongoed Rotterdam wordt strategisch voorraadbeleid in 1998 neergezet als een middel om de missie en visie van de corporatie te vertalen naar het vastgoed. Volgens het corporatieplan wil Woongoed gedifferentieerde producten, activiteiten en diensten bieden voor met name de primaire doelgroep van mensen met lagere inkomens. Klantgerichtheid en marktgerichtheid zijn volgens Woongoed de belangrijkste begrippen bij haar werk.

In het strategisch voorraadbeleid van 1999 is op basis van een portfolioanalyse bepaald hoe goed of slecht de woningen scoren. Daarnaast zijn interne wijkvisies gemaakt voor elke wijk waarin Woongoed bezit heeft. De portfolioanalyse en de wijkvisies leiden samen tot een programma waarin voor elk complex is aangegeven welke concrete maatregelen nodig zijn. Veel woningen worden geconsolideerd, waarbij in sommige gevallen wel extra monitoring plaatsvindt om te zien of er maatregelen in de omgeving worden genomen. Andere woningen worden aangemerkt voor verbetering, sloop, verkoop of huurprijsverlaging.

De wijkvisies uit het strategisch voorraadbeleid zijn in eerste instantie

alleen voor intern gebruik. Tussen 1999 en 2001 worden de wijkvisies echter geactualiseerd en onder de noemer 'Vizier' gedeeld met de buitenwereld. Hiervoor wordt ook input meegenomen van belanghouders zoals de deelgemeenten, bewoners en andere instellingen. Voor alle wijken, behalve Zevenkamp, is in 2001 een Vizier gerealiseerd. Hierin zijn ook weer maatregelen per complex voor de periode 2001-2005 opgenomen. In 2003 is een actualisatie gemaakt van de Vizieren. In brochurevorm zijn hierin enkele aanpassingen bekendgemaakt.

Hoewel de Vizieren een planhorizon tot 2005 hadden, is pas in 2007 het gehele strategisch voorraadbeleid opnieuw onder de loep genomen. Ook nu werd Vestia Rotterdam Noord weer ondersteund door een adviesbureau. Hierbij wordt goed zichtbaar dat Vestia Rotterdam Noord onderdeel is van een groter bedrijf. In 34 punten wordt aangegeven wat op een aantal thema's het beleid van Vestia Groep is, en hoe Vestia Rotterdam Noord hier als deelbedrijf mee om wil gaan. Bij het opstellen van het voorraadbeleid is het procesmodel van Eskinasi (2006) gevolgd. Naast een portefeuillebeleid op hoofdlijnen is ingezoomd op de wijken, en ten slotte op de complexen. Per complex zijn weer een aantal concrete maatregelen aangegeven. Ook zijn er in het beleidsplan gebieden aangewezen waarin acquisitie van grond en gebouwen van belang is.

Sinds het najaar van 2008 wordt gewerkt aan het verankeren van het strategisch voorraadbeleid, en wordt een update gemaakt van de notitie uit 2007. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het versterken van de strategische kop van het voorraadbeleid, als onderbouwing van de nieuwe concrete maatregelen die in het beleid zijn opgenomen.

Uitvoering

In de eerste jaren na 1999 is er binnen Woongood Rotterdam een projectgroep die regelmatig bijeen komt om de projecten uit het strategische voorraadbeleid te bespreken en verder in te vullen. Hierbij worden lopende projecten verder uitgewerkt. Deze structuur wordt binnen Vestia Rotterdam Noord ook na de fusie voortgezet. Later komt de projectgroep bijna alleen nog bijeen op initiatief van de beleidsmedewerker die het voorraadbeleid onder zijn of haar hoede heeft.

De daadwerkelijke uitvoering van maatregelen gebeurt vooral in projecten. Binnen Vestia Rotterdam Noord is het de projectgroep SVB of later individuele beleidsmedewerkers die op basis van het strategisch voorraadbeleid en de begroting het initiatief nemen om de planvorming op te starten. Zij nemen, na goedkeuring van het managementteam, de rol van opdrachtgever op zich, waarbij een projectleider van Estrade de uitvoering op zich neemt.

Naast Estrade spelen ook andere bedrijfsonderdelen van Vestia een rol bij de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid. Timpaan (sinds 2009 Vestia Vastgoeddiensten) speelt een rol bij de verkoop van woningen, en bij het sig-

naleren van kansen om woningen of locaties aan te kopen. De directie van Vestia Groep speelt een rol bij de uitvoering van het voorraadbeleid doordat het de jaarlijkse begroting en concrete investeringsbeslissingen moet goedkeuren.

Vestia Rotterdam Noord heeft bij de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid ook veel te maken met de gemeente Rotterdam en een aantal deelgemeenten. Een aantal overlegstructuren is bij de uitvoering van het voorraadbeleid van belang. Door de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord wordt het contact met de deelgemeenten onderhouden. Vooral bij grotere projecten hebben betrokken medewerkers van Estrade ook rechtstreekse contacten met de deelgemeenten. De afstemming tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade vond in de eerste jaren na de fusie relatief informeel plaats. Dit was op dat moment een logisch gevolg van het feit dat de Estrademedewerker die aan projecten voor Vestia Rotterdam Noord werkt, een oud-Woongoodmedewerker was. Bovendien zaten Vestia Rotterdam Noord en Estrade in deze tijd in hetzelfde gebouw. Nadat bij Vestia Rotterdam Noord en Estrade nieuwe mensen in dienst kwamen, nam de vanzelfsprekendheid van de informele invulling van de afstemming af. In de afgelopen jaren wordt de opdrachtgeversrol vanuit Vestia Rotterdam Noord steeds steviger ingevuld. Deze trend is ook bij andere deelbedrijven van Vestia zichtbaar.

Voor grotere ontwikkelingen zijn ook de overlegstructuren op stedelijk niveau van belang. De gemeente Rotterdam kent een bestuursdienst die op het stadhuis het college van B&W ondersteunt. Dit is de 'centrale stad'. Daarnaast is er een aantal deelgemeenten waarmee Vestia Rotterdam Noord in haar werkgebied te maken heeft. Verder kent Rotterdam gemeentelijke diensten die op projectbasis voor de centrale stad en de deelgemeenten een aantal taken uitvoeren. Omdat de diensten over specialistische kennis beschikken, en voornamelijk per project worden aangestuurd, kunnen zij relatief zelfstandig opereren. Voor de uitvoering van strategisch voorraadbeleid zijn vooral het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en de dienst voor onder meer stedenbouw en volkshuisvesting (dS+V) van belang. Bij Schiebroek zullen we in het kader van het realiseren van een scholencluster ook de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) tegenkomen.

Het OBR is in Rotterdam de regisseur en uitvoerder van de gemeentelijke inzet van grond en geld voor ruimtelijke ordeningsprojecten. Het OBR beheert de grond die in eigendom is bij de gemeente, en is dus een belangrijke speler wanneer plannen worden gemaakt die ook het gemeentelijke grondgebied raken. De dS+V maakt in opdracht van het college of van deelgemeenten ruimtelijke en stedenbouwkundige plannen die als kader van het ruimtelijke beleid worden gebruikt. Daarnaast maakt de dienst ook bestemmingsplannen. JOS is onder meer verantwoordelijk voor de inhoudelijke kant van het Rotterdamse onderwijsbeleid. Vanuit die invalshoek is het betrokken bij het realiseren van vastgoed voor scholen. Omdat Vestia met meerdere deelbedrijven in

Figuur 7.2 Schiebroek-Zuid met enkele belangrijke projectlocaties van Vestia Rotterdam-Noord

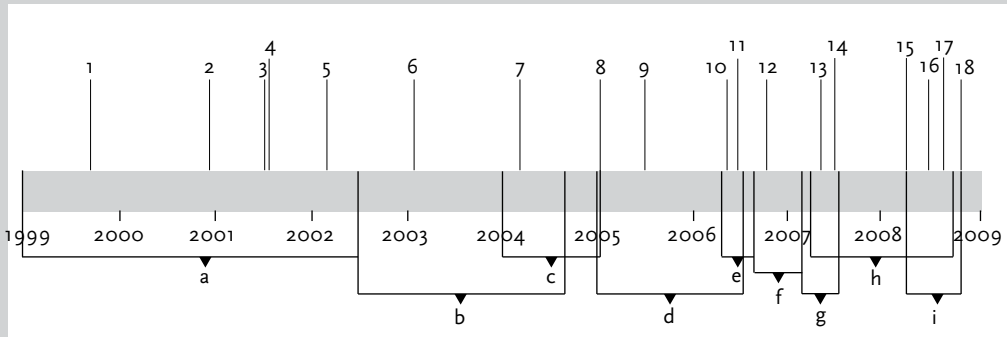


Rotterdam actief is, worden de gesprekken met de centrale stad (de bestuursdienst) en de andere diensten op stedelijk niveau vooral vanuit Vestia Groep en Estrade gevoerd. Via de interne Vestia-overleggen vindt hierover afstemming plaats tussen Vestia Groep, Estrade en het deelbedrijf.

7.2 Schiebroek-Zuid: plannen zonder geld

Schiebroek-Zuid is een gebied in de Rotterdamse deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. Vestia Rotterdam Noord (VRN) is eigenaar van vrijwel het gehele woningbestand in het gebied, dat voor het grootste deel bestaat uit portiek-etagewoningen. Daarnaast zijn er ook een aantal duplexwoningen en eengezinswoningen in het gebied te vinden. In deze paragraaf ga ik in op de manier waarop het beleid van Vestia Rotterdam Noord wordt uitgewerkt in de plannen voor deze wijk. Ook ga ik in op de manier waarop Vestia Rotterdam Noord door Estrade is meegenomen in een verdergaande planvorming voor de wijk.

In figuur 7.2 zijn enkele locaties aangegeven die in de beschrijving terugkomen. Boven de tijdbalk in figuur 7.3 zijn bovendien enkele belangrijke gebeurtenissen aangegeven. Onder de tijdbalk is globaal aangegeven op welke perioden de tussenkopjes in deze paragraaf betrekking hebben.

Figuur 7.3 Tijdbalk Schiebroek-Zuid


1. September 1999 VRN: wijkvisie Schiebroek
 2. December 2000 Schiebroek krijgt geld van stad (OWA).
 3. 2001 Visie Zuidema op Schiebroek-Zuid gereed
 4. 2001 VRN: actualisatie wijkvisie Schiebroek
 5. 2002 Eerste wijkconvenant (HIS en corporaties)
 6. 2003 Initiatief Estrade: ontwikkelkansen inventariseren
 7. Maart 2004 VRN & Estrade: onderzoek Schiebroek
 8. Januari 2005 Opdracht VRN aan Estrade: visiedocument Schiebroek opstellen
 9. 2005 Herijkt wijkconvenant
 10. Mei 2006 Vestia stelt plan Estrade vast
 11. 2006 Eerste concept masterplan gereed
 12. Oktober 2006 Estrade brengt prospectus Schiebroek uit
 13. Mei 2007 Briefwisseling tussen VRN en HIS
 14. Juli 2007 HIS: vaststelling masterplan Schiebroek
 15. 2008 Uitstel overleg gebiedsafspraken
 16. 2008 Rekensessies VRN en Estrade
 17. Augustus 2008 Aankondiging VRN: geen sloop/nieuwbouw
 18. 28 oktober 2008 Stopzetten overleg gebiedsafspraken
- a. 1999 - 2002 Voorraadbeleid en de start van de wijkaanpak
 - b. 2002 - 2004 Estrade gaat in gebiedsontwikkeling
 - c. 2004 - 2005 De omslag bij Vestia Rotterdam Noord
 - d. 2005 - 2006 Verplichte visievorming: het eerste concept-masterplan
 - e. Mei 2006 - augustus 2006 Nieuwe ambities en gepast enthousiasme
 - f. September 2006 - maart 2007 Personele wisselingen op het stadhuis en bij de gemeentelijke diensten
 - g. Maart 2007 - juli 2007 Een absurd tekort en de fasering van de portiekflats
 - h. April 2007 - september 2008 Gebiedsafspraken en interne rekensessies
 - i. April 2008 - oktober 2008 Het einde van de integrale wijkaanpak

Voorraadbeleid en de start van de wijkaanpak

In het strategisch voorraadbeleid van 1999 is door Woongoed, de rechtsvoorganger van Vestia Rotterdam Noord, een korte wijkvisie voor Schiebroek opgenomen. Uit de wijkvisie komt het beeld naar voren van een populaire wijk. Volgens het plan is er wel een onderscheid te maken tussen Schiebroek-Noord en Schiebroek-Zuid. In het zuidelijke deel zijn de woningen verouderd en voor veel doelgroepen ongeschikt. Woongoed wil in dat gebied tegemoet komen aan de vraag van gezinnen met kinderen, voor wie op dat moment te weinig woningen zijn. Ook wil men inzetten op ouderen. Belangrijkste maatregel is de voorgestelde sloop van woningen in de Adriaan Kluitstraat, De Blecourtstraat en Krabbestraat. Op deze plekken wil men nieuwe woningen voor gezinnen en ouderen realiseren.

Terwijl door Woongoed aan het strategisch voorraadbeleid wordt gewerkt is de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek (HIS) al een tijdje in overleg met de centrale stad over wijkaanpak. Vanuit de gemeente Rotterdam zijn in de jaren negentig wijken aangewezen voor de wijkaanpak. Zulke wijken kregen naast geld ook ambtelijke ondersteuning vanuit de centrale stad. Daarnaast konden wijken worden aangedragen voor de overige wijkaanpak (OWA). Daarbij was wel geld beschikbaar maar geen extra ambtelijke ondersteuning. De

portefeuillehouder van de deelgemeente heeft Schiebroek-Zuid voor de OWA voorgedragen. Toenmalig wethouder Herman Meijer vond Schiebroek-Zuid hiervoor te klein, en gaf aan dat dan heel Schiebroek in de aanvraag moest worden meegenomen. Het traject om heel Schiebroek voor de OWA in aanmerking te laten komen is in 1998 ingezet. De deelgemeente heeft daarbij een strategische investeringsvisie voor heel Schiebroek gemaakt. In 1999 werd deze goedgekeurd door de centrale stad. Om voor OWA-geld in aanmerking te komen moest de investeringsvisie nog wel verder worden geconcretiseerd. Hiervoor is een plan met 30 projecten opgesteld, voornamelijk op het gebied van sociaal beheer. In december 2000 besluit de gemeenteraad om vier miljoen euro voor de plannen van Schiebroek beschikbaar te stellen.

In 2000, vlak na de vaststelling van het strategisch voorraadbeleid door Woongood en de toekenning van het OWA-geld aan de deelgemeente, rond de corporatie een al in 1997 gestart project af. Daarbij zijn 840 portiekwoningen in Schiebroek-Zuid aan de binnenkant gemoderniseerd. Er zijn onder meer verbeterpakketten voor de douche gerealiseerd. In hetzelfde jaar gaat stede­bouw­kundig bureau Zuidema voor de deelgemeente HIS en de corporaties PWS en Woongood aan de slag met het ontwikkelen van een visie op het gebied Moltzerhof-Donkersingel-Voetiushof. In 2001 – Woongood is dan inmiddels een onderdeel van Vestia geworden – is de stede­bouw­kundige visie klaar. Het resulteert in een aantal nieuwbouwprojecten, waaronder een project waarbij Vestia op de plek van een te slopen gymzaal aan de Donkersingel nieuwe woningen zal realiseren. Daarnaast wordt naar aanleiding van het plan binnen Vestia Rotterdam Noord ook opgemerkt dat er nagedacht moet gaan worden over sloop en nieuwbouw van een deel van de 840 portiekwoningen in het gebied.

In 2001 wordt verder het strategisch voorraadbeleid geactualiseerd. Voor elke wijk worden ‘Vizieren’ uitgebracht. Zo ook voor Schiebroek. Hierin is te lezen dat de wijk in de top 10 staat van meest populaire wijken onder woningzoekenden in de Rotterdamse stadsregio. Vooral gezinnen met kinderen willen er graag wonen. Kanttekening is, net als in 1999, dat er maar weinig goede woningen voor deze doelgroep te vinden zijn. Met een aantal kleinere ingrepen wil men hier iets aan doen. Hoewel er volgens het Vizier geen grote leefbaarheidsproblemen zijn, wil Vestia Rotterdam Noord op een aantal plekken wel actie ondernemen op dit gebied. In 2001 wordt door Vestia Rotterdam Noord ook een bewonersonderzoek in Schiebroek gedaan. Hieruit blijkt dat het beleid van Vestia Rotterdam Noord voldoet aan de wensen van de bewoners. Tijdens de bespreking van het rapport wordt nog eens gesteld dat Vestia geen grootscheepse stadsvernieu­wingsactiviteiten zal ontplooiën. Door het doorex­ploiteren van het huidige bezit draagt Vestia Rotterdam Noord volgens het verslag voldoende bij aan het huisvesten van de primaire doelgroep van sociale huisvesting.

Nadat vanuit de Overige Wijkaanpak (OWA) geld voor Schiebroek is vrijge-

maakt, huurt de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek samen met de corporaties PWS, Com-wonen en Vestia vanaf 2001 een externe procesleider in om een convenant tussen deelgemeente en corporaties op te stellen over de vernieuwingen in de wijk. Hierbij wordt onder andere het stedenbouwkundige plan van Zuidema als input gebruikt. In eerste instantie willen de partijen zich vooral richten op het zuidelijke deel van Schiebroek. Dit is ook het gebied waarvoor Zuidema een stedenbouwkundige visie heeft gemaakt. Er is een aantal redenen waarom uiteindelijk toch in het noorden van de wijk wordt begonnen met de wijkvernieuwing. In de eerste plaats is er het standpunt van Vestia Rotterdam Noord dat men geen grootschalige wijkvernieuwing wil ontplooiën. Een andere reden om in het noorden van Schiebroek met de wijkvernieuwing te beginnen is het feit dat een bewonersgroep van een complex van Com-wonen al enige jaren vraagt om renovatie. Zij weet de deelraad en het bestuur van Com-wonen ervan te overtuigen om dit project als eerste op te pakken. In het eerste kwartaal van 2002 wordt na stevige onderhandelingen overeenstemming bereikt over het convenant. Een belangrijk discussiepunt is de positie van de sociale huurwoningen in de wijk. De deelgemeente ervaart het als negatief dat er een grote instroom van mensen vanuit Rotterdam-Zuid naar de wijk komt. Het gaat daarbij veelal om mensen die vanwege de herstructurering op Zuid uit hun woning moeten verhuizen, en daardoor een urgentieverklaring hebben. Voor hen zijn de goedkope woningen in Schiebroek erg aantrekkelijk. Daarbij komt dat de deelgemeente graag terugkeergaranties wil geven aan mensen die in Schiebroek zelf uit hun woning moeten vanwege de herstructurering. Vestia Rotterdam Noord wil echter geen onderscheid tussen maken tussen Schiebroekse terugkeerders en instromers van Rotterdam-Zuid. De discussie vormt voor Vestia Rotterdam Noord bijna een breekpunt in de onderhandelingen, maar uiteindelijk wordt er toch een compromis afgesproken waarbij de woningen via het aanbodmodel worden toegewezen. Lang duurt de overeenstemming niet. Nog voordat het convenant in de loop van 2002 daadwerkelijk wordt ondertekend, wordt door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord alweer besloten om de eerder voorgestelde sloopplannen voor een aantal eengezinswoningen uit te stellen tot 2009. Dan zijn de woningen financieel volledig afgeschreven.

In het convenant wordt ten opzichte de plannen die door Vestia Rotterdam Noord ook al in het strategisch voorraadbeleid waren opgenomen één nieuw project toegevoegd. Naast een complex in de Adriaan Kluitstraat en een aantal eengezinswoningen wordt door Vestia Rotterdam Noord nu ook een project op de plek van een oude gymzaal aan de Donkersingel ontwikkeld. Men blijft zich echter op het standpunt stellen dat er geen grootschalige ontwikkelingen in de wijk nodig zijn.

Vanaf 2002 gaat Vestia Rotterdam Noord dus aan de slag met de projecten Donkersingel en Adriaan Kluitstraat. Bij de Donkersingel wordt in eerste instantie nog een discussie gevoerd over het gebrek aan buitenruimte bij

de woningen. Uiteindelijk wordt echter door Vestia Rotterdam Noord besloten om toch met de planvorming te starten. Gedurende de planvorming zorgt gebrek aan goede parkeeroplossingen ervoor dat de planvorming zich lange tijd voortsleept. In 2008 wordt het project tijdelijk stopgezet. Het project Adriaan Kluitstraat wordt in eerste instantie ontwikkeld met een zorgpartij die op een naastgelegen locatie vastgoed bezit. In 2004 blijkt echter dat het gezamenlijk ontwikkelen van een woonzorgzone niet haalbaar is. In de jaren daarna gaat Vestia zelfstandig verder met alleen de eigen locatie. Uiteindelijk worden bestaande woningen vervangen door eengezinskoopwoningen.

Estrade gaat in gebiedsontwikkeling

Na de fusie van drie corporaties tot Vestia werd Estrade projectontwikkeling BV gezamenlijk eigendom van Vestia en een corporatie uit Dordrecht. Estrade verzorgt voor beide corporaties de ontwikkeling van projecten. Rond 2002 wordt Vestia volledig aandeelhouder van Estrade. Daarna wordt het bedrijf van een aparte BV omgevormd tot een bedrijfs onderdeel van Vestia Groep. Als vervolg op de organisatorische veranderingen vond ook een uitbreiding van de taken plaats. Estrade werd vanuit Vestia Groep gevraagd om de acquisitie van grond en gebouwen voor Vestia op een meer gestructureerde manier op te pakken.

Door de toenmalige directeur van Estrade is begin 2003 het initiatief genomen om de ontwikkelingskansen voor Vestia te inventariseren. Vanuit Vestia Groep kwam de vraag aan Estrade om te reageren op een nota van de gemeente Rotterdam over het bouwprogramma voor de langere termijn. De directeur van Estrade stelde echter voor om los van de gemeentelijke plannen eens te brainstormen over de vraag welke gebieden voor Vestia interessant zijn. Hierbij kwam ook Schiebroek in beeld. De toenmalig directeur heeft in 2003 een stapje terug gedaan, en is voor Estrade als conceptontwikkelaar gaan werken. Vanuit die functie nam hij ook het daadwerkelijk signaleren van ontwikkelingskansen op zich. In Schiebroek is de conceptontwikkelaar in 2003 en 2004 gesprekken aangegaan met allerlei organisaties in de wijk. Er is onder andere met scholen gesproken. Hieruit is het idee voor de realisatie van een scholencluster ontstaan. In 2004 zijn met de woonbedrijven bovendien sessies gehouden over acquisitie en andere ontwikkelingskansen. Daarmee kwam de ontwikkeling van Schiebroek ook bij Vestia Rotterdam Noord in beeld (zie ook paragraaf 7.4).

De trekkersrol van Estrade voor de vernieuwing van Schiebroek werd concreter in het overleg met de diensten dS+V en OBR. Bij het maken van productieafspraken tussen de centrale stad en Vestia Groep werd in september 2003 besloten om Vestia Groep in Zuidwijk als experiment tot integraal gebiedsontwikkelaar te benoemen. Binnen Vestia Groep is dat door Estrade opgepakt. Later, in 2004, is Schiebroek aangewezen als negentiende herstructureringswijk van Rotterdam. De reden is op dat moment dat er al veel losse sloop- en nieuwbouwplannen waren gedefinieerd voor de wijk. De aanwijzing bete-

Sportvelden van voetbalvereniging Leonidas. Op de achtergrond de portiekflats van Vestia Rotterdam Noord



kent dat er vanuit de diensten dS+V en OBR extra ondersteuning aan de deelgemeente ter beschikking staat. In tegenstelling tot de 18 andere herstructureringswijken krijgt Schiebroek-Zuid geen subsidie uit het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV-II), omdat de wijk volgens dS+V niet aan alle relevante rijkscriteria voldoet. Het voorstel over de ISV-II-wijken wordt in juli 2004 goedgekeurd door de gemeenteraad.

Bij dS+V richtte men zich in de periode rond 2004 vooral op de wijken die hoog op de lijst voor ISV-II-gelden stonden. Schiebroek hoorde daar niet bij. Door dS+V zijn wel enkele studies gedaan over de wijk. Bovendien is in 2004 een start gemaakt met de ontwikkeling van een nieuw bestemmingsplan. Verder is men in gesprek gegaan met de corporaties in het gebied. Vanuit dS+V werd daarbij aangestuurd op het maken van een masterplan voor Schiebroek. Tijdens de gesprekken met de corporaties bleek dat alleen Vestia een grootschalige aanpak in het gebied wilde gaan trekken. Bij gesprekken tussen de betrokken directeuren van dS+V en Estrade is afgesproken dat Estrade als gebiedsontwikkelaar een integraal plan voor Schiebroek-Zuid zou gaan maken. Vanuit Estrade was de in hun ogen matige samenwerking tussen de dS+V en de deelgemeente een van de redenen om dit voor te stellen. Estrade zou mogelijk de impasse in het overleg tussen de deelgemeente en de diensten kunnen doorbreken.

Over de financiën van het integrale plan voor Schiebroek-Zuid werd afgesproken dat de door Estrade gemaakte plankosten later in de stichtingskosten van de afzonderlijke projecten zouden worden opgenomen. Met betrekking tot de financiering van die projecten had Estrade bovendien als voorwaarde dat er een bijdrage uit de ISV-II-gelden zou moeten komen. Ook wilde Estrade de sportvelden van Leonidas bebouwen. Over deze voorwaarden worden echter geen afspraken op papier gezet. Door de directeuren van OBR en dS+V is wel aangegeven dat men hier in een latere fase wel uit zou komen. Op basis daarvan ging Estrade verder met de gesprekken in de wijk, en maakt het een begin met het opstellen van een integrale visie.

De omslag bij Vestia Rotterdam Noord

Volgens Vestia Rotterdam Noord is Schiebroek een populaire wijk. In 2001 en 2002 wordt enkele malen benoemd dat men geen grootschalige stadsvernieuwingactiviteiten in het gebied voor zich ziet. In 2003 wordt in de actualisatie van het Vizier (wijkvisie) voor Schiebroek wel gesteld dat dit de wijk is waar Vestia Rotterdam Noord het meeste sloop en nieuw bouwt. De maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid van 1999 worden in de actualisatie nog eens op een rij gezet. Voor de 840 portiekflats in het gebied wordt in het Vizier aangegeven dat men hier te maken heeft met overlast van een aantal bewoners. Het plan is dan nog om deze mensen steviger aan te pakken en daarnaast de portiekflats en de buitenruimte te verfraaien.

Pas in 2004 verschuift de visie van Vestia Rotterdam Noord in de richting van grootschalig fysiek ingrijpen. Dit gebeurt op initiatief van Estrade. Estrade weet de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord ervan te overtuigen dat er in Schiebroek kansen liggen voor grootschalige ontwikkelingen. Ook de directeur van dS+V spreekt een keer met de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord over de wijk. In april 2004 wordt in het projectenoverleg tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade besproken dat door Estrade wordt onderzocht of op de sportvelden van Leonidas in Schiebroek-Zuid plannen kunnen worden ontwikkeld. Ook wordt in dit overleg gesproken over de eerder al in gang gezette ontwikkeling van een scholencluster rond het RandstadRailstation. In november 2004 is er een eerste formeel overleg tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade over het ontwikkelen van een integrale visie op Schiebroek-Zuid. Vanuit Vestia Rotterdam Noord is het managementteam en een beleidsmedewerker bij dit overleg betrokken. Als aanleiding om een visie te gaan ontwikkelen wordt in het overleg een locatiestudie van dS+V genoemd. Als vervolg op het overleg met Estrade zet een beleidsmedewerker van Vestia Rotterdam Noord de visie voor Schiebroek uiteen in een korte memo. Hierin wordt aangegeven dat Vestia Rotterdam Noord ziet dat het bezit in Schiebroek kwetsbaar is. Direct na deze inleidende constatering vervolgt de memo met te stellen dat de 840 portiekflats als gevolg van eerdere investeringen een hoge boekwaarde hebben. Drastisch ingrijpen is daarom op korte termijn niet haalbaar. Vestia Rotterdam Noord wil uitgaan van kleinschalige sloop, waarbij wordt aangetekend dat rekenmodellen nog moeten uitwijzen of dat haalbaar is. In het vervolg van de visiememo wordt voortgeborduurd op het eerdere beleid. Vestia Rotterdam Noord wil in Schiebroek meer woningen voor gezinnen en voor ouderen realiseren. Op basis van de visiememo geeft Vestia Rotterdam Noord in januari 2005 formeel de opdracht aan Estrade om een uitgebreid visiedocument op te stellen over het bezit in Schiebroek-Zuid.

Verplichte visievorming: het eerste concept-masterplan

Terwijl Estrade in de weer is met het opstellen van een integrale visie voor Schiebroek-Zuid, gaat de deelgemeente in 2005 aan de slag met een herijking

van het convenant uit 2002. Het herijkte convenant wordt halverwege 2005 door de deelgemeente en de corporaties vastgesteld. Op het gebied van groot-schalige renovaties, sloop en nieuwbouw bevat het voor Vestia Rotterdam Noord slechts marginale inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het convenant uit 2002. In tegenstelling tot het convenant van 2002 wil de centrale stad het herijkte convenant echter niet ondertekenen. Daartoe geadviseerd door OBR en dS+V stelt wethouder Pastors dat er een bredere visie op Schiebroek moet komen in de vorm van een masterplan. Op basis daarvan kunnen dan gebiedsafspraken tussen de centrale stad en de corporaties worden gemaakt. Het voordeel daarvan is dat gebiedsafspraken een zwaardere status hebben dan een convenant. Wat ook meespeelt, is dat Pastors sowieso geen voorstander is van een regierol voor de deelgemeente op dit vlak. De wethouder geeft aan dS+V de opdracht om een masterplan op te stellen.

Als de projectleider van dS+V aan de slag gaat is het proces voor de herijking van het convenant nog bezig. Vooral de deelgemeente ziet de ontwikkeling van het masterplan als ongewenste bemoeienis van de centrale stad met de deelgemeente. Ook de corporaties vragen zich af wat de meerwaarde van het masterplan is ten opzichte van het convenant. Alleen bij Vestia ziet men echter wel aanknopingspunten voor medewerking aan het masterplan. De plannen die Estrade ontwikkelt kunnen immers in het masterplan worden ingebracht. Als Estrade haar plannen tijdens een workshop voor het masterplan presenteert wordt er door de deelgemeente en de andere corporaties echter nauwelijks op gereageerd. De projectleider van dS+V maakt daarop een rondje langs alle partijen om hun ideeën alsnog op tafel te krijgen. Op basis van deze bilateralen wordt een stuk geschreven, waarin een aantal elementen van de Estradepannen worden overgenomen. In de zomer van 2006 verschijnt op basis van de discussie over dat stuk het eerste concept-masterplan. In het concept-masterplan wordt aangegeven dat met de afzonderlijke corporaties nog gebiedsafspraken zullen worden gemaakt.

Nieuwe ambities en gepast enthousiasme

Vlak voor de oplevering van het concept-masterplan, in mei 2006, wordt door Estrade een samenvatting van haar visie op Schiebroek gepresenteerd aan Vestia Rotterdam Noord en Vestia Groep. De visie kent zes dragers. In de eerste plaats wil men bewoners een wooncarrière in de wijk kunnen bieden, wat betekent dat er zowel goedkope als duurdere woningen in de wijk aanwezig moeten zijn. De tweede drager is de aanleg van een kruispunt bij het RandstadRailstation Melanchtonweg, waardoor de bereikbaarheid van de wijk verbetert. Ten derde voorziet de visie in communitybuilding. Hiervoor zal Vestia Rotterdam Noord woningen gaan toewijzen op basis van de leefstijl van de huurder. Met deze drager wil men de buurtbinding en het buurtgevoel stimuleren. Het realiseren van een scholencluster bij het RandstadRailstation is de vierde drager van de visie op Schiebroek. Als vijfde wordt het realiseren van



Het Melanchtonpark is in 2006 een van de dragers van de visie van Estrade

woningbouw rondom de entree van de wijk – de Melanchtonweg – genoemd. Dit betreft onder andere de sportvelden van Leonidas. Tot slot is het vernieuwen van het Melanchtonpark een drager van de visie.

Het tekort op de globale begroting van de plannen van Estrade is twintig miljoen euro, waarbij al tien miljoen euro aan subsidie uit de ISV-II gelden als inkomsten worden meegenomen. Voorgesteld wordt dat de gemeente en Vestia elk nog eens tien miljoen euro bijdragen. De visie wordt begin mei door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord goedgekeurd. Vestia Rotterdam Noord heeft dan al bijna een half jaar een nieuwe bedrijfsdirecteur. Dit is zijn eerste grote besluit over Schiebroek. Na de goedkeuring van Vestia Rotterdam Noord wordt de visie van Estrade ook door de directie van Vestia Groep goedgekeurd. Door dS+V wordt rond dezelfde tijd een notitie opgeleverd waarin de contouren van een gebiedsafspraak over Schiebroek beschreven staan. In deze notitie zijn belangrijke onderdelen van het plan van Estrade opgenomen. Met enig voorbehoud gaat de contourennotitie ervan uit dat Vestia sloop en nieuwbouw zal realiseren binnen het huidige woningbezit, een scholencluster bij het RandstadRailstation zal bouwen, en – afhankelijk van de marktsituatie – in aanmerking komt voor het bouwen van extensieve en exclusieve woonmilieus op de voetbalvelden bij het Melanchtonpark.

Snel na het verschijnen van het Estradeplan en de contourennotitie is er een overleg tussen het OBR, dS+V, Vestia Groep, Vestia Rotterdam Noord en Estrade ter voorbereiding van de gebiedsafspraak over Schiebroek. De notulist van dS+V noteert dat er vanuit de diensten ‘gepast enthousiasme’ is voor de plannen van Vestia. Wel vindt men het tekort op de begroting aan de hoge kant. In het overleg wordt besproken dat de boekwaarden op de portiekflats, de plannen voor relatief veel nieuwe sociale woningbouw en de hoge ambitie met betrekking tot de buitenruimte hiervan de belangrijkste oorzaken zijn. De opbrengsten van het plan zijn volgens de diensten voorzichtig ingeschat. Door het scholencluster komen bijvoorbeeld elders locaties voor woningbouw vrij. Dit is in de begroting niet meegenomen.

In het overleg tussen Vestia, dS+V en OBR wordt ook besproken dat de

gesprekspartners twijfels hebben over het enthousiasme van de deelgemeente over de plannen. Het feit dat er een nieuw dagelijks bestuur is wordt echter als kans beschouwd. In juni gaan de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord en de conceptontwikkelaar van Estrade samen bij de nieuwe deelraadvoorzitter op bezoek op over de plannen te praten. Deze blijkt vooral enthousiast over de dragers over het inspelen op de aanwezige woonstijlen en het vormen van communities. Met betrekking tot het scholencluster zijn er op dat moment nog wel reserves. In een later gesprek toont de deelraadvoorzitter zich enthousiaster over dit onderdeel van de planvorming. Wel wil de deelgemeente de planvorming meer naar zich toe trekken. De plannen van Vestia moeten binnen het masterplan worden opgenomen. De deelgemeente en Vestia Rotterdam Noord zijn het erover eens dat het concept-masterplan te weinig enthousiasme uitstraalt.

De nieuwe deelraadvoorzitter wil een hoger ambitieniveau voor het masterplan. Op zijn initiatief wordt door het bestuur van de deelraad in de zomer van 2006 besloten om een aantal uitgangspunten te formuleren als onderlegger voor het uiteindelijke masterplan. Het verleggen van de focus van Schiebroek-Noord naar Schiebroek-Zuid is het eerste nieuwe uitgangspunt. Dit is belangrijk omdat de deelgemeente ziet dat de sociale problemen in dit gebied groter worden, en steeds meer vergelijkbaar worden met problemen in buurten in Rotterdam-Zuid. Een ander uitgangspunt is dat een hogere ambitie wordt gevraagd voor de ontwikkeling van de buitenruimte. Verder wordt de ontwikkeling van de Melanchtonweg, de belangrijkste toegangsweg tot Schiebroek-Zuid, een prominenter onderdeel van de planvorming. Randvoorwaarde is ook het behoud van de singelstructuur, een van de sterke punten van de wijk. Op 9 augustus 2006 worden deze uitgangspunten per brief naar de deelraad gestuurd.

Personele wisselingen op het stadhuis en bij de gemeentelijke diensten

Eind augustus 2006 wordt er door dS+V, Vestia Rotterdam Noord en Estrade opnieuw overlegd over de stand van zaken in Schiebroek. In het overleg komen een aantal mogelijke valkuilen voor de planvorming naar voren. In de eerste plaats zijn er nieuwe mensen bij het OBR en dS+V. Niet alleen zijn er nieuwe medewerkers aan Schiebroek gekoppeld, ook de directeur van dS+V is vertrokken. Verder is wethouder Pastors (Leefbaar Rotterdam) na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 opgevolgd door Hamit Karakus (PvdA). De nieuwe wethouder vaart een andere koers dan zijn voorganger. In tegenstelling tot Pastors wil Karakus bijvoorbeeld veel meer beslissingen overlaten aan de deelgemeenten. Het is aan Vestia en Estrade om de nieuwe mensen straks te overtuigen van hun plannen voor Schiebroek. Bij dS+V speelt mee dat men ook gecharmeerd is geraakt van een visie van landschapsarchitect Adriaan Geuze: hij ziet Schiebroek als een kansrijk gebied voor laagbouw. In het overleg komt ook naar voren dat Schiebroek weliswaar is aangewezen als negen-

tiende herstructureringswijk van Rotterdam, maar dat er geen ISV-II-geld voor is. Tot slot wordt benoemd dat men nog altijd twijfels heeft over het commitment van de deelgemeente op het ambtelijke vlak.

In oktober 2006 leidt het werk van Estrade tot een prospectus voor Schiebroek-Zuid. In brochurevorm worden hierin nogmaals de zes dragers voor het gebied geschetst, zoals die eerder al in mei 2006 waren gepresenteerd. Na de presentatie van het prospectus wordt langs drie lijnen verder gewerkt aan de planvorming voor het Vestiagebied. In de eerste plaats wordt onder leiding van een nieuwe projectleider van OBR een tweede poging gedaan om tot een masterplan voor Schiebroek te komen. De projectleider die vanuit dS+V de eerste ronde van het masterplan heeft getrokken is vervangen op initiatief van de deelgemeente, hoewel formeel gezien de centrale stad opdrachtgever was van het eerste concept-masterplan. De kersverse wethouder, die voor de verkiezingen campagne voerde voor meer autonomie bij de deelgemeenten, liet het passeren. Ook binnen de dS+V werd het verzoek van de deelgemeente geaccepteerd. Niet in de laatste plaats omdat de dienst op dat moment zonder directeur zat. De voormalige directeur was op dat moment net weg. Na de vervanging van de projectleider stuurde de deelgemeente haar hierboven beschreven brief met nieuwe uitgangspunten voor het masterplan. Belangrijke onderdelen uit het plan van Estrade worden uiteindelijk in het masterplan opgenomen. De ontwikkeling van het masterplan wordt regelmatig besproken in het opdrachtgeversoverleg en het coördinatieoverleg. In beide overleggen zijn bestuurders of medewerkers afgevaardigd van de deelgemeente, dS+V, OBR, Vestia Rotterdam Noord, Estrade en de andere corporaties met bezit in Schiebroek.

Een tweede lijn is in het najaar van 2006 de ontwikkeling van het scholencluster. Om dit te coördineren heeft Estrade een externe projectleider ingehuurd die de betrokken partijen op een lijn moet krijgen. In eerste instantie is er enige discussie over de vraag of het realiseren van het scholencluster wel voldoende draagvlak heeft bij de deelgemeente. Na enige gesprekken met de deelraadvoorzitter lijkt er wel voldoende draagvlak te zijn. Al snel gaat echter ook de afdeling Onderwijshuisvesting van de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) van de gemeente Rotterdam zich met de planvorming bezighouden. JOS ziet twee beren op de weg voor het scholencluster. Ten eerste stelt JOS dat voorafgaand aan het maken van gedetailleerde plannen eerst een deelgemeentelijke visie op de onderwijshuisvesting moet worden ontwikkeld. Een tweede probleem is dat de concentratie van scholen ervoor zorgt dat er meer dan 600 leerlingen op één locatie komen. Dat is in strijd met het beleid van de centrale stad. Los van de inhoudelijke bezwaren is JOS ook verbaasd dat Vestia voor zichzelf een grote rol ziet weggelegd bij het ontwikkelen van schoollocaties. Estrade gaat daarop met JOS in gesprek om medewerking te krijgen voor de uitvoering van de plannen voor het scholencluster.

De derde lijn wordt gevormd door de gebiedsafspraken. Hierin moeten uit-

eindelijk afspraken worden gemaakt tussen de centrale stad en Vestia over welke plannen worden uitgevoerd en wie welk bedrag moet gaan betalen. Het scholencluster is hiervan een onderdeel, maar ook de bebouwing van de sportvelden en de vernieuwing van het gebied met de portiekflats met de hoge boekwaarden worden in dit kader besproken. Estrade probeert met een aantal presentaties en een flitsende brochure de nieuwe mensen bij dS+V en OBR te overtuigen van de plannen voor Schiebroek. Bij de diensten is men echter terughoudend. De dS+V neemt de bezwaren van JOS met betrekking tot het scholencluster over. Ook stedenbouwkundig zijn er grote bezwaren. Zo vindt dS+V de nabijheid van het RandstadRailstation geen meerwaarde voor de niet-regionale scholen. Wel wordt opgemerkt dat dS+V het belangrijk vindt om energie in de locatie te steken. Het OBR wil, als uitvoerder van het college van B&W, nog geen uitsluitel geven over de sportvelden. De winst van woningbouw op de sportvelden zou gebruikt kunnen worden om onrendabele ingrepen elders in de wijk te financieren. Ook de deelraadvoorzitter stelt in een overleg dat Vestia deze opbrengsten nodig heeft om ook sociale woningbouw te kunnen realiseren. Tegelijkertijd ziet de deelgemeente ook dat het nieuwe stadsbestuur prioriteit geeft aan de wijkaanpak in Rotterdam-Zuid. Daarom ziet de deelgemeente het masterplan voor Schiebroek ook als onderbouwing van een vraag naar geld. De deelraadvoorzitter gaat wel alvast met de wethouder praten over dit punt. Begin 2007 zijn er echter nog geen afspraken gemaakt, en raakt het overleg over de gebiedsafspraken langzaam in een impasse.

Een absurd tekort en de fasering voor de portiekflats

De nieuwe bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord is in november 2005 op de rijdende trein van de wijkaanpak gestapt, en heeft zo meegedraaid in de verdere planvorming. Terwijl de trein van de planvorming steeds sneller gaat rijden, ontstaat in het najaar van 2006 de eerste twijfel bij de bedrijfsdirecteur over de wijkaanpak. De plannen die Estrade in mei en oktober 2006 oplevert zijn voorzien van een globale kostenopstelling. Alles bij elkaar is er volgens deze globale berekeningen een tekort van twintig miljoen euro op de hele wijkaanpak. Bovendien is er geen zekerheid over de toekenning van tien miljoen euro aan ISV-II-subsidies. In september 2006 wordt het tekort door de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord in een handgeschreven aantekening bij een gespreksverslag een absurd bedrag genoemd. Er wordt bij Estrade en Vestia Groep aangedrongen op een veel verder uitgewerkte kostenopstelling.

Eind 2006 en begin 2007 wordt de stedenbouwkundige planvorming verder voortgezet. De twijfels over de financiële onderbouwing blijven in eerste instantie echter op de achtergrond. In mei 2007, kort voor de vaststelling, wordt het bij Vestia Rotterdam Noord echter duidelijk hoe het masterplan eruit zal gaan zien. Voor het gebied met de portiekflats van Vestia zijn de

ambities nog hoger dan in het eerdere prospectus van Estrade. Vestia Rotterdam Noord is hier niet blij mee. In een intern overleg tussen Vestia Rotterdam Noord, Estrade en de beleidsafdeling van Vestia Groep worden de argumenten voor een langzamere fasering van het masterplan op een rij gezet. Naast het probleem van de hoge boekwaarden op de portiekflats speelt daarbij ook mee dat Vestia een hoog percentage bereikbare huurwoningen in de wijk wil behouden. De bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord spreekt in dit overleg zijn verbazing uit over de blijkbaar kentering van de deelgemeente. In eerste instantie was de inschatting dat de deelgemeente het eens was met een gefaseerde aanpak. Nu blijkt dat men veel sneller wil. De bedrijfsdirecteur vraagt zich af of men al die tijd langs elkaar heen heeft gepraat. Op 9 mei stuurt Vestia Rotterdam Noord een brief aan de deelgemeente. Hierin wordt gesteld dat Vestia weliswaar de ambitie van het masterplan steunt, maar dat men het niet eens is met de fasering van de sloop van de portiekflats.

Wanneer de bedrijfsdirecteur van Vestia Rotterdam Noord en de deelraadvoorzitter in juni met elkaar over de brief van Vestia Rotterdam Noord in gesprek gaan, blijkt dat men eerder inderdaad langs elkaar heen heeft gepraat. De brief van Vestia Rotterdam Noord komt bij de deelgemeente als een verrassing. Volgens de deelraadvoorzitter is Vestia zelf medeaanstichter en promotor geweest van het hoge ambitieniveau, en moet zich dat vertalen in nieuwbouw. Vestia Rotterdam Noord wijst er echter op dat de plannen van Estrade uitgingen van een langzamere fasering dan het tempo van het masterplan. In het gesprek wordt afgesproken dat de deelgemeente een schriftelijke reactie geeft op de brief van Vestia Rotterdam Noord. In die reactie komt naar voren dat men de brief van Vestia beschouwt als inzet voor nog te voeren onderhandelingen over de fasering.

In juni wordt het masterplan besproken in een commissie van de deelraad. De bedenkingen van Vestia Rotterdam Noord bij het masterplan zijn ook in de commissie bekend. De verantwoordelijke portefeuillehouder van de deelgemeente weet de commissieleden er echter van te overtuigen dat met Vestia nog over de fasering zal worden gesproken, en dat dit niet tot grote wijzigingen zal leiden. Na de bespreking in de commissie wordt het masterplan op 2 juli 2007 door de deelraad van Hillegersberg-Schiebroek vastgesteld.

Parallel aan de ontwikkelingen in Schiebroek wordt in 2007 door Vestia Rotterdam Noord een nieuw strategisch voorraadbeleid opgesteld. In september wordt het onderdeel over de wijkvisies opgeleverd. Ondanks de toenemende twijfels wordt voor Schiebroek de strategie 'transformatie' in het voorraadbeleid opgenomen. Ook de zes dragers uit het plan van Estrade worden overgenomen. Na de beleidsmemo waarin Vestia Rotterdam Noord in 2004 afweek van de eerdere wijkvisies over Schiebroek uit het voorraadbeleid van 1999, 2001 en 2003, is de beleidswijziging nu ook in het strategisch voorraadbeleid vastgelegd.

Gebiedsafspraken en interne rekensessies

De scheiding tussen het interne opdrachtgeverschap bij de woonbedrijven en het opdrachtnemerschap bij de vakbedrijven zoals Estrade is een bewuste keuze van Vestia. Doordat in belangrijke investeringsprojecten via deze constructie wordt samengewerkt ontstaat er volgens Vestia meer scherpte in de discussie of plannen wel voldoende opleveren in verhouding tot de kosten. De opdrachtgeversrol wordt door woonbedrijven verschillend ingevuld. Sommige woonbedrijven leunen sterk op de kennis en ervaring van Estrade, terwijl andere woonbedrijven ook in de uitvoering zelf aan het roer willen blijven. Tot begin 2007 heeft Vestia Rotterdam Noord het initiatief voor de wijkaanpak in het algemeen bij Estrade gelaten. In de loop van 2007 trekt Vestia Rotterdam Noord het initiatief echter meer naar zich toe. Dit uit zich in een aantal scherpe discussies.

In de aanloop naar de vaststelling van het masterplan wordt binnen Vestia Rotterdam Noord gesproken over de informatievoorziening vanuit Estrade. In het masterplan zullen een aantal plannen zijn opgenomen die communicatie met de huidige bewoners vereisen. Vanuit Estrade wordt in de ogen van Vestia Rotterdam Noord echter te weinig gecommuniceerd over de stand van zaken. Dat Vestia Rotterdam Noord te weinig weet over de stand van zaken wordt duidelijk als men vlak voor de presentatie van het masterplan in allerijl nog een bewonersavond moet organiseren om de huidige bewoners van de locatie voor het scholencluster te vertellen dat hun huizen zullen worden gesloopt. Ook op andere punten heeft Vestia Rotterdam Noord kritiek op Estrade. Men vindt dat Estrade onhandig communiceert met de deelgemeente. Daardoor krijgt die de indruk dat Vestia sowieso in het gebied zal investeren, terwijl dat in de loop van 2007 juist steeds problematischer lijkt te worden. Er wordt opnieuw aangedrongen op het maken van een doorrekening, zodat in kaart kan worden gebracht welke fasering bij het vernieuwen van de portiekflats mogelijk is. Deze doorrekeningen zijn voor Vestia Rotterdam Noord van belang omdat door de deelraadvoorzitter wordt aangedrongen op afspraken over het vernieuwen van de portiekflats. Ook hier speelt de communicatie een belangrijke rol. De status van afspraken tussen Estrade en de gemeentelijke diensten zijn voor Vestia Rotterdam Noord niet helder. Men is er steeds minder gerust op dat er een bijdrage van de centrale stad voor de wijkaanpak zal komen, niet in de laatste plaats omdat Estrade niets op papier heeft staan over toezeggingen die in het verleden vanuit de diensten gedaan zouden zijn.

De kritiekpunten zijn voor Vestia Rotterdam Noord aanleiding om haar invulling van het opdrachtgeverschap aan te passen. Men gaat dichterbij het project zitten, en er komt regelmatig overleg tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade. Het belangrijkste punt wat in de gesprekken met Estrade op tafel komt is het doorrekenen van de plannen, maar het duurt lang voordat het doorrekenen ook daadwerkelijk plaatsvindt. Daarvoor zijn enkele redenen. In de eerste plaats zijn er volgens Estrade grotere problemen rond het pro-

ject, waardoor de kans op succes steeds kleiner wordt. Na de vaststelling van het masterplan zijn er nog altijd geen gebiedsafspraken. Het overleg over de scholenlocatie blijft moeizaam verlopen. Naarmate het overleg langer duurt, haken bovendien enkele scholen af. Over het bouwen op de sportvelden van Leonidas houdt het OBR voet bij stuk. Men wil de vier miljoen euro die met het ontwikkelen van de sportvelden kan worden verdiend niet besteden aan de wijkaanpak elders in Schiebroek. Dat Schiebroek een wingebied is wordt daarna nog eens bevestigd in de stadsvisie van de gemeente Rotterdam. Tot overmaat van ramp wijzigt Leonidas haar plannen. Nu men weet hoeveel de voetbalvelden waard zijn zegt men niet meer te willen verhuizen, in de hoop financieel van de situatie te kunnen profiteren. In 2007 heeft Estrade veel tijd gestoken in het overleg met de diensten. Het uitvoeren van berekeningen stond daarom niet bovenaan de prioriteitenlijst.

Er is nog een tweede belangrijke reden waarom het zo lang duurde voordat de berekeningen over de portiekflats werden uitgevoerd. Naar aanleiding van de slinkende kans op succes wordt in 2007 in het reguliere projectenoverleg tussen Vestia Groep, Estrade en Vestia Rotterdam Noord afgesproken dat men vanaf dat moment zal trachten de proceskosten niet meer al te veel te laten oplopen. Het ontwikkelen van de plannen heeft al genoeg gekost. Het doorrekenen van een gebiedsontwikkeling kost volgens Estrade echter veel tijd, en daarmee dus ook geld. Estrade heeft hiervoor zelf niet de kennis en capaciteit in huis, waardoor het zou moeten worden uitbesteed.

Een derde reden voor het uitblijven van berekeningen was het feit dat men bij Estrade niet direct de toegevoegde waarde van de berekening zag. Tegen het einde van 2007 is duidelijk geworden dat de ontwikkeling van de sportvelden aan de neus van Vestia voorbijgaat. Ook wil de centrale stad nog altijd geen financiële bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het scholencluster. Hierdoor dreigt het vernieuwen van de portiekflats een project op zichzelf te worden. Door de hoge boekwaarden op de portiekflats stelt Estrade dat het op basis van de reeds bekende cijfers wel kan stellen dat geen enkele fasering op korte termijn te financieren is. Bij een aantal medewerkers van Estrade ontstaat de indruk dat Vestia Rotterdam Noord onder druk van de deelgemeente toch nog met een vernieuwingsslag in een deel van de portiekflats wil beginnen.

Terwijl Vestia Rotterdam Noord blijft aandringen op het doorrekenen van de plannen, is Estrade dus meer bezig met de gesprekken met de gemeentelijke diensten over gebiedsafspraken. In het voorjaar van 2008 wordt door de gemeentelijke diensten OBR en dS+V, en Estrade echter gezamenlijk geconcludeerd dat verder praten op dat moment geen zin meer heeft. De diensten houden namens de centrale stad vast aan het standpunt dat er geen gemeentelijk geld is voor de plannen van Vestia voor Schiebroek. Wel heeft vooral dS+V lange tijd meegedacht over het rendabeler maken van het scholencluster. De dienst wilde daarmee proberen om toch een ontwikkeling in Schie-

broek van de grond te krijgen. Bij de diensten hoopte men dat door het terugdringen van het financiële tekort op het plan, Vestia op een gegeven moment bereid zou zijn om zelfstandig in het gebied te investeren. Dit bleek echter ijdele hoop. Voor Vestia Groep is het meebetalen door de gemeente een principekwestie. Vestia stelt zich op het standpunt dat projecten om het woon- en leefklimaat in de stad te verbeteren niet alleen door de woningcorporaties gedragen moeten worden. Omdat de stad niet alleen van de corporaties, maar ook van de gemeente is, wil men altijd een constructie met cofinanciering. Dit geldt voor Vestia ook voor kleine maatregelen zoals het aanstellen van een wijkconciërge. Andere corporaties in Rotterdam zijn hier over het algemeen veel minder vasthoudend in. Door het verschil in opvattingen besluiten Estrade, OBR en dS+V in het voorjaar van 2008 om het overleg over de gebiedsafspraken tijdelijk op te schorten. Door Estrade wordt daarop nog een extern procesleider ingehuurd om de gesprekken vlot te trekken. Op basis van een rondgang langs alle partijen komt zij echter tot de conclusie dat er waarschijnlijk geen gebiedsafspraken zullen komen. Vanaf dat moment wordt alleen nog over de afzonderlijk projecten verder gepraat.

Bij Vestia Rotterdam Noord overheerst in het voorjaar van 2008 nog altijd de irritatie over het niet doorrekenen van de plannen. Daarom blijft men hier op aandringen. Ook vind men het bij Vestia Rotterdam Noord van belang dat er in de richting van de deelgemeente een goede onderbouwing is van de fasering voor de vernieuwing van de portiekflats. In het voorjaar van 2008 is het streven van Vestia Rotterdam Noord erop gericht om 243 woningen tussen 2010 en 2015 te slopen. De rest van de woningen komt pas na 2015. Na een aantal stevige gesprekken tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade wordt uiteindelijk toch begonnen met berekeningen. Gedurende de zomer vinden een aantal sessies plaats. Daarbij blijkt dat het op korte termijn slopen van de portiekflats voor nieuwbouw tot grote tekorten zou leiden. Door de hoge bouwkosten en doordat er veel minder woningen kunnen worden teruggebouwd zijn de hoge boekwaarden op de portiekflats niet terug te verdienen. Bij een verfijning van de berekeningen blijkt ook dat het omslagpunt na 2018 ligt. Pas dan komt een acceptabel tekort op de sloop en nieuwbouw van een deel van de portiekflats in beeld. Op basis van de berekeningen wordt besloten om tot 2015 geen woningen te slopen.

In augustus en september wordt door Vestia Rotterdam Noord een slecht-nieuwsgesprek met de deelraadvoorzitter gevoerd. Deze is teleurgesteld omdat de fasering nu niet alleen langzamer is dan in het masterplan, maar ook veel langzamer dan in het prospectus van Estrade. Vanuit Vestia wordt echter aangegeven dat de plannen in het prospectus deel uitmaakten van een groter geheel. In het prospectus werd uitgegaan van een forse bijdrage van de gemeente. En ook is een winstgevend onderdeel als het bebouwen van de sportvelden niet meer van toepassing. Daardoor kan ook de fasering van de portiekflats niet meer worden waargemaakt.



RandstadRail-station aan de Melanchthonweg, daarachter de flat op de beoogde locatie van het scholencluster

Het einde van de integrale wijkaanpak

Tegen het einde van 2007 is het overleg over de gebiedsafspraken met de gemeente in een impasse geraakt. Vestia Rotterdam Noord en Estrade huren daarom een externe procesmanager in om de gebiedsafspraken tot stand te laten komen. Begin 2008 maakt zij een ronde langs de betrokken partijen. De conclusie op basis van die gesprekken is dat de gebiedsafspraken er waarschijnlijk niet zullen komen. Vanaf dat moment is het handelen van de procesmanager erop gericht om de partijen op een goede manier uit elkaar kunnen gaan. Omdat betrokken partijen hiervan slechts langzaam doordrongen raken, neemt dit proces nog een groot deel van het jaar 2008 in beslag.

Een eerste stap is in het voorjaar van 2008 het – vooralsnog tijdelijk – stopzetten van de gesprekken over de gebiedsafspraken. De vernieuwing van de portiekflats wordt op de lange baan geschoven. Hierdoor is van een integrale wijkaanpak in feite geen sprake meer. Over het scholencluster heeft Estrade nog enige tijd gesprekken met de gemeentelijke diensten. Men wil nog proberen om tot een plan met een sluitende begroting te komen. In het najaar van 2008 zijn deze gesprekken echter gestopt omdat een sluitende begroting niet mogelijk blijkt binnen de randvoorwaarden van de betrokken partijen. Vanuit de centrale stad wordt in het najaar van 2008 nog eens bevestigd dat men in de gebiedsafspraken geen tekorten op de grondexploitaties accepteert. Op 28 oktober 2008 wordt door de partijen definitief besloten om niet langer over de gebiedsafspraken door te praten.

Na het afblazen van de vernieuwing van de portiekflats, en de realisatie van het scholencluster komen ook andere projecten in de problemen. Het project aan de Donkersingel, waarmee Vestia Rotterdam Noord in 2002 was begonnen, is nog altijd niet afgerond. Ook het slopen van enkele oudere eengezinswoningen gaat niet door. Dit is in 2009 overwogen, maar afgeblazen, omdat de woningen nog goed verhuren en omdat een herontwikkeling toekomstige ontwikkelingen zou kunnen frustreren. De geplande sloop/nieuwbouw in de Adriaan Kluitstraat is wel gerealiseerd. Ook is het project communitybuilding van start gegaan. Verder is er in 2009 een voorzichtig begin

gemaakt met het nadenken over een nieuwe ronde van planvorming voor de periode na 2015.

Conclusie

Ondanks een lange periode van voorbereiding en plannenmaken door verschillende partijen is de integrale wijkaanpak in Schiebroek-Zuid niet van de grond gekomen. Opvallend is het grote aantal partijen dat bij de wijkaanpak een rol speelt. Vanuit de overheid zijn naast de deelgemeente ook de diensten dS+V en OBR, en de centrale stad betrokken. Ook binnen Vestia zijn er meerdere partijen die elk vanuit hun eigen invalshoek een bijdrage aan het proces leveren: het woonbedrijf Vestia Rotterdam Noord, Vestia Groep en ontwikkelaar Estrade. Gedurende het proces was er altijd wel één partij die op de rem stond. In eerste instantie moest Vestia Rotterdam Noord overtuigd worden van nut en noodzaak van een grootschalige wijkaanpak, vervolgens was de deelgemeente meer op het beheer dan op ontwikkelen gericht, en in de laatste periode van het plannenmaken wilde de centrale stad geen financiële bijdrage leveren. Meest opvallend is echter dat de wijkaanpak niet al veel eerder is stopgezet. Nooit zijn harde afspraken gemaakt over de bekostiging van de plannen. Zonder dat duidelijk uit te spreken zijn partijen lang blijven praten in de hoop dat anderen toch (meer) financiële middelen beschikbaar zouden stellen. Dat bleek echter ijdele hoop. De plannen voor Schiebroek-Zuid bleven plannen zonder geld.

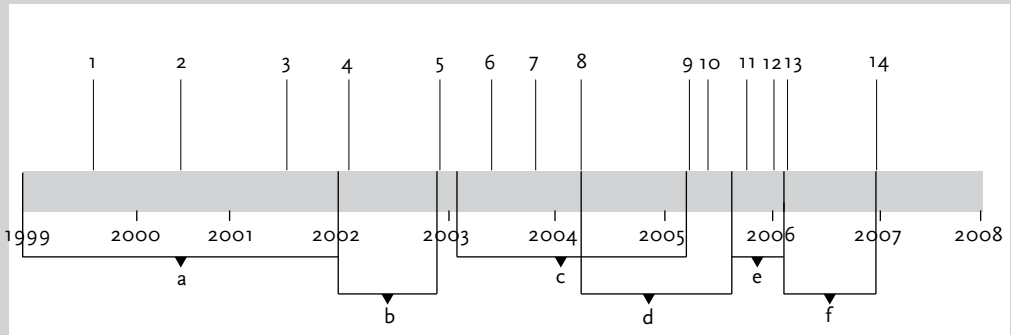
7.3 Eliotflat: upgraden voor ouderen

De Eliotflat is één van de vier ERA-flats van Vestia Rotterdam Noord in Ommoord. In 1999 werd besloten om twee van deze vier flats te upgraden voor ouderen. Uiteindelijk werd dat in de Eliotflat ook daadwerkelijk gerealiseerd. In deze paragraaf ga ik in op dit keuzeproces, de voorbereidingen voor de werkzaamheden en de renovatie van de woningen.

Boven de tijdbalk in figuur 7.4 zijn een paar belangrijke momenten tijdens het proces opgenomen. Onder de tijdbalk is te zien welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf beschreven worden.

Aanleiding in het voorraadbeleid

Al vroeg in de jaren negentig wordt er binnen Woongoed Rotterdam gesproken over de aanpak van de vier ERA-flats in Ommoord. In eerste instantie is dat vooral ingegeven door een technische noodzaak. De woningen met bouwjaar 1968 zijn toe aan planmatig onderhoud. Vooruitlopend op het onderhoud aan de woningen worden begin jaren negentig de entrees van de vier flats vernieuwd. De andere werkzaamheden worden echter op de lange baan geschoven.

Figuur 7.4 Tijdbalk project Eliotflat


- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. September 1999 SVB: aanpak twee ERA-flats 2. 2000 Voorstel: onderzoek ouderen Ommoord 3. 2001 Wijkvisie VRN: aanpak Eliotflat 4. Februari 2002 Start haalbaarheidsonderzoek 5. November 2002 Haalbaarheidsonderzoek: middelhoog ambitieniveau 6. 2003 VRN besluit: eerst Hemingwayflat aanpakken 7. 2003 Imago-onderzoek ERA-flats 8. 2004 Start tweede ronde planvorming Eliot 9. April 2005 Start werkzaamheden Hemingwayflat 10. Juni 2005 Startdocument Eliotflat 11. Oktober 2006 70% bewoners akkoord met plan Eliotflat 12. 2006 Discussie met bewoners over wijziging badkamers 13. Maart 2006 Start werkzaamheden Eliotflat 14. Januari 2007 Oplevering werkzaamheden Eliotflat | <ol style="list-style-type: none"> a. 1999 - 2001 Aanleiding in het voorraadbeleid b. Januari 2002 - november 2002 Eerste planvorming in 2002 c. Februari 2003 - april 2005 De aanpak van de andere ERA-flats d. April 2004 - augustus 2005 De tweede ronde planvorming voor de Eliotflat e. September 2005 - februari 2006 Goedkeuring van de bewoners f. Maart 2006 - januari 2007 Uitvoering van de werkzaamheden |
|--|--|

In 1999 wordt in het strategisch voorraadbeleid van Woongood opnieuw naar de flats gekeken. Vanuit het strategisch voorraadbeleid wordt echter niet alleen vanuit de techniek naar de woningen gekeken, maar ook vanuit de marktvaart. Er wordt vastgesteld dat men twee van de vier ERA-flats in Ommoord wil verbeteren voor ouderen. Bij een flat mag dit volgens het voorraadbeleidsplan tot 50.000 gulden per woning kosten, bij de andere maximaal 30.000 gulden per woning. Binnen een jaar kwam men al op deze keuze terug. In plaats van twee flats verbeteren, werd nu de verbetering van één flat voorgesteld. Deze aanpassing kwam voort uit het idee dat deze flat met de beperkte financiële middelen dan ook echt grondig aangepakt kon worden. Bovendien leek het aanpakken van één flat met 175 woningen ook vanuit de marktvaart bekeken voldoende.

In 2000 wordt voorgesteld om in Ommoord een onderzoek te doen naar de woonwensen van ouderen. Binnen de gestelde randvoorwaarden kunnen de uitkomsten van dit onderzoek het plan vormgeven. In de loop van 2001 is een enquête onder de bewoners uitgevoerd. Daarbij zijn onder meer de wensen met betrekking tot servicepakketten in kaart gebracht.

In de wijkviziën waarin in 2001 per wijk het strategisch voorraadbeleid wordt geactualiseerd, wordt de keuze voor de Eliotflat als aan te pakken flat nog eens bevestigd. Hierbij wordt aangegeven dat de flat aan de Eliotplaats is gekozen omdat deze vlakbij verzorgingsflat Nijveld ligt. Deze flat is ook eigendom van Vestia, en zorgorganisatie KVV levert hier zorg. Het is de bedoeling om te kijken op welke terreinen met KVV kan worden samengewerkt.

Vooruitlopend op de aanpassingen worden vrijkomende woningen in de Eliotflat alleen nog aan 55-plussers verhuurd.

Eerste planvorming in 2002

In 2002 wordt begonnen met het voorbereiden van de ingreep in de Eliotflat. De betrokken beleidsmedewerker schrijft een memo waarin gesteld wordt dat het aanpassen van de woningen voor ouderen een complexe zaak is. Vanwege de functieveranderingen zijn bijvoorbeeld aanvullende eisen over brandveiligheid van toepassing. Ook zal er worden gekeken naar duurzaam bouwen, domotica en het politiekeurmerk. Omdat Vestia Rotterdam Noord geen eigen projectenafdeling heeft, is het voorstel aan het managementteam om een extern bureau in te schakelen. In februari wordt door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord aangegeven dat het project in eerste instantie door Estrade zal worden opgepakt. Het is aan Estrade om eventueel externe partijen in te schakelen. Door het managementteam wordt aan Estrade opdracht gegeven tot een haalbaarheidsonderzoek. Richting Estrade wordt aangegeven dat het vanuit het strategisch voorraadbeleid de wens is om de woningen geschikt te maken voor ouderen.

In het voorjaar van 2002 wordt het project ook in het reguliere overleg met KVV besproken. Parallel aan het opstarten van de planvorming voor de Eliotplaats is Vestia in gesprek met KVV over een algemene samenwerkingsovereenkomst. In een bijlage is een aantal mogelijke projecten opgenomen. Hierin wordt ook de Eliotplaats genoemd.

In mei is Estrade klaar met een eerste verkenning van de renovatiemogelijkheden voor de Eliotflat. In een presentatie voor Vestia Rotterdam Noord worden twee varianten gepresenteerd. Een minimale variant zou kunnen zijn dat alleen het benodigde onderhoud wordt uitgevoerd, in combinatie met het drempelvrij maken van galerij en balkons en het aanbrengen van antislipvoorzieningen. De maximale variant gaat veel verder en richt zich ook op het realiseren van plintbebouwing, waar op dat moment nog bergingen zijn. Verder is in deze variant een verbinding met omliggende woon- en zorgvoorzieningen opgenomen. Tot slot zou er nieuwbouw voor ouderen kunnen worden gerealiseerd in de tuin van het verzorgingshuis Nijevelde. De Eliotflat zou volgens deze variant onderdeel worden van een woonzorgzone. De kosten van de maximale variant komen ver boven het door Vestia Rotterdam Noord gereserveerde budget van 40.000 gulden per woning. Door Estrade wordt het verlenen van de exploitatietermijn en het verkopen van een aantal woningen als mogelijke oplossing geopperd. Door Vestia Rotterdam Noord wil men ondanks de hoge kosten toch proberen om de maximale variant te realiseren.

Na de eerste verkenning wordt een aantal varianten voor de Eliotflat uitgewerkt in een haalbaarheidstudie. Ook wordt bij het opstellen van de begroting over 2003 voor de Eliotflat alvast een investering van € 18.151 per woning begroot. Estrade neemt de haalbaarheidstudie op zich. Daarbij wordt onder

meer samengewerkt met ERA Bouw, die de flats in 1968 realiseerde. Uit een studie van ERA Bouw blijkt in oktober 2002 dat het hoge ambitieniveau waarop men is vertrokken zeer kostbaar is. Volgens de studie is het zelfs duurder dan nieuwbouw.

Op 28 november 2002 is er een discussienotitie van Estrade waarin de uitkomsten van de haalbaarheidstudie op een rij worden gezet. Uit deze memo blijkt dat de maximale variant (het hoge ambitieniveau) niet haalbaar is. De minimale variant (laag ambitieniveau) is dat wel. Daarbij worden de benodigde onderhoudsmaatregelen aan de versleten gietijzeren standleidingen uitgevoerd. Ook worden de keukens en badkamers vernieuwd. Naast dit onderhoud worden ook de galerijen en balkons gelijkvloers gemaakt, en worden de liften vervangen. Als uitbreiding van het lage ambitieniveau wordt voorgesteld om in een beperkt aantal woningen ook een plattegrondwijziging door te voeren. Deze woningen kunnen dan worden ingericht als zorggarantwoning. Dit betekent dat de woningen geschikt worden voor het leveren van zorg vanuit het naastgelegen verzorgingshuis Nijveld van KVV.

De aanpak van de andere ERA-flats

In de werkgroep strategisch voorraadbeleid wordt op 3 februari 2003 een aantal varianten voor de aanpak van de Eliotflat besproken. Opgemerkt wordt dat bij de variant zorggarantwoningen en opplussen het tijdelijk verhuizen van bewoners onvermijdelijk lijkt. In dat geval zal bekeken moeten worden of één van de andere ERA-flats eerder moet worden aangepakt zodat bewoners daar naartoe kunnen verhuizen. Deze conclusie wordt een week later overgenomen door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord. In de loop van 2003 wordt besloten om de Hemingwayflat voorafgaand aan de Eliotflat aan te pakken. De ervaringen van deze flat kunnen daarna bij de Eliotflat worden meegenomen. In 2003 en 2004 wordt gewerkt aan het maken van plannen voor de Hemingwayflat. Bij deze ERA-flat wordt groot onderhoud uitgevoerd. Naast het aanpakken van standleidingen worden ook de keukens en badkamers vernieuwd.

Bewoners en medewerkers die dagelijks bij het complex betrokken zijn krijgen een rol bij het ontwikkelen van de plannen. Er wordt besloten hiervoor een extern bureau in te huren. De reden daarvoor is dat er in het verleden veel is misgegaan in de communicatie tussen Vestia Rotterdam Noord en haar rechtsvoorgangers aan de ene kant en de bewoners aan de andere kant. Bewoners voelen zich hierdoor niet altijd serieus genomen door de corporatie. Vooral bewoners van het eerste uur voelen zich bovendien achtergesteld omdat hun woningen nooit zijn gerenoveerd, terwijl dat bij mutatie wel gebeurde.

In het najaar van 2003 gaat het participatieproces van start met een aantal interviews onder bewoners en medewerkers van Vestia Rotterdam Noord. Hieruit ontstaat het beeld dat de ERA-flats een goed imago hebben. Wel wordt

opgemerkt dat de nieuw instromende bewoners een ander woongedrag hebben dan de bewoners die al langer in de flats wonen. Dit levert soms botsingen op. Er wordt een aantal suggesties gedaan voor het begeleiden van de bewonersparticipatie gedurende de voorbereiding en uitvoering van de plannen. Voorgesteld wordt om de bewoners al vanaf het begin bij het maken van de plannen met de flat te betrekken. Daarbij speelt ook mee dat vanaf augustus 2003 het nieuwe huurrecht van kracht wordt. Op basis daarvan krijgen huurders sowieso meer rechten bij een renovatietraject.

In 2004 en begin 2005 wordt verder gewerkt aan het voorbereiden van de planvorming bij de Hemingwayflat. Dit is minder uitgebreid dan in de Eliotflat. De basis is het noodzakelijke planmatig onderhoud. Hierbij worden de standleidingen, de badkamers en de keukens aangepakt. In de Hemingwayflat wordt op 1 april 2005 begonnen met het groot onderhoud. In het najaar worden de werkzaamheden afgerond.

De tweede ronde planvorming voor de Eliotflat

In het voorjaar van 2004 wordt parallel aan de planvorming voor de Hemingwayflat ook de voorbereiding voor de aanpak van de Eliotflat weer opgepakt. In een plan van aanpak wordt door betrokken medewerkers van Vestia Rotterdam Noord beschreven naar welke onderwerpen zal worden gekeken. Naast het ophogen van de galerijen, domotica en zorggarantwoningen zal onder andere ook aandacht besteed worden aan ruimte voor scootmobielen, bebouwing in de plint en de uitstraling van de flat.

In het najaar van 2004 wordt met KVV gesproken over de verhuur van de zorggarantwoningen. In eerste instantie stelt Vestia Rotterdam Noord aan KVV voor om alle zorggarantwoningen via één overeenkomst te verhuren aan KVV voor een periode van 30 jaar. In eerste instantie komen hierover van KVV positieve signalen. Wanneer KVV de concept-huurovereenkomst aan haar raad van bestuur voorlegt ontstaat er echter toch een probleem. Het bestuur is van mening dat een periode van 30 jaar teveel risico met zich meebrengt. Liever ziet men dat Vestia Rotterdam Noord de woningen zelf verhuurt, waarbij KVV een inspanningsverplichting heeft om kandidaten te leveren. Een tweede optie is volgens KVV om de woningen via woonstichting Maasanker te verhuren. Eventueel wil KVV de woningen wel voor 10 jaar huren. Vestia Rotterdam gaat uiteindelijk met dat laatste akkoord.

Estrade werkt eind 2004 en begin 2005 verder aan de voorbereidingen voor de renovatie. Gedurende het proces is door Vestia Groep vooral op financieel vlak meegekeken. De Groep is streng als het gaat om het toestaan van extra uitgaven. Deze moeten door Vestia Rotterdam Noord steeds goed worden onderbouwd, en ook dat is niet altijd een garantie voor succes. Estrade stelt in deze fase nogmaals voor om het project deels te financieren door het verkopen van woningen in de flat, maar de beleidsmedewerker die bij Vestia Rotterdam Noord zowel bij het strategisch voorraadbeleid als de Eliotflat betrok-



Achterzijde van de Eliotflat. Rechts op de voorgrond is de ingang van complex Nijeveld zichtbaar

ken is, wijst dit met een verwijzing naar het voorraadbeleid van de hand. Hoewel in 2002 is geconcludeerd dat het hoge ambitieniveau als totaalplan niet haalbaar is, wordt bij de nieuwe planvorming geprobeerd om zoveel mogelijk onderdelen van het hoge ambitieniveau te realiseren. Zo wordt vanaf 2004 opnieuw nagedacht over het realiseren van een overkapte verbinding tussen de Eliotflat en het naastgelegen woonzorgcentrum Nijeveld. Hierover is door Estrade overleg gevoerd met de deelgemeente. Deze verzette zich echter tegen het bebouwen van het groen. Estrade heeft gedurende de planvorming een aantal varianten voorgesteld. In het startdocument dat in juni 2005 voor de Eliotflat is opgesteld wordt nog uitgegaan van een verbinding waarbij een achterdeur in de Eliotflat wordt gemaakt. Deze verbinding naar Nijeveld zou dan gedeeltelijk overdekt kunnen worden.

In het startdocument dat Estrade in juni 2005 aan het managementteam van Vestia Rotterdam Noord voorlegt zijn naast de verbinding tussen de Eliotflat en Nijeveld de volgende zaken opgenomen: het groot onderhoud wordt uitgevoerd op de manier zoals dat ook in de Hemingwayflat is gedaan. Daarnaast zal volgens de startnotitie worden ingezet op het geschikt maken van de flat voor 55-plussers. Men wil dertig woningen omturnen tot zorggarantwoning. In deze woningen kunnen mensen zelfstandig blijven wonen, en zorg krijgen vanuit Nijeveld. De andere woningen worden toegankelijk gemaakt voor rolstoelers, en in de woningen zelf moet men met een rollator overal kunnen komen. Voor het maken van stallingsruimte en oplaadplekken voor scootmobielen wil men de zeven maisonnettes achter de liften opofferen. Zodoende kunnen bewoners op hun eigen verdieping hun scootmobiel kwijt. Tot slot wordt in het startdocument aangegeven dat de flat een eigen architectonische identiteit moet krijgen. Begin augustus wordt het startdocument goedgekeurd door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord en het bestuur van Vestia Groep.

Na de interne goedkeuring van het startdocument worden de plannen voor

de Eliotflat verder uitgewerkt in samenwerking met een architect. Tegen het einde van november is er een definitief ontwerp voor de renovatie. Een eerder verleende bouwvergunning voor een deel van de werkzaamheden was al eens verlengd, en daardoor nog geldig. Snel na het vaststellen van het definitieve ontwerp wordt een bouwvergunning aangevraagd voor de aanvullende werkzaamheden met betrekking tot de zorggarantwoningen.

Goedkeuring van de bewoners

Eind 2005 worden de plannen uit het startdocument ook aan de bewoners voorgelegd. In september is de eerste bijeenkomst met de toetsgroep. In deze groep zitten veertien bewoners van de flat, van elke verdieping één. In deze groep worden de plannen toegelicht. Ook wordt er gesproken over vragen en suggesties van bewoners. Onder andere de kleur van de gevels wordt besproken. In deze periode worden de bewoners ook individueel geïnformeerd door middel van informatiedagen en een informatiepakket dat aan iedereen is toegestuurd. Op basis van deze informatie moeten de bewoners aangeven of zij akkoord gaan met de werkzaamheden. Op 25 oktober blijkt dat iets meer dan 70% van de bewoners akkoord gaat met het groot onderhoud zoals aan hen voorgelegd op basis van het startdocument.

Naar aanleiding van de gesprekken met bewoners wordt wel een aantal zaken aangepast. Zo wordt het aanbrengen van een achteruitgang in de hal van het gebouw geschrapt. Door middel van deze uitgang zouden bewoners sneller kunnen oversteken naar Nijeveld. Bewoners geven echter aan vanuit het oogpunt van inbraakveiligheid de achterdeur liever te schrappen. Daarnaast blijkt er weinig behoefte aan een ontmoetingsruimte. Naar aanleiding daarvan wordt binnen Vestia Rotterdam Noord besloten om de entree van de flat niet te veranderen, en daarmee de geplande ontmoetingsruimte en de achteruitgang te schrappen. Verder is tijdens de informatiedagen gebleken dat de badkamer niet ruim genoeg is voor het bieden van thuiszorg. Dat komt grotendeels omdat er volgens Vestia een muurtje tussen de douche en het nieuwe aansluitpunt voor de wasmachine moeten worden geplaatst. De NEN 1010 norm vereist een bepaalde afstand tussen aansluitpunten voor water en elektriciteit. Vanwege de kleine afmetingen van de badkamer is het noodzakelijk om een muurtje te plaatsen. Op basis van het geconstateerde ruimtetekort maakt de architect een nieuwe plattegrond. Daarbij wordt de wand tussen de badkamer en de slaapkamer dertig centimeter verplaatst, zodat de badkamer groter wordt. Voordeel is dat daarmee ook de noodzaak voor het plaatsen van een muurtje tussen de douche en de wasmachineplaats vervalt.

Begin 2006 krijgen de bewoners via een nieuwsbrief aanvullende informatie over de aanpak van de badkamers. In de nieuwsbrief wordt aangegeven dat de alternatieve optie in de woningen zal worden doorgevoerd. Bewoners krijgen hiervoor een extra vergoeding van € 120,-. Bij een aantal bewoners is er weerstand tegen dit alternatief. Zij willen dat het muurtje in de

badkamer niet wordt geplaatst. Het alternatief om de badkamer te vergroten ten koste van de slaapkamer kan echter ook niet op hun instemming rekenen. Begin januari wordt daarom een handtekeningenactie gestart door een aantal boze bewoners. Zij stellen dat Vestia nooit de 70% instemming had gehaald wanneer de plaatsing van het muurtje in de badkamer vooraf bekend was geweest. In twee vergaderingen van de toetsgroep komt dit onderwerp ook aan de orde. Een deel van de bewoners blijkt erg boos te zijn op Vestia en maakt het vergaderen onmogelijk. Andere bewoners voelen zich hierdoor niet meer vrij om hun mening te geven. In februari gaat een bewonersondersteuner met de bewoners praten. Uit zijn terugkoppeling aan Vestia Rotterdam Noord blijkt dat er onder de bewoners een groot wantrouwen is tegenover de corporatie. Naast de weerstand tegen het muurtje in de badkamer blijkt het wantrouwen ook te worden veroorzaakt doordat Vestia Rotterdam Noord volgens de bewoners vragen niet of laat beantwoordt. Ook speelt mee dat Vestia Rotterdam Noord de werkzaamheden groot onderhoud blijft noemen, terwijl het volgens de bewoners een renovatie is. Dat is van belang omdat bij een renovatie minimaal 70% van de bewoners met de plannen moet instemmen (BW 7:220, lid 2). Uiteindelijk wordt besloten dat de bewoners de mogelijkheid krijgen om eerst een voorbeeld van beide badkameropties te zien, zodat men een betere indruk kan krijgen van wat de consequenties zijn. De badkamer met muurtje kan bekeken worden in de naastgelegen Hemingwayflat. In één van de leegstaande woningen in de Eliotflat wordt een uitgebouwde badkamer gerealiseerd. Omdat de werkzaamheden aan de standleidingen pas later kunnen plaatsvinden wordt deze badkamer na de bezichtiging weer gesloopt. Vlak voor de start van de werkzaamheden zijn de wensen van de bewoners in kaart gebracht.

Uitvoering van de werkzaamheden

Eind februari 2006 wordt op basis van de uitwerking van de eerdere startnotitie een investeringsdocument opgesteld. Dit document is nodig om de formele instemming van de directie van Vestia Groep te krijgen om met de uitvoering van het project te beginnen. Omdat de reeds eenmaal verlengde bouwvergunning voor een deel van de werkzaamheden in maart afloopt moet uiterlijk op 1 maart met de werkzaamheden worden begonnen. Dit zorgt ervoor dat het investeringsdocument onder enige tijdsdruk op 20 februari door de algemeen directeur wordt goedgekeurd. In aanvulling op eerdere aanpassingen wordt in het investeringsdocument opgemerkt dat slechts een van de zeven maisonnettewoningen zal worden vervangen voor het realiseren van stallingsplaatsen voor scootmobielen. Dit wordt bovendien buiten de opdracht aan de aannemer gehouden. Hiervoor is gekozen omdat nog niet duidelijk is of op korte termijn een van de woningen vrijkomt. Wanneer dit pas later gebeurt kan het gereserveerde geld op dat moment alsnog worden ingezet, zo is de gedachte in het investeringsdocument.

In maart 2006 wordt begonnen met de uitvoering van de werkzaamheden. In de periode die volgt wordt door Vestia Rotterdam Noord regelmatig overlegd met individuele bewoners over de overlast die zij tijdens het project ervaren. Hoewel voorafgaand aan de werkzaamheden hieraan ook al aandacht is besteed, leiden de werkzaamheden tot meer overlast dan verwacht. Achteraf wordt dan ook door een aantal van de betrokkenen geconcludeerd dat gelijksoortige ingrepen in de toekomst niet meer in bewoonde staat zouden moeten worden uitgevoerd.

Het project wordt opgeleverd in januari 2007. Door de lage mutatiegraad zijn geen dertig maar tweeëntwintig vrijgekomen woningen tot zorggarantwoning omgebouwd. De geplande scootmobielruimte is nog niet gerealiseerd. In de loop van 2006 en in het najaar van 2007 zijn door afzonderlijke beleidsmedewerkers voorstellen gedaan om de scootmobielruimte te realiseren. Deze voorstellen zijn uiteindelijk vanwege de financiële consequenties door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord afgekeurd.

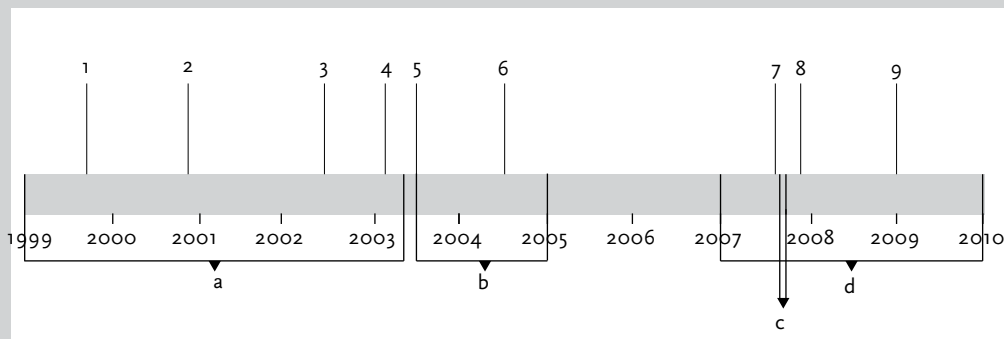
Conclusie

De aanpak van de Eliotflat is voortgekomen uit het voorraadbeleid van 1999. In de periode na het opstellen van het voorraadbeleid zijn veel onderzoeken gedaan op het niveau van de wijk Ommoord en de vier ERA-flats, waarvan de Eliotflat er één is. In 2002 is voor het eerst begonnen met het maken van plannen voor de Eliotflat. Tegenstellingen tussen het gewenste hoge ambitieniveau en de financiële middelen leidden tot een lange zoektocht naar een – voor de meeste betrokkenen – aanvaardbaar plan. Ook het besluit om eerst bij de Hemingwayflat ervaring op te doen met de werkzaamheden in een vergelijkbare flat heeft enige vertraging veroorzaakt. Toen de plannen uiteindelijk waren opgesteld en – ondanks enige discussie – door de bewoners werden goedgekeurd, verliep de fase van bouwwerkzaamheden relatief vlot.

7.4 Acquisitie: een Pacman met beleid

Volgens het strategisch voorraadbeleid uit 1999 wil Woongood Rotterdam (later Vestia Rotterdam Noord, VRN) in een tweetal wijken haar positie versterken door het aankopen van woningen. Het gaat om Liskwartier en Bergpolder. In deze paragraaf zoom ik in op de ontwikkeling die de uitvoering van het acquisitiebeleid in de jaren daarna heeft doorgemaakt.

Boven de tijdbalk in figuur 7.5 is een overzicht gemaakt van enkele belangrijke gebeurtenissen tijdens het proces. Onder de tijdbalk is aangegeven welke perioden onder de tussenkopjes in deze paragraaf worden beschreven.

Figuur 7.5 Tijdlijn acquisitie


1. September 1999 SVB: positie in Bergpolder en Liskwartier versterken
2. 2000 Vestiadiscussie over financiële parameters
3. 2002 Bevestiging aankoopvoornemens, memo aankoopproces
4. 2003 Vlekkenkaarten Bergpolder en Liskwartier
5. 2003 Vestiabedrijven Rotterdam: aankoopstrategie Rotterdam nodig
6. 2004 Estrade maakt vlekkenkaart aankoopstrategie Rotterdam
7. September 2007 Nieuw SVB met aankoopstrategieën
8. 2007 Aankopen in Bergpolder opgenomen in actieplan Vogelaaraanpak
9. Januari 2009 Memo over verevenen aan- en verkopen in Liskwartier

- a. 1999 - 2003 Uitwerking van het aankoopbeleid
- b. 2003 - 2004 Acquisitie op Rotterdamse schaal
- c. September 2007 Nieuw voorraadbeleid
- d. 2007 - 2009 Acquisitie na het nieuwe voorraadbeleid

Uitwerking van het aankoopbeleid

Nadat in het voorraadbeleid is aangegeven dat wordt ingezet op aankopen in Liskwartier en Bergpolder wordt er bij Woongoed Rotterdam nagedacht over de realisatie daarvan. Als eerste wordt een discussie gestart over de financiële parameters die bij het doorrekenen van investeringsbeslissingen, waaronder aankopen, worden gebruikt. Eind 2000 is er een discussiestuk over deze parameters. In de praktijk blijkt dat de exploitatie van aangekochte panden vaak onrendabel is. Omdat Vestia Groep, waarvan Woongoed/Vestia Rotterdam Noord deel uitmaakt, elk investeringsvoorstel voor de aankoop van een of meerdere panden moet goedkeuren, is overeenstemming over de te gebruiken parameters nodig. Volgens de notitie van Woongoed/Vestia Rotterdam Noord kan er een onderscheid worden gemaakt tussen een groep van parameters die voor elke investeringsbeslissing gelijk is, en een groep parameters die voor elk afzonderlijk project op basis van een realistische inschatting kan worden vastgesteld. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het mogelijk maken van levensduren langer dan vijftig jaar, en het afzien van het doen van afschrijvingen op grond en vastgoed wanneer de verwachting is dat de marktwaarde hiervan zal stijgen. Volgens de notitie zou hierdoor bij investeringsbeslissingen meer aandacht worden besteed aan het kwaliteitsniveau van het vastgoed.

In de notitie van Woongoed/Vestia Rotterdam Noord over de financiële parameters wordt gevraagd om over dat onderwerp een Vestiabrede discussie te voeren. Deze discussie mondt uiteindelijk uit in een memo van de financieel directeur van Vestia Groep aan het bedrijfsdirecteurenoverleg. Hier-

in wordt vastgesteld dat investeringen op basis van het zogenaamde *prudence concept* worden doorgerekend. Dat betekent een terughoudende opstelling bij het invullen van de parameters. Daarbij hoort ook dat wordt uitgegaan van een levensduur van vijftig jaar, en slechts een kleine restwaarde na afschrijving. In de notitie wordt wel het belang van de doorrekening genuanceerd. Naast een doorrekening op basis van de standaard parameters is ook een aanvullende doorrekening op basis van afwijkende parameters mogelijk. Daarbij moet dan wel worden beargumenteerd waarom de afwijkende parameters in dat geval van toepassing zijn.

Naast de discussie over de financiële parameters wordt het aankoopbeleid ook inhoudelijk en procesmatig verder uitgewerkt. Voor Bergpolder en Liskwartier wil Vestia Rotterdam Noord vlekkenkaarten gaan ontwikkelen waarop wordt aangegeven welke delen van de wijk voor Vestia Rotterdam Noord interessant zijn. Vooruitlopend daarop wordt in 2002 nagedacht over de procesmatige invulling van het aankoopproces. In een memo van de afdeling Verhuur & Strategie van Vestia Rotterdam Noord wordt voorgesteld om vanuit die afdeling alle mogelijke aankopen te inventariseren. Elke keer wanneer een stuk grond of een gebouw in beeld komt wordt dit via deze afdeling in het strategisch voorraadbeleidsoverleg ingebracht. Daarbij worden voorstellen besproken in het licht van de wijkvisies uit het strategisch voorraadbeleid en de nog te maken uitwerking daarvan in de vlekkenkaart. Op basis van het overleg wordt dan vervolgens een voorstel voor het managementteam opgesteld. Wanneer het managementteam besluit een locatie of gebouw te willen aankopen worden ook Vestia Groep en Vestia Vastgoeddiensten daarbij betrokken; Vestia Groep om de aankoop goed te keuren, en Vestia Vastgoeddiensten om het aankoopproces verder te begeleiden.

Nadat in 2002 de aankoopvoornemens voor Liskwartier en Bergpolder nog eens worden bevestigd, is een jaar later verder ingezoomd op deze aankoopvoornemens. Daarbij zijn kaarten ingetekend, waarbij is bekeken welke delen van de wijk als eerste voor aankopen in aanmerking komen. Het uitgangspunt was dat Vestia zoveel mogelijk geclusterd bezit wilde hebben.

Acquisitie op Rotterdamse schaal

Tot 2003 was het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord leidend voor de inspanningen op het gebied van acquisitie. Die inspanning was tot 2003 vooral intern gericht. Volgens de Vizieren (wijkvisies) van 2003 zijn er vanwege de overspannen woningmarkt nog geen panden aangekocht. In de periode daarna komt er meer betrokkenheid van Vestia Groep en Estrade bij de acquisitie van grond en gebouwen. Een eerste ontwikkeling in deze richting werd in 2003 ingezet vanuit het Rotterdamse bedrijfsdirecteurenoverleg. In dit overleg komen de bedrijfsdirecteuren van de Rotterdamse Vestiabedrijven regelmatig bijeen om over bedrijfsverstijgende zaken te spreken. In het overleg kwam naar voren dat de deelbedrijven meer inzicht wilden hebben

in de kansen voor het aankopen van grond en gebouwen die zich in Rotterdam voordoen. Rond dezelfde tijd wordt Estrade projectontwikkeling – tot dan toe een aparte BV waarin Vestia alleen een aandeel had – in zijn geheel een onderdeel van Vestia Groep. Na deze organisatorische verandering krijgt Estrade de opdracht mee om naast het ontwikkelen van projecten ook nieuwe kansen voor projectontwikkeling te gaan signaleren. Vestia Groep denkt hierbij onder andere aan acquisities in het centrum van Rotterdam, omdat Vestia daar bijna geen bezit heeft. Estrade gaat hiermee aan de slag. In eerste instantie wordt vooral binnen Estrade over het onderwerp nagedacht. Later treedt men meer in overleg met de woonbedrijven.

De vraag uit het Rotterdamse bedrijfsdirecteurenoverleg en de nieuwe opdracht van Estrade komen in 2004 bijeen in een aantal sessies over acquisitie in Rotterdam. Bij deze sessies zijn medewerkers van de deelbedrijven van Vestia samen met medewerkers van Estrade gaan brainstormen over gebieden die mogelijk interessant zouden kunnen zijn voor Vestia. Op basis van de sessies met Vestia Rotterdam Noord en Estrade wordt besloten dat de aankoopstrategie voor Vestia Rotterdam Noord wordt uitgebreid. Naast aankopen in de bestaande beheergebieden zal vanaf dat moment ook worden ingezet op aankopen in nieuwe gebieden, waaronder het centrum. Dit wordt in beeld gebracht in een kaart van Rotterdam waarin cirkels zijn gezet rond interessante gebieden. Het aangepaste beleid wordt in oktober 2004 door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord goedgekeurd.

Ook in de uitvoering van het acquisitiebeleid gaat Estrade een belangrijke rol spelen. Kennende de visie van Vestia Rotterdam Noord zal een medewerker van Estrade zich als conceptontwikkelaar actief inzetten om binnen het netwerk van Estrade zulke kansen op te sporen. In de jaren die volgen wordt er af en toe overleg gepleegd tussen de conceptontwikkelaar en Vestia Rotterdam Noord. Ook ligt er nog altijd de opdracht vanuit Vestia Groep om meer op het centrum van Rotterdam te focussen. De rol van Estrade ontwikkelt zich daarom in de richting van onderzoeker van en eerste aanspreekpunt voor acquisitiekansen. De uren die Estrade hiervoor maakt worden betaald door Vestia Groep. Vanwege de filosofie van het lokaal ondernemerschap, waarbij de lokale woonbedrijven zelf beslissingen nemen over hun werkgebied, wil Vestia Groep echter geen formele opdrachtgever zijn. Wanneer acquisitiekansen concreet worden wordt het lokale woonbedrijf, in dit geval Vestia Rotterdam Noord, er al snel als opdrachtgever bij betrokken. Dat is ook volgens Vestia Rotterdam een goed moment om betrokken te worden. Het woonbedrijf is liever geen opdrachtgever van in haar ogen relatief vage projecten waarvan het zeer onzeker is of die tot een acquisitie zullen leiden.

Nieuw voorraadbeleid

Via Estrade is tot 2007 een aantal panden aan het bezit van Vestia Rotterdam Noord toegevoegd. Het aankopen van losse woningen in Bergpolder en Lis-

kwartier is echter nog niet van de grond gekomen. Tot 2007 zijn in deze wijken geen losse woningen aangekocht. In het voorraadbeleid van september 2007 wordt een aantal opmerkingen gemaakt over het aankopen van woningen. Daarin slaat de uitkomst neer van de ontwikkelingen uit de voorgaande jaren. Voor de wijk Bergpolder is in het voorraadbeleid de strategie 'acquisitie' opgenomen. Aankoop is vooral nodig omdat Vestia Rotterdam Noord veel verspreid bezit heeft in dit gebied. Van alle wijken wordt de aankoopstrategie voor Bergpolder in de notitie het verst uitgewerkt. In een aantal straten in het zuidelijke deel van de wijk wil Vestia Rotterdam Noord gaan aankopen om op een termijn van vijftien tot twintig jaar te kunnen herontwikkelen. Een andere straat is mogelijk geschikt voor het realiseren van ouderenhuisvesting. Voor het noordelijke deel van de wijk wordt in het voorraadbeleid gesteld dat ook hier de positie van Vestia Rotterdam Noord versterkt zou moeten worden. In het voorraadbeleid wordt opgemerkt dat voor dit deel van de wijk een aanvullend onderzoek naar strategische aankooplocaties gewenst is.

In het Liskwartier is de algemene wijkstrategie volgens het voorraadbeleid 'versterken'. Er zijn in deze wijk weinig mogelijkheden voor nieuwbouw, en de particuliere woningvoorraad is van relatief slechte kwaliteit. Voor het versterken van de positie in dit gebied wil Vestia Rotterdam Noord daarom vooral inzetten op het aankopen, opknappen en vervolgens verkopen of verhuren van woningen. Met dit beleid wil Vestia Rotterdam Noord inspelen op de behoefte aan het maken van een wooncarrière binnen de wijk. Waar nodig zal de aanpak bloksgewijs plaatsvinden. Losstaand bezit van Vestia Rotterdam Noord kan daarvoor worden verkocht. Twee wijken worden in het strategisch voorraadbeleid van 2007 aangewezen als potentieel acquisitiegebied: de Oosterflank en het centrum. Voor de Oosterflank geldt dat dit een gebied is waarin Vestia Rotterdam Noord zeer weinig bezit heeft, maar waarin wel goede ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Voor het centrum van Rotterdam wordt opgemerkt dat hiervoor met Estrade zal worden samengewerkt om ontwikkelkansen te vinden en te ontwikkelen. Daarbij wil men zich vooral richten op de doelgroep 'actieve stedeling'.

Acquisitie na het nieuwe voorraadbeleid

Over acquisitie in Liskwartier zijn na het vaststellen van het voorraadbeleid (in eerste instantie) geen aanvullende afspraken met Vestia Groep gemaakt. Daardoor moet elke investeringsbeslissing van enige omvang worden voorgelegd aan het centrale bestuur van Vestia Groep. In de periode na 2007 is er een aantal investeringsvoorstellen gemaakt voor het aankopen van panden in het Liskwartier. Hierbij kwam Vestia Rotterdam Noord erachter dat het aankopen, renoveren en vervolgens verhuren van panden forse onrendabele investeringen oplevert. In een aantal gevallen heeft men daarom van aankopen afgezien. Andere aankoopvoorstellen zijn wel aan Vestia Groep voorgelegd. Ook door Vestia Groep worden voorstellen voornamelijk beoordeeld op

de verhouding tussen de benodigde financiële middelen en de volkshuisvestelijke meerwaarde. Daarover worden ook kritische vragen aan Vestia Rotterdam Noord gesteld. Een lijst met criteria waaraan moet worden voldaan is er echter niet. Bij Vestia Rotterdam Noord weet men daardoor niet exact op basis van welke overwegingen hun aankoopvoorstellen worden beoordeeld. Om hierover meer duidelijkheid te krijgen heeft Vestia Rotterdam Noord in 2008 een memo opgesteld waarin wordt voorgesteld om acht solitaire panden in de wijk te verkopen. De opbrengst van deze verkoop zou door Vestia Rotterdam Noord gebruikt kunnen worden om op strategische plaatsen in de wijk bezit aan te kopen. Nadat de memo in december 2008 is opgeleverd wordt deze in januari 2009 in het managementteam van Vestia Rotterdam Noord goedgekeurd. Besloten wordt om een ingedikte versie van de memo te maken voor goedkeuring door Vestia Groep. In de ingedikte memo wordt eind januari de wens om de opbrengst van de te verkopen woningen te gebruiken voor nieuwe aankopen iets afgezwakt. In de memo die naar Vestia Groep gaat staat: “de opbrengsten worden bij voorkeur aangewend om strategisch gelegen woningen in het Liskwartier aan te kopen.” Hoewel de memo uiteindelijk wordt goedgekeurd, verandert daardoor weinig aan het aankoopproces. Ook nieuwe voorstellen voor het aankopen van panden zal door Vestia Rotterdam Noord steeds aan de groep moeten worden voorgelegd.

Voor de overige gebieden waarin wordt aangekocht heeft Estrade de trekkersrol op zich genomen. Hierin is sinds 2004 weinig verandering opgetreden. Estrade heeft een vrije rol bij het onderzoeken en signaleren van kansen voor acquisitie. Deze vrije rol wordt door Estrade ingevuld op basis van het beleid van zowel Vestia Groep als Vestia Rotterdam Noord. Wanneer de werkzaamheden van Estrade tot concrete projecten leiden wordt Vestia Rotterdam Noord erbij betrokken als opdrachtgever.

Conclusie

Na de vaststelling van het voorraadbeleid in 1999 is gedurende de jaren af en toe aandacht besteed aan de uitwerking van het aankoopbeleid. In 2004 worden door Estrade en de Rotterdamse Vestiabedrijven plannen gemaakt voor acquisitie op Rotterdamse schaal. Sinds die tijd wordt vanuit Estrade ook daadwerkelijk gezocht naar locaties en gebouwen die kunnen worden aangekocht. Hiermee wordt vooral de strategie van Vestia Groep uitgevoerd. Het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord is hierbij echter niet sturend. Nadat in 2007 een nieuw voorraadbeleid werd vastgesteld kreeg de aankoopstrategie in één wijk de wind in de rug door opname van de aankoopplannen in het actieplan voor de wijk. Doordoor kon Vestia Rotterdam Noord met Vestia Groep afspraken maken over de inzet van financiële middelen. Voor een andere wijk waar Vestia Rotterdam Noord aankopen wil doen is dat echter niet gelukt. Al met al lijken de strategie van Vestia Groep en het wijkactieplan veel meer sturend op daadwerkelijke aankopen dan het strategisch voorraadbeleid.

7.5 Jongeren aan de Walenburgerweg

In 2004 heeft Vestia het oude kantoorpand van de Raad voor de Arbeid aan de Walenburgerweg aangekocht. In het pand zijn daarna jongerenwoningen gerealiseerd. In deze paragraaf ga ik in op het aankoopproces, de voorbereidingen voor het plan, en de verbouwingswerkzaamheden.

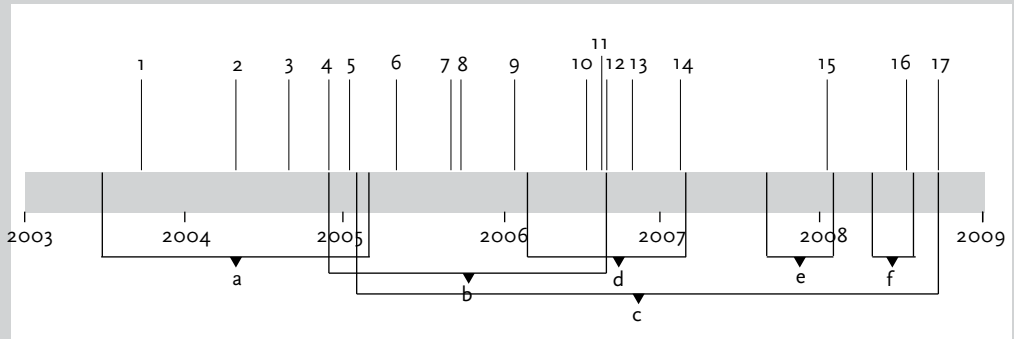
Boven de tijdbalk in figuur 7.6 zijn een aantal belangrijke procesmomenten opgesomd. Onder de tijdbalk zijn – verwijzend naar de tussenkopjes in deze paragraaf – de beschreven perioden te zien.

Aankoop van de Raad van Arbeid

Het pand van de voormalige Raad van Arbeid aan de Walenburgerweg wordt namens de eigenaar in 2003 aangeboden aan Estrade. Binnen Estrade wordt dan al een tijdje nagedacht over kansen voor acquisities. Het aanbod valt dan ook in vruchtbare aarde. In het najaar van 2003 komt het pand voor het eerst beeld bij Vestia Rotterdam Noord. Vanuit het acquisitiedoel heeft Estrade de vraag voorgelegd of Vestia Rotterdam Noord dit pand zou kunnen gaan exploiteren. Door Estrade wordt in de eerste modellen uitgegaan van het ombouwen van het kantoorpand naar woningen voor jongeren. Volgens de notitie kunnen vijftien woon-werkunits worden gerealiseerd voor jongeren. Daarnaast maken negentien duurdere eenpersoonsappartementen onderdeel uit van het voorstel. Ook wordt voorgesteld om negenendertig kleinere jongereneenheden te realiseren, waarvan een gedeelte als zogenaamde duowoning met gezamenlijke voorzieningen. Op basis van deze voorstellen wordt de aankoop door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord en de directie van Vestia Groep goedgekeurd. Na de goedkeuring wordt het pand daadwerkelijk aangekocht.

Pas na de aankoop van het pand wordt het project opgenomen in het jaarplan strategisch voorraadbeleid. Binnen Vestia Rotterdam Noord wordt in deze periode jaarlijks een kleine actualisatieslag gemaakt van het strategisch voorraadbeleid. Op basis van deze actualisatieslag wordt een jaarplan vastgesteld. Dit jaarplan is tevens input voor de begroting.

Na de aankoop worden de plannen voor de ombouw van het pand ook verder uitgewerkt. In de zomer van 2004 wordt hiervoor uit drie inzendingen een architect geselecteerd. Er wordt een excursie georganiseerd naar het pand en door Estrade worden in augustus en september 2004 een drietal workshops georganiseerd over de planvorming. Tijdens deze workshops wordt onder meer over de doelgroep gesproken. Door Vestia Rotterdam Noord wordt aangedrongen op meer goedkopere woningen voor jongeren. Dat gebeurt met succes, want hierna verdwijnen de duurdere appartementen uit het plan. Daarvoor in de plaats komen meerdere studio's voor jongeren. Ook wil men enkele woonruimten voor tijdelijke verhuur bestemmen. Via een zorgorganisatie zouden hier bewoners met begeleiding kunnen wonen. De duowoningen waarin twee huurders een aantal voorzieningen delen, blijven in het plan

Figuur 7.6 Tijdbalk project Walenburgerweg


- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 2003 Pand 'Raad van Arbeid' aangeboden aan Estrade 2. Mei 2004 Aankoop van het pand 3. September 2004 Workshops planvorming 4. December 2004 Voorlopig ontwerp en informatieavond omwonenden 5. Januari 2005 Startdocument Walenburgerweg 6. Mei 2005 Aangepast voorlopig ontwerp 7. September 2005 Aanvraag bouwvergunning 8. 2005 Afronding overleg omwonenden 9. 2006 Eerste memo Doelgroepen en beheer 10. Juli 2006 Gunning bouwwerkzaamheden 11. Augustus 2006 Inwerkingtreding nieuw bestemmingsplan 12. Augustus 2006 Verlening bouwvergunning 13. Oktober 2006 Start bouwwerkzaamheden 14. Februari 2007 Eerste vertraging bouw 15. Januari 2008 Kostenoverschrijding 16. Juli 2008 Aannemer failliet 17. September 2008 Opening pand Walenburgerweg | <ol style="list-style-type: none"> a. Juli 2003 - februari 2005 Aankoop van de 'Raad van Arbeid' b. December 2004 - augustus 2006 Het verkrijgen van een bouwvergunning c. 2005 - 2008 Voorschot op beheer d. 2006 - 2007 Aanbesteding en bouwproces e. September 2007 - januari 2008 Vertraging en een olopend tekort f. Mei 2008 - juli 2008 De aannemer gaat failliet |
|--|--|

opgenomen. Ook de woon-werkunits blijven onderdeel van het plan.

Tijdens de workshops is ook over de technische kant van het project gesproken. Uit een inventarisatie blijkt dat de renovatie veel duurder zal worden dan waarmee tijdens het schrijven van het aankoopvoorstel rekening is gehouden. Later blijkt dat ook de inkomsten minder zullen worden dan aangenomen. Grotendeels komt dat doordat in het aankoopvoorstel is uitgegaan van marktconforme huurprijzen. Daarbij is buiten beschouwing gelaten dat de woningen wettelijk gezien binnen de sociale woningvoorraad vallen. Om die reden moeten de huurprijzen op basis van het woningwaarderingssysteem (WWS) worden vastgesteld. Dit leidt tot lagere huurprijzen. Ook de verandering in de doelgroep zorgt ervoor dat de huuropbrengsten lager zullen uitvallen. Op initiatief van de projectleider wordt deze situatie in het najaar van 2004 met betrokkenen van Vestia Rotterdam Noord, Estrade en Vestia Groep besproken. Men besluit echter de doelgroepkeuze leidend te laten zijn. Daarbinnen zal wel worden geprobeerd om zo veel mogelijk kwaliteit in de woningen te realiseren, zodat de huurprijzen wat hoger kunnen worden.

In december 2004 leidt de uitwerking van de plannen tot een voorlopig ontwerp van de architect, en een eerste startdocument. In het startdocument worden de keuzes voor meer goedkopere woningen en de technische uitwerking van de plannen nog eens toegelicht. In het startdocument zijn twee

financiële scenario's voor het project naast elkaar gezet. In beide scenario's wordt uitgegaan van verhuur gedurende vijftig jaar. Het verschil tussen de scenario's is de manier waarop met de restwaarde na afloop van de exploitatietermijn wordt omgegaan. Indien de restwaarde voorzichtig wordt ingeschat is er een tekort van ongeveer € 2,8 miljoen op het project. Wanneer wordt uitgegaan van een stijgende grondprijs en een hogere restwaarde van het gebouw, wordt een deel van het tekort goedgeemaakt. Dan resteert een tekort van ongeveer een kwart miljoen euro.

In januari 2005 wordt het startdocument besproken in het managementteam van Vestia Rotterdam Noord. Daarbij wordt enige zorg uitgesproken over de financiële uitkomsten. Het tekort valt in de startnotitie bijna een miljoen euro hoger uit dan ten tijde van het aankoopvoorstel was ingeschat. Naar aanleiding van de financiële zorgen van het managementteam is er in februari 2005 een tweede versie van het startdocument. Hierin zijn twee extra financiële scenario's toegevoegd. Naast de reeds genoemde scenario's is er nu een derde scenario waarbij wordt uitgegaan van duurdere appartementen. In dat scenario zouden eenenveertig appartementen van vierenzestig vierkante meter kunnen worden gerealiseerd. Verder is dit scenario gelijk aan het hierboven toegelichte scenario 2. Ten opzichte van dat scenario wordt het tekort iets groter. Ook een vierde scenario waarin het plan conform het startdocument wordt uitgevoerd met de uitzondering dat de woningen worden verkocht in plaats van verhuurd, leidt niet tot een beter financieel resultaat. Sterker nog: deze laatste variant levert het grootste tekort op. Na bespreking in het managementteam van Vestia Rotterdam Noord wordt de startnotitie omgewijzigd vastgesteld.

Het verkrijgen van een bouwvergunning

Op basis van het tweede startdocument wordt verder gewerkt aan het uitwerken van de plannen. Volgens de planning in het startdocument moet in het voorjaar van 2005 een definitief ontwerp af zijn. Op basis daarvan kan dan een bouwvergunning worden aangevraagd. Deze strakke planning wordt echter niet gehaald doordat zowel omwonenden als gemeente met aanvullende wensen en eisen komen.

Op de informatieavond in december 2004 kwam al naar voren dat er over het parkeren veel opmerkingen waren van omwonenden. De omwonenden worden daarom door Vestia Rotterdam Noord uitgenodigd om zitting te nemen in een speciale werkgroep die kan meedenken bij de uitwerking van de plannen voor het parkeren. Overigens hadden de omwonenden ook opmerkingen over het in hun ogen hoge aantal woningen, en het feit dat er jongeren in het gebouw zouden komen. Daarover is door Vestia Rotterdam Noord echter op de informatieavond al aangegeven dat dit niet meer veranderd zou worden.

Omdat het pand aan de Walenburgerweg van een kantoor wordt omge-

vormd tot woningen, moeten extra parkeerplaatsen worden gerealiseerd. De architect heeft hiervoor in haar plantekeningen het souterrain van het pand gereserveerd. Omdat dit volgens de parkeernorm van de gemeente Rotterdam te weinig parkeerplaatsen oplevert, wordt ook een deel van de binnentuin van het pand voor het parkeren gebruikt. Daarbij wordt volgens de plannen de buitenmuur van het souterrain verwijderd, en de tuin gedeeltelijk uitgegraven, zodat deze op dezelfde hoogte komt als de vloer van het souterrain. Hierdoor wordt de parkeergarage in het souterrain vergroot. Een bestaande ingang aan de Schepenstraat zal gebruikt worden voor het inrijden. Voor het uitrijden is in de plannen een nieuwe uitgang aan de Walenburgerweg opgenomen.

In februari 2005 is er een eerste gesprek met de werkgroep parkeren. Daarbij blijkt dat de bezwaren van de omwonenden gericht zijn op twee onderdelen van het parkeren. Ten eerste vrezen de omwonenden overlast van de nieuwe uitgang. Zij vragen Vestia Rotterdam Noord of het mogelijk is deze uitgang aan de zijde van de Baljuwstraat te plaatsen, omdat hier geen woningen naast liggen. Een tweede punt is de uitbreiding van de parkeergarage naar de binnentuin. Hierdoor ontstaat een grote opening in de buitenmuur van het souterrain. De omwonenden vrezen dat dit geluids- en stankoverlast zal geven in hun aangrenzende achtertuinen. Vestia Rotterdam Noord komt tegemoet aan het eerste bezwaar van de omwonenden door Estrade te vragen dit op te lossen. De architect heeft vervolgens een nieuwe in- en uitrit aan de Baljuwstraat getekend. Over de uitbreiding van de parkeergarage naar de binnentuin duurt de discussie tot het najaar van 2005. Dan wordt aan de omwonenden verteld dat de uitbreiding van de parkeergarage niet meer nodig is. In overleg tussen Estrade en de gemeente is namelijk afgesproken dat met minder parkeerplaatsen kan worden volstaan. Hiervoor is een aantal woningen als studentenwoning benoemd. Omdat voor dergelijke woningen een lagere parkeernorm geldt, kon de gemeente hiermee akkoord gaan. Doordat minder parkeerplaatsen nodig zijn, blijft de buitenmuur van het souterrain gesloten en blijft de binnentuin zoals die was.

Naast het overleg met de omwonenden wordt in 2005 ook veel gesproken met verschillende ambtenaren van dS+V, de dienst die als eerste aanspreekpunt fungeert bij het beoordelen van bouwplannen. In januari start het vooroverleg over de bouwvergunning met de vaststelling van dS+V dat er een artikel 19.2 procedure gevolgd moet worden. Volgens deze procedure kon onder de toenmalige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) een vrijstelling van het bestemmingsplan verkregen worden. In deze procedure moeten verschillende afdelingen binnen de gemeente het bouwplan beoordelen. Formeel kan 16 weken na het indienen van een bouwplan de vrijstelling worden afgegeven. Op basis van de vrijstelling kan dan daarna een bouwvergunning worden afgegeven. Parallel aan het ontwikkelen van plannen voor de Walenburgerweg loopt bij de gemeente ook de herziening van het bestemmingsplan. Deze procedure gaat naar verwachting langer duren dan het geven van een vrijstel-

Ingang van de parkeergarage onder het gebouw aan de Walenburgerweg



ling van het oude, nog geldige bestemmingsplan. Daarom wordt ervoor gekozen om de bouwvergunning niet op basis van het bestemmingsplan, maar op basis van de vrijstellingsprocedure te gaan verlenen.

In februari 2005 ontstaat de eerste vertraging in de vrijstellingsprocedure doordat de brandweer aangeeft dat het bouwplan op basis van nieuwbouweisen beoordeeld zal worden. Een half jaar eerder was door de dS+V nog ingeschat dat toetsing volgens de lagere eisen aan bestaande bouw voldoende was. Op basis hiervan is door de architect ook een voorlopig ontwerp gemaakt. Dat de brandweer nu aangeeft toch op basis van nieuwbouweisen te willen toetsen komt volgens hen omdat er sprake is van een functieverandering van het gebouw. Het was een kantoor en wordt een woongebouw. Doordat de nieuwbouweisen veel strenger zijn, moeten de plantekeningen grondig worden herzien. In een overleg in april blijkt bijvoorbeeld dat een aantal woningen te klein is volgens de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit.

In mei is het bouwplan klaar om te worden voorgelegd aan de Commissie Toetsing Bouwbesluit (CTB) van de gemeente. In juni volgt een afspraak tussen Estrade en het CTB. Daarbij blijkt dat de gemeente voor de kleine woningen geen ontheffing wil verlenen. Wel wordt meegedacht over een oplossing. Die wordt gevonden door twee woningen op te offeren voor een gezamenlijke ruimte. Omdat deze gedeeltelijk bij de woningoppervlakten mag worden opgeteld wordt zo voldaan aan de regelgeving. In het overleg met de CTB blijkt daarnaast dat een artikel 19.2-procedure niet voldoende is. Er moet volgens het CTB een zwaardere versie van deze procedure worden gevolgd, namelijk een artikel 19.1. Dit betekent dat de procedure langer duurt en dat ook de provincie een verklaring van geen bezwaar moet afgeven.

In augustus blijken de zaken toch weer anders te liggen. Door de afdeling

Bouw en Woningtoezicht wordt aan Estrade gemeld dat toch de lichtere artikel 19.2-procedure kan worden gevolgd. De gemeente wacht nu nog op de beantwoording van enkele stedenbouwkundige vragen door de architect en een bouwfysisch rapport dat Estrade door een extern adviseur heeft laten opmaken. Over de vraag hoe diepgaand het bouwfysische rapport moet zijn, wordt nog even tussen de gemeente en Estrade gediscussieerd. Uiteindelijk komt men in september tot overeenstemming.

Een volgende stap in de procedure is het ter inzage leggen van de bouwplannen bij de deelgemeente. Op deze manier kunnen omwonenden en andere belanghebbenden de plannen inzien, en eventueel bezwaar maken tegen het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan. In september worden de stukken voor de terinzagelegging bij de deelgemeente ingediend. Als de projectleider van Estrade op 13 oktober 2005 met haar contactpersoon bij dS+V belt, blijkt echter dat de terinzagelegging is afgeblazen. Als reden wordt aangegeven dat de bouwinspecteur en de deelgemeente verwachten dat er veel bezwaren zullen komen. Vanuit Estrade wordt hierop met grote verbazing gereageerd. Op 26 oktober wordt de terinzagelegging alsnog door de deelgemeente gepubliceerd in de lokale huis-aan-huiskrant, en via een brief aan de omwonenden. Een week later wordt in dezelfde huis-aan-huiskrant de publicatie echter alweer ingetrokken. Volgende de rectificatie is het bouwplan nog niet klaar om ter inzage te worden gelegd. Van Vestia Rotterdam Noord krijgen de omwonenden half november tijdens de laatste bijeenkomst van de werkgroep parkeren een andere versie van het gebeuren te horen. Volgens Vestia Rotterdam Noord is de artikel 19-procedure gestaakt omdat het nieuwe bestemmingsplan inmiddels bijna is vastgesteld. Daardoor is de artikel 19-procedure niet meer nodig. Op 8 december wordt het bestemmingsplan inderdaad in de gemeenteraad vastgesteld. Met die vaststelling is het echter nog niet van kracht geworden.

Voor de interne besluitvorming bij Vestia wordt door Estrade in maart 2006 een investeringsdocument voor de Walenburgerweg opgesteld. Het tekort op het project is ten opzichte van het startdocument verder opgelopen, en staat nu op € 3,1 miljoen. De oorzaak is dat de brandveiligheidseisen van de gemeente hoger zijn dan was verwacht. Ook worden er extra kosten gemaakt om tegemoet te komen aan de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. In het startdocument was nog uitgegaan van de lichtere eisen voor bestaande bouw. Tot slot zijn ook de rentekosten hoger vanwege de opgelopen vertraging in het proces. In het investeringsdocument wordt ook de planning gegeven van het vervolg. Daarbij wordt weer gesproken van een artikel 19.1-procedure. Deze zou in april kunnen worden afgerond, waarna de bouwvergunning kan worden verleend. Begin april wordt het document goedgekeurd door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord en door de algemeen directeur van Vestia Groep.

Terwijl met bij Vestia met het investeringsdocument bezig is, zit men ook

bij de Provincie Zuid-Holland niet stil. Op 21 maart 2006 wordt het bestemmingsplan Blijdorp-Bergpolder door de provincie goedgekeurd. Daarna volgt een periode waarin belanghebbenden het bestemmingsplan kunnen inzien en eventuele bezwaren kunnen indienen. Omdat er geen bezwaren worden ingediend wordt het bestemmingsplan op 15 augustus van kracht. Op 29 augustus wordt door de gemeente op basis van het nieuwe bestemmingsplan de bouwvergunning voor het project Walenburgerweg verleend. Op de onderdelen geluidwering en de oppervlakte van gebruiksruidten voldoet het plan niet geheel aan de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. Op deze punten wordt echter een vrijstelling van de eisen gegeven.

Aanbesteding en bouwproces

Nadat het investeringsdocument van Estrade intern bij Vestia is goedgekeurd wordt in afwachting van de bouwvergunning alvast begonnen met de aanbesteding van de bouwwerkzaamheden. Bij Estrade is dit het moment waarop de projectleider voorbereiding het stokje overgeeft aan een projectleider die de uitvoering voor zijn rekening neemt. De nieuwe projectleider nodigt een aantal aannemers uit om op het project in te schrijven. Uiteindelijk doen vijf aannemers een prijsvoorstel voor de bouwwerkzaamheden. Gezien de complexiteit van het bouwen in een bestaand gebouw is een lange rekentijd aan de aannemers gegeven, en is het gebouw meerdere malen opengesteld voor onderzoek ter plaatse. De aannemers hebben veel technische vragen die door Estrade moeten worden beantwoord. Aan het begin van de zomer leveren de aannemers uiteindelijk hun envelop met prijsvoorstel in. In juli wordt het werk gegund aan de laagste inschrijver. De aannemer die het werk gaat uitvoeren zit met zijn prijsopgave ruimschoots onder het budget.

In augustus 2006 is er nog altijd geen bouwvergunning. Toch wordt alvast de eerste voorbereidende bouwvergadering gehouden. Hierin wordt een aantal praktische afspraken gemaakt over de bouw. Nadat de bouwvergunning is afgegeven wordt in september in de tweede voorbereidende bouwvergadering verder gesproken over een aantal aanvullende eisen van de gemeente. Eind oktober is men eruit. Direct daarna start de aannemer met de bouwwerkzaamheden. Vestia Rotterdam Noord meldt aan de omwonenden dat de oplevering voor oktober 2007 gepland staat. Omdat in de beginfase van het project aan de omwonenden is verteld dat de bouwperiode zes maanden is, levert dit nog enkele vragen op. Hierbij blijkt dat de complexiteit van het project en de bouwvakantie de veroorzakers zijn van deze verlenging.

Vrij snel na het begin van de werkzaamheden ontstaat er opnieuw vertraging. Hoewel eerst nog wordt gedacht dat dit later in het project weer rechtgetrokken kan worden, leidt het in februari 2007 tot een stevig gesprek in de bouwvergadering. De aannemer wordt daarbij aangesproken op het ontbreken van bouwtekeningen en het niet uitvoeren van actiepunten. De vraag of er nog wel voldoende vertrouwen is in de aannemer komt tij-

dens het gesprek zelfs op tafel. Uiteindelijk wordt door de aannemer beterschap beloofd. Ook wordt er door de aannemer een andere hoofduitvoerder op het project gezet. In de bouwvergadering wordt afgesproken dat op korte termijn de aannemer alsnog haar actiepunten uitvoert. Ook wordt afgesproken dat er snel een geactualiseerde planning voor het project wordt gemaakt. Dan is al duidelijk dat er vertraging zal zijn door de vondst van veel meer asbest dan eerst was aangenomen, en de ontdekking dat er een oude schuilkelder in het pand zit.

Vertraging en een oplopend tekort

Pas in het najaar van 2007 wordt het bij Vestia Rotterdam Noord duidelijk dat het project Walenburgerweg met een forse vertraging zal worden afgerond. Hoewel de vertraging grotendeels al in het begin van 2007 ontstond, is dit door ruis in de interne communicatie tussen Estrade en Vestia Rotterdam Noord niet opgepakt. Pas in november 2007 stuurt men daarom een brief aan de omwonenden met de aankondiging dat het pand in maart of april 2008 zijn deuren voor de nieuwe bewoners zal openen. Eerder was het nog de bedoeling om de woningen voor het einde van 2007 op te leveren.

In januari 2008 blijkt ook dat de kosten voor het project Walenburgerweg verder zijn opgelopen. Het tekort van € 3,1 miljoen uit het investeringsvoorstel is door het extra werk en de vertraging inmiddels bijna verdubbeld. Bij een ander project speelt hetzelfde probleem. In het managementteam van Vestia Rotterdam Noord wordt daarop besloten om voortaan zelf de berekeningen van Estrade nogmaals te bekijken. Het is een van de wegen waarlangs Vestia Rotterdam Noord het opdrachtgeverschap naar Estrade steviger vorm probeert te geven.

De aannemer gaat failliet

Vlak voor de zomer van 2008 wordt een aantal woningen aan de Walenburgerweg opgeleverd. Op andere plekken in het gebouw wordt nog door de aannemer gewerkt. Op dat moment weet men bij Estrade al een tijdje dat de aannemer in financiële problemen zit. Door de betalingen steeds stipt op tijd aan de aannemer te voldoen probeert men een faillissement te voorkomen. Terwijl aan een deel van de woningen nog gewerkt wordt, blijkt echter dat dit toch niet voldoende is om te voorkomen dat de aannemer omvalt. Op 22 juli 2008 wordt de aannemer door de rechtbank failliet verklaard. De werkzaamheden worden stilgelegd en enige tijd mag er geen spijker het gebouw in en uit. Nadat de zaken rond het faillissement zijn afgehandeld worden de laatste werkzaamheden door het eigen vakbedrijf van Vestia afgerond. Dit was mogelijk omdat het alleen nog om kleine zaken in de afwerking ging. Een groter probleem was dat Estrade zich door het faillissement van de aannemer niet meer op garantieregelingen kon beroepen. Daarom is een bankgarantie van Estrade ingetrokken en is door Estrade aanvullend geld vrijgemaakt om in de nazorg-

periode van het project eventuele mankementen te verhelpen. Dit levert wederom een extra kostenpost op voor het project.

Voorschot op het beheer

Nadat de woningen zijn opgeleverd kunnen de bewoners hun intrek nemen. Aan het begin van het project was al vastgesteld dat de bewoners jongeren zouden zijn. Na het vaststellen van het investeringsdocument in het voorjaar van 2006 wordt door Vestia Rotterdam Noord parallel aan het bouwproces nagedacht over de verdere invulling van dit uitgangspunt.

In het voorjaar van 2006 wordt door een beleidsmedewerker van Vestia Rotterdam Noord een memo geschreven over de doelgroep voor de woningen. Eerder is al een verandering doorgevoerd ten gunste van meer woningen in de sociale huur. In de notitie van 2006 komt naar voren dat middelbare school Zadkine aan de programmamanager jongerenhuisvesting van Vestia Groep heeft gevraagd om huisvesting te realiseren voor hun scholieren. De programmamanager denkt daarbij direct aan het project Walenburgerweg. Vestia Rotterdam Noord wil aan de vraag van Zadkine tegemoet komen door twaalf duowoningen te reserveren voor scholieren van die school. In de loop van 2006 wordt daarnaast in samenwerking met dezelfde programmamanager jongerenhuisvesting onderzoek gedaan naar de vraag voor de woon-werkunits. Hierbij komt naar voren dat er voldoende vraag is naar deze woningen, vooral uit de hoek van verschillende atelierachtige initiatieven op het gebied van onder meer kleding, kunst en glas. Voor de resterende woningen geldt dat Vestia Rotterdam Noord deze buiten het reguliere aanbodmodel om wil gaan verhuren. Op initiatief van de bedrijfsdirecteur is daarvoor al in 2004 lokaal maatwerk aangevraagd. Dit betekent dat Vestia Rotterdam Noord toekomstige huurders op basis van een aantal te formuleren criteria kan werven.

In 2007 en 2008 wordt het beleid voor de drie verschillende doelgroepen verder uitgewerkt. Voor de duowoningen wordt met het Zadkine besproken hoe de verhuur van de woningen zal verlopen. Zadkine geeft in eerste instantie de voorkeur aan een all-inprijs voor alle woningen. De huurprijs is voor het Zadkine aan de hoge kant. Om hieraan tegemoet te komen wordt bij de Belastingdienst toestemming gevraagd voor huurtoeslag. Die toestemming is nodig omdat het gaat om onzelfstandige eenheden. De Belastingdienst stemt hier uiteindelijk mee in.

Voor de vijftien woon-werkunits wordt een aantal bedrijven uitgenodigd om een offerte op te stellen voor het zoeken naar geschikte bewoners, en voor het opzetten van gezamenlijke activiteiten met de bewoners. De stichting Freehouse gaat uiteindelijk aan de slag met het project. Rond het thema 'fiets' weet de stichting een aantal jongeren met een vakgerichte opleiding te vinden. Gedurende de laatste fase voor de oplevering wordt alvast begonnen met het maken van plannen voor gezamenlijk projecten.

De resterende studio's worden door Vestia Rotterdam Noord toegewezen op

basis van de leefstijl van de jongeren. Het idee hierachter is dat de bewoners van het gebouw prettiger samenleven wanneer hun leefstijlen met elkaar overeenkomen. Voor de selectie van de jongeren wordt via een adviesbureau een website gemaakt. Daarop kunnen jongeren die in aanmerking willen komen een woontest invullen. Zo krijgt Vestia Rotterdam Noord meer inzicht in de interesses, normen en waarden, en voorkeuren van de jongere. Op basis hiervan wordt een aantal jongeren uitgenodigd voor een intakegesprek. Naar aanleiding van de intakegesprekken zijn de studio's aangeboden.

Naast het uitwerken van de doelgroep wordt bij Vestia Rotterdam Noord ook over beheeraspecten nagedacht. Een belangrijk onderdeel daarvan is de huismeester. In de beginfase van de planvorming is vanwege geldgebrek besloten om geen huismeester in de begroting op te nemen. Als het plan voor de doelgroepen vanaf 2006 verder wordt uitgewerkt, komt ook de discussie over de huismeester weer op de agenda. In de loop van 2007 wordt een sociaal beheerplan voor het pand geschreven, waarin ook een huismeester is opgenomen. Gezien de doelgroep moet er een stevige en flexibele huismeester komen, die bijvoorbeeld ook in het weekend aanwezig kan zijn. Hoewel in 2007 wordt besloten om toch een huismeester aan te trekken vergeet men bij Vestia Rotterdam Noord om dit in de begroting voor 2008 op te nemen. Enkele maanden voor de oplevering van het pand wordt dit duidelijk, en wordt hierover een aparte memo voor Vestia Groep geschreven. Op basis van deze memo wordt het aantrekken van een huismeester alsnog door de algemeen-directeur van Vestia Groep goedgekeurd.

Wanneer de woningen zijn opgeleverd en de nieuwe bewoners zijn geïnstalleerd, wordt het pand op 23 september 2008 feestelijk geopend door de Rotterdamse wethouder Karakus.

Conclusie

Bij de aankoop van het pand 'Raad van Arbeid' en de ontwikkeling van de plannen is het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord niet sturend geweest. Wel is bij planontwikkeling rekening gehouden met de algemene Vestialijn om te focussen op jongerenhuisvesting. Gedurende het project zijn er veel tegenslagen geweest. Zo duurde het lang voordat er een bouwvergunning kwam, vertraagde de bouw, ging de aannemer uiteindelijk zelfs failliet, en pakte het project veel duurder uit dan verwacht. Tijdens het project was de communicatie tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade niet optimaal. Mede daardoor werd de verbouwing anders uitgevoerd dan bij de aankoopberekeningen aangenomen en werden omwonenden vaak laat van wijzigingen op de hoogte gesteld. De voorbereidingen voor het beheer waren bij Vestia Rotterdam Noord een relatief op zichzelf staand project. Hierbij werd aan de doelstellingen op het gebied van jongerenhuisvesting zeer uitgebreid invulling gegeven.

7.6 Conclusie: diffuus en complex

Diffuus en complex. Hieronder ga ik in op deze typerende kenmerken van het implementatienetwerk rond het voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord. Daarna wordt in deze paragraaf nog ingegaan op de antwoorden die op basis van het onderzoek bij Vestia Rotterdam Noord gegeven kunnen worden op de eerste drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

In tabel 7.1 is voor de onderzochte projecten weergegeven onder welk onderdeel van het voorgenomen beleid het project valt. Ook is aangegeven wat er daadwerkelijk is gerealiseerd.

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Vestia Rotterdam Noord verloopt kunnen we dat typeren als diffuus en complex. Die typering geldt niet zozeer (alleen) voor Vestia, maar voor het implementatienetwerk waarin Vestia zich in Rotterdam Noord beweegt om de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid te realiseren. Op verschillende fronten zijn de invloeden op het uitvoeringsproces divers en tegenstrijdig. Bovendien zijn er veel verschillende zaken die in Rotterdam invloed hebben op het uitvoeringsproces. Dat begint bij de interne organisatie. Vestia Rotterdam Noord maakt het strategisch voorraadbeleid maar heeft ook te maken met algemene doelen van Vestia Groep. Verder is er de rol van Estrade, de interne projectontwikkelaar. De rolverdeling tussen deze drie bedrijfsonderdelen is diffuus. Volgens de formele sturingsfilosofie zijn de woonbedrijven zoals Vestia Rotterdam Noord inhoudelijk onafhankelijk bij het opstellen van strategisch voorraadbeleid. Estrade is als projectontwikkelaar uitvoerend. Bij concrete projecten fungeren de woonbedrijven als opdrachtgever en is Estrade de opdrachtnemer. De formele rolverdeling is echter slechts een deel van het verhaal. Estrade heeft naast haar rol als uitvoerder ook een vrije rol in het zoeken van kansen die passen in de strategie van Vestia Groep. Juist vanwege de nadruk die Vestia wil leggen op het lokaal ondernemerschap van de woonbedrijven, is de vrije rol van Estrade niet geformaliseerd. Een tweede element wat de rolverdeling diffuus maakt is dat veel concrete investeringsvoornemens van Vestia Rotterdam Noord door Vestia Groep moeten worden goedgekeurd. Doordat het strategisch voorraadbeleid als kader voor deze investeringen niet door Vestia Groep wordt bekrachtigd, en er ook geen ander geformaliseerd toetsingskader is, is het voor Vestia Rotterdam Noord niet duidelijk waar investeringsvoorstellen aan moeten voldoen. Dit bleek bijvoorbeeld een probleem bij het indienen van voorstellen voor het aan- en verkopen van woningen in het Lis-kwartier.

Ook buiten de eigen organisatie is de wereld in Rotterdam verre van overzichtelijk. Vestia Rotterdam Noord heeft te maken met deelgemeenten en een centraal gemeentebestuur die op een wisselende manier de taken op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening verdelen. In Schiebroek kon zo de situatie ontstaan dat de deelgemeente verantwoordelijk was voor het opstel-

Tabel 7.1 Voorgenomen beleid en realisatie

Maatregel	Voorgenomen beleid	Daadwerkelijk gerealiseerd
Schiebroek-Zuid	In eerste instantie: kleinschalige verbeteringen. Vanaf 2004 was het beleid gericht op integrale herstructurering.	Het beleid van kleinschalige verbeteringen in de wijk is in 2004 opzij geschoven. De integrale herstructurering is in 2008 op de lange baan geschoven.
Eliotflat	Woningen geschikt maken voor senioren.	Het doel is gehaald, maar niet op het hoge ambitieniveau waaraan in het begin van de planvorming werd gedacht.
Acquisitie	Aankoop van woningen in Bergpolder (beleid sinds 1999).	In 2008 is begonnen met het aankopen van panden in de wijk.
Walenburgerweg	Vestia richt zich op de doelgroep jongeren.	De woningen in het project Walenburgerweg zijn bestemd voor jongeren.

len van een stedenbouwkundig kader, terwijl de centrale stad het bestemmingsplan moest goedkeuren en bovendien financieel verantwoordelijk was voor het inrichten en onderhouden van de buitenruimten. Binnen de overheidsorganisaties in Rotterdam is bovendien de rol van de diensten dS+V en OBR opvallend. Zij werken in opdracht van zowel de centrale stad als de deelgemeenten. Dit leidt ertoe dat belangenconflicten tussen centrale stad en deelgemeente vaak op het bureau van deze diensten terechtkomen. Voor Vestia Rotterdam Noord is het voor de uitvoering van haar beleid daarbij onhandig dat zij over het algemeen alleen direct contact heeft met de deelgemeenten. Het contact met de diensten en de centrale stad verloopt, deels buiten het zicht van Vestia Rotterdam Noord, via Estrade en Vestia Groep.

De vele personele wisselingen – zowel bij Vestia als bij belanghouders – bemoeilijkten de uitvoering van het voorraadbeleid. Het voorraadbeleid wordt over een periode van meerdere jaren uitgevoerd. Door de personele wisselingen gaat de kennis hierover steeds geheel of gedeeltelijk verloren. Bij de planvorming voor Schiebroek werd het informele en zeer impliciete begin van overeenstemming over de manier van financiering door personele wisselingen in de kiem gesmoord.

De complexiteit van het implementatienetwerk wordt verder opgevoerd door de opgaven zelf. Schiebroek zou in elke andere Nederlandse stad een hogere prioriteit krijgen dan in Rotterdam. Omdat er in Rotterdam echter veel gebieden zijn die nog meer aandacht nodig hebben, kwam deze wijk pas op nummer 19 van het prioriteitenlijstje voor de wijkaanpak. Dat bleek één plaats te laag om financiering van de centrale stad en de rijksoverheid te kunnen krijgen. Ook de realisatie van de projecten in de Eliotflat en aan de Walenburgerweg bleek inhoudelijk een lastige puzzel, omdat Vestia Groep scherp op haar uitgaven let, en daardoor veel kritische vragen stelt over nut en noodzaak van investeringsvoorstellen.

Verbindingen tussen beleid en uitvoering

Na de fusie tot Vestia in 2001 is er lange tijd een vacuüm in het formuleren van een beleid op hoofdlijnen voor de woningvoorraad. Het voorraadbeleid van Woongood uit 1999 wordt na de fusie op het niveau van de wijken herzien in wijkvisies waarin vooral concrete maatregelen op complexniveau aan bod komen. Door Vestia Groep worden gedurende de jaren wel af en toe positioneringpapers geschreven over algemene onderwerpen die soms gaan over of raken aan het voorraadbeleid. Dit beleid speelde een rol in de planvorming

voor de Walenburgerweg. Toen Estrade met het voorstel kwam voor de aankoop van een pand aan de Walenburgerweg is het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord niet sturend geweest bij de beslissing hierover. Ook in de verdere planvorming was er geen verbinding tussen het voorgenomen voorraadbeleid en het nieuwe project. Door het ontbreken van een actueel voorraadbeleid op hoofdlijnen kon dat ook niet. De algemene beleidslijn van Vestia om te focussen op jongeren werd door het managementteam van Vestia Rotterdam Noord echter ingezet om het beleidsvacuüm op te vullen. Zo werd een verbinding gelegd tussen deze beleidslijn en het project Walenburgerweg.

Ook tussen de concrete beleidsmaatregelen en het uitvoeringsproces is niet altijd een duidelijke relatie. Lastig is hierbij dat een groot deel van de uitvoering wordt uitbesteed aan Estrade. Vanuit Vestia Rotterdam Noord zijn voor elk project medewerkers aangesteld die als opdrachtgever voor Estrade fungeren. Bij het project Eliotflat was dit de beleidsmedewerker die ook het voorraadbeleid had geschreven. Als vanuit Estrade in 2004 en 2005 voorstellen komen om de dure aanpak van de flat deels te financieren met het verkopen van woningen in de flat, wordt dit door de beleidsmedewerker van Vestia Rotterdam Noord geblokkeerd met verwijzing naar het voorraadbeleid uit 1999.

Bij beslissingen over de wijkaanpak in Schiebroek is het voorraadbeleid nauwelijks van invloed. In 2004 wordt na discussies tussen Vestia Rotterdam Noord en Estrade besloten om het voorraadbeleid voor Schiebroek aan te passen. De beleidsmedewerker die ook het voorraadbeleid opstelde doet dit in een memo waarin enkele uitgangspunten voor de wijkaanpak worden geschetst. In de jaren daarna waren er veel personele wisselingen bij Vestia Rotterdam Noord. Bijna alle managers en stafmedewerkers vertrokken en werden vervangen. Voor de nieuwe managers en medewerkers was de planvorming voor de wijkaanpak een gegeven waarop men pas langzamerhand begon terug te komen. Ook het voorraadbeleid wat in 2007 werd opgesteld was voor de wijkaanpak geen sturende factor meer omdat Schiebroek in feite buiten het voorraadbeleid werd geplaatst.

Gedurende de onderzochte periode zijn door Vestia Rotterdam Noord geen initiatieven ondernomen om de uitvoering van het voorraadbeleid gestructureerd te ondersteunen. Projecten waarop het beleid wel invloed had zijn precies de projecten waarbij de beleidsmedewerker betrokken was die ook het voorraadbeleid had geschreven. Na het vertrek van de beleidsmedewerker raakt het voorraadbeleid bij de onderzochte projecten verder op de achtergrond. De verbinding tussen beleid en uitvoering komt dan niet meer via een logische verbinding tot stand.

Dagelijkse beslissingen

Het ontwikkelen van plannen voor een integrale wijkaanpak Schiebroek is geïnitieerd vanuit Estrade. Het pand aan de Walenburgerweg is gekocht op ba-

sis van contacten in het netwerk van Estrade. Ook in algemene zin is Estrade sterk betrokken in de uitvoering van acquisitiestrategieën, en bij de uitvoering van werkzaamheden voor de Eliotflat en de Walenburgerweg zijn het projectleiders van Estrade die in eerste instantie voor de voortgang van de projecten verantwoordelijk zijn. Veel dagelijkse beslissingen over de uitvoering van de projecten worden gemaakt ten kantore van Estrade.

Estrade baseert beslissingen op de inbreng van Vestia Rotterdam Noord, maar ook op eigen vakkennis. Bovendien heeft Estrade vanuit Vestia Groep de opdracht meegekregen om op een goede financiële onderbouwing van projecten te letten. Bij het project in de Eliotflat ontstaat een tegenstelling tussen het gewenste ambitieniveau van Vestia Rotterdam Noord en de financiële kijk van Estrade. Deze tegenstelling speelt bij veel projecten en wordt binnen Vestia bewust gecreëerd. Op deze manier wil Vestia Groep stimuleren dat er een scherpe afweging wordt gemaakt tussen de maatschappelijke doelen van de corporatie enerzijds, en de inzet van financiële middelen anderzijds.

Dagelijkse beslissingen over de uitvoering van projecten liggen door de delegatie aan Estrade en door het inbrengen van extra hobbels maar zeer gedeeltelijk in lijn met het voorgenomen strategisch voorraadbeleid. Door de delegatie naar Estrade en doordat het voorraadbeleid vaak geen rol speelt in het opdrachtgeverschap van Vestia Rotterdam Noord, blijven de dagelijkse beslissingen bovendien relatief vaak buiten beeld van de beleidsmakers van Vestia Rotterdam Noord.

Afwijken tijdens de rit: implementatiemakers en -brekers

Bij de wijkontwikkeling in Schiebroek waren er zoveel verschillende organisaties, personen en andere invloeden van toepassing dat er altijd wel één reden was waardoor de planvorming niet wilde vlotten. Vanuit de overheid zijn naast de deelgemeente ook de diensten dS+V en OBR, en de centrale stad betrokken. Ook binnen Vestia zijn er meerdere partijen die elk vanuit hun eigen invalshoek een bijdrage aan het proces leveren: het woonbedrijf Vestia Rotterdam Noord, Vestia Groep en ontwikkelaar Estrade. In eerste instantie moest Vestia Rotterdam Noord overtuigd worden van nut en noodzaak van een grootschalige wijkaanpak, vervolgens was de deelgemeente meer op het beheer dan op ontwikkelen gericht, en na gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wilde de nieuwe wethouder geen financiële bijdrage leveren. In laatste instantie was Vestia bovendien niet bereid om als enige overgebleven partij het afschrijven van de boekwaarden op de bestaande woningen te financieren. De implementatiebrekers veranderen gedurende het proces, maar er was altijd wel één implementatiebreker teveel om de planvorming voort te zetten.

De complexe omgeving waarin Vestia opereert levert soms ook invloeden op die de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid juist ondersteunen. In verschillende versies van het strategisch voorraadbeleid was al sinds 1999 de acquisitie van panden in Bergpolder opgenomen. Toen de wijk in 2007 werd

aangewezen als Vogelaarwijk moest er in samenwerking met de gemeente een wijkactieplan gemaakt worden. Dit was de directe aanleiding om de acquisitieplannen verder uit te werken en de daadwerkelijke uitvoering ter hand te nemen. De aanwijzing tot Vogelaarwijk had hier duidelijk een ondersteunende invloed. Hoewel het al sinds 1999 in het beleid was opgenomen werden er pas in 2008 en 2009 daadwerkelijk woningen in het gebied aankoofd. Met een beetje hulp van buiten werd dit deel van het aankoopbeleid daarmee alsnog uitgevoerd.

De hoge complexiteit van het implementatienetwerk rond de wijkaanpak in Schiebroek leidde er ook toe dat het proces steeds diffuser werd. Van alle onderzochte projecten kan Schiebroek gekenmerkt worden als het meest horizontale implementatienetwerk. Gedurende lange tijd was niets of niemand in staat om een beslissende doorbraak in de planvorming te realiseren. Pas na het inschakelen van een externe procesleider kwam er weer beweging en werd het project in fasen ontmanteld.

Deel C

Reflectie

8 Beleidsimplementatie als logistiek proces

In de vorige vier hoofdstukken heb ik de data uit de casestudies gepresenteerd. Ze geven een kijkje in de keuken van de vier onderzochte woningcorporaties. De uitvoeringsprocessen van strategisch voorraadbeleid uit de vier cases worden in dit hoofdstuk in verband gebracht met elkaar en met de bestaande literatuur over beleidsimplementatie.

Als eerste wordt in paragraaf 8.1 ingegaan op de manier waarop voorgenomen beleid terechtkomt in het uitvoeringsproces van concrete maatregelen. Daarbij ga ik eerst in op de mate waarin het voorgenomen strategisch voorraadbeleid bij de onderzochte corporaties is uitgevoerd. Ook introduceer ik een aantal verklaringen voor de gebeurtenissen in de onderzochte uitvoeringsprocessen. Daarna wordt bekeken hoe de onderzochte corporaties proberen de implementatie van beleid sturing te geven.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk staan de dagelijkse beslissingen van medewerkers in het uitvoeringsproces centraal. Naast het beleid zijn er nog andere actanten¹⁰ met invloed op deze beslissingen. Aan bod komt welke actanten invloed hebben op dagelijkse beslissingen, en welke rollen het beleid en andere actanten daarbij vervullen. Aan het einde van de tweede paragraaf geef ik beslispunten weer in de vorm van een balans. Op deze manier wordt duidelijk hoe het gewicht van beleid en andere actanten uiteindelijk bepalend is voor de afweging over het wel of niet uitvoeren van voorgenomen beleid.

In de derde paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheid om op basis van de data uit de cases te komen tot een synthese met elementen van zowel top-down als bottom-up benaderingen van implementatie. Deze synthese wordt gevonden door beleidsimplementatie te beschouwen als een logistiek proces. Het is daarbij de kunst om ervoor te zorgen dat het voorgenomen beleid op het juiste moment in de juiste vorm op de juiste plaats in het implementatienetwerk aanwezig is.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de conclusies per onderzoeksvraag op een rij gezet. Daarbij wordt ook duidelijk welke verschillen er zijn tussen de bestaande literatuur over implementatie, en de data van de vier onderzochte corporaties.

8.1 Translatie: de verplaatsing en verandering van beleid

In deze paragraaf ga ik in op de manier waarop het voorraadbeleid terechtkomt bij uitvoerende medewerkers in het uitvoeringsproces. Hieronder wordt als eerste in kaart gebracht in welke mate het strategisch voorraadbeleid in-

¹⁰ Het begrip actant gebruik ik in dit proefschrift als neutrale aanduiding voor een actor of een factor die invloed heeft op het uitvoeringsproces (vgl. Greimas en Courtés, 1982:5). Zie ook paragraaf 3.1.

Tabel 8.1 Mate van uitvoering van het strategisch voorraadbeleid

Mate van uitvoering van het SVB	Voorbeelden
De voorgenomen concrete maatregelen uit het SVB zijn uitgevoerd	Groenveld Wonen: mutatieonderhoud Bo-Ex: verkoopbeleid Leyakkers: basiskwaliteit VRN: Eliotflat
De voorgenomen concrete maatregelen uit het SVB zijn uitgevoerd, mede op initiatief van andere actanten	Groenveld Wonen: Beuckelaer Bo-Ex: Noordzeestraat Leyakkers: Vendelierhof VRN: acquisitie Bergpolder
De globale doelen van het SVB zijn uitgevoerd	Groenveld Wonen: Prinses Amaliagebouw Bo-Ex: van 4 naar 3 kamers Leyakkers: De Schakel VRN: Walenburgerweg
Uitvoering van SVB mislukte of stakte tijdens het uitvoeringsproces	Groenveld Wonen: doelgroepkeuze Molenwijk Leyakkers: toewijzing
Het SVB is helemaal niet betrokken geweest bij het uitvoeringsproces	VRN: Schiebroekplan Estrade 2006

vloed had op de onderzochte maatregelen uit de vorige hoofdstukken. Daarna komt aan bod hoe corporaties in een aantal stappen het beleid op een gecontroleerde manier door het implementatienetwerk proberen te verplaatsen en veranderen zodat het terechtkomt in de uitvoeringsprocessen en het resultaat van de uitvoering. Aan het einde van deze paragraaf wordt gereflecteerd op de mate waarin de onderzochte corporaties de verplaatsing en verandering van beleid op een gestructureerde manier ondersteunen.

De mate waarin strategisch voorraadbeleid wordt uitgevoerd

De inhoud van het strategisch voorraadbeleidsplan wordt niet als vanzelfsprekend uitgevoerd. Dat bleek al in de conclusieparagrafen van de hoofdstukken over de casestudies. Slechts een deel van de onderzochte maatregelen komt rechtstreeks uit het voorraadbeleid voort. Naast realisatie van voorgenomen beleid is er veelal ook sprake van realisatie van initiatieven die tijdens het uitvoeringsproces worden ontwikkeld. Ook komen vaak tussenvormen voor waarbij zowel het voorgenomen beleid als nieuwe initiatieven op verschillende manieren invloed hebben op de realisatie. Soms loopt de startfase van projecten parallel aan de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid. De maatregelen kunnen dan in het beleid worden ingepast. Wanneer er al een voorraadbeleid is, wordt dit in een aantal gevallen als toetsingskader gebruikt. Wanneer projecten een bijdrage leveren aan de globale doelen van het voorraadbeleid kunnen ze doorgaan. Soms wordt daarvoor een actualisatie of nadere uitwerking van het strategisch voorraadbeleid gemaakt. In enkele gevallen zijn projecten met een externe aanleiding uitgevoerd zonder dat het voorraadbeleid daar invloed op had. Wanneer we de verschillende voorbeelden naast elkaar zetten ontstaat een schaal van de realisatie van voorgenomen maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid naar realisatie van actanten waarbij het voorraadbeleid helemaal geen invloed meer heeft op het eindresultaat. In tabel 8.1 is dit schematisch weergegeven.

Realisatie van voorgenomen maatregelen uit het strategisch voorraadbeleid

Volgens Nieboer (2009:173) is het verkoopbeleid een van de onderdelen waarbij het beleid op portefeulleniveau een merkbare invloed heeft op beslissin-



De bij het mutatieproces betrokken medewerkers zitten bij Groenveld Wonen vlakbij elkaar

gen op complexniveau. De conclusies over het verkoopbeleid van Bo-Ex onderschrijven deze stelling. De aanpassing van het verkoopbeleid bij Bo-Ex kwam direct voort uit het strategisch voorraadbeleid. Hierdoor werd een aantal woningen uit de in het primaire softwaresysteem omschreven verkoopvijver gehaald. Ook de plattegrondwijzigingen tijdens mutatieonderhoud van Groenveld Wonen komt voort uit het beleid. Door Groenveld Wonen werd een wijkplan ingezet om de maatregel te concretiseren, voordat een van de medewerkers de taak kreeg toebedeeld om de uitvoering te borgen. De basiskwaliteit die Leyakkers voor haar woningbezit vaststelde, komt ook uit het voorraadbeleid. De lijst met een omschrijving van wat de basiskwaliteit inhoudt, werd aan het strategisch voorraadbeleid toegevoegd en verspreid onder de uitvoerende opzichters. Zo werd de uitvoering geborgd. Bij Vestia Rotterdam Noord is de renovatie van de Eliotflat een goed voorbeeld van een project dat uit het strategisch voorraadbeleid voortkomt. De betrokken beleidsmedewerker zorgde op verschillende momenten in het uitvoeringsproces voor een verbinding met het beleid. Hoewel onder financiële druk elementen van het oorspronkelijke plan geschrapt moesten worden is de voorgenomen maatregel uit het strategisch voorraadbeleid grotendeels uitgevoerd.

Realisatie van voorgenomen maatregelen, mede op initiatief van andere actanten

Strategisch voorraadbeleid is niet altijd zo sturend als in de bovenstaande voorbeelden. In enkele gevallen is de realisatie van het voorraadbeleid deels te danken aan andere actanten. Wanneer actanten anders dan het voorgenomen beleid tijdens het uitvoeringsproces invloed hebben op het resultaat, moet het management van een organisatie daar flexibel mee om kunnen gaan (vgl. Mintzberg en Mc Hugh, 1985:196). Wanneer een beïnvloedende actant in lijn is met het voorgenomen beleid is het beter om deze te verwelkomen dan deze te ondermijnen. Op deze manier kan zo'n actant ervoor zorgen dat een voorgenomen maatregel uit het voorraadbeleid in het uitvoeringsproces terecht komt. Dit is het geval bij de acquisitie van Vestia Rotterdam Noord in Bergpolder. Pas nadat die wijk was aangewezen als Vogelaarwijk werd

een deel van de acquisitieplannen uit het voorraadbeleid verder uitgewerkt. Voor andere acquisitieplannen uit het voorraadbeleid gebeurde dat niet, of in veel mindere mate. Een actant die het voorgenomen beleid ondersteunt legde daarmee de verbinding tussen dat beleid en het uitvoeringsproces. Ook de start van het project Noordzeestraat van Bo-Ex is een voorbeeld waarbij een ondersteunende actant wordt benut om het voorgenomen beleid in gang te zetten. Het voorstel van de onderhoudsafdeling om klein onderhoud aan het complex te plegen werd daarbij aangegrepen om direct het sloop- en nieuwbouwplan uit het strategisch voorraadbeleid op te starten.

In een aantal gevallen kwam de aanleiding voor de onderzochte maatregelen niet vanuit het beleid, maar vanuit een andere actant. Dit is van toepassing bij de renovatie van het complex Beuckelaer. Dat er iets aan het onderhoud van het complex moest gebeuren kwam naar voren bij het plannen van het planmatig onderhoud. Het bepalen van de aard van de ingreep is vervolgens meegenomen in de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid dat parallel werd ontwikkeld. Een vergelijkbare situatie ontstond bij Leyakkers. Al voor de ontwikkeling van het voorraadbeleid was duidelijk dat bij het complex Vendelierhof vanwege de verslechterende leefbaarheid maatregelen nodig waren. De voorstellen hiervoor zijn ingebracht in het strategisch voorraadbeleid. De bredere afweging van het strategisch voorraadbeleid was vervolgens een extra ondersteuning om het project verder voort te zetten. In termen van voorgenomen versus spontaan beleid is bij deze twee maatregelen sprake van een spontane aanleiding en een voorgenomen beleid die beide als aanleiding van de maatregelen gezien kunnen worden. Het voorgenomen beleid is in deze projecten uiteindelijk wel gerealiseerd, maar het is de vraag of het resultaat anders was geweest zonder de opname van de maatregelen in het voorgenomen beleid.

Realisatie van globale doelen uit het strategisch voorraadbeleid

Enkele van de onderzochte projecten waren niet in het voorgenomen beleid opgenomen, maar werden door de corporaties wel gelinkt aan de globale doelen uit het voorraadbeleid. Bij Bo-Ex werd bijvoorbeeld het voorgenomen beleid nader uitgewerkt op initiatief van een wijkteam. Het wijkteam vroeg om het omzetten van vierkamerwoningen naar driekamerwoningen vanuit het beleid mogelijk te maken. Dit was aanleiding om op basis van het eerder opgestelde voorraadbeleid een uitwerking van het beleid op dit onderdeel te maken. Op deze manier werd het globale doel om meer woningen voor kleine huishoudens geschikt te maken tijdens het uitvoeringsproces verder ingevuld.

In enkele van de onderzochte projecten speelt het voorgenomen voorraadbeleid een nog kleinere rol. De bouw van het Prinses Amaliagebouw en De Schakel komen beide voort uit een vraag van de betrokken gemeente. De maatregelen zijn daarbij getoetst op een aantal criteria, waaronder de globa-

le doelen van het strategisch voorraadbeleid. Bij Groenveld Wonen was vooral de nadruk op woonzorgcombinaties van belang bij het Prinses Amaliagebouw. Voor Leyakkers vormde de 'ja, mits'-houding het kader om tegemoet te komen aan de vraag van de gemeente. Een derde voorbeeld is het project van Vestia Rotterdam Noord aan de Walenburgerweg. Pas in de loop van de planvoorbereiding kwam het accent meer op jongerenhuisvesting te liggen, een thema wat vanuit Vestia Groep als speerpunt was neergelegd. Dat de invloed van het voorraadbeleid bij deze projecten marginaal is, komt ook voor een groot deel voort uit het feit dat de globale doelen uit de beleidsplannen van de corporaties zo globaal zijn dat veel concrete projecten hierin zouden passen (vgl. Nieboer, 2009:174). Wanneer de gemeente Leyakkers zou hebben gevraagd voor een heel ander project was de 'ja, mits'-houding bijvoorbeeld nog steeds van toepassing geweest.

Realisatie van voorgenomen beleid stukt tijdens de uitvoering

In enkele projecten is het voorgenomen beleid wel als belangrijke sturende factor ingezet, maar is het desondanks niet gelukt om het voorgenomen beleid te realiseren. De keuze voor de doelgroep in Molenwijk door Groenveld Wonen is zo'n maatregel. De directeur die het beleidsplan schreef bracht de doelgroepkeuze in bij de discussie met de gemeente. De gemeente wilde hier echter niet in meegaan, waardoor Groenveld Wonen tot een andere keuze werd gedwongen. Ook de inspanningen van Leyakkers om elk jaar een minimaal percentage van de vrijkomende woningen aan jongeren en ouderen toe te wijzen, vinden hun oorsprong in het voorraadbeleid. Over deze doelstelling maakte Leyakkers later ook afspraken met de gemeenten in haar werkgebied. Dit sluit aan bij de constatering van Nieboer (2009:173) dat ook extern aangegane verplichtingen ervoor kunnen zorgen dat onderdelen van het beleid op portefeuilleniveau merkbare invloed hebben op beslissingen op complexniveau. Dat de doelstellingen desondanks niet gehaald werden heeft vooral te maken met het beperkte aantal woningen dat voor jongeren en ouderen geschikt is.

Realisatie van andere actanten dan het voorgenomen beleid

Tot slot zijn er ook maatregelen waarop het strategisch voorraadbeleid in het geheel geen invloed heeft. Dit is het geval bij het plan dat Estrade in 2006 in opdracht van Vestia Rotterdam Noord maakte voor de wijkaanpak van Schiebroek. Nieboer (2009:174) geeft al aan dat bij dergelijke herstructureringsopgaven vooral gestuurd wordt door kaders op wijkniveau. In dit geval speelt bovendien mee dat Estrade als planontwikkelaar ver van het strategisch voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord afstaat. Ook de beleidsmemo die ten grondslag lag aan de opdrachtverlening van Vestia Rotterdam Noord aan Estrade is in het uiteindelijke plan niet één-op-één terug te vinden, deels omdat de beleidsmemo niet alle ontwikkelingen behandelde, en deels omdat de be-

leidsmemo onvoldoende is meegenomen in het ontwikkelen van de plannen. Bij de presentatie van het plan werd dit door Vestia Rotterdam Noord niet aan het eerdere, toen inmiddels verlopen, strategisch voorraadbeleid noch aan de geschreven beleidsmemo getoetst. Een jaar nadat de plannen van Estrade er lagen zijn deze wel alsnog in het geactualiseerde voorraadbeleid opgenomen.

Verklaringen voor invloed van SVB en andere actanten

Het voorgenomen strategisch voorraadbeleid heeft verschillende rollen in de onderzochte uitvoeringsprocessen bij Groenveld Wonen, Bo-Ex, Leyakkers en Vestia Rotterdam Noord. De rol van het voorgenomen beleid varieert van initiëren en sturen van de uitvoering tot een marginaal toetsende rol. Soms speelt het voorgenomen beleid zelfs helemaal geen rol in de uitvoering. De verschillen in de mate waarin het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd is op verschillende manieren te verklaren.

Een eerste mogelijke verklaring is de aan- of afwezigheid van actanten anders dan het beleid zelf die het uitvoeringsproces beïnvloeden. Top-down benaderingen in de bestaande literatuur gaan ervan uit dat voorgenomen beleid kan worden uitgevoerd zolang aan bepaalde randvoorwaarden of condities wordt voldaan (Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). In de cases blijkt dat de relatief kleine en eenvoudige voorgenomen maatregelen vaker conform het strategisch voorraadbeleid zijn uitgevoerd. Dit betreft het verkoopbeleid van Bo-Ex, het mutatieonderhoud van Groenveld Wonen en de basiskwaliteit van Leyakkers. Bij complexere projecten wordt het strategisch voorraadbeleid in mindere mate uitgevoerd. Deze observatie sluit aan bij de aanbeveling van Pressman en Wildavsky (1984:147) om top-down uitvoering van beleid mogelijk te maken door het versimpelen van uitvoeringsprocessen.

Een andere mogelijke verklaring is de betrokkenheid van beslissers in de uitvoering bij het voorraadbeleid (vgl. Lipsky, 1980; Huber en Shipan, 2002). Het valt op dat bij de projecten waar het voorgenomen beleid daadwerkelijk is gerealiseerd, bovengemiddeld vaak uitvoerders zijn betrokken die ook een rol hebben in de vorming van het beleid. Dat kan erop wijzen dat de uitvoerders van beleid relatief grote vrijheid hebben om de koers van het uitvoeringsproces te bepalen. Deze verklaring sluit aan op de stelling van Weatherley en Lipsky (1978:172) dat street-level bureaucraten binnen enkele beperkingen veel ruimte hebben om hun eigen werkzaamheden in te vullen.

Wanneer we de data proberen te verklaren op basis van benaderingen uit de in hoofdstuk 2 geformuleerde syntheses ontstaat een beeld waarin bovenstaande verklaringen worden gecombineerd. Enkele syntheses gaan uit van het bestaan van meerdere actoren die in onderhandelingen het eindresultaat van uitvoeringsprocessen bepalen (vgl. Sabatier, 1986; Koppenjan en Klijn, 2004). Ook voor deze verklaring zijn in de cases aanwijzingen te vinden. Vooral bij de omvangrijkere projecten zijn veelal meerdere actoren betrokken.

De onderzochte corporaties hebben in veel situaties andere partijen zoals gemeentelijke organisaties en bewoners nodig om hun voorraadbeleid gerealiseerd te krijgen.

Wanneer we los van de bestaande literatuur naar de cases kijken ontstaat een ander beeld dan de beelden van de hierboven genoemde verklaringen. In alle cases zien we in de eerste plaats vooral een aaneenschakeling van een groot aantal gebeurtenissen. Deze gebeurtenissen vormen in de beschreven projecten als het ware de schakels van de ketting tussen het beleidsplan dat aan het begin van de meeste besproken projecten als input fungeert en het eindresultaat in de vorm van opgeleverde woningen of de afronding van een project. Elke beschreven gebeurtenis in de projectbeschrijvingen wordt afgesloten met een beslissing die op een unieke manier bijdraagt aan de vorm van het eindresultaat.

Uit de cases komt ook naar voren dat de onderzochte corporaties allemaal serieuze pogingen doen om uitvoeringsprocessen te laten beïnvloeden door het voorgenomen beleid. Soms hebben deze pogingen ook werkelijk effect. Andere keren kan het voorgenomen beleid onder invloed van andere actanten geen potten breken. In projecten waarin het strategisch voorraadbeleid sterk sturend is wordt in elke stap het voorgenomen beleid verder aangevuld en uitgebouwd totdat er daadwerkelijk woningen zijn veranderd, gerenoveerd of nieuw gebouwd. Deze projecten laten ook zien dat Lipsky's stelling – dat street-level bureaucrats niet direct door beleid worden beïnvloed – niet altijd opgaat. Aan de andere kant zijn er ook projecten waarbij juist actanten, anders dan het beleid, zelf de koers van het uitvoeringsproces bepalen. Daarbij is het dan niet altijd duidelijk of dit komt door externe variabelen of condities (zoals top-downers beweren), of omdat street-level bureaucrats nu eenmaal hun eigen beslissingen maken zonder daarbij gestuurd te worden door het beleid. Op dit punt kan op basis van de data geen keuze tussen top-down en bottom-up worden gemaakt als het gaat om de 'beste' benadering. De data uit de cases lijken eerder te pleiten voor een combinatie van beide benaderingen.

Een derde observatie vanuit de cases is dat actanten, waaronder ook het voorgenomen beleid, zich in tijd en ruimte verplaatsen doordat ze onderdeel zijn van een aaneenschakeling van beslispunten. Het voorgenomen beleid over de verkoop van woningen bij Bo-Ex wordt bijvoorbeeld verplaatst van pagina 6 t/m 8 van het beleidsdocument 'Wat gebeurt er met onze woningvoorraad?' naar de computerschermen die betrokken woonconsulenten voor zich hebben op het moment dat zij een huuropzegging verwerken. Op die manier komt het beleid in het hoofd van de woonconsulent die de dagelijkse beslissing moet nemen om het dossier en de sleutels van de betreffende woningen naar de makelaar te sturen, zodat die de verkoop in gang kan zetten. Om in het eindresultaat van een uitvoeringsproces terecht te komen moet het voorgenomen beleid zich dus in een of meerdere aaneengeschakelde beslispunten staande houden. In kader 8.1 zijn de rode lijnen samengevat.

Kader 8.1 Rode lijnen in de cases

Wie los van de bestaande literatuur naar de cases kijkt ziet elementen van verschillende benaderingen in de praktijk terugkomen. Wanneer we een verklaring van onderop opbouwen vanuit de data kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Tussen het maken van beleid en de oplevering van het eindresultaat is een aaneenschakeling van gebeurtenissen te vinden die worden afgesloten met beslissingen die allemaal op een unieke manier invloed hebben op latere gebeurtenissen tijdens het proces, en uiteindelijk op het eindresultaat.
- Bij elke stap in het uitvoeringsproces kunnen beslissingen genomen worden op basis waarvan betrokken actanten, waaronder het voorgenomen beleid, meer of minder invloed op het eindresultaat krijgen.
- Om uiteindelijk in het eindresultaat van het uitvoeringsproces zichtbaar te zijn moet beleid zich in een of meer aaneengeschakelde beslispunten staande houden.

Gecontroleerde translaties van beleid

De manier waarop beleid zich in tijd en ruimte verplaatst tussen beslispunten en daarbij verandert onder invloed van andere actanten, kan op basis van bovengenoemde conclusies worden beschreven in termen van het concept translatie (vgl. Latour, 2005; Czarniawska, 2008).¹¹

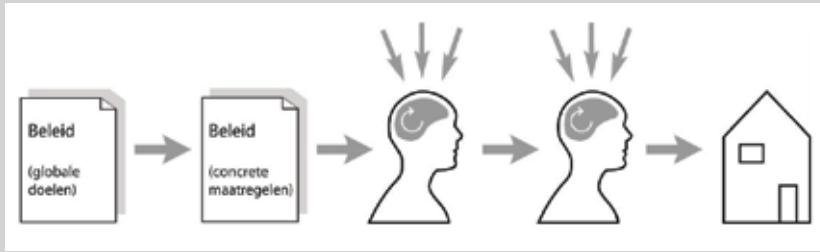
De onderzochte corporaties proberen op verschillende manieren om de verplaatsing van voorgenomen beleid door het implementatienetwerk en de bijbehorende veranderingen die het beleid daarbij ondergaat te controleren (vgl. O'Toole, 2003). Wanneer we door de ooghalen naar de cases kijken kunnen drie verschillende vormen van zulke gecontroleerde translaties worden gevonden. In figuur 8.1 is schematisch weergegeven welke translaties de onderzochte corporaties proberen in meer of mindere mate te controleren.

De eerste gecontroleerde translatie vindt plaats binnen het beleidsplan. Corporaties zetten verschillende middelen in om ervoor te zorgen dat de globale voorgenomen doelen van het beleid op een gecontroleerde manier een translatie ondergaan. Na deze eerste gecontroleerde translatie is het voorgenomen beleid terechtgekomen in een lijst met concrete voorgenomen maatregelen. Tijdens de tweede gecontroleerde translatie wordt het beleid van de lijst met concrete voorgenomen maatregelen verplaatst naar de beslispunten die zich in het hoofd van uitvoerende betrokkenen bevinden. Ook hiervoor zetten corporaties een aantal verbindingsmiddelen in om ervoor te zorgen dat het voorgenomen beleid op een gecontroleerde manier in de relevante beslispunten terechtkomt. De derde gecontroleerde translatie is die tussen beslispunten onderling. Hierbij worden grotendeels dezelfde instrumenten ingezet als bij de tweede gecontroleerde translatie. Na een serie van aaneengeschakelde beslispunten zal uiteindelijk een beslispunt leiden tot een actie die direct een verandering teweegbrengt in het eindresultaat van het uitvoeringsproces.

In tabel 8.2 zijn de drie soorten gecontroleerde translaties en voorbeelden van de bijbehorende verbindingsmiddelen samengevat.

Hieronder ga ik verder in op de verschillende gecontroleerde translaties en de afwijkingen die daarop in de cases voorkomen. Ook ga ik in het vervolg van deze paragraaf in op de manier waarop corporaties het uitvoeringsproces van voorgenomen beleid op een gestructureerde manier ondersteunen.

¹¹ Zie paragraaf 2.5 voor een toelichting op het concept translatie.

Figuur 8.1 Translaties tussen globale doelen en het resultaat op straat

Ontwerp
Jenny Poelen

Tabel 8.2 Verbindingsmiddelen die worden ingezet bij gecontroleerde translaties

Gecontroleerde translaties	Voorbeelden van verbindingsmiddelen
Van globale doelen naar concrete maatregelen	Kwantificering van doelen; argumentatielijnen
Van concrete maatregelen naar beslispunten	Beleidsmakers inzetten in uitvoering; begroting en werkplannen; automatisering; procesbeschrijvingen
Van beslispunten naar andere beslispunten	Beslissers inzetten in uitvoering; begroting en werkplannen; automatisering; procesbeschrijvingen; memos; notulen

Tabel 8.3 Verbindingsmiddelen voor de gecontroleerde translatie van globale doelen naar concrete maatregelen

Verbindingsmiddel	Beschrijving	Voorbeeld
Kwantificering van globale doelen	Door middel van het kwantificeren van globale doelen kan de optelsom van concrete maatregelen worden vergeleken met de globale doelen	Streefcijfers voor toewijzing bij Leyakkers, PMC's bij Bo-Ex
Argumentatielijnen	Door middel van het opzetten van logische argumentatielijnen wordt beschreven hoe een globale doelstelling leidt tot een bepaald pakket van maatregelen	SVB Groenveld Wonen

Eerste translatie: van globale doelen naar concrete maatregelen

Bij alle onderzochte corporaties bevindt het beleid zich in eerste instantie op papier in de globale doelen die de corporatie wil nastreven. De eerste stap is om het beleid vanuit de globale doelen te verplaatsen naar concrete maatregelen zoals exploitatielabels of investeringen per complex (vgl. Nieboer 2009). Deze stap maakt vaak onderdeel uit van de beleidsvorming. In tabel 8.3 staan de gevonden verbindingsmiddelen die voor deze stap door de onderzochte corporaties worden ingezet.

Om globale doelen te vertalen naar concrete maatregelen kan gebruik gemaakt worden van het kwantificeren van globale doelen. Op deze manier kunnen gekwantificeerde globale doelen worden geconfronteerd met de optelsom van concrete maatregelen. Een voorbeeld is het gebruik van productmarktcombinaties (PMC's). Dit werd toegepast door Bo-Ex. De globale doelstelling om tegemoet te komen aan de markt vraag in de goedkope en middeldure segmenten op de Utrechtse woningmarkt leidde daarbij in het strategisch voorraadbeleid van 2003 tot een streefcijfer voor een aan-

Tabel 8.4 Eerste gecontroleerde translatie

	Van	Naar
Verplaatsing	Portefeuillestrategie op papier	Lijst van maatregelen op papier
Verandering	Globale doel	Concrete maatregel

tal woningtypen. Deze cijfers zijn vervolgens geconfronteerd met de optelsom van woningtypen die Bo-Ex inclusief het uitvoeren van de voorgenomen concrete maatregelen in 2011 in bezit zou hebben. Een andere manier om globale doelen te kwantificeren is het stellen van onder- of bovengrenzen. Een voorbeeld is het stellen van een minimaal percentage huurwoningen tot een bepaalde huurprijs (Nieboer 2009:55). Ook Leykackers paste dit verbindingsmiddel toe door een ondergrens te stellen aan het aantal verhueringen aan jongeren en ouderen.

Bij de onderzochte corporaties wordt als alternatief voor kwantificeren vaak een kwalitatieve argumentatielijn van globale doelen naar concrete maatregelen gebruikt. Bij Groenveld Wonen wordt in het strategisch voorraadbeleid veel gebruik gemaakt van dit verbindingsmiddel om tot concrete maatregelen op complexniveau te komen. Een ander voorbeeld is het doel van Bo-Ex om meer huisvesting voor één- en tweepersoonshuishoudens te realiseren. Dat doel was niet gekwantificeerd, maar wel een belangrijk onderdeel van de argumentatie om in Kanaleneiland vierkamerwoningen te wijzigen in driekamerwoningen. Bij Vestia Rotterdam Noord was het standpunt over jongerenhuisvesting een belangrijk argument voor het realiseren van jongerenhuisvesting aan de Walenburgerweg.

De eerste gecontroleerde translatie heeft tot gevolg dat het beleid in het implementatienetwerk wordt verplaatst. Daarbij verandert het beleid ook. Dit is weergegeven in tabel 8.4.

Door het vertalen van globale doelen naar concrete maatregelen wordt het beleid verplaatst van het hoofdlijnenhoofdstuk van het strategisch voorraadbeleid naar de maatregelenlijst behorende bij die rapportage. De verbinding wordt gelegd door kwantificering van doelen en door het ontwikkelen van argumentatielijnen. Na deze eerste verplaatsing is het beleid sterk veranderd: de mooie volzinnen van de globale doelen zijn veranderd in concrete aanwijzingen voor de uitvoering op het niveau van woningen, complexen en projecten. Door de ingezette verbindingsmiddelen wordt gewaarborgd dat de verandering die tijdens de eerste translatie plaatsvindt in dienst staat van de implementatie van het voorgenomen beleid.

Tweede translatie: van concrete maatregelen naar beslispunten

Na de eerste verplaatsing bevindt het beleid zich nog altijd op papier, maar is het al wel ingebakken in voorstellen voor concrete maatregelen. De tweede stap is om het beleid te verplaatsen van papier naar beslispunten, de locaties waar tijdens de uitvoering beslissingen worden genomen. Om deze stap te kunnen maken worden verschillende verbindingsmiddelen ingezet. In tabel 8.5 is een overzicht weergegeven van bij de onderzochte corporaties gevonden verbindingsmiddelen.

In de cases blijkt dat beleidsontwikkelaars onderdelen van hun beleid naar de uitvoering kunnen verplaatsen door zelf een rol te spelen in de uitvoe-

Tabel 8.5 Gevonden verbindingsmiddelen tussen concrete maatregelen en de locaties van dagelijkse beslissingen

Verbindingsmiddel	Beschrijving	Voorbeeld
Beheerplan in automatisering	Veelvoorkomende handelingen die nodig zijn voor de beleidsuitvoering kunnen via een koppeling aan bestaand gebruik van automatisering aan medewerkers kenbaar gemaakt worden.	Aanwijzingen voor het verwijderen van wandjes bij Bo-Ex.
Beschreven processen	Door het beschrijven van processen kan worden aangegeven waar het beleid input voor het werkproces is of moet zijn.	Projectprocedure bij Bo-Ex.
Beleidsmakers inzetten in uitvoeringsproces	Beleidsmakers kunnen zelf uitvoerende acties ondernemen en/of hun kennis van het beleid gedurende het proces overdragen op andere betrokkenen bij de uitvoering.	Beleidsmakers inzetten als trekker van concrete projecten (bij Groenveld Wonen, Bo-Ex en VRN).
Medewerkers op sleutelposities inzetten voor het bewaken van de implementatie	Een medewerker die in dagelijkse werkprocessen een sleutelpositie heeft, kan als taak krijgen om de informatie uit het beleid in het werkproces in te brengen.	Rol van het hoofd Servicedienst bij de uitvoering van plattengrondwijzigingen bij Groenveld Wonen.
Aansturing en controle door leidinggevendenden	Leidinggevendenden die het beleid hebben vastgesteld worden in de uitvoering ingezet om anderen zodanig aan te sturen dat zij het beleid uitvoeren. Ook hebben leidinggevendenden een functie in de controle van de uitvoering.	Sturende rol van leidinggevendenden bij VRN in grote projecten als de wijkvernieuwing in Schiebroek. Controlerol van de manager Woondiensten voor uitvoering van beleid in het mutatieproces bij Groenveld Wonen.
Begroting en werkplannen	Beleid vertalen in geld en andere organisatorische middelen. Via begroting en werkplannen wordt beleid indirect aan bestaande werkprocessen gekoppeld.	Begroting Bo-Ex en VRN.
Prestatieafspraken en convenanten	Voorwaarden aan externe betrokkenen voor de uitvoering van beleid kunnen in afspraken worden vastgelegd.	Afspraken in De Utrechtse Opgave (DUO) en Stedelijk Protocol DUO bij Bo-Ex.
Meepraten als stakeholder van anderen	Voorwaarden aan externe betrokkenen voor de uitvoering van beleid kunnen in het beleid van die betrokkenen worden meegenomen.	Meepraten over lokale woonvisie door Groenveld Wonen en Leyackers.

ring. Er is een aantal voorbeelden waarbij medewerkers die het strategisch voorraadbeleid van dichtbij kennen, in de startfase van bepaalde maatregelen ook een rol hebben. Bij Groenveld Wonen is het de directeur die het voorraadbeleid heeft geschreven. Tegelijkertijd is de directeur steeds betrokken bij de voorbereidende fase van projecten. In de discussie met de gemeente over de doelgroep voor nieuwbouw in Molenwijk had de directeur vanuit het voorraadbeleid de argumenten om vast te houden aan de keuze voor ouderen. Bij Bo-Ex is een soortgelijke constructie van toepassing. De manager Strategie & Beleid is daar tevens projectleider van bouwprojecten die uit het beleid voortvloeien. Pas nadat de bewoners met het plan voor de sloop en nieuwbouw in de Noordzeestraat hadden ingestemd, werd het project overgedragen aan de afdeling Vastgoed & Ontwikkeling. Ook bij Vestia Rotterdam Noord wordt de auteur van het voorraadbeleid ingezet in de uitvoering. Daardoor kon de beleidsmedewerker informatie uit het beleid inbrengen in het renovatieproject voor de Eliotflat. Bij al deze voorbeelden zijn het medewerkers die de relevante onderdelen van het beleid persoonlijk verplaatsen naar de werkprocessen in de uitvoering door het in te brengen in overleggen met (andere) uitvoerders van het beleid. Een voorbeeld van het inzetten van medewerkers op

sleutelposities is bij Groenveld Wonen de uitvoering van plattegrondwijzigingen bij huurderswisselingen. Dit is bij deze corporatie gedelegeerd aan één medewerker, die in het betreffende werkproces verantwoordelijk is voor de opdrachtverlening aan aannemers.

Naast de medewerkers zijn ook papieren uitwerkingen van het voorraadbeleid een belangrijk verbindingsmiddel om het beleid te verplaatsen naar de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces. Concrete maatregelen worden in het voorraadbeleid veelal in enkele woorden of zinnen samengevat. Als het beleid terechtkomt op de plaats waar het wordt uitgevoerd is vaak meer informatie nodig. Hiervoor worden uitwerkingen van het beleid gemaakt, die in verschillende vormen voorkomen. Bij Vestia Rotterdam Noord en Bo-Ex wordt het voorraadbeleid elk jaar uitgewerkt in de meerjarenbegroting en bijbehorende jaarplannen. Hiervoor was het bij Vestia Rotterdam Noord een aantal jaren gebruikelijk om een actualiseringsmemo over het strategisch voorraadbeleid op te stellen. Deze vormde steeds de input vanuit het beleid voor de meerjarenbegroting. Onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006, 2007) bevestigt de werking van dit verbindingsmiddel. Bij Groenveld Wonen is voor de wijk Molenwijk op basis van uitgangspunten in het voorraadbeleid een wijkvisie gemaakt. Daarin zijn de uitgangspunten uitgewerkt en geconcretiseerd. Voor de plattegrondwijziging werden in de wijkvisie bijvoorbeeld plantekeningen opgenomen. Deze vormden later de basis voor de uitbesteding van het werk aan de aannemers. Ook bij Leyakkers is het voorraadbeleid voor het project basiskwaliteit verder uitgewerkt. Het algemene principe van basiskwaliteit is vertaald in een lijst met bouwkundige minimumvereisten voor het bezit van de corporatie. Door de hierboven geïntroduceerde uitwerkingen van het strategisch voorraadbeleid neer te leggen bij de uitvoerende medewerkers, verplaatsen de onderzochte corporaties het beleid van de concrete maatregelen naar het uitvoeringsproces.

Automatisering wordt weinig gebruikt als verbindingsmiddel om de concrete maatregelen uit het beleid te verplaatsen naar het uitvoeringsproces. Wanneer het wel gebruikt wordt is het een sterk verbindingsmiddel. Bij Bo-Ex wordt het primaire systeem gebruikt om aan uitvoerende medewerkers aanwijzingen te geven over het bij een huurderswisseling verwijderen van een tussenwand in een aantal portiekflats. Ook het beleid over het verkopen van woningen wordt via automatisering onder de medewerkers verspreid. Bij geen van de andere onderzochte maatregelen wordt automatisering gebruikt om het beleid te verbinden met de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces. Het beperkte gebruik van automatisering is opvallend als we de verwachtingen op basis van de literatuur uit hoofdstuk 2 ernaast leggen. Hierin wordt juist een steeds grotere rol voor automatisering in beleidsimplementatie gezien (Van de Donk, 1998; Bovens en Zouridis, 2002; Snellen, 2002). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het beleid van corporaties zich minder leent voor automatisering dan dat van de organisaties die in de litera-

Tabel 8.6 Tweede gecontroleerde translatie

	Van	Naar
Verplaatsing	Lijst van maatregelen	Beslispunten
Verandering	Concrete voorgenomen maatregel	Input voor dagelijkse beslissing in het uitvoeringsproces

tuur centraal staan. In die organisaties gaat het om gestandaardiseerde activiteiten die bovendien veelvuldig voorkomen. Bij de uitvoering van strategisch voorraadbeleid gaat het vaker om maatregelen die in meer of mindere mate uniek zijn. Ondanks deze nuance kan wel geconcludeerd worden dat corporaties lang niet alle mogelijkheden van automatisering benutten. Maatregelen die bij huurderswisselingen worden uitgevoerd zijn veelal wel standaard. En ook een deel van de werkprocessen rondom projecten is al gestandaardiseerd in procesbeschrijvingen. Hier zou automatisering een rol kunnen spelen. Als mogelijk nadeel van een verregaande automatisering wordt door Van de Donk (1998) aangevoerd dat de kennis en ervaring van de betrokken medewerkers daardoor buiten beeld blijft. Bij het gebruik van automatisering bij Bo-Ex is deze vrees vooralsnog ongegrond. De automatisering fungeert in de eerste plaats als geheugensteuntje. In concrete gevallen kan echter door een medewerker besloten worden alsnog van het beleid af te wijken. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij een huurder die binnen een bouwblok wilde doorverhuizen naar een vierkamerwoning juist vanwege het kamertal. Omdat het achterliggende doel van een andere instroom in de wijk in dit geval niet bereikt zou worden met het uitvoeren van de maatregel om kamers samen te voegen, werd besloten om eenmalig van de uitvoering af te zien.

Door de inzet van de hierboven benoemde verbindingsmiddelen wordt het beleid op een gecontroleerde manier verplaatst en veranderd. In tabel 8.6 worden deze verplaatsing en verandering benoemd.

Bij de onderzochte corporaties is een lijst met concrete voorgenomen maatregelen onderdeel van het beleid. In de tweede translatie wordt het beleid van deze lijst naar de beslispunten in het uitvoeringsproces verplaatst. De concrete maatregelen op papier veranderen daarbij in input voor dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces.

Typen maatregelen in het voorraadbeleid

Op een afgelegen industrieterrein kom je het snelst met de auto. Amsterdam Centraal is het best bereikbaar met de trein, en fietsend of lopend kom je in een natuurgebied op de mooiste plaatsen. Op dezelfde manier zetten de onderzochte corporaties ook verschillende soorten verbindingsmiddelen in voor maatregelen die op verschillende plaatsen in het implementatienetwerk worden uitgevoerd. Bij concrete maatregelen die worden uitgevoerd binnen de reguliere dagelijkse werkprocessen worden andere verbindingsmiddelen ingezet dan bij concrete maatregelen die in een projectstructuur worden uitgevoerd. In tabel 8.7 is weergegeven welke verbindingsmiddelen voor verschillende typen maatregelen het meest gebruikt worden in de cases.

Relatief kleinschalige maatregelen uit het beleid worden vaak per woning tijdens een huurderswisseling uitgevoerd. Hierbij vindt de uitvoering binnen de reguliere dagelijkse werkprocessen plaats. Een voorbeeld is het verminderen van het aantal kamers bij portiekflats van Bo-Ex. Automatisering waar-

Tabel 8.7 Verbindingsmiddelen tussen concrete maatregelen en beslispunten

Geschikte verbindingsmiddelen per type maatregel	Geschikte verbindingsmiddelen							
	Beheerplannen in automatisering	Beschreven processen	Medewerkers op sleutelposities inzetten	Aansturing en controle door leidinggevendenden	Beleidsmakers inzetten in uitvoeringsproces	Begroting en werkplannen	Prestatieafspraken en convenanten	Meepraten als stakeholder van anderen
Regulier dagelijks werkproces	x	x	x	x				
Projectstructuur		x	x	x	x	x	x	x

bij op het juiste moment tijdens het reguliere werkproces een melding verschijnt, bleek hier een geschikt verbindingsmiddel om het beleid te verbinden met de beslispunten in het uitvoeringsproces. Het inzetten van een medewerker met een sleutelpositie in het mutatieproces en de controle door een leidinggevende, werd bij Groenveld Wonen als verbindingsmiddel gebruikt.

Grotere maatregelen, zoals renovaties en sloop gevolgd door nieuwbouw, worden vaker in een project uitgevoerd. De uitvoering van projecten vindt buiten de reguliere werkprocessen in een projectstructuur plaats. Dit was onder meer het geval bij de Eliotflat van Vestia Rotterdam Noord en De Schakel van Leyakkers. In deze gevallen wordt de verbinding tussen maatregel en uitvoeringsproces vaak gemaakt door het inzetten van beleidsmakers in het uitvoeringsproces. Bij Vestia Rotterdam Noord gebeurde dit bijvoorbeeld bij de Eliotflat. Bo-Ex en Vestia Rotterdam Noord zetten ook de begroting en bijbehorende werkplannen in: door het beleid hierin op te nemen worden maatregelen uit het beleid met het uitvoeringsproces verbonden. Naar aanleiding van het project Noordzeestraat werd bij Bo-Ex daarnaast het werkproces beschreven, waarbij ook aan bod kwam op welk moment input vanuit het beleid naar het uitvoeringsproces nodig was. In de cases zijn verschillende voorbeelden te vinden van afspraken die in een breder kader met derden werden gemaakt en invloed hadden op de uitvoering van projecten.

Er is een aantal verklaringen voor de verschillen in gebruikte verbindingsmiddelen tussen uitvoering in reguliere werkprocessen en uitvoering in een projectstructuur. Uitvoering in reguliere werkprocessen kan gemakkelijker gestandaardiseerd worden. Ook de plaats en vorm waarin het beleid in het werkproces nodig is wordt daarmee eenvoudiger te bepalen. Juist onder deze omstandigheden is automatisering in staat om beleid in het werkproces in te brengen (vgl. Bovens en Zouridis, 2002). Bij de uitvoering in reguliere werkprocessen gaat het vaak om een aantal gelijkvormige kleinschalige maatregelen zoals steeds dezelfde plattegrondwijziging die bij een groot aantal woningen steeds bij een huurderswisseling wordt uitgevoerd. Hierdoor is het gemakkelijker om dit proces te standaardiseren en te beschrijven. In projectstructuren overschrijdt het implementatienetwerk vaker de grenzen van de organisa-

tie. Daardoor worden hier ook verbindingsmiddelen ingezet die gericht zijn op betrokkenen buiten de corporatie. Doordat de uitvoering in een projectstructuur voor een groot deel een uniek karakter heeft is flexibiliteit in de verbinding tussen beleid en uitvoeringsproces van belang. Dit kan een verklaring vormen voor het feit dat bij projecten vaker op de inzet van personen wordt vertrouwd voor het leggen van verbindingen.

Geografie van beslispunten

Net als het type maatregel is ook de geografie van beslispunten – dat wil zeggen de ligging en bereikbaarheid van beslispunten in het implementatienetwerk – van invloed op de manier waarop beleid en beslispunten kunnen worden verbonden.

In het uitvoeringsproces van concrete maatregelen worden beslissingen op verschillende plaatsen genomen. Veel beslispunten bevinden zich op plaatsen waar het strategisch voorraadbeleid van de corporatie weinig tot geen invloed heeft. Dat is in de eerste plaats het geval bij besluitvorming door betrokkenen buiten de corporatie. De gemeente heeft bijvoorbeeld veel invloed wanneer er voor het uitvoeren van maatregelen een vergunning nodig is, wanneer de benodigde grond bij de gemeente in eigendom is en/of wanneer een corporatie de gemeente financieel nodig heeft. Bij veel projecten hebben bewoners en omwonenden invloed op basis van wettelijke regelingen. In de praktijk moet daardoor bijvoorbeeld minimaal 70% van de bewoners instemmen met een renovatie voordat die kan worden uitgevoerd. In de cases komt naar voren dat er een glijdende schaal bestaat tussen beslissingen waarop het beleid van de corporatie makkelijk en minder makkelijk invloed kan uitoefenen. Bij de bovengenoemde voorbeelden kan een corporatie vaak alleen invloed uitoefenen door te lobbyen. In andere gevallen kunnen corporaties meer invloed uitoefenen, maar hebben ze zich erop vastgelegd om van die invloed af te zien. Tot slot zijn er ook voorbeelden waarbij de corporatie formeel zelf kan beslissen, maar waarbij het in de praktijk niet onder de vraag van een belanghouder uit kan. Dat is vaak het geval bij vragen vanuit de gemeente. Omdat een corporatie de gemeente later weer nodig heeft, wordt soms meegegaan in vragen die in niet of niet helemaal in lijn zijn met het eigen beleid. Een voorbeeld uit de cases is de nieuwbouw van Groenveld Wonen in Molenwijk. Terwijl de corporatie voor ouderen wilde bouwen vroeg de gemeente om voor gezinnen te bouwen. Hoewel de corporatie formeel gezien had kunnen besluiten dan maar helemaal niet aan het project deel te nemen ging men toch in op de vraag van de gemeente.

De plek waar beslissingen in het uitvoeringsproces worden genomen kan voor een deel door de corporatie worden beïnvloed. Dit is het gevolg van het feit dat de uitvoering van veel maatregelen plaatsvindt in een situatie waarbij verschillende organisaties onderling van elkaar afhankelijk zijn (vgl. Teisman, 1995). Beslispunten buiten de corporatie ontstaan bijvoorbeeld bij inspraak

De Raad van
Arbeid aan de
Walenburger-
weg



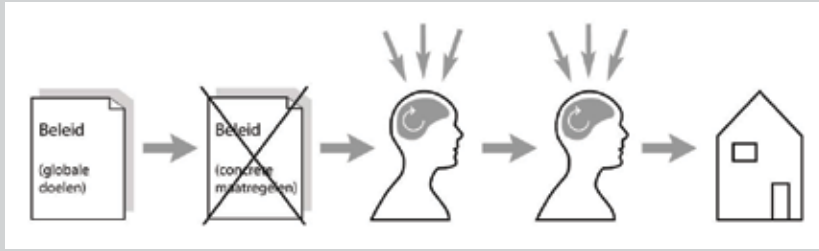
van bewoners. Leyakkers koos er bij het project Vendelierhof bewust voor om bewoners weinig inspraak in de plannen te geven. Zo hield men beslispunten hierover grotendeels binnen de corporatie. Vestia Rotterdam Noord wilde bij het project aan de Walenburgerweg niet met omwonenden over de doelgroep van het complex praten. Wel werd met bewoners gesproken over parkeren. Hierdoor werden een aantal beslissingen over het parkeren genomen aan de tafel waar zowel medewerkers van Vestia Rotterdam Noord, Estrade, het architectenbureau en bewoners zaten. Veel verdergaand zijn de afspraken die in Utrecht zijn gemaakt over het meten van draagvlak voor sloop/nieuwbouwprojecten. Bij de draagvlakmeting voor project Noordzeestraat werd de beslissing over de sloop van het complex in laatste instantie volledig bij de bewoners gelegd. Voor de samenwerking met de gemeente zijn onder meer door Leyakkers prestatieafspraken gemaakt. Door de afspraken die hierin zijn vastgelegd worden de gemeenten verbonden met het beleid van Leyakkers om meer woningen voor jongeren en ouderen beschikbaar te maken. Door Bo-Ex zijn met de gemeente afspraken gemaakt over het verlenen van splitsingsvergunningen. Hierdoor is het duidelijker welke gevolgen de vergunningverlening heeft voor het verkoopbeleid van de corporatie. In Schiebroek bleek dat het niet altijd lukt om met externe partijen tot overeenstemming te komen. Om de grootschalige wijkaanpak te realiseren was wel de medewerking van externe partijen nodig. Toen het niet tot gebiedsafspraken kwam, konden de plannen dan ook niet worden uitgevoerd.

Eerder in deze paragraaf bleek al dat bij uitvoering in projecten flexibeler verbindingsmiddelen nodig zijn. Vanuit de geografie van beslispunten kan gesteld worden dat dit tevens geldt naarmate beslispunten verder van het voorgenomen beleid zijn verwijderd, en moeilijker bereikbaar zijn. Ook dan zijn flexibele verbindingsmiddelen nodig om deze beslispunten alsnog vanuit het voorgenomen beleid te beïnvloeden.

Een alternatieve translatie: van globale doelen naar beslispunten

In een aantal uitvoeringsprocessen bij de onderzochte corporaties worden beslissingen genomen zonder dat er over het betreffende project een concrete maatregel in het beleid is opgeschreven. Dit is veelal het geval bij nieuw

Figuur 8.2 Alternative translaties tussen globale doelen en het resultaat op straat



Ontwerp
Jenny Poelen

ontstane projecten op basis van vragen van stakeholders. In zulke gevallen worden globale doelen soms rechtstreeks naar beslispunten verplaatst om het beleid toch invloed te laten hebben. Als verbindingsmiddel worden argumentatielijnen ingezet. Een voorbeeld daarvan is de koppeling van het 'ja, mits'-adagium aan het project De Schakel. Bij het Prinses Amaliagebouw van Groenveld Wonen bestond de argumentatielijijn er uit dat dit gebouw een bijdrage zou leveren aan de groeiende focus op het thema wonen en zorg. Het zijn juist zulke projecten waarbij het voorgenomen strategisch voorraadbeleid een relatief kleine rol heeft.

Er is een aantal mogelijke verklaringen voor het feit dat het strategisch voorraadbeleid relatief weinig invloed heeft op concrete maatregelen die na het vaststellen van het beleid worden geïnitieerd. In de eerste plaats gaat het vaak om nieuwe maatregelen die op basis van vragen van belanghouders ontstaan. Daarbij is de druk vanuit de belanghouder op de corporatie vaak groter dan de druk vanuit het eigen beleid. Aan het opzij schuiven van het eigen beleid zijn vaak minder consequenties verbonden dan aan het negeren van vragen van belanghouders. Een tweede verklaring is dat de beslisser over nieuwe initiatieven het voorraadbeleid niet (meer) op het netvlies hebben. Zo kwam bijvoorbeeld het project rondom de wijkvernieuwing van Schiebroek gedurende het proces steeds meer los te staan van het oorspronkelijk voorgenomen beleid. Een derde verklaring is mogelijk het feit dat de globale doelen uit het strategisch voorraadbeleid vaak zo ruim zijn geformuleerd dat nieuwe initiatieven er altijd wel inpassen (vgl. Nieboer, 2009:174). Daardoor biedt het beleid bij het nemen van beslissingen over die initiatieven weinig sturing.

Derde translatie: van beslispunten naar andere beslispunten

Veel dagelijkse beslissingen die tijdens een uitvoeringsproces worden genomen leiden niet tot directe actie gericht op het eindresultaat. Vaak vormen ze de input voor andere dagelijkse beslissingen. Een voorbeeld is het beslispoint waarin het programma voor een nieuwbouwlocatie wordt beschreven. Dit beslispoint moet daarna verbonden worden met het beslispoint waarin wordt besloten tot het daadwerkelijk aanvragen van een bouwvergunning, en het beslispoint waarin de advertentie wordt geschreven voor het aanbieden van de woningen. Wanneer de input vanuit een beslispoint goed verbonden wordt met andere beslispunten kan er op die manier een keten van beslispunten ontstaan.

De verbindingsmiddelen die bij het verbinden van beslispunten worden gebruikt zijn voor een deel dezelfde als de verbindingsmiddelen tussen

Tabel 8.8 Derde gecontroleerde translatie

	Van	Naar
Verplaatsing	Beslispunt X	Beslispunt Y
Verandering	Uitkomst van dagelijkse beslissing in het uitvoeringsproces	Input voor dagelijkse beslissing in het uitvoeringsproces

beleid en beslispunten. Beslissingen die naar aanleiding van het beleid worden gemaakt over concrete projecten worden bijvoorbeeld net als het beleid zelf in begrotingen vastgelegd om ze te verbinden met latere beslispunten over het betreffende project. Wanneer het gaat om relatief routinematige en/of eenvoudige beslissingen worden ook de verbindingsmiddelen eenvoudiger van aard. Dan gaat het bijvoorbeeld om het vastleggen van besluiten in notulen van het bouwteam, welke tijdens latere vergaderingen van het bouwteam weer kunnen worden geraadpleegd.

In tabel 8.8 is samengevat welke verplaatsing en verandering het beleid in de derde translatie ondergaat.

Wanneer in beslispunt X een uitkomst wordt vastgesteld is het voor de uitvoering van dat besluit vaak nodig om het te verplaatsen naar beslispunten later in de tijd. Daarbij verandert de uitkomst van een dagelijkse beslissing in input voor een andere dagelijkse beslissing. Zo ontstaat een keten van dagelijkse beslissingen in beslispunten. Uiteindelijk wordt in een beslispunt besloten om over te gaan tot acties die een bijdrage leveren aan het eindresultaat van het uitvoeringsproces.

Het ondersteunen van het uitvoeringsproces

De manier waarop strategisch voorraadbeleid zich door het implementatienetwerk verplaatst en de mate waarin het daarbij veranderingen ondergaat, kan worden beïnvloed door verbindingsmiddelen. Door het toepassen van verbindingsmiddelen sturen corporaties de manier waarop hun strategisch voorraadbeleid door het implementatienetwerk wordt verplaatst. Door middel van gecontroleerde translatie wordt beleid verplaatst van de portefeuillestrategie op papier via een lijst van maatregelen naar de beslispunten in het uitvoeringsproces. Deze stappen zijn als rode draad waarneembaar in de onderzochte uitvoeringsprocessen. Het lijkt erop dat corporatiemedewerkers intuïtief aanvoelen dat verbindingsmiddelen nodig zijn. Opvallend is echter dat geen van de onderzochte corporaties expliciet aandacht besteedt aan het gestructureerd toepassen van verbindingsmiddelen om de implementatie van het strategisch voorraadbeleid te ondersteunen.

Een verklaring voor het gebrek aan gestructureerde aandacht voor verbindingsmiddelen tussen beleid en uitvoering is dat het ondersteunen van de uitvoering met behulp van verbindingsmiddelen bij geen van de onderzochte corporaties een taak is die expliciet bij iemand wordt neergelegd. Rondom het thema beleid kunnen we drie taken onderscheiden. Het maken van beleid is een verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker. De daadwerkelijke uitvoering van beleid vindt plaats in de lijnorganisatie en wordt aangestuurd door de betrokken managers. De derde taak – het ondersteunen van de lijnorganisatie bij de beleidsuitvoering door het inzetten van verbindingsmiddelen – is echter niemands verantwoordelijkheid. Het gevolg is nogal eens dat de beleidsmedewerker klaagt dat ‘zijn’ beleid niet door de lijn wordt uit-

Kader 8.2 Translatie van beleid naar uitvoeringsproces en eindresultaat

Om ervoor te zorgen dat voorgenomen beleid bekend raakt in beslispunten wordt het door de onderzochte corporaties met behulp van verbindingsmiddelen verplaatst naar die beslispunten. Het verplaatsen van beleid verloopt op hoofdlijnen in drie stappen. Als eerste worden globale doelen uit het beleid vertaald in concrete maatregelen. Concrete maatregelen worden vervolgens verplaatst van maatregelenlijstjes naar de beslispunten in het uitvoeringsproces. De uitkomsten van beslispunten worden verder verplaatst naar andere beslispunten of omgezet in acties om een eindresultaat te genereren. Hoewel deze drie stappen als rode draad uit de cases naar voren komen is er bij geen van de onderzochte corporaties sprake van een gestructureerde inzet van verbindingsmiddelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er niemand expliciet verantwoordelijk is voor deze taak.

gevoerd, en dat de lijnorganisatie klaagt dat het beleid onbekend of niet van toepassing is op hun werkzaamheden. Wanneer de ondersteunende taak wel op onderdelen wordt uitgevoerd is dat meestal op initiatief van medewerkers met een staffunctie die gerelateerd is aan de implementatieondersteuning. Bij Leyakkers is het de controller die een rol heeft bij het monitoren van de voortgang van de implementatie en op basis daarvan nieuwe concrete maatregelen kan introduceren. De kwaliteitsmanager van Bo-Ex organiseerde sessies waarin over de aansluiting van beleid op herstructureringsprojecten werd gesproken. En bij Groenveld Wonen, Vestia Rotterdam Noord en Bo-Ex hebben de opstellers van het strategisch voorraadbeleid tevens een rol in de uitvoeringsprocessen waarbij ze de implementatie van beleid kunnen ondersteunen. In kader 8.2 is de translatie van beleid naar uitvoeringsproces en eindresultaat samengevat.

8.2 Duwen en trekken met beleid in beslispunten

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat corporaties met behulp van verbindingsmiddelen proberen te sturen hoe hun beleid wordt veranderd en verplaatst door het implementatienetwerk. Met behulp van deze gecontroleerde translatie komt het beleid in beslispunten terecht waar dagelijkse beslissingen worden genomen. Deze beslissingen zijn van belang omdat zij de input vormen voor latere beslispunten in het proces. Uiteindelijk wordt in beslispunten bovendien de stap gezet om daadwerkelijk acties te ondernemen die bijdragen aan het eindresultaat van het uitvoeringsproces. Ook wanneer de hierboven besproken verbindingsmiddelen goed worden ingezet, en het beleid op de gewenste manier naar een beslispunt wordt verplaatst, kan het zo zijn dat beleid niet wordt uitgevoerd. In beslispunten ontmoet het beleid allerlei andere actanten die ook invloed hebben op de te nemen dagelijkse beslissingen. Betrokken medewerkers wegen het beleid af tegen andere actanten. Een voorbeeld daarvan is de discussie over nieuwbouw in Molenwijk. Hoewel door Groenveld Wonen op basis van het voorraadbeleid lang werd volgehouden dat men voor ouderen wilde bouwen, maakte men onder druk van andere actanten uiteindelijk toch de afweging om woningen voor gezinnen te bouwen. In andere gevallen is de vervorming van beleid subtieler aanwezig. Voorbeelden daarvan zijn de licht verschillende interpretaties van de basis-kwaliteit door opzichters van Leyakkers en de manier waarop bezuinigingsvoorstellen er bij de renovatie van de Eliotflat voor zorgden dat het oorspron-

kelijke ambitieuze scenario niet geheel werd uitgevoerd.

In het vervolg van deze paragraaf introduceer ik als eerste de typen actanten die in beslispunten een rol spelen. Daarna ga ik in op de manier waarop deze actanten invloed kunnen krijgen op beslispunten. Vervolgens komt de rol die actanten in beslispunten spelen aan bod. Tot slot ga ik in op het afwegingsproces dat in beslispunten plaatsvindt tussen voorgenomen en andere actanten.

Typen actanten

De actanten anders dan het voorgenomen beleid die in de cases een rol spelen kunnen worden ingedeeld in vijf groepen.

In de eerste plaats zijn er actanten die voortkomen uit het brein van de beslisser(s) in beslispunten. Zulke actanten zijn bijvoorbeeld de karaktereigenschappen en normen en waarden van de beslisser(s). Een voorbeeld bij Groenveld Wonen is de ambitie en het doorzettingsvermogen van de directeur. Deze eigenschappen vormen een van de oorzaken van regelmatige botsingen met de gemeente die zich terughoudender en behoedzamer opstelt. Aan de andere kant zorgt het doorzettingsvermogen van de directeur er ook voor dat projecten met veel tegenslag, zoals complex Beuckelaer, toch tot uitvoer werden gebracht. Bij Bo-Ex was de doelgerichtheid van een projectleider er mede de oorzaak van dat in het begin van het project Noordzeestraat te snel aan enkele afspraken over bewonersparticipatie voorbij werd gegaan. Ook de kennis en ervaring van beslissers heeft invloed op de manier waarop men beslissingen benadert. Dat verschillende achtergronden kunnen botsen, blijkt bijvoorbeeld uit de problemen die bij meerdere van de onderzochte corporaties ontstaan tussen projectontwikkelingsafdelingen en afdelingen die gericht zijn op het beheer van het bestaande bezit. Kennis van projectontwikkeling respectievelijk het beheer en verhuur van woningen leidt bijvoorbeeld bij Groenveld Wonen tot verschillende interpretaties van de kwaliteit van een renovatie- of nieuwbouwproject. In het verlengde van kennis en ervaring ligt intuïtie. Dat is onbewuste kennis die een relatie heeft met eerder opgedane kennis over soortgelijke situaties (Brien, Dibb en Burch, 2009). Ook intuïties kunnen invloed hebben op een beslispunt.

Een tweede groep is het gedrag van betrokkenen zoals leidinggevenden, collega's, medewerkers van andere organisaties en bewoners. De nadruk op financiën in de aansturing van de afdeling Wonen bij Bo-Ex zorgde voor discussies over de maatregel om tussenwandjes bij een huurderswisseling te verwijderen. Een ander voorbeeld is de manier waarop bewoners van het Beuckelaercomplex de discussie over de renovatie met de corporatiemedewerkers aangingen. Dat leidde daar tot veel irritatie en een impasse in het overleg.

Een derde groep bestaat uit actanten die in papieren vorm invloed uitoefenen op beslispunten. In de cases speelt vooral diverse regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en woningbouw een rol, bijvoorbeeld bij het aanvragen van bouwvergunningen. Een ander voorbeeld zijn de convenanten

die tussen corporaties en maatschappelijke partners werden gesloten in een aantal van de onderzochte projecten. In Utrecht hebben prestatieafspraken met de gemeente onder meer tot gevolg dat bewoners een stevige rol hebben bij renovaties en sloop gevolgd door nieuwbouw.

Een vierde groep actanten wordt gevormd door fysieke objecten: de technische staat en mogelijkheden van de materialen die bij een beslispunt betrokken zijn. Een voorbeeld hiervan is het project aan de Walenburgerweg. De mogelijkheden en onmogelijkheden van het gebouw hadden daar veel invloed op de mogelijkheden voor het realiseren van zoveel mogelijk woon-eenheden. In de Noordzeestraat had de slechte technische staat van het complex grote invloed op het besluit om het complex te willen slopen. Bovendien was de technische staat van het gebouw ook een belangrijke reden voor veel bewoners om met de sloop in te stemmen.

Een marginale rol is weggelegd voor een vijfde groep, te weten dierlijke actanten. Dit zijn de bijzondere diersoorten waarnaar onderzoek moet plaatsvinden alvorens renovaties of sloop en nieuwbouw van woningen kan plaatsvinden. In de cases leidde dit niet tot grote problemen, maar een grote rol voor deze dierlijke actanten is zeker niet ondenkbaar aangezien al meerdere ruimtelijke projecten op de aanwezigheid van bijzondere diersoorten zijn gesneuveld (Voogd en Woltjer, 2009:170-173).

De indeling van actanten zoals die in de cases naar voren komt sluit aan bij de definitie van Greimas en Courtés (1982:5). Volgens hun definitie kan een actant zowel een mens, dier, ding als concept zijn. Op basis van de cases is de groep menselijke actanten in de bovenstaande indeling gesplitst in actanten in het brein (binnenkant) en actanten op basis van het gedrag (buiten-kant) van de mens. Dit onderscheid is van waarde om meer grip te krijgen op begrippen als organisatiecultuur en leiderschap. Uit de voorbeelden blijkt dat de invulling van deze begrippen uiteindelijk altijd weer neerslaat op het niveau van actanten. Ook geeft het splitsen van de groep menselijke actanten handvatten om preciezer aan te geven welke actanten direct invloed hebben op beslissers in beslispunten. Een tweede nuance op de definitie van Greimas en Courtés is dat dieren in de cases nauwelijks een rol spelen. Tot slot kan worden opgemerkt dat, gezien de verscheidenheid aan papieren actanten, het begrip concept door Greimas en Courtés relatief nauw is geformuleerd.

De invloed van actanten op beslispunten

De actanten die in de cases naar voren komen hebben op verschillende manieren invloed op beslispunten. De afwezigheid van beleid in beslispunten biedt in veel gevallen bijvoorbeeld ruimte aan andere actanten. Ook zijn er soms actanten die niet in het voorgenomen beleid zijn afgewogen en waarbij die afweging in een beslispunt alsnog gemaakt wordt. Verder worden er soms bewust tegenkrachten door de corporatie gecreëerd om blinde uitvoering van beleid te voorkomen. Tot slot zijn er actanten die invloed hebben omdat zon-

der hen eenvoudigweg geen uitvoering mogelijk is.

De eerste mogelijkheid om invloed te krijgen op beslispunten is de afwezigheid van beleid. Wanneer het strategisch voorraadbeleid weinig of geen sturing geeft aan beslissingen kan die ruimte worden ingenomen door andere actanten. Bij afwezigheid van beleid in beslispunten kunnen zaken als routines uit het verleden, impliciet beleid of vragen van belanghouders al snel een alternatieve beslissingsgrondslag vormen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het project Vendelierhof. Dit project is opgezet zonder dat hieraan een strategisch voorraadbeleid ten grondslag lag. Pas nadat de contouren van het plan waren ontwikkeld is het in het voorraadbeleid opgenomen.

Ook als het beleid wel bekend, maar onvoldoende integraal is kunnen alternatieve actanten invloed vergaren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er bij Leyackers extra woningen voor jongeren moeten worden geadverteerd. De woonconsulenten zullen er dan niet voor kiezen om grote eengezinswoningen voor jongeren te adverteren. Hoewel dat niet in het beleid is opgenomen is de geschiktheid van woningen hier in sommige gevallen dus belangrijker dan het beleid om elk jaar minimaal 40% van alle vrijkomende woningen aan jongeren toe te wijzen. In dit voorbeeld is het voorraadbeleid in feite dus niet zo integraal als de definitie van Van den Broeke (1995:20) en Nieboer (2009:8) vraagt. Een gebrek aan integraliteit kan samengaan met inconsistenties in het beleid. Daarbij zijn tegengestelde maatregelen in hetzelfde beleid opgenomen. In de uitvoering kan dit tot problemen leiden omdat inconsistenties ruimte geven aan beslissers om andere beslissingsgronden te introduceren (Lipsky, 1980:27-28; McFarlane, 1989; Ingram en Schneider, 1990:75).

Inconsistenties en een gebrek aan integraliteit komen meestal onbewust en/of ongewild tot stand. Actanten anders dan het beleid worden in een aantal gevallen echter ook bewust ingezet om de implementatie van het beleid tegen te werken. Hoewel dat in eerste instantie vreemd lijkt, is het creëren van tegengestelde invloeden wel degelijk verklaarbaar. Wanneer beleid zonder tegenkrachten wordt uitgevoerd ontstaat het gevaar dat negatieve consequenties van beleid en risico's van de uitvoering worden genegeerd (Bovens en Zouridis, 2002:181-182; Mosier et al., 2000). Een voorbeeld van een zelf gecreëerde tegenkracht is de ingebouwde spanning die binnen Vestia bestaat tussen de centrale staf van Vestia Groep, woonbedrijven zoals Vestia Rotterdam Noord en de vakbedrijven zoals Estrade. Het strategisch voorraadbeleid wordt door Vestia Rotterdam Noord opgesteld, maar Estrade moet in haar rol als opdrachtnemer van renovaties en sloop/nieuwbouwprojecten vooral op de kosten letten. Ook bij Vestia Groep wordt Vestia Rotterdam Noord bij elke maatregel opnieuw onderworpen aan kritische vragen alvorens investeringsbeslissingen door de centrale directie worden goedgekeurd. Voor deze ingebouwde spanning is door Vestia bewust gekozen voor het optimaliseren van de verhouding tussen maatschappelijke en financiële argumenten. Een concreet voorbeeld is een discussie over de Eliotflat. Vanuit het oogpunt van kos-

tenbeheersing kwam Estrade op een gegeven moment met het voorstel om woningen uit de flat te verkopen ter financiering van de geplande ingreep. Door Vestia Rotterdam Noord werd echter geredeneerd vanuit het strategisch voorraadbeleid waarin voor de Eliotflat bewust geen verkoop van appartementen was opgenomen.

Dat het beleid niet het alleenrecht heeft op het beïnvloeden van beslissers wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het opleggen van actanten door derden. Voorbeelden van opgelegde invloed van actanten zijn volop in de cases te vinden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld eisen stellen aan de manier waarop vergunningsplichtige plannen worden uitgewerkt. Bij het project aan de Walenburgerweg eiste de gemeente bijvoorbeeld dat het plan grotendeels volgens nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit werd opgesteld. Wanneer een gemeente grondeigenaar is van een nieuwbouwlocatie, of wanneer een aanpassing van het bestemmingsplan noodzakelijk is, kan men op basis daarvan nog meer eisen stellen. De gemeente Groenveld deed dat bijvoorbeeld door het bouwen van eengezinswoningen als voorwaarde te stellen voor de ontwikkeling van een locatie in Molenwijk.

Rol van andere actanten in het uitvoeringsproces

In de cases blijkt dat de actanten die naast het beleid op het uitvoeringsproces inwerken het beleid zowel kunnen ondersteunen als tegenwerken.

Het ondersteunen van voorgenomen beleid wordt door actanten zowel actief als passief gedaan. Een voorbeeld van actieve ondersteuning is de aanwijzing van Bergpolder tot Vogelaarwijk. Door deze aanwijzing ontstond er druk om met plannen te komen, waardoor de acquisitieplannen uit het strategisch voorraadbeleid een steun in de rug kregen. De plannen werden in een aanvullende notitie verder uitgewerkt, en ook de organisatie rond het doen van aankopen werd stevig opgezet. Een ander voorbeeld is de monitoring die bij Leyakkers ontstond naar aanleiding van een cursus die een van de medewerkers over de Balanced Scorecard (BSC) volgde. Bij een herijking van de BSC kwam de monitoring van het percentage toegewezen woningen aan jongeren en ouderen in de BSC terecht. Op basis van de gegevens uit de BSC zijn later aanvullende maatregelen genomen om de doelstellingen uit het voorraadbeleid te halen. Ook in de literatuur wordt de ondersteunende functie van monitoring in het algemeen, en de BSC in het bijzonder, onderstreept (Weisert, 2001; Gruis, 2005; Atkinson, 2006). Passieve ondersteuning van actanten bestaat vooral uit het niet tegenhouden van de uitvoering. Passieve ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit het door de gemeente goedkeuren van ingediende bouwplannen.

Ondersteunende actanten kunnen min of meer toevallig aanwezig zijn in de beslispunten waarin over de uitvoering van beleid wordt besloten. Corporaties kunnen echter ook bewust ondersteunende actanten bij beslispunten betrekken of zelfs nieuwe ondersteunende actanten creëren. Een voorbeeld

De kosten van de renovatie van de Eliotflat zijn uitvoerig doorgesproken



van een gecreëerde ondersteunende actant is monitoring. Door monitoring wordt duidelijk in hoeverre de implementatie van beleid in de praktijk wordt gerealiseerd. Deze signalering kan een positieve stimulans zijn op beslispunten waarin over de uitvoering van het betreffende beleid wordt besloten. Een voorbeeld is de monitoring die Leyakkers toepast bij de maatregel om minimaal een bepaald percentage woningen jaarlijks toe te wijzen aan jongeren en ouderen. Door deze monitoring wordt dit onderdeel van het beleid bij elke rapportage in herinnering gebracht bij de leden van het managementteam. Op basis van deze informatie kunnen zij – indien nodig – besluiten tot aanvullende acties om het beleid daadwerkelijk uit te voeren. Naast het inzetten van nieuwe ondersteunende actanten zoals een monitoringsysteem kunnen ook bestaande actanten worden verbonden met beslispunten zodat hun invloed groter wordt. Een voorbeeld daarvan is het betrekken van maatschappelijke partners bij het uitvoeren van projecten op het gebied van wonen en zorg. Dit was onder andere van toepassing bij het project Beuckelaer. De invloed van de zorginstelling ondersteunde (en versterkte) bij dit project de uitvoering van de in het beleid voorgenomen plannen.

Het grootste deel van de actanten die zich laten gelden tijdens het uitvoeringsproces zijn echter niet in lijn met het strategisch voorraadbeleid van de corporatie. In de cases, maar ook in dit hoofdstuk zijn hiervan al veel voorbeelden genoemd. Actanten die de uitvoering van beleid tegenwerken hebben een functie doordat zij de belangen van anderen inbrengen. Die belangen kunnen breder zijn dan de thematiek van strategisch voorraadbeleid. Het inbrengen van andere belangen draagt zo bij aan het verminderen van risico's op ongewenste neveneffecten van strategisch voorraadbeleid van corporaties. Hierbij kan sprake zijn van het bewust inbrengen van tegenwerkende actanten zoals hierboven al beschreven.

Wanneer een actant erin slaagt om invloed op dagelijkse beslissingen te hebben kan dit vertraging in de planvorming tot gevolg hebben. Dit is het geval wanneer het nemen van beslissingen door de invloed van zo'n actant moeilijker wordt, of wanneer een actant ervoor zorgt dat het voorgenomen

beleid alleen met een omweg kan worden uitgevoerd. Dit gebeurde toen de gemeente Groenveld een nieuwe ontwikkelaar introduceerde voor het Prinses Amaliaterrein. In Utrecht zorgde het nieuwe rekenmodel voor verkeersstromen voor vertraging bij het afgeven van een bouwvergunning voor het project in de Noordzeestraat. Een verdergaand gevolg kan zijn dat het beleid dusdanig wordt overschaduwd dat het uitvoeringsproces van koers verandert. Dit gebeurde bijvoorbeeld na de Groenveldse discussie over de doelgroep voor de nieuwbouw in Molenwijk. Daar werden uiteindelijk geen woningen voor ouderen gebouwd, maar voor gezinnen. De bevindingen over de verschillende mate waarin actanten de implementatie kunnen beïnvloeden sluit aan bij eerdere literatuur waarbij meerdere cases worden bekeken (Derthick, 1972; Kegler et al., 1998).

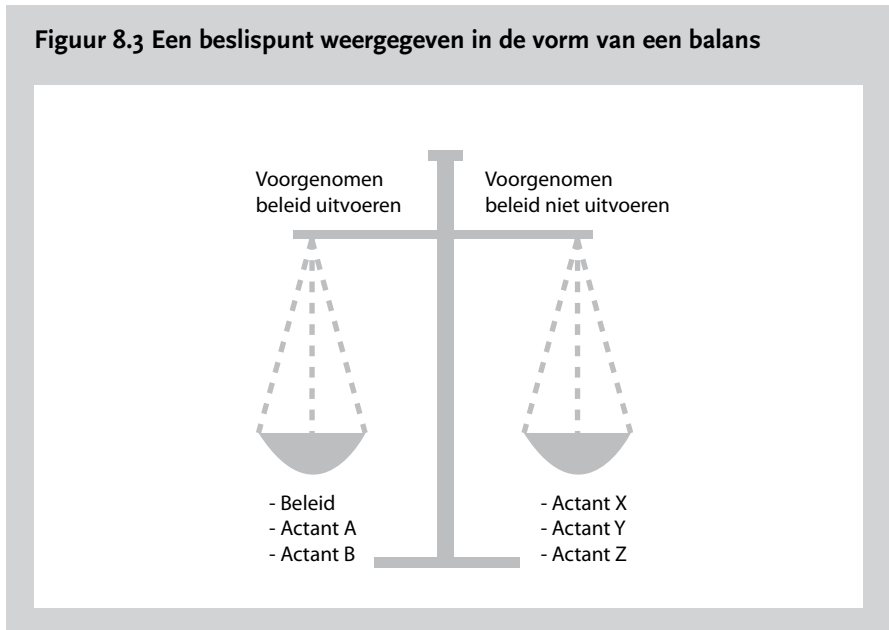
Het wegen van voorgenomen beleid en andere actanten

Hieronder ga ik in op de manier waarop het voorgenomen beleid met andere actanten in beslispunten wordt afgewogen. In veel gevallen hebben zoveel actanten invloed op een beslispunt dat het voorgenomen beleid een duwtje in de rug nodig heeft om de uitvoering van het beleid te waarborgen. Actanten die het beleid ondersteunen en actanten die het beleid tegenwerken spelen daarbij een rol. In figuur 8.3 is dit gevisualiseerd door een beslispunt weer te geven in de vorm van een balans. Het beleid en andere actanten vormen de gewichten die de uitkomst van het beslispunt bepalen. Zijn het beleid en ondersteunende actanten A en B zwaarder, dan valt de beslissing uit in het voordeel van de uitvoering conform het voorgenomen beleid. Zijn de actanten X, Y en Z sterker, dan wordt van het beleid afgeweken.

Bij het wegen van beleid en andere actanten spelen een aantal zaken een rol. In de cases zijn aanwijzingen te vinden op basis waarvan gesteld kan worden dat actanten die actief in het blikveld van dagelijkse beslissers worden gebracht en gehouden, zwaarder wegen bij het nemen van beslissingen. Dit maakt ook dat actanten in het brein van de beslisser een belangrijke rol spelen. Ook de mate waarin actanten worden opgelegd is van invloed op het gewicht dat zij in de schaal leggen. Een ander belangrijk element bij het afwegingsproces in beslispunten is de synergie tussen de betrokken actanten. Het gewicht van een actant wordt daarbij bepaald door de samenstelling van het totaalpakket. De actant 'regelgeving over daglichttoetreding' was bij het project Beuckelaer alleen sterk in combinatie met een vasthoudende gemeenteambtenaar. Toen een locatiebezoek en afspraken tussen corporatie en gemeentebestuur aan het totaalpakket werden toegevoegd werd het gewicht van de regelgeving over daglichttoetreding sterk in gewicht teruggebracht. Daardoor hield deze actant de uitvoering van het voorgenomen beleid niet langer tegen.

Wanneer een optelsom van beleid en ondersteunende actanten zwaar genoeg is, is afhankelijk van de kracht van ondermijnende actanten (vgl.

Figuur 8.3 Een beslispunt weergegeven in de vorm van een balans



Latour, Mauguin en Teil, 1992). Als er weinig ondermijnende actanten als gewicht zijn ingebracht, is het gemakkelijker om de weegschaal in het voordeel van het beleid te doen omslaan. Dit wordt duidelijk in het voorbeeld van de Eliotflat. Wanneer de maatregel uit het voorraadbeleid van Vestia Rotterdam Noord door Estrade kritiekloos zou zijn uitgevoerd, waren minder sterke verbindingen tussen het voorraadbeleid en het uitvoeringsproces nodig geweest. Omdat Estrade in werkelijkheid met alternatieve voorstellen kwam, moest de betrokken beleidsmedewerker van Vestia Rotterdam Noord ook in latere fasen van de uitvoering de verbinding leggen tussen het voorraadbeleid en het uitvoeringsproces.

8.3 Logistiek proces als synthese

Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid? Deze vierde onderzoeksvraag van dit proefschrift wordt hieronder beantwoordt op basis van de data die in het voorgaande is gepresenteerd.

Zoals op basis van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde literatuur verwacht mocht worden leveren de vier onderzochte cases inderdaad een rijk palet op van data waarin zowel elementen van top-down benaderingen als bottom-up benaderingen voorkomen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk ben ik ingegaan op de manier waarop corporaties met verbindingsmiddelen de translatie van beleid proberen te sturen. Deze gecontroleerde translatie sluit aan bij top-down theorieën uit hoofdstuk 2. Dat komt doordat gecontroleerde translatie als eenrichtingsverkeer is bedoeld: het verplaatsen van informatie uit het beleid naar de beslispunten in de uitvoering. Dat het sturen van de translatie van beleid niet altijd lukt, mag geen verrassing heten. Ook in de literatuur over top-down benaderingen komt dat al naar voren (Pressman en

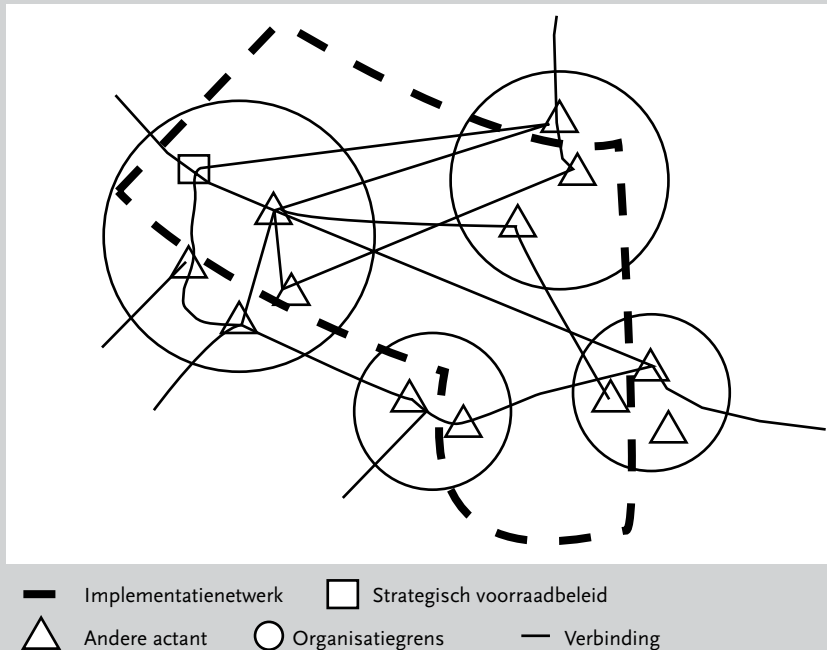
Wildavsky, 1984; Derthick, 1972; Mazmanian en Sabatier, 1989).

Op basis van de gepresenteerde cases kan gesteld worden dat dagelijkse beslissingen een centrale rol vervullen in uitvoeringsprocessen. Op dit onderdeel sluit de data aan bij bottom-up benaderingen. In bottom-up benaderingen worden met name beslissingen van uitvoerende medewerkers op de werkvloer onder de loep genomen (Lipsky, 1980). Uit de data blijkt dat in uitvoeringsprocessen dagelijkse beslissingen op verschillende niveaus een rol spelen. Ook directeuren en managementteams nemen in de beschreven projecten regelmatig dagelijkse beslissingen met impact op het uitvoeringsproces. Aansluitend bij Hjern en Porter (1981:211) komt uit de cases bovendien naar voren dat de grenzen van de organisatie voor uitvoeringsprocessen minder relevant zijn. Het implementatienetwerk van alle actanten die de uitvoering van beleid mogelijk maken omvat veelal onderdelen die niet tot de organisatie van de corporatie horen (zie figuur 8.4). Met name in grotere projecten is dat van belang.

Wanneer de hierboven geschetste top-down en bottom-up benaderingen uit de cases worden samengevoegd zien we een aantal dingen. In de eerste plaats beweegt het strategisch voorraadbeleid zich door een implementatienetwerk van betrokken actanten. Daarbij verplaatst het zich in ruimte en in tijd: bijvoorbeeld van het bureau van de beleidsmedewerker in 2003 naar het computerscherm van een woonconsulent in 2007. In theorie kan het beleid zich naar alle willekeurige uithoeken van het implementatienetwerk verplaatsen. Overal in het implementatienetwerk zijn immers beslispunten die de koers van het uitvoeringsproces kunnen veranderen. De opgave waar corporaties voor staan is om ervoor te zorgen dat het beleid op het juiste moment in de juiste vorm op de juiste plaats is. Dat is een logistiek proces. Wanneer de invulling van dit logistieke proces is gebaseerd op de in dit hoofdstuk gepresenteerde data wordt hierin de synthese tussen top-down en bottom-up benaderingen vormgegeven. Hieronder ga ik in op de drie onderdelen van beleidsimplementatie als logistiek proces.

In de eerste plaats blijkt in de cases de noodzaak om beleid op het juiste moment te verbinden met beslispunten. Wanneer de zorginstelling eerder aan Bo-Ex had gevraagd naar mogelijkheden voor het realiseren van beschermd wonen in de Noordzeestraat, dan had deze vraag kunnen worden meegenomen in de beleidsnotitie over het project. Een beslissing over de vraag naar beschermd wonen was op dat moment stevig met het voorraadbeleid verbonden geweest. Toen de vraag pas later kwam was de beleidsnotitie alweer naar de achtergrond verdwenen. De verbinding tussen het voorraadbeleid en de beslissing over de vraag van de zorginstelling is daardoor zwakker. Bij Groenveld Wonen is te zien dat het voorraadbeleid vlak na de vaststelling veel invloed had op het standpunt over de doelgroep voor nieuwbouw in Molenwijk. Toen het voorraadbeleid later verouderd raakte had het echter nauwelijks invloed op het bepalen van de doelgroep voor het Prinses Amalia-

Figuur 8.4 Schets van een implementatienetwerk



gebouw. De vraag van belanghouders naar jongerenhuisvesting werd op het juiste moment gesteld om invloed op het project te hebben. Het beleid was in de genoemde voorbeelden wel verbonden met het uitvoeringsproces, maar niet op het juiste moment om invloed te hebben op de beslissingen uit de genoemde voorbeelden. De verklaring hiervoor is dat gedurende het uitvoeringsproces nieuwe beslispunten ontstaan, bijvoorbeeld geïnitieerd door nieuwe actanten die op een gegeven moment ten tonele verschijnen.

Het tweede element van het logistieke proces van beleidsimplementatie is dat het beleid in de juiste vorm in beslispunten aankomt. Om beslissingen te nemen over het doorvoeren van een plattgrondwijziging heeft een woonconsulent andere informatie nodig dan een projectleider bij het schrijven van een voorstel voor een nieuwbouwproject. Dit sluit aan bij de opmerkingen uit paragraaf 8.1 over het inzetten van verschillende soorten verbindingsmiddelen. Verschillende verbindingsmiddelen zullen het voorgenomen beleid op een verschillende manieren veranderen. Automatisering bij Bo-Ex vertaalt beleid bijvoorbeeld in een simpele aanwijzing over het verwijderen van een tussenwand. Een opzichter die te maken heeft met een huurderswisseling kan met het beleid in deze vorm goed uit de voeten.

Het verplaatsen van beleid naar de juiste plaats in het implementatienetwerk is het derde onderdeel van het logistieke proces. In paragraaf 8.1 is hier al aandacht aan besteed. Beslissingen over aanpassingen bij huurderswisselingen worden in eerste instantie genomen door woonconsulenten en opzichters. Het beleid hierover moet daarvoor letterlijk op hun bureau of hun computerscherm terechtkomen. Beslissingen over het verkopen van gemeentelijke gronden is een beslissing die bij de gemeente wordt genomen. Voor zulke

beslispunten kan het inzetten van prestatieafspraken met de gemeente een goed verbindingsmiddel zijn om het beleid op de juiste plaats te krijgen

8.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is de data uit de vier onderzochte cases in verband gebracht met de bestaande wetenschappelijke literatuur. Hieronder zet ik voor de eerste vier onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2 op een rij hoe de bestaande literatuur zich verhoudt tot de bevindingen op basis van de vier onderzochte corporaties.

Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid? In hoofdstuk 2 heb ik geconcludeerd dat in de bestaande literatuur het gebruik van inscripties (Latour, 1987) en kennismanagement (Alavi en Leidner, 2001) naar voren komt als een manier om beleid naar de uitvoeringsprocessen te verplaatsen. Op basis van de cases is dit in dit hoofdstuk ingevuld in termen van het concept van translatie. Op basis van de bestaande literatuur mocht hierbij een belangrijke rol voor automatisering verwacht worden (Bovens en Zouridis, 2002). De cases bevestigen dat maar zeer ten dele. Alleen bij de maatregelen die Bo-Ex na een huuropzegging doorvoert wordt automatisering ingezet. Daarbij is automatisering bovendien niet leidend voor de daadwerkelijke uitvoering van voorgenomen maatregelen. Medewerkers van Bo-Ex kunnen in bepaalde gevallen besluiten de informatie die via automatisering wordt aangeleverd niet op te volgen.

Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? Bij deze tweede onderzoeksvraag zijn vanuit de bestaande literatuur verschillende antwoorden mogelijk. Top-down theorieën, bottom-up benaderingen en syntheses van beide komen met verschillende invalshoeken. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat vanuit de cases een ander beeld naar voren komt dan op basis van bestaande benaderingen verwacht mag worden. In het beeld dat uit de cases naar voren komt zijn elementen van verschillende benaderingen aanwezig. Enerzijds is voorgenomen beleid regelmatig van invloed op het uitvoeringsproces. Dit sluit aan bij top-down benaderingen die stellen dat beleid onder de juiste omstandigheden in staat is om de uitvoering te beïnvloeden (Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). Aan de andere kant hebben de uitvoerders in de cases ook relatief veel invloed op de koers van het uitvoeringsproces. Op dit punt lijken de cases weer meer aan te sluiten bij bottom-up benaderingen van implementatie (Lipsky, 1980; Hjern en Porter, 1981). De manier waarop in concrete situaties wordt bepaald welke invloed uiteindelijk doorslaggevend is, sluit aan bij het concept van translatie (Latour, 2005; Czarniawska, 2008).

Hoe spelen actoren en factoren (actanten) – anders dan het beleid zelf –

Medewerkers van corporaties maken tijdens hun werk dagelijks beslissingen die de loop van het implementatieproces bepalen (foto: Leyakkers)



een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? De bestaande literatuur beperkt zich met name tot de vraag welke actanten het beleid beïnvloeden. O'Toole (1986) telt in een review van de implementatieliteratuur meer dan driehonderd variabelen met invloed op het uitvoeringsproces. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat actanten van zeer verschillend pluimage inderdaad in staat blijken om de uitvoering van het voorgenomen beleid te beïnvloeden. In elk beslispuunt waarin in het uitvoeringsproces dagelijkse beslissingen worden genomen, worden deze actanten tegen elkaar afgewogen. In beslispunten waarop het voorgenomen beleid invloed heeft, kunnen daarnaast ook actanten van invloed zijn die het voorgenomen beleid ondersteunen. Aan de andere kant kunnen ook actanten actief zijn die het voorgenomen beleid juist tegenwerken. Het gewicht van de (optelsom van) actanten bepaalt uiteindelijk naar welke kant de balans doorslaat.

Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid? In hoofdstuk 2 is al geconcludeerd dat deze onderzoeksvraag per definitie slechts op basis van de onderzochte cases kan worden beantwoord. Op basis van de literatuur kan wel gesteld worden dat de vraag aansluit bij de algemene trend, dat er steeds vaker gezocht wordt naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). In veel recente theorievorming zijn elementen van beide benaderingen met elkaar gecombineerd tot een nieuw geheel. Wanneer we ons concentreren op deze nieuwe modellen blijkt dat deze syntheses de verschillende betrokkenen bij het uitvoeringsproces gelijkwaardiger benaderen. In de cases zien we dat veel actanten in ieder geval gelijkwaardig zijn in de zin dat ze invloed uitoefenen op beslispunten in de uitvoeringsprocessen. Het is een logistieke opgave om ook het beleid bij die beslispunten een rol te laten spelen. De kunst is daarbij om ervoor te zorgen dat het voorgenomen beleid op het juiste moment in de juiste vorm op de juiste plaats terechtkomt. Hoe een corporatie dit kan doen staat centraal in het volgende hoofdstuk.

9 Balansmodel voor implementatie van beleid

Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces? Deze vijfde onderzoeksvraag van het proefschrift staat centraal in dit hoofdstuk. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat beleid niet altijd op de juiste plek aanwezig is om te kunnen worden geïmplementeerd. Ook is gebleken dat zelfs wanneer beleid wél bij de dagelijkse beslissingen van medewerkers betrokken wordt, dat geen garantie is voor een conforme uitvoering. Verder is geconstateerd dat het blind uitvoeren van een beleid niet in alle gevallen de voorkeur verdient. Het vinden van een goede balans tussen uitvoeren en afwijken van voorgenomen beleid is de opgave waar corporaties voor staan. In antwoord op de vijfde onderzoeksvraag van dit proefschrift presenteer ik in dit hoofdstuk een model wat corporaties kunnen gebruiken bij het balanceren tussen uitvoeren en afwijken van beleid. Hieronder ga ik eerst in op de noodzaak van een zorgvuldig balansmodel. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 9.2 de hoofdlijnen van het model. Daarna worden deze hoofdlijnen verder uitgewerkt: in paragraaf 9.3 komt de verankering van beleid aan bod, in paragraaf 9.4 staan de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces centraal, en in paragraaf 9.5 ga ik in op de verankering en terugkoppeling van beslissingen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de toepassing van het balansmodel in de praktijk.

9.1 Noodzaak van een zorgvuldig balansmodel

In het vorige hoofdstuk is de implementatie van beleid als een logistiek proces bekeken. Daarbij staat centraal het verplaatsen van beleid van papier via de locaties van dagelijkse beslissingen naar het resultaat op straat. Bij het nemen van dagelijkse beslissingen speelt niet alleen het beleid een rol, maar zijn ook andere actanten van invloed. In een ideale situatie zal het voorraambeleid van een corporatie op zulke beïnvloedende actanten anticiperen. De werkelijkheid leert echter dat de glazen bol die daarvoor nodig is niet bestaat. In de praktijk worden beleid en andere actanten daarom steeds opnieuw in beslispunten afgewogen. Het balansmodel moet antwoord geven op de vraag hoe met die afwegingen om te gaan.

Wanneer beleid stevig met het uitvoeringsproces is verbonden wordt de kans op een conforme beleidsuitvoering groter. De paradox die daardoor ontstaat is dat een stevige focus op conforme implementatie het op gezette tijden bewust afwijken van beleid noodzakelijk maakt. Dit lijkt op het eerste gezicht wellicht een vreemde constatering. Waarom zou een corporatie immers afwijken van haar beleid, wanneer het eerst veel tijd en energie heeft gestoken in het versterken van verbindingen die de juist de uitvoering van het beleid zouden moeten garanderen? Toch zijn er een viertal redenen

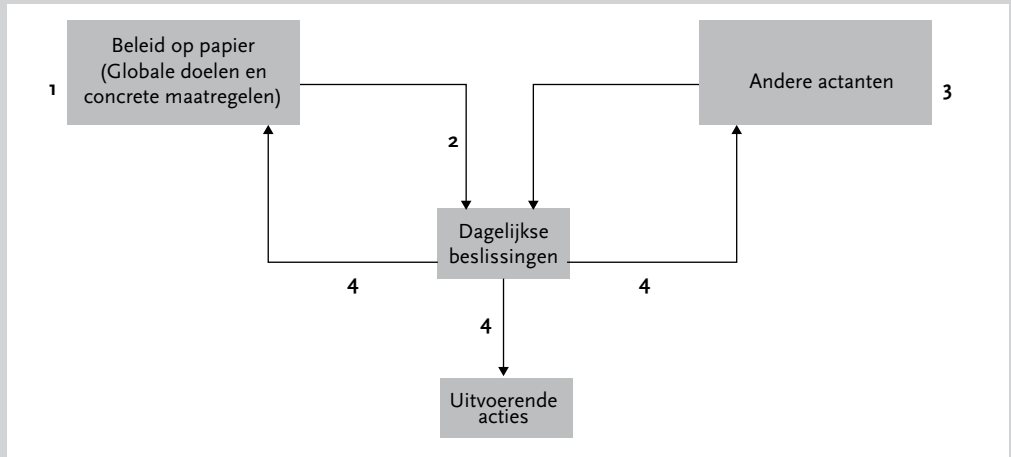
waarom het afwijken van beleid soms wenselijk en/of noodzakelijk is. In de eerste plaats kan beleid soms conflicteren met ander beleid. In dat geval zal er een keuze gemaakt moeten worden welk beleid als bovenliggend wordt gezien. In de tweede plaats brengt het 'blind' volgen van een beleid risico's met zich mee (Bovens en Zouridis, 2002:181-182; Mosier et al., 2000). Vanuit het oogpunt van risicomanagement zal het uitvoeren van beleid dan ook kritisch gevolgd moeten worden. Het is noodzakelijk om voortdurend aandacht te hebben voor de risico's die het uitvoeren van voorgenomen beleid met zich meebrengt. Dit vraagt om kritische en verantwoordelijke uitvoerders van beleid. Vanuit het oogpunt van beleidsevaluatie is er een derde reden om te pleiten voor de mogelijkheid van beleidsafwijking. Bij het evalueren van het beleid moet het volgens Faludi en Korthals Altes (1994) in de eerste plaats op prestaties worden beoordeeld. Dit betekent dat bij de evaluatie niet het voorgenomen beleid de graadmeter is, maar de kwaliteit van de uiteindelijke resultaten. Wanneer we Faludi en Korthals Altes volgen in hun oordeel over de manier van beleidsevaluatie heeft dat ook consequenties voor het uitvoeringsproces. Al tijdens de uitvoering zullen de prestaties van het beleid in verband moeten worden gebracht met de kwaliteit van het eindresultaat. En naar aanleiding van die confrontatie moet het mogelijk zijn om al tijdens het uitvoeringsproces een andere richting in te slaan. De vierde reden om afwijken van beleid mogelijk te maken is het gevaar dat actanten die met de uitvoering zijn verbonden nieuwe actanten overschaduwden. Door gebruik van sterke verbindingsmiddelen worden de actanten die het beleid ondersteunen bij de implementatie betrokken, terwijl de invloed van andere actanten zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. Nieuwe of onverwachte invloeden van actanten die niet in lijn zijn met het voorgenomen beleid, maar wel tot een hogere kwaliteit van het eindresultaat leiden, lopen het gevaar hierdoor te worden buitengesloten.

In de huidige praktijk wordt, blijkens de data uit de cases, veelal impliciet van beleid afgeweken wanneer de situatie daarom vraagt. Dat kan omdat het beleid zelf maar beperkt met de uitvoering verbonden is. Wanneer het beleid steviger verbonden is met de uitvoering, valt afwijken van beleid sneller op. Daardoor wordt het belangrijk dat corporaties erkennen dat afwijken van beleid niet in alle gevallen een slechte zaak is. Om de negatieve consequenties van het blind uitvoeren van beleid te voorkomen is het van belang om een goede balans te creëren tussen uitvoeren en afwijken van strategisch voorraadbeleid. Hiervoor is een zorgvuldig beslisproces noodzakelijk.

9.2 Hoofdpijnen van het balansmodel

In deze paragraaf worden de hoofdpijnen van het balansmodel voor de implementatie van strategisch voorraadbeleid gepresenteerd. De basis van het ba-

Figuur 9.1 Balansmodel voor de implementatie van beleid



1. Het voorgenomen beleid op papier bestaat uit globale doelen (missie/visie) en bijbehorende concrete maatregelen.
2. Via verbindingsmiddelen reist het beleid door de organisatie naar de plaatsen waar dagelijkse beslissingen worden genomen.

3. Naast het beleid op papier zijn ook andere actanten input voor dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces.
4. Dagelijkse beslissingen in beslispunten leiden tot dagelijkse acties en/of terugkoppelingen naar beleid; andere actanten en dagelijkse beslissingen later in het proces.

lansmodel is de synthese van implementatie als logistiek proces. De mogelijkheid om op een zorgvuldige manier van beleid te kunnen afwijken zorgt voor de praktische plus. De verankering en terugkoppeling van de uitkomsten van dagelijkse beslissingen vormt het derde onderdeel van het balansmodel. De drie hoofdlijnen van het balansmodel zijn samengevat in figuur 9.1.

Wanneer de implementatie van beleid als een logistiek proces wordt bekeken nemen de dagelijkse beslissingen tijdens het uitvoeringsproces een centrale rol in. Het eerste onderdeel van het balansmodel is erop gericht om de verplaatsingen van het beleid zodanig vorm te geven dat het beleid daadwerkelijk terechtkomt op de locaties waar dagelijkse beslissingen worden genomen. De bouwstenen voor dit onderdeel van het balansmodel worden geleverd door de data uit de onderzochte cases zoals in het vorige hoofdstuk gepresenteerd. De uitwerking van dit eerste onderdeel van het balansmodel komt aan bod in paragraaf 9.3.

De mogelijkheid om zorgvuldig van voorgenomen beleid te kunnen afwijken vormt het tweede onderdeel van het balansmodel. Het due process model (Latour, 2004) levert een drietal bouwstenen voor dit onderdeel van het balansmodel. Het due proces model kan deze bouwstenen leveren omdat het, evenals het balansmodel, vanuit actanten redeneert. Bovendien staat zorgvuldige besluitvorming in het model centraal. De eerste bouwsteen vanuit het due process model is de manier waarop zorgvuldigheid wordt ingevuld. Dit wordt gedaan door het zoeken naar scenario's waarin verschillende actanten zoveel mogelijk naast elkaar kunnen bestaan. Een tweede bouwsteen is de vereiste om een hoge sensitiviteit te ontwikkelen voor nieuwe inzichten en beren die tijdens het uitvoeringsproces op de weg verschijnen. Het consulteren van betrokken actanten is de derde bouwsteen die vanuit het due process

Bruno Latour is grondlegger van het *due process model* (foto: jeanbaptisteparis)



Kader 9.1 Onderdelen van het balansmodel

Het balansmodel is opgebouwd uit drie delen.

- Verbinden van beleid en uitvoering: dit onderdeel is erop gericht om het voorgenomen beleid te verplaatsen naar de beslispunten in het uitvoeringsproces.
- Zorgvuldig beslissingen nemen: voor een zorgvuldige afweging tussen het voorgenomen beleid en andere actanten die bij de uitvoering een rol spelen stelt het balansmodel een aantal procesvereisten.
- Verankeren en terugkoppelen: uitkomsten van beslispunten worden verbonden met andere beslispunten en acties gericht op het eindresultaat van beleid. De uitkomsten worden ook teruggekoppeld naar het voorgenomen beleid en andere actanten.

model wordt aangereikt aan het balansmodel. In paragraaf 9.4 wordt het zorgvuldig afwijken van voorgenomen beleid op basis van deze drie bouwstenen verder ingevuld.

Het derde onderdeel van het balansmodel wordt gevormd door het verankeren en terugkoppelen van de uitkomsten van dagelijkse beslissingen die tijdens het uitvoeringsproces worden gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bouwstenen vanuit de data van dit onderzoek, en aanvullend daarop vanuit het *due process model* (Latour, 2004). Dit onderdeel wordt verder uitgewerkt in paragraaf 9.5. In kader 9.1 is het bovenstaande samengevat.

9.3 Verankeren van beleid in uitvoering en eindresultaat

In deze paragraaf ga ik in op het eerste deel van het balansmodel: het verankeren van beleid. In paragraaf 8.1 is al aangegeven hoe corporaties de verplaatsing en verandering van beleid door het implementatienetwerk in een aantal stappen proberen te controleren. Het balansmodel sluit hierbij aan. Op basis van de informatie uit de cases en bestaande literatuur ga ik in deze paragraaf op zoek naar mogelijke verbeteringen bij het leggen van deze verbindingen.

dingen. Een tweede onderdeel van verankering is het stimuleren van actanten die het beleid in beslispunten kunnen ondersteunen. Ook daarop wordt hieronder verder ingegaan.

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke stappen tussen beleid, uitvoeringsproces en resultaat kunnen worden gereconstrueerd op basis van de onderzochte corporaties.¹² Om beleid te verbinden met het uitvoeringsproces wordt in het balansmodel voorgesteld om aan te sluiten bij de verbindingsmiddelen zoals de onderzochte corporaties die nu al op beperkte schaal toepassen. Daarbij wordt eerst een verbinding gemaakt tussen globale doelen en concrete maatregelen. Vervolgens worden globale doelen verbonden met beslispunten in het uitvoeringsproces. Tot slot worden beslispunten ook onderling verbonden. Daarbij is van belang dat deze beslispunten zich bevinden in het implementatienetwerk. Dit netwerk overschrijdt regelmatig de grenzen van organisaties. Gemeenten hebben bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het toekennen van vergunningen. Aannemers en architecten hebben door de kennis van hun vakgebied grote invloed op beslissingen over het gebruik van bouwmaterialen, en huurders hebben een wettelijk verankerde stem bij beslissingen over het al dan niet uitvoeren van renovaties. In aanvulling op de kenmerken van de implementatiestructuur (of implementatienetwerk) zoals geschetst door Hjern en Porter (1981:211) zijn in het balansmodel alle bij de uitvoering betrokken actanten een onderdeel van het implementatienetwerk.¹³

Om de verplaatsing en verandering van beleid door en in het implementatienetwerk te kunnen sturen zijn een aantal zaken van belang. In de eerste plaats kan het beleid zelf verbindingen mogelijk maken. Vervolgens is het van belang om de juiste verbindingsmiddelen in te zetten. Ook moet bepaald worden waar ondersteunende actanten kunnen worden ingezet. Tot slot is het belangrijk om geen stappen uit het logistiek proces uit het vorige hoofdstuk over te slaan.

Verbindingen mogelijk maken bij het opstellen van beleid

Al bij het opstellen van beleid kan rekening worden gehouden met de te leggen verbindingen tussen beleid en uitvoering. Er zijn een aantal kenmerken van beleid die het verbinden met de uitvoering kunnen vergemakkelijken.

De inhoud van het beleid is van groot belang voor de manier waarop het in beslispunten wordt gebruikt. O'Toole (1986:189) signaleert bijvoorbeeld dat de validiteit van de causale theorie die aan het beleid ten grondslag ligt een verklaring kan zijn voor het wel of niet slagen van de implementatie van beleid. Dat bleek bijvoorbeeld bij de evaluatie van het beleid om tussenwand-

¹² Zie figuur 8.1.

¹³ In figuur 8.4 is een voorbeeld van een implementatienetwerk geschetst.

jes te verwijderen in complexen van Bo-Ex. Daarbij bleek dat na invoering van deze maatregel inderdaad meer kleinere huishoudens in de woningen waren terechtgekomen, zoals ook de bedoeling was. Naast de validiteit van de causale theorie achter het beleid stelt Derthick (1972) dat ook het meenemen van de wensen van belanghouders in het beleid van belang is voor de implementatie. Een voorbeeld van inhoudelijk aansluiten bij de wensen van belanghouders is het beleid gericht op wonen en zorg voor senioren zoals dat door Groenveld Wonen werd ontwikkeld. Diezelfde corporatie hield in haar beleid voor een nieuwbouwlocatie in Molenwijk overigens juist geen rekening met de wensen van de gemeente, als belangrijkste stakeholder. Hierdoor ontstond een discussie over de beoogde doelgroep voor de nieuwbouw. Uiteindelijk kon de corporatie haar beleid niet uitvoeren.

In de tweede plaats is het van belang dat beleid voldoende duidelijk en specifiek is. Om dat doel te bereiken zijn veelal uitwerkingen van het beleidsplan nodig. Dat gebeurde bijvoorbeeld met de plattegrondwijzigingen bij Groenveld Wonen en Bo-Ex. Bij deze corporaties werd de uitwerking van het beleid in een aparte notitie opgenomen. Bij Leyakkers werd de basiskwaliteit voor het bestaande bezit al in een bijlage van het voorraadbeleid tot op detailniveau uitgewerkt. Door deze uitwerkingen werd het beleid voldoende specifiek en duidelijk gemaakt, zodat de uitvoerders hiermee uit de voeten konden (vgl. Cleaves, 1980; Nakamura en Smallwood, 1980; Rawson, 1981). Net als uit onderzoek van Nieboer (2009:174), blijkt ook uit de cases in dit onderzoek dat globale doelstellingen uit het beleid vaak zo globaal zijn dat vrijwel alle mogelijke keuzen op complexniveau er door gelegitimeerd kunnen worden. Vooral bij maatregelen waarbij het strategisch voorraadbeleid als toetsingskader wordt gebruikt, blijkt het beleid veelal te vaag te zijn voor de besliser. Het beleid gaat onvoldoende in op de belangrijke criteria die in de beslissing centraal staan. Bij de vraag van de gemeente aan Leyakkers om de ontwikkeling van De Schakel over te nemen werd het mits uit de 'ja, mits'-houding grotendeels ingevuld door financiële argumenten. Het strategisch voorraadbeleid spreekt zich echter niet uit over dergelijke mitsen. Tregoe en Tobia (1990:18) stellen dat het ontwikkelen van beleid over de criteria achter zulke mitsen een belangrijke voorwaarde is om de implementatie van beleid te laten slagen. Alleen door hierover uitspraken in het beleid op te nemen wordt het beleid voldoende duidelijk om in dagelijkse beslissingen sturender te zijn.

Naast duidelijk en specifiek moet beleid volgens een deel van de implementatieliteratuur ook flexibel zijn (Elmore, 1979:611; Roth, Schweiger en Morrison, 1991:393). De cases lijken deze literatuur te bevestigen. Bij de invoering van het project in de Eliotflat moest Vestia Rotterdam Noord flexibel zijn in het ambitieniveau voor de renovatie. Binnen het gestelde voorraadbeleid was deze flexibiliteit mogelijk. Wanneer het beleid meer in beton gegoten was geweest had het project waarschijnlijk niet uitgevoerd kunnen worden conform het voorgenomen beleid. De eis van flexibiliteit lijkt in eerste

instantie in tegenspraak met de eis van duidelijkheid en specificatie. Matland (1995:149-157) stelt hierover dat waar duidelijkheid en specificatie vooral worden benadrukt in top-down benaderingen, flexibiliteit juist in bottom-up studies vaker als belangrijke variabele wordt gezien. Ondanks de ogenschijnlijke tegenstelling tussen deze eisen aan het beleid, blijkt in de cases dat deze naast elkaar kunnen bestaan. De maatregel van Bo-Ex om in een aantal woningen tussenwandjes te verwijderen was duidelijk en specifiek. Tegelijkertijd was er ook voldoende flexibiliteit in de uitvoering om in concrete gevallen van het beleid te kunnen afwijken. Hierbij bleek het van belang dat uitvoerenden op de hoogte zijn van zowel de concrete maatregel als de achterliggende globale doelen.

Een vierde voorwaarde die aan het beleid kan worden gesteld is dat het beleid moet aansluiten bij reeds bestaande beslispunten in werkprocessen. Het beleid om woningen beter af te stemmen op een bepaalde doelgroep werd bij Groenveld Wonen en Bo-Ex bijvoorbeeld gekoppeld aan bestaande beslispunten in het werkproces rond huurderswisselingen. Om de aansluiting tussen het beleid en reeds bestaande beslispunten al in het beleidsplan te schetsen kan gebruik worden gemaakt van de principes van heen- en terugdenken (Elmore, 1979, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1992; Hoppe et al., 1998). Heendenken wil daarbij zeggen dat vanuit het beleid nieuwe beslispunten in bestaande processen worden ingevoegd. Bij terugdenken wordt het beleid juist op maat geschreven om te kunnen aansluiten bij bestaande beslispunten in de dagelijkse werkpraktijk van de uitvoerders.

De inzet van verbindingsmiddelen

Om te bepalen welke verbindingsmiddelen tussen beleid en beslispunten worden ingezet zijn de drie elementen van het logistieke proces weer van belang: plaats, tijd en vorm.

Om de verbinding tussen beleid en beslispunten goed te kunnen maken is het noodzakelijk om eerst de plaats van beleid en beslispunten in het implementatienetwerk te bepalen. Daarbij spelen de dimensies van plaats en tijd een rol. Een aantal maatregelen uit het beleid dat in jaar X op de beleidsafdeling wordt gemaakt moet bijvoorbeeld worden verplaatst naar het bureau en het hoofd van de opzichter die in jaar Y een woning opneemt. Andere maatregelen moeten worden verplaatst naar beslispunten buiten de eigen organisatie. Bijvoorbeeld naar de beleidsafdeling van de gemeente op het moment dat daar een voorstel voor een nieuw bouwproject wordt bekeken.

Nadat de inventarisatie van beslispunten is afgerond, is duidelijk op welke tijd en plaats beleid en beslispunten zich in het implementatienetwerk bevinden en welke flexibiliteit daarbij van toepassing is. Met deze kennis kan de vorm van de in te zetten verbindingsmiddelen worden bepaald. In paragraaf 8.1 heb ik enkele voorbeelden genoemd van verbindingsmiddelen die door een of meerdere corporaties gebruikt zijn. Daarbij valt op dat vooral de inzet

Het kantoor van Leyakkers in Goirle, met direct daarachter het gemeentehuis



van personen als verbindingsmiddel functioneert. Zaken als het automatiseren van onderdelen van het beleid, en het beschrijven van processen waarin beleid invloed moet hebben, worden veel minder toegepast.

De personen die bij het verbinden van beleid en beslispunten worden ingezet hebben kennis van het beleid, en kunnen deze dus via hun eigen inzet in uitvoeringsprocessen aan anderen overdragen (vgl. Alavi en Leidner, 2001). Zolang de opstellers van het beleid ook de uitvoerders zijn, is het beleid veelal leidend bij de uitvoering. Bij de vernieuwing van de Eliotflat is het bijvoorbeeld de beleidsmedewerker die, tijdens het uitvoeringsproces, de verkoop van woningen tegenhoudt met een verwijzing naar het strategisch voorraadbeleid. Andere voorbeelden zijn de projecten Beuckelaercomplex van Groenveld Wonen en Noordzeestraat van Bo-Ex waarbij de auteurs van het voorraadbeleid bij de uitvoering betrokken zijn. Andere actanten kunnen in deze gevallen het beleid alleen opzij schuiven wanneer ze voor de uitvoering benodigde actanten controleren. In Molenwijk kon de gemeente als grondeigenaar en als opsteller van het bestemmingsplan bijvoorbeeld gemakkelijk sturing geven aan de planontwikkeling zonder dat de corporatie daar veel invloed op had.

Hoewel de inzet van de opstellers van beleid in de uitvoering een sterke verbinding met zich meebrengt, levert het ook problemen op. Beleidsmakers hebben eenvoudigweg te weinig tijd om aanwezig te zijn in alle uitvoeringsprocessen die uit hun beleid voortvloeien. Uit de cases komt naar voren dat de auteurs van het beleid zich bijvoorbeeld niet bezighouden met elke huurderswisseling waarbij het voorraadbeleid maatregelen vraagt. Maar ook bij grotere projecten is de opsteller van het beleid niet altijd aanwezig. Bij Groenveld Wonen en Bo-Ex is de beleidsmaker alleen prominent aanwezig in het begin van het uitvoeringsproces van grote projecten. Bij Leyakkers is de beleidsmaker alleen op afstand bij grote projecten betrokken. En bij Vestia Rotterdam Noord overlapt het opdrachtgeverschap bij grote projecten en het projectleiderschap van het strategisch voorraadbeleid alleen door toeval. Het uitsluitend inzetten op personen om de verbinding tussen beleid en uitvoeringsproces tot stand te brengen is dus vragen om problemen.

Bij het bepalen van de vorm van verbindingsmiddelen zijn op basis van het bovenstaande twee zaken van belang. In de eerste plaats moet het in te zetten verbindingsmiddel passen bij de plaats en tijd die het moet overbruggen tussen beleid en beslispoint. In de tweede plaats is het van belang om bij de inzet van verbindingsmiddelen rekening te houden met de beperkte tijd die corporatiemedewerkers hebben om zelf als verbindingsmiddel op te treden. De opgave voor corporaties is hierbij het delegeren van het verbinden van beleid en beslispoint naar zaken als automatisering en andere manieren om informatie zonder tussenkomst van medewerkers te verplaatsen (vgl. Robson, 1992). In deze delegatie liggen kansen om de druk op beleidsmakers te verlichten, en tegelijkertijd de bekendheid van het beleid bij de beslissers in het uitvoeringsproces te vergroten.

Inzetten en betrekken van ondersteunende actanten

Naast het inzetten van verbindingsmiddelen om beleid met beslispointen verbinden is het inzetten en betrekken van ondersteunende actanten een tweede manier om het voorgenomen beleid in het uitvoeringsproces te verankeren. In paragraaf 8.2 zijn al een aantal ondersteunende actanten genoemd die door de vier onderzochte corporaties zijn ingezet en/of betrokken zijn bij beslispointen.

Het inzetten en betrekken van ondersteunende actanten is van belang bij beslispointen waar kennis over het beleid alleen niet leidt tot uitvoering van het beleid. Aanwijzingen van leidinggevenden over het gebruik van beleidsinformatie zijn voor de meeste beslispointen van toepassing. Daarbovenop kunnen er beslispointen zijn waarbij de tegendruk ten opzichte van het beleid zo groot is dat extra ondersteunende actanten noodzakelijk zijn om de uitvoering van het beleid kansrijker te maken. De discussie rond de doelgroep voor de nieuwbouw in Molenwijk is een goed voorbeeld van hoe dit in de praktijk kan uitpakken. De gemeentelijke visie vormt samen met andere actanten een tegendruk ten opzichte van het strategisch voorraadbeleid en ondersteunende actanten die Groenveld Wonen inzet (zie tabel 9.1).

Het totaal van actanten die door Groenveld Wonen worden ingezet, wordt door Latour (1997) ook wel een actieprogramma genoemd. Hier tegenover wordt het antiprogramma van de gemeente geplaatst. In de praktijk heeft het antiprogramma uiteindelijk de doorslag gegeven in het beslispoint waarin Groenveld Wonen uiteindelijk koos voor het bouwen van eengezinswoningen.

Om het actieprogramma te versterken zou Groenveld Wonen, volgens de filosofie van Latour, meer ondersteunende actanten moeten inzetten. Ook zou men kunnen proberen om elementen uit het antiprogramma van de gemeente los te weken. Voorbeelden daarvan zouden kunnen zijn: het mobiliseren van een groep wijkbewoners die zich in tegenstelling tot de wijkvereniging uitsprekt voor ouderenhuisvesting; politieke partijen ervan overtuigen dat men de wijkvereniging niet in haar opvatting zou moeten volgen; of in

Tabel 9.1 Ingezette actanten ter ondersteuning van het SVB en de gemeentevisie op de nieuwbouw in Molenwijk

Actant	Ingezette ondersteunende actanten	Conclusie
SVB Groenveld Wonen	Bevolkingsonderzoek Concept doorstroming in levensfasen Eenzijdigheid bestaand bezit	Ouderenwoningen bouwen
Visie van de gemeente	Standpunt Wijkvereniging Politiek belang van de wijkvereniging Concept doorstroming in inkomensgroepen Stedenbouwkundige visie	Eengezinswoningen bouwen

de realisatie van ouderenwoningen aansluiten bij de stedenbouwkundige principes van de gemeente. Door het versterken van het eigen actieprogramma en het verzwakken van het antiprogramma slaat op een gegeven moment de balans door in het voordeel van het eigen actieprogramma.

Geen stappen overslaan: de omgang met nieuwe concrete maatregelen

In paragraaf 8.1 is geconstateerd dat er bij nieuwe concrete maatregelen die na de vaststelling van het beleid ontstaan vaak hooguit een zwakke verbinding is tussen het beleid en het beslispunt over zo'n nieuw project. Door nieuwe concrete maatregelen te verbinden met de totale lijst van concrete maatregelen, en die vervolgens weer te verbinden met de globale doelen van het beleid kan een sterkere verbinding ontstaan tussen het beleid en de concrete maatregelen die na vaststelling van het beleid aan het uitvoeringsproces worden toegevoegd.

Om te voorkomen dat bij nieuwe projecten stappen van het logistieke proces worden overgeslagen is de manier waarop nieuwe kansen worden gecreëerd en gesignaleerd van belang. Het signaleren en creëren van nieuwe kansen vindt vooral plaats tijdens netwerkactiviteiten van corporatiemedewerkers. Om de koppeling met het voorgenomen beleid te vergroten kunnen vanuit het beleid globale werkopdrachten aan de netwerkers van de corporatie worden verstrekt. In de cases zijn hiervan alleen expliciete voorbeelden te vinden bij Vestia, zij het dat de input daarvoor niet alleen het strategisch voorraadbeleid van deelbedrijven is, maar ook het beleid van Vestia Groep.

Op het moment dat uit het netwerk van de corporatie nieuwe concrete maatregelen ontstaan krijgt het beleid veelal een toetsende rol (zie ook paragraaf 8.1). Die toetsende rol kan steviger ingevuld worden door nieuwe concrete maatregelen niet direct aan de globale uitgangspunten van het beleid te toetsen, maar juist de optelsom van oude en nieuwe concrete maatregelen opnieuw aan de globale doelen te toetsen. Met de tussenstap van het samenvoegen van alle concrete maatregelen ontstaat een beter beeld van wat de nieuwe concrete maatregel toevoegt. Bovendien maakt het maken van deze tussenstap het toetsen beter controleerbaar.

In kader 9.2 is het eerste onderdeel van het balansmodel, de verankering van het voorgenomen beleid, samengevat.

Kader 9.2 Verankering van voorgenomen beleid volgens het balansmodel

Het eerste onderdeel van het balansmodel wordt gevormd door de verankering van voorgenomen beleid in beslispunten. Hiervoor wordt in kaart gebracht op welke plaats en tijd beleid en beslispunten zich in het implementatienetwerk bevinden. Op basis daarvan wordt de vorm van verbindingsmiddelen tussen beleid en beslispunten, en van beslispunten onderling bepaald. Ook worden nieuwe ondersteunende actanten ingezet bij cruciale beslispunten. Tot slot worden ook bestaande ondersteunende actanten verbonden met dergelijke beslispunten.

9.4 Dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces

Dagelijkse beslissingen die in beslispunten in het uitvoeringsproces worden genomen bepalen de koers van de uitvoering. In de vorige paragraaf heb ik beschreven hoe de verbinding tussen beleid en beslispunten steviger gemaakt kan worden. Het blind uitvoeren van beleid is echter niet aan de orde. Ten eerste blijkt uit de cases dat naast het beleid ook veel andere actanten invloed hebben op dagelijkse beslissingen. Daar komt bij dat in paragraaf 9.1 is vastgesteld dat er goede redenen zijn om zorgvuldig om te gaan met beslissingen over afwijken of uitvoeren van beleid. Om aan die zorgvuldigheid invulling te geven wordt hieronder eerst ingegaan op twee voorwaarden om voorafgaand aan dagelijkse beslissingen ervoor te zorgen dat de relevante actanten bij het beslissen worden meegenomen. Daarna ga ik in op het beslissen zelf. Vervolgens komt aan bod welke uitkomsten het beslisproces op hoofdlijnen zoal kan hebben. Tot slot maak ik enkele opmerkingen over de omvang van het beslisproces.

Voorwaarden voor zorgvuldig beslissen: sensitiviteit en consultatie

Gebaseerd op de bouwstenen vanuit het due process model (Latour, 2004) kunnen we twee voorwaarden onderscheiden om voorafgaand aan dagelijkse beslissingen ervoor te zorgen dat alle voor die beslissing relevante actanten worden meegenomen en gehoord. Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de vereiste van een open vizier om nieuwe actanten te herkennen, en consultatie om betrokken actanten de kans te geven hun visie te geven.

Sensitiviteit: een open vizier

Tijdens de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid komen corporaties regelmatig nieuwe actanten tegen. Een voorbeeld is de zorginstelling die aan Bo-Ex vroeg om in de Noordzeestraat een aantal appartementen voor beschermd wonen te realiseren. Een ander voorbeeld is de kalkzandsteen die het Groenveld Wonen moeilijk maakte de gevels bij het renovatieproject Beuckelaer te realiseren. Of de nieuwe wethouder die evenals de nieuwe ambtenaren van de gemeente Rotterdam geen geld beschikbaar had voor de plannen van Vestia in Schiebroek. In het balansmodel geldt voor de omgang met zulke nieuwe actanten een procesvereiste: nieuwe actanten moeten met een open vizier worden benaderd. Ze moeten de kans krijgen om zich te presenteren zonder dat hun voorstellen direct naar de prullenbak worden verwezen. Latour (2004:109) formuleert deze eis in de vorm van een algemene regel: u zult het aantal actanten dat in de discussie over het formuleren van een scenario een rol moet spelen niet onderschatten.

Om sensitief te kunnen zijn heeft een corporatie voelsprietten op allerlei terreinen nodig. Aanwezig zijn op bijeenkomsten waar stakeholders samenkomen is een manier die naar voren komt bij het project De Schakel van Leyakkers. Ook visitaties, klanttevredenheidsonderzoeken, overleggen met huurders en gemeente leveren een bijdrage aan de sensitiviteit van corporaties voor signalen van hun stakeholders. Op het terrein van bouwmaterialen is het inzetten van professionele toezichthouders op het bouwproces een middel om de sensitiviteit voor deze actanten te vergroten.

Consultatie: inventariseren van de standpunten over de werkwijze tijdens de uitvoering

Nadat nieuwe actanten met open vizier zijn benaderd, is er nog een andere procesvereiste noodzakelijk om te borgen dat alle betrokken actanten in de uiteindelijke beslissing worden meegenomen. Dat is de procesvereiste van consultatie. Naar analogie van de algemene regel uit het due process van Latour (2004:109) kunnen we stellen: u zult zeker stellen dat het aantal woordvoerders dat participeert bij het invullen van een maatregel niet op arbitraire wijze wordt kortgesloten. Met andere woorden: mensen en dingen die later nodig zijn voor de uitvoering van een maatregel mogen nu niet worden uitgesloten. Alle betrokken actanten – nieuwe en oude – krijgen volgens deze procesvereiste dus de kans om hun standpunt over de te nemen beslissing kenbaar te maken. Zo kunnen ze bijvoorbeeld aangeven wat de minimale condities zijn onder welke een actant medewerking kan en wil verlenen aan een bepaald scenario.

Voorbeelden van consultatie zijn het overleg met gemeenten, zorginstellingen en huurders over te nemen maatregelen. In de meeste gevallen konden veel wensen en eisen van deze en andere betrokkenen in de onderzochte plannen worden opgenomen zonder daarbij de uitvoering van het beleid inhoudelijk geweld aan te doen. Van het Beuckelaercomplex van Groenveld Wonen kan zelfs gezegd worden dat het na het overleg met de betrokken geraakte zorginstelling beter aansloot bij de globale doelen van de corporatie dan het oorspronkelijke plan. Consultatie kan ook op een meer afstandelijke manier plaatsvinden, bijvoorbeeld door huurders een vragenlijst te laten invullen. En actanten als bouwmaterialen en regelgeving kunnen door middel van checklists – waaruit hun eisen voor de besluitvorming blijken – worden ‘geconsulteerd’.

Beslissen als het kiezen van een scenario

Door sensitiviteit en consultatie wordt gewaarborgd dat relevante actanten meedoen in het beslisproces. De volgende stap is om – wederom gebaseerd op de bouwstenen vanuit het due process model (Latour, 2004) – in het beslisproces te zoeken naar een scenario waarin aan de betrokken actanten zoveel mogelijk recht wordt gedaan. Latour (2004:109) vevat dit in een algemene re-

gel: u zult discussiëren over de compatibiliteit van nieuwe actanten met de actanten die reeds bestaan, op zo'n manier dat beide hun rechtmatige plaats binnen één scenario krijgen. Omdat het niet altijd mogelijk om alle actanten naast elkaar te laten bestaan, is het ook belangrijk om expliciet aan te geven welke actanten wel en welke niet naast elkaar kunnen bestaan, en welke aanpassingen actanten daarvoor eventueel moeten ondergaan. Dagelijkse beslissingen in het balansmodel zijn dus geen tegenstelling tussen actanten, maar tussen scenario's die schetsen of en hoe actanten naast elkaar kunnen bestaan. Bij het 'recht doen' aan betrokken actanten moet wel worden opgemerkt dat dit niet altijd een volledig vrije keuze is. Wanneer een van de actanten de vorm heeft van regelgeving, is op het niveau van maatregelen van keuze natuurlijk geen sprake. Ook stellen actanten die voor de corporatie onmisbaar zijn bij het realiseren van het beleid soms onontkoombare eisen. Een voorbeeld vormen de eisen die verschillende gemeentelijke diensten stelden bij het uitvoeren van renovaties en nieuwbouwprojecten. In andere gevallen is er wel sprake van keuzemogelijkheid voor de corporatie. De keuze van Bo-Ex om in afwijking van het eerder geformuleerde beleid voor een RIBW in de Noordzeestraat een aantal studio's te realiseren is daar een voorbeeld van. En ook de vrijheid die woonconsulenten van Leyakkers hebben bij het adverteren van extra woningen voor jongeren is een voorbeeld waarin de corporatie in hoge mate vrij is om zelf een scenario te kiezen.

Bij het schetsen van scenario's waarin betrokken actanten zoveel mogelijk kunnen samenleven, kunnen actanten op verschillende manieren een rol toebedeeld krijgen. Het overtuigen van andere actanten om een bepaalde rol te spelen is een van de mogelijkheden. Zo wist Groenveld Wonen het college van B&W bijvoorbeeld te overtuigen van de noodzaak om een derde woonlaag op het complex Beuckelaer te realiseren. In de praktijk zijn er echter veel scenario's waar niet alle betrokken actanten even blij mee zijn. Een voorbeeld vormt de groep omwonenden van datzelfde complex Beuckelaer. Hun wensen werden door gemeente, corporatie en uiteindelijk ook de rechter terzijde geschoven. De rol van actanten in een scenario wordt dus niet alleen bepaald op basis van argumenten. Ook drang en dwang kunnen de rol van actanten in een scenario bepalen. Met andere woorden kan gesteld worden dat het er bij het schetsen van scenario's niet zozeer om gaat of de betrokken actanten het ermee eens zijn, maar in hoeverre ze bereid zijn een scenario te accepteren. Accepteren wil ook zeggen dat een actant in een scenario meegaat omdat het de consequenties – uitsluiting of zelfs vervolging – niet wil dragen. Hoewel men niet altijd blij is met de consequenties die regelgeving op de uitvoering van projecten heeft, wordt hier in dagelijkse beslissingen toch in mee gegaan.

Bij het schetsen van scenario's is verder de transparantie van het beslissingsproces van belang (Latour 2004:121-127). Bij de confrontatie van actanten in scenario's zullen vrijwel altijd bepaalde zaken opgeofferd worden. Als je niet weet wat wordt opgeofferd kan een project niet op waarde worden geschat.

Ouderenwoningen realiseren is mooi, maar als dat een onverantwoorde investering vraagt is het al snel een stuk minder mooi. Door te expliciteren welke zaken als gevolg van een beslissing worden opgeofferd kan een beslissing beter beoordeeld worden. Wanneer de opoffering eruit bestaat dat een deel van het beleid buiten werking wordt verklaard, is het voordeel van expliciteren bovendien dat een terugkoppeling naar het beleid mogelijk wordt. Een voorbeeld uit de cases is de beleidsmemo die Vestia Rotterdam Noord in 2004 maakte voor Schiebroek. Hiermee werd de koerswijziging die langzamerhand was ontstaan expliciet gemaakt en opgenomen in het beleid.

Het balansmodel genereert zelf geen inhoudelijk beslisgronden op basis waarvan voor het ene of het andere scenario kan worden gekozen. Het primaat bij nemen van dagelijkse beslissingen ligt daarmee altijd bij degene die de beslissing neemt. Door het stellen van een aantal procesvereisten rond het nemen van dagelijkse beslissingen heeft het balansmodel echter wel invloed op de inhoudelijke beslisgronden. In de basis wordt de inhoudelijke beslisgrond gevormd door het voorgenomen beleid. Wanneer een beslisser andere beslisgronden wil introduceren, kan dit binnen het balansmodel alleen wanneer wordt voldaan aan de normatieve procesvereisten voor een zorgvuldig proces.

Beslissen: kunnen beleid en andere actanten naast elkaar bestaan?

Kunnen de actanten die betrokken zijn bij een dagelijkse beslissing naast elkaar bestaan? Dit is de vraag die steeds centraal staat bij dagelijkse beslissingen. Er zijn verschillende antwoorden mogelijk, met elk hun eigen consequenties. In hoofdlijnen zijn de mogelijke antwoorden hieronder weergegeven.

Het gemakkelijkste antwoord – ja – wordt gegeven wanneer het beleid en andere actanten naast elkaar kunnen bestaan. In zulke gevallen kan het beleid worden uitgevoerd terwijl andere actanten dit ondersteunen, of in ieder geval niet blokkeren. Een voorbeeld is de manier waarop in verschillende projecten met wensen van bewoners en omwonenden wordt omgegaan. Vaak kunnen de relatief kleinschalige wensen van bewoners en omwonenden in projecten worden ingepast zonder dat de doelstelling vanuit het beleid geweld wordt aangedaan.

In veel gevallen is echter geen win-win situatie mogelijk, en dan zullen dus keuzes gemaakt moeten worden. Niet voor niets spreekt Latour (2004) hier over hiërarchie. In die gevallen zal het beleid niet zonder meer naast andere actanten kunnen bestaan. Het antwoord op de vraag of actanten naast elkaar kunnen bestaan moet dan ‘ja, mits’ of ‘nee, tenzij’ luiden. Kleine of grotere aanpassingen van het beleid en/of de andere actanten is dan vereist om het samenleven alsnog mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is het project van Vestia Rotterdam Noord in de Eliotflat. Hierbij werd het beleid om de flat geschikt te maken voor 55-plussers uiteindelijk uitgevoerd, maar niet zonder dat het oorspronkelijke ambitieniveau voor de ingreep naar beneden was bijgesteld.

Wanneer zelfs het aanpassen van beleid en/of andere actanten niet helpt

om het naast elkaar bestaan van de betrokken actanten mogelijk te maken, is het antwoord op de vraag over het naast elkaar bestaan van actanten een simpel 'nee'. In dat geval zijn verdergaande oplossingen noodzakelijk. Het beleid, dan wel de dwarsliggende actant(en), moet(en) in feite non-existent worden verklaard. Dat klinkt gemakkelijker dan het is. Wie koste wat het kost wil vasthouden aan eerder opgesteld voorraadbeleid kan bijvoorbeeld een andersdenkende gemeente tegenkomen. Dit gebeurde Groenveld Wonen in Molenwijk en Vestia Rotterdam Noord had er mee te maken in Schiebroek. In andere gevallen is het vasthouden aan het beleid wel mogelijk, maar alleen tegen hoge kosten. Het aanpassen van het Beuckelaercomplex voor senioren viel bijvoorbeeld veel duurder uit dan in eerste instantie gedacht. Een ander probleem is dat bij non-existent verklaren van actanten vaak de medewerking van andere betrokken actanten noodzakelijk is. De corporatie kan immers wel beslissen dat de winst die een aannemer kan maken non-existent moet worden verklaard ten faveure van een lagere onrendabele top, maar als er daarvoor geen aannemer meer voor de bouw te vinden is schiet een corporatie daar weinig mee op.

Actanten die – na een zorgvuldig beslisproces – toch bij voorkeur non-existent worden verklaard zullen in veel gevallen op diplomatieke wijze benaderd moeten worden. Een dergelijke diplomatie is een erkenning dat actanten als boze bewoners, onkundige medewerkers en slechte materialen niet zonder meer non-existent kunnen worden verklaard. Tegelijkertijd wordt wel voor een benadering gekozen waarin zulke actanten een zo klein mogelijke rol in het uit te voeren scenario hebben. Een voorbeeld daarvan is de manier waarop door de betrokken ontwikkelaar bij het Prinses Amaliaterrein de angel uit het bewonersprotest werd gehaald.

Het non-existent verklaren van actanten die de uitvoering van het beleid blokkeren is dus een lastige zaak. Het non-existent verklaren van het voorgenomen beleid is daarentegen veel gemakkelijker. Dit werd gedurende lange tijd gedaan bij het verkoopbeleid van Bo-Ex. Omdat geld nodig was voor het gezond houden van de organisatie en voor investeringen in de herstructurering, waren volkshuisvestelijke argumenten vanuit het beleid lange tijd uitgesloten van deelname in de discussie over de daadwerkelijke verkooplabels. Door hierover in het beleid een passage op te nemen werd door Bo-Ex transparant gemaakt waarom voor dit scenario werd gekozen.

Omvang van het beslisproces

Het zoeken van balans gaat per definitie gepaard met veel mitsen en maren. In het bovenstaande zijn veel van deze mitsen en maren benoemd voor het zoeken van balans tussen uitvoeren en afwijken van strategisch voorraadbeleid. In de praktijk kan echter niet voor elke dagelijkse beslissing een omvangrijk proces worden opgestart. Omdat de omvang en het belang van dagelijkse beslissingen in een uitvoeringsproces variabel is, zal het balansmodel

hiermee moeten meebewegen.

Veel van de dagelijkse beslissingen die tijdens het uitvoeringsproces worden genomen zijn in de praktijk in meer of mindere mate een black box. De exacte overwegingen die aan de beslissingen ten grondslag liggen, blijven dan onbekend, en dus buiten beeld. Voordeel daarvan is dat beslissingen sneller tot stand komen. Nadeel is dat niet meer duidelijk is of het beslisproces voldoet aan de procesvereisten van het balansmodel. Zolang aannemelijk gemaakt kan worden dat deze procesvereisten in de black box wel degelijk zijn toegepast, is 'blackboxen' echter een pragmatische manier om de snelheid van het proces van dagelijkse beslissingen te bevorderen. Door Bijker (1995:16) wordt blackboxing bijvoorbeeld gebruikt om op onderzochte cases te kunnen inzoomen (kijken in de black box) en tegelijkertijd vergelijkingen tussen cases (kijken naar black boxen) te kunnen maken. Wanneer we dit principe toepassen op de praktijk van uitvoeringsprocessen kan blackboxing worden toegepast om dat proces te laten voldoen aan procesvereisten (werken in de black box), en tegelijkertijd de snelheid van het proces te waarborgen door een deel van het proces te blackboxen (werken met black boxen).

Bij blackboxing is het van belang dat aannemelijk is dat in de black box de procesvereisten voor beslissen uit het balansmodel zijn toegepast. Een voorbeeld hiervan is het bestemmingsplan dat van toepassing is bij de bouw van nieuwe woningen. Het is aannemelijk dat bij het opstellen van dit bestemmingsplan oog is geweest voor nieuwe actanten, dat betrokken actanten over het bestemmingsplan zijn geconsulteerd en dat bij het kiezen van een scenario voor het bestemmingsplan zoveel mogelijk recht gedaan wordt aan de betrokken actanten. Een ander voorbeeld is de vakkennis en ervaring die professionals hebben meegekregen over bijvoorbeeld de werking van materialen en de voorkeuren van bewoners. Het is in het algemeen aannemelijk dat deze vakkennis en ervaring is gebaseerd op onderzoek en situaties waarbij oog is geweest voor nieuwe actanten, betrokken actanten zijn geconsulteerd en waarbij zoveel mogelijk recht gedaan wordt aan de betrokken actanten. Ook raamafspraken met andere betrokkenen zijn hiervan een voorbeeld. In Utrecht zijn tussen gemeente, corporaties en bewonersorganisaties afspraken gemaakt over de manier waarop bewoners worden betrokken bij concrete projecten voor renovatie en sloop/nieuwbouw van woningen. Het is aannemelijk dat daarbij oog is geweest voor nieuwe actanten, betrokken actanten zijn geconsulteerd en dat zoveel mogelijk recht gedaan wordt aan de betrokken actanten. Om die reden kan bij concrete projecten de discussie over de wijze van bewonersinspraak worden overgeslagen en direct volgens de black box van de stedelijke afspraken worden gewerkt.

Hoewel het bij zaken als wet- en regelgeving, vakkennis en ervaring, en raamafspraken tussen betrokken actanten voor de hand ligt om deze te blackboxen, wordt in de praktijk pas in het uitvoeringsproces bepaald of een dagelijkse beslissing geheel of gedeeltelijk in de black box komt. Ook de vraag of

Kader 9.3 Procesregels voor een zorgvuldig proces

In beslispunten in het uitvoeringsproces wordt voorgenomen beleid afgewogen tegen andere actanten. Het balansmodel bevat drie procesregels om de zorgvuldigheid van deze afweging te borgen:

- Sensitiviteit: sta open voor actanten die betrokken willen zijn bij een beslispunt.
- Consultatie: luister naar de input van actanten die bij een beslispunt betrokken zijn.
- Scenario's: zoek naar een scenario waarin aan alle actanten zoveel mogelijk recht wordt gedaan en wees daarin transparant.

In scenario's wordt de vraag beantwoord in hoeverre actanten naast elkaar kunnen bestaan. Het scenario vormt de uitkomst van een beslispunt.

geblackboxed kan worden wordt beantwoord door middel van een dagelijkse beslissing waarbij wordt gezocht naar een scenario waarin betrokken actanten naast elkaar kunnen bestaan.

In kader 9.3 is het tweede onderdeel van het balansmodel, zorgvuldig beslissen, samengevat.

9.5 Verankeren en terugkoppelen van dagelijkse beslissingen

Nadat een dagelijkse beslissing is genomen moet de uitvoering van het resultaat geborgd worden. In de vorm van een algemene regel stelt Latour (2004:109) over het borgen van genomen beslissingen: vanaf het moment dat een scenario is vastgesteld zult u de rechtmatigheid van de nieuwe werkelijkheid niet opnieuw ter discussie stellen. Op basis van het onderzoek uit de vorige hoofdstukken kunnen we zelfs nog een stap verder gaan. Het scenario moet ook verbonden worden met het beleid, andere actanten en het uitvoeringsproces. Hieronder ga ik eerst in op het verankeren van de uitkomsten van een dagelijkse beslissing in het uitvoeringsproces. Vervolgens staat in het tweede deel van deze paragraaf de terugkoppeling naar het beleid en andere actanten centraal.

Verankeren van dagelijkse beslissingen binnen het uitvoeringsproces

Dagelijkse beslissingen worden het gemakkelijkste verbonden met de uitvoering wanneer ze de directe input vormen voor een actie. Verankering gaat dan ongeschijnlijk vanzelf. Als er bij een aanbesteding een keuze is gemaakt voor de aannemer die het werk mag gaan uitvoeren, kan dat nog dezelfde dag leiden tot het opstellen van een brief om dit te laten weten. Als verbindingsmiddel tussen de beslissing en de daadwerkelijke actie fungeren bijvoorbeeld notulen met besluitenlijsten, automatisering voor workflowmanagement of informele afstemmingsmomenten tussen betrokkenen bij de uitvoering. Lastiger is het wanneer de uitkomst van een beslissing bedoeld is als input voor beslissingen later in het proces. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vaststellen van tussenproducten van projecten. De marktanalyse voor project Noordzeestraat was bij Bo-Ex bijvoorbeeld geen input tijdens latere beslissingen over het te realiseren programma.

Wanneer de uitkomst van een beslispunt input is voor beslispunten later in het proces, is de derde translatie zoals beschreven in paragraaf 8.1 van toepassing. Vooral wanneer het gaat om omvangrijke en belangrijke beslissingen over

De nieuwe rijwoningen in de Noordzeestraat



uitwerkingen van het beleid, kunnen de daar genoemde instrumenten van toepassing zijn bij de verankering van de beslissing. Verankering kan en wordt op dit niveau in een groot deel van de gevallen echter overgelaten aan de betrokken professionals. Bij verankering van maatregelen bij huurderswisselingen kan mondelinge afstemming met collega's en het maken van eigen aantekeningen voldoende zijn. Wanneer het gaat om beslissingen over projecten kan verankering plaatsvinden door middel van zaken als gespreksnotulen, besluitenlijstjes en schriftelijke en mondelinge afstemming met de betrokkenen.

Terugkoppelen van dagelijkse beslissingen naar beleid en andere actanten

In de vorige paragraaf zagen we al dat dagelijkse beslissingen over scenario's consequenties kunnen hebben voor het beleid en andere actanten die bij een dagelijkse beslissing betrokken zijn. Het naast elkaar bestaan in een scenario kan aanpassingen vragen van het zowel het voorgenomen beleid als van andere actanten. Om deze aanpassingen te verwerken moet een terugkoppeling plaatsvinden.

Wanneer er tijdens het uitvoeringsproces in een beslispoint wordt gekozen voor een scenario waarin het voorgenomen beleid wordt aangepast, kan dat worden beschouwd als een afwijking van het voorgenomen beleid. Het balansmodel maakt afwijken van beleid mogelijk, maar stelt daaraan wel een voorwaarde. Afwijkingen moeten worden teruggekoppeld zodat het voorgenomen beleid kan leren van de weerbarstigheid van het uitvoeringsproces. Door de terugkoppeling verandert het voorgenomen beleid en wordt deze verandering ook transparant gemaakt. Wanneer juist is gekozen voor een scenario waarin niet het beleid maar een andere actant, zoals het bestaande bestemmingsplan, moet worden aangepast moet dit natuurlijk wel leiden tot een nieuw bestemmingsplan of moet voor het betreffende project een vrijstelling worden afgegeven.¹⁴ Ook hier is in dat geval dus een terugkoppeling nodig van de dagelijkse beslissing naar het bestemmingsplanproces.

Het terugkoppelen van de aanpassingen in het voorgenomen beleid vindt

¹⁴ Dit was de situatie onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die van toepassing was op de in dit proefschrift onderzochte projecten. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn vergelijkbare procedures opgenomen.

Kader 9.4 Verankeren en terugkoppelen van dagelijkse beslissingen

Tijdens uitvoeringsprocessen worden talloze dagelijkse beslissingen genomen. De uitkomsten van deze beslissingen moeten vervolgens op verschillende manieren worden verankerd en teruggekoppeld.

- Acties die gericht zijn op het eindresultaat van het uitvoeringsproces kunnen na een dagelijkse beslissing direct worden uitgevoerd.
- Wanneer de uitkomst van een dagelijkse beslissing input is voor latere beslissingen kunnen verbindingsmiddelen (zie paragraaf 8.1 en 9.3) worden ingezet.
- Wanneer een dagelijkse beslissing afwijkt van het voorgenomen beleid is een terugkoppeling naar dat beleid noodzakelijk.
- Wanneer een dagelijkse beslissing aanpassingen vraagt van betrokken actanten moeten deze aanpassingen naar die actanten worden teruggekoppeld.

in de cases op verschillende manieren plaats. Veelal worden er bij afwijken of invullen van beleid besluiten in het managementteam genomen en via de notulen van managementteamvergaderingen vastgelegd. Soms worden aanpassingen van, en aanvullingen op, het voorgenomen beleid vastgelegd in aanvullende beleidsmemo's. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de maatregel van Bo-Ex om in Kanaleneiland van vierkamerwoningen driekamerwoningen te maken. Door Vestia Rotterdam Noord werd in 2004 in een beleidsmemo de koers verlegd met betrekking tot Schiebroek. Een derde manier is om wijzigingen in een actualisatie van het strategisch voorraadbeleid op te nemen. Bij Leyakkers is de beslissing om te investeren in de ver- en nieuwbouw van een sociaal cultureel centrum bij de eerstvolgende actualisatie van het strategisch voorraadbeleid uitgebreider in het beleid opgenomen.

Een verschillende orde van grootte qua aanpassing of uitbreiding van het beleid kan tot uiting komen in de manier waarop de terugkoppeling van dagelijkse beslissingen naar het beleid plaatsvindt. Van klein naar groot kunnen de besluitenlijst van het managementteamoverleg, beleidsmemo's en actualisaties van het voorraadbeleid of zelfs een geheel nieuw voorraadbeleid gebruikt worden. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop software actueel wordt gehouden: hier wordt van klein naar groot gebruik gemaakt van patches, updates, services packs en nieuwe versies.

In kader 9.4 is het derde onderdeel van het balansmodel, verankeren en terugkoppelen, samengevat.

9.6 Het balansmodel in de praktijk

Het balansmodel voor de implementatie van strategisch voorraadbeleid stelt corporaties in staat om te reflecteren op de manier waarop zij omgaan met de balans tussen het uitvoeren en afwijken van voorgenomen beleid. Het zoeken en vinden van die balans is belangrijk omdat corporaties enerzijds de uitvoering van door hen opgesteld beleid willen waarborgen, en er anderzijds ook gevaren kleven aan het rücksichtslos uitvoeren van eerder voorgenomen beleid (Bovens en Zouridis, 2002:181-182; Mosier et al., 2000).

De ogenschijnlijke paradox tussen uitvoeren en afwijken wordt door het balansmodel opgelost door dagelijkse beslissingen centraal te stellen. Enerzijds wordt het beleid verankerd door het inzetten van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten. Anderzijds wordt door de gestelde procesvereisten geborgd dat men tijdens de uitvoering van beleid niet blind wordt voor

Kader 9.5 Gebruik van het balansmodel in de praktijk

Het balansmodel kan in de praktijk op drie manieren worden ingezet. Per inzet zijn hieronder de belangrijkste stappen weergegeven.

1. Verankering van beleid verbeteren.
 - a. Inventarisatie van bestaande verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten.
 - b. Bepalen waar verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten versterkt of aangevuld kunnen worden.
 - c. Invoering van versterkte en/of nieuwe verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten.
2. Procesvereisten voor bewust afwijken borgen in de organisatie.
 - a. Inventariseren in welke beslispunten regelmatig dagelijkse beslissingen worden genomen met consequenties voor het voorgenomen beleid.
 - b. Definieren en invoeren van verbindingsmiddelen tussen de procesvereisten voor zorgvuldig afwijken van beleid en de geïnventariseerde beslispunten.
3. Terugkoppeling van uitvoeringsproces naar voorgenomen beleid.
 - a. Inventariseren in welke beslispunten regelmatig dagelijkse beslissingen worden genomen met consequenties voor het voorgenomen beleid.
 - b. Definieren en invoeren van verbindingsmiddelen tussen de geïnventariseerde beslispunten en het voorgenomen beleid.
 - c. Het voorgenomen beleid zodanig vormgeven dat het flexibel genoeg is om regelmatig kleine en grotere updates te ondergaan.

nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten. Door het resultaat van dagelijkse beslissingen weer terug te koppelen naar het beleid ontstaat een lerend beleid wat steeds up-to-date gehouden wordt.

De bouwstenen voor het balansmodel komen uit de cases en het due process model. De conclusies die op basis van de cases van dit onderzoek worden getrokken zijn bovendien gerelateerd aan bestaande literatuur over beleidsimplementatie. Dat maakt de hoofdlijnen van het balansmodel breder toepasbaar dan alleen op het strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties. Voor de specifieke invulling van verbindingsmiddelen geldt dat overigens niet. Op basis van de bestaande literatuur is het onwaarschijnlijk dat de door corporaties gebruikte middelen ook één-op-één buiten de implementatie van strategisch voorraadbeleid kunnen worden toegepast.

Organisaties die het balansmodel willen gebruiken om hun uitvoeringsprocessen te verbeteren kunnen op een aantal onderdelen actie ondernemen (zie kader 9.5). In de eerste plaats kan de verankering van voorgenomen beleid worden verbeterd door de inzet van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten. Na een inventarisatie van de bestaande verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten kan worden bepaald waar versterking of aanvulling nodig is. Ten tweede kunnen organisaties de zorgvuldigheid van afwijken van beleid vergroten door de hiervoor geïntroduceerde procesvereisten in het implementatienetwerk te verankeren. Hierbij kunnen verbindingsmiddelen worden ingezet die ervoor zorgen dat de procesvereisten voor een zorgvuldige afweging invloed hebben op de locaties waar dagelijkse beslissingen over de uitvoering van beleid genomen worden. Een derde manier om met het balansmodel aan de slag te gaan is het creëren van voorwaarden die de terugkoppeling van dagelijkse beslissingen naar het voorgenomen beleid makkelijker maken. Belangrijk is daarbij om verbindingsmiddelen in te zetten die de uitkomsten van dagelijkse beslissingen naar het voorgenomen beleid verplaatsen. Ook het flexibeler invullen van beleidsrapportages zodat opname van aanpassingen mogelijk wordt is daarbij van belang.

10 Conclusie: de complexiteit van 'gewoon doen'

De implementatie van strategisch voorraadbeleid is een complex proces. Kwalificaties als 'gewoon doen' en 'slechts een kwestie van uitvoeren' doen onrecht aan het vele werk dat werknemers binnen en buiten de corporatie moeten verrichten om plannen op papier in gebouwen van steen en beton te veranderen. De conclusies over de manier waarop dit werk wordt verricht staan centraal in dit hoofdstuk. Daarbij ga ik in op de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid?
2. Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?
3. Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?
4. Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid?
5. Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is informatie verzameld met behulp van casestudies. Hiervoor zijn vier corporaties geselecteerd die al enige jaren met strategisch voorraadbeleid werken, en ook daadwerkelijk invulling hebben gegeven aan de implementatie daarvan. In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten van het onderzoekswerk gepresenteerd. De bestaande literatuur op het gebied van beleidsimplementatie is gebruikt om de resultaten vanuit het veldwerk verder invulling te geven en analytische generalisatie mogelijk te maken.

Binnen de literatuur over beleidsimplementatie zijn verschillende stromingen te onderscheiden. Top-down benaderingen zien implementatie als het conform uitvoeren van datgene wat in het beleid is vastgelegd. Bottom-up benaderingen kiezen ervoor om juist de invloed van uitvoerders op de beleidsvorming in beeld te brengen. In syntheses worden elementen van top-down en bottom-up benaderingen gecombineerd. Op basis van de verzamelde data van vier corporaties heb ik in hoofdstuk 8 een synthese gepresenteerd volgens welke beleidsimplementatie kan worden begrepen als een logistiek proces. Daarbij is gebruik gemaakt van elementen uit verschillende benaderingen van implementatie.

In de eerste vijf paragrafen van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvragen van dit onderzoek. In paragraaf 10.6 worden enkele discussiepunten aangestipt, en wordt ingegaan op mogelijkheden voor vervolgonderzoek. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk plaats ik de resultaten van dit proefschrift in het licht van de aanleiding voor het onderzoek.

10.1 Verbindingen

Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid? In paragraaf 8.1 ben ik al ingegaan op deze eerste onderzoeksvraag. Het beleid waarvan de implementatie in deze studie is onderzocht bevindt zich in eerste instantie in papieren beleidsdocumenten. Om ervoor te zorgen dat dit voorgenomen beleid uiteindelijk invloed heeft op de tastbare resultaten van het uitvoeringsproces moet het beleid zich verplaatsen. De verplaatsing van papier naar de tastbare resultaten verloopt via meerdere tussenstops in de uitvoeringsprocessen binnen en buiten de organisatiegrenzen van de corporatie. De manier waarop betrokkenen bij uitvoeringsprocessen invloed op elkaar uitoefenen kan beschreven worden in termen van een implementatienetwerk. De manier waarop beleid zich door het implementatienetwerk verplaatst kan op onderdelen in verband gebracht worden met elementen uit top-down benaderingen (Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). In de cases komt bijvoorbeeld naar voren dat relatief eenvoudige maatregelen – die makkelijker aan de randvoorwaarden en condities van top-down benaderingen voldoen – vaker conform het voorgenomen beleid worden uitgevoerd dan complexere projecten. Andere elementen uit de beschrijving van de vier cases lijken meer te maken te hebben met bottom-up benaderingen zoals die van Weatherley en Lipsky (1978) en Hjern en Porter (1981). Zo is er in alle onderzochte projecten veel invloed van uitvoerende actanten mogelijk, zonder dat die actanten daarbij gestuurd worden vanuit het voorgenomen beleid. Wanneer we kijken naar de rode draad zoals die uit de cases naar voren komt, ontdekken we het beeld van een synthese.

Om het voorgenomen strategisch voorraadbeleid te verplaatsen van de papieren beleidsdocumenten naar de verschillende uitvoeringsprocessen zijn verbindingsmiddelen nodig. Onder meer begrotingen, automatisering (zie ook Bovens en Zouridis, 2002) en personen worden hiervoor als verbindingsmiddel ingezet (vgl. Mintzberg, 1983). Zo komt beleid terecht in beslispunten, de plaatsen waar dagelijkse beslissingen worden genomen over de koers van de uitvoering. Elk uitvoeringsproces kent vele beslispunten waarmee het beleid via uiteenlopende verbindingsmiddelen verbonden kan worden. Door het beleid via meerdere verbindingsmiddelen met meerdere beslispunten in het uitvoeringsproces te verbinden, wordt de invloed van beleid op de uitvoering groter. In beslispunten worden op basis van de input uit het beleid en andere betrokken actanten keuzes gemaakt over het vervolg van het uitvoeringsproces. Vaak zijn de uitkomsten van een beslispunt weer input voor andere beslispunten. De verbindingsmiddelen tussen beslispunten komen op een vergelijkbare manier tot stand als de verbindingsmiddelen tussen beleid en beslispunten. Door professionals in de uitvoering wordt het beleid uiteindelijk verplaatst van een beslispunt naar een tastbaar resultaat, zoals een nieuw appartementen-



Ingang van
de Eliotflat in
Rotterdam

tencomplex voor ouderen of een gewijzigde plattegrond van bestaande eengezinswoningen. Daarmee is de verplaatsing en verandering van het beleid voltooid en is het beleid onderdeel geworden van het eindresultaat.

10.2 Dagelijkse beslissingen in beslispunten

De tweede onderzoeksvraag van dit proefschrift luidt: wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? In hoofdstuk 8 bleek al dat het beleid door het ontbreken van verbindingsmiddelen vaak helemaal geen rol speelt bij dagelijkse beslissingen. Wanneer het beleid wel een rol speelt bij dagelijkse beslissingen krijgt het meestal geen voorkeurspositie. Beleid wordt elke keer opnieuw afgewogen tegen andere actanten die op dat moment relevant zijn.

De rol die het voorgenomen beleid speelt bij dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces is afhankelijk van vier zaken. In de eerste plaats het beleid zelf. Als het beleid inhoudelijk sterk is, zal het in het algemeen minder tegenkrachten ontmoeten bij dagelijkse beslissingen (O'Toole, 1986). Om het verbinden van beleid en uitvoeringsprocessen makkelijker te maken is het verder nodig om beleid duidelijk en specifiek te maken (Cleaves, 1980), en om het beleid te baseren op principes van heen- en terugdenken (Elmore, 1985). Ook is het nodig om beleid voldoende flexibel te maken, om het mogelijk te maken dat afwijkingen tijdens het uitvoeringsproces worden teruggekoppeld naar de beleidsvorming. In de tweede plaats is het wel of niet inzetten van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten van invloed op de rol die het beleid speelt in dagelijkse beslissingen. In de cases speelt het beleid door het ontbreken van verbindingsmiddelen vaak geen rol bij dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces. De derde invloed op de rol van beleid in dagelijkse beslissingen is de 'geografie' van beslispunten. Deze invloed komt voort uit ligging en bereikbaarheid van beslispunten in het implementatienetwerk. Invloed op delen van het implementatienetwerk die zich buiten de eigen

organisatie bevinden moet steeds opnieuw bevochten worden. Sommige dagelijkse beslissingen – zoals over de verkoop van gronden door de gemeente – zijn daardoor moeilijk door het strategisch voorraadbeleid van de woningcorporatie te beïnvloeden. Dit maakte het voor Groenveld Wonen onmogelijk in Molenwijk nieuwbouw voor ouderen te plegen, en voor Leyakkers werd het minder gemakkelijk om het project rond het Vendelierhof te realiseren. Het vierde aspect is het gewicht van beleid en andere actanten. Een beslis-punt kan daarbij vergeleken worden met een balans. Het voorgenomen beleid en ondersteunende actanten worden met behulp van die balans afgewogen tegen de actanten die het voorgenomen beleid juist tegenwerken. Soms zijn bepaalde actanten dusdanig zwaarwegend dat de beslisser in een beslis-punt wordt gedwongen een bepaalde keuze te maken. Door het voorgenomen beleid op meerdere manieren met een beslis-punt te verbinden zal het voorge-nomen beleid zwaarder wegen. Ook ondersteunende actanten kunnen helpen om de balans in beslis-punten te laten doorslaan in het voordeel van het voorge-nomen beleid.

10.3 Voorgenomen beleid versus andere actanten

Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces? Dat is de onderzoeksvraag die in deze paragraaf centraal staat. In de voorgaande hoofdstukken is een grote diversiteit aan beïnvloedende actanten beschreven. Deze actanten zijn in te delen in vijf groepen. In de eerste plaats zijn er actanten die voortkomen uit het brein van de beslisser(s) in beslis-punten. Zulke actanten zijn bijvoorbeeld de karaktereigenschappen van de beslisser(s). Een tweede groep is het gedrag van betrokkenen zoals leidinggevers, collega's, medewerkers van andere organisaties en bewoners. De derde groep bestaat uit actanten die in papieren vorm invloed uitoefenen op beslis-punten. Voorbeelden zijn wet- en regelgeving, convenanten, prestatieafspraken, beleid en andere relevante informatie. Een vierde categorie actanten wordt gevormd door fysieke objecten: de technische staat en mogelijkheden van de materialen die bij een beslis-punt betrokken zijn. Flora en fauna ten slotte, spelen in de cases een marginale rol, maar kunnen soms het afgeven van bouwvergunningen in de weg staan.

Het voorgenomen beleid weegt in de cases nogal eens minder zwaar dan andere actanten. Regelgeving, boze bewoners en vragen van zorginstellingen: allemaal dringen ze zich op aan de beslissers in de uitvoering. In de cases is te zien dat beslissers relatief gemakkelijk meegaan met de actanten die zich aan hen opdringen, ook als die ingaan tegen het voorgenomen beleid. Soms kan dat gekwalificeerd worden als het kiezen voor de gemakkelijkste weg. In andere gevallen valt er echter weinig te kiezen. Een actant als het Bouwbe-sluit is immers lastig te negeren.

Actanten kunnen het voorgenomen beleid zowel ondersteunen als tegenwerken. Het ondersteunen van voorgenomen beleid wordt door actanten zowel actief als passief gedaan. Een voorbeeld van actieve ondersteuning is de aanwijzing van Bergpolder tot Vogelaarwijk. Daarmee initieerde de actant 'Vogelaarwijk' de daadwerkelijke uitvoering van het eerder opgestelde strategisch voorraadbeleid. Passieve ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit het door de gemeente goedkeuren van ingediende bouwplannen. Het tegenwerken van beleid door andere actanten komt echter vaker voor. Tegenwerking heeft verschillende consequenties. Veel actanten die het voorgenomen beleid tegenwerken komen in de cases niet verder dan het vertragen van de uitvoering. Voorbeelden zijn diverse discussies over de toepassing van regelgeving, en juridische protesten van omwonenden zoals bij het Beuckelaercomplex. Er zijn ook voorbeelden van actanten die er wel in slagen de koers van het uitvoeringsproces substantieel te veranderen. Voorbeelden zijn de vragen van zorginstellingen aan Groenveld Wonen en Bo-Ex. Er zijn in de cases slechts enkele actanten gevonden die de implementatie van het strategisch voorraadbeleid helemaal onmogelijk maken. Dit gebeurde in Groenveld, waar de gemeente een stokje stak voor de bouw van ouderenwoningen in Molenwijk.

10.4 Uitvoering van beleid als logistiek proces

De antwoorden op de eerste drie onderzoeksvragen schetsen samen een beeld van de manier waarop strategisch voorraadbeleid wordt uitgevoerd. De vierde onderzoeksvraag sluit hierbij aan door te vragen: hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid?

Binnen de literatuur over beleidsimplementatie wordt steeds vaker gezocht naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). In veel recente theorievorming zijn elementen van beide benaderingen met elkaar gecombineerd tot een nieuw geheel. Synthesen benaderen betrokkenen bij het uitvoeringsproces gelijkwaardiger dan top-down of bottom-up benaderingen doen. Dit komt vooral naar voren bij de netwerkbenadering (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004). Daarnaast wordt het uitvoeringsproces in recente benaderingen veelal als een proces in de tijd beschouwd. Dit is met name het geval bij heen- en terugdenken en bij het organiseren in scripts (vgl. Elmore, 1985). De data uit dit proefschrift ondersteunt deze beweging, en gaat zelfs nog verder. Uit de data komt naar voren dat beleid zich in de praktijk in vier dimensies en daarbinnen in veel verschillende richtingen kan verplaatsen. Beleid verplaatst zich in tijd en ruimte wanneer het beleid op papier via verbindingsmiddelen wordt verplaatst naar de hoofden van beslissers in het uitvoerings-

proces. Door de complexiteit van deze verplaatsingen is het onderscheid tussen de top en basis van een organisatie geen nuttig onderscheid voor de analyse van beleidsimplementatie.

In dit proefschrift is getracht om een nieuwe synthese op te bouwen door het centraal stellen van de data uit vier cases. Op basis van deze data kan beleidsimplementatie worden opgevat als een logistiek proces. De kunst is om beleid op het juiste moment in de juiste vorm op de juiste plaats te krijgen. In de logistieke keten van de beleidsimplementatie is een aantal verplaatsingen waar te nemen die de onderzochte corporaties impliciet volgen. Beleid in de vorm van globale doelen wordt daarbij verplaatst naar overzichten van concrete maatregelen. Deze maatregelen worden vervolgens verplaatst naar beslispunten in het uitvoeringsproces. In het uitvoeringsproces ontstaan ketens van beslispunten die met elkaar verbonden zijn. Uiteindelijk volgt vanuit een beslispunt een actie die mede bepalend is voor het resultaat van het uitvoeringsproces.

10.5 Balanceren tussen uitvoeren en bewust afwijken van beleid

Voor het wetenschapsgebied dat zich met implementatie van voorgenomen beleid bezighoudt is het bekijken van beleidsimplementatie als logistiek proces de kern van de zaak. Voor corporaties in de praktijk is het echter slechts de helft van het werk. Uit de cases blijkt dat er regelmatig goede redenen zijn om tijdens de uitvoering af te wijken van het eerder voorgenomen voorraadbeleid. In het onderzoek blijkt ook dat de mate waarin actanten zich aan beslissers opdringen mede bepaalt of het voorgenomene wordt uitgevoerd, of dat er juist van wordt afgeweken. De opgave voor corporaties is om het balanceren tussen uitvoeren en afwijken op een zorgvuldige manier vorm te geven, en zo meer houvast te krijgen bij de implementatie van strategisch voorraadbeleid. De vijfde onderzoeksvraag luidt dan ook: op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces?

Top-down en bottom-up benaderingen verschillen van inzicht over de mate waarin het wenselijk is om tijdens het uitvoeringsproces tegemoet te komen aan andere actanten dan het beleid. Top-down benaderingen gaan ervan uit dat de implementatie van beleid pas succesvol is wanneer het voorgenomen beleid conform is gerealiseerd. Mazmanian en Sabatier (1981) stellen zelfs dat gelijkblijvende omstandigheden een van de condities is voor geslaagde beleidsuitvoering. Vanuit bottom-up benaderingen wordt benadrukt dat het afwijken van voorgenomen beleid lang niet altijd slecht hoeft te zijn (Mintzberg en Jørgensen, 1987). Om het dilemma van uitvoeren versus bewust afwij-

ken van beleid een goede plaats te geven binnen een corporatie geeft het in hoofdstuk 9 geïntroduceerde balansmodel drie aanbevelingen aan corporaties: veranker beleid door het inzetten van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten; sta open voor andere actanten; en koppel de uitkomsten van dagelijkse beslissingen terug naar het beleid en andere actanten.

Het versterken van verbindingen tussen beleid en uitvoering is een logistiek proces. Het vereist dat het beleid door het implementatienetwerk wordt verplaatst. In eerste instantie is beleid op papier te vinden. Via verbindingsmiddelen zoals een begroting, automatisering en personen zal het zich vervolgens verplaatsen naar de beslispunten in het uitvoeringsproces. In die beslispunten komt beleid in contact met andere actanten. Om het beleid beter te verankeren kunnen daarbij ondersteunende actanten worden ingezet en betrokken. Daarna worden verbindingen gelegd tussen verschillende beslispunten. Door de professionals in een organisatie wordt uiteindelijk de verbinding gelegd tussen beslispunten in het werkproces en de resultaten van het uitvoeringsproces. Hiervoor plegen ze telefoontjes, sturen e-mails, vragen bouwvergunningen aan, komen de afspraken uit de notulen van werkoverleggen na, enzovoort, enzovoort.

Dagelijkse beslissingen zijn het hart van het balansmodel. In de beslissingen die tijdens uitvoeringsprocessen dagelijks worden genomen komen het beleid – indien goed verbonden – en andere actanten samen. Soms wordt besloten dat beleid en andere actanten naast elkaar kunnen bestaan, maar vaker is dat niet het geval. Dan wordt in dagelijkse beslissingen vastgesteld dat of het beleid, of één of meer andere actanten aanpassingen moet ondergaan. En soms ontkomt een beslisser in het uitvoeringsproces er niet aan om het beleid of een andere actant zelfs non-existent te verklaren.

Na het nemen van dagelijkse beslissingen is duidelijk in hoeverre het beleid wordt uitgevoerd. Ook is bekend of andere actanten veranderingen moeten ondergaan. Het derde onderdeel van het balansmodel is het terugkoppelen van deze informatie. Wanneer in het uitvoeringsproces is besloten een maatregel niet of anders uit te voeren kunnen zo de consequenties voor het papieren beleid in kaart worden gebracht. En wanneer een andere actant veranderd moet worden om de uitvoering van het beleid te kunnen vervolgen is het nodig om deze verandering ook daadwerkelijk door te voeren. Denk bijvoorbeeld aan de aanpassing van een bestemmingsplan.

Het balansmodel heeft een aantal consequenties voor de manier waarop het strategisch voorraadbeleid door corporaties in de regel wordt ontwikkeld en uitgevoerd. In de eerste plaats vraagt het balansmodel om een voorraadbeleid wat terugkoppelingen vanuit het uitvoeringsproces gemakkelijk kan verwerken. Bovendien moeten zulke updates van het voorraadbeleid vervolgens ook weer makkelijk in de organisatie verspreid kunnen worden. De manier waarop updates van softwarepakketten worden gemaakt en verspreid kan hierbij een inspiratiebron vormen. In de tweede plaats is het belangrijk

dat veelgebruikte top-down modellen voor het opstellen van strategisch voorraadbeleid (zie Nieboer, 2009:39-50 voor een overzicht) niet worden verward met de complexe werkelijkheid van beleidsvorming en -implementatie. Top-down modellen kunnen een handig stappenplan vormen voor het opstellen van beleid en implementatieplannen. De inhoud van die plannen moet echter voorbereid zijn op een complexere werkelijkheid waarin een grote hoeveelheid actanten elke dag opnieuw de koers van uitvoeringsprocessen kan verleggen. Een derde les voor strategisch voorraadbeleid sluit hierbij aan. Juist vanwege de vele – op het moment van beleidsvorming vaak nog onbekende – actanten die invloed hebben op het uitvoeringsproces, is het van belang om in het strategisch voorraadbeleid sterker te concentreren op de hoofdlijnen van het beleid. De details op complexniveau krijgen in veel beleidsplannen onevenredig veel aandacht, terwijl de kans dat alle voorgenomen details daadwerkelijk worden uitgevoerd klein is. Uiteindelijk is het voor veel corporaties belangrijker dat de optelsom van maatregelen past in de doelen op hoofdlijnen, dan dat elke afzonderlijke maatregel precies volgens de voorgenomen maatregelenlijst wordt uitgevoerd.

10.6 Discussie en vervolgonderzoek

In het voorgaande zijn de belangrijkste conclusies over het implementeren van strategisch voorraadbeleid op een rij gezet. In deze paragraaf bespreek ik drie thema's die naar aanleiding van dit onderzoek tot discussie en vervolgonderzoek kunnen leiden. Eerst ga ik in op Actor-Netwerk Theorie (ANT), een belangrijke inspiratiebron voor de gevolgde onderzoeksmethode. Vervolgens ga ik in op de manier waarop het balansmodel in de praktijk kan worden toegepast. Tot slot bespreek ik enkele nieuwe uitdagingen waar corporaties in Nederland de komende jaren voor staan.

Actor-Netwerk Theorie als inspiratiebron voor onderzoekers

De methodiek van dit onderzoek leunt sterk op drie principes uit de Actor-Netwerk Theorie: een focus op het werk in netwerken, het gelijkschakelen van actanten, en het tijdelijk opzij schuiven van literatuur tijdens het veldwerk. In hoofdstuk 3 is beargumenteerd dat deze principes ertoe leiden dat niet wordt voorgesorteerd op een top-down of bottom-up benadering van implementatie. Daardoor maakt ANT het zoeken naar een synthese mogelijk. In de praktijk van het onderzoek heeft dit ook daadwerkelijk zo uitgedaakt. Gedurende het onderzoek heb ik regelmatig bestaande literatuur en gedachten over te volgen datasporen in de cases geconfronteerd met de ANT-principes. Daarbij hebben deze principes steeds weer als een kritische klankbord gefunctioneerd die laten zien dat alleen top-down of bottom-up benaderingen niet het hele verhaal van de onderzochte actanten vertellen.

ANT geeft dus ruimte voor het zoeken naar synthesesen. Dat is een voordeel ten opzichte van methoden waarbij veldwerk door bestaande theoretische kaders wordt beperkt. Tegelijkertijd brengt het echter ook nadelen met zich mee. Het gebruik van ANT maakt het moeilijker om het onderzoek vanuit de bestaande theorie een vooraf bepaalde richting mee te geven. Daardoor is het lastiger om bestaande kennis een goede plek te geven in het onderzoek. Een tweede nadeel is dat het gebruik van ANT tot een dataverzameling heeft geleid op basis waarvan verschillende conclusies getrokken kunnen worden. Dit komt vooral doordat de mitsen en maren bij zulke conclusies ook in de cases naar voren komen. Hierdoor is het lastig om generaliseerbare conclusies te trekken. Het naar voren halen van mitsen en maren bij mogelijke conclusies leidt er ook toe dat het geven van handvatten voor corporaties in de praktijk lastiger wordt. Alleen door na afloop van het veldwerk alsnog de bestaande literatuur in te brengen kon de data uit de cases alsnog een breder toepassingsbereik krijgen, door het toepassen van analytische generalisatie (zie ook paragraaf 3.1).

Het balansmodel in de praktijk

Het balansmodel blijft binnen de grenzen van dit proefschrift een papieren model. Voor de vertaling naar de praktijk kunnen woningcorporaties op drie manieren met het balansmodel aan de slag. In de eerste plaats kunnen concrete verbindingsmiddelen in het implementatienetwerk worden ingevoerd. Ten tweede kunnen organisaties de zorgvuldigheid van afwijken van beleid vergroten door de in hoofdstuk 9 geïntroduceerde procesvereisten in het implementatienetwerk te verankeren. Een derde manier om met het balansmodel aan de slag te gaan is het creëren van voorwaarden die de terugkoppeling van dagelijkse beslissingen naar het voorgenomen beleid makkelijker maken.

Het balansmodel is sterk gericht op het proces van implementatie. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van corporaties en de andere actanten die bij de uitvoering van hun strategisch voorraadbeleid betrokken zijn, kan het balansmodel een andere invulling krijgen. Bij die invulling kan worden bepaald welke verbindingsmiddelen het meest geschikt zijn, en welke inhoudelijke keuzes worden gemaakt met betrekking tot het al dan niet afwijken van voorgenomen beleid.

Het balansmodel is ontstaan uit een combinatie van data van vier onderzochte corporaties en aanvullende literatuur. Een kanttekening die daarbij gemaakt kan worden is dat het gebruik van het balansmodel niet in de praktijk is getest. In vervolgonderzoek zou dit in de vorm van een actieonderzoek kunnen worden opgepakt. Daarbij kan duidelijk worden of het balansmodel specifiek genoeg is voor toepassing in de praktijk, en tegelijkertijd flexibel genoeg is om tegemoet te komen aan de verschillen tussen organisaties die het model kunnen toepassen.

In Schiebroek wordt al wijkgericht gewerkt



Nieuwe uitdagingen voor corporaties

Omdat de implementatie van strategisch voorraadbeleid een meerjarig proces is, is het beleid dat ten grondslag lag aan de in dit proefschrift onderzochte uitvoeringsprocessen alweer van enkele jaren terug. In de tussentijd zijn in de corporatiepraktijk een aantal nieuwe thema's ontstaan.

In dit proefschrift wordt gepleit voor een focus op implementatienetwerken, ter vervanging van een focus op organisaties. Door corporaties wordt door middel van gebiedsgericht samenwerken al aan dit pleidooi tegemoet gekomen. Organisatieoverstijgende netwerken worden daarbij op het niveau van buurten en wijken ontwikkeld. Gebiedsgericht voorraadbeleid kan deze vorm van samenwerking beleidsmatig ondersteunen. Verder onderzoek zoals dat van Van Overmeeren & Gruis (2008) en Van Overmeeren (2009) kan meer inzicht bieden in de sterkten en zwakten van deze vorm van strategisch voorraadbeleid.

Een ander nieuw beleidsthema is energiebesparing. Sinds de woningcorporaties in hun Antwoord aan de Samenleving (Aedes, 2007) hebben aangegeven het gasverbruik in hun woningen met 20% te willen reduceren, is veel nieuw beleid ontstaan op dit gebied. Er is sprake van veel nieuwe bewezen en onbewezen technieken voor energiebesparing. Ook aan de regelgeving wordt op dit moment druk gesleuteld. Een voorbeeld is de aanpassing van het Woningwaarderingstelsel. Bovendien speelt ook de betaalbaarheid van het wonen een rol, nu de energieprijzen een steeds groter deel van de woonlasten uitmaken. Bij het maken van beleid over energiebesparende maatregelen komen veel onderwerpen samen. Wie iets aan energiebesparende maatregelen wil doen zal dan ook een relatief omvangrijk implementatienetwerk moeten opzetten. Verder onderzoek naar de implementatie van energiebesparende maatregelen bij woningcorporaties kan meer inzicht geven in de complexe relaties tussen de verschillende onderwerpen die op de implementatie van het energiebeleid van invloed zijn.

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 staat de woningmarkt onder druk. Daardoor is de verkoop van huurwoningen voor corporaties een stuk lastiger geworden. In combinatie met een stapeling van heffingen die door de overheid aan de corporaties worden opgelegd zorgt dit ervoor dat corporaties steeds meer moeite hebben om hun kasstromen op peil te houden. Corporaties geven zelf aan dat de belangrijkste strategieën voor de komende jaren veel meer dan voorheen op het financiële vlak liggen (Nieboer, 2011). Bij de onderzochte projecten in deze studie speelden financiën niet altijd de hoofdrol. In de toekomst zal de implementatie van beleid waarschijnlijk vaker en zwaarder afhankelijk zijn van de beschikbare financiële middelen.

10.7 Een kwestie van uitvoeren

Woningcorporaties willen hun beleid graag zodanig verankeren dat de uitvoering van beleid ook echt plaatsvindt. In handboeken over strategisch voorraadbeleid wordt daarom steeds meer aandacht besteed aan dit onderwerp (zie bijvoorbeeld Eskinasi, 2008; Van Os, 2007). Desondanks lijkt de implementatie van voorgenomen strategisch voorraadbeleid in de praktijk nog niet altijd succesvol te zijn (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2006, 2007; Nieboer, 2009). Een probleem bij implementatiestudies is bovendien dat het in de praktijk soms verstandig kan zijn om van beleid af te wijken, bijvoorbeeld omdat er nieuwe inzichten zijn, of omdat er beren op de weg komen die je beter kunt mijden. Met betrekking tot het portefeuillebeleid van woningcorporaties stelt Nieboer (2009:177) de vraag of de matige doorwerking van portefeuillebeleid naar het complexniveau wel zo erg is. Een zorgvuldige afweging vereist dat ook lokale en andere factoren bij de afweging op complexniveau worden meegenomen. Aan de andere kant ziet Nieboer ook risico's bij een gebrekkige doorwerking van beleid. De beleidsuitvoering kan onsamenhangend worden. Een ander gevaar is dat het onduidelijk wordt welke consequenties beslissingen op complexniveau hebben voor de woningvoorraad als geheel.

Implementatie van strategisch voorraadbeleid is complex. Tegelijkertijd wordt het voor corporaties een steeds belangrijker onderwerp. Corporaties worden evenals andere maatschappelijke ondernemingen en overheden steeds scherper aangesproken op de prestaties die ze bereiken met de hen ter beschikking staande middelen. In de maatschappelijke discussie over dit onderwerp worden regelmatig vraagtekens geplaatst bij de doelmatige besteding van het geld dat corporaties ter beschikking hebben (Ministerie van Financiën, 2010; Centraal Planbureau, 2010). Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat het vermogen van de corporaties steeds lastiger te verzilveren is in de vorm van kasstromen en investeringsruimte (CFV, 2010). Ook dit is een belangrijk argument om te zoeken naar een doelmatiger inzet van de corpo-

ratiemiddelen. Het verloop van uitvoeringsprocessen is daarbij cruciaal. Zonder goede reden afwijken van eerder voorgenomen beleid is verspilling van middelen, en moet dus worden voorkomen.

Om het implementatieproces van strategisch voorraadbeleid te verbeteren – zodat daarin zowel het voorgenomen beleid als nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten daarin een plek krijgen – kunnen corporaties drie dingen doen:

1. hun uitvoeringspraktijk scannen op de mogelijkheid om meer en betere verbindingsmiddelen in te zetten tussen het beleid op papier en de uitvoering in de praktijk;
2. procesvereisten inbedden die ervoor zorgen dat medewerkers in de uitvoering zorgvuldige afwegingen maken tussen de uitvoering van beleid en het belang van nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten;
3. een voortdurende terugkoppeling van bewuste afwijkingen van het beleid mogelijk maken, zodat het beleid voortdurend aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten kan worden aangepast.

De inzet van verbindingsmiddelen, een zorgvuldige afweging tussen beleid en andere actanten, en een up-to-date beleid vormen zo de drie pijlers die corporaties in staat stellen de doelmatigheid van hun handelen te vergroten.

Literatuur

Aalders, M.V.C. (1984). **Industrie, milieu en wetgeving: de hinderwet tussen symboliek en effectiviteit**. Kobra, Amsterdam.

Aedes (2007). **Antwoord aan de samenleving. Van de wooncorporaties verenigd in Aedes**. Aedes, Hilversum.

Aibar, Eduardo en Wiebe E. Bijker (1997). Constructing a City: The Cerdà Plan for the Extension of Barcelona. In: **Science, Technology & Human Values** 22 (1): 3-30.

Akrich, Madeleine (1992). The De-Description of Technical Objects. In: Bijker, Wiebe en John Law (red.), **Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change**: 205-224. MIT Press, Massachusetts.

Alavi, Maryam en Dorothy E. Leidner (2001). Review: Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research issues. In: **MIS Quarterly** 25 (1): 107-136.

Anthony, Robert N. (1965). **Planning and Control Systems. A Framework for Analysis**. Harvard University Press, Boston.

Ansoff, H.I. en E.J. McDonnell (1990). **Implanting strategic management**. Tweede druk. Prentice Hall International, Hemel Hempstead.

Åstrand, Kerstin, Joakim Nordqvist en Jamil Khan (2005). Stakeholder participation in the policy process: What are the effects on the implementation of policy instruments? In: **EGEEE 2005 Summer Study – What Works & Who Delivers?**: 53-61. European Council for an Energy-Efficient Economy 2005 summer study, Mandelieu, France, 30 mei t/m 4 juni 2005.

Atkinson, Helen (2006) Strategy implementation: a role for the balanced scorecard? In: **Management Decision** 44 (10): 1441-1460.

Bal, Ronald, Wiebe E. Bijker en Ruud Hendriks (2002). **De Paradox van Wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad**. Gezondheidsraad, Den Haag.

Bardach, Eugene (1977). **The Implementation Game. What happens After a Bill Becomes a Law**. MIT Press, London.

Barley, Stephen R. (1986). Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments. In: **Administrative Science Quarterly** 31 (1): 78-108.

Barrett, Susan M. en Colin Fudge (1981). **Policy and Action**. Methuen, London.

Berke, Philip, Michael Backhurst, Maxine Day, Neil Ericksen, Lucie Laurian, Jan Crawford en Jennifer Dixon (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. In: **Environment and Planning B: Planning and Design** 33 (4): 581-600.

Bijker, Wiebe E. (1995). **Of Bicycles, Bakelites and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change**. MIT Press, Cambridge, MA.

Birkland, Thomas A. (2005). **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. Tweede editie. M.E. Sharpe, Armonk & London.

Boelhouwer, Peter (2002). Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting Position of the Social Rented Sector. In: **Urban Studies** 39 (2): 219-235.

Bovens, Mark en Stavros Zouridis (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. In: **Public Administration Review** 62 (2): 174-184.

Bowen, Elinor (1982). The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda on Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers. In: **Journal of Public Policy** 2 (1): 1-21.

Brenters, Marlies (1999). **De organisatie als netwerk. Hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen**. Samson, Alphen aan den Rijn.

Bressers, Hans en Arthur B. Ringeling (1995). Policy implementation. In: Kickert, Walter J.M. en Frans A. van Vught, **Public policy & administration sciences in the Netherlands**, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf: 125-146.

Brien, Sarah, Bridget Dibb and Alex Burch (2009). The Use of Intuition in Homeopathic Clinical Decision Making: An Interpretative Phenomenological Study. In: **Evidence-based Complementary and Alternative Medicine (eCAM)**: <http://ecam.oxfordjournals.org>.

Broeke, Rob van den (1995). **Voorraadbeleid bij voorhoedecorporaties: model en praktijk**. Delft University Press, Delft.

Broeke, Rob van den (1998). **Strategisch voorraadbeleid van woningcorpora-**

ties: informatievoorziening en instrumenten. Delft University Press, Delft.

Bruin, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991). **Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten.** Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Bruin, Hans de en Ernst Ten Heuvelhof (1999). **Management in netwerken.** Tweede geheel herziene druk. Lemma, Utrecht.

Callon, Michel en Bruno Latour (1981). Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macrostructure Reality and Sociologists help them to do so. In: Knorr-Cetina and Cicourel (red.). **Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro- and Macro-Sociologies:** 227-303. Routledge & Kegan Paul, London.

Callon, Michel (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: Law, John (red.). **Power, action and belief: A new sociology of knowledge.** Routledge & Kegan Paul, London.

Centraal Planbureau (2010). **Hervorming van het Nederlandse woonbeleid.** Den Haag.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006). **Verslag financieel toezicht woningcorporaties.** Verslagjaar 2005. Naarden.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007). **Verslag financieel toezicht woningcorporaties.** Verslagjaar 2006. Naarden.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009). **Corporatie in Perspectief. Toelichting CFV 2009.** Naarden.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010). **Sectorbeeld voornemens woningcorporaties. Prognoseperiode 2010-2014.** Naarden.

Cleaves, Peter S. (1980). Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design. In: Grindle, Merilee S. (red.). **Politics and Policy Implementation in the Third World.** Princeton University Press, Princeton.

Coenen, Frans (1998). Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. In: **Beleidswetenschap** 1998 (1): 3-25.

Conijn, Johan (2005). **Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening**

en een heldere structuur. Advies in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. RIGO, Amsterdam.

Cowan, David en Helen Carr (2008). Actor-Network Theory, Implementation and the Private Landlord. In: **Journal of Law and Society** 35 (1): 149-166.

Cowan, David, Karen Morgan en Morag McDermont (2009). Nominations: An Actor-Network Approach. In: **Housing Studies** 24 (3): 281-300.

Czarniawska, Barbara (2004a). **Narratives in Social Science Research**. Sage Publications, London.

Czarniawska, Barbara (2004b). On time, space and action nets. In: **Organization** 11 (6): 773-791.

Czarniawska, Barbara (2008). **A Theory of Organizing**. Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton.

Czarniawska, Barbara en Bernward Joerges (1996). Travel of Ideas. In: Czarniawska, Barbara en Guje Sevón (red.). **Translating Organizational Change**. Walter de Gruyter, Berlin.

Davies, Tom en Charles Mason (1982). Gazing Up at the Bottoms: Problems of Minimal Response in the Implementation of Manpower Policy. In: **European Journal of Political Research** 10 (2): 145-157.

Day, George S. en Robin Wensley (1983). Marketing Theory with a Strategic Orientation. In: **Journal of Marketing**. Volume 47 (herfst 1983): 79-89.

DeLeon, Peter en Linda DeLeon (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. In: **Journal of Public Administration Research and Theory** 12 (4): 467-492.

Deliotte (2009). **Handboek woningcorporaties 2008**. Kluwer, Deventer.

Derthick, Martha (1972). **New Towns In-Town. Why a Federal Program Failed**. The Urban Institute, Washington.

Donk, Wim B.H.J. van de (1998). Beyond Incrementalism? Redistributive policy making, information systems and the revival of synopticism. In: Snellen, Ignace Th.M. en Wim B.H.J. van de Donk (red.) **Public Administration in an Information Age. A Handbook**. IOS Press, Amsterdam.

Dreimüller, A.P. (2008). **Veranderen is voor anderen**. Nestas communicatie, Almere.

Dijstelbloem, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.). **Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren**. WRR-Verkenning 6. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Duim, René van der (2005). **Tourismscapes. An actor-network perspective on sustainable tourism development**. Wageningen University, Wageningen.

Dye, Thomas R. (1992). **Understanding Public Policy**. Zevende editie. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Ekkers, Paul (2002). **Van volkshuisvesting naar woonbeleid**. Reeks Planologie, deel 4. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Elmore, Richard (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. In: **Political Science Quarterly** 94 (4): 601-616.

Elmore, Richard (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In: Hanf, Kenneth en Theo A.J. Toonen (red.). **Policy Implementation in Federal and Unitary Systems**. Questions of Analysis and Design. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht. pp 33-70.

Eskinasi, Martijn (2008). **Corporaties & vastgoedsturing**. Tweede druk. Nestas communicatie, Almere.

Faludi, Andreas en Willem Korthals Altes (1994). Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research. In: **European Planning Studies** 2 (4): 403-418.

Faludi, Andreas (2000). The Performance of Spatial Planning. In: **Planning Practice & Research** 15 (4): 299-318.

Fleuren, M.A.H., C.H. Wiefferink en T.G.W.M. Paulussen (2002). **Belemmerende en bevorderende factoren bij de implementatie van zorgvernieuwingen in organisaties**. TNO Preventie en Gezondheid, Leiden.

Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009). **Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties**. RIGO Research & Advies en SEV, Amsterdam/Rotterdam.

Floyd, S.W. en B. Wooldridge (1992). Managing Strategic Consensus: The Foundation of Effective Implementation. In: **Academy of Management Executive** 6

(4): 27-39.

Flyvbjerg, Bent (1998). **Rationality and Power: Democracy in Practice**. University of Chicago Press, Chicago/London.

Flyvbjerg, Bent (2007). Five misunderstandings about case-study research. In: Seale, Clive, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium en David Silverman (red.). **Qualitative Research Practice: Concise Paperback Edition**. Sage, London.

Gabriels, Michelle en Keith Jacobs (2008). The Post-Social Turn: Challenges for Housing Research. In: **Housing Studies** 23 (4): 527-540.

Ganzevles, Jurgen (2007). **Technologie voor mens en milieu. Een actor-netwerk analyse van de ontwikkeling van energietechnologie voor woningen**. Technische Universiteit Twente, Enschede.

Gieryn, Thomas F. (2002). What Buildings Do. In: **Theory and Society** 31 (1): 35-74.

Glasbergen, P. en J.B.D. Simonis (1979). **Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat**. Kobra, Amsterdam.

Glasbergen, P. (1987). Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In: Lehning, P. en J. Simonis (red). **Handboek beleidswetenschap**. Boom: Amsterdam.

Goggin, Malcolm L. (1986). The "Too few cases/too many variables" problem in implementation research. In: **Western Political Quarterly** 38: 328-347.

Goggin, Malcolm L., Ann O'M Bowman; James P. Lester; Laurence J. O'Toole (1990). **Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation**. Scott, Foresman/Little, Brown, Glenview.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1992). **Beleid en Politiek. Een Inleiding tot de Beleidswetenschap en de Beleidkunde**. Tweede druk. Coutinho, Muiderberg.

Greimas, Algirdas Julien en Joseph Coutrés (1982). **Semiotics and Language. An analytical dictionary**. Indiana University Press, Bloomington.

Gruis, Vincent en Martine van Sprundel (2003). **Strategisch voorraadbeleid Delftwonen**. DUP Satellite, Delft.

Gruis, Vincent (2005). **De Balanced Scorecard in het strategisch voorraadbe-**

leid. Naar een instrument voor meting van maatschappelijk en financieel rendement (experimentverslag). TU Delft, Delft.

Gruis, Vincent, Gerard van Bortel, Ritske Dankert, Susanne van Halteren, Mariette Heemskerk, Gijs Hoofs, Reinier van der Kuij, Arne van Overmeeren en Sake Zijlstra (2009). **Doen of Regelen. Een studie voor het MOVE-manifest over de positionering en organisatie van maatschappelijk ondernemende corporaties.** Technische Universiteit Delft, Delft.

Gupta, Anil K. en Vijay Govindarajan (2000). Knowledge Flows within Multinational Corporations. In: **Strategic Management Journal** 21 (4): 473-496.

Haak, Sander en Christian Zwart (2007). **Evaluatieonderzoek 106/107. Een analyse van het proces in de Noordzeestraat.** Hogeschool Utrecht, Utrecht.

Harbers, Hans (1997). Techniek is politiek met andere middelen. In: **Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie en Samenleving** 5 (5): 158-161.

Harbers, Hans (2007). Technologie en uitsluiting. In: **Qualia** 3 (4): 49-50.

Harrison, E.F. (1987). **The Managerial Decision-Making Process.** Derde editie. Houghton Mifflin, Boston.

Heeger, Henk en Nico Nieboer (2003). Van bouwtechniek naar woontechniek en woonmilieu. Trends en ontwikkelingen in het voorraadbeleid. In: **Aedes-Magazine** 2003 (13/14): 56-59.

Heijden, Jeroen van der (2009). **Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations.** IOS Press, Amsterdam.

Hill, Michael (red.) (1993). **New Agendas in the Study of the Policy Process.** Harvester Wheatsheaf, New York.

Hill, Michael en Peter Hupe (2009). **Implementing Public Policy.** Second edition. Sage, London.

Hjern, Benny en David O. Porter (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. In: **Organization Studies** 2 (3): 211-227.

Hjern, Benny en Chris Hull (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. In: **European Journal of Political Research** 10 (2): 105-115.

Hoogenstijn, Maarten en Daniël van Middelkoop (2008). **'Zo werkt dat hier niet'. Gevestigden en buitenstaanders in nieuwe sociale en ruimtelijke kaders.** Eburon, Delft.

Hoogerwerf, A. (1972). **Politologie: begrippen en problemen.** Samson uitgeverij NV, Alphen aan den Rijn.

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin (1998). **Beleidsnota's die (door)werken; handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding.** Coutinho, Bussum.

Hrebiniak, L.G. en W.F. Joyce (1984). **Implementing Strategy.** Macmillan Publishing Company, New York.

Huber, John D. en Charles R. Shipan (2002). **Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy.** Cambridge University Press, Cambridge.

Ingram, Helen en Anne Schneider (1990). Improving Implementation through Framing Smarter Statutes. In: **Journal of Public Policy** 10 (1): 67-88.

Janssen-Jansen, Leonie (2004). **Regio's uitgedaagd: "growth management" ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning.** Van Gorcum, Assen.

Johnson, Björn (2003). **Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige** [Verspreiding van beleid door translatie. De politieke translatie van methadonbehandeling en huisartsen in Zweden]. Arbetslivsinstitutet, Malmö.

KEI (2009) http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=154 Bezocht op 4 januari 2011.

Kaan, H.F. (1993). **Technisch beheer van sociale-huurwoningen. Principes, praktijk en perspectieven.** DUP, Delft.

Kam, C.A. de (2009). Economie en overheidsfinanciën. In: **Jaarboek Overheidsfinanciën 2009:** 23-42. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Kegler, Michelle Crozier, Allan Steckler, Sally Herndon Malek en Kenneth McLeroy (1998). A multiple case study of implementation in 10 local Project ASSIST coalitions in North Carolina. In: **Health Education Research** 13 (2): 225-238.

Korsten, A.F.A., H.J.M. ter Braak en W.J.H. van 't Spijker (1993). Strategisch beleid en management bij de overheid. In: **Bestuurskunde** 2 (1): 8-22.

Koppenjan, Joop en Erik-Hans Klijn (2004). **Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making**. Routledge, London.

Kotler, Ph. (1997). **Marketing management**. New Jersey, Prentice Hall International.

Kreukels, A.M.J. (1980), **Planning en planningproces; een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning**. VUGA, Den Haag.

Kuhry, B., J.J.J. Jonker en M. Ras (2007). **Maten voor gemeenten 2007. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid**. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Kwartel, André van der, Francisca van der Velde en Willem van der Windt (2008). **Arbeid in Zorg en Welzijn 2008**. Prismant, Utrecht.

Latour, Bruno (1986). Visualisation and Cognition: Thinking with Eyes and Hands. In: Kuklick, H. (red.). **Knowledge and Society Studies in the Sociology of Culture Past and Present**. Jai Press vol. 6: 1-40.

Latour, Bruno (1987). **Science in Action. How to follow scientists and engineers through society**. Harvard University Press, Cambridge.

Latour, Bruno, Philippe Mauguin en Geneviève Teil (1992). A Note on Socio-Technical Graphs. In: **Social Studies of Science** 22 (1): 33-57.

Latour, Bruno (1993). **We have never been modern**. Harvard University Press, Cambridge.

Latour, Bruno (1996). **Aramis, or the love of technology**. Harvard University Press, London.

Latour, Bruno (1997). **De Berlijnse Sleutel, en andere lessen van een liefhebber van wetenschap en techniek**. Van Gennip, Amsterdam.

Latour, Bruno (1999). **Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies**. Harvard University Press, London.

Latour, Bruno (2004). **Politics of Nature. How to bring the sciences into democracy?** Harvard University Press, London.

Latour, Bruno (2005). **Reassembling the Social. An introduction to Actor-Network-Theory.** Oxford University Press, Oxford.

Latour, Bruno (2008). **What's organizing? A Meditation on the Bust of Emilio Bootme.** Paper for the reception of a doctorate honoris causa granted by the University of Montreal, 21 mei 2008, Montréal.

Law, John (1992). **Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity.** Gepubliceerd door het Centre for Science Studies, Lancaster University, op <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Law-Notes-on-ANT.pdf>. Lancaster (UK).

Law, John en John Hassard (1999). **Actor-Network Theory and After.** Blackwell Publishing, Blackwell.

Leezenberg, Michiel en Gerard de Vries (2001). **Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen.** Amsterdam University Press, Amsterdam.

Lester, J.P. en M.L. Goggin (1998). Back to the future: the rediscovery of implementation studies. In: **Policy Currents** 8 (3): 1-9.

Lieblich, Amia, Rivka Tuval-Mashiach en Tamar Zilber (1998). **Narrative research: reading, analysis and interpretation.** Applied Social Research Method Series, Volume 47. Sage Publications, London.

Lipsky, Michael (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. In: **Urban Affairs Review** 6 (4): 391-409.

Lipsky, Michael (1980). **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** Russel Sage Foundation, New York.

Maarse, J.A.M. (1998). De uitvoering van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.). **Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap.** Samson, Alphen aan de Rijn.

Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory** 5 (2): 145-174.

Mayntz, Renate (red.) (1980). **Implementation politischer Programme.** Empiri-

sche Forschungsberichte. Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH, Königstein.

Mayntz, Renate (red.) (1983). **Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung.** Westdeutscher Verlag, Opladen.

Mazmanian, Daniel A. en Paul A. Sabatier (1989). **Implementation and Public Policy.** University Press of America, Lanham.

McFarlane, Deborah (1989). Testing the Statutory Coherence Hypothesis: The Implementation of Federal Family Planning Policy in the States. In: **Administration and Society** 20 (4): 395-422.

McLaughlin, M.W. (1987), Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation, **Educational Evaluation and Policy Analysis** 9 (2): 171-178.

Meier, Kenneth J. (1999). Are we sure Lasswell did it this way? Lester, Goggin and implementation research. **Policy Currents** 9 (1): 5-8.

Ministerie van Financiën (2010). **Rapporten Brede Heroverweging.** Den Haag.

Mintzberg, Henry (1983). **Structure in Fives: Designing Effective Organizations.** Prentice Hall, Englewood Cliff.

Mintzberg, Henry en Alexandra McHugh (1985). Strategy Formation in an Adhocracy. In: **Administrative Science Quarterly** 30 (2): 160-197.

Mintzberg, Henry en Jan Jørgensen (1987). Emergent strategy for public policy. In: **Canadian Public Administration** 30 (2): 214-229.

Mintzberg, Henry (2000). **The Rise and Fall of Strategic Planning.** Pearson Education, Harlow, Essex.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand en Joseph Lampel (2005). **Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management.** Free Press, New York.

Mischen, Pamela A. (2007). Intraorganizational Implementation Research: Theory and Method. In: **Journal of Public Administration Research and Theory** 17: 553-566.

Mitchel, J.C. (1983). Case and situational analysis. In: **Sociological Review** 31 (2): 187-211.

Mosier, S.P., S.A. Guenterberg en R. R. Raphael (2000). The relationship of tech-

nology change management to risk management. In: **Proceedings of 2000 IEEE Engineering Management Society**: 534-539.

Mouwen, C.A.M. (2006). **Strategie implementatie. Sturing en governance in de moderne non-profitorganisatie**. Van Gorcum, Assen.

Nakamura, Robert T. en Frank Smallwood (1980). **The Politics of Policy Implementation**. St. Martin's Press, New York.

Nieboer, Nico m.m.v. Ad Straub (2003). **Strategisch beslissen over het woningbezit**. Delft University Press, Delft.

Nieboer, Nico en Vincent Gruis (2004). **Een palet van appels en peren. Innovaties in het voorraadbeleid van woningcorporaties**. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Nieboer, Nico (2009). **Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties**. IOS Press, Amsterdam.

Nieboer, Nico (2011). **Inspelen door corporaties op een veranderende omgeving. Uitkomsten enquête**. TU Delft, Delft.

Noble, Charles H. (1999a). The Eclectic Roots of Strategy Implementation Research. In: **Journal of Business Research** 45: 119-134.

Noble, Charles H. (1999b). Building the strategy implementation network. In: **Business Horizons** 42 (6): 19-28.

Nutt, Paul C. (1975). Models for Decision Making in Organizations and Some Contextual Variables Which Stipulate Optimal Use. In: **The Academy of Management Review** 1 (2): 84-98.

O'Reilly, Karen (2005). **Ethnographic Methods**. Routledge, London.

Os, Peter van (2007). **Mensen, stenen, geld. Het beleidsproces bij woningcorporaties**. RIGO, Amsterdam.

O'Toole, Laurence J. Jr. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. **Journal of Public Policy** 6 (2): 181-210.

O'Toole, Laurence J. Jr. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory** 10 (2): 263-288.

-
- O'Toole, Laurence J. Jr. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. In: Peters, B. Guy en Jon Pierre (red.). **Handbook of public administration**. Sage, London.
- Ouwehand, André (2001). The Dutch Housing Policy for the Next Decade: An Attack on Housing Associations or Adjustment to Changing Demands? **European Journal of Housing Policy** 2 (2): 203-221.
- Overmeeren, A. van en V. Gruis (2008). Area-based housing management in the Netherlands, paper ENHR conference 'Shrinking Cities, Sprawling Suburbs, Changing Countrysides', Dublin.
- Overmeeren, A. van (2009). Area-based asset management in the Netherlands: a case study. In: Lux, M., L. Sýkora en O. Poláková (red.). **Changing Housing Markets: Integration and Segmentation**: 1-22. The Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, Department of Social Geography Charles University and Faculty of Economics and Public Administration, University of Economics, Praag.
- Panday, Pranab Kumar (2007). Policy Implementation in Urban Bangladesh: Role of Intra-organizational Coordination. In: **Public Organization Review** 7 (4): 237-259.
- Patton, M.Q. (1980). **Qualitative evaluation methods**. Sage, London.
- Peters, B. Guy (1999). **American Public Policy: Promise and Performance**. Chatham House/Seven Rivers, Chappaqua, New York.
- Peters, M.A.J., H. Harmsen, M.G.H. Laurant en M. Wensing (2003). **Ruimte voor verandering? Knelpunten en mogelijkheden voor verbeteringen in de patiëntenzorg**. Afdeling kwaliteit van zorg (WOK), UMC St. Radboud, Nijmegen.
- Phills jr., James A. (2005). **Integrating Mission and Strategy for Nonprofit Organizations**. Oxford University Press, Oxford.
- Ploeg, Jan Douwe van der (1999). **De virtuele boer**. Van Gorcum, Assen.
- Porter, Thomas W. en Stephan C. Harper (2003). Tactical implementation: The Devil is in the details. In: **Business Horizons** 26 (1): 53-60.
- Pressman J.L. en Aaron Wildavsky (1984). **Implementation. How great expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. Third edition. University of California Press, Berkeley.
-

Priemus, Hugo en Peter Kroes (2008). Technical Artefacts as Physical and Social Constructions: The Case of Cité de la Muette. In: **Housing Studies** 23 (5): 717-736.

Pröpper, Igno (1998). Terugkoppeling: de vertaling van evaluatie naar beleid. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.). **Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap**. Samson, Alphen aan den Rijn.

Pülzl, Helga en Oliver Treib (2006). Policy implementation. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (red.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. CRC Press en Taylor & Francis, Boca Raton, Florida.

Rawson, George E. (1981). Organizational Goals and Their Impact on the Policy Implementation Process. In: Palumbo, Dennis J. en Marvin A. Harder (red.). **Implementing Public Policy**. Lexington.

Robson, K. (1992). Accounting number as "inscription": action at a distance and the development of accounting. In: **Accounting, Organizations and Society** 17 (7): 685-708.

Roth, Kendall, David M. Schweiger en Allen J. Morrison (1991). Global Strategy Implementation at the Business Unit Level: Operational Capabilities and Administrative Mechanisms. In: **Journal of International Business Studies** 22 (3): 369-402.

Rozycki, Edward G. (1999). **The analysis of policy. Can philosophy help?** Via: <http://www.newfoundations.com/EGR/AnalysisPolicy.html>. Bezocht op 4 januari 2011.

Riccucci, Norma M. (2005). Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variations in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies. In: **Journal of Public Administration Research and Theory** 15 (1): 89-111.

Rueb, A.S. (2006). **Huurrecht. Jurisprudentie 1959-2005**. Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Sabatier, Paul A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: **Journal of Public Policy** 6 (1): 21-48.

Sabatier, Paul A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In: **Policy Sciences** 21: 129-168.

-
- Schalock, Robert L. (2001). **Outcome-based evaluation**. Tweede Editie. Kluwer Academic en Plenum Publishers, New York.
- Scharpf, Fritz W. (1978) Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In: Hanf, Kenneth en Fritz W. Scharpf (red.). **Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control**. Sage, London: 345-370.
- Schofield, Jill (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. **International Journal of Management Reviews** 3 (3): 245-263.
- Seale, Clive (1999). **The quality of qualitative research**. Sage publications, London.
- Segers, Jo (1999). **Methoden voor de maatschappijwetenschappen**. Van Gorcum, Assen.
- Selsky, John W. en John Bartons (2000). The Third Track of the Open-Systems-Thinking School: An Application of Domain Theory to New Zealand Ports. In: **Systemic Practice and Action Research** 13 (3): 257-277.
- Senden, Rob H.G. (2009). **Woningen verhuren in de krimp. De gevolgen van demografische krimp op de woningmarkt nader onderzocht**. TU Eindhoven.
- Simonis, J.B.D. (1983). **Uitvoering van beleid als probleem**. Kobra, Amsterdam.
- Smid, Jan-Willem en Nico Nieboer (2008). Energy-efficient asset management for professional landlords. **International Journal of Strategic Property Management** 12 (1): 19-34.
- Snellen, Ignace (2002). Entrapments in Knowledge Management: The fate of street level bureaucrats. In: Wimmer, Maria A. (red.), **Knowledge Management in e-Government**. Proceedings of the 3rd International Workshop on "Knowledge Management in e-Government" 23-24 May 2002, Copenhagen, Denmark.
- Straub, Ad (2001). **Technisch beheer door woningcorporaties in de 21e eeuw. Professioneel, klantgericht en duurzaam**. Delft University Press, Delft.
- Suchman, L. (1987). **Plans and situated actions: The problem of human-machine communications**. Cambridge University Press, Cambridge.
- Teisman, Geert (1995). **Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspec-**
-

tief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Tweede druk. Elsevier, Den Haag.

Terpstra, Jan en Tetty Havinga (2001). Implementation Between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation. In: *Law & Policy* 23 (1): 95-116.

Timmermans, Marcel M. (2009). *De waarde van een woningcorporatie in Nederland in een krimpende woningmarkt*. Academie voor Management.

Torenvlied, René (1996). *Besluiten in uitvoering. Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Thesis publishers, Amsterdam.

Tregoe, Benjamin B. en Peter M. Tobia (1990). An Action-Oriented Approach to Strategy. *The Journal of Business Strategy* 1990: 16-21.

Van Meter, Donald en Carl van Horn (1975). The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework. *Administration and Society* 6 (4): 445-488.

Verbeek, Peter-Paul (2000). *De daadkracht der dingen. Over techniek, filosofie en vormgeving*. Boom, Amsterdam.

Verwoerd, Wout (2006). *Inleiding Logistiek*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Vestia Groep (2008). *Jaaroverzicht 2007* Rotterdam. Vestia Groep, Rotterdam.

Voogd, Henk en Johan Woltjer (2009). *Facetten van de planologie*. Achtste herziene druk. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

VROM (2000). Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH). In: *Staatscourant* 2000(26): 8.

VROM (2009a). *Voorstellen corporatiestelsel*. Brief van 12 juni 2009. Kenmerk ABC 2009008155. Den Haag.

VROM (2009b). *Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2009*. Den Haag.

VROMRaad (2002). *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*. Den Haag.

VROMRaad (2003). *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*. Den Haag.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2009). **Trendrapportage woningcorporaties 2008-2013: investeringen, kasstromen en financiering**. Huizen.

Walters, William (2002). The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction in European Integration Studies. In: **Journal of International Studies** 31 (1): 83-108.

Weatherley, Richard en Michael Lipsky (1978). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. In: **Harvard Educational Review** 47 (2): 171-197.

Weissert, Carol S. (2001). Reluctant Partners: The Role of Preferences, Incentives, and Monitoring in Program Compliance. In: **Journal of Public Administration Research and Theory** 11 (4): 435-453.

Werner, Alan (2004). **A Guide to Implementation Research**. The Urban Institute Press, Washington.

Wheelen, T. L. en J.D. Hunger (2004). **Strategic Management and Business Policy**. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Winter S.C. (2006). Implementation. In: Peters, B.G. en J. Pierre (red.). **Handbook of Public Policy**, 151-166. Sage, London.

Yanow, Dvora (1996). **How does a policy mean?** Georgetown University Press, Washington.

Yeoh, William; Andy Koronios en Jing Gao (2006). Critical Success Factors for the Implementation of Business Intelligence System in Engineering Asset Management Organisations. In: Mathew, Joseph, Jim Kennedy, Lin Ma, Andy Tan and Deryk Anderson (red.). **Engineering Asset Management**. Proceedings of the 1st World Congress on Engineering Asset Management (WCEAM), 11-14 July 2006.

Yin, Robert K. (1982). Studying the Implementation of Public Programs. In: Williams, Walter (red.). **Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues**. Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey.

Yin, Robert K. (2009). **Case study research. Design and Methods**. Fourth Edition. Applied Social Research Method Series, Volume 5. Sage Publications, London.

Bijlage Bronnen per casestudie

In deze bijlage is op hoofdlijnen aangegeven welke bronnen tijdens de cases zijn bestudeerd. Daarnaast is per case aangegeven welke interviews er zijn afgenomen en op welke manier aanvullende informatie is verzameld.

Groenveld Wonen¹⁵ (februari t/m september 2007)

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- jaarverslagen (1999-2006);
- strategisch voorraadbeleidsplannen (1999 en 2007);
- diverse andere beleidsnotities van de corporatie (1996-2007);
- notulen managementteam met bijbehorende stukken (1999-2007);
- notulen Raad van Commissarissen (1999-2007);
- bewonersblad (1999-2007);
- nieuwsberichten uit lokale en regionale dag- en weekbladen (1999-2007);
- persberichten en aankondigingen over ruimtelijke vergunningen van de gemeente (1999-2007);
- jaarrekening gemeente (2004-2007);
- projectarchieven Beuckelaer en Prinses Amaliagebouw (met o.a. verslagen van bouw(team)vergaderingen, bouwtekeningen, onderzoeken, brieven en e-mails aan en van betrokken organisaties, verslagen van inspraakavonden. Bij project Beuckelaer verder ook verslagen van overleggen met bewoners en het sociaal plan).

Interviews zijn gehouden met personen die gedurende (een deel van) de onderzochte periode (1996-2007) werkzaam waren in de volgende functies:

- Groenveld Wonen: beleidsmedewerker (2 gesprekken), directeur-bestuurder (2 gesprekken), manager projecten (tevens projectleider), manager woon-diensten, hoofd servicedienst, 2 woonconsulenten, controller.
- Gemeente: wethouder volkshuisvesting, wethouder ruimtelijke ordening, 3 ambtenaren ruimtelijke ordening.
- Architect: projectleider Beuckelaer.
- Aannemer: projectleider Beuckelaer.
- Politieke partijen: 2 raadsleden van 2 verschillende partijen.
- Bewoners: bewonersondersteuner, aanwonende Beuckelaercomplex (tevens statenlid).
- Van der Laan Projecten: directeur.

De interviews vonden plaats in de periode van mei t/m september 2007.

Aan het einde van het deelonderzoek is aanvullende informatie verzameld bij een aantal medewerkers van de corporatie. Verder is op 25 september 2007

¹⁵ Bij de case Groenveld Wonen zijn namen van lokale organisaties gefingeerd. Vanwege de gewenste anonimiteit worden geïnterviewden alleen met hun functie genoemd.

een workshop gehouden om de conceptresultaten van de casestudie te presenteren en hierover te discussiëren. Respondenten hebben voorafgaand aan publicatie een conceptversie van de rapportage ontvangen. Een aantal van hen heeft naar aanleiding daarvan nog aanvullende informatie aangeleverd.

Stichting Bo-Ex (maart t/m augustus 2008)

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- jaarverslagen (2000-2007);
- strategisch voorraadbeleidsplannen (2003 en 2007);
- diverse andere beleidsnotities van de corporatie (1995-2008);
- notulen managementteam met bijbehorende stukken (2003-2008);
- relevante notities voor de Raad van Commissarissen;
- bewonersblad (2004-2008);
- medewerkersblad (2004-2008);
- meerjarenbegrotingen (2003-2008);
- evaluatierapport over bewonersoverleg Noordzeestraat;
- verslagen van interne discussiebijeenkomsten over procesgang herstructureringsprojecten;
- projectarchief Noordzeestraat (met o.a. verslagen van bouw(team)vergaderingen, verslagen van overleggen met bewoners; sociaal plan, bouwtekeningen, onderzoeken, brieven en e-mails aan en van betrokken organisaties, bewonersnieuwsbrief, overleg en inspraak over startnotitie, nota van uitgangspunten en vergunningsprocedures);
- krantenberichten lokale en regionale dag- en weekbladen (2003-2008), presatatieafspraken (2002, 2005);
- afspraken 'De Utrechtse Opgave' (2002, 2005);
- Stedelijk Protocol Overleg en Algemeen Sociaal Plan;
- aankondigingen omtrent ruimtelijke vergunningen van de gemeente (2007-2008);
- persberichten en websites van lokale afdelingen van GroenLinks, SP en PvdA;
- algemene brochure over de SBWU;
- gemeentelijke brochure over voortraject bouwvergunningen;
- informatiefolders over de rechten van bewonerscommissies in Utrecht;
- burgerlijk wetboek.

Interviews zijn gehouden met de volgende personen, die gedurende (een deel van) de onderzochte periode werkzaam waren in de genoemde functie:

- Stichting Bo-Ex: Rolf van der Weide (manager Strategie & Beleid, 2 gesprekken), Johan Klinkenberg (directeur-bestuurder), Leonie Heezen (stafmedewerker Wonen), Nicole Westerbeek (medewerker Strategie & Beleid), Marvin Wircx (medewerker Strategie & Beleid), Coen Braan (manager Wonen, 2 gesprekken), Richard Colly (teamleider Wonen), Marisa van Rijnsoever

(woonconsulent), Jan Timmer (manager Vastgoed & Ontwikkeling), Peter Witteman (projectleider Noordzeestraat), Ron Willems (kwaliteitsmedewerker), Corien Koning (controller), Ben te Dorsthorst (manager Financiën).

- Gemeente Utrecht: René Bouman (beleidsafdeling Wonen), Wim Beelen (gebiedsmanager), Erik Rossen (stedebouwkundige), John Winnubst (projectleider planbegeleiding).
- Stade Advies: Jaap van der Veen (bewonersondersteuner).
- Stichting Beschermende Woonvormen Utrecht (SBWU): Jan Berndsen (directeur).
- Spring Architecten: Ed Tromp (architect Noordzeestraat).

De interviews vonden plaats in de periode van april t/m juli 2008.

Aan het einde van het deelonderzoek is aanvullende informatie verzameld bij een aantal medewerkers van de corporatie. Als onderdeel van het in kaart brengen van het mutatieproces heb ik een ochtend meegelopen met een opzichter en een middag met een woonconsulent. Ook heb ik een evaluatiebijeenkomst van de eerste fase van het bouwteam Noordzeestraat bijgewoond. Verder is op 26 augustus 2008 een workshop gehouden om de conceptresultaten van de casestudie te presenteren en hierover te discussiëren. Respondenten hebben voorafgaand aan publicatie een conceptversie van de rapportage ontvangen. Een aantal van hen heeft naar aanleiding daarvan nog aanvullende informatie aangeleverd.

Woonstichting Leyakkers (september 2008 t/m augustus 2009)

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- jaarverslagen (1999-2007);
- ondernemingsplannen (1999, 2002, 2006);
- strategisch voorraadbeleidsplannen (2001, 2004, 2007);
- diverse andere beleidsnotities van de corporatie (1999-2008);
- notulen managementteam met bijbehorende stukken (1999-2008);
- relevante notities voor de Raad van Commissarissen;
- woonkrant (1999-2008);
- evaluatierapportages met betrekking tot de organisatie van Leyakkers (2002, 2006 en 2007);
- evaluatie basiskwaliteit (2008);
- visitatierapport en achterliggende stukken (2008);
- processchema mutatieproces;
- prestatieafspraken met de gemeenten Gilze en Rijen, Goirle en Alphen-Chaam;
- lokale en regionale dag- en weekbladen;
- openbare verslagen en notities van de gemeenten Gilze en Rijen, en Goirle;
- projectarchieven over De Schakel en het Vendelierhof (met o.a. verslagen van bouw(team)vergaderingen, verslagen van overleggen met bewoners,

omwonenden en gebruikers, bouwtekeningen, onderzoeken, brieven en e-mails aan en van betrokken organisaties, nieuwsbrieven, vergunningsprocedures).

Interviews zijn gehouden met de volgende personen, die gedurende (een deel van) de onderzochte periode werkzaam waren in de genoemde functie:

- Woonstichting Leyakkers: Johan de Koster (directeur-bestuurder, 2 gesprekken), Ad van Tiel (manager woonservice/beleidsadviseur, 2 gesprekken), Fatoş Özer-Akça (projectleider De Schakel), Jan Schellekens (manager woonservice, 2 gesprekken), Huub Bink (manager vastgoed), Yvonne Beekmans (woonconsulent), Johan Verhoeven (opzichter), Ruud Verhoosel (projectleider Vendelierhof), Pascal Bonet (medewerker vastgoed), Paul Sprengers (medewerker vastgoed), Seth Blanjaar (teamleider woonservice Rijen), Jeanette Lengkeek (stafmedewerker P&O), Paul Huijbregts (manager financiën/controller).
- Gemeente Gilze en Rijen: Rennie Brouwer (wethouder), Piet Oostvogels (projectleider De Schakel) en een anonieme respondent die in de onderzochte periode bij de gemeente werkzaam was.
- Gemeente Goirle: Marco de Bruijn (projectleider Groen, Vendelierhof).
- Luijten-Smeulders Architecten: Kees van Beijsterveldt (architect De Schakel).
- Stichting Sociaal Cultureel Werk Gilze: één anonieme respondent die in de onderzochte periode bij de organisatie werkzaam was.
- Elings Landschapsarchitecten: Stan Elings (landschapsarchitect Vendelierhof) en Hans Verkuilen (technische tekeningen en directievoering Vendelierhof).

De interviews vonden plaats in de periode van oktober 2008 t/m maart 2009.

In het kader van het onderzoek is verder een evaluatiebijeenkomst over de basiskwaliteit bijgewoond. Aan het einde van het onderzoek bij Leyakkers is aanvullende informatie verzameld bij een aantal medewerkers van de corporatie. Verder is op 12 mei 2009 een workshop met het managementteam van Leyakkers en enkele respondenten van andere organisaties gehouden om de conceptresultaten van de casestudie te presenteren en hierover te discussiëren. Alle respondenten hebben voorafgaand aan publicatie een conceptversie van de rapportage ontvangen. Een aantal van hen heeft naar aanleiding daarvan nog aanvullende informatie aangeleverd.

Vestia Rotterdam Noord (december 2008 t/m juni 2010)

De volgende documenten zijn geraadpleegd:

- jaarverslagen (2000-2008);
- strategisch voorraadbeleidsplannen en wijkvisies (1999, 2001, 2003 en 2007);
- diverse andere beleidsnotities van de corporatie (incl. Vestia Groep) (1999-

2008);

- notulen en stukken projectgroep strategisch voorraadbeleid (1999-2003);
- notulen en stukken managementteam (1999-2008);
- notulen en stukken diverse interne overleggen Vestia/Estrade (2001-2008);
- diverse stukken over de fusie tot Vestia Groep in 2001;
- bewonersblad (2000-2008);
- medewerkersblad (2001-2008);
- meerjarenbegrotingen (1999-2008);
- verslagen, aantekeningen en stukken met betrekking tot interne en externe overleggen over de wijkaanpak in Schiebroek (2003-2008);
- diverse openbare gemeentelijke stukken over de wijkaanpak in Schiebroek;
- aankondigingen omtrent ruimtelijke vergunningen van de gemeente;
- weblog omwonenden Walenburgerweg;
- krantenberichten lokale en regionale dag- en weekbladen (1999-2008).
- projectarchieven Eliotflat en Walenburgerweg (met o.a. verslagen van bouw(team)vergaderingen, verslagen van overlegoverleggen met bewoners, bouwtekeningen; onderzoeken, brieven en e-mails aan en van betrokken organisaties, bewonersnieuwsbrieven, persberichten, vergunningsprocedures).

Interviews zijn gehouden met de volgende personen, die gedurende (een deel van) de onderzochte periode werkzaam waren in de genoemde functie:

- Vestia Rotterdam Noord (deelbedrijf): Paul Duyts (bedrijfsdirecteur, 2 gesprekken), Arnoud van der Pluijm (manager Vastgoed & Strategie), Arie Dijkhuizen (manager financiën), Tonne Broekman (manager Leefbaarheid & Beheer), Leo Boensma* (manager Vastgoed & Strategie), Lucienne Slijkhuis (beleidsmedewerker), Jan-Willem Smid (beleidsmedewerker), Marije Faber (beleidsmedewerker), Francien van den Berg (wijkconsulent), Wim den Hartigh (mutatieopzichter).
- Vestia Groep (centrale directie en staf): Erik Staal (algemeen directeur), Sander Colnot (adj. bestuurssecretaris).
- Estrade Projectontwikkeling (onderdeel van Vestia): Arie Moerman (bedrijfsdirecteur), Bas Verstijnen* (conceptontwikkelaar, 2 gesprekken), Reinder de Vries (projectleider Walenburgerweg), Lotti Hesper (projectleider Eliotflat) en Margriet Smit (projectleider Schiebroek).
- Vestia Vastgoeddiensten: Leo Boensma* (bedrijfsdirecteur).
- Deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek: Bert Cremers (deelraadvoorzitter), Marjan van der Hoek (projectleider Schiebroek).
- Gemeente Rotterdam, dS+V: Anneloes Nieuwenhuis (stedebouwkundig projectleider Schiebroek), Bas Verstijnen* (stedebouwkundig projectleider Schiebroek), Marien de Langen** (directeur).
- Gemeente Rotterdam, ontwikkelingsbedrijf (OBR): Bert Jonker.
- Início: Esmeralda van Tuinen (adviseur bewonerscommunicatie Eliotflat).

- Architecten Van Mourik: Joly van de Moosdijk (architect Walenburgerweg). Twee respondenten van bovengenoemde organisaties hebben aangegeven anoniem te willen blijven. De interviews vonden plaats in de periode van januari t/m mei 2009 en van november 2009 t/m januari 2010. Respondenten met een * zijn in de onderzochte periode in meerdere functies werkzaam geweest die relevant zijn voor dit onderzoek. Bij respondenten met een ** betreft het een telefonisch interview.

Aan het einde van het deelonderzoek is aanvullende informatie verzameld bij een aantal medewerkers van de corporatie. Als onderdeel van het onderzoek heb ik enkele sessies voor het in 2009 te ontwikkelen strategisch voorraadbeleid bijgewoond. Respondenten hebben voorafgaand aan publicatie een conceptversie van de rapportage ontvangen. Een aantal van hen heeft naar aanleiding daarvan nog aanvullende informatie aangeleverd. In een tweede ronde is ook een aantal niet geïnterviewde betrokkenen gevraagd om commentaar te geven op de conceptversie. Op basis van hun opmerkingen zijn enkele toevoegingen gedaan.

Samenvatting

“Als het beleid eenmaal is vastgesteld, dan is het alleen nog maar een kwestie van uitvoeren.” Deze uitspraak wordt in verschillende varianten door vele medewerkers van verschillende organisaties gebruikt. Het woord ‘alleen’ suggereert dat het maken van beleid meer aandacht krijgt dan de implementatie daarvan. Of implementatie werkelijk zo gemakkelijk kan worden afgedaan is de vraag. Als we implementeren van beleid zien als alle activiteiten die worden uitgevoerd om concrete maatregelen uit het beleid daadwerkelijk te realiseren, verdwijnt het woordje ‘alleen’ uit de eerste zin van deze paragraaf als sneeuw voor de zon. Tussen het opschrijven van een beleidsmaatregel en de realisatie daarvan zitten vele uren hard werken door medewerkers binnen en buiten de organisatie van de beleidsmakers. Zoals ook Day en Wensley (1983:86) benadrukken is dat proces ingewikkelder dan veel procesmodellen doen vermoeden. In procesmodellen zijn beleid en uitvoering nog wel van elkaar te scheiden. In de praktijk lopen beleid en uitvoering echter door elkaar heen. Onderzoek naar de uitvoering van beleid in de praktijk laat zien dat gedurende het proces nieuw beleid kan ontstaan dat de uitvoering van richting doet veranderen (Mintzberg, 2000:24; Pressman en Wildavsky, 1984; Selsky en Barton, 2000). Dat maakt van implementeren een lastig en tijdrovend proces.

Dit onderzoek heeft tot doel om een nuttige bijdrage te leveren aan zowel het wetenschapsgebied als de praktijk van de beleidsimplementatie. Binnen het wetenschapsgebied van de beleidsimplementatie is al lange tijd een discussie gaande tussen top-down en bottom-up benaderingen (Matland, 1995; O’Toole, 2000:267). Combinaties van top-down en bottom-up benaderingen komen de laatste jaren steeds meer in de belangstelling te staan (O’Toole, 2000:267). Met dit proefschrift wil ik een bijdrage leveren aan het overbruggen van de tegenstellingen tussen top-down en bottom-up modellen. De tweede doelstelling van dit onderzoek is om handvatten te ontwikkelen voor de implementatie van beleid in de praktijk. In de dagelijkse praktijk van woningcorporaties blijkt dat de implementatie van hun strategisch voorraadbeleid niet altijd voorspoedig verloopt (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2006, 2007; Nieboer, 2009). Dit onderzoek wil bijdragen aan het ontwikkelen van handvatten om deze praktijk te verbeteren. Daarbij ligt de nadruk op de verbinding tussen beleid en uitvoeringsproces, het nemen van beslissingen tijdens het uitvoeringsproces, en de condities waaronder soms bewust van beleid kan worden afgeweken. De handvatten zijn bedoeld voor professionals bij overheden en maatschappelijke organisaties in het algemeen, en woningcorporaties in het bijzonder.

Om de gestelde doelen te bereiken moet antwoord worden gegeven op de volgende centrale vraag: Op welke wijze verloopt het implementatieproces van strategisch voorraadbeleid bij woningcorporaties, en op welke wijze kan dit proces zodanig worden verbeterd, dat zowel het voorgenomen beleid als nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten daarin een plek krijgen?

Deze vraag is in dit proefschrift vertaald naar de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid?
2. Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?
3. Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?
4. Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid?
5. Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan. Hierbij is literatuur uit de implementatiewetenschap en aanverwante wetenschappen benut. Parallel aan het literatuuronderzoek zijn vier cases onderzocht. Bij vier corporaties is het verloop van het implementatieproces in beeld gebracht. Geïnspireerd op de Actor-Netwerk Theorie (Latour, 2005) zijn de cases op een open wijze tegemoet getreden met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Door documentenstudie en interviews met betrokkenen zijn de gebeurtenissen tijdens het uitvoeringsproces in kaart gebracht. De resultaten uit de cases worden in het reflectiedeel van dit proefschrift in verband gebracht met de literatuur over beleidsimplementatie. Op deze wijze kan dit onderzoek naar de implementatie van strategisch voorraadbeleid bij vier corporaties ook nuttige inzichten opleveren voor andere corporaties, andere maatschappelijke organisaties en overheden.

Literatuur

Sinds de jaren zeventig is het onderzoek naar de implementatie van beleid een onmiskenbaar onderdeel van de wetenschap. Het is echter vrijwel onmogelijk om op basis van de actuele stand van de literatuur over beleidsimplementatie eenduidige en gedetailleerde verwachtingen uit te spreken over het verloop van uitvoeringsprocessen. Hill en Hupe (2009:57-79) presenteren de actuele literatuur in de eerste plaats als een debat waarin zeer verschillende opvattingen en conclusies aan de orde komen. Ook van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde literatuur is een groot deel niet zonder meer met elkaar verenigbaar. In de literatuur zijn op hoofdlijnen drie stromingen zichtbaar: top-down, bottom-up en synthesen.

Top-down benaderingen zien conforme uitvoering van beleid als het doel van de implementatiefase. Zij brengen op verschillende manieren de variabelen of condities in kaart waaronder het beleid in het uitvoeringsproces

terecht zal komen (vgl. Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989). De bekende studie van Pressman en Wildavsky liet al in de jaren zeventig zien wat er allemaal mis kon gaan bij het implementeren van beleid. Zij hielden een pleidooi om het aantal schakels in het implementatieproces te beperken zodat de kans op conforme beleidsuitvoering kon worden vergroot. Andere auteurs hebben getracht deze schakels in modellen te vangen (zie bijvoorbeeld Van Meter en Van Horn, 1975). Zij zoeken de verklaring voor afwijken van beleid in variabelen en condities in de omgeving van het uitvoeringsproces. Om een beleid uit te kunnen voeren mogen er volgens de top-down benadering geen fouten zitten in het ontwerp van het beleid, moet de uitvoering van beleid op een goede manier worden begeleid en mogen de condities waaronder het beleid is opgesteld niet tijdens het proces veranderen (vgl. Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1989).

Bottom-up benaderingen bekijken de implementatie van beleid op een geheel andere manier. Zij nemen de uitvoerenden als het startpunt van de analyse. Op basis daarvan geloven zij niet dat beleid echt sturend kan zijn in uitvoeringsprocessen (Waetherly en Lipsky, 1978:172). Volgens auteurs binnen de bottom-up benadering zijn het de uitvoerenden zelf die bepalen waar zij in hun werk wel en niet rekening houden (vgl. Lipsky, 1980). Ook kan de introductie van spontane vormen van beleid de rol van het beleid in dagelijkse beslissingen verstoren (Mintzberg en Jørgensen, 1987). Sommige bottom-up theorieën koppelen implementatie zelfs geheel los van beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor Barret en Fudge (1981) die implementatie definiëren als 'iets gedaan krijgen'.

In recente literatuur over implementatie van beleid wordt steeds vaker gezocht naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). Wanneer we ons concentreren op deze modellen blijkt dat syntheses verschillende betrokkenen bij het uitvoeringsproces gelijkwaardiger benaderen. Dit komt vooral naar voren bij de netwerkbenadering (Scharpf, 1978:347). Daarnaast wordt het uitvoeringsproces in recente benaderingen veelal als een proces in de tijd beschouwd. Dit is vooral het geval bij heen- en terugdenken (vgl. Elmore, 1979, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1992; Hoppe et al., 1998) en bij het organiseren in scripts (vgl. Barley, 1986).

Vier cases

Het veldwerk voor dit proefschrift is uitgevoerd bij vier verschillende corporaties. Groenveld Wonen is een kleine corporatie die opereert in een landelijke gemeente. Bo-Ex en Leyakkers zijn middelgroot. Waar Bo-Ex in het stedelijk gebied werkt, telt het werkgebied van Leyakkers vier landelijke gemeenten. Vestia Rotterdam Noord is onderdeel van een van de grootste corporaties van Nederland: Vestia Groep.

Bij de onderzochte corporaties zijn in totaal vijftien concrete maatregelen onderzocht. Deze maatregelen, het bijbehorende beleid en de daadwerkelijke

Tabel 1 Voorgenomen beleid en realisatie

Maatregel	Voorgenomen beleid	Daadwerkelijk gerealiseerd
<i>Groenveld Wonen</i>		
Beuckelaer	Geschikt maken voor senioren.	De maatregel uit het beleid is uitgevoerd. Er zijn meer voorzieningen voor ouderen gerealiseerd dan in eerste instantie voorgenomen.
Nieuwbouw Molenwijk	Op bestaand sportveld nieuwe woningen bouwen voor ouderen.	Er zijn eengezinswoningen gerealiseerd.
Mutatieonderhoud Molenwijk	Plattegrondwijziging doorvoeren bij mutatie.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
Prinses Amaliagebouw	Focus in nieuwbouw ligt op combinaties van wonen en zorg.	In een gebouw met in totaal 30 appartementen is een ADL-zorgconcept gerealiseerd.
<i>Bo-Ex</i>		
Van 4 naar 3 kamers	Meer woningen geschikt maken voor kleine huishoudens.	De maatregel is tijdens de uitvoering ontwikkeld als uitwerking van het voorgenomen beleid. De maatregel is uitgevoerd, maar op kleinere schaal dan in eerste instantie beoogd.
Verkoopbeleid	Verkopen van woningen in een aantal complexen.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
Noordzeestraat	Sloop van de bestaande woningen gevolgd door nieuwbouw.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
<i>Leyakkers</i>		
Basiskwaliteit	Onderdelen van basiskwaliteit bij onderhoud in woningen toepassen.	De meeste onderdelen van de basiskwaliteit worden inderdaad gerealiseerd.
De Schakel	Leyakkers heeft 'ja, mits'-houding ten opzichte van vragen van belanghouders.	Sociaal-cultureel Centrum is gerealiseerd naar aanleiding van vraag belanghouders.
Woningtoewijzing	Elk jaar 40% toewijzen aan jongeren en ook 40% aan senioren.	De doelen zijn in de meeste jaren niet gehaald. Vooral toewijzing aan ouderen blijft achter bij de doelstelling.
Vendelierhof	Verbeteren leefbaarheid door bouwkundige maatregelen en aanpak buitenruimte.	De maatregel uit het beleid is gerealiseerd.
<i>Vestia Rotterdam Noord</i>		
Schiebroek-Zuid	In eerste instantie: kleinschalige verbeteringen. Vanaf 2004 was het beleid gericht op integrale herstructurering.	Het beleid van kleinschalige verbeteringen in de wijk is in 2004 opzij geschoven. De integrale herstructurering is in 2008 op de lange baan geschoven.
Eliotflat	Woningen geschikt maken voor senioren.	Het doel is gehaald, maar niet op het hoge ambitieniveau waar in het begin van de planvorming aan werd gedacht.
Acquisitie	Aankoop van woningen in Bergpolder (beleid sinds 1999).	In 2008 is begonnen met het aankopen van panden in de wijk.
Walenburgerweg	Vestia richt zich op de doelgroep jongeren.	De woningen in het project Walenburgerweg zijn bestemd voor jongeren.

realisatie zijn opgenomen in tabel 1. Soms worden deze concrete maatregelen ook daadwerkelijk zo gerealiseerd. Andere keren worden op een andere wijze dan vooraf bedacht de globale doelen van het beleid gerealiseerd. In een aantal gevallen blijkt dat de uitvoering stopt tijdens het proces. Ook worden vaak andere zaken dan het voorgenomen beleid zelf gerealiseerd.

Wanneer we inzoomen op de manier waarop de implementatieprocessen zijn verlopen zien we grote verschillen tussen de onderzochte corporaties. Het implementatienetwerk waarin zij opereren om de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid gestalte te geven is hieronder per corporatie getypeerd.

Groenveld Wonen: korte lijnen en volharding

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Groenveld Wonen verloopt, kunnen we dat typeren als een proces met korte lijnen en volharding. In de uitvoering van maatregelen gedurende het mutatieproces valt bijvoorbeeld op dat dit zonder veel automatisering relatief soepel verloopt. Dit is mede mogelijk doordat de medewerkers die bij dit werkproces betrokken zijn fysiek dicht bij elkaar zitten, en zo de werkzaamheden goed kunnen afstemmen. Korte lijnen zijn er ook elders in het implementatienetwerk. Groenveld is een kleine gemeente, waar gemeentebestuur, politiek, maatschappelijk middenveld en een deel van de burgers elkaar zeer regelmatig tegenkomen. Bij de renovatie van complex Beuckelaer bleek bijvoorbeeld hoe kort de lijnen waren tussen buurtbewoners en de lokale afdeling, politici en bestuurders van de Middenpartij. In de discussies rond het realiseren van een ADL-zorgcluster bleek hoe de korte lijnen in het bestuurlijke circuit in Groenveld ervoor zorgden dat er veel bemoeienis was met de voortgang van het project. Volharding is het tweede deel van de typering van Groenveld Wonen. De corporatie, en met name haar directeur, is erg vasthoudend als het gaat om de realisatie van gestelde doelen. Dat bleek met name bij de renovatie van het complex Beuckelaer. Ondanks de tegenvallers – vooral in het begin van het project – is deze renovatie toch doorgezet. En ook de realisatie van woningen op het Prinses Amaliaterrein is niet zonder slag of stoot verlopen. Bij de nieuwbouw op een sportveld in Molenwijk moest Groenveld Wonen in de discussie met de gemeente uiteindelijk het onderspit delven. Hier zijn uiteindelijk geen woningen voor senioren, maar voor gezinnen gerealiseerd.

Bo-Ex: kleine stappen voorwaarts met inhoud en proces

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Bo-Ex verloopt is te zien dat Bo-Ex tijdens het uitvoeringsproces in kleine stappen steeds inhoudelijke en procesmatige verbeteringen doorvoert. In 2003 stelde Bo-Ex voor het eerst een strategisch voorraadbeleid op in de vorm zoals dat sinds het einde van de jaren negentig gebruikelijk is geworden. Gedurende het uitvoeringsproces is een aantal thema's uit het beleid verder uitgewerkt. In het beleid uit 2003 was er bijvoorbeeld nog geen aandacht voor de mogelijkheden van relatief kleine ingrepen in woningen. Op aangeven van een wijkteam werd dit later wel opgepakt. De doelstelling om meer woningen geschikt te maken voor kleine huishoudens werd toen geconcretiseerd in het plan om in een aantal complexen het aantal kamers per woning te verminderen middels het verwijderen van een tussenwand. Een andere inhoudelijke verbetering die gedurende het uitvoeringsproces heeft plaatsgevonden betreft het verkoopbeleid. In 2003 was het verkoopbeleid, dat puur op financiële gronden was opgesteld, zonder aanpassingen overgenomen in het strategisch voorraadbeleid. Bij latere actualisaties werd het verkoopbeleid – conform het doel van strategisch voorraadbeleid – meer integraal bekeken vanuit

een financiële en volkshuisvestelijke invalshoek. Naast de inhoudelijke verfijningen wordt gedurende het uitvoeringsproces bij Bo-Ex ook gewerkt aan procesmatige verbeteringen in de organisatie. Dit gebeurt in de eerste plaats vanuit de invalshoek van het kwaliteitsbeleid. Bo-Ex werkt met het INK-model, heeft meegedaan aan een visitatie en is houder van het KWH-huurlabel. Bo-Ex heeft een kwaliteitsmanager in dienst die de verbetering van werkprocessen ondersteunt. Wanneer men bij de uitvoering van het project in de Noordzeestraat het gevoel krijgt dat de communicatie tussen de projectgroep en het managementteam beter kan, wordt het werkproces voor dergelijke projecten in een aantal sessies door betrokkenen onder de loep genomen. In 2008 leidt dat tot een aantal verbeteringen en aanvullingen op het bestaande werkproces voor de uitvoering van sloop/nieuwbouwprojecten uit het voorraadbeleid.

Leyakkers: homogeen en betrokken

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Leyakkers verloopt, kunnen we dat typeren als homogeen en betrokken. Het implementatienetwerk is homogeen in de zin dat Leyakkers er zelf een stevig stempel op drukt. In vergelijking met de andere onderzochte corporaties heeft Leyakkers meer mogelijkheden aan haar eigen beleid vast te houden. Niet in de laatste plaats is dat een gevolg van de invloed die belanghouders door de 'ja, mits'-houding op de beleidsvorming van Leyakkers hebben. Daarnaast speelt ook mee dat Leyakkers veel maatregelen uitvoert waar bewoners veel minder sterk bij betrokken zijn dan bij maatregelen als grootschalige renovaties en sloop. Ook speelt mee dat Leyakkers te maken heeft met meerdere kleinere gemeenten in haar werkgebied. Verder had Leyakkers in de onderzochte periode een ruime financiële positie. Betrokkenheid uit zich bij Leyakkers door de sterke focus op het realiseren van maatschappelijk vastgoed. Het project De Schakel is een van de voorbeelden daarvan. De betrokkenheid van Leyakkers komt ook naar voren bij de meer algemene 'ja, mits'-houding. Het beleid van Leyakkers is erop gericht om op vragen van belanghouders altijd het antwoord 'ja, mits' te kunnen geven. De mits wordt daarbij in de praktijk vooral financieel ingevuld. Bij het project De Schakel is de 'ja, mits'-houding het meest prominent. De directeur bracht Leyakkers daar zelfs proactief in beeld in de discussie rond het realiseren van een nieuw sociaal-cultureel centrum. Dat leidde uiteindelijk tot de vraag of Leyakkers de ver- en nieuwbouw van het gebouw wilde realiseren.

Vestia in Rotterdam Noord: diffuus en complex

Wanneer we kijken naar de manier waarop het uitvoeringsproces bij Vestia Rotterdam Noord verloopt, kunnen we dat typeren als diffuus en complex. Er zijn vier factoren die aan deze typering bijdragen. In de eerste plaats is dat de interne organisatie. Vestia Rotterdam Noord maakt het strategisch voorraadbeleid maar heeft ook te maken met algemene doelen van Vestia Groep. Ves-

tia Groep heeft bovendien een stem bij de uitvoering van concrete maatregelen omdat zij investeringsbeslissingen van de deelbedrijven moet goedkeuren. Verder is er de rol van Estrade, de interne projectontwikkelaar. Formeel wordt Estrade als projectontwikkelaar uitsluitend uitvoerend ingezet. Estrade heeft daarnaast echter ook een vrije rol in het zoeken van kansen die passen in de strategie van Vestia Groep. Een tweede factor is de bestuurlijke indeling van Rotterdam. Ook buiten de eigen organisatie is de wereld in Rotterdam verre van overzichtelijk. Vestia Rotterdam Noord heeft te maken met deelgemeenten en een centraal gemeentebestuur die op een wisselende manier de taken op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening verdelen. Waar Vestia Rotterdam Noord zelf direct contact heeft met de deelgemeenten, verloopt het contact met andere onderdelen van de gemeente Rotterdam, deels buiten het zicht van Vestia Rotterdam Noord, via Estrade en Vestia Groep. De derde factor is het personeel. De vele personele wisselingen – zowel bij Vestia als bij belanghouders – bemoeilijkt de uitvoering van het voorraadbeleid omdat hierbij kennis over de lopende uitvoeringsprocessen verloren gaat. Ten vierde wordt de complexiteit van het implementatienetwerk verder opgevoerd door de opgaven zelf. Schiebroek viel in Rotterdam bijvoorbeeld precies tussen wal en schip tussen de wijken waarin geen grootschalige ingrepen nodig zijn, en de wijken waarvoor subsidie beschikbaar is voor dergelijke ingrepen. Ook de realisatie van de projecten in de Eliotflat en aan de Walenburgerweg bleek inhoudelijk een lastige puzzel.

Conclusies

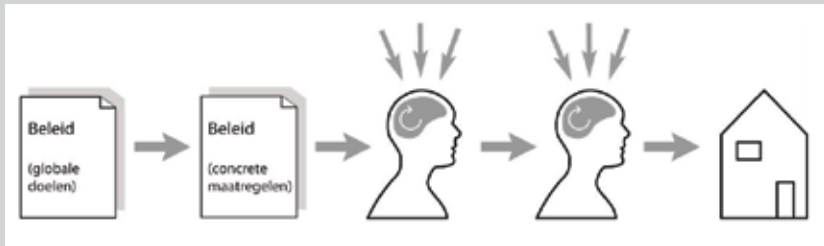
Hierboven is de literatuur en de data uit de cases gepresenteerd. In het onderstaande breng ik deze twee bronnen bij elkaar bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Op welke manier komt voorgenomen beleid terecht in de uitvoeringsprocessen van concrete maatregelen uit het voorgenomen beleid?

Het beleid waarvan de implementatie in deze studie is onderzocht bevindt zich in eerste instantie in papieren beleidsdocumenten. Om ervoor te zorgen dat dit voorgenomen beleid uiteindelijk invloed heeft op de tastbare resultaten van het uitvoeringsproces moet het beleid zich verplaatsen. De verplaatsing van papier naar de tastbare resultaten verloopt via meerdere tussenstops in de uitvoeringsprocessen binnen en buiten de organisatiegrenzen van de corporatie. Binnen de bestaande kennis over het verplaatsen van beleid van papier naar uitvoeringsprocessen komen het gebruik van inscripties (Latour, 1987) en kennismanagement (Alavi en Leidner, 2001) naar voren. Op basis van de cases kan dit worden ingevuld in termen van het concept van translatie. Translatie wordt door Callon en Latour (1981:279) omschreven als “all the negotiations, intrigues, calculations, acts of persuasion and violence, thanks to which an actor or force takes, or causes to be conferred on itself,

Ontwerp
Jenny Poelen

Figuur 1 Translaties tussen globale doelen en het resultaat op straat



authority to speak or act on behalf of another actor or force.” In het geval van implementatie van beleid gaat het er daarbij om dat het beleid op papier dusdanig door het implementatienetwerk wordt verplaatst, en daarbij verandert, dat het beleid uiteindelijk onderdeel uitmaakt van het gerealiseerde eindresultaat. Vanuit de cases kunnen op hoofdlijnen een aantal vormen van gecontroleerde translatie worden onderscheiden, waarmee corporaties de verplaatsing en verandering van beleid proberen te sturen (zie figuur 1).

In de eerste plaats worden door corporaties middelen ingezet om van globale doelen concrete maatregelen te maken. Hiervoor worden in beleidsplannen argumentatielijnen opgezet. Ook wordt gebruik gemaakt van het kwantificeren van globale doelen, zodat deze naast de optelsom van concrete maatregelen gelegd kunnen worden. Om het voorgenomen strategisch voorraadbeleid vervolgens in de tweede gecontroleerde translatie te verplaatsen van de papieren beleidsdocumenten naar de verschillende uitvoeringsprocessen zijn verbindingsmiddelen nodig. Onder meer begrotingen, automatisering (zie ook Bovens en Zouridis 2002) en personen worden hiervoor ingezet (vgl. Mintzberg 1983). Zo komt beleid terecht in beslispunten, de plaatsen waar dagelijkse beslissingen worden genomen over de koers van de uitvoering. In beslispunten worden daarna – als derde gecontroleerde translatie – op basis van de input uit het beleid en andere betrokken actanten¹⁶ keuzes gemaakt over het vervolg van het uitvoeringsproces. Vaak zijn de uitkomsten van een beslispunt weer input voor andere beslispunten. De verbinding tussen beslispunten komen op een vergelijkbare manier tot stand als de verbinding tussen beleid en beslispunten. Door professionals in de uitvoering wordt het beleid uiteindelijk verplaatst van een beslispunt naar een tastbaar resultaat zoals een nieuw appartementencomplex voor ouderen of een gewijzigde plattegrond van bestaande eengezinswoningen. Daarmee is de verplaatsing en verandering van het beleid voltooid en is het beleid onderdeel geworden van het eindresultaat.

Wat bepaalt de rol die het voorgenomen beleid speelt bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?

Wanneer het beleid goed verbonden is met de beslispunten in het uitvoeringsproces kan het invloed uitoefenen op de uitkomst van dagelijkse beslissingen. Welke rol het beleid speelt verschilt per beslispunt, en is afhan-

¹⁶ Het begrip actant gebruik ik in dit proefschrift als neutrale aanduiding voor een actor of een factor die invloed heeft op het uitvoeringsproces (vgl. Greimas en Courtés, 1982:5). Zie ook paragraaf 3.1.

kelijk van vier zaken. In de eerste plaats zijn kenmerken van het beleid zelf van belang. Wanneer het beleid inhoudelijk sterk is, zal het in het algemeen minder tegenkrachten ontmoeten bij dagelijkse beslissingen (O'Toole, 1986). Om het verbinden van beleid en uitvoeringsprocessen makkelijker te maken is het verder nodig om beleid duidelijk en specifiek te maken (Cleaves, 1980), en om het beleid te baseren op principes van heen- en terugdenken (Elmore, 1985). Ook is het nodig om beleid voldoende flexibel te maken, om het mogelijk te maken dat afwijkingen tijdens het uitvoeringsproces worden teruggekoppeld naar de beleidsvorming. In de tweede plaats is het wel of niet inzetten van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten van invloed op de rol die het beleid speelt in dagelijkse beslissingen. In de cases speelt het beleid door het ontbreken van verbindingsmiddelen vaak geen rol bij dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces. De derde invloed op de rol van beleid in dagelijkse beslissingen is de 'geografie' van beslispunten. Deze invloed komt voort uit ligging en bereikbaarheid van beslispunten in het implementatienetwerk. Invloed op delen van het implementatienetwerk dat zich buiten de eigen organisatie bevindt moet steeds opnieuw bevochten worden. Sommige dagelijkse beslissingen zijn daardoor moeilijk door het strategisch voorraadbeleid van de woningcorporatie te beïnvloeden. Het vierde aspect is het gewicht van beleid en andere actanten. Een beslispunt kan daarbij vergeleken worden met een balans. Het voorgenomen beleid en ondersteunende actanten worden met behulp van die balans afgewogen tegen de actanten die het voorgenomen beleid juist tegenwerken. Soms zijn bepaalde actanten dusdanig zwaarwegend dat de beslisser in een beslispunt wordt gedwongen een bepaalde keuze te maken. Door het voorgenomen beleid op meerdere manieren met een beslispunt te verbinden zal het voorgenomen beleid zwaarder wegen. Ook ondersteunende actanten kunnen helpen om de balans in beslispunten te laten doorslaan in het voordeel van het voorgenomen beleid.

Hoe spelen actoren en factoren – anders dan het beleid zelf – een rol bij de dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces?

O'Toole (1986) telt in een review van de implementatieliteratuur meer dan 300 variabelen met invloed op het uitvoeringsproces. In elk beslispunt waarin in het uitvoeringsproces dagelijkse beslissingen worden genomen, worden actanten tegen elkaar afgewogen. In beslispunten waarop het voorgenomen beleid invloed heeft kunnen daarnaast ook actanten van invloed zijn die het voorgenomen beleid ondersteunen. Aan de andere kant kunnen ook actanten actief zijn die het voorgenomen beleid juist tegenwerken. Het gewicht van de (optelsom van) actanten bepaald uiteindelijk naar welke kant de balans doorslaat.

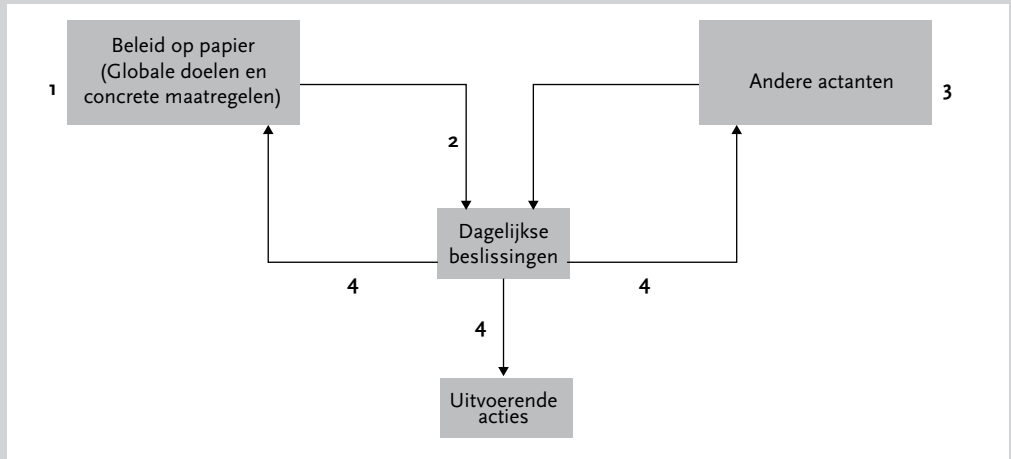
De belangrijkste actanten die naast het beleid invloed hebben op beslispunten zijn in te delen in vijf groepen. In de eerste plaats zijn er actanten die voortkomen uit het brein van de beslisser(s) in beslispunten. Zulke actan-

ten zijn bijvoorbeeld de karaktereigenschappen van de beslisser(s). Een tweede groep is het gedrag van betrokkenen zoals leidinggevendenden, collega's, medewerkers van andere organisaties en bewoners. De derde groep bestaat uit actanten die in papieren vorm invloed uitoefenen op beslispunten. Voorbeelden zijn wet- en regelgeving, convenanten, prestatieafspraken, beleid en andere relevante informatie. Een vierde categorie actanten wordt gevormd door fysieke objecten: de technische staat en mogelijkheden van de materialen die bij een beslispunt betrokken zijn. Volgens Greimas en Courtés (1982:5) kunnen ook dieren gezien worden als actanten die andere actanten beïnvloeden. In de cases spelen zij slechts een marginale rol: soms kunnen ze het afgeven van bouwvergunningen in de weg staan.

Actanten kunnen het voorgenomen beleid zowel ondersteunen als tegenwerken. Het tegenwerken van beleid door andere actanten komt echter het meeste voor. Tegenwerking heeft verschillende consequenties. Veel actanten die het voorgenomen beleid tegenwerken komen in de cases niet verder dan het vertragen van de uitvoering. Voorbeelden zijn diverse discussies over de toepassing van regelgeving, en juridische protesten van omwonenden. Er zijn ook voorbeelden van actanten die er wel in slagen de koers van het uitvoeringsproces substantieel te veranderen. Voorbeelden zijn de vragen van zorginstellingen aan Groenveld Wonen en Bo-Ex. Er zijn in de cases slechts enkele actanten gevonden die de implementatie van het strategisch voorraadbeleid helemaal onmogelijk maken. Dit gebeurde in Groenveld, waar de gemeente een stokje stak voor de bouw van ouderenwoningen in Molenwijk.

Hoe ziet een synthese van top-down en bottom-up benaderingen van implementatie eruit, wanneer deze wordt gebaseerd op de in dit onderzoek verzamelde data over de implementatie van strategisch voorraadbeleid?

Deze onderzoeksvraag sluit aan bij de algemene trend dat er steeds vaker gezocht wordt naar syntheses van top-down en bottom-up benaderingen (Pulzl en Treib, 2006; Hill en Hupe, 2009:58-62). In veel recente theorievorming zijn elementen van beide benaderingen met elkaar gecombineerd tot een nieuw geheel. Wanneer we ons concentreren op deze nieuwe modellen blijkt dat deze syntheses de verschillende betrokkenen bij het uitvoeringsproces gelijkwaardiger benaderen. In de cases zien we dat veel actanten in ieder geval gelijkwaardig zijn in de zin dat ze invloed uitoefenen op beslispunten in het uitvoeringsprocessen. Het is een logistieke opgave om ook het beleid bij die beslispunten een rol te laten spelen. De kunst is om beleid op het juiste moment in de juiste vorm op de juiste plaats te krijgen. In de logistieke keten van de beleidsimplementatie is een aantal verplaatsingen waar te nemen die de onderzochte corporaties impliciet volgen. Beleid in de vorm van globale doelen wordt daarbij verplaatst naar overzichten van concrete maatregelen. Deze maatregelen worden vervolgens verplaatst naar beslispunten in het uitvoeringsproces. In het uitvoeringsproces ontstaan ketens van beslis-

Figuur 2 Balansmodel voor de implementatie van beleid

1. Het voorgenomen beleid op papier bestaat uit globale doelen (missie/visie) en bijbehorende concrete maatregelen.
2. Via verbindingsmiddelen reist het beleid door de organisatie naar de plaatsen waar dagelijkse beslissingen worden genomen.

3. Naast het beleid op papier zijn ook andere actanten input voor dagelijkse beslissingen in het uitvoeringsproces.
4. Dagelijkse beslissingen in beslispunten leiden tot dagelijkse acties en/of terugkoppelingen naar beleid; andere actanten en dagelijkse beslissingen later in het proces.

punten die met elkaar verbonden zijn. Uiteindelijk volgt vanuit een beslispunt een actie die mede bepalend is voor het resultaat van het uitvoeringsproces. In de synthese van implementatie als logistiek proces komen zowel top-down als bottom-up invloeden naar voren. Enerzijds geeft de benadering van implementatie als logistiek proces aan dat beleid van papier naar het werkproces gebracht kan worden. Aan de andere kant is het ook zo dat de medewerkers in dat werkproces keuzes kunnen maken die de mate van implementatie van het beleid beïnvloeden.

Op welke manier kan voorgenomen beleid met het uitvoeringsproces worden verbonden, waarbij tegelijkertijd recht gedaan wordt aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten tijdens het uitvoeringsproces?

Top-down en bottom-up benaderingen verschillen van inzicht over de mate waarin het wenselijk is om tijdens het uitvoeringsproces tegemoet te komen aan andere actanten dan het beleid. Top-down benaderingen gaan ervan uit dat de implementatie van beleid pas succesvol is wanneer het voorgenomen beleid conform is gerealiseerd. Mazmanian en Sabatier (1981) stellen zelfs dat gelijkblijvende omstandigheden een van de condities is voor geslaagde beleidsuitvoering. Vanuit bottom-up benaderingen wordt benadrukt dat het afwijken van voorgenomen beleid lang niet altijd slecht hoeft te zijn (Mintzberg en Jørgensen, 1987). Om het dilemma van uitvoeren versus bewust afwijken van beleid een goede plaats te geven binnen een corporatie is in dit proefschrift een balansmodel ontwikkeld. Dit balansmodel bevat drie aanbevelingen aan corporaties: veranker beleid door het inzetten van verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten, sta open voor andere actanten en koppel de uitkomsten van dagelijkse beslissingen terug naar het beleid en andere actanten.

ten. Een visuele uitwerking van het balansmodel is weergegeven in figuur 2.

Verbindingsmiddelen en ondersteunende actanten vormen het eerste onderdeel van het balansmodel. Via verbindingsmiddelen zoals een begroting, automatisering en personen kan beleid zich verplaatsen van papier naar beslispunten in het uitvoeringsproces. In die beslispunten komt beleid in contact met andere actanten. Om het beleid beter te verankeren kunnen daarbij ondersteunende actanten worden ingezet en betrokken. Daarna worden verbindingen gelegd tussen verschillende beslispunten. Door de professionals in een organisatie wordt uiteindelijk de verbinding gelegd tussen beslispunten in het werkproces en de resultaten van het uitvoeringsproces. Hiervoor plegen ze telefoontjes, sturen e-mails, vragen bouwvergunningen aan, komen de afspraken uit de notulen van werkoverleggen na, enzovoort, enzovoort.

Dagelijkse beslissingen zijn het tweede belangrijke onderdeel van het balansmodel. In de beslissingen die tijdens uitvoeringsprocessen dagelijks worden genomen komen het beleid – indien goed verbonden – en andere actanten samen. Soms wordt besloten dat beleid en andere actanten naast elkaar kunnen bestaan, maar vaker is dat niet het geval. Dan wordt in dagelijkse beslissingen vastgesteld dat of het beleid, of een of meer andere actanten aanpassingen moet ondergaan. En soms ontkomt een beslisser in het uitvoeringsproces er niet aan om het beleid of een andere actant zelfs non-existent te verklaren.

Na het nemen van dagelijkse beslissingen is duidelijk in hoeverre het beleid wordt uitgevoerd. Ook is bekend of andere actanten veranderingen moeten ondergaan. Het derde onderdeel van het balansmodel is het terugkoppelen van deze informatie. Wanneer in het uitvoeringsproces is besloten een maatregel niet of anders uit te voeren, kunnen zo de consequenties voor het papieren beleid in kaart worden gebracht. En wanneer een andere actant veranderd moet worden om de uitvoering van het beleid te kunnen vervolgen, is het nodig om deze verandering ook daadwerkelijk door te voeren. Denk bijvoorbeeld aan de aanpassing van een bestemmingsplan.

Tot besluit: een kwestie van uitvoeren

In de discussie over woningcorporaties en andere maatschappelijke instellingen en overheden wordt steeds vaker getwijfeld aan de doelmatige besteding van het geld dat hen ter beschikking staat (Ministerie van Financiën, 2010; Centraal Planbureau, 2010). Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat het vermogen van de corporaties steeds lastiger te verzilveren is in de vorm van kasmiddelen en investeringsruimte (CFV, 2010). Door deze ontwikkelingen wordt het voor corporaties steeds belangrijker om grip te krijgen en te houden op het implementatieproces van haar beleid. Het uitvoeren van voorgenomen strategisch voorraadbeleid is echter een complexe zaak. In de praktijk van de onderzochte cases blijkt dat veel beleid niet verbonden is met beslispunten in het uitvoeringsproces en daarom niet wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd blijkt

ook dat er na de vaststelling van het beleid vaak zinvolle nieuwe inzichten kunnen ontstaan die het uitvoeringsproces van richting doen veranderen. Het balansmodel kan een hulpmiddel zijn bij het vinden van de balans tussen deze twee inzichten. Het toepassen van het balansmodel kan voor corporaties bestaan uit het gebruik van verbindingsmiddelen, het inbedden van procesvereisten voor een zorgvuldige afweging in uitvoeringsprocessen, en het mogelijk maken van een voortdurende terugkoppeling van afwijkingen, zodat het beleid voortdurend aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten kan worden aangepast. Op deze manier kan het balansmodel een bijdrage leveren aan het doelmatiger werken door woningcorporaties.

Summary

To balance between effectuation and deliberate departure from policy

The implementation of housing stock policy by housing associations

Ritske Dankert

“Once the policy is in place, it is simply a question of implementation.” Variations on this statement are often used by many people working in a range of different organisations. The word ‘simply’ suggests that the development of policy is given greater priority than its actual implementation. But this raises the question of whether implementation can be so easily dismissed. If we consider the implementation of policy as all the activities that need to be achieved in order to actually realise concrete measures on the basis of the policy, the word ‘simply’ no longer seems in any way appropriate. There are many hours of hard work on the part of employees within and outside the policy-making organisation between the writing of the policy measure and its ultimate realisation. As Day and Wensley (1983:86) are eager to stress, this process is more complex than many process models would lead one to suspect. Within process models, there is still a distinction between policy and its implementation. In practice however, policy and implementation tend to overlap. Research into the implementation of policy in practice reveals that new policy can emerge in the course of the process that changes the direction of the ultimate implementation (Mintzberg, 2000:24; Pressman and Wildavsky, 1984; Selsky and Barton, 2000). The result is an implementation process that is difficult and time-consuming.

The aim of this study is to make a useful contribution both to the academic discipline and practical policy implementation. In the literature devoted to policy implementation there has been a long-running debate between top-down and bottom-up approaches (Matland, 1995; O’Toole, 2000:267). In recent years, there has been increasing interest in combinations of top-down and bottom-up approaches (O’Toole, 2000:267). In this thesis, I aim to help bridge the opposition between top-down and bottom-up models. The second aim of this study is to develop guidelines for the implementation of policy in practice. In the everyday practice of housing corporations, it appears that the implementation of their strategic housing stock policy has not always proceeded smoothly (Centraal Fonds Volkshuisvesting [Central Fund for Public Housing], 2006, 2007; Nieboer, 2009). This study aims to help develop guidelines for improving this practice. In this, the focus will be on the connection between policy and the process of implementation, decision-making during the implementation process and the conditions in which it is sometimes possible to deliberately depart from policy. The guidelines are intended for professionals in government bodies and civil-society organisations in general

and housing corporations in particular.

For the objectives of this study to be achieved, the following key question must be answered: How does the process of implementing strategic housing stock policy work in housing corporations and how can it be improved in order to ensure that both the intended policy and new developments and understanding are taken into account?

In this thesis, this question has been divided into the following five research questions:

1. How does the intended policy find its way into the processes of implementation of concrete measures based on the intended policy?
2. What determines the role played by intended policy in the day-to-day decisions made during the implementation process?
3. How do the various actors and factors, aside from the policy itself, play a role in the day-to-day decisions made during the implementation process?
4. What form does a synthesis of top-down and bottom-up approaches to implementation take, when based on the data on the implementation of strategic housing policy collected in this study?
5. How can intended policy be linked to the implementation process whilst at the same time taking account of new developments and new understanding that emerges during the implementation process?

In order to answer the research questions, a literature review was conducted. This examined literature relating to implementation and other related disciplines. At the same time as the literature review, four case studies were also conducted. The progress made during the implementation process in four housing corporations was assessed. Inspired by the Actor-Network Theory (Latour, 2005), an open approach was adopted to assessing the case studies using qualitative research methods. The events that occurred during the implementation process were identified by means of a study of documentation and interviews with those involved. The results from these case studies are linked to the literature on policy implementation in the reflective section of this thesis. This will enable this research to be used to provide useful guidance for other housing corporations, other civil-society organisations and government bodies.

Literature

Since the 1970s, research into the implementation of policy has been a key component of academic study. However, based on the latest insights from the literature on policy implementation, it is virtually impossible to make any clear or detailed forecasts for how implementation processes will proceed. Hill and Hupe (2009:57-79) portray the latest developments in the literature primarily as a debate involving extremely varied views and conclusions. Even the literature presented in Chapter 2 is to a large extent mutually irrec-

oncilable, at least at first glance. However, it is possible to identify three broad trends in the literature: top-down, bottom-up and syntheses approaches.

Top-down approaches see the congruent implementation of policy as the main aim of the implementation phase. They adopt various different methods to identify the variables or conditions in which policy becomes part of the implementation process (c.f. Van Meter and Van Horn, 1975; Mazmanian and Sabatier, 1989). As early as the 1970s, the famous study by Pressman and Wildavsky demonstrated just what can go wrong in policy implementation. They called for the number of links in the implementation process to be limited in order to increase the likelihood of congruent implementation of policy. Other authors have attempted to create models to represent these links (see, for example, Van Meter and Van Horn, 1975). They seek to identify an explanation for departures from policy in the form of variables and conditions in the implementation process environment. In order to implement a policy according to the top-down approach, the policy design must be without errors, there must be effective supervision of the policy implementation process and the conditions in which the policy was devised must not change during the process (c.f. Van Meter and Van Horn, 1975; Mazmanian and Sabatier, 1989).

Bottom-up approaches adopt a completely different perspective to the implementation of policy. They take the implementing parties as the starting point of their analysis. On that basis, they do not believe that policy can truly direct processes of implementation (Waetherly and Lipsky, 1978:172). According to authors who favour the bottom-up approach, it is the implementing parties themselves who determine which factors they do or do not take into account in their work (c.f. Lipsky, 1980). The introduction of spontaneous forms of policy can also disrupt the role played by policy in everyday decision-making (Mintzberg and Jørgensen, 1987). Some bottom-up theories even completely separate implementation from policy. For example, this applies to Barret and Fudge (1981), who define implementation as getting something done.

More recent literature on the implementation of policy involves increasing efforts to synthesise the top-down and bottom-up approaches (Pulzl and Treib, 2006; Hill and Hupe, 2009:58-62). If we focus on these models, it appears that syntheses adopt a more even-handed approach to the various parties involved in the implementation process. This is perhaps best seen in the network approach (Scharpf, 1978:347). In addition, recent approaches have also tended to see the implementation process as a process in time. This is especially the case in forward and backward mapping (c.f. Elmore 1979, 1985; Van de Graaf and Hoppe, 1992; Hoppe et al., 1998) and in organisational 'scripts' (c.f. Barley, 1986).

Four case studies

The fieldwork for this thesis was conducted in four different housing corporations. Groenveld Wonen is a small housing corporation operating in a ru-

Tabel 1 Intended policy and realisation

Measure	Intended policy	Actually realised
<i>Groenveld Wonen</i>		
Beuckelaer	Adapt for use by the elderly.	The policy measure was implemented. More facilities for the elderly were realised than initially intended.
Molenwijk new building	Build new homes for the elderly on existing sports field.	Single-family homes were realised.
Changeover maintenance at Molenwijk	Implement layout changes during the changeover.	The policy measure was implemented.
Prinses Amalia building	Focus in the new building on combining homes with care.	An ADL (day-to-day) care concept was realised in a building with a total of 30 apartments.
<i>Bo-Ex</i>		
From 4 to 3 rooms	Making more homes suitable for smaller households.	This measure was developed from the intended policy during implementation. The measure was implemented, but on a smaller scale than originally intended.
Sales policy	The sale of homes in a number of complexes.	The policy measure was implemented.
Noordzeestraat	Demolition of existing homes and construction of new building.	The policy measure was implemented.
<i>Leykkers</i>		
Basic quality	Apply aspects of basic quality to apartment maintenance.	Most aspects of basic quality were in fact realised.
De Schakel	Leykkers adopts a 'qualified yes' approach to demands from stakeholders.	In response to demand from stakeholders, a social and cultural centre was realised.
Housing allocation	Allocate 40% to young people and 40% to the elderly each year.	The targets were not achieved in most years. Allocation of homes to the elderly remains especially below target.
Vendelierhof	Improve quality of life by means of structural modifications and tackling outdoor area.	The policy measure was implemented.
<i>Vestia Rotterdam Noord</i>		
Schiebroek-Zuid	Initially: small-scale improvements. From 2004, policy was focused on overall restructuring.	The policy of small-scale improvements in the district was sidelined in 2004. In 2008, the overall restructuring was postponed indefinitely.
Eliot apartment complex	Adapt for use by the elderly.	The target was achieved, but not to the level initially envisaged in the plans.
Acquisition	Purchase of homes in Bergpolder (policy since 1999).	In 2008, a start was made on purchasing premises in the district.
Walenburgerweg	Vestia focuses on young people as a target group.	The homes in the Walenburgerweg project are intended for young people.

ral municipality. Bo-Ex and Leykkers are medium-sized. Bo-Ex works in an urban area and Leykkers covers four rural municipalities. Vestia Rotterdam Noord is part of one of the largest housing corporations in the Netherlands: Vestia Groep.

In the housing corporations studied, a total of 15 concrete measures were investigated. These measures, the associated policy and the actual realisation are included in Table 1. On occasions, these concrete measures were actually realised in the same form. At other times, another method was devised in order to achieve the overall objectives of the policy. In a number of cases, implementation came to a standstill during the process. On many occasions,

things not included in the intended policy were realised.

A close examination of the way in which the implementation processes progressed reveals significant differences between the housing corporations studied. The implementation network in which the housing corporations operate in order to shape their strategic housing stock policy is indicated below for each corporation.

Groenveld Wonen: short lines of communication and perseverance

If we examine the way in which the implementation process progresses at Groenveld Wonen, it is possible to categorise it as a process with short lines of communication and perseverance. For example, the implementation of measures during the changeover process reveals relatively smooth progress without a great deal of automation. This is partly made possible because the employees involved in this working process work closely together and can therefore effectively coordinate the work that they do. There are also short lines of communication elsewhere in the implementation network. Groenveld is a small municipality in which the municipal council, the world of politics, social organisations and some of its citizens regularly meet. For example, during the renovation of the Beuckelaer complex, it was clear how short the lines of communication between community residents and the local department, politicians and executives from the Middenpartij political party actually were. In the discussions on the realisation of an ADL care cluster, the short lines of communication in the administrative circuit in Groenveld meant that there was a great deal of involvement in progress on the project. Perseverance is the second feature that characterises Groenveld Wonen. The housing corporation, and especially its director, is extremely persistent when it comes to achieving the targets set. This emerges in various projects, but especially in the renovation of the Beuckelaer complex. Despite the setbacks, especially at the start of the project, the renovation was completed. The realisation of homes on the Prinses Amalia site did not run totally smoothly either. For the new building on the sports field in Molenwijk, Groenveld Wonen ultimately had to admit defeat in its discussions with municipality. In the end, no homes for the elderly were realised, but homes for families instead.

Bo-Ex: gradual improvements in terms of substance and procedure

A close look at progress in the implementation process at Bo-Ex reveals that Bo-Ex successfully achieves improvements in terms of substance and procedure during the implementation process. It was not until 2003 that Bo-Ex established a strategic housing stock policy in the form that has been customary since the end of the 1990s. In the course of the implementation process, a number of themes in the policy were further developed. For example, the policy from 2003 took no account of the possibility of relatively minor interventions in the housing. This was later included, following suggestions from

the community team. At that stage, the target of making more homes suitable for smaller households was given concrete form in the plan to reduce the number of rooms per home in some of the complexes by removing partitions. Another improvement in terms of substance that took place during the implementation process related to sales policy. In 2003, the sales policy, devised purely on financial grounds, was adopted as part of the strategic housing stock policy without any adaptations. In later updates, a more overall view, from both a financial and a public-housing perspective, was adopted for sales policy in line with the objectives of the strategic housing stock policy. In addition to these refinements, procedural improvements are also made within the organisation during the implementation process at Bo-Ex. Initially this occurs from the perspective of the quality policy. Bo-Ex uses the INK (Dutch Quality Institute) model, took part in an inspection and is a holder of the KWH quality label. Bo-Ex employs a quality manager to support the improvement of working processes. If people feel that communications between the project group and the management team could be improved in the implementation of the project in Noordzeestraat, the working process for this kind of project is examined by stakeholders in a series of sessions. In 2008, this led to a number of improvements and additions to the ongoing working process for the implementation of demolition/new construction projects based on the housing stock policy.

Leyakkers: homogeneous and involved

Progress in the implementation process at Leyakkers can be categorised as homogeneous and involved. The implementation network is homogeneous in the sense that Leyakkers puts its own determined stamp upon it. Compared to the other housing corporations studied, Leyakkers has greater opportunities to stick to its own policy. This is to a large extent the consequence of the influence that stakeholders have on Leyakkers policy-making as a result of the 'qualified yes' approach. In addition, the fact that Leyakkers implements a lot of measures in which residents have less involvement than they would in the case of major renovations or demolitions also plays a role. Leyakkers also has to deal with several smaller municipalities in its working area. In addition, during the period studied, Leyakkers enjoyed a healthy financial position. Leyakkers' involvement can be seen in the sharp focus on achieving properties for civil society organisations. The De Schakel project is just one of the examples of this. Its involvement can also be seen in its more general 'qualified yes' approach. Leyakkers' policy is geared in such a way as to make it possible always to give a 'qualified yes' to demands from stakeholders. In this, the qualification is generally financial in nature. The 'qualified yes' approach is most prominent in the De Schakel project. This was something that the director of Leyakkers actually raised himself in the discussion on the realisation of a new social and cultural centre. This ultimately led to the demand

for Leyakkers to realise the renovation and new construction of the building.

Vestia Rotterdam Noord: vague and complicated

Progress in the implementation process at Vestia Rotterdam Noord can be characterised as vague and complicated, as a result of four main factors. The first of these is the internal organisation. Although Vestia Rotterdam Noord devises its own strategic housing stock policy, it also has to take account of the general targets of the Vestia Groep. Vestia Groep also has a say on the implementation of concrete measures because it must approve investment decisions made by its subsidiaries. The role of Estrade, the internal project developer, is also a factor. In formal terms, Estrade is only deployed as a project developer in the implementation phase. However, Estrade also has a free hand in identifying opportunities that match the strategy of the Vestia Groep. A second factor involves the administrative structure of Rotterdam. Even beyond the organisation itself, the world of Rotterdam is extremely complicated. Vestia Rotterdam Noord has to deal with various boroughs and city districts and a central city council that take a different approach to dividing up the responsibilities relating to housing and spatial planning. Whereas Vestia Rotterdam Noord itself has contact with the boroughs and city districts, contacts with other parts of the city municipality of Rotterdam lie partly outside Vestia Rotterdam Noord's sphere of influence, via Estrade and Vestia Groep. The third factor involves staff. The many changes in staffing – both within Vestia and the stakeholders – make it difficult to implement housing stock policy because knowledge about ongoing implementation processes is lost. Fourthly, the complexity of the implementation network is exacerbated by the tasks faced. For example in Rotterdam, Schiebroek fell between two stools, with the districts in which no large-scale intervention is necessary on the one side and those in which subsidies are available for these types of interventions on the other. The realisation of the projects in the Eliot apartment complex and Walenburgerweg also proved to be extremely complicated.

Conclusions

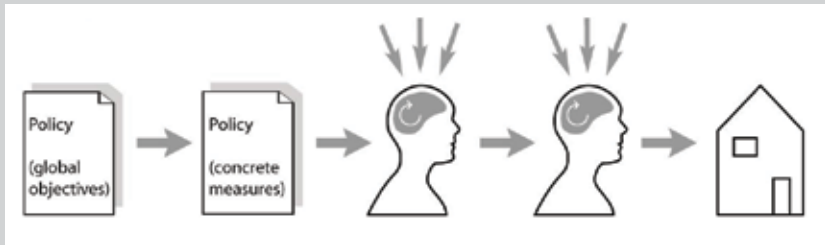
The literature and the data from the case studies have been presented above. Below, I attempt to combine these two sources in order to answer the research questions.

How does the intended policy find its way into the processes of implementation of concrete measures based on the intended policy?

The policy of which the implementation has been investigated in this study initially involves policy documents on paper. In order to ensure that this intended policy ultimately has an impact on the tangible results of the implementation process, the policy needs to progress much further than this. The progression from documentation to tangible results takes place by means of

Design
Jenny Poelen

Figure 1 Translations from global objectives to the final result on the street
(from left to right)



several interim stages in the implementation processes within and beyond the organisational boundaries of the corporation. Existing knowledge about the progression of policy from documentation to implementation processes focuses on the use of inscriptions (Latour, 1987) and knowledge management (Alavi and Leidner, 2001). Based on the case studies, this can be expressed in terms of the concept of translation. Callon and Latour (1981:279) describe this as “all the negotiations, intrigues, calculations, acts of persuasion and violence, thanks to which an actor or force takes, or causes to be conferred on itself, authority to speak or act on behalf of another actor or force”. In the case of policy implementation, it is about the process of that paper-based policy progressing through the implementation network and changing as it does so that the policy ultimately becomes part of the final result achieved. From the case studies, it is possible to distinguish a number of forms of controlled translation in broad outline, which corporations use to try to direct the progression and change of policy (see Figure 1).

Initially, corporations deploy resources in order to develop concrete measures from global objectives. To achieve this, lines of argumentation are developed within policy plans. Global objectives are also quantified so they can be compared to the total of concrete measures. In the second controlled translation, in order to progress the intended strategic housing stock policy from paper policy documents to the various implementation processes, integration mechanisms are required. These may include budgets, automation (see also Bovens and Zoukidis, 2002) and human resources (c.f. Mintzberg, 1983). This allows the policy to develop into decision points where decisions are made about the course to be taken in implementation. As the third controlled translation, at these decision points, the input from policy and other actants¹⁷ involved is used as a basis for making choices about the next stage of the implementation process. The results of a decision point often involve further input for other decision points. The connection between decision points arises in a similar way to the connection between policy and decision points. Professionals working on the implementation ultimately progress the policy from a decision point to a tangible result such as a new apartment complex for the elderly or a new layout for existing single-family homes. This completes this progression and change of policy and the policy becomes part of the final result.

¹⁷ I have used the concept of actant in his thesis as a neutral term to describe an actor or factor that has an influence on the implementation process (c.f. Greimas and Courtés 1982:5).

What determines the role played by intended policy in the day-to-day decisions made during the implementation process?

If the policy is effectively linked to the decision points in the implementation process, it can exert an influence on the outcome of the day-to-day decisions. The role played by policy at each decision point depends on four different things. Firstly, the characteristics of the policy itself are a factor. If the policy is substantial in terms of content, it will encounter less resistance in day-to-day decision-making (O'Toole, 1986). In order to make the link between policy and implementation processes easier it is also necessary to make policy that is clear and specific (Cleaves, 1980), and to base the policy on principles of forward and backward mapping (Elmore, 1985). It is also necessary to make policy sufficiently flexible to make it possible for departures during the implementation process to be fed back into policy-making. Secondly, the deployment, or not, of integration mechanisms and supporting actants influences the role played by policy in day-to-day decisions. In the case studies, the lack of integration mechanisms often means that policy does not play a role in the implementation process. The third effect of the role of policy in day-to-day decisions involves the 'geography' of decision points. This influence is based on the location and accessibility of decision points in the implementation network. Influence on parts of the implementation network outside the organisation of the policy-maker is something that continually needs to be combated. This can make it difficult for certain day-to-day decisions to be influenced by the strategic housing stock policy of the housing corporation. The fourth aspect is the weight of the policy and other actants. In this context, a decision point can be compared with a balance sheet. This is used to weigh up the intended policy and supporting actants against the actants that actually have a negative influence on intended policy. On certain occasions, the influence exerted by certain actants is such that the party making the decision at a decision point is forced to make a specific choice. If the intended policy is linked to a decision point in several ways, the intended policy will itself have greater weight. Supporting actants can also help to push the balance at decision points in favour of the intended policy.

How do the various actors and factors, aside from the policy itself, play a role in the day-to-day decisions made during the implementation process?

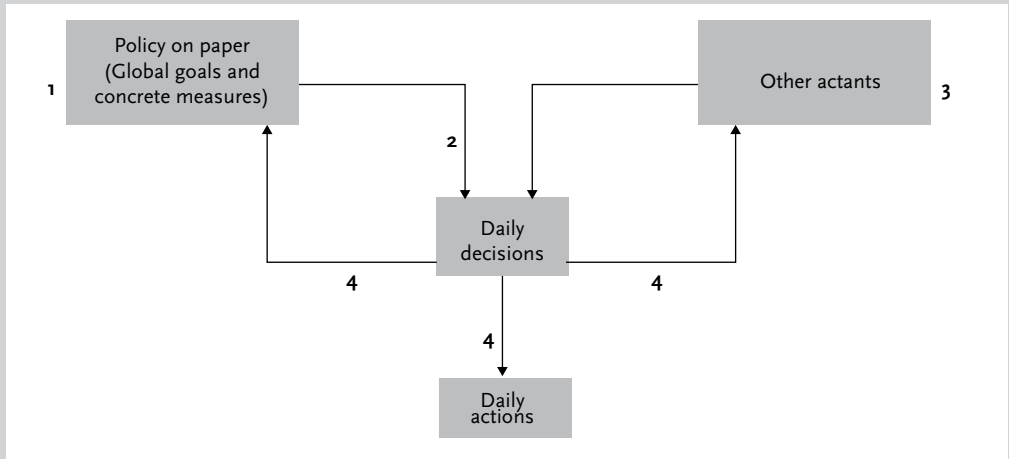
In a review on the literature on the subject of implementation, O'Toole (1986) counts a total of over 300 variables that have an influence on the implementation process. At each decision point in which day-to-day decisions are made in the implementation process, actants are weighed against each other. At decision points which the intended policy has an influence on, actants can also be of influence in supporting the intended policy. On the other hand, actants may also be active that actually counteract the intended policy. The weight of the actors combined ultimately determines which way the balance falls.

The most important actants that have an influence on decision points alongside policy can be divided into five groups. The first are the actants that come from the minds of the parties making the decisions at decision points. These may, for example, be the personality characteristics of the party or parties making the decision. A second group is the behaviour of stakeholders such as managers, colleagues, employees of other organisations and residents. The third group consists of actants in paper form that may have an influence on decision points. Examples of these include legislation and regulations, covenants, performance targets, policy and other relevant information. A fourth category of actants involves physical objects: the technical condition and possibilities of the materials involved in a decision point. According to Greimas and Courtés (1982:5), even animals can be considered to be actants that have an influence on other actants. In the case studies, these play only a marginal role: they may prevent the granting of planning permission.

Actants can both support and counteract the intended policy. However, in practice, those that counteract policy are more common. This counteraction has various consequences. In the case studies, many actants who work against intended policy achieve little more than delaying implementation. Examples include various debates about the application of regulations and legal protests by local residents. There are also examples of actants who are successful in substantially changing the direction of the implementation process. These examples include the questions posed by healthcare institutions to Groenveld Wonen and Bo-Ex. In the case studies, only very few actants were identified that completely prevented the implementation of the strategic housing stock policy. This happened in Groenveld, where the municipality called a halt to the construction of flats for the elderly in Molenwijk.

What form does a synthesis of top-down and bottom-up approaches to implementation take, when based on the data on the implementation of strategic housing policy collected in this study?

This research question relates to the general trend involving increasing efforts to synthesise the top-down and bottom-up approaches (Pulzl and Treib, 2006; Hill and Hupe, 2009:58-62). In many recent theories, elements of both approaches have been combined to form something new. If we focus on these models, it appears that syntheses adopt a more even-handed approach to the various parties involved in the implementation process. In the case studies, we can see that many actants are in any case equal in the sense that they exert influence on decision points in the implementation processes. Ensuring that policy can also play a role at decision points is a logistical process. This involves ensuring that policy is in the right place, at the right moment and in the right form. Within the logistical process of policy implementation, a number of progressions can be identified which the corporations studied follow implicitly. For example, policy in the form of global objectives is devel-

Figure 2 Balance model for the implementation of policy.

1. The intended policy on paper consists of global goals (mission/vision) and corresponding concrete measures.
 2. Through integrating mechanisms the policy travels through the organisation to decision points, where daily decisions are taken.

3. Next to written policy there are other actants input for daily decisions in the implementation process.
 4. Daily decisions in decision points lead to daily actions and/or feedback to policy, other actants and daily decisions later in the process.

oped into lists of concrete measures. These measures are then progressed on to decision points in the implementation process. Series of decision points emerge in the implementation process that are linked to each other. Ultimately, a decision point results in an action that partly determines the result of the implementation process. In the synthesis of implementation as a logistical process, both top-down and bottom-up influences emerge. On the one hand, approaching implementation as a logistical process is an indication that policy on paper can be transformed into the working process. On the other hand, employees in the working process can also make choices that have an influence on the extent to which the policy is implemented.

How can intended policy be linked to the implementation process whilst at the same time taking account of new developments and new understanding that emerges during the implementation process?

Top-down and bottom-up approaches differ in the extent to which they consider it to be desirable to enter into compromises during the implementation process with actants other than policy. Top-down approaches assume that policy implementation is only successful if the intended policy is fully realised. Mazmanian and Sabatier (1981) even argue, that the conditions in which the policy was devised must not change during the process in order to achieve successful policy implementation. Bottom-up approaches stress that departures from intended policy need not necessarily be considered to be negative (Mintzberg and Jørgensen, 1987). In order to place this dilemma of implementation versus departure from policy in a useful context within the corporation, a balance model has been developed in his thesis. This balance model consists of three recommendations to corporations: ensure that policy is ful-

ly in place through the deployment of integration mechanisms and supporting actants; be open to other actants; and feed the results of day-to-day decisions back to the policy and other actants. A diagram of the balance model is provided in Figure 2.

Integration mechanisms and supporting actants are the first component of the balance model. Integration mechanisms, such as the budget, automation and human resources can progress the policy from paper to decision points in the implementation process. At these decision points, policy comes into contact with other actants. In order to ensure that policy is more securely in place, supporting actants can be deployed and involved. Subsequently, connections can be created between different decision points. Professionals in an organisation ultimately forge connections between decision points in the working process and the results of the implementation process. This involves making telephone calls, sending e-mails, applying for planning permission, following up on agreements made in the minutes of work meetings, and so on.

Day-to-day decisions are the second major component of the balance model. In the decisions taken on a daily basis during the implementation processes, policy and other actants come together, if there are sufficient connections. Sometimes a decision is made that policy and other actants can exist side by side, but more often this does not happen. In that case, it is determined during the day-to-day decisions that either policy or one or more actants will need to be subjected to modifications. And occasionally a party making a decision in the implementation process cannot avoid declaring either policy or another actant to be non-existent.

After day-to-day decisions have been made, it is clear to what extent policy has been implemented. It is also known whether other actants have needed to undergo changes. The third part of the balance model involves providing feedback about this information. When a decision is made in the implementation process not to implement a measure or to do so differently, it is possible to identify the consequences for policy on paper. And when another actant needs to be changed in order to continue implementation of the policy it is also necessary to actually implement this change. Examples of this may include modifying a zoning plan.

Finally: a question of implementation

In the debate about housing corporations and other civil-society organisations and government bodies, the question is often raised of how effectively public funding is being spent (Ministry of Finance, 2010; Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CBP), 2010). At the same time, it is becoming increasingly clear that the assets of housing corporations cannot easily be converted into cash flows and investment space (CFV, 2010). As a result of these developments, it is becoming increasingly important for housing corporations

to gain and maintain a grip on the implementation process of its policy. However, the implementation of intended strategic housing stock policy is a complicated issue. In the practical examples of the case studies investigated, it appears that much policy is not linked to decision points in the implementation process and is therefore not implemented. At the same time it has also emerged that once policy is formulated, useful new understanding can also arise that changes the direction of the implementation process. The balance model can be a useful tool in identifying a balance between these two perspectives. For housing corporations, the application of the balance model can involve the use of integration mechanisms, the formulation of procedural requirements to ensure a careful weighing up of the options during implementation processes and making it possible for any departures to be continually fed back in order to ensure that the policy can be adapted in line with new developments and changing understanding. In this way, the balance model can make a significant contribution to improving the effectiveness of the work of housing corporations.

Curriculum vitae

Ritske Dankert is op 11 maart 1981 geboren in Leeuwarden, en groeide op in Sint Annaparochie. Na het behalen van het Havo-diploma ging hij in 1998 naar de NHTV internationale hogeschool Breda om daar ruimtelijke ordening en planologie te studeren. Tijdens zijn afstudeerstage bij woningcorporatie Singelveste maakte Ritske in 2002 voor het eerst kennis met het strategisch voorraadbeleid. Na het afstuderen in Breda ging hij naar Groningen om daar planologie te studeren aan de Rijksuniversiteit Groningen. In deze periode volgde hij bovendien een aantal vakken bij de opleiding Wijsbegeerte van een wetenschapsgebied, en ging een half jaar studeren in Berlijn. Na het voltooien van zijn doctoraalscriptie over de relatie tussen filosofische stromingen en planningtheorie kwam hij in maart 2006 naar Delft. Bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft heeft Ritske zich naast het onderzoek voor dit proefschrift ook beziggehouden met adviesklussen voor corporaties op het gebied van strategisch voorraadbeleid. Verder participeerde hij in onderzoeken over buurtgericht werken door corporaties en over energiebeleid. Sinds maart 2010 werkt hij als adviseur bij Companen, waar hij onder meer advies geeft aan gemeenten en corporaties op het gebied van woonvisies, ondernemingsplannen en strategisch voorraadbeleid.

Sustainable Urban Areas

1. Beerepoot, Milou, **Renewable energy in energy performance regulations. A challenge for European member states in implementing the Energy Performance Building Directive**
2004/202 pages/ISBN 90-407-2534-9 (978-90-407-2534-0)
2. Boon, Claudia and Minna Sunikka, **Introduction to sustainable urban renewal. CO₂ reduction and the use of performance agreements: experience from The Netherlands**
2004/153 pages/ISBN 90-407-2535-7 (978-90-407-2535-7)
3. Jonge, Tim de, **Cost effectiveness of sustainable housing investments**
2005/196 pages/ISBN 90-407-2578-0 (978-90-407-2578-4)
4. Klunder, Gerda, **Sustainable solutions for Dutch housing. Reducing the environmental impact of new and existing houses**
2005/163 pages/ISBN 90-407-2584-5 (978-407-2584-5)
5. Bots, Pieter, Ellen van Bueren, Ernst ten Heuvelhof and Igor Mayer, **Communicative tools in sustainable urban planning and building**
2005/100 pages/ISBN 90-407-2595-0 (978-90-407-2595-1)
6. Kleinhans, R.J., **Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting**
2005/371 pages/ISBN 90-407-2598-5 (978-90-407-2598-2)
7. Kauko, Tom, **Comparing spatial features of urban housing markets. Recent evidence of submarket formation in metropolitan Helsinki and Amsterdam**
2005/163 pages/ISBN 90-407-2618-3 (978-90-407-2618-7)
8. Kauko, Tom, **Between East and West. Housing markets, property prices and locational preferences in Budapest from a comparative perspective**
2006/142 pages/ISBN 1-58603-679-3 (978-1-58603-679-9)
9. Sunikka, Minna Marjaana, **Policies for improving energy efficiency in the European housing stock**
2006/251 pages/ISBN 1-58603-649-1 (978-1-58603-649-2)

10. Hasselaar, Evert, **Health performance of housing. Indicators and tools**
2006/298 pages/ISBN 1-58603-689-0 (978-1-58603-689-8)
11. Gruis, Vincent, Henk Visscher and Reinout Kleinhans (eds.), **Sustainable neighbourhood transformation**
2006/158 pages/ISBN 1-58603-718-8 (978-1-58603-718-5)
12. Trip, Jan Jacob, **What makes a city? Planning for 'quality of place' The case of high-speed train station area redevelopment**
2007/256 pages/ISBN 978-1-58603-716-1
13. Meijers, Evert, **Synergy in polycentric urban regions. Complementarity, organising capacity and critical mass**
2007/182 pages/ISBN 978-1-58603-724-6
14. Chen, Yawei, Shanghai Pudong. **Urban development in an era of global-local interaction**
2007/368 pages/ISBN 978-1-58603-747-5
15. Beerepoot, Milou, **Energy policy instruments and technical change in the residential building sector**
2007/238 pages/ISBN 978-1-58603-811-3
16. Guerra Santin, Olivia, **Environmental indicators for building design. Development and application on Mexican dwellings**
2008/124 pages/ISBN 978-1-58603-894-6
17. Van Mossel, Johan Hendrik, **The purchasing of maintenance service delivery in the Dutch social housing sector. Optimising commodity strategies for delivering maintenance services to tenants**
2008/283 pages/ISBN 978-1-58603-877-9
18. Waterhout, Bas, **The institutionalisation of European spatial planning**
2008/226 pages/ISBN 978-1-58603-882-3
19. Koopman, Marnix, Henk-Jan van Mossel and Ad Straub, **Performance measurement in the Dutch social housing sector**
2008/140 pages/ISBN 978-58603-962-2


20. Pal, Anirban, **Planning from the bottom up. Democratic de-centralisation in action**
2008/126 pages/ISBN 978-58603-910-3
21. Neuteboom, Peter, **On the rationality of borrowers' behaviour. Comparing risk attitudes of homeowners**
2008/112 pages/ISBN 978-58603-918-9
22. Itard, Laure and Frits Meijer, **Towards a sustainable northern European housing stock. Figures, Facts and future**
2008/226 pages/ISBN 978-58603-977-6
23. Janssen-Jansen, Leonie, Marjolein Spaans and Menno van der Veen, **New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation**
2008/258 pages/ISBN 978-1-58603-978-3
24. Coolen, Henny, **The meaning of dwelling features. Conceptual and methodological issues**
2008/164 pages/ISBN 978-58603-955-4
25. Van Rij, Evelien, **Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas**
2008/226 pages/ISBN 978-58603-944-8
26. Van der Veen, Menno, **Contracting for better places. A relational analysis of development agreements in urban development projects**
2009/394 pages/ISBN 978-1-60750-005-6
27. Meesters, Janine, **The meaning of activities in the dwelling and residential environment. A structural approach in people-environment relations**
2009/284 pages/ISBN 978-1-60750-012-4
28. Lux, Martin, **Housing policy and housing finance in the Czech Republic during transition. An example of the schism between the still-living past and the need of reform**
2009/300 pages/ISBN 978-1-60750-058-2
29. Maat, Kees, **Built environment and car travel. Analyses of interdependencies**
2009/174 pages/ISBN 978-1-60750-064-3

30. Van Bueren, Ellen, **Greening governance. An evolutionary approach to policy-making for a sustainable built environment** 2009/326 pages/ISBN 978-60750-078-0
31. Makasa, Paul, **The 1996 Zambia National Housing Policy** 2010/500 pages/ISBN 978-1-60750-566-2 (print)/ISBN 978-1-60750-567-9 (online)
32. Van Eijk, Gwen, **Unequal networks. Spatial segregation, relationships and inequality in the city** 2010/366 pages/ISBN 978-1-60750-555-6 (print)/ISBN 978-1-60750-556-3 (online)
33. Guerra Santin, Olivia, **Actual energy consumption in dwellings. The effect of energy performance regulations and occupant behaviour** 2010/252 pages/ISBN 978-1-60750-650-8 (print)/ISBN 978-1-60750-651-5 (online)
34. Doff, Wenda, **Puzzling neighbourhood effects. A study on neighbourhood selection, ethnic concentration and neighbourhood impacts** 2010/190 pages/ISBN 978-1-60750-648-5 (print)/ISBN 978-1-60750-649-2 (online)
35. Bohte, Wendy, **Residential self-selection and travel. The relationship between travel-related attitudes, built environment characteristics and travel behaviour** 2010/210 pages/ISBN 978-1-60750-655-3 (print)/ISBN 978-1-60750-656-0 (online)
36. De Vries, Paul, **Measuring and explaining house price developments** 2010/226 pages/ISBN 978-1-60750-665-2 (print)/ISBN 978-1-60750-666-9 (online)
37. Blom, Inge, **Environmental impacts during the operational phase of residential buildings** 2010/204 pages/ISBN 978-1-60750-673-7 (print)/ISBN 978-1-60750-674-4 (online)
38. Hoekstra, Joris, **Divergence in European welfare and housing systems**

2010/232 pages/ISBN 978-1-60750-667-6 (print)/ISBN 978-1-60750-668-3 (online)

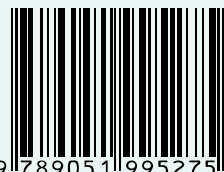
39. Arko-Adjei, Anthony, **Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure. The case of peri-urban Ghana**
2011/280 pages/ISBN 978-60750-746-8 (print)/ISBN 978-1-60750-747-5 (online)
40. Dankert, Ritske, **Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid. De implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties**
2011/372 pages/ISBN 978-90-5199-527-5 (print)/ISBN 978-90-5199-528-2 (online)

Copies can be ordered at www.dupress.nl.



Delft Centre for Sustainable Urban Areas carries out research in the field of the built environment and is one of the multidisciplinary research centres at TU Delft. The Delft Research Centres bundle TU Delft's excellent research and provide integrated solutions for today's and tomorrow's problems in society. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies and the Faculties of Architecture, Technology, Policy and Management and Civil Engineering and Geosciences participate in this Delft Research Centre.

In hun strategisch voorraadbeleid beschrijven woningcorporaties welke aanpassingen ze in hun woningbezit willen doorvoeren. Tegelijkertijd kan het in de praktijk soms verstandig zijn dat zij van hun beleid afwijken, bijvoorbeeld omdat er nieuwe inzichten zijn, of omdat er beren op de weg komen die je beter kunt mijden. In dit boek wordt ingegaan op de vraag hoe het implementatieproces van strategisch voorraadbeleid verloopt. Het bevat uitgebreide casestudies, uitgevoerd bij vier woningcorporaties, waarin meerdere uitvoeringsprojecten van begin tot eind zijn gereconstrueerd. Daarbij is in beeld gebracht welke middelen corporaties gebruiken om beleid en uitvoering met elkaar te verbinden. Ook is gezocht naar de balans tussen enerzijds het uitvoeren van voorgenomen beleid en anderzijds het bewust afwijken van voorgenomen beleid op basis van nieuwe ontwikkelingen en veranderende inzichten. De belangrijkste uitkomsten van deze studie komen samen in een balansmodel, waarmee gereflecteerd kan worden op implementatieprocessen bij woningcorporaties.



9 789051 995275
ISBN 978-90-5199-527-5 (print)
ISSN 1574-6410 (print)
ISBN 978-90-5199-528-2 (online)
ISSN 1879-8330 (online)

**DELFT UNIVERSITY PRESS IS
AN IMPRINT OF IOS PRESS**

