

*( Gerard van Bortel, Vincent Gruis, David Mullins, Nico Nieboer )*

# Verre vriend of goede buur?

De maatschappelijke  
verankering van  
woningcorporaties  
is in de buurt

Nummer 4, maart 2008

SEV Essay-reeks

'Corporaties, eigenaardig volwaardig'

SEV



Uitgave

SEV



Postbus 1878  
3000 BW Rotterdam  
telefoon 010 - 282 50 50  
sev@sev.nl  
www.sev.nl

Auteurs

Gerard van Bortel, Vincent Gruis,  
David Mullins, Nico Nieboer

Vormgeving

Absoluut Design,  
Bergen op Zoom

Druk

Roels Printing, Lier (B)

ISBN 978-90-5239-216-5

## Voorwoord

Dat corporaties bijzondere organisaties zijn, lijkt geen twijfel. Maar juist die bijzonderheid leidt tot twijfels. En tot vragen als 'wie is de corporatie?' en 'van wie is de corporatie?' Vragen die worden gesteld door bewoners van corporatiewoningen en -wijken. Met een zekere weifeling en soms verontwaardiging: 'maar je bent er toch voor ons!?' Vragen van partijen in het werkgebied van corporaties, van gemeenten en maatschappelijke organisaties. Over wie de regie heeft, wie welke invloed heeft op welke afwegingen en besluiten, en wie aanspreekbaar is op welke maatschappelijke vraagstukken en resultaten. Corporaties hebben niet alle antwoorden. Sterker nog, ze voeden de onduidelijkheid. Want waarom laat de corporatie zich in gemeente X wel aanspreken op het vraagstuk van dak- en thuislozen, op wonen achter de voordeur, op het voorzieningenniveau in de wijk of op emancipatie van mensen, terwijl een corporatie in gemeente Y daaraan geen boodschap heeft en zich toelegt op goede woningen voor haar huurders. Waarom is de ene corporatie bereid om haar woningen te verkopen als dat maatschappelijk gewenst is, terwijl de andere vasthoudt aan verhuren als core business. Begrijpelijk als de vraagstukken verschillen. Maar als dat niet het geval is?

Corporaties verschillen en daar is niks mis mee. Dat hoort bij maatschappelijk ondernemen, waar (lokale) maatschappelijke vraagstukken leidend zijn voor de inzet van de corporatie. Maar in al die diversiteit wordt het dan wel lastig zoeken naar de wezenskenmerken die corporaties met elkaar delen en die voor 'de buitenwacht' herkenbaar en vast zijn. Is het niet in de concrete daden, dan wellicht in de wijze waarop corporaties met de samenleving omgaan of in de manier waarop corporaties hun bewoners benaderen en betrekken bij de vormgeving van hun wonen. In de wijze waarop ze de samenleving en haar belanghouders invloed of zelfs zeggenschap geven in hun agenda, afwegingen en keuzes. In de wijze waarop ze transparant verantwoording afleggen over hun keuzes en geleverde prestaties. In hun definitie van maatschappelijk (en economisch) rendement. Ook daarin verschillen corporaties van elkaar. Weet u hoe dat zit?

Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt publiceren wij uw essay in onze SEV Essay-reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

Een dergelijke voortdurende onduidelijkheid kent bedreigingen voor corporaties. Het ondermijnt hun autonomie, hun legitimatie, het vertrouwen dat in hen wordt gesteld en de waardering voor hun prestaties. Opsplitsen in sociaal en commercieel, onder curatele plaatsen van de overheid, afromen. Als ieder ander gewoon bedrijf behandelen zij dan oplossingsroutes die in Nederland en daarbuiten worden bedacht. Einde corporatie, maar erger nog, de maatschappij wordt ernstig benadeeld. Want zijn diezelfde corporaties niet van grote en onmisbare betekenis voor het wonen en leven van mensen?

Maar er zijn ook kansen. Juist in deze tijd. Maatschappelijke verbanden ondervinden een duidelijke revival, overheidssturing heeft zijn grenzen bereikt en ook het adagium van de markt als oplossing voor alle problemen lijkt over zijn top. Het regeerakkoord van Balkenende IV spreekt zich uit voor de maatschappelijke onderneming. Die moet er komen, ook als juridische entiteit. Het biedt corporaties de mogelijkheid voor passende kleding, een herkenbaar uniform. Maar past die ook bij het lijf van de corporatie?

Om dat lijf, daar gaat het ons om. Wat is het lijf, het wezen van de corporatie dat past in de jas van de maatschappelijke onderneming? We dagen dromers, denkers en denkende doeners uit de corporatie in hoofd, hart en ziel te karakteriseren. Corporaties, belanghebbenden en beleidsmakers te inspireren om de eigenaardigheid van corporaties scherp te duiden en vervolgens vorm en inhoud te geven. Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt, publiceren wij uw essay in onze SEV Essay-reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

Met 'Verre vriend of goede buur?', toch alweer het vierde essay in SEV Essay-reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig', kiezen Gerard van Bortel, Vincent Gruis, David Mullins en Nico Nieboer voor een eenduidig toekomstperspectief van woningcorporaties: dat van de buurtcorporaties. Ten opzichte van de voorgaande essays kiezen de auteurs in dit essay dus voor een

strategisch-inhoudelijke positionering van corporaties. Buurtgericht werken is voor hen niet zozeer een als wel dé optie voor woningcorporaties. Want de buurt is de plaats waar corporaties de grootste maatschappelijke waarde hebben en hun maatschappelijke verankering zullen vinden.

Kijkend naar corporaties in de hedendaagse maatschappelijke praktijk zien de auteurs al veel corporaties die bijdragen aan en in wijken. Tegelijk constateren zij dat er nog maar weinig is gedaan om de vernieuwde missie en taakafbakening van corporaties te vertalen in een organisatorisch model. Met het essay doen de auteurs precies dat: het denken over organisatievormen die woningcorporaties ondersteunen bij het buurtgericht werken met een brede taakopvatting en een open beleidsproces stimuleren en faciliteren. Zij reiken corporaties handvatten aan om het concept van de buurtgerichte corporatie te vertalen in consequenties voor de dominante waarden van de corporatie, de organisatorische vormgeving, het vastgoedmanagement en de governancestructuur.

Gerard van Bortel, Vincent Gruis, David Mullins en Nico Nieboer wonnen met hun essay – toen nog *Van exotische bruid naar 'the girl nextdoor'* geheten – de SEV Essay-prijsvraag 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'. Niet zozeer het essay op zich, maar de potentie ervan voor vernieuwing van de maatschappelijke praktijk, was reden voor de SEV om hen op het SEV-congres 'Maatschappelijk rendement: van denken naar doen' op 8 november 2007 een experimentcheque ter waarde van 10.000 euro te overhandigen. Het geld zal worden ingezet in een experiment waarin corporaties in hun ontwikkeling tot buurtcorporatie gevolgd en gestimuleerd gaan worden. Ik verwacht zeker dat een dergelijke bewuste positionering als buurtcorporatie een bijdrage zal leveren aan de herkenning en erkenning van corporaties als maatschappelijke onderneming.

Paul Doevendans  
Programmaregisseur Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap

**1. Sterke en gezonde buurten: de rol van woningcorporaties 5**

**2. De contouren van een buurtcorporatie 9**

2.1 Dominante waarden en beweegredenen 9

2.2 Het organisatiemodel 11

2.3 De governance van een buurtgerichte corporatie 14

2.4 Vastgoedbeleid en de buurtcorporatie 17

**3. Buurtgericht werken: problemen, uitdagingen en mogelijke oplossingen 20**

**4. De blik vooruit en aan de slag 22**

**Nawoord 23**

**Over de auteurs 23**

## hoofdstuk 1

# Sterke en gezonde buurten: de rol van woningcorporaties

Sociale stijging en het belang van levendige en gemengde wijken staat hoog op de agenda, dat blijkt uit een stroom publicaties in Engeland en Nederland (zie de diverse literatuurverwijzingen). Corporaties krijgen in die publicaties een belangrijke rol toegemeten als partij die in wijken het verschil kan maken. De traditionele nadruk op investeren in *stenen* maakt plaats voor investeren in *mensen*.

Het belang van investeren in mensen komt onder meer naar voren in het rapport *Stad en Stijging*<sup>1</sup> van de VROM-raad. In dit rapport pleit de raad voor meer nadruk op sociale stijging in stedelijke vernieuwing, waarbij de ambities van bewoners het vertrekpunt zijn. Het is de taak van gemeenten, woningcorporaties en andere instanties om die ambities te ondersteunen. Bewoners die in staat blijken om hun ambities op het gebied van wonen en leven te realiseren, dienen volgens het advies van de VROM-raad verleid te worden om in de buurt te blijven wonen en daarmee te dienen als voorbeeld en mogelijke ondersteuning voor anderen in de wijk. Dit perspectief lijkt erg op de aanpak die in Engeland wordt gebruikt voor de zogeheten *failing housing market areas* waar de kern van de aanpak ligt op een meer gemengde woningvoorraad met daarin voldoende *aspirational housing* om sociaal stijgende bewoners vast te houden en het afglijden van wijken te stoppen en terug te draaien (Hills, 2007<sup>2</sup>).

Veel corporaties in zowel Nederland als Engeland lijken de gewijzigde missie en de bijbehorende verbreding van taken voluit te omarmen. De nadruk op investeren in mensen en buurten door corporaties is echter niet zonder voetangels en klemmen. Investeren in mensen en buurten vraagt van sociale verhuurders een decentrale aanpak, een open beleidsproces en een sterke lokale verankering. In beide landen wordt van sociale verhuurders echter ook meer efficiëntie en slagkracht verwacht. Dit leidt vaak tot een, in ieder geval door de sociale verhuurders zelf gevoelde, druk tot schaalvergroting, fusie en andere oplossingen om efficiency te vergroten (Mullins, 2006<sup>3</sup>). Aan corporaties worden kortom eisen gesteld die op zijn minst op gespannen voet met elkaar staan.

- 
- 1 VROM-raad (2007). *Stad en Stijging*. Den Haag.
  - 2 Hills, J. (2007). *Ends and Means: The future Roles of Social Housing in England*, London, LSE.
  - 3 Mullins, D. (2006). *Competing Institutional Logics? Local Accountability and Scale and Efficiency in an expanding Non-Profit Housing Sector: Public Policy and Administration*.

## Gebiedsgericht werken

Wanneer we kijken naar de andere kant van de Noordzee, dan zien wij voorzichtige stappen in de richting van gebiedsgericht werken door corporaties. Zo heeft de *Housing Associations Charitable Trust* het Nederlandse begrip *maatschappelijke verankering* geïmporteerd door te bepleiten dat housing associations hun organisaties moeten ontwikkelen in de richting van *community anchors*

door sterke lokale netwerken te ontwikkelen met bewoners en samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere maatschappelijke organisaties (Wadhams, 2006<sup>4</sup>). Investeren in mensen speelt hierbij een belangrijke rol.

Wellicht is in Engeland de nadruk op sociale investeringen wat eerder tot stand gekomen, maar ook in Nederland verschuift de aandacht in de stedelijke vernieuwing al enige tijd van de fysieke herstructurering van de woningvoorraad en het verbeteren van de openbare ruimte, naar een aanpak met meer aandacht voor leefbaarheid en sociale cohesie tussen bewoners. Volgens de VROM-raad raken beide benaderingen niet de kern van het probleem, namelijk de aandacht die nodig is om bewoners te ondersteunen in hun stijging op sociaal en economisch gebied. Het rapport *Stad en Stijging* stelt dat voor het realiseren van sociale stijging de nadruk moet liggen op positieve ontwikkelingen op vier samenhangende terreinen: onderwijs, arbeid, wonen en vrije tijd.

De VROM-raad vindt dat de nadruk op sociale cohesie en contacten tussen bewoners niet langer toereikend is, gegeven het heterogene karakter van onze samenleving. In plaats daarvan moeten meerdere levensstijlen en groepen zich thuis kunnen voelen in buurten. Waar nodig moeten bruggen worden geslagen tussen verschillende groepen, stelt de VROM-raad, maar soms is afstand tussen groepen belangrijker voor leefbare wijken dan een geforceerde sociale mix en afgedwongen sociale cohesie. Volgens de raad is een fysieke aanpak door investeringen in wonen en woonomgeving nog steeds een belangrijk onderdeel van stedelijke vernieuwing, maar deze investeringen dienen vooral de sociale en economische doelen te ondersteunen. De aanbevelingen van de VROM-raad zijn ook prominent aanwezig in het 40-wijken programma van minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie.

### Corporaties kunnen in buurten het verschil maken

Sociale verhuurders in zowel Engeland als Nederland worden genoemd als belangrijke partijen die in wijken het verschil kunnen maken door hun duurzame betrokkenheid bij wijken en het bedrijfseconomisch belang dat zij hebben bij het goed functioneren van wijken. Veel sociale verhuurders ondernemen al waardevolle initiatieven die bijdragen aan gezonde en levendige wijken en – nog wat minder prominent – aan de sociale stijging van bewoners. Er is nog maar weinig gedaan om de vernieuwde missie en taakafbakening van corporaties te vertalen in een organisatorisch model waarmee de aandacht voor buurten en de sociale stijging van bewoners duurzaam wordt verankerd in de bedrijfsvoering van sociale verhuurders als maatschappelijke organisaties.

Met ons essay willen wij woningcorporaties stimuleren bij het buurtgericht werken met een brede taakopvatting en een open beleidsproces. Er zijn al vaker typologieën voor corporaties ontwikkeld, en buurtgerichte corporaties zijn ook terug te vinden in deze typologieën (denk bijvoorbeeld aan de wijkcorporatie en de emancipatiemachine in de door de SEV ontwikkelde typologieën). In dit essay gaan wij echter een stap verder. Wij werken het concept van de buurtgerichte corporatie verder uit in consequenties voor de beweegredenen van de corporatie, de organisatorische vormgeving, het vastgoedmanagement en de governancestructuur.

### Woningcorporaties: verre vriend of goede buur?

Woningcorporaties in Nederland opereren in het publieke domein tussen staat en markt. Hun positie is moeilijk exact te bepalen en is daarnaast niet onomstreden. Opvattingen over de positie van corporaties bewegen zich in de regel tussen twee uitersten, namelijk die van zelfstandige onderneming met een maatschappelijke opdracht aan de ene kant, en aan de andere kant die van taakorganisatie van de overheid.

<sup>4</sup> Wadhams, C. (2006). *Community Anchors, Role for Housing Associations*, Housing Associations Charitable Trust.

Het recente plan van minister Bos om corporaties een financiële heffing op te leggen, heeft ertoe geleid dat het al regelmatig gevoerde debat over de positie van corporaties opnieuw en met ongekende heftigheid is teruggekeerd. Als door een horzel gestoken hebben woningcorporaties gereageerd op de voorstellen van Bos. Het merendeel van de corporaties wenst niet te worden beschouwd als het spaarvarken van de overheid. Zij bedanken eveneens vriendelijk voor een plaats in de hoek van de winstbeluste ondernemer. Corporaties willen graag gezien worden als sociale ondernemers; als organisaties die in hun activiteiten marktprincipes combineren met maatschappelijke doelen. Dit lijkt te worden bevestigd door het onderzoek naar de beweegredenen van corporaties dat adviesbureau KPMG uitvoerde in opdracht van het ministerie van VROM (zie [www.vrom.nl/beweegredenen](http://www.vrom.nl/beweegredenen)). Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste corporaties zich netjes laten leiden door de regels in het BBSH, niet vooroplopen op het gebied van innovatie en zich maar beperkt als commerciële marktpartij willen profileren.

*Soms is afstand tussen groepen bewoners belangrijker voor leefbare wijken dan een geforceerde sociale mix en afgedwongen sociale cohesie.*

De bijzondere combinatie van marktprincipes en maatschappelijke doelen die bij corporaties is terug te vinden, is voor buitenstaanders soms moeilijk te doorgronden. Ook corporaties worstelen met hun maatschappelijke positie. Er zijn diverse instrumenten om hen hierbij te ondersteunen, zoals het *Maatschappij Relatie Management* (MRM) dat door Aedes samen met de SEV en een aantal corporaties is ontwikkeld (zie [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl)). Daarnaast zijn voor corporaties diverse typologieën voor bedrijfsconcepten ontwikkeld om hen te helpen op het maatschappelijke middelveld hun weg te vinden (zie voor een overzicht: Gruis en Van Bortel (2007<sup>5</sup>)). De wijde verspreiding van dergelijke methodes versterkt het beeld dat er een grote variëteit bestaat in de positionering en activiteiten van corporaties.

Misschien maken corporaties het voor zichzelf en voor hun buitenwereld wat te ingewikkeld. Zijn corporaties nu werkelijk zo verschillend van andere organisaties in het maatschappelijke middenveld? Net als ziekenhuizen en scholen leveren zij diensten in het publieke domein. Net als veel andere maatschappelijke organisaties geven zij hun winsten niet aan aandeelhouders, maar investeren deze middelen opnieuw in hun kernactiviteiten. Wat woningcorporaties onderscheidt van andere maatschappelijke organisaties, is hun aanzienlijke vastgoedportefeuille en hun aanzienlijke, autonome positie. Deze kenmerken veranderen echter weinig aan hun maatschappelijke positie, maar stellen (noblesse oblige!) vooral hoge eisen aan de kwaliteit van hun besluitvorming en verantwoording.

Koepelorganisatie Aedes benadrukt het maatschappelijk ondernemerschap, de organisatorische kracht en de *can do*-mentaliteit van corporaties. Variatie in de maatschappelijke positionering van corporaties wordt daarbij gezien als een positieve zaak. Maar variatie kan ook leiden tot onduidelijkheid.

Corporatiemanagers vragen, volkomen terecht, vaak een grote autonomie om snel te kunnen reageren op lokale vraagstukken. Autonomie om flexibel te kunnen inspelen op kansen en lokale problemen is een groot goed, maar het gedrag van corporaties wordt niet alleen bepaald door externe factoren. Interne overwegingen en ambities spelen vaak ook een grote rol in de koers van de corporatie, en die overwegingen blijven vaak onduidelijk. Soms is het moeilijk te beoordelen of activiteiten van corporaties nu voortkomen uit problemen in hun maatschappelijke omgeving of ontspruiten aan interne ambities en stokpaardjes van corporatiebestuurders. Het lijkt alsof sommige

5 Gruis, V. en van Bortel G. (2007). *Bedrijfsconcepten in beeld; over de positionering van woningcorporaties* (essay geschreven in opdracht van Aedes).

initiatieven van corporaties voortkomen uit een onderlinge competitie om vooral 'anders' te zijn. Dat maakt het lastig om de rationaliteit te vinden van sommige corporatie-initiatieven, of het nu gaat om de aankoop van ziekenhuizen, het bouwen van huizen in België of het investeren in glasvezelnetwerken.

Corporaties hebben de neiging om wat geïrriteerd te reageren op buitenstaanders die kritische vragen stellen bij het nut en de noodzaak van sommige activiteiten. Maar die houding is wel erg gemakkelijk. De sector maakt het de buitenwereld ook niet gemakkelijk wanneer iedere corporatie zich op haar eigen, unieke wijze maatschappelijk wil positioneren. Zeker wanneer die positionering gepaard gaat met weinig transparantie en gebrekkige verantwoording, worden corporaties 'black boxes' die voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden zijn.

Door een explosieve combinatie van een omvangrijk woningbezit, een riant financiële positie, onduidelijke en variërende maatschappelijke positionering, grote autonomie (en hogere salarissen) van corporatiebestuurders en gebrekkige transparantie, lopen corporaties het gevaar een soort 'verre vriend' te worden, waar men hoge verwachtingen van heeft, maar die men zelden spreekt of ziet. Bovendien kunnen corporaties door hun imago worden gezien als de panacee voor alle kwalen en problemen.

Het imago van corporaties mag dan grotendeels gebaseerd zijn op fictie, de verwachtingen die hierdoor worden gewekt, zijn levensecht. Van corporaties worden resultaten verwacht in de aanpak van achterstandswijken, leefbaarheidsproblemen en het stimuleren van sociale stijging. Wij denken dat corporaties beter in staat zijn om bij te dragen aan de oplossing van deze problemen wanneer zij zich minder laten leiden door hun eigen wensen, maar door de noden van de wijk en haar bewoners. De maatschappelijke verankering van de corporatie ligt kortom in de buurt.

Ons betoog sluit aan op het pleidooi dat Rudy de Jong<sup>6</sup> houdt voor corporaties als onderdeel van de civil society. Hij stelt dat onze samenleving verschillende domeinen kent, zoals markt, overheid en gemeenschappen. Ieder domein in die samenleving kent zijn eigen legitimatie, met eigen spelregels. Als corporaties die spelregels volgen en zich richten op burgers en samenleving – civil society – dan kunnen ze wat Rudy de Jong betreft zo maar weer honderd jaar mee. Wij benadrukken in ons essay een specifiek onderdeel van die civil society, namelijk de concrete verschijningsvorm van dat burgerschap en die samenleving, het leven en samenleven in buurten.

### Een smalle en bochtige weg

Wat moet er gebeuren om een buurtgerichte corporatie te worden? In dit essay werken we een aantal elementen van zo'n corporatie verder uit, namelijk de dominante waarden en beweegredenen, het organisatiemodel, de governancestructuur en het vastgoedmanagement. We doen dit in de wetenschap dat lokale omstandigheden om maatwerk vragen. In onze optiek kan de organisatorische verschijningsvorm van corporaties door de lokale context sterk verschillen, maar de dominante waarden en normen en de focus op mensen en buurten blijven constant.

De ideeën in dit essay zijn niet nieuw, maar de uitwerking tot nu toe bleef naar onze smaak te vaak hangen bij vage intenties en holle retoriek. Wij willen de mogelijke consequenties verkennen van een échte en hechte lokale verankering gecombineerd met een sterke focus op de talenten en ambities van mensen en kwaliteiten van buurten. Wat moet er nu echt gebeuren als corporaties deze principes omarmen?

<sup>6</sup> De Jong, R. (2007). *Back to Civil Society?* SEV-Essayreeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig' nr. 3.



## hoofdstuk 2

# De contouren van een buurtgerichte corporatie

Een buurtgerichte corporatie is als een diamant met veel facetten. In dit essay kunnen we maar een paar facetten behandelen. We beginnen met de dominante waarden en beweegredenen (paragraaf 2.1). Vervolgens bespreken we de organisatorische karakteristieken van een buurtgerichte corporatie en daarbij maken we gebruik van het door McKinsey Consulting ontwikkelde 7S-model. (paragraaf 2.2). Daarna zullen we enkele aspecten bespreken die te maken hebben met de interne en externe sturing en beïnvloeding; samengevat in de mooie maar vrijwel onvertaalbaar term 'governance' (paragraaf 2.3). We sluiten dit hoofdstuk af met het uitwerken van de consequenties voor het vastgoedmanagement.

### 2.1 Dominante waarden en beweegredenen

Voor een buurtgerichte corporatie is het niet zozeer belangrijk hoe zij zichzelf ziet, maar vooral hoe a en in het bijzonder haar klanten en andere belanghouders haar zien. Wij denken dat de kans groot is dat klanten de volgende beschrijving van een buurtgerichte corporatie zullen geven: "ze is betrouwbaar, ze is een van ons en ze deelt en kent onze problemen en ambities. Ze heeft een groot e vermogen en is zich niet alleen bewust van ontwikkelingen in haar eigen omgeving, maar ook in die van haar klanten." Bewoners weten waar ze de corporatie kunnen vinden en hoe ze haar kunnen beïnvloeden. Maar de buurtgerichte corporatie waait zeker niet met alle winden mee. In het volgende kader hebben we de kenmerken van een buurtcorporatie verder uitgewerkt.

*De kenmerken van een buurtcorporatie door de ogen van bewoners*

#### **Nabije buur**

*Ze komt op voor onze belangen en is niet snel geneigd om activiteiten te ondernemen die niets met onze buurt te maken hebben. Ze deelt haar doelen met ons niet alleen via formele beleidsprocessen, maar vooral door aan den lijve te ervaren hoe het leven in onze buurt is en door samen met ons te zoeken naar wat ons leven beter kan maken. Ze betreft ons bij al haar initiatieven die invloed hebben op ons leven.*

### **Betrouwbaar**

*Ze is hier en ze blijft hier. Ze reageert consistent op problemen en initiatieven die we haar voorleggen. Het lot van de corporatie is verbonden met dat van ons en dat van onze buurt.*

### **Bewust van wat er speelt**

*De buurtcorporatie beschikt over een hecht en dicht netwerk van relaties met bewoners en lokale organisaties, waardoor zij gemakkelijk verbindingen kan leggen tussen problemen en oplossingen. Ze ziet snel waar lokale organisaties gaten laten vallen en zorgt dat die gedicht worden. Ze geeft bewoners gemakkelijk toegang tot diegenen die besluiten nemen. De verbindingen in het netwerk zijn vooral horizontaal en lokaal om optimaal gebruik te maken van de kwaliteiten die in de buurt aanwezig zijn en aan te sluiten bij initiatieven die daar worden genomen. Het is geen organisatie die alles moet afstemmen met haar hoofdkwartier of moet wachten totdat beleid is ontwikkeld.*

### **Aanspreekbaar – gemakkelijk bereikbaar**

*Wanneer medewerkers van de corporatie vergaderen, dan doen ze dat vooral met ons: de bewoners. We snappen waar het over gaat en waartoe het dient (transparantie). We weten waar en wanneer we haar kunnen bereiken. Ze is een van de weinige lokale organisaties die we regelmatig en gemakkelijk kunnen bereiken. Ze werkt met vaste contactpersonen die we ook weleens bij toeval ontmoeten in de supermarkt of gewoon op straat.*

### **Aanspreekbaar – neemt verantwoordelijkheid**

*Ze betreft ons bij haar plannen, niet alleen bij de besluitvorming maar ook wanneer zij die plannen uitvoert of noodgedwongen moet wijzigen. Ze vermijdt onnodige radiostiltes, maar blijft communiceren ook als er even niets nieuws te vertellen is.*

### **Alert – beïnvloedbaar zonder met alle winden mee te waaien**

*Ze heeft de moeilijke taak om zo veel mogelijk mensen in de wijk tevreden te houden. Ze zoekt hierin de balans en probeert niet de belangen van een specifieke groep voorrang te geven. Ze houdt betrokkenen op de hoogte van haar standpunten en afwegingen.*

### **In staat om resultaten te leveren**

*Om topprestaties te kunnen leveren, moet de buurtcorporatie zich ontwikkelen tot een goed getrainde en goed ondersteunde gebiedsmanager. Bij het aannemen van nieuwe medewerkers spelen de vaardigheden die een buurtcorporatie nodig heeft een belangrijke rol. Deze zijn ook verankerd in het belonings- en loopbaanbeleid van de corporatie. Ze begrijpt dat corporatiemedewerkers die in de wijk actief zijn, moeten beschikken over gespecialiseerde ondersteuning bijvoorbeeld op financieel gebied of op het gebied van projectontwikkeling.*

### **In de breedte verbonden met de maatschappij**

*De buurtcorporatie beseft dat problemen in buurten niet allemaal worden opgelost in die buurt. Ze moet waar nodig initiatieven nemen die het lokale niveau overstijgen en ervoor zorgen dat bewoners met deze initiatieven verbonden blijven. Hoewel het wenselijk is om 'sociaal stijgende' bewoners in de buurt vast te houden, moet die buurt niet verworden tot een fuik waar deze bewoners niet meer uit kunnen, maar een plek waar ze uit vrije keuze wonen.*

**Staat open voor nieuwe ideeën**

*Ze richt zich op lokale problemen maar doet dat zonder oogkleppen. Regelmatig gaat ze op zoek naar nieuwe ideeën die kunnen bijdragen aan onze buurt. Ze wil niet koste wat het kost alles bij het oude laten, maar is bereid om samen met ons ingrijpende veranderingen in de buurt door te voeren als dat nodig is.*

**Streetwise**

*Ze is zelfbewust en assertief en confronteert bewoners en organisaties binnen en buiten de buurt met hun eigen verantwoordelijkheden en toezeggingen.*

**2.2 Het organisatiemodel**

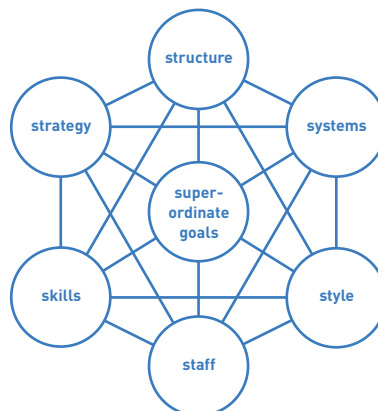
Om de organisatorische kenmerken van een buurtgerichte corporatie te beschrijven, gebruiken wij het bekende 7S-model van McKinsey Consulting (zie bijvoorbeeld Waterman e.a., 1980<sup>7</sup>). Om de aansluiting met het oorspronkelijke 7S-model te behouden, gebruiken we soms de Engelse termen naast de Nederlandse vertaling.

*Een buurtgerichte corporatie is streetwise: ze is zelfbewust en assertief en confronteert bewoners en organisaties met hun eigen verantwoordelijkheden.*

**Strategie(vorming)**

Vanzelfsprekend baseert de buurtcorporatie haar strategie primair op ontwikkelingen en wensen die op buurtniveau spelen. Ze is kortom een grotendeels klantgestuurde organisatie. Dit betekent niet dat de corporatie zonder een eigen bedrijfsstrategie kan. Zelfs een sterk gebiedsgerichte corporatie heeft een strategisch kader nodig om keuzes te kunnen maken over de inzet van financiële middelen, de afbakening van activiteiten, de interne en externe communicatie en de ontwikkeling van de benodigde gereedschapskist met systemen en werkwijzen om de organisatie adequaat te kunnen besturen. Zo'n organisatiestrategie zal echter niet de vorm krijgen van een gedetailleerde top-down planning, maar meer een globaal kader zijn (zie ook paragraaf 2.4 over het vastgoedbeleid). Dus geen vijfjarenplan maar een aansprekende en richtinggevende koers die als (lei)draad dient waaraan de corporatie activiteiten kan bevestigen als kleurrijke kralen aan de draad.

Om die strategie op een buurtgerichte manier te realiseren, moet zij waarschijnlijk diverse andere elementen uit het 7S-model aanpassen.

**Het 7S-model**

<sup>7</sup> Waterman, R.H., Peters, T.J. en Philips, J.R. (1980). *Structure is not organisation*; Business Horizons, June, p. 14-26.

### Structuur

Op het eerste gezicht lijkt de buurtcorporatie een sterk gedecentraliseerde structuur te hebben waarin de meeste verantwoordelijkheden en activiteiten zijn ondergebracht in zelfstandige organisaties of organisatie-eenheden die op buurtniveau opereren. Maar dit zou te simpel zijn. Het zou namelijk voorbij gaan aan schaalvoordelen die in de bedrijfsvoering van corporaties wel degelijk te behalen zijn op het gebied van bijvoorbeeld treasury, bedrijfsadministratie, projectontwikkeling en onderhoud. Dergelijke functies kunnen heel goed in gespecialiseerde eenheden worden gebundeld die ten dienste staan van de organisaties in de wijken.

Wij pleiten zeker niet voor het opdelen van grote corporaties, maar wél voor het aanpassen van de organisatiestructuur om deze meer 'buurtvriendelijk' te maken. De corporatie dient ervoor te zorgen dat ze vertegenwoordigers in de wijken heeft die over voldoende mandaat beschikken en kunnen functioneren als de ogen, de oren, het gezicht en stem van de organisatie. Eigenlijk moet de organisatie worden gekanteld zodat niet meer constant wordt gekeken naar wat het 'hoofdkantoor' wil, maar wat in de wijken moet worden gedaan.

Een aanzienlijke organisatorische uitdaging voor grote corporaties is het in stand houden van de relatie tussen vertegenwoordigers in de wijken, de corporatiebestuurders, ondersteunende afdelingen en de lokale maatschappelijke omgeving. Een centrale plek is weggelegd voor gebiedsmanagers die als *linking-pin* fungeren tussen al deze actoren (zie ook Gruis e.a., 2007<sup>8</sup>).

*Eigenlijk moet de organisatie gekanteld worden zodat niet meer constant wordt gekeken naar wat het 'hoofdkantoor' wil, maar wat in de wijken gedaan moet worden.*

### Systemen

Buurtgericht werken vraagt om vaak ingrijpende veranderingen in organisatorische systemen en besluitvormingsprocessen. Gebiedsmanagers moeten niet alleen de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid hebben om acties te ondernemen die de wijk nodig heeft, maar ook de hiërarchische positie krijgen om opdrachtgever te zijn voor collega's op ondersteunende afdelingen. Ook moeten ze een volwaardige partij zijn waarmee huurders, gemeente en maatschappelijke organisaties afspraken kunnen maken.

Even belangrijk is het dat managers van ondersteunende afdelingen beseffen dat *zij* de gebiedsmanagers moeten ondersteunen en niet andersom. Systemen en procedures moeten daarbij ondersteunen, bijvoorbeeld door de beoordeling van managers van ondersteunende afdelingen te baseren op de tevredenheid van de gebiedsmanagers. Daarnaast is het essentieel dat systemen binnen de organisatie niet te dominant worden, maar medewerkers juist stimuleren om initiatieven te nemen en resultaten te leveren die aansluiten bij de wensen van bewoners.

Een buurtcorporatie kan ook overwegen om nog een stap verder te gaan door daadwerkelijk zeggenschap over het vastgoed in de buurten met bewoners te delen. Dit hoeft zich niet te beperken tot het instellen van buurtbudgetten en het verkopen van woningen, maar kan ook vorm krijgen door het uitgeven van aandelen waarvan de waarde is gekoppeld aan de waarde van het corporatievastgoed in de buurt. Op deze wijze krijgen de bewoners een financieel belang en mogelijk ook een echt gevoel van eigendom.

<sup>8</sup> Gruis, V., van Bortel, G., Dankert, R., van Overmeeren, A. en Schalkwijk L. (2007). *Professionals in het veld; over de rol van netwerkers bij woningcorporaties* (essay geschreven in opdracht van Aedes).

## Stijl

De managementstijl van een buurtcorporatie is fundamenteel anders dan die van een 'reguliere' corporatie. De belangrijkste principes hebben we al behandeld in paragraaf 2.1. Wanneer we kijken naar de interne managementstijl, dan moet deze vooral een cultuur van 'geen woorden maar daden' stimuleren en *frontline* medewerkers en managers ondersteunen. Het management zou een cultuur van verantwoordelijkheid nemen en risico's aanvaarden moeten stimuleren. Een houding van uitsluitend werken volgens de regels is voor buurtgerichte corporaties de dood in de pot.

Corporatiebestuurders moeten hun organisatie alert houden en doorlopend de leidende principes van een buurtgerichte corporatie benadrukken en uitstralen. Dit betekent ook dat de corporatiebestuurder van tijd tot tijd naast medewerkers in de wijken gaat staan: letterlijk en figuurlijk.

*Bestuurders, managers en leidinggevendenden van een buurtgerichte corporatie s zijn vaak op straat te vinden en ademen daardoor letterlijk én figuurlijk de buurt in.*

## Vaardigheden van medewerkers (Skills&staff)

Buurtgericht werken vraagt van corporaties nieuwe vaardigheden en soms ook een nieuw soort medewerkers. Corporaties hebben kennis nodig van een steeds breder werkerrein en van een groeiend aantal partijen dat op deze terreinen actief is, zoals onderwijs, werk en welzijn. Het vraagt ook om de verdere ontwikkeling van sociale vaardigheden en competenties op het gebied van samenwerken, communiceren en het bouwen van netwerken met bewoners en met vertegenwoordigers van andere organisaties. De vaardigheden die een buurtcorporatie nodig heeft, zijn niet gemakkelijk in één persoon te combineren, hiervoor is teamwork noodzakelijk. Soms kunnen de benodigde, nieuwe, professionele vaardigheden ontwikkeld worden in de afdelingen die het gebiedsmanagement ondersteunen. Andere vaardigheden moeten terug te vinden zijn in de gebiedsmanagers zelf. Afhankelijk van de uitdagingen in wijken, zullen die managers diverse taken en vaardigheden moeten combineren. Soms ligt de nadruk op de aansturing van operationele taken, soms op strategieontwikkeling of op het coördineren van complexe besluitvormingsprocessen.

Veel woningcorporaties hebben al gebiedsmanagers in dienst, maar vaak zijn dit mensen die vooral werk op operationeel niveau coördineren. Een buurtcorporatie vraagt juist om gebiedsmanagers die dit kunnen combineren met strategisch opereren. Schakelen tussen schaalniveaus is van wezenlijk belang (zie ook Huffstadt e.a., 2007<sup>9</sup>). Waar nodig gebruiken gebiedsmanagers hun persoonlijk gezag en het mandaat dat zij van hun corporatie hebben gekregen. Het is overigens de vraag of gebiedsmanagers altijd in dienst moeten zijn van de corporatie of dat deze functie ook vormgegeven kan worden in samenwerking met andere partijen.

*Een houding van uitsluitend werken volgens de regels is voor buurtgerichte corporaties de dood in de pot.*

## Waarden en cultuur (Superordinate goals)

Dit onderdeel van het 7S-model staat voor de missie van de organisatie: de ideeën en waarden waarop de organisatie is gebouwd. Vaak zijn deze waarden en ideeën nergens expliciet opgeschreven, maar zijn ze verankerd in het gedrag van leidinggevendenden en medewerkers. Volgens Waterman e.a. (1980<sup>7</sup>) hebben de best presterende bedrijven duidelijk gedeelde waarden die mensen samenbindt en de organisatie voortstuwt. Het ontwikkelen van dergelijke, gedeelde waarden zou ook wel eens cruciaal kunnen zijn om een volbloed buurtcorporatie te worden en oprecht en langdurig

<sup>9</sup> Huffstadt M., Kiers, M. en Boonstra B. (2007). N13 *Schakelen door de schalen, Een aanzet tot programmasturing door de schaalniveaus heen*, Rotterdam: KEI.

committent aan wijken en hun bewoners te ontwikkelen. Het is niet de bedoeling dat een corporatie als een suikeroom de wijk intrekt om zo nu en dan 'cadeautjes' in de vorm van buurtbarbecues uit te delen. De corporatie moet er als een goede buur gewoon zijn, altijd. Een buurtcorporatie kun je gemakkelijk herkennen. Haar bestuurders, managers en leidinggevendenden praten veel over mensen en buurten, zijn vaak op straat te vinden en ademen daardoor letterlijk én figuurlijk de buurt in.

### 2.3 De governance van een buurtgerichte corporatie

Buurtgericht werken heeft ingrijpende gevolgen voor de sturing van de corporatie en de manier waarop zij beslissingen neemt. Deze elementen worden vaak gebundeld in de term 'governance'. Er bestaan veel definities van dat begrip, maar toch is er geen adequaat Nederlands alternatief voor deze Engelse term. Governance wordt vaak gebruikt als het gaat om besluitvormingsprocessen in de publieke sector waarbij veel verschillende partijen zijn betrokken.

In debatten over de toekomstige vorm van de corporatiesector, wordt veel aandacht besteed aan wat je 'board room governance' zou kunnen noemen, namelijk de relatie tussen de corporatie en haar toezichhouders, de raad van commissarissen, het ministerie van VROM, het Centraal Fonds en haar relatie met de gemeente en andere professionele belanghouders zoals zorginstellingen. Dit is een belangrijk element in de governancestructuur, maar de buurtcorporatie legt andere prioriteiten. In haar benadering is governance niet zozeer een 'top-down'-bezigheid over de strategische koers van de corporatie, maar gaat het veel meer om 'streetlevel governance' van corporatieactiviteiten en de invloed van bewoners en lokale organisaties op die activiteiten. Die invloed kan betrekking hebben op heel strategische onderwerpen zoals de toekomst van de wijk of ingrijpende projecten, maar kan ook gaan over operationele onderwerpen zoals het dagelijks beheer van woning en woonomgeving. Centrale elementen in deze vorm van governance zijn *ontvankelijkheid* voor signalen uit de buurt en *openheid* over de geleverde resultaten.

*Corporaties bepalen nog te vaak eenzijdig wie de 'houder' is van het 'belang' en wie kan deelnemen aan bijeenkomsten voor belanghouders.*

#### **Besluitvorming met ramen en deuren open**

In Engeland heeft de Young Foundation onlangs een rapport gepubliceerd over '*Housing associations' role in neighbourhood governance*' (Bacon e.a., 2007<sup>10</sup>). Volgens hen dient governance in wijken vooral te zijn gericht op het ondersteunen van bewoners zodat zij zelf beslissingen over hun buurt kunnen beïnvloeden. Niet alleen als het gaat om beslissingen van corporaties, maar ook activiteiten van andere organisaties de buurt. Deze ondersteuning moet leiden tot acties die aansluiten bij de prioriteiten van wijkbewoners. Het rapport van de Young Foundation identificeert drie factoren die het gedrag van *housing associations* in Engeland bepalen, namelijk de invloed van huurders, de invloed van interne factoren en de invloed van de gemeente en andere lokale belanghouders. In het onderzoek van de Young Foundation bleek de invloed van interne factoren veruit dominant. Wij denken dat een vergelijkbaar onderzoek in Nederland dezelfde resultaten zou laten zien.

Veel woningcorporaties in Nederland zijn druk bezig om de invloed van belanghouders op hun beleidsvorming te versterken, bijvoorbeeld door het organiseren van jaarlijkse bijeenkomsten met belanghouders of het instellen van lokale adviesraden. Echter, nog te vaak zijn deze vormen van consultatie erg gesloten, omdat de woningcorporatie veelal eenzijdig bepaalt wie de 'houder' is van het 'belang' en wie kan deelnemen aan bijeenkomsten voor belanghouders. Hierdoor heeft de corporatie slechts contact met een deel van haar belanghouders.

<sup>10</sup> Bacon, N. Bartlett, L. Brady A.M. (2007). *Good Neighbours. Housing Associations' role in Neighbourhood Governance*. London, Young Foundation.

Wij vinden dat een buurtcorporatie moet werken aan meer tweezijdige vormen van participatie, waarbij de corporatie meer luistert dan spreekt en meer individuele vormen van inspraak aanbiedt, waarbij bewoners rechtstreeks worden betrokken en inspraak niet alleen verloopt via comités of verenigingen die worden geacht alle prioriteiten en wensen van individuele bewoners te vertegenwoordigen. Analoog aan ontwikkelingen op internet zou dit de invloed van belanghouders een revolutionaire stap verder brengen. Een vorm van 'web 2.0-participatie' dus, waarbij burgers en organisaties zelf invulling geven aan hun belanghouderschap. Een dergelijk systeem van beïnvloeding zou goed passen bij een vorm van aandeelhouderschap, waarbij bewoners en andere lokale belanghouders aandelen en daarmee een stevig verankerde invloed krijgen op het beleid van de corporatie.

*Het nastreven van consensus voor alle mogelijke besluiten, leidt tot lange besluitvormingsprocessen en halfwassen uitkomsten waarmee iedereen kan instemmen maar waar niemand echt enthousiast van wordt.*

### **Duidelijke besluitvormingsregels**

Het geven van meer invloed, aan meer belanghouders over een groter aantal onderwerpen, vraagt om stroomlijnen van inspraak en besluitvorming. Op dit moment hebben corporaties grofweg twee manieren om bewoners invloed te geven op hun beleid en hun activiteiten.

In de eerste vorm worden bewoners vooral benaderd als individuele *klanten en consumenten*. Als klant kunnen zij in veel gevallen een keuze maken uit diverse soorten woondiensten en opties. Dit zijn vaak keuzes op operationeel niveau, bijvoorbeeld het kiezen van de kleur van de kastdeurtjes en het zelf selecteren van de handgreepjes bij keukenvervanging. Huurders die als consumenten worden benaderd, hebben in de regel weinig invloed op de meer strategische keuzes. Om bij het voorbeeld van de keukenvervanging te blijven, kunnen huurders vaak niet kiezen om de keuken niet te vervangen en het geld te besteden aan een ander doel zoals een speelplaats voor kinderen of een hangplek voor jongeren.

In de tweede vorm van participatie worden bewoners als *burgers* benaderd en wordt hen invloed gegeven op de activiteiten van de corporatie, bijvoorbeeld in de vorm van een gekwalificeerd adviesrecht. Vaak gaat het hier om sterk geïnstitutionaliseerde en collectieve vormen van inspraak op basis van de Overlegwet Huurders-Verhuurders, waarbij bewonersbelangen behartigd worden door een huurdersvereniging of buurtcomité. Het probleem met deze vorm van participatie is dat de samenstelling van bewonerscomités en huurdersverenigingen vaak maar beperkt aansluit bij de veelzijdige bewonerssamenstelling in de buurten. Te vaak overleggen bewonersvertegenwoordigers 'zonder last en ruggespraak' met de corporatie waardoor de wensen van bewoners die zich minder aangetrokken voelen tot dergelijke vormen van participatie, buiten beeld blijven.

In onze optiek zou governance die past bij een buurtcorporatie, de individuele benadering van bewoners moeten combineren met het geven van daadwerkelijke invloed op de activiteiten van corporaties. Geef bewoners dus niet de rol van klant *of* burger maar van klant *en* burger. Kortom, benader bewoners gewoon als mens zoals Frans de Jong bepleit in het eerste essay in de SEV-reeks 'Corporaties eigenaardig volwaardig'<sup>11</sup>.

Dit vraagt in de eerste plaats om heldere regels voor besluitvorming. Simpelweg besluiten nemen op basis van een meerderheid, kan de belangen van minderheidsgroepen in de wijk schaden. Aan de andere kant kan het nastreven van consensus voor alle mogelijke besluiten leiden tot lange besluitvormingsprocessen en halfwassen uitkomsten waarmee iedereen kan instemmen, maar

11 De Jong, F. (2007). *Eigenaardige corporaties*. SEV Essay-reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig' nr. 1.

waar niemand echt enthousiast van wordt. Een mogelijk alternatief is besluitvorming op basis van 'consent'. Besluitvorming op basis van consensus vraagt om unanimititeit, consent vraagt om besluiten waartegen geen overwegend bezwaar is. Besluitvorming op basis van consent wordt ook wel omschreven als 'sociocratische besluitvorming'<sup>12</sup>. Door het hanteren van deze werkwijze verschuift de focus van 'is iedereen het met de maatregel eens?' naar 'wat is de beste beslissing die we nu kunnen nemen?' Besluitvorming gebaseerd op consent vraagt om een andere benadering. Alle betrokkenen, zoals huurders, gemeente en andere belanghouders, moeten individueel informatie krijgen over plannen van de corporatie (dat kan natuurlijk ook via een interactieve website). Die informatie moet antwoord geven op vier essentiële vragen:

1. Waarom is het plan nodig, welk probleem wordt ermee opgelost?
2. Welke concrete maatregelen omvat het plan?
3. Wat zijn de verwachte effecten (positief en negatief) van het plan?
4. Wat zijn mogelijke alternatieven voor het plan en welke positieve en negatieve effecten hebben deze alternatieven?

Het zijn vier heel simpele vragen, en toch worden ze in besluitvormingsprocessen zelden alle vier gesteld, laat staan beantwoord. Corporaties informeren betrokkenen in de regel wel over het *hoe* en *waarom* van hun activiteiten, sommige presenteren de verwachte positieve effecten, maar het komt zelden voor dat de corporaties de negatieve effecten van hun plannen vertellen of volwaardige alternatieven presenteren. Besluitvorming gebaseerd op consent biedt de mogelijkheid om alle belanghouders te betrekken (en niet alleen een bewonerscommissie of lokale raad die moet dienen als 'pars pro toto') en geeft tegelijkertijd de corporatie de mogelijkheid tot snel en slagvaardig handelen. Deze werkwijze past daardoor uitstekend bij het karakter van een corporatie als maatschappelijk ondernemer. Deze manier van besluitvorming vraagt echter van corporaties dat zij niet alleen aangeven wat ze gaan doen (output), wat het kost (input), maar vooral wat het oplevert in effecten die merkbaar en zichtbaar zijn voor de maatschappij (outcome).<sup>13</sup>

*De nadruk in besluitvorming moet verschuiven van 'is iedereen het met de maatregel eens?' naar 'wat is de beste beslissing die we nu kunnen nemen?'*

### **Balanceren tussen consent en slagvaardigheid**

Slagvaardig besluiten kan soms op gespannen voet staan met het zorgvuldig betrekken van belanghouders. Van corporaties wordt verwacht dat zij in hun besluitvorming zowel belangen zorgvuldig afwegen en toch snel en slagvaardig reageren. Besluitvorming op basis van consent draagt op zichzelf al bij aan een betere combinatie van slagvaardigheid en zorgvuldigheid, maar soms is snelheid écht geboden, bijvoorbeeld bij ernstige leefbaarheidsproblemen. Soms kan dan zelfs besluitvorming op basis van consent de ontwikkelingen niet bijbenen en moet de corporatie gewoon haar verantwoordelijkheid nemen en handelen. Die corporatie heeft dan achteraf wel wat uit te leggen, want verantwoordelijkheid is geen privilege maar een verplichting om te vertellen wat je acties hebben opgeleverd. En als dat nodig is het boetekleed aantrekken en beloven het de volgende keer beter doen.

Het is gemakkelijk om resultaten alleen te verantwoorden door in een glossy jaarverslag wat over plannen en resultaten te schrijven. Echt verantwoording afleggen kan pijnlijk zijn – gelukkig alleen figuurlijk – en dat hoort ook zo. Echt verantwoording afleggen betekent voor de corporatiebestuurder dat hij, bij wijze van spreken, in rokerige buurtcentra letterlijk naast zijn mensen gaat staan om aan bewoners uit te leggen welke resultaten zijn bereikt, wat goed ging en wat niet. Echt verantwoording dragen betekent de dialoog aangaan met je bewoners, de gemeente en andere belang-

<sup>12</sup> Zie voor meer informatie over sociocratische besluitvorming: [www.sociocratie.nl](http://www.sociocratie.nl)

<sup>13</sup> Zie voor een bespreking van maatschappelijk rendement voor woningcorporaties de in 2005 verschenen publicatie 'Weten van Renderen' in opdracht van de SEV geschreven door George de Kam en Jochum Deuten.



houders. Verantwoording afleggen kan ook door je periodiek de maat te laten nemen door resultaten te *benchmarken* met collega-corporaties of een visitatie te laten uitvoeren. Op deze manier wordt het afleggen van verantwoording ook een leer- en verbeterinstrument.

## 2.4 Vastgoedbeleid en de buurtcorporatie

Bij de vertaling van buurtgericht werken naar consequenties voor het vastgoedbeleid (strategisch voorraadbeleid), zijn twee benaderingen relevant: de portfoliobenadering en de gebiedsbenadering. In de portfoliobenadering neemt het vastgoedbezit een centrale plaats in. Startpunt voor het beleid van de corporatie is de gewenste samenstelling van het portfolio afgezet tegen de huidige samenstelling. Uit deze afwegingen volgen beslissingen om te investeren (nieuwbouw, woningverbetering, aankoop) of te desinvesteren (verkoop, sloop). Lokale omstandigheden en ontwikkelingen in wijken en buurten kunnen in de portfoliobenadering een rol spelen, maar zijn geen onderscheidend kenmerk van deze benadering. In de portfoliobenadering ligt de nadruk op de beleidsplanning en de gewenste strategische koers van de corporatie en minder op de positie van individuele wijken en de wensen van bewoners in die wijken. Besluitvorming in de portfoliobenadering is vaak gecentraliseerd en volgt rationele en vooral financiële criteria voor vastgoedinvesteringen. Dit kan ertoe leiden dat lokale belanghouders zich niet betrokken voelen bij de besluitvorming, en vaak ook daadwerkelijk niet betrokken worden. De portfoliobenadering geeft wel overzicht over de gehele vastgoedportefeuille en biedt daardoor de mogelijkheid om winsten uit het ene gebied door te sluizen naar het andere. In de portfoliobenadering spelen mensen en het ondersteunen van sociale stijging vrijwel geen rol.

De gebiedsbenadering is fundamenteel anders doordat het startpunt niet ligt bij de samenstelling van het vastgoedportfolio, maar bij de wijken en hun bewoners. Vastgoed is in de gebiedsbenadering veel meer een middel om het leven van mensen op een positieve manier te beïnvloeden. In de gebiedsbenadering wordt het vastgoedmanagement door Nederlandse corporaties meestal vertaald in wijk- of buurtgericht werken. Lokale factoren spelen een belangrijke rol bij investeringsbeslissingen. Hierbij kan het nodig zijn om de vervanging van verouderde woningen te financieren door in dezelfde wijk woningen te verkopen en op deze manier een 'revolving fund' in de wijk zelf te realiseren waaruit men de investeringen kan betalen. Deze benadering simuleert om het maximale uit wijken te halen en daarmee op eigen kracht vernieuwing te realiseren. Echter, sommige wijken beschikken over onvoldoende capaciteit om problemen zonder hulp van buiten aan te pakken.

*De gebiedsbenadering is fundamenteel anders doordat het startpunt niet ligt bij de samenstelling van het vastgoedportfolio, maar bij de wijken en hun bewoners.*

Een gebiedsbenadering van het vastgoedmanagement sluit, veel meer dan de portfoliobenadering, aan bij de filosofie van de buurtcorporatie. In de gebiedsbenadering is het de belangrijkste opgave van een corporatie om letterlijk en figuurlijk prominent in de wijk aanwezig te zijn. Investeringsbeslissingen zijn niet het resultaat van strategische portfolioplannen, maar komen voort uit de ervaring van bewoners in de wijk met problemen. Corporaties die deze benadering volgen, staan veel meer open voor signalen uit de buurt. Maar dit alles geeft nog geen antwoord op de belangrijke vraag hoe investeringen opgebracht moeten worden als de wijk niet zelf over de capaciteit beschikt om de financiële middelen te genereren. De enige mogelijkheid die dan overblijft, is het zoeken naar middelen buiten de wijk, bijvoorbeeld uit andere wijken waar de vastgoedexploitatie wel winstgevend is.

Schaalvergroting in de sociale huursector door een aanhoudende stroom fusies, kan de indruk wekken dat vastgoedmanagement op grotere afstand van lokale ontwikkelingen komt te staan en meer wordt gevoed door commerciële en marktoverwegingen. De praktijk laat gelukkig een ander beeld zien. Uit een recente casestudie naar de relatie tussen vastgoedbeleid en het investeringsgedrag van corporaties, blijkt dat de gebiedsbenadering dominant is (Nieboer, 2007<sup>14</sup>). Alle corporaties in het onderzoek gebruiken een vorm van portfoliomanagement, maar de meeste investeringsplannen zijn voortgekomen uit lokale herstructureringsplannen. Bij afwezigheid van dergelijke plannen, bleek de technische kwaliteit van woningen een belangrijke rol te spelen in de investeringsoverwegingen. Deze resultaten spreken de veelgehoorde kritiek tegen dat corporaties hun wortels in de wijk verloren hebben. Het laat ook zien dat de 'kwade droom' waarin investeringsbeslissingen uitsluitend vanuit de ivoren torens van het corporatiehoofdkwartier worden genomen, nog geen werkelijkheid is geworden. Investeringsoverwegingen van corporaties lijken echter nog wel sterk ingegeven door technische en financiële overwegingen. De koppeling tussen 'investeren in stenen' en 'investeren in mensen' wordt nog niet altijd gelegd.

*Corporaties zijn door hun vastgoed langdurig aan de wijk verbonden en hebben daardoor een gezond financieel eigenbelang in de positieve ontwikkeling van de wijk en haar bewoners.*

#### **Verder kijken dan vastgoed: consequenties van de gebiedsbenadering**

Er wordt druk gedebatteerd over de verbreding van de rol van corporaties, onder meer door het realiseren van maatschappelijk vastgoed zoals scholen, buurtcentra en zorg-/welzijnsvoorzieningen. Maar ook door het ondersteunen van sociale stijging en diverse sociale en culturele activiteiten. De laatste jaren is in Engeland het besef gegroeid dat corporaties een grotere rol moeten krijgen in het beheer van wijken (neighbourhood governance). In reactie hierop heeft de *National Housing Federation* (de koepelorganisatie van Engelse housing associations) het programma *iN business for neighbourhoods* opgezet om wijken te maken waar mensen graag willen wonen. Dit programma is overgenomen door 80 procent van de housing associations. Zij hebben zich hierdoor verbonden aan het ondernemen van extra buurtgerichte activiteiten bovenop de reguliere woondiensten. Hiermee willen zij zich transformeren van 'bouwers in buurten' naar 'bouwers van buurten' (community builders rather than builders in communities).

Een steeds groter deel van de activiteiten van Engelse housing associations staat inmiddels los van hun reguliere woningexploitatie; gemiddeld ongeveer 15 procent van de totale omzet. Deze activiteiten variëren van beheergerichte activiteiten zoals het schoonhouden van de woonomgeving tot mensgerichte activiteiten zoals werkgelegenheidsprojecten en bijbehorende opleidings- en trainingsprogramma's. Engeland en Nederland staan niet alleen in de groeiende belangstelling voor de verbreding van de taken van sociale verhuurders. Ook in andere Europese landen is deze ontwikkeling zichtbaar (Rex Group, 2006<sup>15</sup>).

Er is veel voor te zeggen om woningcorporaties een belangrijke positie te geven in het beheren en ontwikkelen van buurten. Corporaties behoren tot de best toegeruste organisaties in het publieke domein. Ze beschikken in de regel over de professionaliteit en de financiële en organisatorische slagkracht waarover particulieren en andere organisaties in de wijk vaak niet beschikken. Daarnaast zijn corporaties door hun vastgoed langdurig aan de wijk verbonden en hebben ze een gezond financieel eigenbelang in de positieve ontwikkeling van de wijk en hun bewoners. Corporaties kunnen hun kwaliteiten, meer dan nu het geval is, beschikbaar stellen voor het ondersteunen van

14 Nieboer, N. (2007). *How does portfolio management structure investments of social landlords in reality?* Paper for ENHR-conference Sustainable Urban Areas, Rotterdam.

15 Rex Group (2006). *De diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën.*

initiatieven in de wijk (Mullins en Smith, 2006<sup>16</sup>). Een goede samenwerking met bewoners en buurtorganisaties is voor corporaties een uitgelezen kans om hun lokale verankering te versterken (Wadhams, 2006<sup>4</sup>).

### Verankeren van gebiedsgericht werken

In de eerder genoemde publicatie van de Young Foundation (Bacon e.a. 2007<sup>10</sup>) worden vier modellen gepresenteerd die corporaties kunnen gebruiken om gebiedsgericht werken in hun organisatie te versterken. De volgende modellen worden onderscheiden: leider, beïnvloeder, netwerker en ondersteuner.

- **Leiders** gebruiken de aanzienlijke omvang van hun vastgoedbezit in de wijk om uit te groeien tot een zelfstandige gebiedsbeheerder en centrale speler die een groot aantal activiteiten in de buurt voor zijn rekening neemt. In Engeland komt zo'n model vooral voor wanneer een hechte samenwerking bestaat met de gemeente via lokale strategische samenwerkingsverbanden (*Local Strategic Partnerships*).
- **Beïnvloeders** hebben meestal een minder omvangrijke vastgoedpositie in de wijk en sluiten zich aan bij lokale informele netwerken of meer formele samenwerkingsverbanden. De corporaties die zich profileren als beïnvloeders zoeken naar meerwaarde in samenwerkingsverbanden door (sociale) activiteiten uit te besteden aan partijen die daarvoor beter zijn toegerust of door joint ventures aan te gaan om krachten te bundelen.
- **Netwerkers** zoeken net als beïnvloeders samenwerking met anderen om te reageren op urgente problemen in de buurt. Zij doen dit echter meer op ad-hocbasis door te werken aan allianties met een meer tijdelijk karakter om de noodzakelijke kennis, kunde en middelen bijeen te brengen om problemen in de wijk aan te pakken en dreigend verval te keren.
- **Ondersteuners** zoeken het minder in samenwerkingsverbanden zoals beïnvloeders of netwerkers, maar proberen problemen in de wijk op te lossen door het realiseren van concrete projecten. Bijvoorbeeld door een buurtcentrum in een wijk te bouwen of in een dorpskern een supermarkt aan te kopen en 'in de lucht te houden'. Deze aanpak werkt het beste wanneer bewoners en lokale partners betrokken worden bij de planvorming.

De modellen die de Young Foundation noemt, bieden strategische keuzes die ook door Nederlandse corporaties kunnen worden gebruikt. De verscheidenheid aan modellen ondersteunt ons standpunt dat er niet één unieke organisatorische blauwdruk voor een buurtcorporatie bestaat, maar wel enkele gedeelde principes die in alle modellen terugkomen, namelijk: lokale verankering, responsiviteit en focus op de noden van de wijk en haar bewoners.

---

<sup>16</sup> Mullins, D. and Smith, M. (2006). *Community Based Neighbourhood Governance – a role for housing associations?* Joseph Rowntree Foundation Project on Governance, Good Practice and Service Structures. State of Knowledge Paper.

## hoofdstuk 3

# Buurtgericht werken: problemen, uitdagingen en mogelijke oplossingen

Wanneer we buurtgericht werken vaste voet willen geven in de corporatiepraktijk, dan zijn er een aantal problemen en uitdagingen waarmee we rekening moeten houden. Buurtgericht werken heeft geen 'one-size-fits-all' organisatorische blauwdruk. Buurtgericht werken zal altijd moeten worden vertaald in lokaal maatwerk. Met ons essay willen wij corporaties stimuleren buurtgericht te werken. In dit hoofdstuk hebben we enkele mogelijke punten op een rij gezet waar corporaties tegenaan kunnen lopen.

### 1. De corporatie als nabije buur, maar wie zijn de andere burenen?

Wij pleiten voor een corporatie die zich richt op de noden van bewoners en buurten. Maar buurten bestaan niet uit homogene groepen bewoners, maar zijn vaak opgebouwd uit huishoudens met zeer uiteenlopende leefstijlen. Het simpelweg nastreven van een vorm van sociale cohesie, kan gemakkelijk ontaarden in een nietszeggende platitide die geen recht doet aan de heterogeniteit van buurten en bewoners. Corporaties moeten een weg vinden om met deze verscheidenheid om te gaan.

### 2. 'Tussen de mensen' of 'van de mensen'?

Om als corporatie in de ogen van bewoners 'een nabije buur' te worden, is niet alleen de betekenis van de term 'nabij' van belang, maar ook het woord 'buur' is van essentieel belang. 'Tussen de mensen staan' is niet hetzelfde als 'van de mensen zijn'. Corporaties dienen dit gat te dichten, bijvoorbeeld door nieuwe medewerkers in de wijk zelf te werven, door vrijwilligerswerk in de wijk te stimuleren en vrijwilligers uitzicht op betaald werk te bieden, door samen met bewoners de handen uit de mouwen te steken en natuurlijk door bewoners te betrekken bij belangrijke beslissingen.

In Engeland zijn er bijvoorbeeld 'right to manage'-initiatieven waardoor huurders van gemeentelijke woningbedrijven de mogelijkheid krijgen om hun eigen beheerorganisatie op te zetten en zelfs personeel in dienst te nemen.

### 3. Waar zijn de andere 'nabije burens'?

Soms worden corporaties gezien als de panacee voor alle problemen in de wijk. Maar in de praktijk zijn ze natuurlijk niet in staat om al die problemen op te lossen. Daarvoor moeten ze samenwerken met andere organisaties zoals de gemeente en zorg- en welzijnsinstellingen. Ook zij staan voor de uitdaging om meer buurtgericht te werken en corporaties kunnen hen daarbij wellicht helpen.

### 4. Lokaal werken maar zonder oogkleppen

Een mogelijk risico voor een buurtgerichte corporatie is dat de organisatie zich te veel richt op de wijken waar zij actief is en deze gebieden gaat zien als een geïsoleerd gebied. De verbindingen van de wijk met zijn omgeving worden vergeten en er wordt te weinig aandacht gegeven aan onderwerpen die op een hoger schaalniveau spelen. We geven twee voorbeelden om dit te illustreren.

- Een te eenzijdige focus op de buurt kan leiden tot te veel aandacht voor de huidige bewoners, terwijl we weten dat wijken doorlopend demografische veranderingen doormaken. Rekening houden met marktontwikkelingen, is daarom onmisbaar voor een toekomstgericht voorraadbepaald. Woningcorporaties moeten daarom bereid zijn om buurten aan te passen wanneer ontwikkelingen daarom vragen en moeten niet proberen om van buurten een historische niche of openluchtmuseum te maken.
- Een overdadige aandacht voor een specifieke wijk kan leiden tot 'gold plating' doordat buitenproportionele hoeveelheden geld naar die ene wijk gaan. Veel corporaties beschikken niet over duidelijk omschreven kwaliteitsniveaus die in dergelijke projecten richting kunnen geven en begrenzing kunnen bieden.

*Een overdadige aandacht voor een specifieke wijk kan leiden tot 'gold plating' doordat buitenproportionele hoeveelheden geld naar die ene wijk gaan.*

## hoofdstuk 4

# De blik vooruit en aan de slag

We vragen heel veel van de buurtgerichte corporatie: lokale verankering, een open en zorgvuldig beleidsproces en een brede taakopvatting. Tegelijkertijd verwachten we slagkracht, snelheid en efficiënt handelen. Zacht gezegd, bestaat er nogal wat spanning tussen deze doelen. Buurtgericht werken wijst meer in de richting van een sterke decentrale organisatie en lokale verankering, terwijl die slagkracht en efficiëntie wellicht alleen te realiseren is door schaalvergroting, door slim en grootschalig in te kopen, door het opbouwen van marktkracht, het aantrekken van gespecialiseerd personeel en het ontwikkelen van state-of-the-art informatiesystemen. Maar die schaalvergroting draagt tegelijkertijd het gevaar in zich dat de corporatie zich letterlijk en figuurlijk van haar klanten verwijdert.

Wij zadelen de buurtcorporatie bewust op met een aantal stevige dilemma's en wij denken tegelijkertijd dat corporaties op een belangrijk kruispunt zijn aangekomen. Het is tijd om te kiezen en aan de slag te gaan. Corporaties werken op het maatschappelijk middenveld en hebben die maatschappij veel te bieden, maar zij moeten duidelijk positie kiezen. Wanneer individuele corporaties zich positioneren op alle mogelijke plekken en uithoeken van de samenleving, van emancipatiemachine tot commercieel vastgoedfonds, dan komen zij, zoals Rudy de Jong in zijn essay stelt, in ernstige legitimiteitsproblemen.

De plaats van de corporatie is in de wijk en er wacht corporaties geen andere weg dan het bewandelen van het wellicht kronkelige en smalle pad naar een buurtgerichte corporatie. Die weg zal niet leiden tot een blauwdruk voor de vormgeving en besturing van corporaties. De toekomstige verschijningsvorm van sociale verhuurders blijft afhankelijk van lokale omstandigheden.

## Nawoord

Ons essay is op een bijzondere manier tot stand gekomen. Het is oorspronkelijk in het Engels geschreven vanwege de samenwerking met Professor David Mullins. David is verbonden aan de Universiteit van Birmingham en verbleef in de zomer van 2007 drie maanden in Nederland. Hij heeft in die periode uitgebreid kennis gemaakt met de Nederlandse corporatiesector. Veel van zijn observaties en zijn kennis van de Engelse sociale huursector hebben we in dit essay verwerkt. Pas daarna is het vertaald in het Nederlands.

Daarnaast had ons essay oorspronkelijk een andere titel, namelijk: 'Een exotische bruid of 'the girl next door', de toekomst van corporaties in Nederland en Engeland'. Deze titel heeft ons bij het schrijven veel inspiratie gegeven, maar bleek bij sommige lezers tot hilarische misverstanden te leiden en soms tot irritatie. En dat is niet wat we wilden. Daarom hebben wij, na lang wikken en wegen en met enige weemoed, de titel veranderd in 'Verre vriend of goede buur?' Een titel die evengoed de lading dekt. We hopen in ieder geval dat u ons essay met plezier hebt gelezen en dat het aanzet tot debat en acties.

Gerard van Bortel  
Vincent Gruis  
David Mullins  
Nico Nieboer

## Over de auteurs

**Drs. ing. Gerard van Bortel** is onderzoeker Housing Systems bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Hij richt zich in zijn onderzoek vooral op governance van corporaties, op de relatie van corporaties met hun omgeving. In het kader van zijn promotieonderzoek voert Gerard van Bortel onderzoek uit naar complexe besluitvormingsprocessen in de stedelijke vernieuwing met daarbij bijzondere aandacht voor de positie van corporaties. Voordat hij de academische wereld betrad, heeft hij meer dan 15 jaar in verschillende functies gewerkt in de corporatiesector.

**Dr. ir. Vincent Gruis** is als universitair hoofddocent Housing Management verbonden aan de TU Delft (Faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate&Housing). Hij geeft onderwijs, verricht onderzoek en adviseert op het gebied van volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing. Vincent Gruis is gespecialiseerd in organisatievraagstukken en voorraadbeleid van woningcorporaties en geeft leiding aan een groep onderzoekers in de onderzoekslijn 'Maatschappelijk ondernemerschap en voorraadbeleid woningcorporaties' [zie ook [move.bk.tudelft.nl](http://move.bk.tudelft.nl)].

**Prof. David Mullins** is professor Housing policy aan het *Centre for Urban and Regional Studies* van de Universiteit van Birmingham. Hij was in de periode april-juli 2007 te gast bij het Onderzoeksinstituut OTB en heeft een uitgebreide kennismakingsronde gemaakt langs sleutelfiguren in de corporatiesector. Zijn onderzoeksprojecten zijn gericht op de besturing en het management van sociale verhuurders, de rol van non-profitorganisaties in het publieke domein en de toegankelijkheid van betaalbare woningen voor huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt.

**Drs. Nico Nieboer** is onderzoeker Voorraadbeleid van Woningverhuurders bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Hij voert momenteel een promotieonderzoek uit naar de relatie tussen het portefeuillebeleid van corporaties en hun fysieke investeringen. Met Vincent Gruis heeft hij verschillende publicaties geschreven over het voorraadbeleid van woningverhuurders in uiteenlopende landen.

**Corporaties, het zijn eigenaardige organisaties.** Maar die eigenaardigheid roept voortdurend vragen en twijfels op. Want hoe eigenaardig kun je zijn om (h)erkend, vertrouwd en gewaardeerd te worden? Om wie je bent, waar je voor staat, van wie je bent en om wat je betekent? De SEV organiseert de zoektocht naar het wezen van de corporatie. We dagen dromers, denkers en denkende doeners uit de corporatie in hoofd, hart en ziel te karakteriseren. Corporaties, belanghebbenden en beleidsmakers te inspireren om de eigenaardigheid van corporaties scherp te duiden en vervolgens vorm en inhoud te geven. Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt publiceren wij uw essay in onze SEV Essay-reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

**Gerard van Bortel, Vincent Gruis, David Mullins en Nico Nieboer** wonnen met hun essay – toen nog *Van exotische bruid naar 'the girl nextdoor'* geheten – de SEV Essay-prijsvraag 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'. De auteurs reiken corporaties een handvat aan om het concept van de buurtgerichte corporatie te vertalen in consequenties voor de dominante waarden van de corporatie, de organisatorische vormgeving, het vastgoedmanagement en de governancestructuur. Niet zozeer het essay op zich, maar de potentie ervan voor vernieuwing van de maatschappelijke praktijk, was reden voor de SEV om hen op het SEV-congres 'Maatschappelijk rendement: van denken naar doen' in november 2007 een experimentcheque ter waarde van 10.000 euro te overhandigen. Het geld zal worden ingezet in een experiment waarin corporaties in hun ontwikkeling tot buurtcorporatie gaan worden gevolgd en gestimuleerd.



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**VERNIEUW(D)  
MAATSCHAPPELIJK  
ONDERNEMERSCHAP**

**SEV**



INNOVATIE IN WONEN