



Architecture  
and the  
Built environment

#04

2014

# Gebiedsgericht Voorraadbeleid van Woningcorporaties

Een analyse van planningsbenaderingen in Vogelaarwijken

Arne van Overmeeren



# Gebiedsgericht Voorraadbeleid van Woningcorporaties

Een analyse van planningsbenaderingen in Vogelaarwijken

Arne van Overmeeren

*Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing*



# Gebiedsgericht Voorraadbeleid van Woningcorporaties

Een analyse van planningsbenaderingen in Vogelaarwijken

Proefschrift  
ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Technische Universiteit Delft,  
op gezag van de Rector Magnificus prof. ir. K.C.A.M. Luyben,  
voorzitter van het College voor Promoties,  
in het openbaar te verdedigen op vrijdag 21 februari 2014 om 10:00 uur  
door Arne Jan VAN OVERMEEREN  
Bouwkundig ingenieur  
geboren te Bussum

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor en copromotor:  
Prof. dr. ir. V.H. Gruis  
Drs. C.L. van der Flier

**Samenstelling promotiecommissie:**  
.....

Rector Magnificus, Voorzitter  
Prof. dr. ir. V.H. Gruis, Technische Universiteit Delft, promotor  
Drs. C.L. van der Flier, Technische Universiteit Delft, copromotor  
Prof. dr. E.H. Klijn, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Prof. dr. ir. C.A.M. Mouwen, Universiteit van Tilburg  
Dr. N.E.T. Nieboer, Technische Universiteit Delft  
Prof. dr. T.J.M. Spit, Universiteit Utrecht  
Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw, Technische Universiteit Delft  
Prof. dr. ir. M.G. Elsinga, Technische Universiteit Delft, reservelid



[abe.tudelft.nl](http://abe.tudelft.nl)  
.....

**Design:** Sirene Ontwerpers, Rotterdam

ISBN 978-94-6186-273-0  
ISSN 2212-3202

© 2014 Arne van Overmeeren







# Inhoudsopgave (beknopt)

Voorwoord 9

---

1 Inleiding 17

---

2 Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties als vorm van planning 39

---

3 Probleemverkenning: Gebiedsgericht voorraadbeleid van Woonplus Schiedam in Nieuwland 73

---

4 Planningsbenaderingen bij woningcorporaties in *Vogelaarwijken*: enquêteresultaten 95

---

5 Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van de Alliantie in de Indische Buurt 107

---

6 Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van Com•wonen in het Oude Noorden 149

---

7 Cross-caseanalyse 197

---

8 Conclusie, discussie en aanbevelingen 207

---



# Voorwoord

Het zit erop! Zeven jaar, ofwel zo'n 20%, van mijn leven. Zeven jaar waarin veel is gebeurd. Natuurlijk, onderzoek doen met de bijbehorende congressen, publicaties, zoektochten in bibliotheken, hoofdbreken, eenzaamheid, onzekerheid en nu en dan een succesje dat me er na een dipje weer bovenop hielp. Maar ook een huis kopen, mijn werkplek in vlammen zien opgaan, twee kinderen krijgen en zien groeien, van baan veranderen en mijn baan kwijtraken.

Zeven jaar geleden rondde ik mijn onderzoek naar visitatie van woningcorporaties af en kon ik doorstromen naar een promotieplaats. Hoewel ik houd van leren, studeren en lezen, had ik zo mijn twijfels. Is het niet te abstract, duurt het niet te lang, verlies ik niet de aansluiting met de praktijk, kan ik het wel? 'Ach, ik begin gewoon. Ik zie wel waar het schip strandt', dacht ik. 'Niet gestrand, maar veilig in de haven aangekomen', denk ik nu.

Hiervoor wil ik alle goede stuurlieders die aan wal stonden en mij op koers hielden van harte bedanken. Want promoveren lijkt een rationeel proces, maar ik heb in die zeven jaar geleerd dat je vaak moet schakelen naar een collaboratieve modus. Zonder medewerking van collega's, reviewers, respondenten, familie en vrienden lukt het niet.

Ten eerste bedank ik mijn begeleiders. Vincent, bedankt voor het vertrouwen en de positieve, constructieve feedback. Ik had het idee dat ik het altijd wat somberder inzag dan jij. Na onze besprekingen kon ik gelukkig weer even door. Kees, bedankt dat je, in een vrij laat stadium, aan hebt willen schuiven. Bedankt voor je oog voor detail en structuur en voor je aansporing om toch echt een planning te maken en me eraan te houden. Verder wil ik de andere collega's van de sectie Housing en de onderzoekslijn MOVE bedanken. Wat een rare organisaties zijn die woningcorporaties toch. Ook de collega's van de afdeling Real Estate & Housing wil ik bedanken. Met name de collegapromovendi die in hetzelfde schuitje zaten, voor het delen van ervaringen tijdens de promovendioverleggen, de colloquia of zomaar op de gang.

Ten tweede bedank ik de woningcorporaties die hun medewerking hebben verleend. Alle corporatiemedewerkers die per mail een verzoek tot het invullen van een enquête kregen en dat ook netjes deden. Verder de medewerkers en stakeholders van Woonplus Schiedam, de Alliantie en Com•wonen, voor jullie openheid en tijd.

Tenslotte bedank ik mijn 'afleiders'. Mijn voetbalteam bijvoorbeeld, ook al worden de laatste tijd de resultaten wat minder en is de geur van echt gras vaak ver te zoeken. Het plezier blijft. Mijn uitdijende familie, met in totaal 15 neefjes en nichtjes, altijd wel ergens een feestje. Minke, Louis en Selma, bedankt voor jullie bereidheid om meerdere malen mijn papadagen in oma- en opadagen te veranderen. Maar vooral jij, Madalitso,

voor je geduld en je begrip dat er weer wat vakantiedagen 'verloren' gingen aan dat proefschrift. En natuurlijk bedankt voor de grootste en beste afleiding ter wereld, bedankt voor Eef en Meis.

Arne van Overmeeren  
Delft, januari 2014

# Inhoudsopgave (uitgebreid)

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1	Ontwikkelingen en aanleiding	17
1.2	Probleemstelling	22
1.3	Gebiedsgericht Voorraadbeleid	27
1.4	Relevantie	29
1.5	Onderzoeksaanpak en -methode	31
1.5.1	Typering onderzoek: praktijkgericht, kwalitatief, procesgericht	31
1.5.2	Methoden van onderzoek	32
1.5.3	Afbakening	37
1.6	Leeswijzer	38
<b>2</b>	<b>Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties als vorm van planning</b>	<b>39</b>
2.1	Inleiding	39
2.2	Planning	40
2.2.1	Elementen van planning	40
2.2.2	Criteria om de sterke en zwakke eigenschappen van planningsbenaderingen te vergelijken	43
2.2.3	Invulling van de elementen volgens specifieke planningsbenaderingen	47
2.3	De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming	60
2.4	Beleid voor wijken en de rol van woningcorporaties	64
2.5	Conclusie	67

<b>3</b>	<b>Probleemverkenning: Gebiedsgericht voorraadbeleid van Woonplus Schiedam in Nieuwland</b>	<b>73</b>
3.1	Introductie Woonplus Schiedam	74
3.2	Beleid op portefeuille- en organisatieniveau	78
3.3	Beleidsontwikkelingen in Nieuwland	81
3.3.1	Gemeentelijk beleid in de jaren negentig	82
3.3.2	Invloed van het Rijk via het grote-stedenbeleid (GSB)	83
3.3.3	Van een generieke aanpak van de wijk naar een gedifferentieerde, buurtgerichte aanpak	84
3.3.4	Branding als katalysator	86
3.3.5	Externe buurtprofielen	87
3.3.6	Intern buurtprofiel	87
3.3.7	Beleid op complexniveau	89
3.3.8	Wijkenaanpak vanuit het Rijk	90
3.4	Analyse	91
3.5	Conclusie	93
<b>4</b>	<b>Planningsbenaderingen bij woningcorporaties in <i>Vogelaarwijken</i>: enquêteresultaten</b>	<b>95</b>
4.1	Methode	95
4.2	Resultaten	97
4.3	Conclusie	104

<b>5</b>	<b>Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van de Alliantie in de Indische Buurt</b>	<b>107</b>
.....		
5.1	Inleiding	107
.....		
5.2	Methode	108
.....		
5.3	Algemene inleiding over de Alliantie	109
.....		
5.4	De Indische Buurt, planningsgeschiedenis van de wijk en typering van de voorraad	114
.....		
5.5	Chronologische beschrijving van het voorraadbeleidsproces van de Alliantie in de Indische Buurt	118
.....		
5.5.1	De aanloop naar het Voorraadbeheerplan	118
5.5.2	Het opstellen van het Voorraadbeheerplan, beslissingen ten aanzien van de voorraad op wijkniveau	121
5.5.3	Samenwerken met het stadsdeel, het eerste convenant	124
5.5.4	Uitvoeren voorraadbeheerplan, beslissingen op projectniveau	125
5.5.5	Samenwerken met stadsdeel en corporaties, het tweede convenant	126
.....		
5.6	Analyse: gehanteerde elementen van planning	128
.....		
5.6.1	Rationele planningselementen	129
5.6.2	Incrementele planningselementen	131
5.6.3	Politieke planningselementen	132
5.6.4	Collaboratieve planning	133
5.6.5	Maatschappelijke planning	135
5.6.6	Overzicht elementen per fase	136
.....		
5.7	Sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces	137
.....		
5.7.1	Public interest	137
5.7.2	Human dimension	138
5.7.3	Feasibility	139
5.7.4	Action potential	140
5.7.5	Substantive theory	141
5.7.6	Self-reflective	143
.....		
5.8	Conclusie	144
.....		

6	Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van Com•wonen in het Oude Noorden	149
6.1	Inleiding	149
6.2	Algemene inleiding over Com•wonen	149
6.3	Het Oude Noorden, planningsgeschiedenis van de wijk en typering van de voorraad	153
6.4	Chronologische beschrijving van het voorraadbeleidsproces van Com•wonen in het Oude Noorden	155
6.4.1	De aanloop naar de ontwikkelingsvisie	155
6.4.2	Het opstellen van de ontwikkelingsvisie Oude Noorden aan de Rotte (2002-2004)	156
6.4.3	Uitvoering ontwikkelingsvisie Oude Noorden aan de Rotte en het opstellen van een strategisch voorraadbeleid (2005 - 2009)	159
6.4.4	Een gezamenlijke structuur met een onafhankelijke procesmanager (vanaf 2009): Oude Noorden als springplankwijk	163
6.5	Analyse: gehanteerde elementen van planning	168
6.5.1	Rationele planningselementen	168
6.5.2	Incrementele planningselementen	171
6.5.3	Politieke planningselementen	175
6.5.4	Collaboratieve planning	178
6.5.5	Maatschappelijke planning	182
6.5.6	Overzicht elementen per fase	184
6.6	Sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces	185
6.6.1	Public interest	185
6.6.2	Human dimension	186
6.6.3	Feasibility	187
6.6.4	Action potential	188
6.6.5	Substantive theory	189
6.6.6	Self-reflective	190
6.7	Conclusie	191



## 7 Cross-caseanalyse 197

---

### 7.1 Inleiding 197

---

### 7.2 Veronderstellingen 197

---

### 7.3 Sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen 202

---

## 8 Conclusie, discussie en aanbevelingen 207

---

### 8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen 208

---

#### 8.1.1 Gebiedsgericht voorraadbeleid 208

#### 8.1.2 Planning 208

#### 8.1.3 Voorraadbeleid en planningsbenaderingen in Vogelaarwijken 211

#### 8.1.4 Factoren die van invloed zijn op het hanteren van planningsbenaderingen 213

#### 8.1.5 Eigenschappen van de benaderingen in de praktijk 215

### 8.2 Discussie en aanbevelingen voor onderzoek en praktijk 218

---

Samenvatting 225

Summary 235

Literatuurlijst 245

## Bijlage I Uitkomsten enquête 251

---

## Bijlage II Topiclist 257

---

## Bijlage III Lijst geïnterviewde personen 259

---

Curriculum Vitae 261

Publicaties 263



# 1 Inleiding

Dit proefschrift gaat over gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties. Ik laat in dit proefschrift zien hoe woningcorporaties komen tot samenhangende voornemens ten aanzien van de woningvoorraad in wijken en buurten en welke planningsbenaderingen ze hierbij gebruiken. In deze inleiding ga ik eerst in op ontwikkelingen in de wereld van woningcorporaties die de aanleiding vormen voor dit proefschrift. In paragraaf 1.2 komen de probleem-, doel- en vraagstelling aan bod. Vervolgens ga ik in paragraaf 1.3 in op het begrip voorraadbeleid. Paragraaf 1.4 gaat over de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de aanpak van het onderzoek.

---

## § 1.1 Ontwikkelingen en aanleiding

---

Woningcorporaties in Nederland zijn belangrijke maatschappelijke spelers. Ze verhuren ruim 2,4 miljoen woningen. Naast het beheren van deze woningvoorraad, hebben woningcorporaties ook een groot aandeel in de uitbreiding van de woningvoorraad door de ontwikkeling van nieuwe woningen. Het aandeel van corporaties in de landelijke bouwproductie van woningen bedroeg tussen 2007 en 2010 meer dan 40% (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2009, 2011b).

Het karakter van woningcorporaties is de afgelopen twintig jaar sterk veranderd en is ook op het moment van schrijven sterk in beweging. Waar woningcorporaties twintig jaar geleden vooral taakgerichte woningbeheerders waren, worden zij nu veelal gezien als maatschappelijke ondernemingen (zie bijvoorbeeld Brandsen en Helderman, 2004; Van Dijk, Klep, van der Maden, Duit en Van Boekel, 2002), private organisaties opererend in een marktsituatie, die hun middelen aanwenden om een maatschappelijk doel te verwezenlijken. Deze organisaties hielden zich de afgelopen jaren bezig met de aanpak van verouderde wijken. Dat is het resultaat van enkele ontwikkelingen, die hieronder worden toegelicht.

### Verzelfstandiging en verbreding

---

Een belangrijke ontwikkeling is de bestuurlijke en financiële verzelfstandiging van woningcorporaties die plaats vond in de jaren negentig van de twintigste eeuw. Het verschijnen van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* in 1989 vormde hiervoor

de aanzet. Belangrijke doelen uit deze nota waren bevordering van het particuliere karakter van de verhuur, aanscherping van de sociale taakstelling, versterking van de financiële zelfstandigheid en de ontwikkeling van een op de taakstelling toegesneden bestuurlijk kader (VROM, 1999).

Deze doelen kwamen deels tot uitdrukking in het *Besluit Beheer Sociale Huursector* (BBSH) uit 1993. Hierin werd de regelgeving waar woningcorporaties aan moeten voldoen vastgelegd. In het BBSH staat het werkgebied en de prestatievelden waar de werkzaamheden van de corporatie een bijdrage aan moeten leveren, beschreven. Het werkgebied omvat onder andere het bouwen en beheren van woningen en het verlenen van diensten aan huurders of woningzoekenden. De vier prestatievelden waren: kwaliteit van de woongelegenheden, huisvesten van de doelgroep, betrekken van bewoners bij beheer en beleid en financiën. Later werden hier de prestatievelden leefbaarheid en wonen en zorg aan toegevoegd (VROM, 2005).

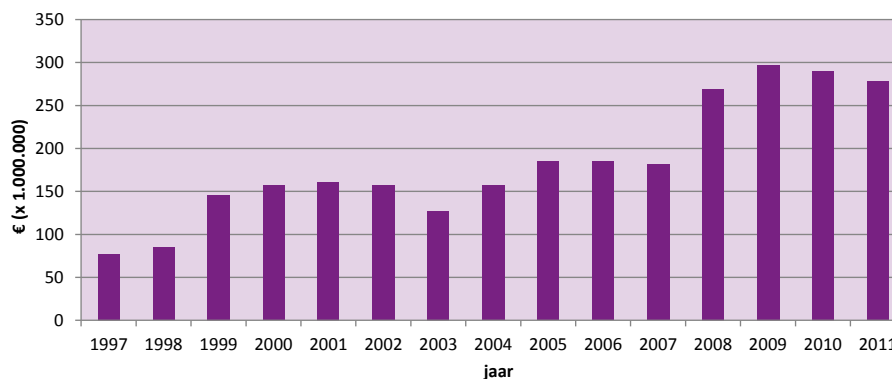
In 1995 werd de bruteringswet ingevoerd. Deze wet hield in dat de (toekomstige) subsidies aan woningcorporaties werden weggestreept tegen de leningen van de overheid aan de corporaties. Sinds de bruteringswet dragen de corporaties zelf de financiële risico's van hun activiteiten. Dat was voor corporaties reden om hun financiële beleid te professionaliseren. De aandacht voor de financiële consequenties van de besluitvorming van woningcorporaties is hierdoor toegenomen.

In 2000 kwam de nota *Mensen, Wensen, Wonen* (VROM, 2000) uit. Hierin stond de keuzevrijheid van de burger centraal. Voor woningcorporaties betekende dit dat ze meer zouden moeten inspelen op de behoefte van de klant door differentiatie in het aanbod aan woningen en diensten. Het werkkterrein van de corporaties werd breed omschreven als "wonen, woonmilieus en woondiensten".

### **Van woning naar woonomgeving**

---

De verbreding van werkzaamheden uitte zich onder andere in de aandacht voor de buurt waarin de woningen zijn gelegen. Niet alleen de woning werd belangrijk geacht voor het woongenot, maar ook de woonomgeving. Deze gedachte werd vertaald in het prestatieveld leefbaarheid dat in 1997 werd toegevoegd aan het BBSH. Dit prestatieveld houdt in dat woningcorporaties bij moeten dragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar hun woongelegenheden gelegen zijn en dat zij zich hier expliciet over moeten verantwoorden (VROM, 2005). In figuur 1 is te zien dat de totale uitgaven aan leefbaarheid sinds 1997 meer dan verdrievoudigd zijn. Vanaf 2009 dalen de uitgaven weer licht.



**Figuur 1**  
 Leefbaarheidsuitgaven woningcorporaties (gegevens tot 2007 van VROM, gegevens vanaf 2007 van CFV)

### Van fysiek naar sociaal-economisch

Eind jaren negentig van de twintigste eeuw was de aanpak van wijken vooral fysiek. In de eerste jaren na de eeuwwisseling kwamen er steeds meer geluiden dat alleen fysieke ingrepen niet voldoende zijn om de meervoudige problematiek in de wijken op te lossen. Er waren ook maatregelen op economisch en sociaal gebied (welzijn) nodig om de leefomstandigheden in de wijken te verbeteren. Er zou meer samenhang moeten zijn tussen de drie pijlers (VROM-raad, 2006).

Woningcorporaties kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zag de woningcorporatie in achterstandsbuurtten als hoofdaannemer in zowel het sociale als het fysieke domein (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005). Ook de commissie De Boer pleitte er voor dat corporaties naast de primaire werkzaamheden op breder maatschappelijk vlak actief mochten zijn. Het bouwen, exploiteren en beheren van maatschappelijk vastgoed was volgens de commissie een primaire verantwoordelijkheid van de corporatie (De Boer *et al.*, 2005). Voorbeelden van deze verbreding naar de sociale en economische pijler waren activiteiten op het gebied van het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed en op het gebied van de keten wonen-leren-werken.

### Van generiek beleid naar wijkbeleid

Een andere relevante ontwikkeling is de wijkaanpak. In 2003 introduceerde minister Kamp het *actieprogramma herstructurering*, ook wel de 56-wijkenaanpak genoemd. De aanpak omvatte "aanvullende maatregelen", zoals de introductie

van herstructureringszones, impulsteams, een afsprakenkader kostenverdeling, collegiale financiering en een innovatieprogramma (IPSV). De aanleiding was een traag verlopende stedelijke vernieuwing. Kamp noemde vier redenen om over te gaan tot een gerichte wijkaanpak:

- Op het wijkniveau ervaart de burger zijn problemen en is de burger bereid om mee te denken over de oplossingen.
- Op het wijkniveau is het mogelijk om concrete plannen te ontwikkelen die vastgelegd worden in concrete samenwerkingscontracten.
- Door een gericht aantal wijken te benoemen ontstaat er een te hanteren kernopgave.
- Door een gerichte wijkaanpak is de kans maximaal dat de stedelijke vernieuwing volgens planning verloopt (Kamp, 2002).

Twee invloedrijke rapporten legden ook de nadruk op het belang van de buurt. In 2005 kwam het rapport *Vertrouwen in de buurt* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005) uit. Hierin werd de buurt als object en als aangrijpingspunt van beleid gezien. De buurt werd gezien als de plaats waar het sociale en politieke vertrouwen van bewoners herwonnen kon worden. Er werd gepleit voor een tweesporenaanpak; sociale herovering in achterstandsbuurtten (specifiek beleid) en kansgedreven buurtbeleid in alle buurten (generiek beleid).

Ook in het advies *Stad en stijging* (VROM-raad, 2006) speelden bewoners een hoofdrol. Het rapport benadrukte het belang van het vooruitkomen, de sociale stijging, van mensen. Sociale stijging zou centraal moeten staan in het beleid van stedelijke vernieuwing. De raad noemde vier voorwaarden om de sociale stijgers aan de buurt te binden en zo de stijgers te behouden voor de stad:

- Bewoners ervaren ruimte voor de eigen levenswijze.
- Bewoners ervaren de woonomgeving als beheersbaar.
- Bewoners weten zich omgeven door “vertrouwde vreemden”.
- Bewoners kunnen zich identificeren met hun omgeving.

Naast het voor de stad behouden van de sociale stijgers, pleitte de VROM-raad voor een adequaat aanbod van voorzieningen in de wijk. Door het hanteren van stijging en binding als hoofddoelstelling kon volgens de raad het “adaptief” vermogen van de stadswijken worden hersteld. Als onderdeel van de aanpak werd gepleit voor een gezamenlijke agenda- en programmavorming op lokaal niveau. Fysieke ingrepen zijn hierin volgend op een sociaal-economische visie.

In het Kabinet Balkenende IV was de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) verantwoordelijk voor het project *Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Op basis van 18 indicatoren werden 40 wijken met een achterstandssituatie geselecteerd. Deze *Vogelaarwijken*, genoemd naar de toenmalige minister van WWI, Ella Vogelaar, kregen extra geld voor de beleidsterreinen wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en

veiligheid. Voor elke wijk werd door de gemeentes een wijkactieplan opgesteld, waarin ze aangaven welke prestaties en activiteiten zij in samenwerking met welke partijen zouden gaan realiseren (VROM, 2007).

### **Naar een gebiedsgericht voorraadbeleid**

---

Bovenstaande ontwikkelingen zijn van invloed op de manier waarop woningcorporaties hun voorraadbeleid inrichten. De verzelfstandiging van woningcorporaties heeft er voor gezorgd dat woningcorporaties zelfstandige keuzes kunnen maken over de samenstelling van hun woningvoorraad. Woningcorporaties kunnen (binnen de kaders van het BBSH) naar eigen inzicht hun voorraad vormgeven, bijvoorbeeld door middel van aankoop, nieuwbouw of renovatie. Deze activiteiten komen voort uit het strategisch voorraadbeleid. Voor dit beleid zijn diverse procesmodellen ontwikkeld, waar systematisch een aantal fases van inventarisatie, analyse, planvorming, toetsing en implementatie moet worden doorlopen (Eskinasi, 2006; Van den Broeke, 1998; Van Os, 2007; Van Vliet, 1993).

Op deze modellen en op het gebruik ervan door corporaties is het nodige aan te merken. Gruis *et al.* (2004) schrijven dat slechts weinig corporaties een systematische benadering volgen om voorraadstrategieën te ontwikkelen. Ook formuleren ze nauwelijks expliciete en meetbare doelen voor de ontwikkeling van hun voorraad en formuleren ze geen top-down investeringsstrategie (Gruis *et al.*, 2004). Volgens Straub (2002) ontbreekt het ook aan een helder verband tussen het strategisch voorraadbeleid en het planmatig onderhoud. Volgens Nieboer (2009) is het strategisch voorraadbeleid vooral gericht op het portfolioniveau en is de relatie tussen het strategisch voorraadbeleid en de daadwerkelijke investeringen zwak. Nieboer (2009) ziet een mogelijke oplossing in een gebiedsgericht voorraadbeleid, dat uitgaat van "horizontale", niet-hiërarchische relaties. Ook Gruis (2006) beveelt aan het gebiedsniveau als primair aangrijpingspunt te kiezen voor het beleid.

Een gebiedsgericht voorraadbeleid betekent dat een geografisch afgebakend gebied als leidend ordeningsprincipe wordt gehanteerd voor de beslissingen ten aanzien van de woningvoorraad en niet een product- en/of een doelgroep. Binnen dit gebied is slechts een deel van de woningvoorraad van de woningcorporatie gelegen. Er zijn ook woningen (en ander vastgoed) van andere eigenaren gelegen. Ontwikkelingen in het gebied kunnen enerzijds gevolgen hebben voor de woningvoorraad van de woningcorporatie. Anderzijds kunnen beslissingen van de woningcorporatie van invloed zijn op andere partijen met een belang in het gebied. Dit besef heeft er toe geleid dat woningcorporaties steeds vaker gebieds- of wijkvisies zijn gaan ontwikkelen (Onderzoeksinstituut OTB, z.j.).

Gebiedsgericht voorraadbeleid is (mede) gebaseerd op de kenmerken van gebieden waar de voorraad gelokaliseerd is. Dit kunnen zowel probleemgebieden zijn als goede gebieden. Binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid ligt de nadruk op beslissingen over de woningvoorraad (bijvoorbeeld aankoop, verkoop, renovatie, doelgroepwijziging, doorexpluiten) van de woningcorporatie. Het gebiedsgericht voorraadbeleid zal in de probleemanalyse rekening houden met de sociale en economische factoren binnen het gebied en zal in zijn uitkomsten gericht zijn op de fysieke maatregelen die passen binnen het integrale beleid voor het gebied.

Deze manier van voorraadbeleid zorgt voor een toenemende complexiteit. Bij gebiedsgericht voorraadbeleid wordt er een extra schaalniveau toegevoegd (het gebied) en neemt het belang van de relaties met de omgeving en met andere dan fysieke factoren toe. Er is nog niet goed in kaart gebracht hoe woningcorporaties hiermee omgaan.

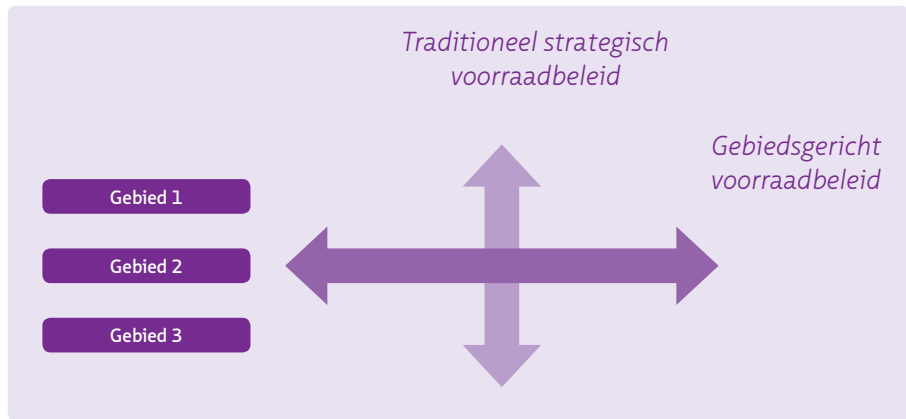
---

## § 1.2 Probleemstelling

---

Het voorraadbeleid van woningcorporaties is veranderd van een beleid dat vooral gericht is op de fysieke pijler (woningen), op de primaire doelgroep en op de eigen portefeuille, naar een gebiedsgericht (voorraad)beleid dat zich kenmerkt door de samenwerking met andere partijen, de verbreding naar sociale en economische activiteiten en een (beleids)onderscheid tussen verschillende gebieden. Figuur 2 verbeeldt de verschoven oriëntatie.





Figuur 2  
Verskil in oriëntatie traditioneel en gebiedsgericht voorraadbeleid.

Het probleem van deze verschoven oriëntatie is tweeledig. De "traditionele" modellen voor strategisch voorraadbeleid richten zich vooral op de fysieke pijler (portfolio en complexen), niet-fysieke (gebieds)kenmerken komen minder aan bod. Door het onvoldoende rekening houden met gebiedskenmerken sluiten de voorgestelde maatregelen niet vanzelfsprekend aan op de gebiedsspecifieke problemen. Ten tweede gaan de modellen uit van een topdown-benadering, die de werkelijkheid veronachtzaamt waarin meerdere, wederzijds afhankelijke actoren nodig zijn om beleid ten aanzien van de woningvoorraad te laten slagen. Hierdoor is het beleid lastig uit te voeren (Nieboer, 2009).

Het eerste probleem is gerelateerd aan het verschil dat in de planningsliteratuur bekend staat als het verschil tussen sector -en facetplanning. Voogd (1995: 15) verstaat onder sectorplanning "de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit [...], gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit". Het heeft een technisch karakter, is uitvoeringsgericht en heeft weinig aandacht voor de doelen van de planning. Het gaat hier bijvoorbeeld om het formuleren van beleid voor de sectoren onderwijs, volkshuisvesting of landbouw. Bij facetplanning staat "de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten voorop" (Voogd, 1995: 15). Facetplanning is "(rand)voorwaardenscheppend - of kaderstellend - voor de sectorplanning". Voorbeelden zijn ruimtelijk beleid, emancipatiebeleid en milieubeleid.

Vertaald naar bovenstaande problematiek zou het traditionele strategisch voorraadbeleid, met de nadruk op de fysieke sector, bestempeld kunnen worden als een vorm van sectorplanning. Dit beleid strekt zich uit over meerdere gebieden.

Het gebiedsgerichte voorraadbeleid kan als een vorm van facetplanning worden beschouwd, waarbij de doelstelling om een gebied te verbeteren voorop staat en waarin rekening moet worden gehouden met verschillende sociale, fysieke (het strategisch voorraadbeleid) en economische sectoren. Vanuit het gezichtspunt van het gebied wordt getracht tot een integratie van meerdere activiteiten te komen.

Het tweede probleem is gerelateerd aan het verschil tussen hiërarchie en netwerk. Van een netwerk is sprake wanneer “een aantal actoren met verschillende belangen [...] voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 15). Er is sprake van een horizontale relatie tussen actoren. Deze benadering past bij een gebiedsgericht voorraadbeleid, omdat woningcorporaties met veel actoren met verschillende belangen te maken hebben. Voor de realisatie van de doelstellingen van het gebiedsgericht voorraadbeleid is de woningcorporatie afhankelijk van die actoren, bijvoorbeeld bewoners, gemeente, zorginstellingen, ontwikkelaars, Rijk en collega-corporaties, maar ook bijvoorbeeld interne actoren zoals de manager onderhoud, de beleidsmedewerker en de medewerker sociaal beheer. Om deze actoren te beïnvloeden kan geen gebruik worden gemaakt van een hiërarchische of verticale relatie tussen actoren passende imperatieve “eerste generatie sturingsinstrumenten” zoals regelgeving en formele autoriteit, maar moet gebruik gemaakt worden van de vrijwillige “tweede generatie sturingsinstrumenten”, zoals het gebruik van communicatieve instrumenten en incentives. Ook in de interne organisatie kan sprake zijn van een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Er is weinig bekend over de manier waarop woningcorporaties omgaan met deze problemen en over de gevolgen hiervan voor het strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties. Hoe corporaties komen tot activiteiten t.a.v. de woningvoorraad op wijkniveau is slechts beperkt onderzocht (zie bijvoorbeeld Van der Flier en Van der Toorn Vrijthoff, 1994). Ook het daarbij toepassen van theorieën over (ruimtelijke) planning is beperkt. Het doel is om te beschrijven hoe dit voorraadbeleidsproces op wijkniveau verloopt teneinde de kennis hierover te vergroten.

Het probleem is dus dat woningcorporaties meer gebiedsgericht (integraal en in een netwerk) zijn gaan werken en dat de traditionele modellen voor voorraadbeleid hier niet bij passen. Er is weinig kennis over de manier waarop woningcorporaties met deze veranderingen omgaan en over de gevolgen van deze veranderingen voor het voorraadbeleidsproces van woningcorporaties. Met behulp van theorie over planning wordt deze kennislacune gevuld. Omdat de verwachting is dat in de 40 *Vogelaarwijken* bovenstaande problematiek en complexiteit het grootst is, is het onderzoek uitgevoerd in *Vogelaarwijken*.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

**Welke planningsbenaderingen hanteren woningcorporaties bij het formuleren van gebiedsgericht voorraadbeleid in *Vogelaarwijken*?**

Om deze vraag te beantwoorden, wordt in het onderzoek een aantal deelvragen gesteld.

- 1 Wat is gebiedsgericht voorraadbeleid?  
Deze onderzoeksvraag heeft als doel om het centrale onderwerp van dit proefschrift, gebiedsgericht voorraadbeleid, te definiëren. De positie van gebiedsgericht voorraadbeleid ten opzichte van andere vormen van strategisch voorraadbeleid wordt duidelijk gemaakt (zie paragraaf 1.3).
- 2 Wat is (ruimtelijke) planning, welke verschillende benaderingen van planning zijn er, met welke elementen kunnen deze benaderingen worden beschreven en met welke criteria kunnen de sterke en zwakke eigenschappen van deze benaderingen worden vergeleken?  
Planning, het belangrijkste theoretische begrip dat in dit proefschrift wordt gehanteerd, wordt uitgelegd in hoofdstuk 2. Verschillende planningsbenaderingen worden beschreven en er worden criteria geformuleerd om de verschillende planningsbenaderingen te typeren en te beoordelen.
- 3 Welke planningsbenaderingen passen (theoretisch) bij woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen?  
Op basis van het concept maatschappelijke onderneming en de kenmerken van stedelijke vernieuwing wordt in hoofdstuk 2 een aantal veronderstellingen geformuleerd over de planningsbenaderingen die woningcorporaties hanteren.
- 4 Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?  
In het empirische deel van dit proefschrift wordt antwoord gegeven op deze onderzoeksvraag middels een verkennende case (hoofdstuk 3), een enquête (hoofdstuk 4) en twee casestudies (hoofdstuk 5 en 6).
- 5 Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?  
Gebiedsgericht voorraadbeleid staat niet op zichzelf. De inrichting van het gebiedsgericht voorraadbeleid wordt beïnvloed door kenmerken van de wijk, de corporatie en andere actoren in de omgeving van de woningcorporatie. In de casestudies (hoofdstuk 5 en 6) wordt gezocht naar factoren die van invloed zijn op de gehanteerde planningsbenaderingen.

6 Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

Verskillende planningsbenaderingen hebben elk hun eigen sterke en zwakke eigenschappen (Hudson *et al.*, 1979). In de casestudies (hoofdstuk 5 en 6) worden de gehanteerde planningsbenaderingen vergeleken met behulp van criteria, zoals benoemd door Hudson *et al.* (1979). Ook wordt er gezocht naar verklaringen van de uitkomst van deze vergelijking, met als doel om aanknopingspunten te vinden voor de verbetering van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces.

In tabel 1 staat samengevat met welke methoden de vragen worden beantwoord. Er is te zien dat vraag 4 vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken.

Vraag	theorie	pilotcase	enquête	cases
1. Wat is gebiedsgericht voorraadbeleid?	X			
2. Wat is (ruimtelijke) planning, welke verschillende benaderingen van planning zijn er en met welke elementen kunnen deze benaderingen worden beschreven en met welke criteria kunnen de sterke en zwakke eigenschappen van deze benaderingen worden vergeleken?	X			
3. Welke planningsbenaderingen passen (theoretisch) bij woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen?	X			
4. Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in <i>Vogelaarwijken</i> om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?		X	X	X
5. Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?				X
6. Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van een gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?				X

Tabel 1  
Onderzoeksvragen en -methode

## § 1.3 Gebiedsgericht Voorraadbeleid

### Strategisch voorraadbeleid

De verzelfstandiging van woningcorporaties heeft er voor gezorgd dat woningcorporaties zelfstandige keuzes kunnen maken over de samenstelling van hun woningvoorraad. Woningcorporaties kunnen (binnen de kaders van het BBSH) naar eigen inzicht hun voorraad vormgeven, bijvoorbeeld door middel van aankoop, nieuwbouw of renovatie. Deze activiteiten komen voort uit het strategisch voorraadbeleid.

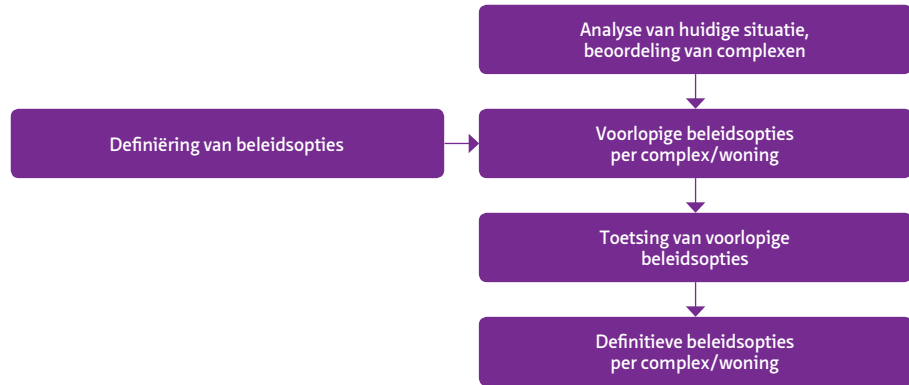
Van den Broeke (1998: 42) omschrijft strategisch voorraadbeleid als volgt: "alle activiteiten die een woningbeheerder in onderlinge samenhang als onderdeel van een marktgerichte, strategische en integrale visie ontplooit. Deze activiteiten hebben tot doel om de woningvoorraad op kortere en langere termijn in overeenstemming te houden, en/of te brengen met de zich ontwikkelende markt vraag en de bedrijfsdoelen van de verhuurder."

Strategisch voorraadbeleid heeft volgens Van den Broeke de volgende kenmerken:

- Het is marktgericht. Corporaties stemmen de doelen en strategieën af op de vraag vanuit de markt. Binnen de markt onderscheidt Van den Broeke twee segmenten; het gereguleerde sociale segment voor de primaire doelgroep van beleid en het segment voor andere marktgroepen dan de primaire doelgroep.
- Het is strategisch. Strategisch voorraadbeleid omvat de formulering van beleidsdoelen, het aangeven van beschikbare middelen en het uitwerken van de manier waarop de corporatie de doelen denkt te realiseren.
- Het is integraal: Strategisch voorraadbeleid heeft betrekking op de samenhang tussen verschillende beleidsactiviteiten, planningstermijnen en schaalniveaus en op de synthese van markt-, technische en financiële gegevens, die aan de beleidsformulering ten grondslag ligt. Daarnaast heeft strategisch voorraadbeleid betrekking op de samenhang tussen activiteiten die zich richten op de woning en ook op de woonomgeving en op de wisselwerking tussen de verschillende niveaus van besluitvorming binnen de corporatie (top-down, bottom-up).

Nieboer en Gruis (2004) maken een onderscheid in voorraadbeleid in enge zin, waarbij het gaat om het plannen en vaststellen van ingrepen in het woningbezit (bijvoorbeeld groot onderhoud of renovatie) en aan keuzen tussen aanhouden of afstoten van de voorraad, en voorraadbeleid in bredere zin, waarbij ook de huurprijsstelling en de toewijzing van de voorraad wordt meegenomen.

Nieboer (2009) heeft een aantal procesmodellen voor strategisch voorraadbeleid vergeleken en komt tot de conclusie dat de meesten een zelfde basisstructuur hebben, waarin eerst de huidige situatie wordt geanalyseerd, waarna een voorlopige strategie wordt ontwikkeld die vervolgens wordt getoetst (zie figuur 3).



Figuur 3  
Veralgemeende en vereenvoudigde schets van bestaande modellen voor strategisch voorraadbeleid (Nieboer, 2009: 49)

### Gebiedsgericht (voorraad)beleid

---

Strategisch voorraadbeleid zoals hierboven beschreven beperkt zich voornamelijk tot de woningvoorraad van de woningcorporatie. Met een meer gebiedsgerichte benadering wordt het doel verbreed tot (woon)gebieden (i.p.v. alleen de woningvoorraad) en tot maatschappelijke doelen en/of de doelen van andere belanghebbenden (i.p.v. alleen de marktvaart en de bedrijfsdoelen). De woningvoorraad wordt een belangrijk middel om deze brede doelstelling te behalen.

Bij gebiedsgericht voorraadbeleid staat het schaalniveau van het gebied centraal (en niet het portefeuille- of complexniveau). Een gebied is een territoriale eenheid die door een substantiële groep gebruikers als betekenisvol wordt ervaren (De Boer, 2002). Vanuit het perspectief van een woningcorporatie gaat het vaak om een (deel van een) dorp, wijk of buurt waaraan haar woningbezit betekenis geeft.

De visie op de (gewenste) toekomst van een gebied leidt tot een verzameling van voorgenomen activiteiten. Deze visie en bijbehorende activiteiten kunnen op verschillende manieren tot stand komen (met behulp van verschillende planningsbenaderingen) en ook op verschillende manieren tot uiting komen, bijvoorbeeld in een gebiedsvisie i.s.m. de gemeente of in een voorraadbeleidsplan op gebiedsniveau.

In dit proefschrift wordt de volgende definitie van gebiedsgericht voorraadbeleid gehanteerd: de verzameling onderling samenhangende voornemens van woningcorporaties voor activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad binnen een gebied, die mede gebaseerd is op de fysieke, sociale en economische kenmerken van het gebied waar de voorraad gelokaliseerd is, die in samenwerking met anderen (of minimaal rekening houdend met anderen) is opgesteld en die in samenhang is met andere activiteiten, met als doel om het gebied in kwaliteit te doen toenemen.

---

## § 1.4 Relevantie

---

Den Hertog en Van Sluijs (1995) definiëren relevantie als de doeleinden en de bijdrage die de onderzoeker aan de kennisopbouw in het desbetreffende vakgebied wil leveren. De onderzoeker kan bijvoorbeeld het volgende toevoegen aan de kennisvoorraad:

- een instrument waarmee bedrijven problemen aan kunnen pakken,
- een toets van een uitgewerkte theorie,
- de ontwikkeling van een nieuwe theorie,
- een beschrijving van een nog onbekend fenomeen (Den Hertog en Van Sluijs, 1995).

### Maatschappelijke relevantie

---

De maatschappelijke relevantie van het in dit proefschrift beschreven onderzoek ligt in het inzichtelijk maken van manieren waarop woningcorporaties vorm (kunnen) geven aan hun gebiedsgericht voorraadbeleid. Voor woningcorporaties ligt er een grote opgave op het gebied van de leefbaarheid van wijken, de huisvesting van doelgroepen en de financiële continuïteit van de eigen organisatie. Er is daarnaast veel kritiek op de prestaties van woningcorporaties en op de legitimiteit van hun handelen. Dit onderzoek biedt corporaties inzicht in de mogelijke planningsbenaderingen die ze toe kunnen passen binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid. Dit inzicht zou kunnen bijdragen aan een betere aansluiting van het voorraadbeleid van woningcorporaties bij (externe, autonome, integrale) ontwikkelingen in gebieden, zou kunnen zorgen voor een groter draagvlak en voor een betere uitvoerbaarheid van het beleid.

## Wetenschappelijke relevantie

---

Dit onderzoek draagt bij aan de uitbreiding van de huidige wetenschappelijke kennis op het gebied van (sociaal) woningbeheer. In de proefschriften die op dit gebied reeds zijn verschenen, blijft het gebiedsgerichte aspect ervan onderbelicht. Hoenderdos (1994) heeft een aantal signaleringssystemen geïnventariseerd over het vervalproces van wijken, die woningcorporaties (en andere partijen) kunnen gebruiken ter ondersteuning van hun (voorraad)beleid. Van den Broeke (1998) ontwikkelde een procesmodel voor het ontwikkelen van strategisch voorraadbeleid. Hij besteedt weliswaar aandacht voor gebiedsgerichte elementen, maar zijn model stelt de woningportefeuille centraal. Gruis (2000) behandelt de financieel-economische onderbouwing van het voorraadbeleid. Straub (2001) legt de nadruk op de relatie tussen het voorraadbeleid en het technisch beheer. Het proefschrift van Dogge (2003) gaat over de inzet van diensten ter verbetering van de marktpositie van woningcorporaties. Hij gaat onder andere in op de positionering van het dienstenaanbod binnen het strategisch voorraadbeleid. Nieboer (2009) gaat in op de invloed van het voorraadbeleid op de investeringskeuzen. Smeets (2010) gaat in zijn onderzoek in op de waarde die klanten hechten aan de woning en hoe woningcorporaties daarop in kunnen spelen met hun strategisch voorraadbeleid. Bij Dankert (2011) is de implementatie van het voorraadbeleid het object van studie. Tot slot gaat Zijlstra (2011) in op de manier waarop de klant wordt betrokken bij het voorraadbeleid en de invloed van de klant op de voorraad.

In dit onderzoek zijn theorieën over planning gebruikt om gebiedsgericht voorraadbeleid te beschrijven. Deze theorieën zijn in de praktijk van woningcorporaties getoetst. Het gebruik en toetsing van theorieën over planning in een andere sector dan waar planning meestal mee wordt geassocieerd (overheidsbeleid), zorgt voor een bredere toepasbaarheid van de theorieën. De theorieën worden toegepast op de situatie van woningcorporaties, waardoor inzicht ontstaat in de bruikbaarheid van deze theorieën voor de corporatiesector en daarmee ook meer inzicht in de mate van algemene geldigheid van de theorie.



## § 1.5 Onderzoeksaanpak en -methode

### § 1.5.1 Typering onderzoek: praktijkgericht, kwalitatief, procesgericht

Het onderzoek is te typeren als praktijkgericht, kwalitatief en procesgericht. Hieronder worden deze begrippen toegelicht.

#### Praktijkgericht

Onderzoek binnen het vakgebied Bouwkunde is vaak praktijkgericht, dichtbij problemen en thema's die in het werkveld voorkomen. Het gaat hierbij niet om het genereren van kennis om de kennis, zoals bij theoriegericht onderzoek, maar om het verkrijgen van kennis die gebruikt kan worden bij het veranderen van een deel van de samenleving (Swanborn, 1991). Dat is ook in dit onderzoek het geval. In dit geval gaat het om het deel van de samenleving, dat betrokken is bij het proces van woningcorporaties om tot een verzameling activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad voor een specifiek gebied te komen.

#### Kwalitatief

Kwalitatief onderzoek richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de manier waarop mensen aan hun sociale omgeving betekenis geven en de manier waarop zij zich op basis van die betekenisgeving gedragen. Meestal is het doel om een onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. Onderzoeksmethoden richten zich op het perspectief van de bij het onderwerp betrokken mensen (Boeije, 2008). Bij kwalitatief onderzoek gaat het vaak om globale, beschrijvende vragen. Het gaat niet om het toetsen van relaties tussen variabelen, of om het meten van scores op variabelen, maar slechts om de relevante variabelen van een verschijnsel te vinden (Swanborn, 1991).

Dit past bij de probleemstelling uit de voorgaande paragraaf, omdat de manier waarop mensen binnen woningcorporaties invulling geven aan het "verschijnsel" gebiedsgericht voorraadbeleid, ofwel de relevante variabelen, centraal staan.

## Procesgericht

---

In dit onderzoek staat het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces centraal. Kwalitatief onderzoek is volgens Patton (2002) zeer geschikt voor het bestuderen van processen, want:

- 1 Het beschrijven van een proces vereist een gedetailleerde beschrijving van hoe mensen met elkaar omgaan.
- 2 De ervaring/beleving van het proces verschilt voor verschillende personen, waardoor die ervaringen in hun eigen woorden moeten worden gevangen.
- 3 Een proces is fluïde en dynamisch en kan hierdoor niet goed samengevat worden op een enkele maatstaf op een enkel moment.
- 4 De percepties van deelnemers zijn een bepalende procesvoorwaarde.

Het doel van de studie naar processen is volgens Patton om de interne dynamiek van de manier waarop een programma, organisatie of relatie werkt te verhelderen en te begrijpen. Als belangrijke aandachtspunten noemt hij een gevoel voor kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen binnen het proces, het beschrijven van de details van het proces, het kijken naar zowel formele als informele, spontane patronen en het bekijken van een veelheid aan perspectieven van mensen die een verschillende relatie tot het proces hebben.

Met procesbeschrijvingen is het mogelijk om gebieden te ontdekken waar verbeteringen mogelijk zijn en waar sterke punten zijn, kunnen buitenstaanders begrijpen hoe het proces werkt en kan het procesmodel verspreid en gerepliceerd worden als het gediend heeft als voorbeeldproject ("best practice") (Patton, 2002).

## § 1.5.2 Methoden van onderzoek

---

In dit onderzoek zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt.

### Literatuurstudie

---

Door het doen van een literatuurstudie kan men er achter komen wat al bekend is over een onderwerp en wat de belangrijkste theoretische issues zijn. Een literatuurstudie kan daardoor focus aanbrengen in het onderzoek. Ook kan een literatuurstudie de bron zijn van hypotheses (Boeije, 2008; Patton, 2002). Een literatuurstudie kan plaatsvinden voor, tijdens of na dataverzameling. Een literatuurstudie voorafgaand aan de dataverzameling heeft het voordeel van de bovengenoemde focus, maar heeft het

risico in zich dat de onderzoeker bevooroordeeld te werk gaat (Patton, 2002). Volgens Boeije (2008) wordt een onderzoeker zich door het doen van een literatuurstudie bewust van zijn veronderstellingen en verwachtingen. Na zijn eigen dataverzameling kan de onderzoeker de data confronteren met de theorie. De veronderstellingen en verwachtingen worden op basis van de resultaten verworpen, bijgesteld, of bevestigd.

In het kader van dit onderzoek is op verschillende momenten in het onderzoeksproces een literatuurstudie uitgevoerd. Ten eerste is in de beginfase van het onderzoek een literatuurstudie gebruikt om de aanleiding van het onderwerp te verkennen en om de probleemstelling te formuleren. De context is beschreven waarin gebiedsgericht voorraadbeleid plaatsvindt. Het doel hiervan was om een beeld te schetsen van de achtergrond waartegen de ontwikkelingen op het gebied van gebiedsgericht voorraadbeleid plaatsvinden. Onderwerpen zijn o.a. strategisch voorraadbeleid, stedelijke vernieuwing en de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming (zie hoofdstuk 2).

Ook is in de beginfase gezocht naar theoretische concepten die bruikbaar waren als theoretisch kader voor het empirische deel van het onderzoek. Concepten om de organisatie te beschrijven (7S-framework) en haar context (de netwerkbenadering) zijn hieruit voortgekomen. Naar aanleiding van de resultaten van de pilotcase zijn deze concepten verlaten en is, wederom door middel van een literatuurstudie, verder gezocht naar concepten die minder gericht zijn op de organisatie en meer op het gebied. Hieruit is het concept planning naar voren gekomen (zie hoofdstuk 3).

### **Pilotcasestudie**

.....

Een pilotcase heeft het doel om een onderwerp te verkennen. Bij een pilotcase past een open, explorerende benadering van het onderwerp. Yin (2003) schrijft dat een pilotcase bedoeld is om de vraagstelling of hypothesen te definiëren of om de haalbaarheid van onderzoeksmethodes te bepalen. Swanborn (2008) stelt dat, in een situatie waarin er weinig voorkennis is, casestudies kunnen zorgen voor het opsporen van relevante variabelen, het formuleren van hypothesen en het kunnen opstellen van een enquête.

Er is binnen dit onderzoek een pilotcasestudie uitgevoerd bij Woonplus Schiedam. Deze pilot was een oriënterend, verkennend onderzoek in de praktijk met als doel om de bruikbaarheid van het theoretisch kader dat voortkwam uit de literatuurstudie van de beginfase te testen en de probleemstelling en onderzoeksaanpak aan te scherpen (zie hoofdstuk 3).

## Enquête

---

Een enquête is een systematische ondervraging van personen op een groot aantal punten (Swanborn, 1994: 265). Een enquête is geschikt om een overzicht in de breedte te krijgen die generaliseerbaar is naar de gehele onderzoekspopulatie. Met een enquête kan inzicht verkregen worden in de verdeling en frequentie van bepaalde kenmerken (opinions, houdingen, gedrag) van een bepaalde populatie (Swanborn, 1991).

Er is bewust gekozen om een segment (alleen corporaties die werkzaam zijn in *Vogelaarwijken*) uit de populatie te kiezen. De verwachting was dat in deze wijken de problematiek, opgave en complexiteit dusdanig groot was dat een gebiedsgerichte benadering van het voorraadbeleid waarschijnlijk was. Het doel van de enquête was om een algemeen beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot gehanteerde planningsbenaderingen in het gebiedsgerichte voorraadbeleid in *Vogelaarwijken*.

## Meervoudige casestudie

---

Een casestudie is een empirisch onderzoek van een eigentijds verschijnsel binnen zijn natuurlijke context, waarbij de grenzen tussen het verschijnsel en de context niet helder zijn en waarbij er verschillende bronnen van bewijs worden gebruikt (Boeije, 2008; Yin, 1994). Bij een casestudie wordt één geval, of worden enkele gevallen, intensief (diepgaand) bestudeerd, waarbij aan een groot aantal variabelen aandacht wordt besteed. Dit in tegenstelling tot de survey waarbij aan weinig variabelen bij veel gevallen aandacht wordt besteed (Swanborn, 2008). Kenmerkend voor de casestudie is de holistische benadering, het verschijnsel wordt in zijn geheel (er is dus een groot aantal variabelen) onderzocht. Dit betekent dat gegevens op verschillende niveaus worden verzameld, dat verschillende dataverzamelmethodes worden toegepast (interviews en documentenanalyse) en dat de omgeving waarin het verschijnsel optreedt, wordt meegenomen.

Op basis van de enquêteresultaten zijn twee corporaties geselecteerd waar een casestudie is verricht. Er is gekozen om een typische en afwijkende case te onderzoeken. Een typische case is een "doorsneegeval" dat frequent voorkomt (Swanborn, 2008). Een afwijkende case heeft een kleinere kans op hetzelfde resultaat en is daardoor volgens Swanborn (2008) methodologisch interessant. Wanneer de vooraf geformuleerde veronderstellingen ook bij de afwijkende case gelden, wordt de overtuigingskracht van deze veronderstellingen sterker. De Alliantie is geselecteerd als typische case. De Alliantie bedient zich volgens de enquête vooral van rationele en collaboratieve elementen van planning. Com·wonen wijkt hiervan af en hanteert volgens de enquête naast rationele vooral politieke elementen van planning. Collaboratieve elementen komen minder vaak voor.

Het doel van de casestudies was enerzijds om het inzicht te verdiepen in de manier waarop een verzameling activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad op gebiedsniveau tot stand komt. Anderzijds was het doel om de veronderstellingen uit de literatuurstudie, de enquête en de pilotcase te toetsen (zie hoofdstuk 5 en 6). In hoofdstuk 7, cross-caseanalyse, worden de twee cases met elkaar vergeleken met als doel patronen en thema's te vinden die de individuele case overstijgen (zie Patton, 2002).

## Interviews

---

Een interview is een gespreksvorm waarin de interviewer vragen stelt over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan de geïnterviewden die antwoord geven op de vragen (Boeije, 2008). Interviews kunnen vooraf gestructureerd worden door het bepalen van de inhoud, de formulering, de volgorde en de antwoordkeuze van de vragen. Bij een gesloten interview zijn deze zaken vooraf bekend (vergelijkbaar met een enquête), bij een open of kwalitatief interview hangen bovengenoemde zaken af van de interviewsituatie. Een tussenweg is het semi-gestructureerde interview, waarbij een lijst is voorbereid van onderwerpen en/of vragen die aan bod moeten komen (Boeije, 2008).

Om bekend te raken met het onderwerp gebiedsgericht voorraadbeleid en met de thema's die spelen binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties zijn verkennende semi-gestructureerde interviews afgenomen met vier gebiedsmanagers van woningcorporaties (zie van Overmeeren, 2007).

Binnen de casestudies is het houden van semi-gestructureerde interviews de belangrijkste dataverzamelmethode geweest. De belangrijkste actoren in het voorraadbeleidsproces zijn geïnterviewd. Dit waren zowel actoren binnen de woningcorporatie, zoals de gebiedsmanager, de medewerker strategisch voorraadbeleid en de manager vastgoed, maar bijvoorbeeld ook externen zoals bewoners of gemeenteambtenaren (zie bijlage III voor de lijst met geïnterviewde personen).

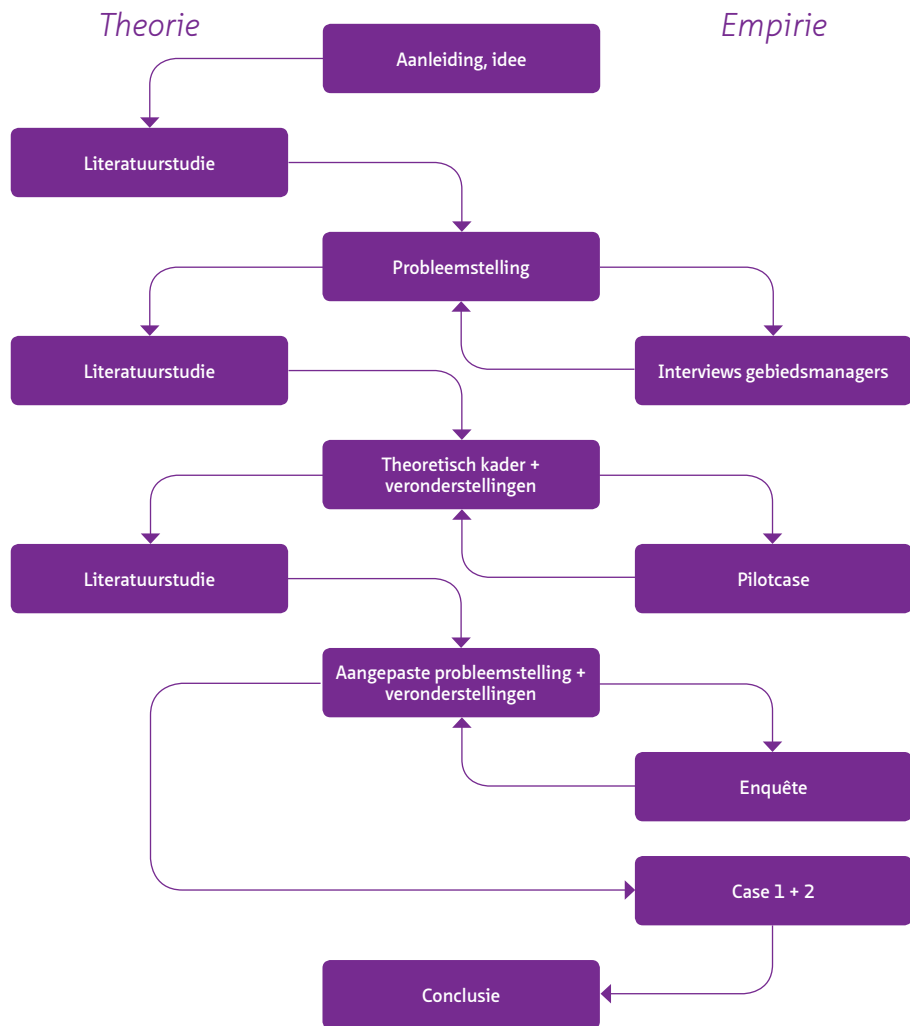
## Documentenanalyse

---

In documenten is informatie vastgelegd met een speciaal doel voor een specifiek publiek. Voorbeelden zijn notities, jaarverslagen, overeenkomsten en e-mails. Een voordeel van het gebruik van documenten als databron is dat de data niet beïnvloed kunnen worden door de onderzoeker, er is geen sprake van uitgelokt gedrag. Ook kunnen documenten eindeloos opnieuw worden geraadpleegd (Verschuren en Doorewaard, 2003).

Binnen de casestudies is begonnen met documentenonderzoek. Op basis hiervan is de ontwikkeling van het voorraadbeleid voor één gebied (in relatie tot het algemene voorraadbeleid van de corporatie en tot het wijk- of buurtbeleid van andere partijen) beschreven. Ook is het documentenonderzoek gebruikt om de interviews voor te bereiden. Voorbeelden van documenten die zijn geanalyseerd zijn voorraadbeleidsplannen, wijkvisies, jaarverslagen en interne notities.

In onderstaand schema (figuur 4) staat het onderzoeksproces dat gevolgd is schematisch samengevat, met aan de linkerkant de theoretische weg en aan de rechterkant de empirische weg.



Figuur 4  
Onderzoeksproces.

## Structuur en flexibiliteit

---

Hoewel de nadruk ligt op kwalitatieve methoden van onderzoek, is er in dit onderzoek ook een kwantitatieve methode gehanteerd, de enquête. De enquête zorgt voor breedte en statistische generaliseerbaarheid en de kwalitatieve methode (casestudie) voor diepgang en theoretische generaliseerbaarheid. Theoretische generaliseerbaarheid houdt in dat theoretische inzichten uit een onderzoek kunnen worden toegepast in vergelijkbare situaties ter verklaring van verschijnselen (Boeije, 2008).

Ook is er een mix van deductieve en inductieve methodes. Door middel van literatuurstudie is een theoretisch kader ontwikkeld, waarvan veronderstellingen zijn afgeleid (deductie). Dit theoretisch kader zorgt voor structuur binnen het onderzoek. In de casestudies is deze structuur bijvoorbeeld gebruikt om de topiclijst mee op te stellen, die het startpunt vormde voor de interviews met de respondenten uit de case. Naast deze deductieve manier van onderzoek, is er ruimte gelaten voor flexibiliteit, voor een inductieve verkenning van nieuwe aspecten van planning (Van Staa en Evers, 2010). De resultaten uit de casestudies zijn vervolgens geconfronteerd met de veronderstellingen die op deductieve wijze zijn afgeleid uit de theorie.

### § 1.5.3 Afbakening

---

In dit proefschrift is nadrukkelijk gekozen om het perspectief van woningcorporaties te onderzoeken. Veel is al geschreven vanuit het perspectief van het Rijk, gemeente of het hele *governancenetwerk* (zie bijvoorbeeld Andersson en Musterd, 2005; Haffner en Elsinga, 2009; Haffner *et al.*, 2005; Kokx, 2010; Van Bortel, 2009; Van Bortel en Mullins, 2009; Van Bortel *et al.*, 2009; van Gent *et al.*, 2009). Hoe een woningcorporatie probeert met haar activiteiten sturing te geven aan een gebied is slechts fragmentarisch onderzocht. Uiteraard spelen vanuit dit perspectief andere actoren wel een belangrijke rol.

Bij gebiedsgericht voorraadbeleid gaat het om een verzameling activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad op gebiedsniveau. Het gaat dus niet om individuele projecten. Het gaat ook niet om activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed en van sociale activiteiten. Deze hebben weliswaar invloed op de kenmerken van het gebied, en dus ook op de kenmerken van de woningvoorraad van dat gebied, maar vallen in dit onderzoek niet onder het voorraadbeleid. Het gaat daarnaast ook niet om de implementatie van het beleid, of de uitvoering van de projecten.

Met deze afbakening wordt ook de positie van dit proefschrift ten opzichte van recente proefschriften van Nieboer (2009), Dankert (2011) en Zijlstra (2011) duidelijk. Alle drie hebben ze, net als in dit proefschrift, een aspect van het voorraadbeleid van woningcorporaties tot onderwerp. Nieboer onderzocht in hoeverre het voorraadbeleid van woningcorporaties zich uit in hun investeringen. Hij keek vooral naar de uitwerking van het portfoliobeleid. Bij Dankert lag de nadruk op de verbinding van het beleid met het implementatieproces. Hij onderzocht de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid in concrete maatregelen, maar gaat niet uitgebreid in op het beleidsproces zelf. Zijlstra ging in op manieren waarop de klant (huurder) invloed heeft op het voorraadbeleid. Hij ging daarbij vooral in op initiatieven die woningcorporaties hebben genomen om klanten meer keuzevrijheid te geven en niet zozeer op het voorraadbeleidsproces zelf. Het onderhavige proefschrift richt zich, zoals gezegd, op het proces om tot een verzameling van activiteiten op gebiedsniveau te komen.

Tot slot is er voor gekozen om het onderzoek uit te voeren bij woningcorporatie die werkzaam zijn in *Vogelaarwijken*. Binnen *Vogelaarwijken* is de herstructureringsopgave vaak groot en zijn er veel partijen bij betrokken. De verwachting is dat hierdoor deze wijken *informatierijk* zijn, ofwel dat het te onderzoeken verschijnsel (een gebiedsgerichte benadering van het voorraadbeleid) er duidelijk is te vinden (Swanborn, 2008).

---

## § 1.6 Leeswijzer

---

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretisch kader. Literatuur over planning wordt hierin behandeld. Ook wordt ingegaan op de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming en op het stedelijke-vernieuwings- en wijkenbeleid. In hoofdstuk 3 wordt de praktijk verkend door de beschrijving van een pilotcase. In hoofdstuk 4 staan de uitkomsten van een enquête over door woningcorporaties in *Vogelaarwijken* toegepaste planningsbenaderingen beschreven. De hoofdstukken 5 en 6 behandelen de twee casestudies. Deze casestudies worden in hoofdstuk 7 met elkaar vergeleken. Tot slot worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen vermeld.



## 2 Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties als vorm van planning

---

### § 2.1 Inleiding

---

Een centraal begrip in dit proefschrift is het begrip planning. In dit hoofdstuk zal dit begrip worden gedefinieerd en ontleed. De deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden, zijn:

- Wat is (ruimtelijke) planning, welke verschillende benaderingen van planning zijn er en met welke elementen kunnen deze benaderingen worden beschreven en met welke criteria kunnen de sterke en zwakke eigenschappen van deze benaderingen worden vergeleken?
- Welke planningsbenaderingen passen (theoretisch) bij woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen?

Allereerst wordt het begrip planning ontleed in een aantal onderdelen (elementen) (paragraaf 2.2.1), vervolgens worden criteria opgesteld aan de hand waarvan het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces van woningcorporaties kan worden vergeleken (paragraaf 2.2.2) en worden er verschillende benaderingen van planning beschreven (paragraaf 2.2.3), zodat deze benaderingen gebruikt kunnen worden voor de beschrijving van de cases. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de kenmerken van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming behandeld en in paragraaf 2.4 het overheidsbeleid ten aanzien van wijken en de rol van woningcorporaties hierin. Op basis hiervan worden normatieve veronderstellingen geformuleerd over de voor het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties, opgevat als maatschappelijke ondernemingen, relevante planningsbenaderingen.

---

## § 2.2 Planning

---

### § 2.2.1 Elementen van planning

---

Over het begrip planning zijn boekenkasten vol geschreven. Van Dale geeft een zeer algemene uitleg van het begrip planning: *“het opstellen van en werken volgens plannen”* (Dikke Van Dale, z.j.). Toegespitst op de ruimtelijke planning schrijven Hillier en Healy dat *“the planning idea is oriented towards shaping futures in which better conditions for human life an planetary survival can be achieved”* (Hillier en Healy, 2008: xxiii). Planning is volgens hen dus gericht op de toekomstige verbetering van de leefsituatie. Deze omschrijving past bij de doelen die de meeste, zo niet alle, woningcorporaties hebben met hun voorraadbeleid.

Healey schrijft dat de planningstraditie *“represents a continual effort to interrelate conceptions of the qualities and social dynamics of places with notions of the social processes of ‘shaping places’ through the articulation and implementation of policies”* (Healey, 2006: 7-8). Planning heeft dus te maken met de kwaliteit en sociale dynamiek van plekken en met sociale processen (het bepalen en implementeren van beleid) die deze plekken vormen. Planning omvat dus zowel een middel (het proces) als een doel (de inhoudelijke kwaliteit van de plek).

Ook in de definitie van Voogd (1995) komen deze elementen terug. Hij omschrijft ruimtelijke planning als *“de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren”* (Voogd, 1995: 4). Hij benadrukt het verschil met ruimtelijke ordening, het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimte, met ruimtelijke planning, waar de voorbereiding daarvan centraal staat.

Friedmann en Hudson (1974) beschouwen planning als een professionele activiteit en als een sociaal proces, dat gekenmerkt wordt door de verbinding tussen kennis en georganiseerde actie (*“an activity centrally concerned with the linkage between knowledge and organized action”*).

In dit onderzoek ligt de nadruk op het proces (hoe komt men tot voorgenomen activiteiten?) en niet zozeer op de inhoud (wat is een goede wijk?).

Uit bovenstaande omschrijvingen van het begrip planning kunnen een aantal gedeelde elementen van het planningsproces worden gedestilleerd, die verschillend kunnen

worden ingevuld. De verschillende planningsbenaderingen onderscheiden zich door een verschillende invulling van de elementen:

1 Planning wordt ondernomen door actoren.

In een planningsproces kunnen actoren formeel de positie van planner (planoloog, beleidsmedewerker) hebben, maar het kan ook gaan om andere actoren. Het kan gaan om een individu of om een verzameling van individuen (in een afdeling of een organisatie).

Planners kunnen verschillende rollen aannemen. Alexander (1984) noemt bijvoorbeeld de expert, bemiddelaar, adviseur, bureaucraat-administrateur, en zelfs "vroedvrouw". Christensen (1985) voegt hier een lange lijst aan toe: *programmer, standardizer, rule-setter, regulator, scheduler, optimizer, analyst, pragmatist, adjuster, researcher, experimenter, innovator, advocate, participation promoter, facilitator, constitutionwriter, bargainer, charismatic leader en problem-finder*. Planners kunnen ook de rol hebben van initiator, ontwerper, of presentator (Innes, 1998). De in dit proefschrift gehanteerde planningsbenaderingen hebben elk verschillende opvattingen over de rol die een planner zou moeten aannemen.

2 Planning maakt gebruik van of is gebaseerd op kennis.

Volgens Knorr-Siedow en Tosics (2005) is kennis het resultaat van een cognitief proces van informatieselectie, gecombineerd met een proces van reflectie en zingeving. Er kunnen verschillende vormen van kennis worden onderscheiden (Mathiessen, 2004 in Knorr-Siedow en Tosics, 2005):

- *Everyday-knowledge*: dit is kennis op basis van gezond verstand (common-sense) die relevant is voor alledaagse activiteiten. Deze kennis is individueel en wordt beïnvloed door de context en door andere vormen van kennis. Op zijn beurt beïnvloedt alledaagse kennis de mening van de houder van de kennis.
- *Expert en professional knowledge*: dit is de wetenschappelijke, gecodificeerde kennis over technologie, institutionele en wettelijke structuren. Deze kennis is het domein van specialisten, technici, managers en politici en is vaak volledig afgesloten van kennis van buiten het domein.
- *Milieu-knowledge*: dit is de kennis over sociale netwerken en milieus van bijvoorbeeld bepaalde bewonersgroepen of van professionals.
- *Local knowledge*: deze vorm van kennis combineert verschillende vormen van kennis en is gebaseerd op (en versterkt) de perceptie van lokale sterktes en zwaktes.
- *Institutional knowledge*: dit is kennis over de functionele logica van technologie en processen binnen organisaties en andere instituties.
- *Reflective knowledge*: deze vorm van kennis combineert bovenstaande vormen van kennis met de context en houdt ook het vermogen in om kritisch naar de relaties tussen de verschillende vormen van kennis te kijken.

- 3 Planning is een activiteit.  
Net zoals planners verschillende rollen kunnen aannemen, kunnen de planningsactiviteiten die ze ontplooiën van elkaar verschillen. Planners kunnen onder andere stimuleren, ideeën genereren, organisatiestructuren en processen ontwerpen, stakeholders uitnodigen en met ze samenwerken, informatie verzamelen, analyseren en presenteren, vragen beantwoorden, participeren in discussies, notulen, memo's en beleidsnota schrijven, bemiddelen, stakeholders vertegenwoordigen en lobbyen (Innes, 1998).
- 4 Planning heeft een doel  
Een algemeen doel van planning is het bijdragen aan een betere toekomstige leefsituatie van gebieden (zie definities aan het begin van deze paragraaf). Dit algemeen doel overstijgt het specifieke doel van een planningsbenadering.

Ackoff (1970) noemt drie doelen ("filosofieën"); *satisficing*, *optimizing* en *adaptivizing*. Bij *satisficing* is het doel om te komen tot wenselijke, haalbare en acceptabele oplossingen, waar overeenstemming over is tussen planners. Bij *optimizing* is het doel niet om een voldoende, maar om een zo goed mogelijke oplossing te bedenken. Bij *adaptivizing* is het doel om de noodzaak om in de toekomst aanpassingen te doen die een gevolg zijn van genomen beslissingen te minimaliseren. Het doel is om een structuur, proces of organisatie te ontwerpen die zich aan veranderingen in de omgeving kan aanpassen.

Innes en Gruber (2005) noemen vier doelen (*theories of change*). Ten eerste kan planning tot doel hebben om besluitvormers te overtuigen van de beste keuzes (*convincing*). Daarnaast kan een doel van planning zijn om voldoende steun (of stemmen) van mensen te verkrijgen voor een agenda (*co-opting*). Een ander doel is om mensen van gedachte of mening te laten veranderen (*converting*). Tot slot kan planning het doel hebben om gezamenlijk van elkaar te leren en te ontwikkelen (*co-evolving*).

Christensen (1985) noemt een aantal doelen van planning die afhankelijk zijn van de mate van onzekerheid over de problemen en middelen om die problemen aan te pakken. Wanneer er over beide aspecten geen onzekerheid is, is het doel van planning een soepele, efficiënte en effectieve uitvoering. Bij onzekerheid over de middelen is het doel van planning om geschikte middelen te ontdekken. Bij onzekerheid over de problemen is het doel van planning om conflicterende doelen met elkaar te verzoenen. Bij onzekerheid over zowel doelen als middelen is planning gericht op het scheppen van orde, ofwel door het identificeren en (her)formuleren van het probleem ofwel door het identificeren van mogelijke effectieve middelen.

Uit bovenstaande vier gedeelde elementen komt de volgende definitie van planning voort, die in dit proefschrift wordt gehanteerd: Planning is een doelgericht proces waarin actoren op basis van kennis planningsactiviteiten ondernemen.

## § 2.2.2 Criteria om de sterke en zwakke eigenschappen van planningsbenaderingen te vergelijken

---

Hudson *et al.* (1979) hanteren zes criteria om de sterke en zwakke eigenschappen van planningsbenaderingen te vergelijken: *public interest*, *human dimension*, *feasibility*, *action potential*, *substantive theory* en *self-reflective*. Hudson *et al.* (1979) zijn tot deze criteria gekomen op basis van de interne eigenschappen van de planningsbenaderingen zelf, op basis van historische uitkomsten van planningsinspanningen en op basis van interviews onder planningsprofessionals. De totstandkoming van deze criteria was enigszins subjectief ("*somewhat subjective*"), de criteria representeren de Amerikaanse tijdgeest binnen de planningsgemeenschap van eind jaren zeventig.

Volgens Hudson *et al.* (1979) bieden de criteria een raamwerk om de sterke en zwakke eigenschappen van de verschillende benaderingen te vergelijken. Voor elke planningsbenadering heeft Hudson *et al.* op elk criterium aangegeven of het een sterke eigenschap, een zwakke eigenschap of iets ertussenin ("*partial or one-sided treatment*") is van de planningsbenadering.

In dit proefschrift worden deze criteria gehanteerd, omdat ze ook het proces tot onderwerp hebben, en niet alleen de resulterende plannen of de implementatie van de plannen. Daarnaast zijn de criteria door Hudson *et al.* (1979) zo opgesteld dat ze toepasbaar zijn op verschillende planningsbenaderingen. Elk criterium weerspiegelt volgens Hudson *et al.* (1979) een gebied waarop planners keuzes kunnen maken die gerelateerd zijn aan verschillende planningsbenaderingen. In de casestudies zijn de gevonden sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces, indien mogelijk, gekoppeld aan de criteria van Hudson. Zo wordt duidelijk welke sterke en zwakke eigenschappen er in de praktijk zijn en welke bijdrage deze eigenschappen leveren aan de criteria van Hudson *et al.* (1979). Een sterke eigenschap levert een positieve bijdrage aan een criterium, een zwakke eigenschap levert een negatieve bijdrage aan een criterium. Een eigenschap kan gerelateerd zijn aan een planningsbenadering, maar dat hoeft niet. Hieronder volgt een omschrijving van de criteria.

### Public interest

---

Meyerson en Banfield (1955) omschrijven een beslissing in het algemeen belang (*public interest*) als een beslissing die het hele publiek dient in plaats van een deel van het publiek. Zij maken een onderscheid in een unitaire opvatting en een individualistische opvatting van het algemeen belang. Bij unitaire opvattingen is het algemeen belang gelijk voor alle leden van het publiek. Bij individualistische opvattingen van het algemeen belang is het algemeen belang een optelsom van

individuele belangen. Een beslissing is dan in het algemeen belang als deze consistent is met een zo groot mogelijk deel van de individuele belangen.

Klosterman (1980) betoogt dat een beslissing in het algemeen belang is wanneer deze niet alleen effect heeft op een groep individuen, maar ook op de karakteristieken van de gemeenschap en de gedeelde belangen van individuen. Hij stelt dat wanneer iets in het algemeen belang is, dat er een balans is tussen de bevordering van de gedeelde belangen van de gehele gemeenschap en de bevordering (of vermindering) van de particuliere belangen van de individuen die de gemeenschap vormen.

Volgens Hudson *et al.* (1979) kan een planningsbenadering expliciete methodes hebben om met belangen om te gaan en om maatschappelijke problemen en conflicterende belangen te herkennen. Zij kan principes om de kosten en baten van planning te verdelen ("*principles of distributive justice*") en procedures om met conflicten om te gaan bevatten.

In het planningsproces moet niet alleen aangegeven worden dat het plan in het algemeen belang is, maar vooral ook hoe het bijdraagt aan het algemeen belang: "*Mere assertion that the plan is in the public interest must be replaced with evidence that it is*" (Baer, 1997: 337).

### Human dimension

---

Het criterium *human dimension* omschrijven Hudson *et al.* (1979: 391) als: "*Attention to the personal and spiritual domains of policy impacts, including intangible outcomes beyond functional-instrumental objectives -for example, psycho-social development, enhancement of dignity, and capacity for self-help.*" Wanneer een planningsproces voldoet aan dit criterium, is er binnen het proces aandacht voor subjectieve overwegingen en gevolgen van planning, bijvoorbeeld voor persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen en gevolgen.

### Feasibility

---

Uitvoerbaarheid van het planningsproces (*feasibility*) wordt door Hudson *et al.* (1979: 391) omschreven als "*ease of learning and applying the [planning] theory. Implies the theory is practical to translate into policy implications, and adaptable to varying types of problems, scales of action and social settings*". Het gaat hierbij om het gemak waarmee de planningsbenadering kan worden toegepast. Het proces moet vertaalbaar zijn in beleidsimplicaties (praktisch) en aan te passen voor verschillende problemen, schalen en omgevingen (flexibel). Hudson *et al.* (1979) noemen een aantal factoren die kunnen bijdragen aan de uitvoerbaarheid van het planningsproces: goede informatie,

analytische vaardigheden, continuïteit (van het object/context) en effectieve middelen om het proces te sturen.

### Action potential

---

Naast de uitvoerbaarheid van het proces is de uitvoerbaarheid (of implementeerbaarheid) van het resulterende beleid of plan (als resultaat van het planvormingsproces) van belang. Dit raakt wat Hudson *et al.* (1979: 391) *action potential* noemen: “*Provision for carrying ideas into practice, building on experience underway and identifying new lines of effective solutions to problems*”. De in het plan genoemde ideeën en oplossingen moeten in de praktijk kunnen worden uitgevoerd. Dit begrip is te vergelijken met de begrippen doorwerking (De Roo, 1999) en implementatie (Dankert, 2011). Dankert ziet implementatie als het hele proces tussen het vaststellen van voorgenomen beleid en (het afblazen van) de (gewijzigde) realisatie van dat beleid. *Action potential* richt zich niet op de feitelijke implementatie, maar op implementeerbaarheid; de mogelijkheid of voorwaarden (potentie) die het proces biedt om het beleid uit te voeren. Mastop en Faludi (1993, in de Roo, 1999) noemen als voorwaarden om tot een goede implementatie te komen:

- aard van de beleidsinhoud,
- beschikbare informatie,
- communicatie,
- eigen interpretatie en het kennisniveau van actoren,
- de mate van handelingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheden van actoren

### Substantive theory<sup>1</sup>

---

Hudson *et al.* (1979) schrijven dat veel planningstheorieën zich voornamelijk bezighouden met procedurele technieken. Inhoud wordt meestal overgelaten aan secundaire niveaus van specialisatie in sectorale gebieden, zoals onderwijs, volkshuisvesting, armoedebestrijding, industriële ontwikkeling of ruimtelijke ordening. Planningsbenaderingen zouden zich volgens hen moeten aanpassen aan de specifieke aard van de sociale problemen die worden geadresseerd. Het planningsproces moet aansluiten bij de inhoud van de problematiek. Planning zou gebaseerd moeten zijn op een theorie van sociale problemen en processen van sociale verandering.

---

1 Het gaat hier in wezen over de beleidstheorie, het geheel van veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan het beleid. Dit is iets anders dan een wetenschappelijke theorie, maar kan wel gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis. (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

Galloway en Mahayni (1977) verduidelijken dit punt door te stellen dat “a *planning action cannot be considered in isolation from the object that is being planned or from those that are affected by it*” (64) en dat “*the dynamics of planning action involve an interplay of procedural and substantive elements*” (68). Ook Faludi (1973) maakt een onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke theorie. *Substantive theory* helpt planners om hun aandachtsgebied (of het fenomeen waarop planning betrekking heeft) te begrijpen, *procedural theory* is gericht op het begrijpen van (het handelen van) planners. *Substantive theory* is theorie die wordt gebruikt *in* planning, *procedural theory* is theorie die gebruikt wordt *voor* planning.

Alexander (2009) maakt binnen de planningsbenaderingen die aandacht besteden aan inhoudelijke aspecten een onderscheid tussen twee benaderingen. In de ene omvat de planningsbenadering het object van planning. Als voorbeelden noemt hij land-use planning and development control, environmental planning, economic development planning, community or neighborhood planning, and transportation planning. De andere benadering is normatief waarbij een planningsbenadering bijvoorbeeld een neo-liberale of sociaaldemocratische ideologie omvat.

De planningsbenadering die binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid wordt gehanteerd, moet dus aansluiten bij de inhoudelijke fysieke, sociale en economische problematiek van wijken en gebaseerd zijn op theorieën over deze problematiek. Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou dit betekenen dat er binnen het proces inhoudelijke theorieën en kennis over bijvoorbeeld volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing, wijken en woningvoorraden worden gebruikt.

### **Self-reflective**

.....

Het planningproces kan reflectief en zelfkritisch (*self-reflective*) zijn. Reflectief betekent dat actoren de mogelijkheid hebben om te leren (De Bruijn en Herder, 2009). De benadering is expliciet over zijn eigen tekortkomingen (Hudson *et al.*, 1979). De uitkomsten kunnen worden getoetst en van fouten kan worden geleerd. Het staat open voor kritiek en voor tegenvoorstellen.

Samengevat, moeten het proces zelf en de uitkomsten ervan uitvoerbaar zijn, het proces moet inhoudelijk consistent beargumenteerd zijn, het moet rekening houden met verschillende belangen en met subjectieve gevolgen van het proces en het proces moet ruimte bieden voor reflectie en kritiek.

Bovenstaande criteria worden gebruikt om de sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen te vergelijken. Het gaat hierbij, nogmaals, om het beoordelen van het proces en niet om het beoordelen van de uitkomsten van het proces.



### § 2.2.3 Invulling van de elementen volgens specifieke planningsbenaderingen

---

In paragraaf 2.2.1 zijn algemene elementen beschreven waaruit het begrip planning is opgebouwd en in 2.2.2 zijn er criteria beschreven waarmee de sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen met elkaar kunnen worden vergeleken. In deze paragraaf worden vijf planningsbenaderingen beschreven aan de hand van de vier elementen van planning. Al deze specifieke planningsbenaderingen kennen een andere invulling van deze elementen. De veronderstelling is dat het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties tot stand komt gebruikmakend van verschillende planningsbenaderingen.

Ook worden, op basis van planningsliteratuur, verwachtingen geformuleerd over de beoordeling van de verschillende benaderingen. De indeling van de benaderingen is gebaseerd op Healey (2003), Hudson *et al.* (1979) en Innes en Gruber (2005) en omvat rationale, incrementele, collaboratieve, politieke en maatschappelijke planning.

Deze indeling is één indeling uit vele mogelijkheden. Andere auteurs leggen grenzen tussen planningsbenaderingen anders en onderscheiden meer of minder benaderingen. Eisenhardt en Zbaracki (1992) scharen bijvoorbeeld incrementele planning onder politieke planning. Zij schrijven dat door middel van kleine stappen een machtsbasis kan worden gebouwd. Ook maatschappelijke planning kan als vorm van politieke planning worden gezien: *“Planning in this [advocacy planning] view becomes pluralistic and partisan-in a word, overtly political.”* (Peattie, 1968: 81). Met de keuze voor deze vijf planningsbenaderingen is de variatie binnen de elementen van planning groot genoeg om geen essentiële onderdelen te missen en klein genoeg om hanteerbaar te houden.

#### Rationele planning

---

Bij de rationele planningsbenadering (ook wel synoptische, rationeel-technische, rationeel-omvattende of technisch-bureaucratische planning genoemd) wordt getracht op een wetenschappelijke manier tot beleid te komen. Volgens Faludi (1973) is planning de toepassing van de wetenschappelijke methode op beleidsvorming. Belangrijk kenmerk is het onderscheid tussen doelen en middelen. Volgens Davidoff en Reiner (1962) is het benoemen van deze doelen de eerste stap van het planningsproces. Deze doelen worden door de opdrachtgever aangeleverd en zijn het resultaat van een politiek proces. De tweede stap is het identificeren van mogelijke middelen om deze doelen te bereiken. Dit is het technisch-rationele proces, waarbij de redelijkheid van de besluitvorming toeneemt door het verschaffen van informatie en/of waarbij volledige kennis (*“full knowledge”*) van het betreffende systeem wordt toegepast door het afwegen van alle alternatieve middelen om alle geformuleerde

doelen te bereiken (Davidoff en Reiner, 1962). Rationaliteit betekent zowel een vorm van deductieve logica als het gebruik van instrumentele, op wetenschappelijke analyse gebaseerde argumentatie (Healey, 2006: 23-24). De derde stap is het selecteren van het beste, optimale middel om het doel te behalen. De laatste stap is het effectueren van de doelen door het toepassen van de in de derde stap geselecteerde middelen.

Volgens Ackoff (1970) worden bij rationele planning (hij noemt het de *optimizing approach*) experimenten en simulaties met modellen toegepast. Christensen (1985) voegt hier het gebruik van pilots aan toe.

Deze benadering biedt flexibiliteit om in te gaan op verschillende omstandigheden en beperkt corruptie door heldere verantwoording van activiteiten aan beleidscriteria (Healey, 2006: 23). Volgens Davidoff en Reiner (1962) zorgt deze benadering voor efficiëntie.

Kritiek op deze benadering is er ook. Zo vindt Lindblom (1959) het niet realistisch om doelen van middelen te scheiden, zet hij vraagtekens bij de cognitieve capaciteiten van de planners en bij de ontkenning van de verschillende instituties en hun belangen. Healey (2006) is van mening dat de rationele methode het begrip cultuur veronachtzaamt. Cultuur wordt door de toepassing van wetenschappelijke kennis overbodig. Cultuur wordt gezien als irrationeel en staat rationeel handelen in de weg. Innes en Gruber (2005) noemen als tekortkomingen van deze benadering dat informatie van planners vaak niet van invloed is op de beslissingen die door de opdrachtgevers worden genomen en dat opdrachtgevers het vaak niet eens kunnen worden over de doelen. Hierdoor worden planners onderdeel van de bureaucratie. Ze produceren documentatie voor voorstellen waar al op een andere manier (bijvoorbeeld op basis van politieke argumenten) over is besloten. Ook schrijven zij dat rationele planners vaak alleen hun eigen data vertrouwen en dat ze participatie een beperkte rol geven. Volgens Flyvbjerg (1998) kan analyse gebruikt worden om reeds genomen politieke beslissingen achteraf te rationaliseren en legitimeren.

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou de toepassing van een rationele-planningsbenadering betekenen dat een beleidsafdeling of -medewerker op basis van bijvoorbeeld woningmarktgegevens, wijkinformatie en systematisch vastgelegde informatie over de voorraad analyses maakt van de voorraad en van de gebieden om door de directie vastgestelde doelen te bereiken. Verschillende beleidsalternatieven (sloop/renovatie, sociaal/fysiek, etc.) worden afgewogen en het alternatief dat het beste voldoet aan het vooraf geformuleerde doel wordt gekozen.

## Invulling van de algemene planningselementen

Element	Invulling rationele planning
Belangrijkste Actoren	Een (onafhankelijke) specialist doet het planwerk. De opdrachtgever bepaalt de doelen.
Kennis	Wetenschappelijke kennis (evidence-based).
Voornaamste activiteit	Het verwerken en analyseren van de wetenschappelijke kennis.
Doel	Optimale oplossing voor het (plannings)probleem.

## Invulling van de beoordelingscriteria

### Public interest

Volgens Baer (1997) bestaat er binnen de rationele benadering een *unitary public interest*. Ook volgens Hudson *et al.* (1979) wordt er een *general public interest* verondersteld. Belangenconflicten worden genegeerd. Volgens Innes en Gruber (2005) heeft de rationele benadering geen manier om met conflicterende belangen om te gaan.

Uitzondering op deze visie is de opvatting van Davidoff en Reiner (1962: 108), representanten van de rationale benadering. Zij zien als de rol van de planner wel “to identify distribution of values among people, and how values are weighed against each other”.

### Human dimension

Binnen de rationele benadering is er weinig aandacht voor de menselijke dimensie. De planningsbenadering veronderstelt objectiviteit/neutraliteit ten opzichte van het individu.

### Feasibility

De rationele benadering hanteert een vrij eenvoudig, lineair model. De analysetechnieken zijn standaardtoepassingen uit de sociale wetenschap en de rationele benadering heeft heldere intenties (Hudson *et al.*, 1979). De vereisten om alle mogelijke alternatieven te onderzoeken, objectieve data te hanteren en om tot een optimale oplossing te komen, maken het proces echter complex (Alexander, 1984).

### Action potential

Door het complexe proces van zoeken naar de optimale oplossing, kan de aandacht voor implementatie ondergesneeuwd raken. Daarentegen is de uitvoering van de activiteiten vaak expliciet onderdeel van het procesmodel (zie bovenstaande beschrijving). Planners moeten volgens Davidoff en Reiner (1962) een balans vinden tussen deze twee onderdelen van het proces.

### Substantive theory

Binnen rationale planning zijn inhoudelijke theorieën ondergeschikt aan procedurele theorieën (Hudson *et al.*, 1979). Alexander (2009) noemt rationale planning het klassieke voorbeeld van een instrumentele benadering, waarin niet uitgelegd wordt wat het inhoudelijke doel in de praktijk inhoudt.

### Self-reflective

Het rationale model gaat uit van neutraliteit en objectiviteit van planners en onderkent niet dat planners zelf waarden en normen hebben en dat hun rationaliteit begrensd is. Wel besteedt het rationale proces aandacht aan monitoring en feedback, maar volgens Hudson *et al.* (1979) zijn de scope en de inhoud hiervan beperkt. Signalen buiten de scope bereiken de planner niet.

### Incrementele planning

---

Als reactie op de rationale benadering, kwam Lindblom (1959) met het concept van incrementele planning. Hij noemt dit zelf de "*method of successive limited comparisons*". Voogd (1995) noemt dit pragmatische stap-voor-stapplanning.

Bij incrementele planning vertrouwt de planner op een beperkt aantal alternatieven dat gebaseerd is op eigen ervaring en zet kleine stappen om een deel van het doel te bereiken. Door het steeds herhalen van deze manier van planning en het steeds aanpassen aan de veranderende omstandigheden kan uiteindelijk het doel worden bereikt (Lindblom, 1959).

Kenmerkend voor deze manier van planning zijn:

- Er is geen scheiding van doelen en middelen (door te kiezen tussen middelen maakt de planner een impliciete keuze tussen doelen).
- Er is geen analyse van de relatie tussen middelen en doelen.
- Goed beleid is beleid waar consensus tussen planners over is.
- Er is een beperkte analyse (negeren van bij-effecten, van potentiële alternatieven en van doelen).
- De successievelijke opeenvolging van deze methode maakt het mogelijk om theorie grotendeels te negeren (Lindblom, 1959).

Op de benadering is kritiek geleverd door Etzioni (1967). Beslissingen op basis van de incrementele benadering reflecteren volgens hem de belangen van de deelnemers met de meeste macht. Minder geprivilegieerde en politiek georganiseerde groepen worden ondervertegenwoordigd. Ook veronachtzaamt deze manier van planning maatschappelijk innovaties, omdat de focus ligt op de korte termijn en op kleine veranderingen ten opzichte van het verleden. Daarnaast is de incrementele benadering volgens hem ongeschikt voor snel veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld crises). Er zijn dan geen kleine stappen nodig, maar fundamentele, niet-incrementele beslissingen.

Hij vindt de methode wel geschikt voor korte-termijnbeslissingen in een situatie met veel belanghouders. Hij stelt een "mixed-scanning" benadering voor die grote, richtinggevende, fundamentele beslissingen (rationele planning) combineert met incrementele beslissingen ter voorbereiding en volgend op de fundamentele.

Ook Dror (1964) stelt een combinatie van benaderingen voor. Na het bepalen van doelen, het identificeren van alternatieven en het inschatten van de effecten van de alternatieven wordt bepaald of de voorkeur uitgaat naar een strategie met weinig risico of een innovatieve strategie. In het eerste geval wordt de incrementele methode gevolgd. In het tweede geval worden de mogelijke en belangrijkste verwachte resultaten van de alternatieven geïdentificeerd op basis van beschikbare kennis en intuïtie.

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou de toepassing van een incrementele-planningsbenadering betekenen dat een corporatie op basis van veranderende omstandigheden het bestaand beleid bijstelt. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de overheersende strategie in tact blijft, maar dat streefcijfers worden bijgesteld en dat prioriteiten verschuiven.

Een concept dat in de buurt komt van incrementele planning is natuurlijke wijkvernieuwing. Natuurlijke wijkvernieuwing veronderstelt dat het "fysieke, economische en sociale weefsel in en om de stad voortdurend in beweging is" (Raatgever en Heijkers, 2010). Er wordt gewerkt met twee- a driejarige cycli van analyse-doelstelling-aanpak-evaluatie, waarbij aan de hand van de nieuwe analyse en de opgedane ervaringen doelen, aanpak en streefbeeld bij de start van elke nieuwe cyclus kunnen worden aangepast en waarbij waardevolle onderdelen worden behouden (Raatgever en Heijkers, 2010).

In haar boek over de herstructurering van grote sociale woningbouwcomplexen, concludeert Power (1997) dat de incrementele benadering karakteristiek was voor de programma's om de complexen te verbeteren. Ze noemt dit de patchwork-benadering:

*"The patchwork of changes took on shape and colour, made up of many small elements, turning reactive and ad hoc estate rescue into a new pattern of urban renewal. When the problems of estates were so dominating and many-sided but the estates were themselves so monolithic, a patchwork approach was possibly the only way forward." (Power, 1997: 119)*

## Invulling van de algemene planningselementen

Element	Invulling incrementele planning
Belangrijkste Actoren	De functie en positie van de actor is niet gespecificeerd.
Kennis	Persoonlijke kennis: kennis gebaseerd op de ervaring en het (beperkte) kennisniveau van de planner.
Voornaamste activiteit	Aanpassen van bestaande strategieën aan veranderende omstandigheden.
Doel	Overeenstemming tussen de planners en voldoende oplossing voor de problemen die de aanleiding zijn van het plan.

## Invulling van de beoordelingscriteria

### Public interest

Binnen incrementele planning bestaat er geen *unitary public interest*, maar een individualistische (of "pluralistische") opvatting van het algemeen belang (Hudson et al., 1979).

### Human dimension

Incrementele planning draagt bij aan het presteren op het criterium *human dimension* door het gebruik van persoonlijke kennis, concrete praktijkervaring en directe participatie (Hudson et al., 1979).

### Feasibility

Incrementele planning scoort goed op dit criterium, doordat deze manier van plannen goed overeen komt met wat planners impliciet in de praktijk doen (Hudson et al., 1979). Dit betekent bijvoorbeeld dat de analyse beperkt is tot een aantal alternatieven, dat complexe problemen worden gesimplificeerd en dat er wordt gefocust op praktische problemen in plaats van op abstracte doelen (Ackoff, 1970; Lindblom, 1979).

### Action potential

Doordat er bij incrementele planning sprake is van relatief kleine stappen in korte cycli is de kans dat deze stappen ook daadwerkelijk gezet worden (geïmplementeerd) vrij groot.

### Substantive theory

De incrementele planningsbenadering omvat geen inhoudelijke opvatting over het object van planning. Inhoudelijke theorieën zijn bij incrementele planning minder belangrijk dan procedurele. De inhoud wordt overgelaten aan secundaire specialisten (Hudson et al., 1979).

### Self-reflective

Hudson *et al.* (1979) schrijft dat de incrementele planningsbenadering het minst expliciet is over zijn eigen tekortkomingen. Incrementele planning zit volgens hen vol verborgen agenda's en motieven en middelen van actoren blijven in deze benadering veelal verborgen. Ook Ackoff (1970) is kritisch in dit opzicht. Hij schrijft dat deze benadering zelden het begrip vergroot van zowel het object van planning als van het planningproces.

### Politieke planning

---

Politiek kan gezien worden als de "*observable, but often covert actions by which people enhance their power to influence a decision*" (Eisenhardt en Zbaracki, 1992: 26). Politieke planning vindt dus vaak achter de schermen plaats. Als activiteiten van deze benadering noemen Eisenhardt en Zbaracki onder andere het manipuleren van informatie en het vormen van coalities. Een leider werkt één op één met andere actoren en biedt deze voordelen wanneer ze zijn agenda steunen. Er is sprake van persoonlijke loyaliteit en reciprociteit (Innes en Gruber, 2005).

Kenmerkend voor deze benadering zijn verder de nadruk op beloftes en beloningen en "*behind-the-scenes deals*". Een goed plan heeft de steun van alle machtige spelers en is een optelsom van de individuele belangen van deze spelers. Er is geen brede publieke consultatie en participatie (Innes en Gruber, 2005).

Planners hebben informatie nodig om er voor te zorgen dat de financieringsvoorstellen niet juridisch worden aangevallen en om de waarde van hun voorstel te demonstreren (Innes en Gruber, 2005). Volgens Weiss (1979) gebruiken planners (of hun opdrachtgevers) onderzoeksresultaten als ammunitie wanneer deze hun standpunt ondersteunen. Desnoods worden de resultaten uit hun verband getrokken. Nuanceringen van de resultaten en onwelgevallige resultaten worden buiten beschouwing gelaten. Informatie krijgt zo politieke waarde en wordt een machtsmiddel (zie ook Benveniste, 1972).

Politieke planning wordt bekritiseerd, omdat het ineffectief zou zijn. Politiek zou veel tijd kosten die ten koste gaat van reguliere taken. Verder zou politieke planning de beschikbaarheid van informatie remmen, benodigd om onderbouwde (effectieve) besluiten te nemen. Ook zou er een vertekend beeld zijn van de opinies van anderen waardoor er geen effectieve allianties worden gevormd (Eisenhardt en Bourgeois III, 1988).

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou de toepassing van een politieke-planningsbenadering betekenen dat beslissingen over de voorraad gebaseerd zijn op het uitwisselen van belangen en dat de beslissingen genomen worden op basis van

macht. De woningcorporatie is goed op de hoogte van de krachten die er in een wijk spelen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de woningcorporatie een complex in een wijk niet sloopt, en zo tegemoet komt aan de wens van de gemeente, in ruil voor een soepele verstrekking van een sloopvergunning in een andere wijk (of bijvoorbeeld in ruil voor een verhoogde inzet van de schoonmaakdienst). Deze afspraken kunnen in prestatieafspraken worden vastgelegd, maar ook achter de schermen tot stand komen. Ook zou het bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de woningcorporatie probeert om lastige (dus machtige) bewoners te paaien om zo voorraadbeslissingen door te kunnen drukken.

Intern zou dit kunnen betekenen dat er afdelingen zijn met conflicterende belangen en doelen. De afdeling Wonen stelt bijvoorbeeld het belang van de huidige bewoner centraal, waar bij de afdeling Financiën de waardeontwikkeling van het vastgoed centraal staat. Dit kan er toe leiden dat afdelingen informatie niet delen of dat processen vertraagd worden.

### Invulling van de algemene planningselementen

Element	Invulling politieke planning
Belangrijkste Actoren	Leider ("having control") en achterban ("controlled").
Kennis	Gemanipuleerde/selectieve kennis.
Voornaamste activiteit	Uitruilen van belangen en posities.
Doel	Voldoende steun voor de agenda van de leider te vinden. Beleid reflecteert de belangen van de machtigste groepen (Mintzberg <i>et al.</i> , 1999: 221).

### Invulling van de beoordelingscriteria

#### Public interest

Politieke planning onderkent dat er diverse belangen zijn. Het algemeen belang is niets meer dan de som van deelbelangen ("*parochial interests*") (Innes en Gruber, 2001). Het is het resultaat van onderhandelingen. Dit past bij de individualistische opvatting van het algemeen belang. Volgens Mintzberg *et al.* (1999) moet elke mening gebaseerd op het eigen belang, onderbouwd worden in termen van het algemeen belang, om tegenstanders te overtuigen.

#### Human dimension

Participatie is geen standaardonderdeel van het proces, maar is afhankelijk van de individuele politieke spelers die hun achterban raadplegen (Innes en Gruber, 2001).



### **Feasibility**

Innes en Gruber (2001) schrijven dat deze benadering in de praktijk de dominante benadering is. Dit zou kunnen komen doordat de uitvoerbaarheid van deze benadering relatief hoog is.

### **Action potential**

Eenzijds kunnen conflicten actie in de weg staan. Aan de andere kant blijkt uit verschillende studies dat macht meer invloed heeft dan ratio (Pfeffer en Salancik (1974) in Eisenhardt en Zbaracki, 1992; Flyvbjerg, 1998). In periodes van obstructie kan politieke planning voor een doorbraak zorgen (Mintzberg *et al.*, 1999).

### **Substantive theory**

Bij politieke planning is de uitkomst van het proces gebaseerd op de overtuigingen en belangen van de spelers en niet zozeer op een inhoudelijke theorie. Deze benadering houdt zich voornamelijk bezig met procedurele technieken. Spelers zijn *“substantively neutral about outcomes”* (Innes en Gruber, 2001: 10).

### **Self-reflective**

Volgens Eisenhardt en Zbaracki (1992) is de politieke benadering gebaseerd op de aanname dat mensen cognitieve superhelden zijn die de wensen van alle participanten integreren en een allesomvattende strategie berekenen die ze verder brengt naar hun heldere doelen. Met deze aanname biedt de politieke planningsbenadering weinig ruimte voor kritiek en reflectie. De Bruijn en Herder (2009) gaan ook in op dit *“strategisch gedrag”*. Zij leggen het juist uit als een kenmerk van reflectieve actoren. Naast het vertonen van dit strategisch gedrag leren actoren te reageren op de strategieën en interventies van andere actoren en leren ze het proces te begrijpen dat leidt naar een beslissing.

### **Collaboratieve planning**

.....

Collaboratieve planning gaat uit van een pluralistische (gefragmenteerde, diverse) maatschappij waarin lokale conflicten voorkomen tussen mensen uit verschillende culturele gemeenschappen (Healey, 2006: 37). Omgaan met deze lokale culturele conflicten kan door samen te werken met verschillende culturen door het herkennen van de potentiële culturele verschillen en vervolgens actief een nieuwe cultuurlaag (een gedeeld betekenisstelsel en manieren van handelen) te maken (Healey, 2006: 64). Door interculturele communicatie leren planners over de claims (voor beleidsaandacht) die iedereen maakt en over de achtergrond van deze claims, zodat er meer begrip komt en er een basis gevonden kan worden voor de vorming van gezamenlijk beleid. Kortom, consensus in plaats van competitie (Healey, 2006). Door middel van discussie en argumentatie kunnen dominante denkrichtingen betwist worden.

De effecten van deze manier van plannen kunnen volgens Healey beoordeeld worden door te kijken of er sociaal en intellectueel kapitaal is gevormd, te kijken of de gestelde (economische, maatschappelijke en milieu-)doelen zijn gehaald (rationalistisch) en te kijken naar de kwaliteit van het proces (zijn alle stakeholders betrokken?) (Healey, 2006: 69-70).

Collaboratieve planning is een sociaal proces bestaande uit het:

- identificeren van gedeelde belangen,
- definiëren van problemen,
- gebruik maken van kennis,
- verzinnen van oplossingen,
- ontwikkelen van manieren om deze oplossingen in de praktijk te brengen (Healey, 2006: 86)

Deze benadering kenmerkt zich verder door de uitvoering door en betrekking hebbend op mensen die bezorgd zijn over een specifieke plaats. De uitwerking is afhankelijk van de specifieke geschiedenis en geografie van die plaats. Het proces is dynamisch: de situatie verandert doordat mensen leren van het nadenken over de problemen en mensen worden zich bewust van hun belangen en waarden. Het planningproces reflecteert de machtsverhoudingen in de context, maar heeft ook zelf macht. De context is aanwezig in de planningactiviteiten, maar wordt ook gewijzigd door de planningactiviteiten (Healey, 2006: 86).

Kritiek op deze benadering is ten eerste gericht op het verwaarlozen van context en de overmatige aandacht aan *agency* (het idee dat actoren onafhankelijk kunnen handelen en keuzes kunnen maken). Ten tweede is de benadering te veel gefocust op het proces, zonder een normatieve kijk op wat een plek (of wijk) een goede plek maakt. Ten derde wordt het concept macht verwaarloosd. De benadering neemt aan dat iedere betrokkene gelijke macht heeft en dat de planner neutraal is. Ten vierde wordt de benadering bekritiseerd omdat deze niet gestoeld zou zijn op een sociale theorie (Healey, 2003). Tot slot schrijft De Roo (2002) dat alleen zeer complexe vraagstukken met veel actoren met verschillende, min of meer gelijkwaardige, wederzijds afhankelijke belangen, geschikt zijn voor deze aanpak.

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou de toepassing van een collaboratieve-planningsbenadering betekenen dat over voorraadbeslissingen consensus bestaat tussen de gezamenlijke partijen binnen een gebied. Op basis van de kennis van lokale spelers over de lokale situatie, worden niet alleen beslissingen genomen over de voorraad van de betrokken corporatie, maar ook over andere maatregelen m.b.t. het gebied.

Dit wordt door Larkin (2001) *joint asset planning* genoemd, waarbij organisaties die in dezelfde buurt actief zijn, samenwerken aan een strategisch voorraadbeleid. Strategieën moeten volgens hem mede gebaseerd zijn op benaderingen van andere

verhuurders. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van een leidende corporatie die het strategisch voorraadbeleid coördineert, van bezittingen die geruild worden of van het oprichten van een wijkontwikkelingsmaatschappij (*regeneration company*).

### Invulling van de algemene planningselementen

Element	Invulling collaboratieve planning
Belangrijkste Actoren	Stakeholders.
Kennis	Lokale kennis. Lokale kennis is een combinatie van systematische, geformaliseerde en gecalculerde kennis en kennis verkregen door sociale interactie en ervaring, gezond verstand, spreuken en metaforen, praktische vaardigheden en routines (Geertz (1983) in Healey, 2006).
Voornaamste activiteit	Overleggen en samenwerken.
Doel	Het resulterend plan komt tegemoet aan de belangen van alle stakeholders en creëert gedeelde toegevoegde waarde. Er is consensus over het plan.

### Invulling van de beoordelingscriteria

#### Public interest

Binnen collaboratieve planning wordt een individualistische invulling aan het concept algemeen belang gegeven. Onderdeel van collaboratieve planning is het identificeren van gedeelde belangen. De benadering gaat niet uit van gefixeerde belangen, maar van de aanname dat stakeholders hun mening naar aanleiding van discussie kunnen vormen (of veranderen), dat stakeholders van elkaar leren en dat stakeholders tot consensus kunnen komen voordat ze hun positie fixeren (Healey, 1998).

#### Human dimension

De vorming van sociaal en intellectueel kapitaal is belangrijk bij collaboratieve planning en de benadering besteedt bijvoorbeeld aandacht aan cultuur en historie.

#### Feasibility

Niet alleen de veelheid aan partijen die tot overeenstemming moeten komen maken het proces complex, maar ook de voorwaarden waar deze partijen aan moeten voldoen verkleinen de kans op het slagen van het proces.

#### Action potential

Critici van collaboratieve planning claimen dat het resultaat van een collaboratief proces geblokkeerd kan worden door machtige belangen en dat het resultaat geen invloed heeft op middelen en regelgeving (Healey, 2007). Hoewel de aandacht voor draagvlak binnen deze benadering bij zou kunnen dragen aan de implementeerbaarheid van het resultaat van planning, zou volgens critici de focus op

interactie de aandacht afleiden van de uitkomst van het proces (Healey, 2003; Tewdwr-Jones en Allmendinger, 1998). Fainstein (2000) beweert dat de uitkomst van het proces te weinig aandacht krijgt door de focus op de planner.

### **Substantive theory**

Collaboratieve planning is vooral een benadering die gericht is op het proces. Volgens Fainstein (2000) ontbreekt er een object van planning en een verklarende theorie om de situatie te observeren en in een bredere context te plaatsen. Volgens Alexander (2009) is collaboratieve planning echter niet volledig instrumenteel en waardenutraal, maar past het in een progressieve agenda die democratie en sociale rechtvaardigheid promoot.

### **Self-reflective**

Healey besteedt in haar beschrijving van collaboratieve planning expliciet aandacht aan reflectie. Een kritische, reflectieve houding van planners is volgens haar nodig om de achtergrond van aanbevelingen te kunnen uitleggen wanneer deze ter discussie worden gesteld (Healey, 1992).

### **Maatschappelijke planning**

---

Planning gebaseerd op de maatschappelijke beweging ("*social movement*") of "*advocacy planning*" berust op het verdedigen van de belangen van de zwakken tegen de sterken (Hudson, *et al.*, 1979). Voogd (1995) noemt dit pleitplanning.

Deze planningsbenadering komt voort uit groepen die zich buitengesloten voelen en/of niet vertegenwoordigd zijn (Innes en Gruber, 2005). Voorbeelden zijn milieugroeperingen, bewonerscollectieven en religieuze minderheden. Typische instrumenten van deze beweging zijn demonstratie, media-aandacht en gerechtelijke procedures (Innes en Gruber, 2005).

Een maatschappelijke planner ontwikkelt alternatieve plannen (vergelijkbaar met het ontwikkelen van alternatieven uit de rationele benadering) die aansluiten bij de belangen van zijn cliënt. Hij voert feiten en redenen aan die het belang van zijn *cliënt* dienen en feiten en redenen die de onderbouwing van het betwiste plan in twijfel trekken (Davidoff, 1965). De maatschappelijke planner maakt dus gebruik van argumentatie om de belangen van zijn cliënten te verdedigen. Deze benadering kan er voor zorgen dat beleid meer aansluit bij en gevoelig is voor de maatschappelijke realiteit (Peattie, 1968).

Deze benadering wordt bekritiseerd omdat zij struikelblokken kan opwerpen zonder dat ze in staat is om voldoende steun te verzamelen voor constructieve alternatieven (Peattie 1968 in Hudson *et al.*, 1979). Ook zijn de onvertegenwoordigde groepen

(vooral op wijkniveau) vaak niet homogeen en hebben ze verschillende belangen. Het is vaak de vraag of de actieve leden van de groep representatief zijn voor de hele groep, waardoor de kans groot is dat de zwakste groepen nog steeds niet aan bod komen. Tot slot manipuleren planners de belangen van de leden van de onvertegenwoordigde groepen. Planners selecteren, interpreteren en herformuleren de signalen uit deze groepen (Peattie, 1968).

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou de toepassing van een maatschappelijke-planningsbenadering betekenen dat het voorraadbeleid van een woningcorporatie wordt aangevochten door belangengroepen. Er kan bijvoorbeeld verzet zijn tegen sloop of tegen het uitblijven van onderhoud. Ook binnen de woningcorporatie zou een afdeling die niet bij het proces betrokken is, zich tegen een plan kunnen uitspreken en alternatieven kunnen aandragen.

Een voorbeeld is het actiecomité Plein Allebé Ja dat het niet eens is met de plannen van het stadsdeel voor de herinrichting van het August Allebéplein in Amsterdam. Dit actiecomité heeft zelf een programma samengesteld en opdracht gegeven aan een stedenbouwkundig bureau om een alternatief plan te ontwerpen (zie Heijnis, 2009).

### Invulling van de algemene planningselementen

Element	Invulling maatschappelijke planning
Belangrijkste Actoren	Ondervertegenwoordigden (en hun "advocaat")
Kennis	Argumenten
Voornaamste activiteit	Ageren en alternatieve plannen maken
Doel	Het resulterend plan dient de visie en het belang van de ondervertegenwoordigden. Het doel is bestaande plannen te beïnvloeden.

### Invulling van de beoordelingscriteria

#### Public interest

Deze benadering gaat uit van een individualistisch algemeen belang. Er wordt uitgegaan van verschillende, conflicterende (groeps)belangen, zodat het bepalen van één algemeen belang altijd controversieel is (Davidoff, 1965). De functie van deze benadering is om uiting te geven aan (groeps)belangen (Peattie, 1968).

#### Human dimension

Deze benadering zorgt voor een beleid dat meer oog heeft voor en aangepast is aan de sociale werkelijkheid: "*advocacy planning may be one of the channels of action through which people may try to humanize their technical apparatus*" (Peattie, 1968: 87).

**Feasibility**

Hudson *et al.* (1979) schrijven dat deze benadering refereert aan subtiele en complexe onderhandelingsprocessen, maar dat, doordat deze manier goed overeen komt met wat planners impliciet in de praktijk doen, de score op dit criterium redelijk is.

**Action potential**

Het risico van deze benadering is dat wanneer iedere actiegroep zijn eigen belangen verdedigt er uiteindelijk geen projecten worden gerealiseerd (Peattie, 1968).

**Substantive theory**

Deze benadering staat neutraal t.o.v. het object en is algemeen toepasbaar (Hudson *et al.*, 1979). Volgens Alexander (2009) bevat maatschappelijke planning echter wel een normatieve ideologie. Deze benadering is ontwikkeld om de belangen van de minder bevoorrechte klasse te behartigen en past in een progressieve sociaaldemocratische ideologie.

**Self-reflective**

Bij deze benadering wordt getoetst of het proces in staat is om voldoende achterban te verzamelen zodat effectief verzet mogelijk is tegen de gevestigde planningprocedures en instituties (Hudson *et al.* 1979).

---

## § 2.3 De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming

---

Organisaties hanteren verschillende planningsbenaderingen. De invulling van de elementen van de in paragraaf 2.2 beschreven planningsbenaderingen verschilt. In deze paragraaf wordt een veronderstelling geformuleerd welke planningsbenadering er (theoretisch) past bij de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming. Eerst worden daarom de kenmerken van een maatschappelijke onderneming beschreven.

## Kenmerken van de maatschappelijke onderneming

---

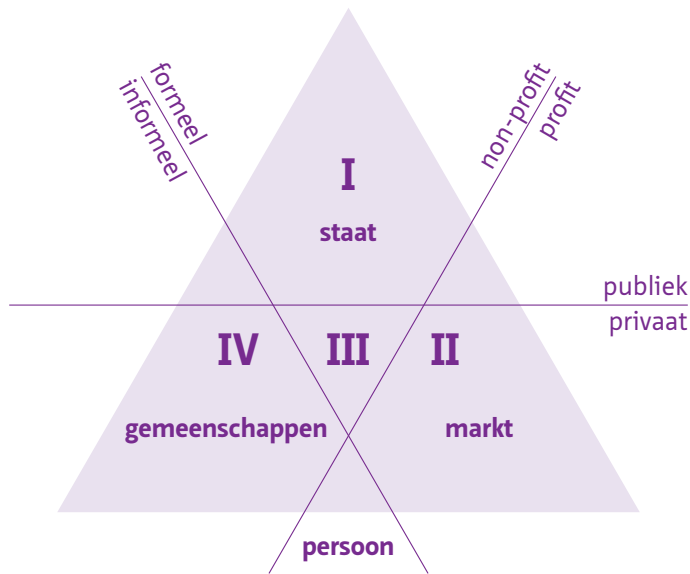
Woningcorporaties worden tegenwoordig vaak beschouwd als maatschappelijke ondernemingen<sup>2</sup> (zie bijvoorbeeld Boelhouwer, 1999; Gruis, 2005; Marshall en Lovatt, 2004; Pawson, 2006; Van Dijk *et al.*, 2002). Maatschappelijke ondernemingen zijn organisaties die zijn vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersonen en opereren in een marktsituatie, die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om een maatschappelijk doel na te streven dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemene belang, die goederen en diensten voortbrengen en waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de ondernemingen nastreven (Toonen *et al.*, 2003; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005).

Maatschappelijke ondernemingen opereren te midden van staat, markt en gemeenschap. Het zijn hybride organisaties. Dit betekent dat ze een mix van waarden bezitten van de staat, markt en gemeenschap en dat ze weliswaar formele, private en non-profit organisaties zijn (zie positie III in figuur 5), maar dat ook informele, publieke en profitelementen een rol kunnen spelen (Brandsen *et al.*, 2005).

---

2

Hoewel het maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties als gevolg van de crisis en als gevolg van overheidsbeleid onder druk staat



Figuur 5  
De hybride positie (III) van een woningcorporatie tussen staat, markt en gemeenschappen (Brandsen et al., 2005).

Binnen maatschappelijke ondernemingen is er dus een mix van waarden. Een voorwaarde voor effectiviteit van een organisatie is dat ze recht doet aan deze mix van "competing values" (Quinn, 1991).

Binnen de woningcorporatie vinden we deze spanning tussen waarden van markt, overheid en samenleving bijvoorbeeld tussen de afdeling projectontwikkeling (bouwen en geld verdienen) en de afdeling wonen (beheren en huren laag houden) en tussen de beleidsafdeling (rationele waarden) en de afdeling wonen (bottom-up initiatieven), tussen de stenen (fysiek) en de mensen (sociaal), tussen kerntaak (smal) en nevenactiviteit (breed).

Hoewel er bij de maatschappelijke onderneming sprake is van een hybride positie en concurrerende waarden, heeft Dees (2001) wel gedeelde kenmerken geïdentificeerd die het gedrag van de maatschappelijke onderneming typeren. Maatschappelijke ondernemingen zouden zich volgens Dees (2001:4) als volgt moeten gedragen.

- 1 *Maatschappelijke ondernemingen hebben een missie om maatschappelijke waarde te creëren en te behouden.*

Met hun activiteiten wordt bijgedragen aan een maatschappelijk doel dat is omschreven in de missie van de maatschappelijke onderneming. Bij het creëren van maatschappelijke waarde gaat het om de prestaties die de woningcorporatie voor de maatschappij levert en die "niet of niet uitsluitend met het oog op de



*bedrijfseconomische of continuïteitsdoelstelling van de onderneming worden geleverd"* (Deuten en De Kam, 2005: 14). Naast specifieke maatschappelijke activiteiten die een commerciële partij niet zal ondernemen kunnen dit meer algemene activiteiten zijn die ook door commerciële partijen worden ondernomen. De activiteiten kunnen marktimperfecties wegnemen of ongewenste uitkomsten van de markt voorkomen (Gruis, 2005).

- 2 *Maatschappelijke ondernemingen herkennen en jagen nieuwe mogelijkheden na die bijdragen aan de missie.*  
De maatschappelijke onderneming speelt actief in op de maatschappelijke gaten die andere instituties (markt, overheid en samenleving) laten vallen (Gruis *et al.*, 2009). Dit veronderstelt een analyse van de gaten, ofwel het herkennen en najagen van nieuwe mogelijkheden.
- 3 *Maatschappelijke ondernemingen zitten in een proces van continue innovatie, aanpassing en leren.*  
Volgens Dees (2001) zijn maatschappelijke ondernemingen innovatief. Dit hoeft volgens hem niet te betekenen dat ze iets compleet nieuws uitvinden, maar kan ook bestaan uit het aanpassen van bestaande ideeën. Innovatie kan zowel betrekking hebben op de producten en diensten van de maatschappelijke onderneming, als op de interne organisatie en processen, als op de samenwerking met andere partijen. Dees voegt toe dat met innovatie risico's toenemen, maar dat mislukte innovaties gebruikt worden om van te leren.
- 4 *Maatschappelijke ondernemingen handelen doortastend zonder gehinderd te worden door de huidige eigen middelen.*  
Door samen te werken gebruikt de maatschappelijke onderneming, naast de eigen middelen, middelen van partners om haar missie te bereiken. Ze trekken externe financiering aan (zowel subsidies als uit de markt). Naast een mix van waarden kan er gesproken worden van een mix van middelen (overheid, markt, gemeenschap).
- 5 *Maatschappelijke ondernemingen tonen een grote verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van hun activiteiten naar de groepen die ze dienen.*  
Voor de maatschappelijke onderneming is verantwoording over de uitkomst van haar activiteiten aan haar omgeving een belangrijk aspect. Verantwoording legt een maatschappelijke onderneming bijvoorbeeld af in haar jaarverslag. Binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid betekent dit dat de woningcorporatie vooraf onderzoek doet naar de behoeftes en waarden van de doelgroepen die ze dient om haar keuzes te legitimeren. De maatschappelijke onderneming kan haar keuze zowel vanuit de overheid, vanuit de markt en/of vanuit (lokale) gemeenschap legitimeren. Het gaat zowel om het vooraf verkrijgen van draagvlak als om het achteraf verantwoorden van de gemaakte keuzes.

Wanneer het concept van de maatschappelijke onderneming afgezet wordt tegen de kenmerken van de planningsbenaderingen uit paragraaf 2.2.3, dan is de verwachting dat de planningsbenadering van een maatschappelijke onderneming vooral een combinatie zal zijn van een rationele en collaboratieve benadering. Rationeel is de nadruk op de link van de "mogelijkheden" (middel) met de missie (doel). Ook het herkennen van nieuwe mogelijkheden (analyse) en innovatie past bij de rationele benadering. Dees (2001) schrijft dat bij de verantwoordelijkheid naar de stakeholders (zijn laatste punt) onderzoek naar hun behoeftes en waarden hoort. Onderzoek past ook bij de rationele benadering. Bij het vierde punt past de collaboratieve benadering. Om niet gehinderd te worden door de huidige eigen middelen, is samenwerking met anderen essentieel. Ook de verantwoording aan en onderzoek naar stakeholders past bij de collaboratieve benadering. Politieke en maatschappelijke planning past minder goed bij de maatschappelijke onderneming. Verder past het continue aanpassen en het leren van de maatschappelijke onderneming wel bij de incrementele benadering, maar innovatie juist niet.

---

## § 2.4 **Beleid voor wijken en de rol van woningcorporaties**

---

Twee beleidsontwikkelingen vanuit het toenmalige ministerie van VROM/WWI zijn relevant voor het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties. De eerste ontwikkeling is het beleid op het gebied van stedelijke vernieuwing en herstructurering en de tweede het beleid voor de wijkaanpak.

### **Stedelijke vernieuwing en herstructurering**

---

Gebiedsgericht voorraadbeleid moet leiden tot activiteiten die bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Deze problemen (en dus ook de doelen van gebiedsgericht voorraadbeleid) zijn grotendeels afhankelijk van de kenmerken van het betreffende gebied. Wel zijn er doelen die bij de meeste opgaven gedeeld worden. Naast de inhoudelijke doelen wordt ook het proces beschreven dat moet leiden tot het behalen van deze doelen. Deze proceskenmerken zullen worden gespiegeld aan de planningsbenaderingen uit paragraaf 2.2.

De beschrijving van deze doelen van de maatschappelijke opgave en proceskenmerken is gebaseerd op de *Nota Stedelijke Vernieuwing* (VROM, 1997).

Stedelijke vernieuwing omvat volgens de *Nota Stedelijke Vernieuwing* "beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven centraal stelt." (VROM, 1997: 17). Het doel is om de (internationale)

concurrentiepositie van steden te versterken, ofwel om vitale steden te creëren. Een vitale stad is *"een gedifferentieerde en gevarieerde, maar niet een gedeelde stad"* (VROM, 1997: 20).

Om dit doel te bereiken somt de *Nota Stedelijke Vernieuwing* maatregelen op het gebied van economische activiteiten, infrastructuur, duurzaamheid, woonmilieus, recreatiemogelijkheden, cultuurgoederen, meervoudig ruimtegebruik, onderwijs, werk, maatschappelijke participatie en de bestrijding van overlast en onveiligheid op.

Eén van de maatregelen is herstructurering, ofwel het verhogen van de kwaliteit van het woon- en werkmilieu door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen, en bestaande woningen en complexen aan te passen. Het idee is dat tijdig preventief ingrijpen in wijken die zich in negatieve zin onderscheiden door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago verdere ongewenste ontwikkelingen voorkomt. Herstructurering is *"gericht op vergroting van de differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en de leefbaarheid onder druk staan"* (ibid.: 24) en is *"ingegeven door sociale en economische overwegingen en doeleinden"* (ibid.: 41). Doelen van de herstructurering zijn *"ruimtelijke segregatie tegen te gaan, de leefbaarheid te verbeteren en voor de stad draagkrachtige bewoners en bedrijvigheid vast te houden en aan te trekken"* (ibid.: 37).

Het proces van herstructurering vergt *"gezamenlijke inzet [...] van alle betrokkenen"* (ibid.: 42). De gemeente treedt op als regisseur. Bewoners hebben een volwaardige positie in het herstructureringsproces, door ze voldoende inspraak- en participatiemogelijkheden te bieden, zodat draagvlak voor de ingrepen kan ontstaan. De belangen van alle betrokken bewoners worden in acht genomen. De corporaties nemen deel aan het proces *"vanuit hun eigen sociale verantwoordelijkheid en ook vanuit bedrijfseconomisch 'eigenbelang'"*. (ibid.: 42). Dit eigenbelang wordt als volgt toegelicht: *"Corporaties die niets of onvoldoende doen, zullen te maken krijgen met negatieve verschijnselen als slechte verhuurbaarheid, leegstand en vernielingen."* (ibid.: 45).

Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij bijdragen aan de herstructurering door het aanpassen van hun bezit. Corporaties tekenen prestatieafspraken met de gemeente en verantwoorden zich over de geleverde prestaties (ibid.: 46). Commerciële partijen zijn vooral van belang voor de bouw van koopwoningen. Bedrijven en voorzieningen zijn spelers als het gaat om de vestiging (en investering) in de wijk. Ingrepen worden bepaald en gemotiveerd op basis van (woningmarkt)onderzoek (ibid.: 43).

Stedelijke vernieuwing richt zich op het schaalniveau van wijken en buurten. De wijk is het *"integratiekader voor verschillende vormen van beleid"* (ibid.: 19). De beleidskeuzen worden evenwel in het kader van beleid voor de stad en zijn omgeving geplaatst. In de wijk komen dus de beleidskeuzen samen die gemaakt zijn met het

oog op de kwaliteit van de stad en omgeving. Herstructurering, dat in de nota wordt gezien als “*een specifieke vorm van stedelijke vernieuwing op wijkniveau*” (ibid.: 24), hangt samen met rijksbeleid dat zich manifesteert in de wijk (VROM, 1997). De stadsvernieuwing in de jaren tachtig had minder oog voor de stad als geheel.

Op basis van bovenstaande kenmerken van stedelijke vernieuwing en herstructurering is de veronderstelling dat woningcorporaties een combinatie van een collaboratieve en rationele benadering volgen. Collaboratieve elementen zijn de gezamenlijke inzet, de afspraken met en verantwoording naar de gemeente en de samenhang met stedelijk en rijksbeleid. Rationele elementen zijn de woningmarktanalyse en de expliciete doelen (kwaliteit, differentiatie, integratie).

### De wijkaanpak

---

In 2003 introduceerde minister Kamp het “*actieprogramma herstructurering*”, ook wel de 56-wijkeraanpak genoemd. De aanleiding was een traag verlopende stedelijke vernieuwing. Doel van dit programma was om de herstructurering te versnellen. Middelen zijn gericht op advies, fiscaliteiten en financiën. Kamp noemt vier redenen om over te gaan tot een gebiedsgerichte aanpak:

- Op het wijkniveau ervaart de burger zijn problemen en is de burger bereid om mee te denken over de oplossingen;
- Op het wijkniveau is het mogelijk om concrete plannen te ontwikkelen die vastgelegd worden in concrete samenwerkingscontracten;
- Door een gericht aantal wijken te benoemen ontstaat er een te hanteren kernopgave;
- Door een gerichte wijkaanpak is de kans maximaal dat de stedelijke vernieuwing volgens planning verloopt (Kamp, 2002).

Dit beleid berust dus op (burger)participatie (meedenken door burgers) en op uitvoerbaarheid (concrete plannen, te hanteren opgave en volgens planning). Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou dit betekenen dat er door burgers wordt meegedacht (participatie) met het beleid en dat er binnen het gebiedsgericht voorraadbeleid aandacht is voor de uitvoerbaarheid van het beleid.

De wijkaanpak is in het Kabinet Balkenende IV door de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI), verantwoordelijk voor het project *Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*, voortgezet. Op basis van 18 indicatoren zijn 40 wijken met een achterstandssituatie geselecteerd. Deze wijken krijgen extra geld voor de beleidsterreinen wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid (integrale inhoud). Voor elke wijk is door de gemeentes een wijkactieplan opgesteld, waarin ze aangeven welke prestaties en activiteiten zij in samenwerking met welke partijen gaan realiseren (WWI, 2007).

De doelstelling van het actieplan krachtwijken is dat de 40 geselecteerde wijken over 8-10 jaar *“vitale, woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren.”* (WWI, 2007: 8).

De aanpak veronderstelt dus een integrale inhoud (activiteiten op het vlak van huisvesting, arbeid, openbare ruimte en onderwijs). De nadruk ligt, in vergelijking met stedelijke vernieuwing en herstructurering, meer op de mensen en minder op de stenen (woningmarkt). Het centrale doel, een vitale stad c.q. leefomgeving, is ongewijzigd.

Een bredere inzet van corporaties wordt gepropageerd. Van woningcorporaties worden naast investeringen in woningen ook investeringen in maatschappelijk vastgoed, economisch vastgoed, de openbare ruimte en in leefbaarheid verwacht. Ook wordt van woningcorporaties verwacht dat ze deelnemen aan een “publiek investeringsfonds”.

Voor het gebiedsgericht voorraadbeleid zou dit betekenen dat de vastgoedbeslissingen op het gebied van de woningvoorraad moeten worden afgestemd op de vastgoedbeslissingen op het gebied van maatschappelijk vastgoed, economisch onroerend goed, de openbare ruimte en leefbaarheid.

Ook op basis van de kenmerken van de wijkaanpak is de veronderstelling dat woningcorporaties een combinatie van een collaboratieve en rationele benadering volgen. Collaboratief element is het meedenken van burgers. Rationele elementen zijn de aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en de benoeming van prestaties in de wijkactieplannen.

Deze veronderstellingen komen voort uit officiële overheidsdocumenten. De inhoud reflecteert de politiek wenselijke situatie, en niet per se de maatschappelijk of “wetenschappelijk” wenselijke situatie.

---

## § 2.5 Conclusie

---

In deze paragraaf geef ik antwoord op deelvraag 2: Wat is (ruimtelijke) planning, welke verschillende benaderingen van planning zijn er, met welke elementen kunnen deze benaderingen worden beschreven en met welke criteria kunnen de sterke en zwakke eigenschappen van deze benaderingen worden vergeleken? Ook wordt ingegaan op

deelvraag 3: Welke planningsbenaderingen passen (theoretisch) bij woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen?

Gebiedsgericht voorraadbeleid kan worden beschouwd als een vorm van planning. Planning wordt in dit proefschrift gedefinieerd als een doelgericht proces waarin actoren op basis van kennis planningsactiviteiten ondernemen. Deze definitie is opgebouwd uit vier elementen: actoren, kennis, activiteiten en doel.

In dit proefschrift worden vijf verschillende planningsbenaderingen onderscheiden: rationele, incrementele, politieke, collaboratieve en maatschappelijke planning. Onderstaande tabel (tabel 2) vat de verschillen tussen de verschillende benaderingen op de elementen van planning samen.

	Actoren	Kennis	Activiteiten	Doel
Rationeel	Specialist (en opdrachtgever)	Wetenschappelijke kennis	Analyseren	Optimale oplossing
Incrementeel	(niet gespecificeerd)	Persoonlijke kennis	Aanpassen	Voldoende oplossing
Politiek	Leider (en achterban)	Gemanipuleerde of selectieve kennis	Ruilen	Oplossing waar voldoende steun voor is
Collaboratief	Stakeholders	Lokale kennis	Overleggen	Oplossing waar consensus over is
Maatschappelijk	Ondervertegenwoordigde (en "advocaat")	Logische of juridische argumenten	Ageren en alternatieve plannen maken	Bestaande oplossing wordt aangepast aan eisen van de ondervertegenwoordigden

Tabel 2  
Planningsbenaderingen en invulling van de planningselementen

In dit onderzoek is getracht bovenstaande planningsbenaderingen waardevrij te behandelen. De ene benadering is niet beter dan de andere. Er is echter wel een ordening aan te brengen. Collaboratieve planning en rationele planning kunnen als uitersten worden gezien. De condities waaronder deze benaderingen zuiver kunnen worden toegepast zullen in de praktijk zelden voorkomen (De Roo, 2002).

### Sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces

De sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen worden in dit proefschrift vergeleken op zes criteria: *public interest*, *human dimension*, *feasibility*, *action potential*, *substantive theory* en *self-reflective* (Hudson et al., 1979). Bij het criterium *public interest* gaat het er om of een planningsbenadering expliciete methodes kent om met belangen om te gaan en om maatschappelijke problemen

en conflicterende belangen te herkennen. *Human dimension* draait om de aandacht binnen het proces voor subjectieve overwegingen en gevolgen van planning. Dit kunnen bijvoorbeeld persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen en gevolgen zijn. *Feasibility* heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van het proces. Het proces leidt tot beleidsimplicaties en kan aangepast worden aan verschillende situaties. *Action potential* betekent dat het proces voorwaarden bevat die bijdragen aan de implementatie van het beleid. *Substantive theory* betekent dat het planningsproces aansluit bij de inhoudelijke problematiek en gebruik maakt van inhoudelijke theorieën en kennis. *Self-reflective* heeft tot slot betrekking op de ruimte die een proces biedt voor reflectie en kritiek.

Onderstaande tabel (3) vat, volgend uit de literatuur, de verwachte sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen samen, gebruikmakend van de criteria van Hudson *et al.* (1979). Soms is er in de literatuur geen overeenstemming over de sterkte/zwakte van een criterium en hangt dit af van de specifieke invulling van de benadering.

	Public interest	Human dimension	Feasibility	Action potential	Substantive theory	Self-reflective
Rationeel	-/+	-	-/+	-/+	-	-
Incrementeel	+	+	+	+	-	-
Politiek	+	-	+	+	-	-/+
Collaboratief	+	+	-	-	-/+	+
Maatschappelijk	+	+	-/+	-	-/+	+

Tabel 3

*Sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen (- verwachte zwakke eigenschap, -/+ verwachte zwakke of sterke eigenschap, + verwachte sterke eigenschap).*

Aan de hand van deze tabel kan niet worden geconcludeerd dat de incrementele benadering het beste presteert en de rationele het slechtst. Of dit zo is, hangt af van het belang dat gehecht wordt aan de verschillende beoordelingscriteria en van de grootte van de bijdrage van de eigenschap aan het planningsproces.

Uit de tabel blijkt dat geen van de benaderingen overtuigend aandacht besteedt aan de inhoudelijke kant van planning. Naast opvallend is dit ook logisch, omdat het ideaaltypische, algemene planningsbenaderingen zijn, die vooral ingaan op het planningsproces. Er is niet zoiets als *urban design* beoordeeld die inhoudelijke veronderstellingen omvat over de kwaliteiten van een wijk.

Het feit dat er geen enkele planningsbenadering is die op alle beoordelingscriteria een positieve bijdrage levert aan het proces en dat planningsbenaderingen verschillen in de bijdrage die ze leveren aan het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces, leidt tot de veronderstelling dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties het resultaat is van een mix van planningsbenaderingen en -elementen. Door het toepassen van een mix van planningsbenaderingen is het mogelijk om op meerdere beoordelingsaspecten een positieve bijdrage te leveren.

**Veronderstelling 1: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen.**

Op basis van de theorie over de maatschappelijke onderneming, op basis van het overheidsbeleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing en herstructurering en op basis van het wijkenbeleid, is de veronderstelling geformuleerd dat (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad vooral het resultaat zijn van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.

Op basis van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming (zie paragraaf 2.3) is de veronderstelling dat het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties vooral het resultaat is van een rationele en collaboratieve planningsbenadering. Rationeel is de nadruk op de link van de “mogelijkheden” (middelen) met de missie (doel), het herkennen van nieuwe mogelijkheden (analyse) en innovatie en het onderzoek naar de behoeftes en waarden van de doelgroepen passen bij de rationele benadering. Samenwerking met anderen en de verantwoording naar stakeholders passen bij de collaboratieve benadering. De politieke en maatschappelijke planningsbenaderingen passen minder goed bij de maatschappelijke onderneming. Verder past het continue aanpassen en het leren van de maatschappelijke onderneming wel bij de incrementele benadering, maar innovatie juist niet.

Als we naar de algemene doelen uit de *Nota Stedelijke Vernieuwing* (zie paragraaf 2.4) kijken, valt ook te verwachten dat er een combinatie van collaboratieve en rationele planning wordt toegepast. De gezamenlijke inzet van betrokkenen, de prestatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeentes en de verantwoording van de door de woningcorporaties geleverde prestaties passen bij de collaboratieve benadering. Het gebruik van (woningmarkt)onderzoek en het noemen van expliciete doelen passen bij de rationele benadering.

Ook op basis van de kenmerken van de wijkaanpak is een combinatie van een collaboratieve en rationele benadering te verwachten. Het meedenken van burgers past bij de collaboratieve planningsbenadering. De aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en de benoeming van prestaties in de wijkactieplannen past bij de rationele planningsbenadering.



**Veronderstelling 2: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.**

De theorie die in dit hoofdstuk is behandeld en de veronderstellingen die hieruit zijn voortgekomen, zijn gebruikt voor het empirische deel van dit proefschrift. In het volgende hoofdstuk wordt verkend of de planningsbenaderingen terug te vinden zijn in de woningcorporatiesector.



### 3 Probleemverkenning: Gebiedsgericht voorraadbeleid van Woonplus Schiedam in Nieuwland

In hoofdstuk 1 is een verandering gesignaleerd naar een voorraadbeleid dat meer oog heeft voor ontwikkelingen buiten de woning, in de wijk. Dit uit zich in de samenwerking met andere partijen, de verbreding naar (en/of verbinding met) sociale en economische activiteiten en een (beleids)onderscheid tussen verschillende gebieden. In hoofdstuk 2 is een vijftal planningsbenaderingen beschreven die gehanteerd kunnen worden om binnen wijken tot activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen.

Het doel van dit hoofdstuk is om de bruikbaarheid van het theoretisch kader dat voortkwam uit de literatuurstudie te testen en de probleemstelling en onderzoeksaanpak aan te scherpen. Ook verkennen we in dit hoofdstuk hoe de verandering naar een gebiedsgericht voorraadbeleid in de praktijk van een woningcorporatie gestalte heeft gekregen. Deelvraag 4 staat centraal: Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?

Tevens worden in dit hoofdstuk de twee veronderstellingen "*Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen*" en "*Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering*", die zijn voortgekomen uit hoofdstuk 2 getoetst. Dit hoofdstuk resulteert in een aantal nieuwe veronderstellingen over planningsbenaderingen van woningcorporaties in *Vogelaarwijken*.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een casestudie bij woningcorporatie Woonplus Schiedam. Woonplus Schiedam is als case geselecteerd, omdat het een woningcorporatie is met een redelijke omvang en opgave, omdat ze werkzaam is in een Vogelaarwijk en om pragmatische redenen (nabijheid en contact). Binnen deze casestudie is begonnen met documentenonderzoek. Beleidsplannen, ondernemingsplannen, jaarverslagen en andere stukken zijn bestudeerd om te zien hoe het gebiedsgerichte beleid is ingebed in de structuur, strategie en systemen van de organisatie. Eerst is de huidige situatie (2008) onderzocht, waarna teruggekeken is in het verleden (eind jaren negentig van de twintigste eeuw).

Na de documentenanalyse zijn interviews gehouden met zes sleutelfiguren binnen de organisatie, twee van de afdeling Strategie en Beleid, twee van de directie en twee van de Units. Het doel van deze interviews was om enerzijds de bevindingen uit de documentenanalyse te toetsen. Strookt het formele beleid met de door de respondenten gepercipieerde werkelijkheid? Anderzijds kon met de interviews meer inzicht verkregen worden in de zachte kant (cultuur, normen en waarden) van de organisatie.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het beleid van Woonplus Schiedam. Eerst zal Woonplus Schiedam geïntroduceerd worden (3.1). Vervolgens wordt ingegaan op het beleid op portefeuille- en organisatieniveau (3.2) en op het beleid voor Vogelaarwijk Nieuwland (3.3). In paragraaf 3.4 wordt het proces geanalyseerd en paragraaf 3.5 sluit af met enkele conclusies.

---

### § 3.1 Introductie Woonplus Schiedam

---

Woonplus Schiedam is ontstaan in 1999, door de fusie van Woningbouwvereniging Schiedam en Woningstichting Noordvest (het voormalig gemeentelijk woningbedrijf). Woonplus Schiedam bezit ongeveer 12.000 woningen, alle gelegen in Schiedam. Op 31 december 2010 bestond de organisatie uit 137 fte en had Woonplus 153 medewerkers in dienst (Woonplus Schiedam, 2011a). Het Centraal Fonds Volkshuisvesting rekent Woonplus Schiedam tot de referentiegroep “middelgrote en kleinere herstructureringscorporaties” (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2011a).

De missie van Woonplus Schiedam luidde:

*“Woonplus is een jonge, dynamische maatschappelijk betrokken vastgoedonderneming met een rijke Schiedamse historie. Bij ons staat de klant centraal. Deze kan rekenen op een zakelijke en professionele begeleiding. In samenwerking met andere partijen werkt Woonplus mee aan de vitalisering van Schiedam. Woonplus ontwikkelt en beheert een mix van woningtypen in verschillende prijsklassen en levert woondiensten waarbij wordt ingespeeld op de behoeften en woonwensen van de klant. Woonplus biedt zowel kwaliteit op het gebied van huur als koop. In dat kader zijn we tevens inzetbaar als VvE Beheerder. Ook woonomgeving en leefbaarheid in gevarieerde woonwijken zijn integraal onderdeel van onze producten.” (Woonplus Schiedam, 2008: 4)*

De missie is sinds het ontstaan van Woonplus Schiedam tot 2011 inhoudelijk gelijk gebleven, alleen de formulering is in de loop der jaren aangepast. Bijvoorbeeld hoe centraal de klant staat is meer naar voren gehaald. Dit illustreert de grotere nadruk die

is komen te liggen op de klant en op de notie dat de klant naast een goede woning ook waarde hecht aan een goede woonomgeving. Leefbaarheidsactiviteiten zijn daarvan een uitvloeisel. Woonplus Schiedam legde met deze missie de nadruk op Schiedam als geografisch werkgebied, op het brede terrein van het wonen en op een brede doelgroep. Dit sluit aan op de in paragraaf 1.1 genoemde ontwikkeling naar een verbreding van het werkterrein van woningcorporaties.

De woningvoorraadontwikkeling geeft ook een beeld van de manier waarop Woonplus Schiedam uitvoering heeft gegeven aan haar missie om een brede doelgroep te bedienen. Door verkoop, sloop-nieuwbouw en het aanpassen van bestaande woningen is het woningbezit in de afgelopen jaren teruggelopen en is het aandeel goedkope woningen afgenomen ten gunste van het aandeel betaalbare en duurdere woningen (zie tabel 4).

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Goedkoop</b>	3.094	3.438	3.562	3.854	4.155	4.498	4.788	5.200	5.997	6.129
<b>Betaalbaar</b>	7.804	7.707	7.619	7.631	7.555	7.571	7.579	7.517	7.487	7.524
<b>Duur</b>	1.097	926	857	816	814	672	683	624	629	654
<b>Totaal</b>	11.995	12.071	12.038	12.301	12.524	12.741	13.050	13.341	14.113	14.307

Tabel 4  
Ontwikkeling aantal woningen naar netto huurprijsklasse (Woonplus Schiedam, 2011a)

In 2011 is in het kader van het nieuwe ondernemingsplan een nieuwe missie opgesteld:

*“Woonplus is een vastgoedonderneming met maatschappelijke verankering in Schiedam. Wij willen zorgen voor goede betaalbare huisvesting van Schiedammers. Wij werken samen met onze klanten, gemeente en organisaties op het gebied van wonen en welzijn en zorg.” (Woonplus Schiedam, 2011b)*

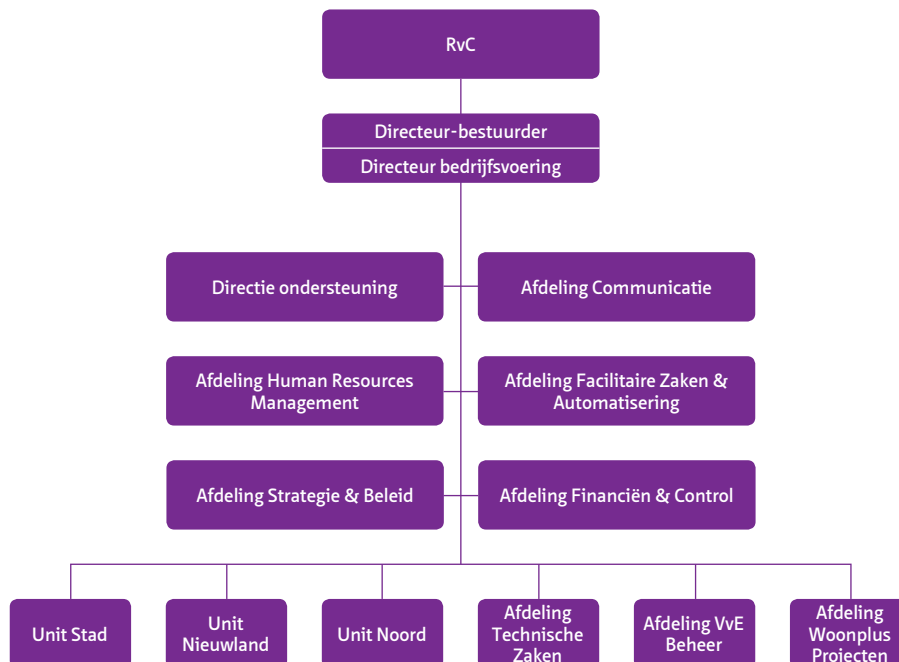
Deze missie geeft aan dat Woonplus Schiedam “terug naar de kerntaak wonen” gaat (Woonplus Schiedam, 2011b).

## Structuur

De organisatiestructuur zorgt voor de verdeling van taken en voor de coördinatie tussen deze taken. Woonplus Schiedam kende tot 2009 drie geografisch ingedeelde units waarin verhuur, klachten- en mutatieonderhoud en leefbaarheid waren ondergebracht. Binnen elke unit was een coördinator belast met de leiding van deze drie taakvelden. Elk van deze taakvelden (portefeuilles) heeft een eigen portefeuillehouder die

unitoverstijgend werkt. De portefeuillehouder is tevens manager van een unit. Zaken die verder reiken dan de geografische eenheid en nieuw te ontwikkelen beleid worden neergelegd bij de portefeuillehouder.

Naast de drie units is er een afdeling Woonplus Projecten, een afdeling Technische Zaken (Planmatig Onderhoud) en een afdeling VvE Beheer (voorheen commerciële zaken). Ook zijn er enkele stafafdelingen (zie figuur 6).



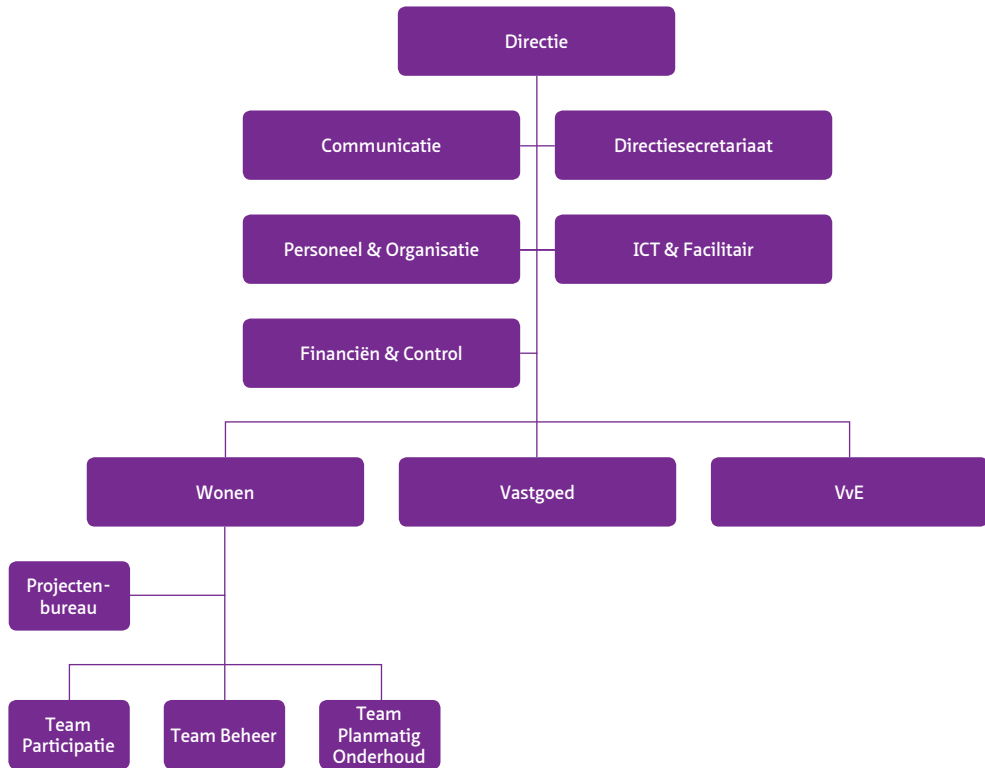
Figuur 6  
Organogram Woonplus Schiedam (Woonplus Schiedam, 2007c)

De structuur is sinds 2009 gewijzigd, zie figuur 7. De gebiedsgerichte structuur is grotendeels komen te vervallen. De reden voor deze wijziging was dat de schaal van de gebieden niet optimaal was. Het gebiedsgericht werken vindt op een lager schaalniveau plaats, de units bestrijken een te groot gebied. Binnen de gebieden Stad, Nieuwland en Noord verschilt de problematiek op buurtniveau.

Anderzijds zijn de gebieden te klein om binnen de units processen te specialiseren. Een respondent geeft het voorbeeld van een reparatieverzoek:

*“We hebben ook geconstateerd dat het bij een reparatieverzoek niet uit moet maken waar het glas gemaakt wordt, of het nou Oost of Zuid is, dus we hebben een voorstel liggen om veel procesmatiger te gaan werken.”*

Alleen de portefeuille leefbaarheid (nieuwe naam is participatie) blijft gebiedsgericht, omdat binnen participatie het persoonlijke netwerk en de kennis van de buurt van belang is.

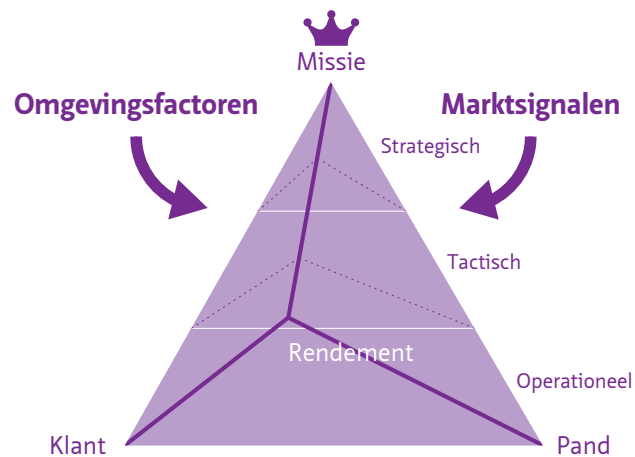


Figuur 7  
Organogram Woonplus Schiedam (Woonplus Schiedam, 2011b)

## § 3.2 Beleid op portefeuille- en organisatieniveau

In de eerste jaren na de fusie was de missie “*het handvat waarnaar frequent gegrepen werd*” (Woonplus Schiedam, 2004: 4). De meerjarenbegroting en activiteitenplannen werden rechte reeks gebaseerd op de missie. Er was geen vastgelegde, expliciete vastgoedstrategie.

In 2004 kwam er een ondernemingsplan, het “*missiehandboek*”, waarin de doelen die voortkwamen uit de missie expliciet werden gemaakt (Woonplus Schiedam, 2004). In het missiehandboek wordt de driehoek pand, klant en rendement als uitgangspunt genomen (zie figuur 8).



Figuur 8  
De Beleidspiramide (Woonplus Schiedam, 2004)

Volgens het missiehandboek staat de klant centraal, maar zijn de panden de meest continue factor. De panden moeten ook geschikt zijn voor toekomstige klanten. Om de continuïteit te waarborgen is een voldoende renderende onderneming vereist. In box 3.1 staat een korte beschrijving van de doelen uit het missiehandboek. De factor rendement is geen apart hoofdstuk, maar komt bij de doelen ter sprake in de vorm van rendementseisen.

In het missiehandboek wordt geen onderscheid gemaakt naar gebieden. Wel wordt er in het missiehandboek ruimte gelaten voor het gebiedsgericht invullen van de beleidsdoelen. Zo wordt er bijvoorbeeld expliciet de mogelijkheid opengelaten om af te wijken van de bovengrens van 250.000 euro voor de bouw van koopwoningen als dit bijdraagt aan de differentiatie van een gebied. Ook is bijvoorbeeld de verdeling van het leefbaarheidsbudget afhankelijk van nut en noodzaak per gebied.



Binnen de schaal van de wijk wordt gestreefd naar differentiatie van woonmilieus. Woonplus ziet de "mogelijkheid om binnen [...] gedifferentieerde wijken een zelfde woonmilieu in complexen of buurtjes te vinden" als een mogelijke manier om de kosten voor Woonplus te verlagen ('minder verhuurmutaties, geproportioneerde inzet in leefbaarheid'). (Woonplus Schiedam, 2004: 14). Woonplus Schiedam wil dus homogene buurten in heterogene wijken.

Het missiehandboek omvat een vastgoedstrategie op hoofdlijnen, maar deze is niet gekoppeld aan de woningportefeuille. Er wordt bijvoorbeeld wel onderscheid gemaakt in kwaliteitsniveaus, maar er is niet gelabeld welke complexen het basis-, standaard- of plusniveau hebben.

### Box 3.1 Het missiehandboek (Woonplus Schiedam, 2004)

#### PAND

Het doel is om het aantal sociale huurwoningen te verminderen en te vervangen door middeldure nieuwbouw, zodat een wooncarrière binnen Schiedam mogelijk wordt en zodat er middeninkomens van buiten Schiedam worden aangetrokken. Het resterende bezit wordt met buurtplus- en oppluspakketten aangepakt. Verder wordt er ingezet op een groei van het beheer voor derden en voor VVE's en op afbouw van het woonwagengebeheer. Door de nieuwbouwactiviteiten vindt er een uitbreiding plaats van bedrijfspanden en parkeerplaatsen.

#### KLANT

Binnen het thema "klant" wordt onderscheid gemaakt tussen individuele klanten, klantgroepen en bewonersverenigingen. Klantgroepen worden onderscheiden om te bepalen welke eisen gesteld moeten worden aan de kwaliteit van de woningen. Deze klantgroepen worden onderscheiden op harde, demografische kenmerken en op zachte, leefstijlkenmerken. De zachte kenmerken zijn richtinggevend voor de woonmilieus.

Woonplus Schiedam heeft de volgende doelen m.b.t. de klant:

1. Woonplus Schiedam zet zich in om doelgroep van beleid te huisvesten.
2. Woonplus Schiedam wil middeninkomens verleiden tot een overstap van het sociale naar het middeldure segment en wil middeninkomens van buiten Schiedam trekken.
3. Woonplus Schiedam wil 20% van haar mutatiewoningen beschikbaar stellen voor starters.
4. Woonplus Schiedam wil grote gezinnen "goede" huisvestingsmogelijkheden bieden.
5. Woonplus Schiedam wil 30% van de woningen geschikt maken voor voor seniorenhuishoudens en wil afspraken met zorg- en welzijnspartijen.
6. Woonplus Schiedam wil 100 woningen labelen voor begeleid wonen (op initiatief van de welzijnsinstellingen).

"Essentiële beleidsvelden" bepalen "ten dele de samenstelling en staat van het gehele bezit en geven vorm aan de soort onderneming die Woonplus Schiedam wil zijn". Deze beleidsvelden zijn:

1. Woonkwaliteit
2. Leefbaarheid
3. Projectontwikkeling
4. Verkopen (bestaande bouw)
5. Aankoop
6. Marketing

Naast de essentiële beleidsvelden benoemt Woonplus Schiedam beleidsinstrumenten. Dit zijn "additionele instrumenten" op "tactisch en operationeel niveau"

Het missiehandboek is in 2007 herzien en vervangen door een nieuw ondernemingsplan (Woonplus Schiedam, 2007a). In dit ondernemingsplan wordt ook de driehoek pand-klant-rendement als uitgangspunt genomen. De richting van Woonplus Schiedam is hetzelfde, maar enkele doelen zijn bijgesteld. Zo is de doelstelling voor de voorraad sociale-huurwoningen gewijzigd van 10000 naar 11000 woningen en de doelstelling aan middeldure huurwoningen is verlaagd van 1000 naar 500 woningen.

### **Het beleidsproces volgens het missiehandboek**

---

De uitwerking van de doelen uit het missiehandboek en het ondernemingsplan vindt plaats in operationele jaarplannen. Er zijn twee verschillende jaarplannen: een intern jaarplan van de units en een extern jaarplan.

Het externe jaarplan is vrij algemeen, niet erg concreet en weinig gebiedsspecifiek opgesteld. Er worden onder andere een aantal veranderingen aangekondigd in de processen (bijvoorbeeld onderhoud en klantcontact) en het plan bevat een lijst met de status van de vastgoedprojecten. Ook wordt het streven naar een wijkactieplan voor elke wijk aangekondigd.

Opvallend aan het interne jaarplan 2008 van de Units is dat het is geschreven vanuit de portefeuilles (onderhoud, verhuur, leefbaarheid) en niet vanuit de units. Als reden wordt aangegeven dat men eenduidig wil zijn in beleid. Voor een klant moet het niet uitmaken met welke unit hij te maken heeft. Er wordt gestreefd naar een eenduidige toepassing van de regels in verschillende wijken (Woonplus Schiedam, 2007b).

In samenwerking met anderen, waaronder de gemeente, worden wijkplannen opgesteld. In de integrale wijkplannen moeten de verschillende onderwerpen uit het missiehandboek de beoogde tactiek voor het desbetreffende gebied gaan vormen. Op basis van een SWOT-analyse wordt aangegeven uit welke ingrediënten het plan zou moeten bestaan (Woonplus Schiedam, 2004).

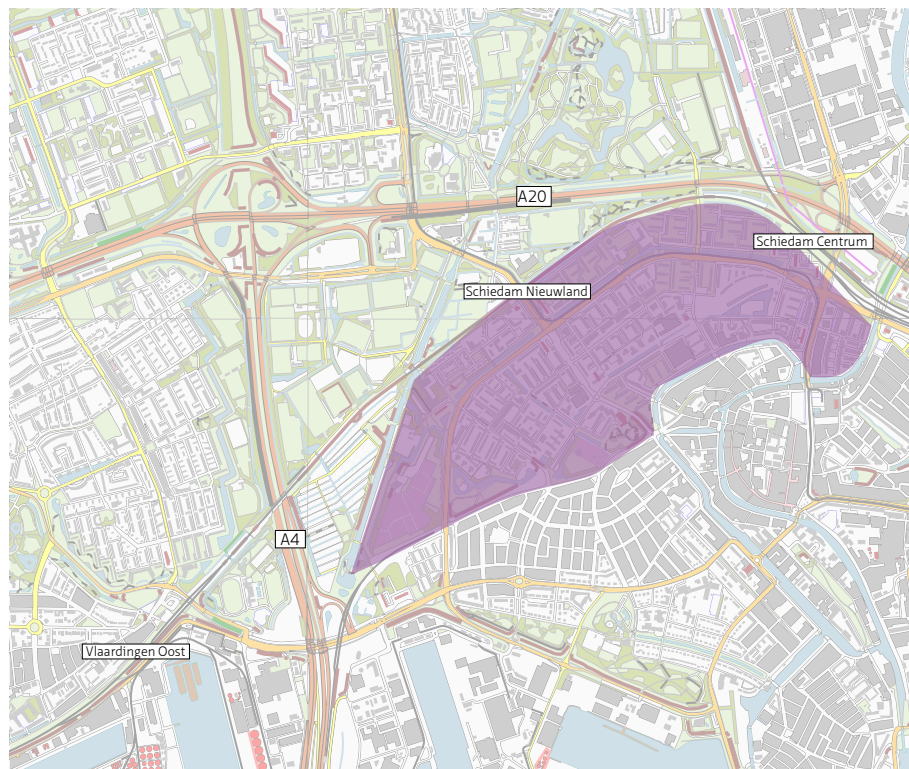
Naast de jaarplannen en wijkplannen, werkt Woonplus Schiedam buurt- en complexprofielen (zie paragraaf 3.3) uit waarbij woonmilieus leidend zijn voor het bepalen van de middelen die Woonplus Schiedam wil inzetten (Woonplus Schiedam, 2004).

Met de introductie van de vastgoedstrategie (missiehandboek) in 2004, de uitwerking hiervan naar buurt- en complexstrategieën kwamen binnen Woonplus rationele manieren van planning naar boven. Ook het gebruik van instrumenten zoals SWOT-analyses past in een rationele planningsbenadering. Vooral de afdeling Strategie en Beleid bedient zich van deze manier van planning.

### § 3.3 Beleidsontwikkelingen in Nieuwland

Om er achter te komen welke planningsbenaderingen een rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid op wijkniveau is de beleidsontwikkeling in de wijk Nieuwland onder de loep genomen. Op verschillende manieren is het beleid op wijkniveau tot stand gekomen. In de volgende subparagrafen komen enkele van deze manieren van beleidsvorming voor de wijk Nieuwland aan bod.

Nieuwland is gebouwd tussen 1948 en 1965 (Reinders, 2004a) en wordt begrensd door de historische binnenstad van Schiedam en de spoorlijn (zie figuur 9).



Figuur 9  
Schiedam Nieuwland (© Topografische Dienst Kadaster, 1996)

De wijk bestond oorspronkelijk voornamelijk uit kleine portiek-etagewoningen zonder lift in de sociale huursector. Aan deze wijk is sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw een stortvloed aan plannen, beleid en analyses gewijd. Inmiddels bestaat 18% van de in totaal 6217 woningen uit eengezinswoningen en is 59% een sociale huurwoning (zie tabel 5).

		2007	2008	2009	2010
Woningen op 1 januari	aantal	6120	6170	6190	6217
Kleine woningen (3 of minder kamers)	%	59	59	59	59
Eengezinswoningen	%	16	17	17	18
Meergezinswoningen	%	84	83	83	82
Koopwoningen	%	26	28	29	34
Huurwoningen	%	74	72	71	66
Particuliere huurwoningen	%	11	11	11	7
Sociale huurwoningen	%	64	60	60	59

Tabel 5

Kenmerken woningvoorraad Nieuwland (bron: cbs, outcomemonitor wijkenaanpak <http://statline.cbs.nl>)

### § 3.3.1 Gemeentelijk beleid in de jaren negentig

In de eerste helft van de jaren negentig van de twintigste eeuw werd het beleid voor Nieuwland vooral door de gemeente bepaald. De gemeente was voor de bruterig in 1995 eigenaar van de sociale huurwoningen van Nieuwland. De beleidsvorming ging bureaucratisch, op basis van regels, subsidies en analyses. Er werden veel nota's geschreven, maar dit leidde tot weinig activiteit (zie Reinders, 2004a).

De basis voor het beleid was het Beheerplan Nieuwland uit 1990 waarin gekozen werd voor een verbetering van het dagelijks en strategisch beheer. De aanpak was bescheiden, een groot deel van de aanpak bestond uit woningverbetering en renovatie voor de zittende bewoners (Dijkshoorn, 2004). Deze aanpak was vooral politiek gemotiveerd. De PvdA, die toen de grootste partij was, was tegen sloop (Reinders, 2004a).

### § 3.3.2 Invloed van het Rijk via het grote-stedenbeleid (GSB)

Schiedam maakt sinds 1997 deel uit van het grote-stedenbeleid (GSB) van het Rijk. In het kader van het GSB werd door de gemeente in 1999 een Meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) 2000-2004 opgesteld. Het Rijk financierde een deel van dit programma door middel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Ook werden de investeringen van Woonplus Schiedam in het MOP opgenomen. In het MOP werd ingezet op wijk- of gebiedsgericht werken. Nieuwland was, naast Groenord en de binnenstad, één van de gebieden waarvoor meerjarige ontwikkelingsplannen en -visies waren gemaakt. In het MOP werd voor de periode 1999-2004 voorzien in de onttrekking (sloop en samenvoeging) van 430 woningen en de nieuwbouw van 600 woningen (Projectteam Ontwikkelingsprogramma, 1999).

Woonplus Schiedam nam het volgende programma voor haar rekening:

- 1 Verbetering van 1.650 woningen.
- 2 Sloop van 380 woningen.
- 3 Nieuwbouw van 330 woningen, waarvan 200 huursector, 130 koopsector.
- 4 Realisatie van 60 verzorgingsunits voor Turkse ouderen.

In tabel 6 is het programma te zien dat in 2003 in prestatieafspraken met de gemeente werd vastgelegd (Begeleidingsgroep Meerjarenafspraken, 2003).

	2003		2004		2005		2006		2007-2009		totaal
	koop	huur	koop	huur	koop	huur	koop	huur	koop	huur	
sloop	-	285	-	484	-	422	-	241	-	48	1480
nieuwbouw	-	-	120	32	152	85	243	131	-	-	763

Tabel 6

*Sloop-nieuwbouwprogramma gemeentelijke prestatieafspraken (Begeleidingsgroep Meerjarenafspraken, 2003)*

Aan de tabel is te zien dat er steviger werd ingezet op sloop van huurwoningen en vervangende nieuwbouw van voornamelijk koopwoningen. In het MOP 2005-2009 werd dit beleid overgenomen.

### § 3.3.3 Van een generieke aanpak van de wijk naar een gedifferentieerde, buurtgerichte aanpak

---

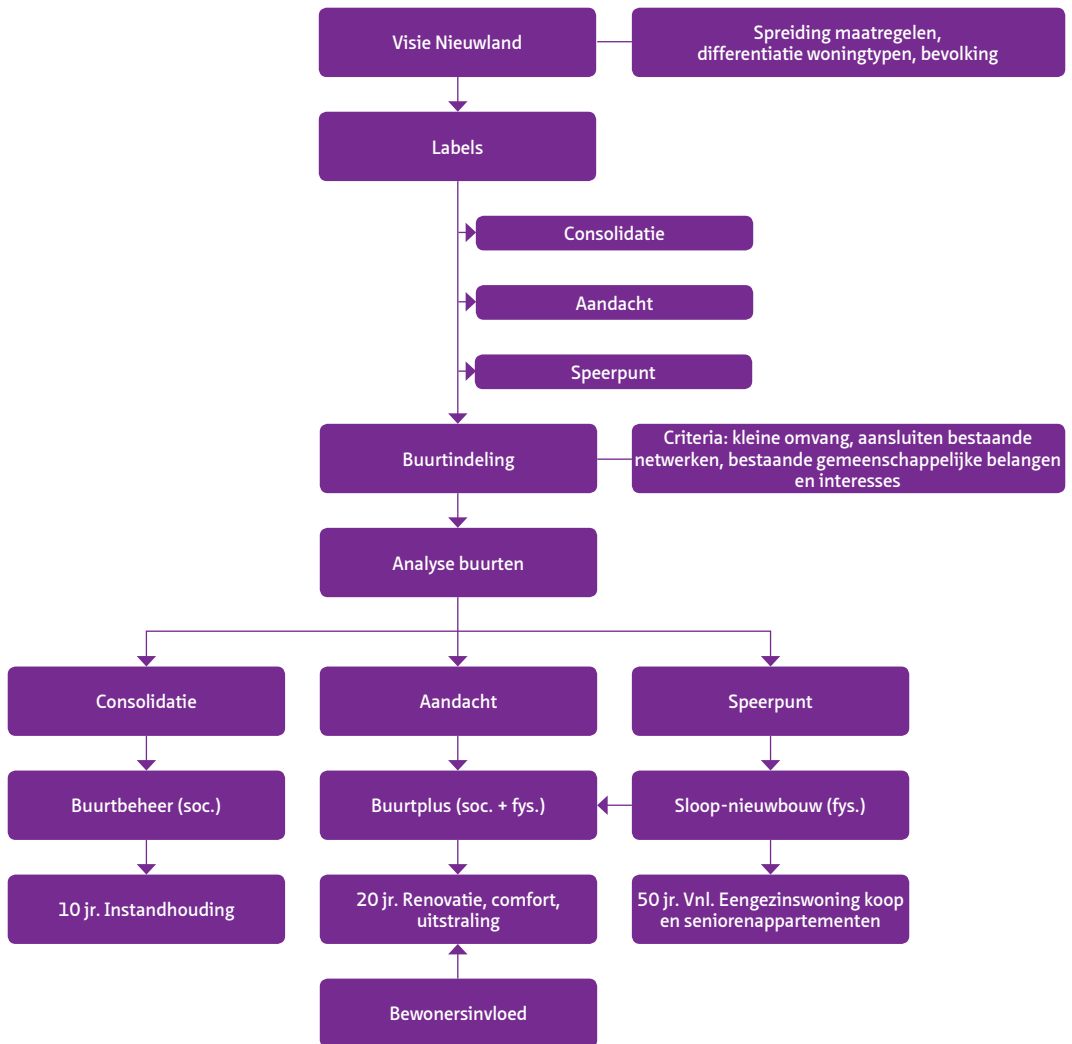
De verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf tot woningstichting Noordvest in 1995, de komst van een nieuwe directeur en de fusie met woningbouwvereniging Schiedam tot Woonplus Schiedam in 1999, betekenden een omslag van een politieke en bureaucratische manier van beleidsvorming naar een pragmatische, incrementele aanpak. Op basis van een aantal bestaande rapporten uit 1999, werd gekozen voor een buurtgerichte aanpak. Belangrijke doelen waren het vasthouden van bewoners die anders zouden vertrekken uit de wijk Nieuwland, het opbouwen van een evenwichtige bevolkings- en inkomensopbouw en het realiseren van herkenbare buurten met een herkenbaar profiel (Dijkshoorn, 2004).

Een beleidsmedewerker van Woonplus Schiedam omschrijft de omslag als volgt:

*“We hadden haast, het was vijf voor twaalf. Al die nota’s en analyses van de gemeente, daar stopten we mee. Alle mensen aan de leiding waren van de corporatie, er was een nieuwe wind. Er was een financieel-economisch ingegeven visie van spreiding [van maatregelen]. We zijn etiketten gaan neerleggen en gaan poetsen.”*

Nieuwland werd onderverdeeld in 20 buurtjes. Deze buurtjes kregen één van de drie volgende labels, zie figuur 10:

- Consolidatiegebieden: geen ingrijpende fysieke maatregelen, wel buurtbeheer
- Aandachtsgebieden: geen ingrijpende fysieke maatregelen, wel intensiveren sociale maatregelen en fysiek beheer
- Speerpuntgebieden: buurtontwikkelings- of herstructureringsplan met fysieke en sociale maatregelen (Dijkshoorn, 2004).



Figuur 10  
Buurtgerichte aanpak

## Buurtplus

De aanpak van de aandachtsgebieden werd buurtplus genoemd. Kenmerkend voor de buurtplusaanpak was dat er een levensduurverlenging van 20 jaar werd beoogd. Andere doelen waren om de identiteit te vergroten en de monotonie te doorbreken. Binnen een strikte budgetcontrole (30.000 euro per verhuureenheid) werd eerst de reguliere onderhoudsachterstand weggewerkt. Van het resterende budget werd centrale verwarming aangelegd. Het budget dat daarna overbleef werd in samenspraak met de bewoners ingezet voor een gezamenlijke aanpak van de woonomgeving, de

algemene ruimten en de woningen. De invloed van bewoners binnen “buurtplus” is een voorbeeld van collaboratieve planning.

Deze periode direct na de fusie kan getypeerd worden als een periode van incrementele beleidsvorming. Op strategisch niveau was er enkel een richtinggevende missie en op tactisch niveau instrumenten zoals branding (zie 3.3.4) en buurtplus. Voor Nieuwland was er een visie van spreiding van maatregelen, differentiatie van woningtypen en bevolking. Nieuwland werd opgedeeld in consolidatie- aandachts- en speerpuntgebieden. Elk type gebied kreeg andere maatregelen.

### § 3.3.4 Branding als katalysator

---

In reactie op verzet tegen sloop- en nieuwbouwplannen in 2001, een voorbeeld van maatschappelijke planning, werd *branding* ingezet om de communicatie tussen beleidsmakers en bewoners over de stedelijke vernieuwing in Nieuwland te bevorderen (Reinders, 2004b). Reinders (naar Rooney, 1995) omschrijft branding als “*een naam, symbool, ontwerp of een combinatie van deze elementen, waarmee een product in de markt geplaatst kan worden*”.

In een tweetal brandingsessies met wijkactoren werden zes kernwaarden opgesteld die de wijk typeren. Ook werd er een slogan bedacht en een huisstijl ontworpen (zie figuur 11). Nieuwland werd getypeerd als “*lappendeken*”. Deze typering sloot aan bij de ambitie om Nieuwland buurt voor buurt te herstructureren (Reinders, 2007).



Figuur 11  
Logo Nieuwland (bron: <https://twitter.com/VolgNieuwland>)

*Branding* werd vooral ingezet als smeermiddel, als katalysator, niet zozeer met als resultaat om een sterk merk neer te zetten waarmee buitenstaanders gelokt konden worden. Uit het wijkprofiel volgden 54 acties die in het wijkprogramma *Nieuwland aan Zet* zijn vastgelegd (Van der Graaf *et al.*, 2006).

Het proces van *branding* is een voorbeeld van een collaboratieve planningsbenadering. In gezamenlijkheid werd door verschillende wijkactoren een wijkprofiel opgesteld dat uitmondde in 54 acties.



### § 3.3.5 Externe buurtprofielen

---

Omdat de uit de wijkbranding resulterende kernwaarden als weinig specifiek en herkenbaar werden ervaren, werd verder ingezoomd op buurtniveau (Reinders, 2004). Buurtprofielen moesten richting geven aan de aanpak van een buurt en dienden een inventarisatie te bieden van de sociale, economische en fysieke kenmerken van de buurt, de lopende activiteiten, projecten en programma's, en de denkbeelden en leefstijlen van de verschillende bewoners (Reinders, 2004).

Een buurtprofiel is een gedeeld product en komt tot stand met behulp van de partijen, zoals de gemeente (afdeling wijkzaken en afdeling onderzoek), opbouwwerk, welzijnswerk, ouderenwerk, politie, Woonplus en zelforganisaties van bewoners (Kars Advies, jaartal onbekend). Het maken van een buurtprofiel werd geleid door een projectleider. Deze zorgde ervoor dat per fase door de verschillende partijen een inhoudelijke bijdrage werd geleverd. De volgende fasering werd gehanteerd:

- Initiatief
- Inventarisatie
- Analyse (SWOT)
- Toekomstvisie
- Vaststellen merk van de buurt
- Doelen en maatregelen
- Buurtprofiel
- Programma
- Advies en besluitvorming
- Communicatie (Kars Advies, jaartal onbekend)

### § 3.3.6 Intern buurtprofiel

---

Binnen Woonplus Schiedam werd het begrip buurtprofiel ook gehanteerd als uitwerking van de algemene beleidsthema's uit het missiehandboek. Een buurtprofiel omvat de beoordeling van een buurt op vier aspecten ("aanleidingen"); marktaandeel, buurtpotentie, rendement/risico en woonkwaliteit.

De analyse op deze aanleidingen vindt plaats op basis van indicatoren en op basis van kennis binnen de afdeling Strategie en Beleid en de Units. Per aanleiding wordt een samenvattend oordeel gegeven (positief, negatief of neutraal). Naast de aanleidingen worden potenties/risico's benoemd. Uit de aanleiding volgt de doelstelling en strategie voor de buurt, zie tabel 7. De doelstelling en strategie tezamen vormt het buurtprofiel.

Marktaandeel	Buurtpotentie	Rendement/ risico	Woonkwaliteit	Strategie
groot	gunstig	gunstig	hoog	Doorexploiteren (renderen)
			laag	Doorexploiteren (renderen) en investeren
		ongunstig	hoog	Doorexploiteren (renderen)
			laag	Handhaven kernvoorraad en/of renderen (doorexploiteren of verkoop) en investeren
	ongunstig	gunstig	hoog	Differentiatie doelgroepen
			laag	Differentiatie en investeren of verkoop
klein	gunstig	gunstig	hoog	Doorexploiteren (renderen)
			laag	Doorexploiteren (renderen) en investeren
		ongunstig	hoog	Doorexploiteren (renderen of handhaven kernvoorraad)
			laag	Doorexploiteren en evt. verkoop
	ongunstig	gunstig	hoog/laag	Verkoop en differentiatie
		ongunstig	hoog/laag	Verkoop en differentiatie

Tabel 7  
Afwegingsmodel buurtstrategieën (niet uitputtend)

Beoogde effecten worden benoemd op de volgende beleidsvelden:

- ontwikkeling van het marktaandeel
- verhoging van het rendement
- veranderingen van de doelgroep(en)
- kwaliteit van de woningen
- versterken van de woonomgeving
- omvang van de kernvoorraad t.o.v. de huidige situatie (Korse, 2004).

Buurtprofielen bieden een kader voor samenhang in de maatregelen op buurtniveau. Jaarplannen en investeringsvoorstellen kunnen worden getoetst aan de buurtprofielen. De planningshorizon is ongeveer tien jaar, er wordt echter verwacht dat herijking na drie jaar plaats vindt (Korse, 2004).

Het uitgangspunt van deze buurtprofielen is de toepassing van een rationeel-analytische methode. Het resultaat van deze methode wordt echter bijgestuurd ("genuanceerd") door de afdeling Strategie en Beleid zelf, door gesprekken met de Units, door de directie en door de afdeling Financiën. Een medewerker van de afdeling Strategie en Beleid stelt:

“Uiteindelijk had je wel een bepaalde logica, en in de basis staat die ook nog steeds wel, maar op een lager schaalniveau wijk je daar natuurlijk heel sterk vanaf, zitten er allerlei nuances in.”

### § 3.3.7 Beleid op complexniveau

Per complex zijn er beleidslabels vastgelegd in het complexprofiel, zie tabel 8. Deze labels zijn door de afdeling Strategie en Beleid in samenspraak met de Units op basis van de buurtstrategie gekozen. Er bestaan echter binnen een buurt verschillen die verschil tussen buurtstrategie en complexstrategie rechtvaardigen. De buurtstrategie is dus geen blauwdruk voor een complexstrategie (Korse, 2004).

Soort label	Strategie
Strategie	Consolideren Herpositioneren zonder ingreep Herpositioneren met ingreep Verkopen (100%/49%/monument) Heroverwegen Verbeteren Opwaarderen Slopen
Verwacht (des)investeringsmoment	>= 20 jaar 10 tot 20 jaar 5 tot 10 jaar < 5 jaar
Doelgroep	Iedereen Ouderen Bijzonder
Huursegment	Bereikbaar Betaalbaar Geliberaliseerd
Kwaliteitsniveau (woontechnisch en bouwtechnisch)	Basis Standaard Plus

Tabel 8  
Inhoud Complexprofiel (Korse, 2004)

De complexstrategieën gezamenlijk vormen de vastgoedstrategie op portefeuilleniveau. Deze wordt getoetst aan de uitgangspunten van het missiehandboek en aan de buurtprofielen.

### § 3.3.8 Wijkenaanpak vanuit het Rijk

---

In 2003 werd door minister Kamp het *Actieprogramma herstructurering* geïntroduceerd, ook wel de *56-wijkenaanpak* genoemd. Doel van dit programma was om de herstructurering te versnellen. Middelen zijn gericht op advies, fiscaliteiten en financiën (zie paragraaf 2.4). Nieuwland is aangewezen als één van de 56 wijken. Nieuwland werd ruim een miljoen euro subsidie toegekend uit het impulsbudget voor een plein, grondgebonden woningen, een verbrede singel, een basisschool in combinatie met een wijkcentrum en een woontoren.

Sinds 2007 is Nieuwland één van de 40 *Vogelaarwijken* en is er dientengevolge een Wijkactieplan (WAP) gemaakt. Dit WAP omvat activiteiten op de volgende vier thema's:

- 1 Achter de voordeur
- 2 Werken en leren in de wijk
- 3 Wonen en veiligheid in de wijk
- 4 Ontmoeten in de wijk

De aanwijzing van Nieuwland als aandachtswijk resulteerde in veel projecten, zowel fysiek, sociaal als economisch. Deze projecten hadden effect op de wijk en daarmee effect op het beleid van Woonplus Schiedam. Enerzijds kon Woonplus Schiedam direct bijdragen aan deze plannen, anderzijds konden de effecten van de projecten van invloed zijn op het strategisch voorraadbeleid van Woonplus Schiedam. Een medewerker van Woonplus Schiedam licht dit toe:

*“Binnen de wijkaanpak van het GSB, van het ministerie, daar zit de gemeente als lagere overheid tussen. Dus daar hebben ze ook een enorme invloed in hoe die pot met geld besteed wordt. Dat heeft een sterke relatie met waar wij zelf geld aan uitgeven. Want één en één moet drie worden.”*

Rijksbeleid heeft invloed op de keuzes die Woonplus Schiedam maakt. Zo heerst er binnen Woonplus Schiedam het gevoel dat een wijk als Schiedam-Oost urgentere problemen heeft dan Nieuwland. Een medewerker van Woonplus Schiedam verwoordt dit gevoel zo:

*“Wij waren eigenlijk al heel ver met Nieuwland. We willen eigenlijk een overstap maken naar andere gebieden. Nieuwland was een wijk waar de projecten die in planning waren verder uitgevoerd moeten worden, maar in de ontwikkeling van plannen moeten we naar andere gebieden kijken. Maar goed, ons is opgedrongen om weer nieuwe plannen te gaan maken voor Nieuwland terwijl wij die noodzaak nog niet zo heel sterk zien. Natuurlijk, een wijk kan altijd mooier en beter, maar er zijn meer wijken. De aanwijzing van gebieden is gewoon erg discutabel. Wij hadden niet voor deze wijk gekozen.”*

De invloed van het Rijk en de gemeente in het kader van de wijkaanpak is een voorbeeld van de politieke planningsbenadering.

---

## § 3.4 Analyse

---

In hoofdstuk 1 werd als aanleiding van dit onderzoek gewezen op het probleem dat veel modellen voor beleidsontwikkeling (en daarmee veel beleid) vooral zijn gericht op de fysieke pijler en uitgaan van een top-downbenadering. Dit zou niet aansluiten op de praktijk waarin fysieke activiteiten een relatie hebben met sociale en economische factoren en waar beslissingen veel meer in overleg met meerdere actoren tot stand komen.

Binnen Woonplus Schiedam worden de ingrepen (complexlabels) mede bepaald op basis van de kenmerken van de buurt (het buurtprofiel). De ingrepen zijn vooral gericht op het fysieke en financiële vlak, in de analyse wordt echter ook de sociaal-economische positie van de buurt (binnen het aspect “buurtpotentie”) meegenomen. Binnen Woonplus Schiedam is de relatie tussen de fysieke activiteiten en sociale en economische factoren dus aanwezig.

Er wordt binnen Woonplus Schiedam ook een top-downmodel gehanteerd. De missie vormt de basis voor het ondernemingsplan waarin de algemene vastgoedstrategie wordt uitgezet. Deze strategische richting wordt vervolgens uitgewerkt naar buurtstrategieën, en verder naar complexstrategieën voor het vastgoed. Woonplus Schiedam hanteert dit top-downmodel niet rigide. Uitkomsten van het model worden getoetst aan de meningen van de Units, de directie en de afdeling financiën. In overleg worden keuzes gemaakt die kunnen afwijken van de uitkomsten van het model.

### Verskillende Planningsbenaderingen

---

Wanneer we de planningsbenaderingen uit hoofdstuk 2 spiegelen aan deze case zien we dat deze benaderingen allemaal terug te vinden zijn.

Rationele planning is terug te vinden in de vastgoedstrategie (missiehandboek) uit 2003 en de uitwerking hiervan naar buurt- en complexstrategieën. Ook het gebruik van instrumenten als SWOT-analyses en leefbaarheidsmonitoren past in een rationele planningsbenadering. Vooral de afdeling Strategie en Beleid bedient zich van deze benadering. Incrementele planning was vooral in de periode direct na de fusie aanwezig. Op strategisch niveau was er enkel een richtinggevende missie en op

tactisch niveau instrumenten zoals branding (2001) en buurtplus (2002). De politieke benadering vinden we terug in de periode voor de fusie en in het spel tussen corporatie, gemeente en het Rijk in de context van het Wijkactieprogramma Nieuwland. Collaboratieve planning komt bijvoorbeeld naar voren in het proces van branding en binnen “buurtplus”. Een voorbeeld van maatschappelijke planning is het verzet tegen sloop van een groep bewoners in 2001.

### **Planningsbenaderingen reageren op elkaar**

---

Waar de afdeling Strategie en Beleid probeert om doelen en middelen helder te scheiden, vindt bij de Units deze scheiding minder plaats. Activiteiten volgen hier meer uit een incrementele benadering van planvorming. De Units beïnvloeden van onderop de rationeel-analytische beleidsvorming van de afdeling Strategie en Beleid. De labelling van complexen wordt door de afdeling Strategie en Beleid besproken met de Units, op basis van argumenten wordt de rationele labelling bijgesteld.

Ook hebben lopende processen (uitvoering van plannen) impact op beleid. Deze “gebiedsontwikkelingen” zijn vrij autonome processen die al lang lopen en zijn niet gestart volgens een formeel (rationeel) procesmodel, maar meer op basis van een betrekkelijk eenvoudige, incrementele analyse van de mate van urgentie in Nieuwland.

Het protest tegen de grootschalige sloopplannen in 2001 en de reactie daarop in de vorm van het brandingstraject, is een voorbeeld van de manier waarop twee planningsbenaderingen op elkaar reageren. De protesterende buurtbewoners kunnen worden gezien als representanten van de maatschappelijke benadering, het brandingstraject als representant van de collaboratieve benadering. Uit deze observaties volgt de veronderstelling dat planningsbenaderingen op elkaar reageren.

### **De nadruk in de tijd**

---

Het reageren van benaderingen houdt ook een verschuiving van benaderingen in de tijd in. In de jaren negentig van de twintigste eeuw was er vooral sprake van een politieke benadering. Met de komst van het concept van de lappendeken verschoof de nadruk naar een incrementele benadering. Na een kortdurende fase van maatschappelijke planning, het protest tegen sloop, volgde een collaboratieve periode van branding. Na 2005 werd binnen Woonplus Schiedam de focus verlegd naar een rationele periode waarin systematisch tot buurt- en complexplannen werd gekomen. Hieruit volgt de veronderstelling dat de nadruk van benaderingen in de tijd verschuift.

## De invloed van de context

---

Tot slot is de de context een belangrijke factor die invloed heeft op de te hanteren planningsbenadering. Woningcorporatie Woonplus Schiedam is weliswaar een belangrijke speler binnen de wijk Nieuwland, dit betekende niet dat Woonplus Schiedam geheel vrij was in haar keuzes ten aanzien van de planningsbenadering. Door de bruteringsoperatie in de jaren negentig, een ontwikkeling in de context, kwam het woningbezit via een fusie in handen van een zelfstandige woningcorporatie, wat er toe bijdroeg dat de politieke planningsbenadering werd losgelaten ten gunste van een incrementele benadering. Een ander voorbeeld waarbij de context invloed had op de planningsbenadering was de aanwijzing van Nieuwland als Vogelaarwijk door minister Vogelaar. Gevolg was dat er meer aandacht en geld kwam voor Nieuwland, maar ook dat er een grotere nadruk kwam op de een politieke planningsbenadering. De zeggenschap van de gemeente en het Rijk werd hierdoor sterker en Woonplus werd gedwongen om plannen voor Nieuwland te ontwikkelen terwijl ze zelf graag de prioriteit wilde verleggen naar een andere wijk. Hieruit volgt de veronderstelling dat ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie van invloed zijn op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.

---

## § 3.5 Conclusie

---

De pilotcasestudie bij Woonplus Schiedam was een verkennend praktijkonderzoek met als doel om de bruikbaarheid van het theoretisch kader dat voortkwam uit de literatuurstudie te testen en de probleemstelling en onderzoeksaanpak aan te scherpen (zie hoofdstuk 1). Uit de pilotcase is gebleken dat het hanteren van de planningsbenaderingen een zinvol theoretisch kader biedt voor het onderzoek naar gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties. Alle planningsbenaderingen konden binnen de case worden geïdentificeerd.

Op basis van de pilotcase is de veronderstelling dat het gebiedsgericht voorraadbeleid het resultaat is van een mix van planningsbenaderingen en -elementen bevestigd. De veronderstelling dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties vooral het resultaat is van een rationele en collaboratieve planningsbenadering, is niet voldoende getoetst en kan daardoor bevestigd noch ontkend worden. Beide benaderingen zijn zichtbaar, maar het belang en de frequentie van deze benaderingen in relatie tot de andere benaderingen is niet bepaald.

Op basis van de uitkomsten van de pilotcase zijn de volgende nieuwe veronderstellingen geformuleerd:

**Veronderstelling 3: De planningsbenaderingen reageren op elkaar.**

**Veronderstelling 4: De nadruk van benaderingen verschuift in de tijd.**

**Veronderstelling 5: Ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.**

De vijf veronderstellingen worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 getoetst.



## 4 Planningsbenaderingen bij woningcorporaties in *Vogelaarwijken*: enquêteresultaten

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke (elementen van) planningsbenaderingen woningcorporaties in *Vogelaarwijken* gebruiken om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen. Zowel de frequentie van de gebruikte planningsbenadering als het belang dat respondenten aan de benadering hechten, komen aan bod. Aan de hand van de planningsbenaderingen uit hoofdstuk 2 zijn stellingen geformuleerd die in 2010 voorgelegd zijn aan werknemers van woningcorporaties die werkzaam zijn in *Vogelaarwijken*.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methode. In 4.2 staan de enquêteresultaten en in 4.3 de conclusie.

---

### § 4.1 Methode

---

Om een overzicht te krijgen van de gehanteerde planningsbenaderingen bij woningcorporaties, is gekozen om een enquête te houden onder medewerkers van woningcorporaties die direct betrokken zijn bij de totstandkoming van activiteiten t.a.v. de woningvoorraad in *Vogelaarwijken*. De enquête geeft, in tegenstelling tot de pilotcase en de cases, een overzicht in de breedte. Waar het vorige hoofdstuk een verkenning bevatte van planningsbenaderingen bij één corporatie, is dit hoofdstuk een verkenning bij alle woningcorporaties die actief zijn in *Vogelaarwijken*.

Bij de benadering van de te enquêteren woningcorporaties is gevraagd naar medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het verbinden van verschillende activiteiten, processen en producten binnen de *Vogelaarwijk*. Ze zijn vaak de schakel tussen beleid en uitvoering en werken samen en/of onderhandelen met andere partijen, afdelingen en/of personen. Het gaat dus niet om projectmanagers die enkel met de uitvoering van projecten bezig zijn of beleidsmedewerkers die strategisch beleid maken voor de hele corporatie.

## De stellingen

---

Aan de medewerkers zijn in een enquête stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de (voorgenomen) acties ten aanzien van de woningvoorraad en het proces om tot deze acties te komen in de Vogelaarwijk waar de respondent werkzaam is. De stellingen gaan over de acties van de afgelopen vier jaar. Dit kunnen o.a. fysieke acties zijn zoals onderhoud, renovatie, sloop-nieuwbouw, maar ook niet-fysieke acties zoals het wijzigen van het toewijzingsbeleid of huurbeleid en het aanstellen van een huismeester. Het gaat niet om acties die los staan van de woningcomplexen, of het nu fysieke acties (zoals het beheer van de openbare ruimte, het bouwen van maatschappelijk vastgoed) of niet-fysieke acties (het aanstellen van een winkelstraatmanager, het organiseren van een buurtfeest) zijn. Ook de daadwerkelijke uitvoering van de acties (implementatie) wordt buiten beschouwing gelaten. Een beslissing niets te doen wordt ook als een actie beschouwd.

Er wordt binnen de stellingen geen onderscheid gemaakt tussen het interne proces (binnen de woningcorporatie) en het externe proces (in relatie met andere organisaties) om tot acties te komen. Dit sluit aan bij de definitie van gebiedsgericht voorraadbeleid uit hoofdstuk 1, waarin gesteld wordt dat het voorraadbeleid “in samenwerking met anderen (of minimaal rekening houdend met anderen) is opgesteld”.

De enquête was verdeeld in meerdere delen. In het eerste deel werd de respondenten gevraagd naar hun karakterisering van het gevolgde planningsproces van hun woningcorporatie op basis van de criteria uit paragraaf 2.2.2. Bij dit deel van de stellingen kon de respondent aangeven of hij het oneens, meer oneens dan eens, meer eens dan oneens of eens was met de stelling.

In het tweede deel van de enquête werd gevraagd naar de gehanteerde planningsbenadering, naar de manier waarop de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad tot stand zijn gekomen. Bij deze stellingen kon er een keuze gemaakt worden of de stelling de afgelopen 4 jaar (bijna) nooit, zelden, soms, vaak of (bijna) altijd van toepassing was op de (voorgenomen) activiteiten van de corporatie in de Vogelaarwijk. (Bijna) nooit kon gezien worden als “in 0-25% van de acties”, soms als 25-50%, vaak als 50-75% en (bijna) altijd als 75-100%. In de rapportage zijn de categorieën (bijna) nooit en soms samengevoegd en vaak en (bijna) altijd, zodat er een scherper onderscheid ontstaat tussen de antwoordcategorieën. In dit deel zijn er ook vijf stellingen aan de respondenten voorgelegd die ingaan op de gedragskenmerken die de maatschappelijke onderneming volgens Dees (2001) (zie paragraaf 2.3) zou moeten vertonen. Daarnaast zijn elf stellingen voorgelegd waarmee getoetst wordt of de voorgenomen activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad in de *Vogelaarwijken* passen bij het stedelijke-vernieuwingsbeleid (zie paragraaf 2.4).

In het derde deel moesten de respondenten planningselementen rangschikken naar het belang dat ze aan deze elementen hechtten. In bijlage I zijn de volledige uitkomsten van de enquête opgenomen.

De stellingen zijn bij wijze van test vooraf voorgelegd aan twee collega-onderzoekers en aan twee corporatiemedewerkers. Dit heeft geleid tot een uitgebreidere toelichting op de enquête en op de bijstelling van enkele stellingen, zodat deze niet voor meerdere uitleg vatbaar waren.

### Populatie en respons

---

In de 40 *Vogelaarwijken* zijn meerdere corporaties actief. Via de *Lijst van corporaties die een volledige aanvraag bijzondere projectsteun wijkenaanpak hebben ingediend bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting* en een aanvullende ronde langs de 40 wijken op de website van KEI ([www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)) zijn 51 corporaties gevonden die actief zijn in *Vogelaarwijken*. Van deze 51 corporaties is door 34 medewerkers (67%) de enquête ingevuld. Hiervan was er één overduidelijk niet serieus ingevuld. Deze is daarom niet meegenomen in de analyse.

---

## § 4.2 Resultaten

---

### Karakterisering van het planningsproces

---

De meeste respondenten zijn het eens met de stellingen over het algemene proces om tot (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen. Een uitzondering is de stelling over de uitvoerbaarheid van het proces. De meeste respondenten zijn het niet eens met de stelling dat het proces makkelijk uitvoerbaar is (79% is het oneens of meer oneens dan eens) (zie tabel 9).

Stelling	oneens - meer oneens dan eens	meer eens dan oneens - eens
In het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, worden subjectieve (persoonlijke, psycho-sociale, ideologische, politieke en/of culturele) overwegingen expliciet meegenomen.	33%	66%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, leidt tot uitvoerbare acties t.a.v. de woningvoorraad in de Vogelaarwijk.	3%	97%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen is makkelijk uit te voeren.	79%	21%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, bevat expliciete methodes om met meerdere belangen om te gaan. Denk bijvoorbeeld aan principes om de kosten en baten te verdelen en procedures om om te gaan met conflicten.	30%	69%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, is aangepast aan de specifieke inhoud van de wijkenproblematiek.	9%	91%
In het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, is expliciet ruimte voor interne en externe reflectie, kritiek en tegenvoorstellen.	12%	88%

Tabel 9  
Stellingen karakterisering proces

## Gehanteerde planningsbenaderingen

In onderstaande tabel (10) staan de stellingen die horen bij de rationele benadering. Elke stelling representeert een element van planning. De meeste respondenten hanteren vaak rationele elementen. Vooral de relatie tussen activiteiten en doelen is volgens de respondenten vaak duidelijk (90% vaak of (bijna) altijd) en de onderbouwing van de activiteiten met objectieve kennis (97% vaak of (bijna) altijd).

Stelling	(bijna) nooit – soms	vaak – (bijna) altijd
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door de analyses van beleidsmedewerkers.	27%	72%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een proces waarin alternatieve middelen om de geformuleerde doelen te bereiken tegen elkaar worden afgewogen.	24%	76%
Er is een duidelijke relatie tussen de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] en de doelen die voor de wijk zijn geformuleerd.	9%	90%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden onderbouwd met objectieve kennis.	3%	97%

Tabel 10  
Stellingen rationele planning

Tabel 11 geeft de stellingen behorende bij de incrementele planningsbenadering weer. Elementen van de incrementele benadering worden minder vaak toegepast dan die van de rationele benadering. Toch hanteert de meerderheid deze elementen vaak of (bijna) altijd, met uitzondering van de stelling “doelen en middelen lopen bij het bepalen van (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] door elkaar heen”. Bij deze stelling geeft 64% aan dat dit (bijna) nooit of soms het geval is.

Stelling	(bijna) nooit – soms	vaak – (bijna) altijd
Doelen en middelen lopen bij het bepalen van (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] door elkaar heen.	64%	36%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gebaseerd op de persoonlijke kennis en ervaring van de betrokken professionals.	27%	73%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een cyclisch proces van kleine stappen in de juiste richting.	45%	55%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.	33%	67%

Tabel 11  
Stellingen incrementele planning

Bij de stellingen die horen bij de politieke planningsbenadering (tabel 12) worden de stellingen door de meeste respondenten soms of (bijna) nooit toegepast, met uitzondering van de stelling “(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een onderhandelingsproces waarin een uitruil van middelen en belangen van verschillende personen, partijen of afdelingen plaatsvindt”. Deze stelling wordt door 54% van de respondenten met vaak of (bijna) altijd beantwoord.

Stelling	(bijna) nooit – soms	vaak – (bijna) altijd
Macht is van doorslaggevende betekenis bij het bepalen van (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!].	72%	27%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] komen top-down tot stand.	60%	39%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een onderhandelingsproces waarin een uitruil van middelen en belangen van verschillende personen, partijen of afdelingen plaatsvindt.	45%	54%
Kennis wordt selectief/strategisch gebruikt om (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te legitimeren.	54%	45%

Tabel 12  
Stellingen politieke planning

Bij de stellingen over de collaboratieve elementen is de meerderheid van de respondenten van mening dat deze vaak voorkomen (zie tabel 13). Vooral de stelling “acties worden gebaseerd op praktische kennis over de lokale situatie binnen de lokale wijk”, wordt onderschreven. Van de respondenten antwoordt 91% dat dit vaak of (bijna) altijd het geval is.

Stelling	(bijna) nooit – soms	vaak - (bijna) altijd
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gezamenlijk bepaald door [!Woningcorporatie!] en haar stakeholders.	18%	82%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gebaseerd op praktische kennis over de lokale situatie binnen de lokale wijkgemeenschap	9%	91%
Over de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] bestaat consensus bij alle partijen.	27%	73%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] houden rekening met de wensen en belangen van alle stakeholders in de wijk	12%	88%

Tabel 13  
Stellingen collaboratieve planning

Tabel 4.6 geeft de stellingen behorende bij de maatschappelijke planningsbenadering weer. Vooral de stelling “(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door oppositie van interne en/of externe partijen buiten het normale planvormingsproces. Bijvoorbeeld via media, rechtszaken, demonstratie, staking, klokkenluiders” komt maar zelden voor. 94% antwoordt hierop dat dit (bijna) nooit of soms het geval is.

Stelling	(bijna) nooit – soms	vaak - (bijna) altijd
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door interne en/of externe groepen die niet zijn vertegenwoordigd in het formele planvormingsproces	69%	30%
Alternatieve plannen van buiten het formele planvormingsproces hebben invloed op de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!]	70%	30%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door oppositie van interne en/of externe partijen buiten het normale planvormingsproces. Bijvoorbeeld via media, rechtszaken, demonstratie, staking, klokkenluiders.	94%	6%
Inhoudelijke argumenten die het belang van een groep ondersteunen, beïnvloeden (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!]. De groep kan bijvoorbeeld een groep bewoners zijn, een afdeling projectontwikkeling, de lokale milieubeweging of een schoolbestuur	45%	54%

Tabel 14  
Stellingen maatschappelijke planning

## Belang van de elementen van planningsbenaderingen

Naast de frequentie waarop elementen van planningsbenaderingen zijn gebruikt is ook gevraagd naar het belang dat de respondenten hechten aan deze elementen. Hiervoor is de invulling van de elementen door de respondenten in een rangorde geplaatst. In tabel 15 is dit gedaan voor het belang dat aan de betrokken *actoren* wordt gehecht. Hieruit volgt dat stakeholders en directie belangrijk worden gevonden, minder belangrijk beleidsmedewerkers en actiegroepen en het minst belangrijk uitvoerenden.

In het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, zijn de volgende actoren bepalend:	gemiddelde rangorde
Stakeholders	2,3
Directie/Management	2,5
Adviseurs/beleidsmedewerkers	3,3
Belangen-/actiegroepen	3,3
Uitvoerenden	3,7

Tabel 15  
Rangorde belang actoren

Het type *kennis* dat de respondenten belangrijk vinden is vooral wijkkennis, op afstand gevolgd door persoonlijke ervaring. Minder belangrijk zijn strategisch gehanteerde informatie en objectieve informatie. Het minst belangrijk worden logische en/of juridische argumentatie gevonden (zie tabel 16).

Geef het relatieve belang van onderstaande type informatie aan voor het komen tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!].	gemiddelde rangorde
Wijkkennis (signalen/informatie van professionals en/of bewoners in [!wijk!])	1,8
Persoonlijke ervaring/gezond verstand	2,7
Strategisch/Selectief gehanteerde informatie	3,1
Wetenschappelijke/objectieve informatie	3,6
Logische/juridische argumenten	3,8

Tabel 16  
Rangorde belang kennis

De belangrijkste *activiteit* is volgens de respondenten overleggen en samenwerken, het minst belangrijk het ageren tegen plannen of het ontwikkelen van alternatieve plannen (zie tabel 17).

Geef het relatieve belang aan van onderstaande activiteiten voor het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wwijk!] te komen.	gemiddelde rangorde
Het overleggen en samenwerken met andere partijen	1,8
Het stukje bij beetje aanpassen van activiteiten/plannen aan veranderde omstandigheden	2,7
Het uitwisselen van middelen/belangen/posities en het maken van deals (onderhandelen)	2,9
Het maken van analyses / het doen van onderzoek	3,2
Het ageren tegen andere plannen / het ontwikkelen van alternatieve plannen.	4,5

Tabel 17  
Rangorde belang activiteiten

De *begrippen*<sup>3</sup> die het meest van toepassing zijn op het proces om tot (voorgenomen) acties ten aanzien van de woningvoorraad te komen zijn consensus, gevolgd door ervaring, (collectieve) actie en ratio en macht (zie tabel 18).

Geef het relatieve belang aan van onderstaande begrippen voor het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wwijk!] te komen.	gemiddelde rangorde
Consensus	2,2
Ervaring	2,4
(collectieve) Actie	3,0
Ratio	3,2
Macht	4,1

Tabel 18  
Rangorde belang begrip

Aan collaboratieve elementen wordt hier het meest belang gehecht, gevolgd door incrementele, politieke, rationele en tot slot maatschappelijke. Rationele elementen werden dus vaak gehanteerd, maar door de respondenten werd er relatief weinig belang aan gehecht. Deze afwijking tussen de planningsbenaderingen die het meest gehanteerd werden en het belang wat aan deze benaderingen werd gehecht, was niet verwacht.

3 Ten tijde van het opstellen en afnemen van de enquête werd niet het *doel* als laatste element van planning (zie hoofdstuk 2) gehanteerd, maar het *begrip*



## Maatschappelijke onderneming

---

Er zijn vijf stellingen aan de respondenten voorgelegd die ingaan op de gedragskenmerken die de maatschappelijke onderneming volgens Dees (2001) zou moeten vertonen. Van de vijf kenmerken, worden er vier onderschreven door de meerderheid van de respondenten: verantwoording afleggen aan de belanghebbenden, maatschappelijke doelstelling, mix van middelen en zoektocht naar maatschappelijke prestaties. Alleen geven de meeste respondenten aan dat de activiteiten soms innovatief zijn of gebaseerd op innovatieve ideeën (zie tabel 19).

Stelling	(bijna) nooit - soms	vaak - (bijna) altijd
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn innovatief of gebaseerd op innovatieve ideeën.	67%	33%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] leveren prestaties voor de maatschappij die niet of niet uitsluitend met het oog op de bedrijfseconomische of continuïteitsdoelstelling van [!Woningcorporatie!] worden geleverd.	24%	76%
Over de effecten van onze (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] wordt verantwoording afgelegd aan de belanghebbenden van deze acties.	12%	87%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een aanhoudende zoektocht naar mogelijkheden om maatschappelijke prestaties te behalen.	39%	60%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gefinancierd door een mix van eigen middelen en externe middelen.	39%	60%

Tabel 19  
Stellingen maatschappelijke onderneming

## Stedelijke vernieuwing

---

De (voorgenomen) activiteiten van de geënquêteerde woningcorporaties dragen volgens de respondenten vaak bij aan het verbeteren van de leefbaarheid, aan een hogere kwaliteit van het woon-werkmilieu en aan een hogere vitaliteit van de stad. Minder vaak trekken ze draagkrachtige bewoners aan, gaan ze ruimtelijke segregatie tegen en dienen ze het bedrijfseconomisch belang van de corporatie. Soms trekken ze economische bedrijvigheid aan.

De (voorgenomen) activiteiten worden vaak in het kader van beleid voor de stad en zijn omgeving geplaatst en hangen vaak samen met andere sociale, economische en/of fysieke acties in de wijk. De relatie met het rijksbeleid is minder vaak aanwezig (zie tabel 20).

Stelling	(bijna) nooit - soms	vaak - (bijna) altijd
Acties worden in het kader van beleid voor de stad en zijn omgeving geplaatst.	9%	91%
Acties hangen samen met andere sociale, economische en/of fysieke acties in de wijk.	9%	91%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] hangen samen met rijksbeleid dat zich manifesteert in de wijk.	48%	51%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] trekken draagkrachtige bewoners aan.	42%	57%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] gaan ruimtelijke segregatie tegen.	42%	57%
Acties dragen bij aan de in het wijkactieplan genoemde doelen, prestaties en activiteiten.	15%	84%
Acties dragen bij aan de vitaliteit van de stad.	18%	82%
Acties dragen bij aan het verhogen van de kwaliteit van het woon- en werkmilieu	6%	93%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] verbeteren de leefbaarheid.	6%	94%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] trekken economische bedrijvigheid aan.	67%	33%
(Voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] dienen het bedrijfseconomisch belang van [!Woningcorporatie!].	61%	39%

Tabel 20  
Stellingen stedelijke vernieuwing

## § 4.3 Conclusie

In paragraaf 3.5 is een aantal veronderstellingen geformuleerd. Hier wordt nagegaan of de veronderstellingen worden ondersteund door de uitkomsten van de enquête.

### **Veronderstelling 1: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen**

Hoewel de rationele en collaboratieve benadering dominant zijn, worden de andere benaderingen ook toegepast. Zelfs bij de minst voorkomende benadering, de maatschappelijke benadering, wordt op alle vier de stellingen door de meeste respondenten "soms" geantwoord.

Wanneer we kijken naar de afzonderlijke woningcorporaties zien we ook binnen woningcorporaties een mix van planningsbenaderingen en -elementen. Een woningcorporatie kan elementen van verschillende benaderingen met elkaar combineren.

## **Veronderstelling 2: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering**

---

De veronderstelling op basis van de theorie over de maatschappelijke onderneming en van de uitgangspunten van de stedelijke vernieuwing uit hoofdstuk 2 was dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties vooral het resultaat zou zijn van een rationele en collaboratieve planningsbenadering. Deze veronderstelling wordt door de resultaten van de enquête ondersteund.

Uit de stellingen over de totstandkoming van de (voorgenomen) activiteiten van de afgelopen vier jaar komt naar voren dat vooral elementen van de rationele en de collaboratieve planningsbenadering vaak worden gehanteerd. Het minst vaak komen de activiteiten tot stand via elementen van de maatschappelijke en politieke planningsbenadering. De incrementele benadering bevindt zich hier tussenin.

Wanneer gevraagd werd om elementen van planningsbenaderingen in een rangorde te plaatsen, scoorde de rationele benadering niet hoog. Collaboratieve planning scoort hier het hoogst, gevolgd door incrementeel, politiek, rationeel en tot slot maatschappelijk. Rationele elementen werden dus vaak gehanteerd, maar door de respondenten werd er relatief weinig belang aan gehecht. Deze afwijking tussen de planningsbenaderingen die het meest gehanteerd werden en het belang wat aan deze benaderingen werd gehecht, was niet verwacht.

Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de rationele benadering als een soort basisbenadering wordt gezien, de gebruikelijke benadering, waardoor deze benadering misschien niet als belangwekkend wordt onderkend. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de rationele benadering bij veel (voorgenomen) activiteiten voorkomt die minder complex (meer routinematig) zijn en dat bij complexe activiteiten, die minder vaak voorkomen, andere planningsbenaderingen worden gehanteerd waardoor het belang van deze benaderingen zwaarder weegt dan de rationele, veel voorkomende, activiteiten.

De overige veronderstellingen (planningsbenaderingen reageren op elkaar, de nadruk van benaderingen verschuift in de tijd en ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert) konden in de enquête niet worden getoetst en kunnen op basis van de enquête dus bevestigd noch verworpen worden. Deze veronderstellingen komen in de volgende twee hoofdstukken, waarin de casestudies worden beschreven, wel aan bod.



# 5 Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van de Alliantie in de Indische Buurt

---

## § 5.1 Inleiding

---

Dit hoofdstuk behandelt de eerste case, het voorraadbeleidsproces van woningcorporatie de Alliantie in de Indische Buurt. De casestudie heeft verschillende doelen.

Het eerste doel van de casestudie is het verdiepen van het inzicht in de manier waarop woningcorporaties elementen van planning hanteren bij de totstandkoming van hun verzameling van (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad, in welke context ze dit doen en hoe de planningsbenaderingen vergeleken kunnen worden op basis van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria. De bij dit doel horende vragen die in dit hoofdstuk aan bod komen, zijn:

- Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?
- Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?
- Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van een gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

Het tweede doel is het toetsen of de veronderstellingen die uit de theorieën en de pilotcase voortkomen ook in de case van toepassing zijn. Zie tabel 21 voor een overzicht van de veronderstellingen.

nr.	Veronderstelling	Oorsprong
1	Gebiedsgericht voorraadbeleid is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen.	Literatuurstudie
2	Gebiedsgericht voorraadbeleid is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.	Literatuurstudie
3	Planningsbenaderingen reageren op elkaar.	Pilotcase
4	De nadruk van benaderingen verschuift in de tijd.	Pilotcase
5	Ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.	Pilotcase

Tabel 21  
Overzicht veronderstellingen

## § 5.2 Methode

Om op bovenstaande vragen antwoord te krijgen wordt één Vogelaarwijk bekeken. Centraal staat de besluitvorming ten aanzien van een samenhangende verzameling van activiteiten op het gebied van de woningvoorraad op gebiedsniveau door de woningcorporatie. Factoren die hierop van invloed zijn, zijn bijvoorbeeld de directe omgeving van de woningcorporatie (stakeholders in het gebied) en de besluitvorming ten aanzien van de gehele portefeuille van de woningcorporatie. Ook komen de gebiedsgerichte elementen van de organisatie (bijv. wijkkantoren, wijkbeheerders) aan bod.

Binnen de casestudie is begonnen met documentenonderzoek. Op basis hiervan is de ontwikkeling van het voorraadbeleid voor één gebied (in relatie tot het algemene voorraadbeleid van de corporatie en tot het wijk- of buurtbeleid van andere partijen) beschreven. Voorbeelden van documenten die zijn geanalyseerd zijn voorraadbeleidsplannen, wijkvisies en ondernemingsplannen.

Interviews met de belangrijkste actoren in dit proces hebben voor verdieping gezorgd. Geïnterviewd zijn de gebiedsontwikkelaar, de directeur Vastgoed en een beleidsmedewerker/projectcoördinator, maar ook externen zoals een regiodirecteur en een gebiedsontwikkelaar van een collega-corporatie, een ambtenaar van het stadsdeel, een voormalig voorzitter van de stadsdeelraad en een lid van een bewonersplatform.

In de rapportage wordt veelvuldig gebruik gemaakt van citaten. Citaten leveren de onderbouwing van het verhaal. De gegevens zijn minimaal beïnvloed, waardoor de lezer kan beoordelen of hij het eens is met de interpretatie van de onderzoeker. Daarnaast laten citaten gedrag zien en verlevendigen ze de tekst (Boeije, 2008). De citaten zijn

geredigeerd volgens de standardized benadering. Dit wil zeggen dat de woordkeuze en de betekenis van het gesprokene onaangetast blijft, maar dat door redactie het lezen wordt vergemakkelijkt (Boeije, 2008).

De chronologische beschrijving is gerangschikt naar fase. Een fase is een periode waarin eenzelfde constellatie van benaderingen aanwezig is en waarin op hoofdlijnen dezelfde partijen betrokken zijn, dezelfde plannen en afspraken gelden en het proces op een zelfde manier is ingericht. Bij een wisseling van fase verschuift de nadruk van de ene naar de andere constellatie van benaderingen. Een andere fase hoeft niet te betekenen dat de vorige fase abrupt is opgehouden. Als in een fase de nadruk lag op het uitvoeren van projecten en in de fase erna de nadruk op het gezamenlijk komen tot een ontwikkelingsvisies, betekent dit niet dat er geen projecten meer worden uitgevoerd. Het begin van elke fase markeert een belangrijke wending in het proces doordat er bijvoorbeeld een nieuw plan is opgesteld, doordat er andere partijen betrokken worden en/of doordat het proces anders is ingericht.

---

### § 5.3 Algemene inleiding over de Alliantie

---

De Alliantie is in juni 2001 ontstaan uit een fusie tussen de Dageraad uit Amsterdam, Atrium uit Hilversum, Groene Stad uit Almere en SCW uit Amersfoort. Het is een grote woningcorporatie met ruim 56.000 huurwoningen in bezit. Dit bezit is verspreid over Amsterdam, het Gooi, Amersfoort en Almere. De Indische Buurt valt onder de werkmaatschappij Amsterdam, één van de vier werkmaatschappijen van de Alliantie. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting rekent de Alliantie tot de referentiegroep “grote herstructureringscorporaties”.

De missie van de Alliantie luidde in 2005:

*“De Alliantie wil een samenhangende, efficiënte en duidelijke vastgoedonderneming zijn, die duurzaam (sociaal) rendement creëert door, voor met name specifieke doelgroepen, actief te zijn op het gebied van vastgoed en projectontwikkeling” (de Alliantie, 2005a).*

Na de fusie is eerst een “koersplan” opgesteld. Dit is een visie op ontwikkelingen in de maatschappij en gaf op hoofdlijnen een invulling aan de rol die de Alliantie daarin wilde spelen (de Alliantie, 2010). Het zorgen voor goed functionerende wijken is de kernopdracht. Sterke posities in wijken en een selectieve investeringsstrategie zijn volgens de Alliantie daarvoor essentieel (de Alliantie, 2005b). De Alliantie trekt de regie in wijken die het zelf niet redden naar zich toe en zoekt samenwerking met andere partijen (de Alliantie, 2005a).

Inmiddels is de missie veranderd in:

*“We zetten ons breed in voor kwalitatief goede en betaalbare huisvesting in wijken waar het plezierig wonen is. Dat doen we in principe voor iedereen die daarvoor een beroep op ons doet, maar uiteraard hebben we in het bijzonder aandacht voor huishoudens met een lager inkomen en huishoudens die om andere redenen moeite hebben om zelf goede huisvesting te vinden. Onze aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar ‘de woning’, maar is veel breder: het gaat om een duurzaam en leefbaar woonmilieu waar het plezierig wonen is. De energetische kwaliteit van onze woningen willen we sterk verbeteren, niet alleen vanuit het algemeen maatschappelijk belang van energiebesparing en beperking van CO2-uitstoot, maar ook omdat dit belangrijk is voor het zoveel mogelijk beperken van de woonlasten voor onze huurders. Uiteraard kunnen we dat alles nooit alleen tot stand brengen, maar werken we daarin samen met bewoners en allerlei organisaties en overheidsinstellingen die vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun bijdragen leveren.” (de Alliantie, 2011)*

De Alliantie kent vier maatschappelijke doelen:

- Het toegankelijk maken van de woningmarkt voor lagere en middeninkomensgroepen.
- Het verbeteren van de vitaliteit van buurten en wijken.
- Het verzorgen van voldoende maatschappelijke huisvesting.
- Het verbeteren van de energieprestatie van de woningvoorraad (de Alliantie, 2011).

### **Visie op wijken en buurten**

---

Prettig wonen wordt volgens de Alliantie voor een belangrijk deel bepaald door vitale en sociaal gezonde wijken (de Alliantie, 2005a). Ook is de Alliantie van mening dat het goed voor wijken is als er ook middeninkomens wonen en als er een gevarieerd aanbod aan woningen en voorzieningen is. Investerings (van geld, creativiteit en energie) zijn goed voor de wijk én goed voor de vastgoedwaarde (de Alliantie, 2005a).

Het thema vitale wijken wordt uitgewerkt in de visie *de Alliantie neemt de wijk*. Volgens de Alliantie is de wijk nemen bewoners centraal stellen, bedrijvigheid stimuleren en het woningaanbod variëren (de Alliantie, z.j.)

De Alliantie selecteert zelf prioriteitswijken die voorrang krijgen bij de investeringen in woning- en wijkverbetering. De Alliantie heeft in totaal 12 prioriteitswijken aangewezen waarin 30% van het woningbezit van De Alliantie is gelegen (de Alliantie, 2010). De Indische Buurt is één van deze wijken.



In deze wijken heeft de Alliantie een sterke positie, waardoor ze daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de leefomgeving. De inbreng van de Alliantie hangt af van de plaatselijke omstandigheden (is dus gebiedsgericht). Soms is de Alliantie alleen partner, soms regisseur. Soms richt de Alliantie zich voornamelijk op woningverbetering en nieuwbouw, soms ook op de sociaal-maatschappelijke positie van bewoners (de Alliantie, 2010). Maatregelen kunnen gericht zijn op het perspectief bieden op werk, sociale contacten of doorstroming op de woningmarkt (de Alliantie, z.j.).

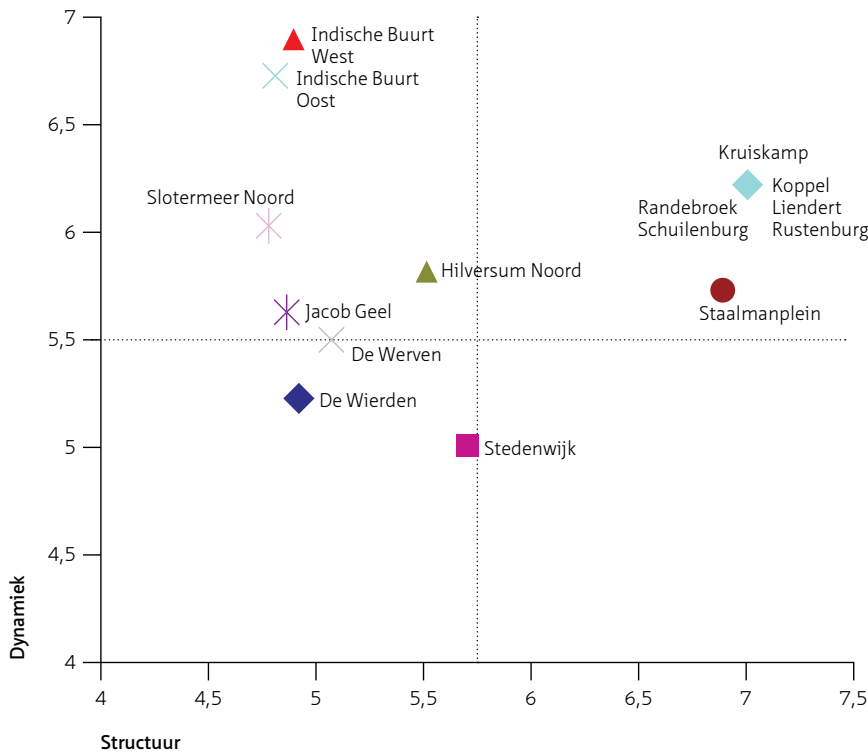
Naast prioriteitswijken heeft de Alliantie ook kernwijken, waar het niet zozeer gaat om het verbeteren van de positie van bewoners, maar vooral om de fysieke aanpak. Ook is er een aantal wijken waaruit de Alliantie zal vertrekken door verkoop bij mutatie of door herverkaveling (Putman, 2005). Dit is het geval als er geen grote opgave is en als het woningbezit niet bijdraagt aan de instandhouding van de betaalbaarheid en/of waardeontwikkeling (de Alliantie, 2005a).

### **Monitoring van wijken**

---

De Alliantie beschikt over de *Atlas prioriteitswijken*. In deze atlas zijn allerlei gegevens over de prioriteitswijken opgenomen, variërend van kengetallen over het eigen bezit tot de investeringsstrategie. Met kleuren wordt aangegeven hoe de buurt op een aantal indicatoren scoort ten opzichte van het gemiddelde.

Deze gegevens worden ook gebruikt voor de “herstructureringsmonitor”. In dit model wordt de structuur (hoe de wijk er voor staat) en de dynamiek (hoe de wijk zich ontwikkelt) van de wijk weergegeven op drie dimensies (demografie, sociaal-economisch en wonen). Uit figuur 12 is af te leiden dat de Indische Buurt een benedengemiddelde structuur heeft, maar dat de ontwikkeling van de wijk positief is (de Alliantie, 2011).



Figuur 12  
Structuur en dynamiek van de prioriteitswijken van de Alliantie 2010 (de Alliantie, 2011)

### Algemeen portefeuillebeleid

De Alliantie streeft naar een woningportefeuille met toekomstwaarde door, waar mogelijk, nieuw (grotere en jongere woningen) en flexibel (ook op termijn geschikt voor meerdere doelgroepen) te bouwen voor de eigen voorraad. De Alliantie zoekt hierin een evenwicht tussen wat goed is voor de klant en wat goed is voor de portefeuille (de Alliantie, 2005a).

Nieuwbouw wordt voor een groot deel gefinancierd door de verkoop van bestaand bezit. Het bestaand bezit dat verkocht wordt, bestaat uit woningen die binnen de portefeuille weinig toekomstwaarde hebben. De visie op portefeuilleniveau wordt afgewogen tegen de situatie en mogelijkheden op lokaal niveau (de Alliantie, 2005a).

De portefeuillestrategie van de Alliantie is gericht op het streven naar grotere, meer grondgebonden, jongere en kwalitatief betere woningen. De Alliantie hanteert het vernieuwingspercentage als centrale prestatie-indicator (aandeel sloop, verkoop, renovatie en nieuwbouw). Het streven is 2,5% tot 3% concernbreed, maar dit kan

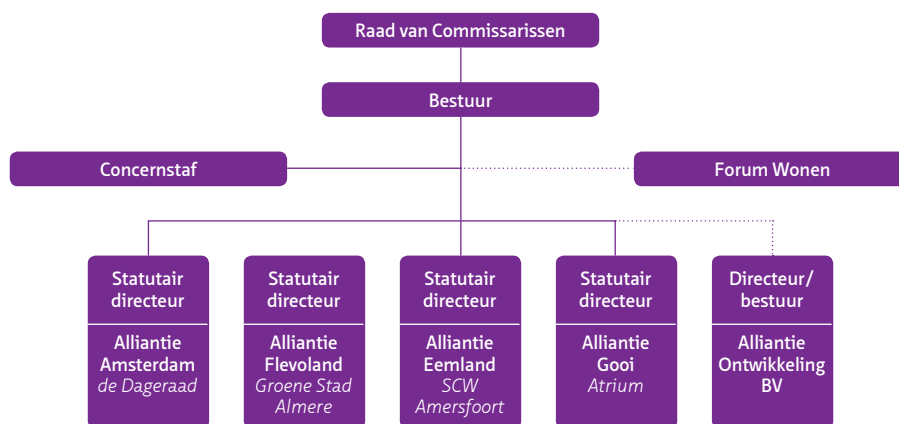
per regio verschillen. De werkmaatschappijen kunnen beredeneerd afwijken van de centrale vastgoedstrategie (de Alliantie, 2009).

De Alliantie constateert zelf dat de portefeuillestrategie niet altijd de maatschappelijke opgave versterkt. Op het gebied van de beschikbaarheid van een betaalbare voorraad voor de laagste inkomensgroepen worden daarom prestatieafspraken gemaakt met de gemeentes (de Alliantie, 2009). De Alliantie regelt hiermee de verantwoordelijkheid voor beschikbaarheid en betaalbaarheid buiten de portefeuillestrategie om.

## Organisatiestructuur

---

Binnen de organisatiestructuur van De Alliantie stonden in 2006 vijf werkmaatschappijen centraal, vier regionaal georiënteerde woonbedrijven en een ontwikkelbedrijf. Boven deze werkmaatschappijen stond een conerndirectie (zie figuur 13).



Figuur 13  
Organogram de Alliantie (Oude Veldhuis et al., 2007)

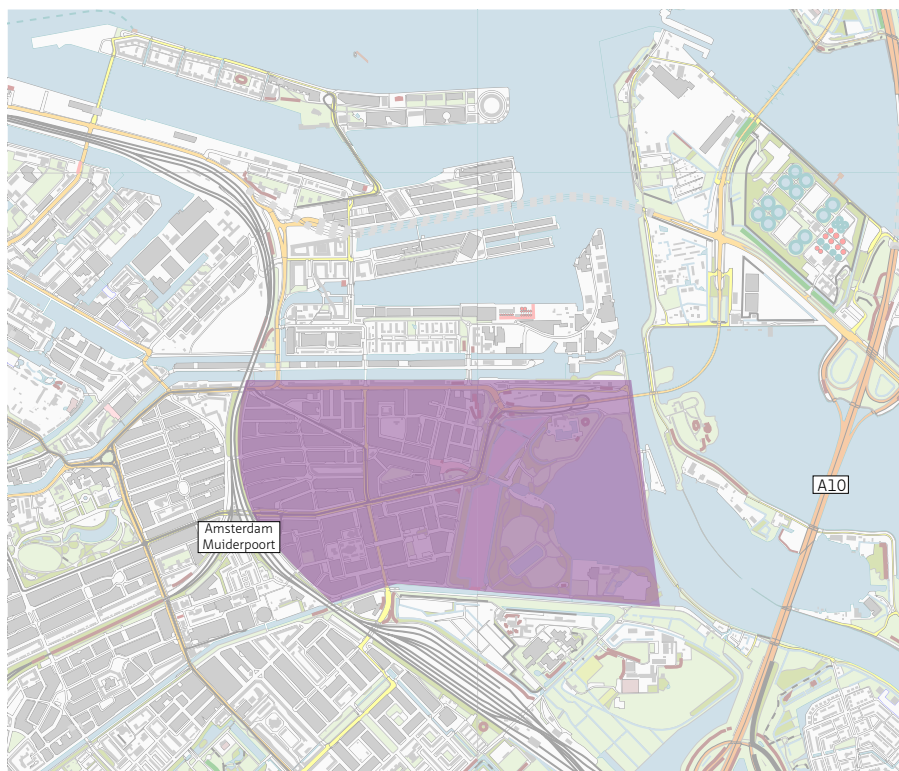
Ten tijde van het opstellen van het voorraadbeheerplan was de Alliantie Amsterdam verdeeld in vier rayons. De rayonmanager van rayon Oost was verantwoordelijk voor de ontwikkeling, en ook voor verhuur en beheer, van de Indische Buurt (De Dageraad, 2002).

In 2006 werd de afdeling gebiedsontwikkeling opgericht, die de visie en het programma voor een gebied ontwikkelden en vervolgens opdrachtgever was richting de afdeling Technische Ontwikkeling (renovatie) en richting de Alliantie Ontwikkeling (nieuwbouw) (De Alliantie, 2007). Toen ging de verantwoordelijkheid

voor de ontwikkeling van de Indische Buurt over naar de manager van de afdeling Gebiedsontwikkeling. Verhuur en beheer werd dus losgekoppeld van gebiedsontwikkeling.

## § 5.4 De Indische Buurt, planningsgeschiedenis van de wijk en typering van de voorraad

De Indische Buurt ligt ten oosten van de binnenstad van Amsterdam, binnen de ringweg A10. De wijk wordt aan de westkant begrensd door de spoorlijn, aan de noordkant door het Lozingskanaal, aan de oostkant door het Flevopark en aan de zuidkant door de Ringvaart (zie figuur 14).



Figuur 14  
Ligging Indische Buurt (© Topografische Dienst Kadaster, 1996)

In 1900 werd er door particuliere ontwikkelaars begonnen met de bouw van de eerste woningen ten oosten van de spoorlijn. Kenmerkend voor deze bebouwing was het ontstaan van gesloten bouwblokken van vier verdiepingen met kaplaag. Elk pand had veelal een individueel karakter door detaillering, kleur en materiaalgebruik. Het waren smalle, diepe woningen zonder veel lucht- of lichttoetreding (de Dageraad, 2002).

In de periode 1910-1920 worden er woningen gebouwd door woningbouwverenigingen. Kenmerkend voor de bebouwing uit deze periode is dat individuele woonpanden nauwelijks zijn te onderscheiden door de eenvormige woningbouw, die veel minder uitbundig was dan de particuliere woningbouw (de Dageraad, 2002).

Na deze periode van woningwetbouw komt de particuliere woningbouw weer op gang. Er is inmiddels een Geraamteplan opgesteld, waarin de hoofdstructuur van de buurt is vastgelegd en ruimte is gemaakt voor pleinen en plantsoenen (de Dageraad, 2002).

Juist deze laatste woningen kwamen in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw het eerst in aanmerking voor stadsvernieuwing. Deze woningen waren in hoog tempo ontwikkeld, op een snel opgespoten zandlaag en met slechte materialen en bouwwijzen. De woningen werden grotendeels vervangen door stadsvernieuwingsnieuwbouw van vier verdiepingen, zonder kap (zie figuur 15) (De Dageraad, 2002).



**Figuur 15**

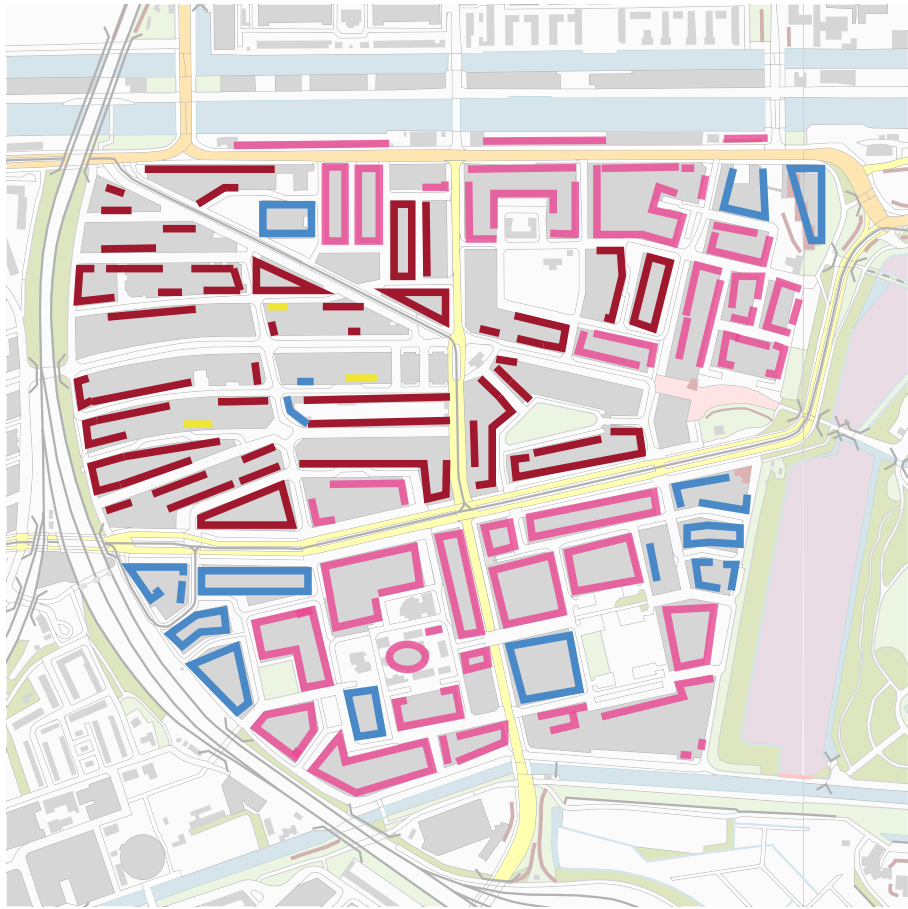
*Bouwjaren Indische Buurt*

*zwart = voor 1909, paars = 1909-1918, roze = 1919-1945, groen = 1976 - 1989, blauw = 1990 - 2007, grijs = geen bezit woningcorporatie*

*(bron: AFWC bouwjarenkaart 2007 [http://www.afwc.nl/templates/afwc/images/beelden/16\\_Bouwjaren\\_kaart.jpg](http://www.afwc.nl/templates/afwc/images/beelden/16_Bouwjaren_kaart.jpg)).*

Het woningbestand uit de eerste periode werd in de jaren tachtig aangekocht door de corporaties en kreeg in afwachting van de voorziene sloop-nieuwbouw een "kleine beurt". Dit bezit staat, samen met een van een woningcorporatie aangekocht complex uit de periode 1910-1920 (complex "Madura"), centraal in het voorraadbeheerplan. Het gaat hierbij om ca. 1700 woningen (700 complex "Madura" en 1000 kleine beurt) van totaal ongeveer 11.000 woningen in de Indische Buurt (De Dageraad, 2002).

Het bezit in de Indische Buurt is grofweg verdeeld over drie woningcorporaties: Eigen Haard, Ymere en de Alliantie. De Alliantie heeft vooral bezit in het noordwestkwadrant, het bezit van Eigen Haard is verdeeld over alle kwadranten en het bezit van Ymere ligt vooral in de zuidelijke helft van de Indische Buurt (zie figuur 16).



**Figuur 16**

Bezit woningcorporaties

rood = de Alliantie, blauw = Ymere, paars = Eigen Haard, geel = Stadgenoot

(bron: AFWC, Atlas sociale woningbouw, 2007 [http://www.afwc.nl/templates/afwc/images/beelden/06\\_Zeeburg\\_kaart.jpg](http://www.afwc.nl/templates/afwc/images/beelden/06_Zeeburg_kaart.jpg)).

---

## § 5.5 Chronologische beschrijving van het voorraadbeleidsproces van de Alliantie in de Indische Buurt

---

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen die voor het voorraadbeleidsproces van belang zijn op chronologische wijze beschreven. Er worden verschillende fases onderscheiden waarin het proces zich bevindt.

Zoals duidelijk is geworden uit de vorige paragraaf is er een lange geschiedenis van bouwen, beheren en transformeren in de Indische Buurt. Om deze hele geschiedenis in detail te beschrijven voert te ver. Als startpunt van de casebeschrijving wordt het Voorraadbeheerplan uit 2002 genomen. Om dit plan in zijn context te plaatsen, wordt allereerst de aanloop ervan behandeld.

### § 5.5.1 De aanloop naar het Voorraadbeheerplan

---

In de jaren negentig van de vorige eeuw vond er een omslag plaats van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing (zie paragraaf 2.4). Dit kwam ook tot uiting in de plannen van het stadsdeel Zeeburg voor de Indische Buurt. Deze waren o.a. gericht op het behoud van het oorspronkelijke karakter van de buurt, differentiatie en diversiteit, versterken van de economische structuur, het verbeteren van de openbare ruimte en het vergroten van het eigenwoningbezit (Zieleman, 2010).

#### Stadsdeelovereenkomst

---

In 1995 heeft het stadsdeel Zeeburg met de corporaties afspraken gemaakt over de ingrepen in de woningvoorraad in de periode 1995-2004. De doelstelling was om de kernvoorraad terug te brengen naar 65%, de betaalbare voorraad naar 25% en een dure voorraad van 10% op te bouwen. De ingrepen bestaan vooral uit nieuwbouw en, in iets geringere mate, uit kwaliteitsverbetering, zie figuur 17 (De Dageraad, 2002).





**Figuur 17**  
 Woningbouwprogramma 1995-2005  
 geel = hoog niveau, rood = nieuwbouw, blauw = doorexplotatie (Zieleman, 2010)

### Stedelijk vernieuwingsplan Indische Buurt 2001-2005

In de aanloop naar het voorraadbeheerplan zijn de ontwikkelingen die gaande zijn bij de centrale stad en het stadsdeel van belang. Voordat het voorraadbeheerplan uitkwam, is in 2001 in de stadsdeelraad het “Stedelijk vernieuwingsplan Indische Buurt 2001-2005” (Stadsdeel Zeeburg, 2001) aangenomen. Dit plan is een uitwerking van de GSB-nota “Een honderdjarige met toekomst” uit 1999.

In dit plan wordt gerept van een “drietal belangrijke beleidsombuigingen”: “van subsidiëren naar regisseren”, “van de woning naar de woonomgeving” en “van sectoraal naar integraal”. Deze drie ombuigingen hebben hun invloed op de verhouding stadsdeel-corporatie: de rol van de corporatie op het gebied van haar keuzes en activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad wordt groter. Het stadsdeel trekt zich

als het ware terug, kan minder (en hoeft minder te) sturen op het woningniveau en verlegt de aandacht naar de openbare ruimte en de economische en sociale pijler.

Het stadsdeel heeft weinig sturingsinstrumenten om de realisatie van dit beleid ook af te dwingen. Een actieve, gewillige woningcorporatie is dus welkom. Het plan is, aldus een respondent:

*"...in wisselwerking met het stadsdeel, de toenmalige beleidsambtenaren en ook met de wethouder, [...] opgebouwd. Wat voor buurt hebben wij met elkaar voor ogen, hoe moet de differentiatie van de woningvoorraad eruit zien? Want wij kunnen wel zeggen dat we 30% in de markt willen brengen, als dat politiek niet gedeeld wordt dan heb je niks. Daar zijn we synchroon in opgetrokken, dus het werd gedeeld door de lokale overheid."*

Ondanks de beperkte sturingsmogelijkheden heeft het stadsdeel wel stevige beleidsdoelstellingen op het gebied van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. Er wordt gestreefd naar een differentiatie van 70% sociaal (is dan 93%) en 30% markt (is dan 7%). Het gaat concreet om de toename van ongeveer 2300 marktwoningen in de periode 2000-2009. Naast het vergroten van het aantal marktwoningen, wordt er ook een toename van het aantal grotere woningen (1600) beoogd ten koste van het aantal kleine woningen (2100).

In het plan zijn zeven projectclusters opgenomen. De Alliantie is bij vier van de zeven gebiedsgerichte projectclusters betrokken. In het Voorraadbeheerplan wordt enkele keren verwezen naar dit plan.

### **Fusie De Dageraad tot de Alliantie**

---

Een andere gebeurtenis die een rol speelde in de aanloop naar het voorraadbeheerplan is de fusie van de Dageraad tot de Alliantie in 2001. Een respondent legt de betekenis van de fusie voor de Indische Buurt uit:

*"Een belangrijk doel van de fusie kreeg gestalte in het investeringsplan Indische Buurt. De investeringskracht van de Alliantie is groter dan van de afzonderlijke corporaties. Dat gold zeker voor Amsterdam waar we een veel grotere opgave hadden dan middelen. Met name in het Gooi was dit andersom. Als we niet gefuseerd waren, hadden we het plan financieel niet op deze manier kunnen uitvoeren. Ten tweede was, omdat wij een regionale corporatie werden in de Randstad, ons kernpunt dat wij gingen investeren in kwetsbare wijken om die vitaal te maken. Daar paste de Indische Buurt, aan het begin van deze eeuw één van de kwetsbare wijken in Amsterdam, helemaal in. De Indische Buurt was eigenlijk de start van de Alliantie in termen van 'kijk eens, dit is wat de Alliantie doet met kwetsbare, moeilijke wijken."*

## § 5.5.2 Het opstellen van het Voorraadbeheerplan, beslissingen ten aanzien van de voorraad op wijkniveau

---

Parallel aan het stedelijk vernieuwingsplan van het stadsdeel was de Alliantie bezig met het opstellen van het voorraadbeheerplan Indische Buurt. Dit werd door de Alliantie zelf opgesteld, zonder inspraak van bewoners. Er is wel gezocht naar een georganiseerde bewonersstructuur in de Indische Buurt, maar deze was er niet. Er waren enkel een paar bewonerscommissies. Een respondent hierover:

*“We hebben geen extern bureau ingehuurd. Het is helemaal zelfstandig gebeurd. [...] Er is eerst een soort SWOT-analyse gemaakt. Vervolgens is op basis daarvan vastgesteld wat we daar zouden moeten willen en is dat uitgewerkt naar concrete ingrepen van plekken.”*

Het werd opgesteld in een periode waarin het denken over en de waardering van het stedelijk wonen omsloeg. Waar in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw veelal werd gekozen voor sloop-nieuwbouw van de vooroorlogse bouw, was nu “behoud en herstel” het devies. Hoewel de bouw- en woontechnische kwaliteit van deze bouw vaak te wensen overliet, werd deze vanwege de karakteristieke gevels gezien als de kracht van de Indische Buurt.

Het plan begint met een algemene beschrijving van de ontstaansgeschiedenis, de huidige woningvoorraad en woonomgeving en de bevolkingssamenstelling van de buurt. Vervolgens gaat het in op de woningmarktpositie van het bezit van de Alliantie in de buurt, waarin de positie wordt afgezet tegen de positie van Oud-West, Westerpark, Oost en de Pijp, omdat het woonmilieu, de stedenbouwkundige structuur en de woningvoorraad enigszins vergelijkbaar zijn. Er wordt geconcludeerd dat de woningmarktpositie achterblijft bij deze gebieden en dat de buurt een “schromelijk tekort heeft aan kwalitatief goede, ruime woningen, die geschikt zijn voor huishoudens die toe zijn aan een stap in hun wooncarrière”.

In het volgende hoofdstuk (4) van het plan worden de problemen en kansen van de wijk beschreven, gevolgd door de maatregelen om het doel van het plan, de wijk aantrekkelijk te maken voor zowel “starters”, “nieuwe stedelingen” als “blijvers”, te verwezenlijken.

Problemen zijn er op het gebied van een eenzijdig voorzieningenniveau, een lage populariteit van de huurwoningen, het negatieve imago, de “schrale” stadsvernieuwingsbouw en de grote groep bewoners met een zwakke sociaal-economische positie.

Kansen zijn onder meer de ligging (“behoorlijk centraal”), de culturele diversiteit, het maken van “broedplaatsen” voor startende ondernemers, de verkoop van woningen, de belangstelling voor het wonen in een stedelijk woonmilieu, de verbindingen met het openbaar vervoer en de aantakking op het stedelijke verkeersnetwerk, de onaangetaste stedenbouwkundige structuur, de architectonische details en het besloten karakter.

Er wordt een reeks van mogelijke maatregelen genoemd: kwaliteitsverbetering van zowel het casco als de binnenkant van de woning; differentiatie in woningtype, grootte, prijs en eigendom door samenvoegen, marktconform verhuren, splitsen en verkopen; sloop/nieuwbouw en upgrading van de stadsvernieuwingsbouw.

Wat opvalt, is dat de analyse zeer breed is en bijvoorbeeld ook ingaat op de stadsvernieuwingsbouw, op versterking van de economie en werkgelegenheid en op het belang van “sociale cohesie, maatschappelijke activering, scholing en onderwijs”, maar dat de ingrepen zich beperken tot fysieke maatregelen in het aangekocht bezit. Dit past bij de definitie van gebiedsgericht voorraadbeleid uit hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 5 van het voorraadbeheerplan wordt ingegaan op de concrete maatregelen die de Alliantie gaat inzetten om de transformatieopgave te bereiken. Uit de streefpercentages van het stadsdeel volgen indicatieve streefaantallen (zie tabel 22).

	segment	streef-percentage	streefaantal stadsdeel	gepland percentage	gepland aantal voorraad-beheerplan
sociaal	kernvoorraad	46,5 %	790	46 %	636
	ruim & bereikbaar	23,5 %	400	8 %	105
markt	markthuur	7,5 %	125	9 %	130
	koop	22,5 %	385	37 %	517
<b>totaal</b>		100 %	1700	100 %	1388

Tabel 22

Streefaantal versus gepland aantal woningen (exclusief bedrijfsruimten) (De Dageraad, 2002)

Vervolgens worden de labels toegekend aan de complexen. Dit gebeurt op basis van de kenmerken van de voorraad, zoals de technische staat, de ligging in de buurt en de woonkwaliteit van de woningen (WWS-punten). Een respondent licht toe:

*“Toen we het plan maakten, wilden we een mix van ingrepen: behoud en herstel, lichte en zware ingrepen, woningen verkopen en vergroten. Aan het begin hebben we daar een bepaalde verhouding voor bedacht en toen zij we gaan bekijken waar we wat gaan doen.”*

Het resultaat van de labeling is te zien in tabel 23.

LABEL	Aantal vhe met label	Aantal vhe na ingreep
BROEDPLAATS	17	17
HANDHAVEN	32	32
HANDHAVEN MADURA	10	10
HANDHAVEN-PLUS MADURA	1	1
OPWAARDEREN	433	433
OPWAARDEREN MADURA	80	80
OPWAARDEREN KOOP MADURA	199	199
RENOVEREN	136	136
RENOVEREN KOOP MADURA	19	19
RENOVEREN-PLUS MADURA	118	118
SAMENVOEGEN SOCIAAL	87	44
SAMENVOEGEN MARKT	102	53
SAMENVOEGEN MARKT3	45	15
SAMENVOEGEN MARKT KOOP	8	5
SAMENVOEGEN MADURA	67	35
SAMENVOEGEN-PLUS MADURA	25	11
SAMENVOEGEN EXTRA MADURA	16	8
SLOOP/NIEUWBOUW	294	196
WOONWERK	32	16
WOONWERK MADURA	16	8
TOTAAL	1737	1436

Tabel 23

Voorraadbeheerplan Indische buurt: labels, aantallen en uiteindelijk aantal vhe (incl. bedrijfsruimten) (De Dageraad, 2002)

Opmerkelijk is dat er een transformatieopgave wordt genoemd met de beoogde differentiatie, maar dat deze opgave op blz. 23 op de volgende manier wordt genuanceerd:

*“Het is echter niet zozeer van belang hoe de circa 1700 woningen uit het voorraadbeheerplan over de diverse segmenten zijn verdeeld; uiteindelijk moet het totale Dageraadbezit in Zeeburg – momenteel ruim 3200 woningen – aan de transformatieopgave voldoen”.*

In het overige bezit in Zeeburg is de verhouding sociaal-markt 87%-13%, dus om de gewenste differentiatie van 70-30 voor heel Zeeburg te behalen, moet de ingreep in het aangekocht bezit dus veel steviger zijn (aangenomen dat er in het overig bezit geen ingrepen zijn). Dit blijkt ook uit tabel 22. Na de geplande ingreep zit nog maar 53% van het aangekocht bezit in het sociale segment.

Een respondent nuanceert de verdeling 70-30 als volgt:

*“Als jij mij een formule kan geven die objectief aangeeft dat het 70-30 moet zijn, dan is dat heel fijn. [...] We waren van mening dat er een bepaalde mate van commercieel in zo'n buurt, meer vrije sector en koop, moest zijn. Dan is het handig dat je daar vooraf een getal voor bedenkt. Daar kun je op terugkomen als je wil weten hoeveel bezit er is, waar je ingrepen kan doen en of dat voldoende is.”*

In het voorraadbeheerplan worden de doelen (streefcijfers) dus op een hoog schaalniveau gesteld (stadsdeel Zeeburg), maar de maatregelen zijn beperkt tot het segment aangekocht bezit dat zich in het noordelijk deel van de Indische Buurt bevindt. Wat de uiteindelijke differentiatie op dit lagere schaalniveau is, wordt niet duidelijk.

Hoewel duidelijk de nadruk ligt op de maatregelen ten aanzien van de woningvoorraad, komen ook de economische peiler (hoofdstuk 6) en de openbare ruimte (hoofdstuk 7) aan bod. Ingrepen zijn gericht op het op peil houden van de bedrijfsruimten, het creëren van broedplaatsen en woonwerkcombinaties in voormalige winkel- en bedrijfsruimten, de herinrichting van binnenterreinen en het realiseren van parkeervoorzieningen.

In de laatste hoofdstukken van het voorraadbeheerplan wordt aandacht besteed aan het overgangsbeheer tijdens de uitvoering van de vernieuwing, aan de communicatie en bewonersbegeleiding, aan de investeringen en risico's die met het plan gemoeid zijn en aan de organisatie en de werkwijze van de uitvoering van de plannen.

### § 5.5.3 Samenwerken met het stadsdeel, het eerste convenant

---

In maart 2002, net voor de stadsdeelraadsverkiezingen, wordt er een raamovereenkomst tussen het stadsdeel en de Alliantie gesloten die loopt tot 2005. De reden is om steun van het stadsdeel te krijgen voor de plannen van het voorraadbeheerplan:

*“[T]oen dit [voorraadbeheer]plan vastgesteld moest worden in 2002, vond onze directie het heel mooi, maar ze wilde het eigenlijk alleen uitvoeren als er van het stadsdeel ook commitment was dat ze niet alleen zouden faciliteren in het verlenen van vergunningen, maar ook een maatschappelijk programma zouden ontwikkelen. Zij wilden daar een convenant over afsluiten.”*

In dit convenant werd het Werelds Wonen geïntroduceerd, waarbij particuliere eigenaren een kleine subsidie kregen om hun panden op te knappen, te splitsen en te verkopen, waarbij het stadsdeel toezeggingen deed over investeringen in de openbare ruimte en waarbij een sociaal investeringsprogramma (SIIB) werd opgetuigd om de sociale positie van bewoners te verbeteren.

#### § 5.5.4 Uitvoeren voorraadbeheerplan, beslissingen op projectniveau

---

In 2003 werd het eerste experimentele project in de Balistraat gestart. Het project behelsde twintig bestaande woningen in vijf panden. Door samenvoeging zouden vijftien woningen resterend, waarvan er vijf na ingreep zouden worden verkocht (label samenvoegen koop). Drie woningen waren bestemd voor de primaire doelgroep (label samenvoegen sociaal), twee voor het middensegment (label samenvoegen markt) en bij vier woningen werd via een wijziging in de plattegrond het interieur aangepakt (label renoveren). Bij één woning werd, omdat het interieur al was opgeknapt, alleen het casco aangepakt (label handhaven).

Naar aanleiding van dit eerste project werd er een aantal veranderingen in het proces doorgevoerd. Ten eerste werd er besloten om bij ieder project een architect in te schakelen. Deze beslissing wordt aldus toegelicht:

*“Er was gedacht, een gerenoveerde woning kunnen we ongeveer zo doen. Dan pakken de projectleiders binnen de organisatie het op. Die gaan het voorbereiden, plattegronden worden gemaakt, technisch gezien. Maar in de praktijk bleek dat [...] er meer kwaliteit in de voorbereiding nodig was. Dus er gingen soms dingen mis: woningen die niet goed ingemeten waren, we kwamen erachter dat die gerenoveerde woning niet was wat bewoners wilden en dat, al lijken die panden op elkaar, er toch weer specifieke kenmerken zijn waar je op in moet spelen. Op een gegeven moment weet je dat je verticaal en horizontaal kunt samenvoegen en dat je de derde verdieping met de zolder kunt samenvoegen, maar de manier waarop kan per project verschillen. Dus toen hebben we besloten dat we bij samenvoegingen architecten willen inhuren.”*

Ook de manier waarop met de bewoners werd omgegaan, wijzigde. Het voorraadbeheerplan resulteerde in een schema van woningen die samengevoegd of opgewaardeerd werden. Medewerkers van bewonerszaken deden huisbezoeken om te vragen wat de bewoners wilden. Bewoners werden dus alleen individueel benaderd. Bij een van de eerste projecten (samenvoegen) reageerden bewoners dat ze de woningen in de huidige vorm wel prima vonden. Ze hingen zelfs affiches op de ramen met “wij zijn tegen” en spraken in op de vergadering van de stadsdeelraadscommissie Ruimtelijke Ordening en Beheer (ROB) (Manders, 2003).

Naar aanleiding van deze signalen besloot de Alliantie dat bij ieder project de bewoners via een bewonersplatform de gelegenheid moesten hebben om mee te praten. De Alliantie presenteerde de uitgangspunten die uit het voorraadbeheerplan kwamen op een bewonersavond. Vervolgens werd er onder de bewoners door medewerkers bewonerszaken individueel onderzoek gedaan of die uitgangspunten haalbaar waren; hoeveel huishoudens willen weg, hoeveel willen blijven, welke woningen willen de blijvers? Daarna werd het plan verder uitgewerkt met een architect en met het bewonersplatform. Bewoners hadden zo dus invloed op de plattegrond. Ook andere factoren speelden een rol bij de manier waarop bewoners werden betrokken. In de woorden van een respondent:

*“Dat bewoners meer ruimte kregen in de planvorming kwam ook doordat de gebiedsmanager uit het opbouwwerk kwam en vanuit die achtergrond de aandacht voor bewonerswensen meenam naar de Alliantie. De ruimte was er daarnaast ook doordat er relatief veel bewoners waren die eieren voor hun geld kozen. Ze prefereerden een urgentiestatus en een verhuiskostenvergoeding.”*

### § 5.5.5 Samenwerken met stadsdeel en corporaties, het tweede convenant

---

Na 2005 werd de aanpak verbreed, omdat de Alliantie zag dat ze alleen niet voldoende voor de hele buurt kon betekenen. Een respondent licht dit toe:

*“[A]ls je het over de totale buurt hebt, beslaan wij maar een deel van de buurt. We wisten dat Ymere ook met allerlei investeringen bezig was, maar dat de grootste eigenaar, Eigen Haard, niet erg opschoot. Als Eigen Haard nu ook niet in het programma meegaat, [...] dan krijg je op een gegeven ogenblik een succesvol deel van de buurt en een deel van de buurt dat steeds verder achterblijft. En dan bereik je op de schaal van de stad en de wijk niet wat je beoogt. Je moet verder kijken dan je eigen bezit.”*

Kort na de deelraadverkiezingen in 2006 wordt door de drie corporaties een aanbod gedaan aan het stadsdeel middels het investeringsbod *Kiezen voor de Indische Buurt* (de Alliantie Eigen Haard en Ymere, 2006):

*“Wij zijn met Ymere en Eigen Haard om tafel gaan zitten. ‘wij willen door en wat willen jullie?’ Kunnen wij niet tegen het stadsdeel zeggen: ‘wij hebben 130 miljoen, wat hebben we met zijn drieën?’ Dan doen we een bod, een offer you can’t refuse. Dat is ons gelukt.”*

In het bod geven de corporaties aan welke investeringen ze voor hun rekening willen nemen. Ze tonen de gezamenlijke inzet op het gebied van de differentiatie van de corporatievoorraad in de Indische Buurt en formuleren hun verwachtingen van het



stadsdeel: “condities om ons eigen werk goed te doen”, “principe straatje volgt huisje” en “afspraken over het sociaal domein”. Na lang onderhandelen volgt hieruit op 11 juli 2007 het convenant “Vernieuwing Indische Buurt 2007-2010”. Met dit convenant werd de aanpak van de Indische Buurt verbreed naar de hele Indische Buurt en wordt sterker ingezet op de sociale peiler.

De volgende tabel (24) laat zien dat met de beoogde transformatie wordt bijgedragen aan de ambitie om voor meer grotere en duurderde woningen te zorgen. De totale afname aan huurwoningen is het gevolg van samenvoegingen, sloop-nieuwbouw en verkoop.

WWS oppervlak	Huurklasse					Totaal
	< € 386	< € 508	< € 604	< € 880	> € 880	
tot 60 m <sup>2</sup>	-1714	118	-1	0	0	-1597
60 t/m 80 m <sup>2</sup>	-83	-60	9	38	0	-96
meer dan 80 m <sup>2</sup>	-2	123	134	120	167	542
<b>Totaal</b>	<b>-1799</b>	<b>181</b>	<b>142</b>	<b>158</b>	<b>167</b>	<b>-1151</b>

Tabel 24

Beoogde verandering in huurvoorraad corporaties in de Indische Buurt na transformatie tussen 1-1-2006 en 1-1-2011 (Stadsdeel Zeeburg, Stichting de Alliantie Amsterdam, Woningstichting Eigen Haard, en Woningcorporatie Ymere, 2007), eigen bewerking

Onderdeel van de afspraken van het convenant is het oprichten van een projectorganisatie met een stuurgroep, programmaoverleg en een aantal werkgroepen. De stuurgroep bestaat uit de directieleden van de woningcorporaties, de stadsdeelwethouder en een onafhankelijke projectleider die gezamenlijk is bekostigd en aangesteld. Deze projectleider is ook voorzitter van het programmaoverleg waarin verder de drie gebiedsmanagers van de corporaties zitting hebben. Werkgroepen worden naar behoefte ingesteld voor de uitvoering van specifieke projecten (Stadsdeel Zeeburg *et al.*, 2007).

De rol van de onafhankelijke procesmanager was belangrijk, aldus een respondent:

*“Die heeft heel veel gedaan. Met-de-benen-op-tafelsessies met de bestuurders en ook inhoudelijke sessies. Hij heeft er veel in geïnvesteerd dat er wat gesmeed werd [...]. Hij heeft echt gewerkt aan dat vertrouwen dat onderling is gegroeid. Ik denk dat daardoor nu wel een goede samenwerking tot stand is gekomen.”*

Ook werd in 2007 de Indische Buurt-West (als onderdeel van de “wijk” Amsterdam-Oost) aangewezen als Vogelaarwijk. Het wijkactieplan dat als gevolg hiervan opgesteld werd, maakte duidelijk dat dit plan additioneel was op het convenant en vooral gericht was op extra sociale investeringen. Armoede wordt benoemd als grootste probleem

van de Indische Buurt. Speerpunten zijn de “Aanpak Achter de Voordeur”, “Verbetering van de Werkgelegenheid” en de “Verbetering van het Pedagogisch Klimaat” (Stadsdeel Zeeburg, 2007). Een respondent licht deze ontwikkeling toe:

*“[L]angzaam verkleurde het veel meer naar een wijkaanpak waarin je vooral de bewoners van de Indische Buurt centraal nam en de problemen in de Indische Buurt en ging sturen op die leefbarometer om te kijken wat onze ambities waren. Daar is natuurlijk ook de verkleuring van het bezit een belangrijke voorwaarde, maar het ging veel verder. Het ging ook over sociaal-maatschappelijke problemen en werkloosheid.”*

In 2010 fuseert het stadsdeel Zeeburg met Oost-Watergraafsmeer en loopt het convenant af. Als vervolg op het convenant wordt er een hoofdlijnenakkoord gesloten waarin de aanpak grotendeels wordt voortgezet. Onder invloed van de economische (en woningmarkt)crisis wordt echter een aantal gebiedsontwikkelingen in de ijskast gezet. Dit hoofdlijnenakkoord wordt wederom voorafgegaan door een gezamenlijk bod. Dit bod gaat over heel het stadsdeel Oost en wordt gedaan door zes corporaties (de Alliantie *et al.*, 2009).

---

## § 5.6 Analyse: gehanteerde elementen van planning

---

In de vorige paragraaf is een chronologische beschrijving gegeven van het proces ten aanzien van de vernieuwing van de Indische Buurt. In deze paragraaf wordt dit proces geanalyseerd aan de hand van de concepten uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Er wordt ingegaan op de gehanteerde elementen van planning bij de totstandkoming van de verzameling van (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad in de Indische Buurt.

Per element wordt eerst een korte omschrijving gegeven van het element. Dan wordt nagegaan in welke fase deze in het planningsproces voor de Indische Buurt voorkomt.

## § 5.6.1 Rationele planningselementen

---

### Rationele actor: beleidsmedewerker /-afdeling/specialist

---

Bij de rationele planningsbenadering zijn de planners vooral “experts”, zoals (externe) adviseurs en beleidsmedewerkers. Bij de Alliantie was de beleidsafdeling betrokken bij de analyse in het kader van het voorraadbeheerplan. Het voorraadbeheerplan werd echter niet enkel door “specialisten” opgesteld, maar ook door anderen binnen de Alliantie. Ook op projectniveau werden experts bij het proces betrokken, zoals de architect of de makelaar.

### Rationele kennis: objectieve kennis/feiten

---

In de rationele planningsbenadering worden activiteiten onderbouwd met objectieve kennis. Bij de Alliantie was vooral technische informatie (bijvoorbeeld over de staat van de funderingen) belangrijk, zowel in de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan als bij de uitvoering van de projecten:

*“[W]e hebben funderingsonderzoek laten doen. Dat kun je op een aantal manieren doen. Overal putjes graven is bij een plan op deze schaal een beetje ingewikkeld, maar toch wil je voldoende informatie. Het bureau wat het onderzoek deed, kon niet altijd even duidelijk aangeven hoe lang de fundering nog mee kon. Dat was lastig. Wij wisten dat we het op een aantal plekken echt tegen zouden komen. Als je funderingsherstel pleegt dan kun je constructies wijzigen en daar het dure deel van het programma realiseren. Dat is wel zo efficiënt. In het proces was het niet altijd even makkelijk om daar een goed oordeel over te krijgen.”*

Bij de SWOT-analyse die in het kader van het voorraadbeheerplan werd gemaakt, is gebruik gemaakt van “statistische gegevens, kwalitatief en kwantitatief, en van technisch onderzoek”. In het plan worden bijvoorbeeld gegevens van de dienst onderzoek en statistiek, van de Amsterdamse federatie van woningcorporaties (AFWC) en van het kadaster gebruikt over de verdeling van de woningvoorraad en de opbouw van de bevolking. Informatie uit het aanbodmodel wordt gebruikt om een beeld te krijgen van de “tekortkomingen van het huidige woningaanbod”.

### Rationele activiteit: analyseren

---

In de rationele planningsbenadering worden alternatieve middelen om de geformuleerde doelen te bereiken tegen elkaar afgewogen. Voornaamste activiteit is het analyseren van informatie. Deze activiteit werd bij de Alliantie vooral bij de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan ontplooid. In het voorraadbeheerplan wordt op basis van verzamelde informatie een SWOT-analyse gemaakt. Doelen (de transformatieopgave) worden geformuleerd die leiden tot het formuleren van verschillende ingrepen in de woningvoorraad. Vervolgens worden deze ingrepen verdeeld over de voorraad. Een respondent verwoordt het proces en de functie van het opstellen van het voorraadbeheerplan als volgt:

*“Het is een structurele manier om te analyseren en vast te stellen wat je zou moeten doen en hoe je dat zou moeten doen. Die functie heeft het heel duidelijk gehad. Op het moment dat je het hebt opgeschreven, kun je vrij duidelijk uitleggen waarom je daartoe bent gekomen. Die rol heeft het onderzoek naar de positie en de sterke en zwakke punten van de buurt. Dat is vervolgens uitgewerkt. Dat proces zorgt er in ieder geval voor dat je redelijk goed hebt nagedacht wat je wilt doen en dat ook beter kunt uitleggen en kan motiveren.”*

De laatste zin van bovenstaand citaat geeft aan dat deze rationele activiteit ook de functie heeft van bewustwording (nadenken wat je wilt) en om gebruikt te worden in de communicatie met anderen (uitleg en motivatie) en daarmee gekoppeld is met andere planningselementen en -benaderingen.

### Rationeel doel: optimale oplossing

---

Bij de rationele planningsbenadering is het doel om tot een optimale oplossing te komen voor problemen die gesignaleerd worden. Door alternatieven (verschillende labels) tegen elkaar af te wegen, werd het voorraadbeheerplan Indische Buurt geoptimaliseerd, afhankelijk van de eigenschappen van de aanwezige voorraad (bijvoorbeeld de staat van de funderingen). Ook het experimentele karakter van de eerste projecten zorgt voor optimalisatie van het plan.

## § 5.6.2 Incrementele planningselementen

---

### **Incrementele actor: (niet gespecificeerd)**

---

Binnen de incrementele planningsbenadering is de functie of positie van de actor niet gespecificeerd (zie hoofdstuk 2).

### **Incrementele kennis: ervaring van actoren**

---

Kennis in de incrementele benadering betreft kennis die is gebaseerd op de persoonlijke kennis en ervaring van de betrokken professionals. Bij de Alliantie werd bijvoorbeeld bij de uitvoering op projectniveau de expertise die de afdeling verkoop had opgebouwd over de lokale woningmarkt gebruikt om beslissingen te onderbouwen. Ook leidden de experimenten met de labels tot ervaring bij de betrokken actoren binnen de Alliantie. Deze ervaring is gebruikt voor andere projecten. Op basis van dit experiment is bijvoorbeeld de keuzemogelijkheid voor een opwaardeerpakket (in plaats van ingrijpende renovatie) verdwenen.

### **Incrementele activiteit: kleine stappen en aanpassen**

---

Binnen de incrementele planningsbenadering zijn de belangrijkste activiteiten het aanpassen van bestaande strategieën aan veranderende omstandigheden en het herhalend zetten van kleine stappen in de juiste richting. Bij de Alliantie gebeurde dit vooral gedurende de uitvoering van het voorraadbeheerplan. Het voorraadbeheerplan werd in deze fase aangepast op basis van nieuwe informatie over bijvoorbeeld regelgeving of vragen uit de buurt. Ook is het doorzetten en wijzigen van afspraken uit het eerste convenant naar het tweede en derde convenant een voorbeeld van een incrementele activiteit. De hoofdrichting en het hoofddoel bleven bestaan. Tot slot is het voorraadbeheerplan een keer herijkt, omdat de kwaliteit van de funderingen niet goed in beeld was. Er waren meer panden waar de fundering, bij nader inzien, moest worden hersteld. Deze herijking valt ook onder het aanpassen van bestaande strategieën aan veranderende omstandigheden.

### **Incrementeel doel: voldoende oplossing**

---

Het doel van incrementele planning is om voldoende oplossing (niet de optimale of beste oplossing) te hebben voor de problemen die de aanleiding zijn van het plan waarover overeenstemming is tussen de planners. Over de oplossingsrichting van het

voorraadbeheerplan Indische Buurt was overeenstemming tussen een brede groep medewerkers die betrokken waren bij het opstellen van het voorraadbeheerplan. Wat de betrokkenen van deze oplossing vonden, “voldoende” of optimaal, is niet bekend.

### § 5.6.3 Politieke planningselementen

---

#### Politieke actor: leider (en begunstigde)

---

Bij de politieke planningsbenadering zijn de belangrijkste actoren “leiders” met macht. Binnen de Alliantie was de leidende actor de manager Oost die integraal verantwoordelijk was voor het voorraadbeheerplan Indische Buurt. Extern had de stuurgroep met de wethouder en de directeuren van collegacorporaties een leidende rol.

#### Politieke kennis: selectief/strategisch

---

In de politieke planningsbenadering wordt kennis selectief of strategisch ingezet. In de Indische Buurt werd informatie niet altijd gedeeld met anderen. Het stadsdeel was bijvoorbeeld niet op de hoogte van de onderhoudstoestand van de corporatiecomplexen. Ook waren er bijvoorbeeld afspraken met de wethouder over de achtervang van de Timorpleinschool waar Ymere niet van op de hoogte was.

#### Politieke activiteit: onderhandelen/uitruilen

---

De activiteiten in de politieke benadering bestaan voornamelijk uit het (één op één) uitruilen van belangen en posities. Binnen het voorraadbeleidsproces van de Indische Buurt werd meerdere malen een “bod” gedaan. Het voorraadbeheerplan van de Alliantie werd als bod gebruikt naar het stadsdeel. Deze strategie werd (gezamenlijk met Ymere en Eigen Haard) herhaald om tot het tweede en derde convenant te komen. Over het bod (en de tegenprestatie) werd intensief onderhandeld met het stadsdeel. Het was een kwestie van overtuigen. Een respondent vertelt:

*“De Dageraad wil 130 miljoen gulden in die wijk steken, maar alleen als wij prestatieafspraken maken met het stadsdeel dat er in de openbare ruimte en in onderwijs wordt geïnvesteerd. Kortom, dat er ook sociaal-economische programma-afspraken worden gemaakt. Daar hebben we, denk ik, wel anderhalf jaar over moeten doen. Want dan heb je te maken met het primaat van de politiek.”*

Resultaten werden ook bereikt door “mee te bewegen” door bijvoorbeeld de achter-de-voordeur-aanpak mee te financieren. Een respondent licht toe:

*“Sociale investeringsprogramma’s waren toen, het was een iets andere tijd, heel ingewikkeld. In die zin was het ook een dilemma, hoe ver ga je er in mee? Waar zeg je: ‘ja, jongens, als jullie daarin niet mee willen, dan houdt het voor ons ook op’? Waar heb je natuurlijk toch een eigenstandige verantwoordelijkheid? Dat heeft ons heel veel tijd en energie gekost.”*

#### **Politiek doel: steun van “machtige” spelers**

---

Bij de politieke planningsbenadering is het doel om voldoende steun van machtige spelers te krijgen (coalitievorming). Binnen de Indische Buurt was bijvoorbeeld de stadsdeelvoorzitter zo’n machtige speler. Hij toetste de plannen van de woningcorporaties aan de uitgangspunten van het convenant. Indien hij niet tevreden was met een plan, omdat niet alle ingrediënten van het convenant aanwezig waren, kon hij dreigen een vergunning niet te verlenen. Het was dus voor de Alliantie zaak om de steun van de stadsdeelvoorzitter te hebben.

### **§ 5.6.4 Collaboratieve planning**

---

#### **Collaboratieve actor: stakeholders**

---

In de collaboratieve planningsbenadering zijn (interne of externe) stakeholders de planners. Binnen het voorraadbeleidsproces van de Indische Buurt waren verschillende fasen waarin stakeholders gezamenlijk om de tafel zaten om beslissingen te nemen ten aanzien van de woningvoorraad. In de fase waarin het Voorraadbeheerplan werd opgesteld was het de interne groep die betrokken was bij het opstellen van het voorraadbeheerplan. In de fase van het eerste convenant waren het de Alliantie en het stadsdeel gezamenlijk De belangrijkste actoren. In de fase waarin de projecten werden uitgevoerd werden de gezamenlijk beslissingen genomen in overleg met het bewonersplatform en de architect. In de fase van het tweede convenant ging de samenwerking in de projectgroep en stuurgroep.

### **Collaboratieve kennis: lokale kennis**

---

In de collaboratieve planningsbenadering wordt beleid gebaseerd op praktische kennis over de lokale situatie binnen de lokale wijkgemeenschap. Bij het opstellen van het voorraadbeheerplan Indische Buurt werd gebruik gemaakt van lokale kennis binnen de Alliantie. Een medewerker van de Alliantie verwoordt dit zo:

*“Het plan werd voorbereid met een brede betrokkenheid van mensen, dus zowel intern, de afdeling strategie, de afdeling techniek. Dus niet stand alone [...], maar echt vanuit de breedte. Denk mee, lever input en deel met ons de visie.”*

Op projectniveau werden bewoners binnen de bewonersplatforms betrokken bij het ontwerpen van de woningplattegronden en brachten ze hun kennis in. Een respondent noemt een aantal concrete vragen die ter sprake kwamen:

*“Wat vinden we van die tekeningen? Keukens voor of achter? Slaapkamers voor of achter? Zijn er voldoende slaapkamers, zijn ze groot genoeg? Is er nog bergruimte?”*

Ook kwam er op projectniveau bijvoorbeeld informatie van de afdeling verhuur over de huidige verhuursituatie, bijvoorbeeld tijdelijke verhuur en specifieke beheerproblemen.

### **Collaboratieve activiteit: overleggen en samenwerken**

---

In de collaboratieve planningsbenadering is de voornaamste activiteit het overleggen en samenwerken met anderen. In elke fase werd overlegd en samengewerkt. Het opstellen van het Voorraadbeheerplan ging in overleg met veel interne stakeholders. Het overleg met de bewoners van de Indische Buurt (op projectniveau) kwam op gang na protesten van bewoners. Er werden per project bewonersplatforms opgericht waarin mensen de gelegenheid kregen om mee te praten. Voor dat overleg met de bewonersplatforms werd een vaste structuur ingesteld. Een respondent licht toe:

*“Onze uitgangspunten presenteren we aan de bewoners. Dan gaan we bewonersonderzoek doen om te kijken of de uitgangspunten haalbaar zijn. Willen redelijk wat mensen weg, zodat je kan samenvoegen? En wat voor huishoudens willen terugkeren? Kan je daar passende woningen voor bieden? Dan kijk je dus of je de uitgangspunten kunt uitvoeren. Vervolgens ga je het plan verder uitwerken, met een architect die verschillende mogelijkheden onderzoekt, maar ook met een bewonersplatform. Dan hebben zij de mogelijkheid om invloed te hebben op het plan, op de plattegronden en je kunt ook zo'n bewonersonderzoek er in meenemen.”*

De samenwerking met het stadsdeel en de andere corporaties was gefocust op het delen van ambities en visies:



*“Alles heeft zijn eigen tempo. Dat was ook het idee van het convenant. We inventariseren wat de ambities en de visies zijn en vervolgens splitsen we het in kwadranten en iedereen kan daar in zijn eigen tempo aan werken. Als je maar wel weet wat het eindplaatje is. Ik geloof heilig in dit soort aanpakken, dat je met elkaar een standpunt hebt waar we uiteindelijk naar toe willen roeien. En dat vervolgens iedereen op zijn eigen tempo roeit. Maar wel dezelfde kant uit, met hetzelfde eindplaatje in zijn achterhoofd.”*

#### **Collaboratief doel: consensus**

---

Het doel van collaboratieve planning is om tegemoet te komen aan de wensen van alle stakeholders zodat er consensus is over het plan. Binnen de Alliantie was er consensus over het voorraadbeheerplan. Op projectniveau probeerden de bewonersplatforms om tot consensus te komen.

### **§ 5.6.5 Maatschappelijke planning**

---

#### **Maatschappelijke actor: ondervertegenwoordigden en hun “advocaat”**

---

Bij maatschappelijke planning zijn de belangrijkste actoren actie- / belangengroepen die niet worden betrokken bij het reguliere planningsproces. Binnen het voorraadbeleidsproces was één van de weinige bewonerscommissies die er in de Indische Buurt waren het niet eens met de plannen voor ingrijpende renovatie van hun complex. Dit was voordat het “systeem” van bewonersplatforms was ontstaan.

#### **Maatschappelijke kennis: inhoudelijke argumenten**

---

Bij maatschappelijke planning worden inhoudelijke en/of juridische argumenten gebruikt om plannen te beïnvloeden. De actievoerende bewoners in de Indische Buurt voerden aan dat ze naar tevredenheid woonden. Argumenten waren verder vooral gericht op het proces: de noodzaak van renovatie was niet aangetoond en bewoners hadden geen inzage in de plannen. Uit een verslag van een vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening en Beheer van 23-10-2003:

*“Oktober 2002 bereikten ons de eerste geruchten over een op handen zijnde, ingrijpende renovatie. Wat toen volgde was een schimmige zoektocht naar de plannen van de Dageraad, waarin wij tot op vandaag nog steeds geen inzage hebben gekregen.”*

### Maatschappelijke activiteit: ontwikkelen van alternatieve plannen en bestrijden, opponeren van huidige plannen

Bij de maatschappelijke planningsbenadering is de belangrijkste activiteit het ontwikkelen van alternatieve plannen en het opponeren van de huidige plannen. Binnen de Indische Buurt hingen ontevreden bewoners affiches op tegen de plannen en spraken in op raadsvergaderingen.

### Maatschappelijk doel: beïnvloeding bestaande plannen

Bij maatschappelijke planning is het doel om (door actie) bestaande plannen te beïnvloeden. Binnen de Indische Buurt werd naar aanleiding van de protesten van bewoners het proces van de Alliantie aangepast.

## § 5.6.6 Overzicht elementen per fase

In de onderstaande overzichtstabel (tabel 25) staat per fase welke elementen dominant waren.

	Fase I opstellen VBP	Fase II eerste convenant	Fase III uitvoering pro- jectniveau	Fase IV samenwerking tweede cove- nant
Rationele actor: expert	0	-	0	-
Rationele kennis: objectief	+	-	0	-
Rationele activiteit: analyseren	+	-	-	-
Rationeel doel: optimale oplossing	+	-	0	-
Incrementele kennis: persoonlijk	-	-	0	-
Incrementele activiteit: aanpassen	0	+	+	+
Incrementeel doel: voldoende oplossing	-	-	-	-
Politieke actor: leider	0	0	-	+
Politieke kennis: selectief	-	0	-	0
Politieke activiteit: uitruilen	-	+	-	+
Politiek doel: steun machtige spelers	-	+	-	+

Collaboratieve actor: stakeholders.	0	+	0	+
Collaboratieve kennis: Lokaal	0	-	0	-
Collaboratieve activiteit: overleggen	0	+	+	+
Collaboratief doel: consensus	0	-	0	-
Maatschappelijke actor: ondervertegenwoordigden	-	-	0	-
Maatschappelijke kennis: argumenten	-	-	0	-
Maatschappelijke activiteit: alternatieven maken	-	-	0	-
Maatschappelijk doel: beïnvloeding bestaande plannen	-	-	0	-

Tabel 25

*Aanwezigheid planningselementen (+ = meest voorkomend, 0 = aanwezig, maar niet dominant, - = niet aangetroffen)*

## § 5.7 Sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces

In deze paragraaf worden de sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces vergeleken aan de hand van de criteria uit paragraaf 2.2.2.

### § 5.7.1 Public interest

Hoe wordt binnen het proces rekening gehouden of omgegaan met het algemeen belang? Het algemeen belang kan hier worden gezien als het "belang van de buurt", feiten of omstandigheden die voor iedereen in de buurt van belang te zijn. Maatregelen in het algemeen belang zijn bijvoorbeeld de verbetering van de openbare ruimte, een goed voorzieningenaanbod en verhoging van de veiligheid. Dit zijn maatregelen op buurtniveau. De ingrepen in de voorraad zijn in eerste instantie in het belang van de woningcorporatie, als eigenaar, en in het belang van de bewoner. Ze zijn hooguit indirect in het belang van de buurt, doordat bijvoorbeeld de samenstelling van de bevolking of de uitstraling van de gebouwen verandert.

Binnen het proces werd in de onderhandelingen met het stadsdeel gezocht naar een gedeeld belang, naar een gedeelde ambitie:

*“Het was iedere keer zoeken naar onze gemeenschappelijke noemers, waar hebben we een gemeenschappelijk belang en hoe doen we dat dan?”*

Deze gedeelde ambitie was er. Daar zat, aldus een respondent, geen licht tussen. Dat kwam ook omdat de Alliantie de middelen had om die ambitie waar te maken en om mee te bewegen met het stadsdeel. Het resultaat van de onderhandelingen met het stadsdeel was dat er ook maatregelen in het algemeen belang (het aanpakken van de openbare ruimte, veiligheid en voorzieningen), werden genomen en vastgelegd in het convenant.

Het algemeen belang werd verder bewaakt door het stadsdeel. De stadsdeelvoorzitter sprak de corporaties aan op achterstallig onderhoud en op de manier waarop ze met bewoners omgingen. Ook de raad hield in de gaten of het algemeen belang werd gediend. Zo werden woningen uit het voorraadbeheerplan al vanaf drie tot vier jaar voor de geplande start van de uitvoering verhuurd aan buitenlandse studenten. Op aandringen van de raad (en de dienst Wonen) werd deze termijn, conform de regels, teruggeschroefd naar twee jaar.

## § 5.7.2 Human dimension

---

Het planningproces kan subjectief of objectief zijn; respectievelijk wel of geen aandacht besteden aan persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen (*human dimension*).

Rekening houden met persoonlijke overwegingen gebeurde vooral op projectniveau met de individuele bewonersbezoeken waar de woonwensen van de bewoners werden geïnventariseerd en in de gesprekken met de bewonersplatforms. Zo wensten de bewoners bijvoorbeeld het behoud van karakteristieke elementen, zoals houten paneeldeuren en brede plinten en plafondlijsten in de woning. In eerste instantie ging de Alliantie daar wel in mee, maar vlak voor de uitvoering wilde ze dat vanwege budgetredenen schrappen. Uiteindelijk is er een compromis uitgekomen waarin op de benedenverdieping in de woonvertrekken wel, maar in de slaapvertrekken de karakteristieke elementen niet behouden zouden blijven.

Door middel van de huis-aan-huisbezoeken werden specifieke, individuele problemen gesignaleerd en aangepakt. Individuele bewoners werden “ruime keuzemogelijkheden” geboden, zoals: “een goedkope en kleine huurwoning met alleen casco-verbetering of ook geriefsverbetering tegen een wat hogere huurprijs, kopen of huren”.

Er is een sociaal plan waarin de bewoners een terugkeergarantie krijgen. Ook wordt er aandacht besteed aan het feit dat veel bewoners allochtoon zijn. Er is gezocht naar manieren om allochtonen te bereiken. De huis-aan-huisbezoeken zijn hiervan een uitkomst.

### § 5.7.3 Feasibility

---

*Feasibility* gaat over de uitvoerbaarheid van het planningproces. In de case is er een aantal factoren die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van het proces. Tijdens de uitvoering op projectniveau is een belangrijke factor dat er ruimte was om in te spelen op individuele bewonerswensen. Dit werd mede mogelijk gemaakt door de functie van gebiedsontwikkelaar. Een respondent legt uit hoe een gebiedsontwikkelaar dit doet:

*"[...] Gebiedsontwikkelaars zijn technisch opdrachtgever van de projecten, en tegelijkertijd verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke participatie. [...] Omdat dat in één persoon zit, kun je dat gebruiken voor het ontwikkelen van je plan. Als je merkt dat de architect goede mogelijkheden voor de panden ontdekt, dan heb je ergens in je achterhoofd de uitkomsten van het bewonersonderzoek. Misschien kunnen we daar dan een anderhalve samenvoeging maken, zodat bewoners naar net iets grotere woning doorschuiven, zodat we alle andere woningen kunnen samenvoegen."*

Ook hielp mee dat de wijk, zeker in de beginperiode van de plannen, niet populair was en dat veel bewoners met een urgentieverklaring en verhuiskostenvergoeding bereid waren te verhuizen:

*"In de Indische Buurt waren relatief veel mensen die zeiden: 'ik ben hier gekomen omdat ik hier sneller een woning kon krijgen. Als ik nu met voorrang op een mooie plek kan wonen, graag'. Wij konden ook makkelijk zeggen: het lukt ons wel om de plannen aan te passen aan de mensen die terug wilden keren."*

Daarnaast was bij het opstellen van het Voorraadbeheerplan de labeling vrij makkelijk doordat het een zelfstandige, topdown exercitie was:

*"Uit de kaartjes met al die complexnummers zijn projecten voortgekomen. In 2001 hebben we in een sessie bepaald wat waar past: behoud en herstel, verkopen, vergroten. Dat hebben we voor een deel gedaan op basis van technische kenmerken. Als er funderingsherstel moet plaatsvinden, is dat sowieso een zware renovatie en is dat een plek waar je eerder gaat samenvoegen dan op plekken waar je dat niet kan doen. We hebben labels bedacht en die topdown verdeeld. Dat was praktisch en makkelijk te doen."*

Hoewel er een gedetailleerd voorraadbeheerplan lag, waren de kaders vrij ruim, wat de uitvoerbaarheid van het proces ten goede kwam. Op projectniveau was het bijvoorbeeld mogelijk om meer woningen van drie naar twee samen te voegen nadat gebleken was dat dit bij de bewoners populair was.

Wat niet bijdroeg aan de uitvoerbaarheid van het proces waren de onzekerheden over de staat van de funderingen. Een respondent licht dit toe:

*“In het proces was het niet altijd even makkelijk om daar een goed oordeel over te krijgen. Tijdens de uitvoering van de plannen [...] bleek dat op een aantal plekken op basis van dat eerste onderzoek was vastgesteld dat de fundering het wel zou redden, maar dat bleek dan toch misschien niet zo te zijn.”*

#### § 5.7.4 Action potential

---

Het proces heeft geleid tot uitvoering van de (uitgangspunten van de) plannen, weliswaar vertraagd en in gewijzigde vorm. Hieraan heeft volgens een respondent bijgedragen een sense of urgency:

*“Wat we heel erg mee hadden was dat er [...] niemand in de buurt was die twijfelde aan de noodzaak dat er iets ging gebeuren, de sense of urgency. Als wij langs kwamen om te zeggen dat bewoners hun huis uit moeten, dan wilden mensen daar wel bepaalde [dingen voor terug], terwijl als je de programma’s uitvoerde in gewildere woonbuurten zoals de Kinkerbuurt of de Pijp, dan zeiden ze dat we eerst maar eens het achterstallig onderhoud moesten komen wegwerken en dat een andere huur en samenvoegen helemaal niet nodig was. Dus de sense of urgency van ‘de buurt gaat steeds harder achteruit’ die door iedereen wel beleefd werd, heeft ons natuurlijk wel heel erg geholpen. De bewoners hadden er zelf last van, de IB had een negatieve klank. De grote gemene deler was dat iedereen vond dat er iets moest gebeuren. Dat is in andere delen van de stad niet vanzelfsprekend.”*

Ook werd het Voorraadbeheerplan meer gezien als een verzameling uitgangspunten, een richtinggevend en kaderstellend stuk, niet zozeer als een blauwdruk, waardoor de uitvoering flexibel was:

*“In de praktijk [heb] je gewoon de uitgangspunten en in de manier waarop je die uitwerkt, kijk je of je in kan spelen op de bewonerswensen. Maar wij geven ook altijd aan ‘jullie wonen hier, maar je kunt binnen 2 maanden een contract opzeggen, en wij moeten deze panden voor 40 jaar exploiteren’. Er is heel veel mogelijk, maar de woning moet ook verhuurbaar zijn en het moet ook passen binnen de uitgangspunten van de hele aanpak. We moeten woningen voor grote gezinnen realiseren, sommige plekken moet je funderingsherstel doen. Dus er zijn echt duidelijke grenzen.”*

Deze flexibele uitvoering had uiteraard ook financiële gevolgen, maar ook hier was de nodige flexibiliteit aanwezig:

*“We hebben in het begin een aparte berekening gemaakt van dit project, maar in de praktijk werkte het voor dit project boekhoudkundig binnen de corporatie niet zo. Het komt als het ware op een grote hoop. Je denkt wel na en zoekt compensatie, maar het is niet zo dat je één op één afgerekend wordt op een project. Als een project dit aan investeringen heeft en dat aan opbrengsten en dat, als er 4 woningen omgezet worden naar een lagere huur, hoeft dat niet [uit dat project] vandaan te komen. Er werd wel kritisch gekeken of dingen zo efficiënt mogelijk konden, maar het was niet zo dat dat direct tot de allergrootste problemen leidde. Speelt wel heel erg mee dat, toen we begonnen met de uitvoering, de kasstroomproblematiek nog van een heel andere orde was dan nu. Nu wordt er veel scherper gekeken. Het wordt nu veel beter gemonitord.”*

Ook het gebruik van convenanten draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Deze zorgen voor externe (politieke) druk, waardoor partijen aanspreekbaar zijn. Een respondent legt dit uit:

*“Het convenant zorgde er ook voor dat je meer vuist kon maken naar het ambtelijk apparaat, je kon zeggen dat er een politiek akkoord was en dat ze gewoon moeten meewerken en niet dwarsliggen. In die zin was dat convenant nuttig. We hadden voor een deel de regie over de politieke agenda”.*

## § 5.7.5 Substantive theory

---

Binnen het proces om tot voorgenomen activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen wordt een inhoudelijke theorie (beleidstheorie) gehanteerd die de basis is voor gevoerde beleid.

De aanleiding voor de ingrepen in de woningvoorraad zoals beschreven in het voorraadbeheerplan is tweeledig; de slechte technische staat van een fors aantal woningen en de zwakke sociaal-economische positie van bewoners. Dit was afwijkend van eerdere voorraadbeheerplannen voor gebieden waar de sociale positie beter was. In het voorraadbeheerplan wordt ingespeeld op een ruimere woningmarkt “waarin de vraag naar kwalitatief minder goede woningen het eerst zal wegvallen” (De Dageraad, 2002: 13).

De Alliantie zag als problemen van de Indische Buurt een tekort aan kwalitatief goede, ruime woningen voor huishoudens “die toe zijn aan een stap in hun wooncarrière”, verouderde woningen (tocht, vocht, schimmel), matige kwaliteit van de openbare ruimte, een eenzijdig winkelbestand, onveiligheidsgevoelens,

gebrekkige interactie tussen verschillende bevolkingsgroepen, schrale en fantasieeloze stadsvernieuwingsbouw, een slecht imago, het ontbreken van een "landmark" en de lage kwaliteit van de binnenterreinen (De Dageraad, 2002).

De maatregelen in het voorraadbeheerplan dragen vooral bij aan het oplossen van de problemen ten aanzien van de eenzijdige opbouw van de woningvoorraad:

*"Het gaat echter niet alleen om de aanpak van woningen, hoewel dat uiteraard wel de eerste prioriteit is van de Dageraad. De gehele Indische buurt, inclusief de openbare ruimte en de sociaal-economische structuur is aan vernieuwing en versterking toe. Op die fronten hebben andere partijen een verantwoordelijkheid." (De Dageraad, 2002: 4).*

Aan de verbetering van de sociaal-economische structuur draagt ook de Alliantie bij, door economische functies terug te brengen in voormalige winkel- en bedrijfsruimten die in gebruik zijn als woonruimte. Hiermee wil de Alliantie de aantrekkelijkheid voor startende ondernemers vergroten.

Een centraal idee binnen het voorraadbeleidsproces is dat door differentiatie in prijs, grootte en eigendomsvorm (oftewel meer duurdere, grotere en koopwoningen), meer stedelijk georiënteerde huishoudens met meer koopkracht in de Indische Buurt komen wonen, waardoor het draagvlak voor voorzieningen en de leefbaarheid wordt vergroot. Deze huishoudens hoeven niet van buiten te komen. Een doel is ook zittende bewoners, de sociale stijgers, de mogelijkheid te bieden om een stap in hun wooncarrière te maken.

Volgens een respondent profiteren de zittende bewoners ook op sociaal-economisch vlak van de nieuwe instroom. Hij legt dit als volgt uit:

*"Door die nieuwe instroom zijn er ook heel veel bewonersinitiatieven en bewoners die zich inzetten voor de buurt. Dat is zeker niet allemaal nieuwe instroom. En ik kan ook niet bewijzen dat het daardoor komt, maar er is in ieder geval wel een impuls, vooral in het Noordwestkwadrant, dat mensen zich verantwoordelijk voelen, omdat het beter gaat met de buurt. Dat gaat vaak verder dan hun eigen belang."*

Er zijn bijvoorbeeld twee communities opgericht: de Timorpleincommunity en de Makassarpleincommunity, die bewoners ondersteunen en verantwoordelijkheid nemen om de leefbaarheid te verbeteren.

Naast differentiatie en sociale stijging is waardeontwikkeling een doel dat vaak terugkomt. Een respondent zegt hierover:



*“Het ultiem samengevatte doel is dat de waardeontwikkeling van het vastgoed in gelijke tred omhoog gaat met de sociale stijging van de bewoners, dan doe je het goed. Dus je creëert ook waarde. [...] Als het goed gaat met de bewoners, gaat het goed met de wijk. En als het goed gaat met de wijk, wordt de wijk aantrekkelijker en willen mensen ook van buiten de wijk er komen wonen.”*

## § 5.7.6 Self-reflective

---

Het planningproces kan reflectief en zelfkritisch (*self-reflective*) zijn. De benadering is expliciet over zijn eigen tekortkomingen. De uitkomsten kunnen worden getoetst en van fouten kan worden geleerd. Het proces staat open voor kritiek en voor tegenvoorstellen.

Het proces van de Alliantie biedt ruimte voor kritiek en reflectie. Door het doen van een aantal experimentele projecten, wordt de haalbaarheid van het proces getoetst. Aan de hand van deze experimenten worden aanpassingen in het proces gedaan. Een respondent licht toe:

*“Dat experiment was om te kijken op wat voor manieren je kon samenvoegen. Het idee was toen dat je een aantal voorbeeldplattegronden kon ontwikkelen die je vrij makkelijk in alle projecten weer kon gebruiken. [...] Maar het was niet zo dat al die plattegronden heel simpel in al die pandjes weer gekopieerd konden worden. Zo werkte het niet in de praktijk.”*

Ook de mogelijkheid om te kiezen voor een opwaardeerpakket (in plaats van renovatie) werd geschrapt naar aanleiding van dat experiment. Daarnaast werd het proces aangepast naar aanleiding van kritiek op de bewonersparticipatie. Het oorspronkelijke idee om bewoners alleen individueel te benaderen, werd losgelaten en bewonersplatforms werden geïntroduceerd.

## § 5.8 Conclusie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vragen uit de inleiding op dit hoofdstuk. Bij het beantwoorden van de vragen wordt getoetst of de veronderstellingen die uit de theorie en de pilotcase voortkomen ook in de case zijn waar te nemen.

- Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?
- Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?
- Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

### **Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?**

Het opstellen van het Voorraadbeheerplan Indische Buurt was voornamelijk een "eigenstandige", interne, rationeel-analytische activiteit waarbij vooral technische overwegingen (o.a. de staat van de funderingen) bepaalden waar welke ingrepen plaats zouden vinden. De algemene keuze voor "behoud en herstel" kwam voort uit de potentie van de wijk als overloop van het centrum en uit de aanwezigheid van karakteristieke gevels. Hoewel deze fase zich grotendeels kenmerkt door rationele elementen, zijn er ook collaboratieve (bijvoorbeeld de verschillende actoren, niet alleen de beleidsmedewerkers) elementen te onderscheiden. De nadruk lag in de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan op rationele elementen.

In de fase van het opstellen van het eerste convenant is naast collaboratieve planning ook de politieke benadering relevant. In de onderhandelingen naar het eerste, tweede en derde convenant is de politieke benadering waarneembaar. Bij het eerste convenant fungeert het voorraadbeheerplan als onderhandelingsbod, bij het tweede het investeringsbod "Kiezen voor de Indische Buurt" (de Alliantie *et al.*, 2006), en bij het derde het aanbod "Resultaatgericht samenwerken in de wijken van Oost" (de Alliantie *et al.*, 2009).

In de fase waarin de projecten worden uitgevoerd, speelt de politieke benadering een minder grote rol. Er zijn dan wel veel collaboratieve elementen te zien, zoals het gezamenlijk beheren van en beslissen over een subsidiepot. Daarnaast is de incrementele benadering zichtbaar, waarbij de algemene richting van het voorraadbeheerplan overeind bleef, terwijl de ingrepen per pand/complex vaak gewijzigd werden uitgevoerd. Deze wijzigingen kwamen voort uit wensen van zittende bewoners of nader technisch onderzoek. Deze flexibiliteit binnen het plan werd

mogelijk gemaakt door de zachte financiële kaders, door de grote schaal (waardoor het mogelijk was om binnen het plan te schuiven) en door de relativering van eind- en streefcijfers (“arbitrair”). Ook is in de vorm van protesten van de bewoners in de uitvoeringsfase maatschappelijke planning zichtbaar. Rationele planning is aanwezig in de vorm van het inschakelen van experts, zoals architecten en makelaars, in de vorm van het doen van funderingsonderzoek en in de vorm van het experimentele karakter van de eerste projecten. In de fase van uitvoering van de projecten spelen alle benaderingen met uitzondering van de politieke een rol.

Op basis van deze uitkomsten is nagegaan of de veronderstellingen zoals geformuleerd in voorgaande hoofdstukken, zijn bevestigd of ontkracht. De eerste veronderstelling, gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen, wordt bevestigd door de casestudie van de Alliantie in de Indische Buurt. Alle elementen van de onderzochte planningsbenaderingen zijn te onderscheiden in het voorraadbeleidsproces in de Indische Buurt. In de verschillende fases van het proces zijn verschillende planningsbenaderingen en -elementen dominant.

De tweede veronderstelling, dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties vooral het resultaat is van een rationele en collaboratieve planningsbenadering, wordt ook bevestigd door de casestudie, zij het dat de frequentie van de verschillende elementen (hoe vaak komen ze voor?) niet is aan te geven. Wel kan per fase worden aangegeven waar de nadruk lag. De nadruk lag in de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan op rationele elementen. In de fase van het opstellen van het eerste covenant is naast collaboratieve planning ook de politieke benadering relevant. In de fase van uitvoering van de projecten spelen alle benaderingen met uitzondering van de politieke een rol. In de fase van het tweede covenant ligt de nadruk op collaboratieve planning, maar komt wederom ook de politieke planningsbenadering langs.

Ook veronderstelling 4, de nadruk van benaderingen verschuift in de tijd, wordt bevestigd door de casestudie. Bij de Alliantie lag de nadruk bij het opstellen van het voorraadbeheerplan op rationele planning en is, via politieke, maatschappelijke en incrementele planning verschoven naar collaboratieve planning.

### **Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?**

---

Bij het beantwoorden van de vorige deelvraag hebben we gezien welke benaderingen er bij de Alliantie in de Indische Buurt werden gehanteerd. Bij deze deelvraag gaan we in op de verklaring (de achtergrond en aanleiding) voor het hanteren van deze benaderingen.

De eerste factor die van invloed is op de gehanteerde planningsbenadering, is de eerder gehanteerde planningsbenadering. Na de nadruk op rationele planning in de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan wordt de nadruk naar aanleiding van maatschappelijke planning (ontevredenheid van bewoners met de inspraak op projectniveau) verlegd naar een meer collaboratieve benadering (bewonersplatforms).

Ook de consensus over de doelen (collaboratieve planning) wordt gevolgd door onderhandelingen (politieke planning) voor het convenant. Hierna is er weer een grotere nadruk op samenwerking (collaboratieve planning) om het convenant uit te voeren.

Het voorraadbeheerplan, het resultaat van een overwegend rationele benadering, wordt (politiek) gebruikt om geld en commitment van het stadsdeel te krijgen.

Veronderstelling 3, benaderingen reageren op elkaar, wordt hiermee bevestigd. Naast de eerder gehanteerde planningsbenadering, zijn er andere factoren van invloed geweest op de gehanteerde planningsbenadering. De intentie van de Alliantie was bijvoorbeeld om het voorraadbeheerplan direct samen met bewoners te ontwikkelen en ook om direct gezamenlijk met de collega-corporaties op te trekken bij de vernieuwing van de Indische Buurt. Deze intenties konden niet worden gerealiseerd, omdat de bewoners onvoldoende waren georganiseerd en omdat de collega-corporaties nog niet zo ver waren om gezamenlijk de vernieuwing van de Indische Buurt op te pakken.

Ook de aanpassingen in het proces als gevolg van de protesten bij een van de eerste projecten, is een duidelijk voorbeeld van de invloed van partijen in de omgeving. Daarnaast zijn er nog contextuele factoren, zoals de lage populariteit van de wijk in de beginfase van het proces, die het stedelijke vernieuwingsproces vergemakkelijkt, en de staat van de funderingen, die doorslaggevend is voor het type ingreep dat wordt gekozen. Veronderstelling 5, ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert, wordt hiermee bevestigd.

### **Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?**

---

Hieronder worden de sterke en zwakke eigenschappen van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces van De Alliantie in de Indische Buurt toegelicht. Per criterium is gekeken welke sterke en zwakke eigenschappen een positieve of negatieve invloed hebben op dat criterium. Tussen haakjes staat aan welke planningsbenadering de eigenschap is gerelateerd. Sommige sterke en zwakke eigenschappen (waarachter niets tussen haakjes staat) zijn niet te relateren aan een specifieke planningsbenadering, maar zijn bijvoorbeeld gerelateerd aan de opgave of de context.

### **Public interest**

Sterke eigenschappen waren het overleg (collaboratief) en de onderhandeling (politiek) met de andere corporaties en het stadsdeel, en het vastleggen van de resultaten hiervan in convenanten. Dit droeg bij aan de invulling van een gedeeld belang, een gedeelde ambitie. Ook de bijdrage van de Alliantie aan de achter-de-voordeur-aanpak, een voorbeeld van zo'n onderhandelingsresultaat, kwam ten goede aan het algemeen belang.

### **Human dimension**

Vooraf tijdens de uitvoering van projecten was er aandacht voor de menselijke dimensie. Sterke eigenschappen waren het rekening houden met individuele wensen, de terugkeergarantie en het signaleren van individuele problemen in de huis-aan-huisbezoeken (collaboratief). Het bewonersprotest (maatschappelijk) en de bewonersplatforms (collaboratief) zijn ook sterke eigenschappen waarbij de aandacht voor *human dimension* naar voren kwam.

### **Feasibility**

De haalbaarheid van het proces werd positief beïnvloed door de flexibiliteit (ruimte die er was om in te spelen op individuele bewonerswensen en financiële ruimte door zwakke kaders (incrementeel)) en door de staat van de wijk waardoor er draagvlak was voor de vernieuwing en bereidheid tot verhuizen (geholpen door urgentieverklaring en verhuiskostenvergoeding). Ook het zelfstandig en topdown opstellen van het voorraadbeheerplan (rationeel) was een sterke eigenschap.

Zwakke eigenschappen waren de onzekerheden over de staat van funderingen en over politieke besluitvorming. Deze eigenschappen hadden een negatieve invloed op de uitvoerbaarheid van het proces.

### **Action potential**

Ook de uitvoerbaarheid van de plannen had baat bij de flexibiliteit van de plannen. Het voorraadbeheerplan werd niet als blauwdruk gezien, maar als richtinggevend (incrementeel). Het gebruik van convenanten (politiek) waarin verplichtingen zijn vastgelegd zorgt voor druk die bijdraagt aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Daarnaast was er financieel de nodige ruimte, vooral in de periode voor de kredietcrisis. De crisis had een negatieve invloed op de uitvoerbaarheid.

### **Substantive theory**

Het centrale idee van het voorraadbeheerplan is dat door differentiatie van de woningvoorraad er ook andere doelgroepen in de Indische Buurt zullen komen wonen, waarvan de buurt profiteert. Er zijn binnen het proces geen sterke eigenschappen (expliciete instrumenten of methoden) gevonden die bijdragen aan de inhoudelijke onderbouwing van dit idee (*substantive theory*). Het is niet altijd duidelijk welke bijdrage een activiteit ten aanzien van de woningvoorraad levert aan het centrale idee.

Dit zou kunnen komen doordat doelen van activiteiten niet eenduidig zijn, hoewel het voorraadbeheerplan wel de mogelijkheid bood om die eenduidigheid te creëren.

### Self-reflective

De Alliantie heeft tijdens het proces het proces aangepast naar aanleiding van kritiek op de bewonersparticipatie en naar aanleiding van een aantal experimentele projecten (rationeel).

In onderstaande tabel (26) staan per planningsbenadering de positieve en negatieve bijdrage aan het proces die konden worden gerelateerd aan een specifieke planningsbenadering, samengevat. Wat opvalt is dat er geen eigenschappen zijn gevonden die zijn gerelateerd aan een specifieke planningsbenadering met een negatieve bijdrage aan de criteria.

Planningsbenadering	Bijdrage aan criteria	
	Positief	Negatief
Rationeel	Feasibility, Self-reflective	-
Incrementeel	Feasibility, Action potential	-
Politiek	Public interest, Action potential	-
Collaboratief	Public interest, Human dimension	-
Maatschappelijk	Human dimension	-

Tabel 26

*In case Indische Buurt aangetroffen positieve en negatieve bijdrage van de planningsbenadering aan criteria*

# 6 Het gebiedsgerichte voorraadbeleid van Com•wonen in het Oude Noorden

---

## § 6.1 Inleiding

---

In dit hoofdstuk wordt de tweede case beschreven, het voorraadbeleidsproces van Com•wonen in het Oude Noorden. Deze case heeft dezelfde doelen als de eerste case, het verdiepen van het inzicht in de manier waarop woningcorporaties elementen van planning hanteren bij de totstandkoming van hun verzameling van (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad, in welke context ze dit doen en wat het resultaat hiervan is. Ook de methode is hetzelfde als de in het vorige hoofdstuk beschreven case (zie paragraaf 5.2).

---

## § 6.2 Algemene inleiding over Com•wonen

---

Voor de fusie met woningcorporatie PWS was Com•wonen een woningcorporatie met ruim 30.000 woningen in haar bezit. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting rekende Com•wonen tot de referentiegroep “grote herstructureringscorporaties”. Dit bezit bevond zich in Rotterdam en Capelle a/d IJssel. Com•wonen ontstond uit een fusie tussen de Combinatie, VL Wonen en Woningpartners op 31 december 2003. Het bezit in het Oude Noorden was voormalig bezit van de Combinatie.

De missie van Com•wonen luidde (Com•wonen, 2007a: 11):

*“Com•wonen biedt goede en betaalbare woonkwaliteit en een voorbeeldige dienstverlening in de Stadsregio Rotterdam. Wij zijn een betrouwbare investeerder in wijken met een grootstedelijk risicoprofiel en zijn medeverantwoordelijk voor het welzijn van de bewoners in deze wijken. Wij richten ons in het bijzonder op mensen in een kwetsbare positie.”*

## Visie op wijken en buurten

---

De visie van Com•wonen concentreerde zich rond het door Com•wonen bedachte concept Wijkkracht. Wijkkracht staat voor (Com•wonen, 2007a):

- beheer- en gebiedsontwikkeling vanuit een samenhangende visie op de wijk;
- een werkwijze gericht op het woonplezier van bewoners en het waardemanagement van het vastgoed;
- oog hebben voor wat er nodig is in de wijk en kennis gebruiken van bewoners
- samenwerking, zowel intern tussen de medewerkers als extern met de partijen in de wijk;
- aandacht voor de samenhang tussen fysieke, sociale en economische factoren.

Het idee is dat door versterking van het imago van wijken en tevredenheid van bewoners waardebehoud of zelfs waardestijging van het vastgoed wordt bereikt.

Waardemanagement gaat gelijk op met het streven naar een prettige sociale en fysieke woonomgeving. (Com•wonen, 2007a).

## Algemeen portefeuillebeleid

---

Com•wonen hanteerde een geografische indeling van haar bezit. Er waren acht complexgebieden die overeenstemden met de beheergebieden van de Woonpunten van waaruit de klanten werden bediend. Woonpunt Erasmusstraat viel samen met het Oude Noorden (Com•wonen, 2007c). Op dit gebiedsniveau vond ook verevening plaats van onrendabele projecten. Negatieve projectresultaten worden in mindering gebracht op de overwaarde van de wijk (verschil tussen bedrijfswaarde en boekwaarde) waarin de projecten worden gerealiseerd. Voor de wijk Oude Noorden was er echter geen overwaarde, waardoor deze investeringen wel ten laste van het resultaat kwamen (Com•wonen, 2007c).

In 2006 is er door Com•wonen een nieuw “integraal” Strategisch Voorraadbeleid ontwikkeld. Complexen werden gelabeld met een tijdshorizon van tien jaar. De labeling leidde tot de volgende uitkomsten voor de totale voorraad:

- 53 % normaal doorexploiteren;
- 11% verkopen;
- 23% (licht) verbeteren;
- 8% sloop;
- 5 % herbezinnen.

Het Strategisch Voorraadbeleid biedt volgens Com•wonen structuur voor het dagelijkse beheer en voor de afstemming van onderhoudsmaatregelen.

In 2009 werd het strategisch voorraadbeleid omgebouwd naar “Strategische Voorraadontwikkeling” (SVO). Het doel hiervan was om meer “dynamiek” door variatie in



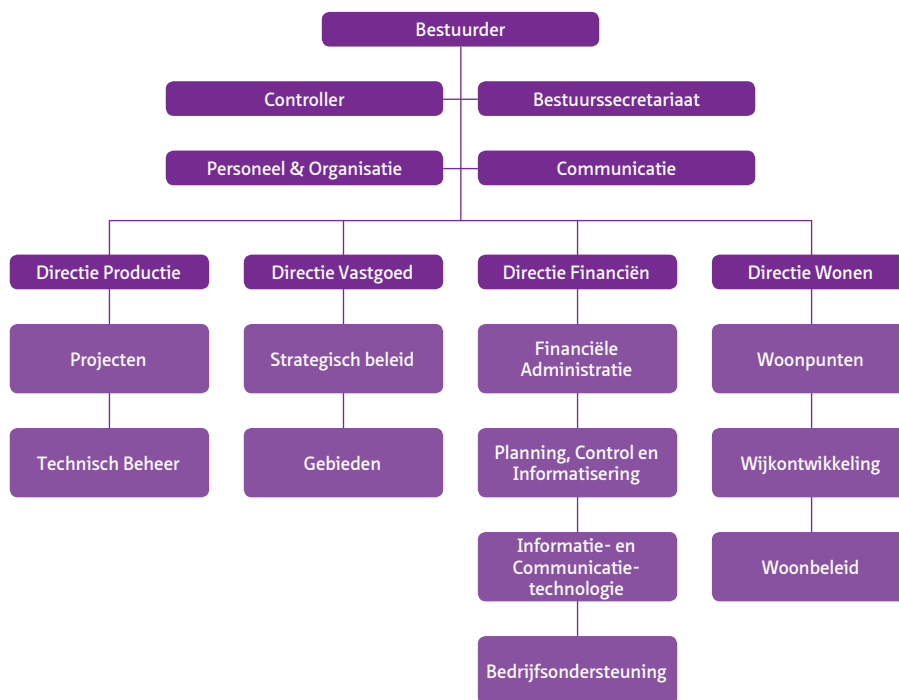
de vastgoedportefeuille te krijgen, zodat de risico's beter worden gespreid (Com·wonen, 2010). Op basis van continue monitoring en feedback uit het gebiedsmanagement wordt het SVO bijgesteld. Bij SVO werd meer vanuit een beleggersrol naar de voorraad gekeken.

Strategische Voorraadontwikkeling houdt rekening met de volgende principes:

- "de gewenste samenstelling van de portefeuille in exploitatie: voldoende bereikbare huurwoningen en voldoende huisvesting voor de bijzondere doelgroepen;
- een goede aansluiting op de vraag van de klant en de vraag op de woningmarkt: goede prijs-kwaliteitverhouding, rekening houdend met leefstijlen en woonmilieus;
- de gewenste opbouw van de wijk;
- een goede aansluiting op de gewenste balans in de regio;
- het vergroten van de opbrengsten en een optimale waardeontwikkeling door waardemanagement. De vastgoedportefeuille genereert een optimaal financieel en maatschappelijk rendement" (Com·wonen, 2011: 151).

## Organisatiestructuur

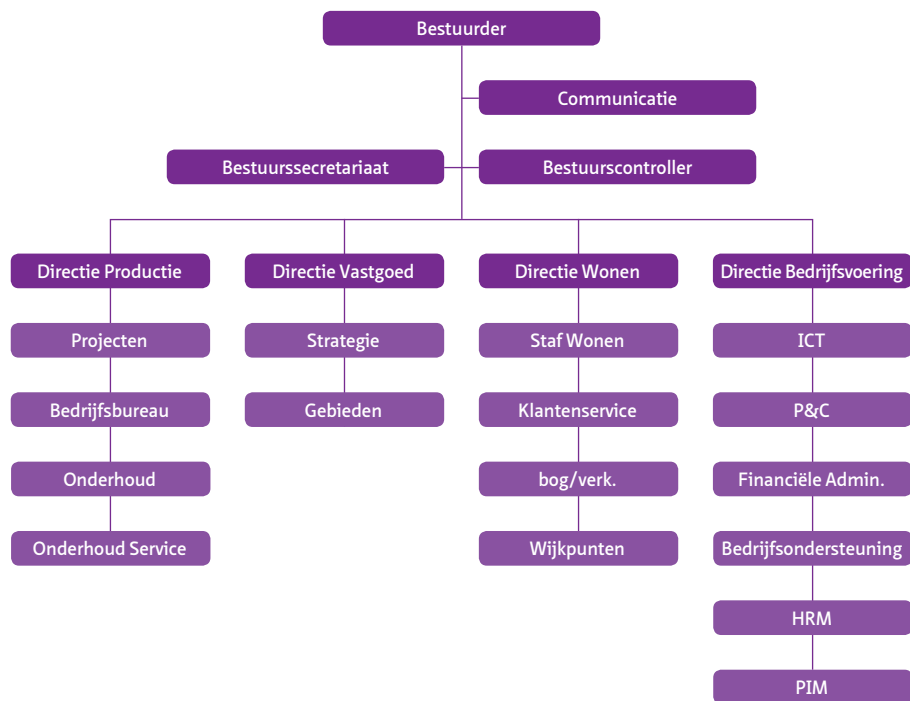
In 2005 zag de organisatiestructuur er als volgt uit (Com·wonen, 2006), zie figuur 18:



Figuur 18  
Organogram Com·wonen in 2005 (Com·wonen, 2006)

Naar aanleiding van een midterm review door visitatiebureau Raeflex in 2008 is de afdeling Wijkontwikkeling van de directie Wonen naar de directie Vastgoed verplaatst. Het doel hiervan was om het gebiedsgericht werken te versterken. Ook het financieel beleid verhuisde naar de directie Vastgoed en verliet de directie Financiën die omgedoopt werd naar Bedrijfsvoering. De afdeling Verkoop verhuisde van Vastgoed naar Wonen. De beleidsgeoriënteerde afdelingen vallen nu onder directie Vastgoed en uitvoeringsgeoriënteerde onder Wonen (Com-wonen, 2009b). De nieuwe organisatiestructuur is te zien in figuur 19. Deze organisatieverandering sluit aan op de ontwikkeling van SVB naar SVO, zoals hierboven beschreven, en geeft aan dat vastgoedsturing centraler is komen te staan.

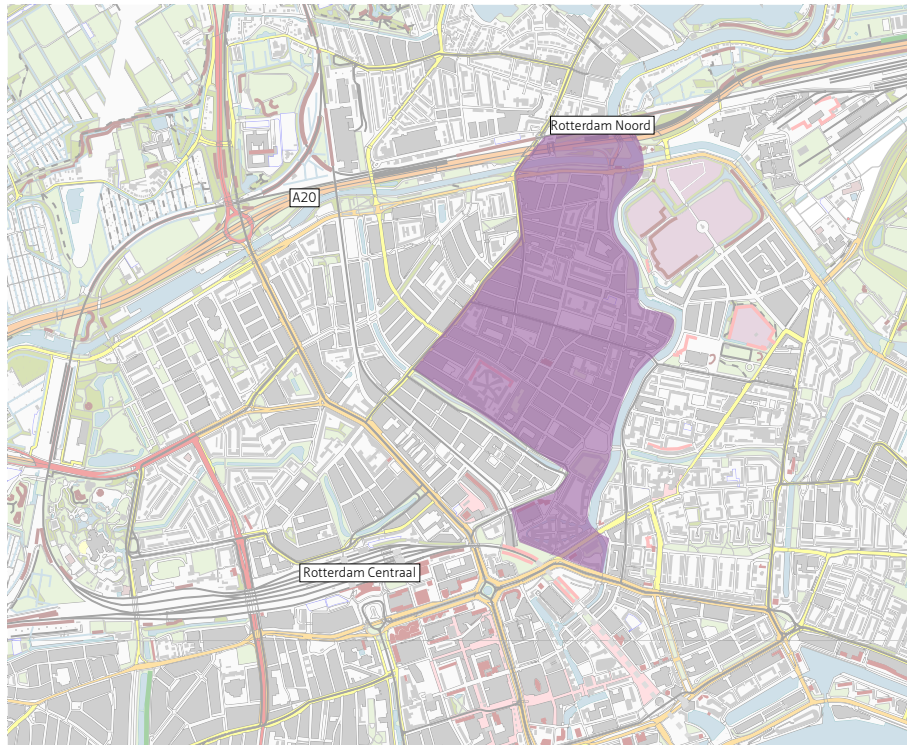
Zowel fysieke als sociale en economische projecten vielen sindsdien onder de manager Gebied. Er zijn drie gebieden: Noord, Zuid en Capelle aan den IJssel. Elk gebied werd geleid door een manager Gebied, ondersteund door een portfoliomanager en een teammanager wijkontwikkeling, die verantwoordelijk was voor de sociale en economische activiteiten (Wijkkracht) en leiding gaf aan de wijkconsulenten.



Figuur 19  
Organogram Com-wonen per 2008 (Com-wonen, 2009b).

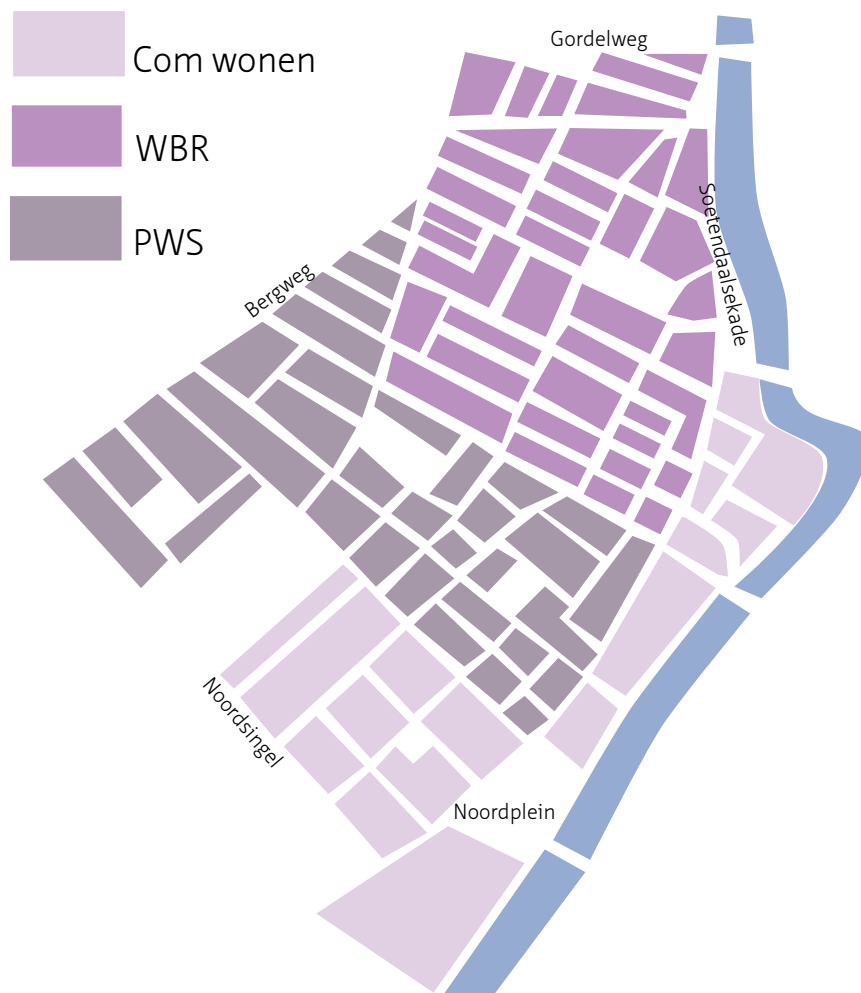
## § 6.3 Het Oude Noorden, planningsgeschiedenis van de wijk en typering van de voorraad

Het Oude Noorden stamt uit de negentiende eeuw en is gebouwd door particuliere ontwikkelaars. De wijk ligt ten noorden van het centrum en wordt begrensd door de Rotte aan de oostkant, de A20 aan de noordkant, de Noordsingel aan de zuidkant en de Bergweg aan de westkant (zie figuur 20). In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw heeft er een grootschalige stadsvernieuwingsoperatie plaatsgevonden (zie Stouten, 2004).



Figuur 20  
Ligging Oude Noorden (© Topografische Dienst Kadaster, 1996)

De wijk is opgedeeld in drie beheergebieden van drie corporaties: Het beheergebied van Com·wonen ligt aan de Rotte (zie figuur 21).



**Figuur 21**  
 Beheergebieden woningcorporaties in het Oude Noorden (Deelgemeente Noord, gemeente Rotterdam, en Com·wonen, 2004).

---

## § 6.4 Chronologische beschrijving van het voorraadbeleidsproces van Com•wonen in het Oude Noorden

---

Het is moeilijk om een centraal document of een centrale fase te noemen, zoals bij de Alliantie wel het geval was in de vorm van het voorraadbeheerplan, dat kan dienen als vertrekpunt van de beschrijving. De ontwikkelingsvisie die samen met de deelgemeente is gemaakt in 2004 komt hier het dichtst bij in de buurt. Er was toen sprake van een “herstart” van de herstructurering en de ontwikkelingsvisie omvat een overzicht van bestaande en nieuwe plannen voor het beheergebied van Com•wonen.

### § 6.4.1 De aanloop naar de ontwikkelingsvisie

---

Het Oude Noorden was een van de vijf strategische wijkaanpakgebieden (SWA) van Rotterdam (Stouten, 2004). In de strategische wijkaanpak is de centrale doelstelling om woningen, woonomgeving, sociale en economische structuur in één geïntegreerde aanpak te verbeteren (Wigmans, 2001). Dit betekende ook dat er, naast ISV-middelen, geld van de gemeente beschikbaar was. In 1999 werd het investeringsplan Noord aan de Rotte aangenomen, in 2000 gevolgd door een uitvoeringsprogramma. De belangrijkste doelstellingen waren:

- Ontwikkeling van de sociaal-economische mogelijkheden van de bewoners (“de wijk als springplank”),
- Investeren in cultuur en economische structuur. (“de ondernemende wijk”) en
- Verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving en het mogelijk maken van wooncarrières binnen de wijk (“eindeloos wonen”).

Met de strategische wijkaanpak werd beoogd het accent van de aanpak te verschuiven van fysiek naar sociaal en economisch (Wigmans, 2001).

Eind 2002 kwam aan deze strategische wijkaanpak een einde en de stuurgroep Noord aan de Rotte werd opgeheven. Sociale projecten werden overgeheveld naar de verschillende sectoren en voor de projecten die gesubsidieerd werden met Europese gelden (URBAN II) werd een aparte stuurgroep opgericht.

In 2002 was er een wisseling van de gemeenteraad; van een PvdA-VVD-CDA-GroenLinks college naar een college van Leefbaar Rotterdam-CDA-VVD. Het nieuwe college introduceerde de Groeibriljant, een subsidieprogramma gericht op particuliere initiatieven voor kansrijke plekken in buurten. Dit verlegde de nadruk verder naar fysieke projecten.

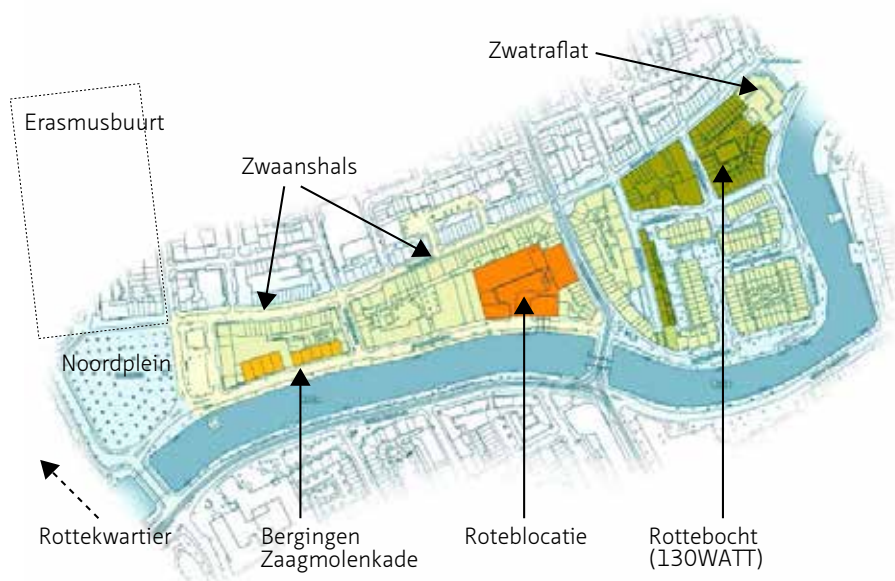
## § 6.4.2 Het opstellen van de ontwikkelingsvisie Oude Noorden aan de Rotte (2002-2004)

### Aanleiding

Er lag voor de ontwikkelingsvisie een rudimentaire wijkvisie van de Combinatie, rechtsvoorganger van Com•wonen. De aanleiding om een wijkvisie voor (een deel van) het Oude Noorden op te stellen was volgens een respondent meervoudig:

- 1 Het bezit in het Oude Noorden (m.u.v. het Erasmuskwartier) verkeerde in slechte staat. De respondent noemt het "het slechtste bezit van de Combinatie op dat moment". Het bezit stamt uit de jaren dertig dat in de vroege stadsvernieuwing (eind jaren zeventig, begin jaren tachtig) was aangepakt, maar toe was aan een nieuwe beurt.
- 2 Sociale problematiek
- 3 Op aandringen van de gemeente
- 4 De beschikbaarheid van middelen om openbare ruimte van de Zwaanshals en de Zaagmolenkade op te knappen (Europees geld).

De ontwikkelingsvisie gaat over het deel van het Oude Noorden dat begrensd wordt door het Noordplein, de Rotte, het Zwaanshalspark en het Zwaanshals (zie figuur 22).



Figuur 22  
Plangebied ontwikkelingsvisie Oude Noorden aan de Rotte (Deelgemeente Noord et al., 2004)

Dit gebied omvat niet al het bezit van Com•wonen in het Oude Noorden. Het bezit in de Erasmusbuurt en het complex Rottekwartier vielen buiten de visie. Een respondent licht dit toe:

*“Dat was allemaal al nieuwbouw en hoog-niveaurenovatie [...] Dat was beter van kwaliteit en daar hadden we minder verhuurproblemen [...]. En het werd op een gegeven moment ook praktisch te groot: hoeveel kun je doen qua financiën en menskracht? De buurten hebben ook een hele andere belevingswereld, het is een andere buurt die niet te vergelijken is met het plangebied van de ontwikkelingsvisie.”*

Op 16 september 2003 werd er een intentieovereenkomst tussen de deelgemeente en Com•wonen gesloten om een visie te ontwikkelen

## Inhoud

---

Het doel van de visie was volgens een respondent om het gebied op te knappen, de economie te versterken en de leefbaarheid te vergroten.

De ontwikkelingsvisie begint met een beschrijving van de huidige situatie van de gehele wijk. Overlast en criminaliteit worden als grootste problemen genoemd. De woningvoorraad van Com•wonen in het Oude Noorden bestaat voornamelijk uit kleine, bereikbare woningen, die volgens de visie niet aansluit bij de huidige woonwensen en voor differentiatie in de bevolkingsopbouw weinig mogelijkheden biedt. Op basis van de beschrijving van de huidige situatie wordt een SWOT-analyse opgesteld. Ook worden de beleidsuitgangspunten van de deelgemeente genoemd. Op het gebied van de woningvoorraad wordt de kwaliteit van de locatie (aan de Rotte) en de kwaliteit van de te handhaven bebouwing (bouwkundige kwaliteit, huurklasse en verhuurbaarheid) als sterke punten genoemd. Als zwakke punten worden de eenzijdigheid van de voorraad (huurprijs, typologie en kameraantal), het niet aansluiten van de voorraad bij senioren, grote gezinnen en kopers en de slechte kwaliteit van een aantal woningen genoemd.

In hoofdstuk 3 van de ontwikkelingsvisie worden de visie en de doelstellingen verwoord. Een beschrijving van een fictieve wandeling door het Oude Noorden in 2018 schetst het eindbeeld. Vervolgens wordt de weg naar het eindbeeld geschetst door het noemen van maatregelen en doelen. Doelen die genoemd worden, zijn:

- De wijk is geschikt voor alle leeftijden en inkomensgroepen (door grotere diversiteit in de woningvoorraad)
- De wijk biedt een stedelijke woonomgeving (door uitvoering van het plan voor de buitenruimte)
- De wijk kent een bloeiende wijk economie (door uitvoering van het project Groeibriljant en verandering van de inkomensstructuur)

- De wijk kent een hoog voorzieningenniveau (door vergroting van het winkelaanbod)
- De wijk biedt licht, lucht en ruimte (door ruimte te maken, o.a. aan de Rotte)
- De wijk kent een lagere parkeerdruk (door verdunning, parkeren op eigen terrein en de eventuele bouw van parkeergarages)

In hoofdstuk 4 worden deze maatregelen uitgewerkt in concrete plannen inclusief planning en fasering. De plannen zijn:

- Sloop-nieuwbouw Rottebocht: (middel)dure koopwoningen (appartementen, beneden-bovenwoningen en eengezinswoningen)
- Roteb-locatie: huurwoningen en bedrijfsruimte aan Zaagmolendrift, koopwoningen en bedrijfsruimte aan de Zaagmolenkade, Rotabs stylecentrum op het binnenterrein en parkeergarage op het binnenterrein.
- Aankopen particuliere panden aan het Zwaanshals
- Doorexploiteren overig bezit
- Omzetten bergingen naar 1850 m<sup>2</sup> bedrijfsruimte aan de Zaagmolenkade
- Omzetten van 13 woningen naar 650 m<sup>2</sup> bedrijfsruimte aan het Zwaanshals
- Kwaliteitsimpuls buitenruimte Zwaanshals en Zaagmolenkade
- Het maken van een participatie- en communicatieplan en een leefbaarheidsplan

Naast deze plannen wordt de ontwikkeling van het Noordplein als speerpunt genoemd, maar hiervoor zijn geen concrete plannen benoemd in de visie.

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de financiering behandeld. Naast bijdragen van Com•wonen en de gemeente, zijn er subsidies beschikbaar vanuit Europa (Urban II), vanuit het Rijk (ISV) en vanuit de gemeente (Groeibriljant).

## Proces

De ontwikkelingsvisie is opgesteld door een extern bureau (SPIN ontwikkelaars). Om intern draagvlak te krijgen heeft SPIN een aantal workshops en excursies georganiseerd. Daarnaast hebben ze aan mensen van alle afdelingen gevraagd wat hun visie was op wat er in het gebied moest komen. Daar zat vrij veel overeenstemming in. Een respondent licht toe:

*“Iedereen had een soortgelijk beeld, maar het was nooit een keer samengevat. Iedereen had het idee dat het Zwaanshals als winkelstraat potentie heeft, maar dat er wel meer en leukere winkels moesten komen en dat je langs de kade moet kunnen wandelen.”*

Extern werkte men samen met de deelgemeente. In bijeenkomsten met de deelgemeente kreeg de ontwikkelingsvisie vorm. Com•wonen had de meeste invloed, omdat zij de meeste middelen hadden. In het kader van de Groeibriljant, wat nagenoeg parallel liep aan de ontwikkelingsvisie, werkte Com•wonen samen met PWS en een



aantal bedrijven (Het Kookpunt, Pasta Genova, Stichting Occupying Space en PosseTive Factory). De Groeibriljant was een mogelijkheid om o.a. de aanvangshuur van Rotabs te verlagen, om een dek op de parkeerplaats te maken, om bergingen om te zetten in bedrijfsruimte, en om “rotte kiezen” aan te kopen.

De visie heeft geleid tot het maken van gebiedsafspraken. Eerst werden de gebiedsafspraken in conceptvorm voorgelegd aan de bewoners. In zes bijeenkomsten met een totale opkomst van tien procent van de bewoners werd gediscussieerd over de gebiedsafspraken. Een participatieteam verzamelde de reacties van de bewoners en overhandigde deze aan Com•wonen en de deelgemeente (Com•wonen, 2005). Er werden ook zogenaamde “buurttafels” georganiseerd en met de portefeuillehouder is men langs theehuizen en de moskee geweest.

In de gebiedsafspraken werden zes in de ontwikkelingsvisie genoemde projecten vastgelegd. Deze afspraken wijken enigszins af van de ontwikkelingsvisie. In de afspraken wordt een parkeergarage onder het Noordplein genoemd en het aanpakken van de rug-aan-rugwoningen in de Loofdakstraat.

### § 6.4.3 **Uitvoering ontwikkelingsvisie Oude Noorden aan de Rotte en het opstellen van een strategisch voorraadbeleid (2005 - 2009)**

---

In de periode 2005-2009 worden veel projecten door Com•wonen ten uitvoer gebracht. Dit zijn niet alleen projecten die uit de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* voortkomen, maar ook projecten in de aangrenzende Erasmusbuurt. Ook krijgt het strategische voorraadbeleid verder vorm en wordt het Oude Noorden aangewezen als Vogelaarwijk.

#### **Projecten**

---

De Roteb-locatie wordt herontwikkeld, er worden “rotte kiezen” aangekocht en gerenoveerd, bergingen en woningen worden omgebouwd tot bedrijfsruimte en woningen worden gesloopt ten behoeve van het nieuwbouwproject Rottebocht (later omgedoopt in project 130WATT). Dit nieuwbouwproject stagneert, “door problemen met de goedkeuring door de welstandscommissie” (Com•wonen, 2007c) en, later, door de economische crisis.

Een project dat niet voorkomt in de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* is KIWI, dat staat voor kindvriendelijke wijk. Dit project is in 2006 gestart om van het Erasmusbuurt “een veilige, kindgerichte en stimulerende omgeving” te maken (Com•wonen, 2007b). Bij de start van dit project ligt de focus op de sociale pijler. De plannen voor de woningvoorraad staan er los van.

Bij dit project wordt in de Erasmusbuurt een kindvriendelijke herinrichting van de openbare ruimte (door herinrichting van het plein en het creëren van een kindvriendelijke route) gecombineerd met een gezamenlijke pedagogische visie door school, buurt, ouders en instellingen.

Op 30 april 2006 werd er een woning van Com•wonen gekraakt uit protest tegen de leegstand van een aantal woningen van Com•wonen die te koop stonden. Naar aanleiding van deze kraakactie volgde er een overleg met Com•wonen. De uitkomst was dat de woningen weer in de verhuur worden teruggenomen (SP, 2006).

Ook breekt er brand uit in zes woningen in de Erasmusbuurt op 29 oktober 2007. Na de daaropvolgende renovatie waarin de woningplattegrond, de huurprijs en de doelgroep ongewijzigd bleef, werd geconcludeerd dat de renovatie een “gemiste kans” was. Een respondent licht toe:

*“Toen het was opgeknapt zijn we gaan kijken en zeiden we tegen elkaar, de wijkconsultent, de gebiedsmanager en ik, dat dit een gemiste kans was. KIWI was nog heel erg sociaal. [...] KIWI fysiek verankeren was toen pas net een keer gevallen. Daarbij kwam dat de staat van onderhoud van die woningen toch zoveel slechter was dat we al met zekerheid konden zeggen dat de rest van de woningen niet in bewoonde staat kon worden opgeknapt en als je dan toch moet uitverhuizen, is dat een kans om in ieder geval te zoeken naar kansen om samen te voegen en grote woningen te creëren.”*

De projectomschrijving is toen aangepast, zodat samenvoegen tot grote woningen voor gezinnen mogelijk werd en KIWI niet alleen sociaal, maar ook fysiek werd verankerd in het projectvoorstel.

De ontwikkeling van de Zwaanshals valt tegen. Ondernemers hebben moeite om hun hoofd boven water te houden. Dit was een reden om het proces aan te passen en intensiever samen te werken met PWS en de deelgemeente. Dit wordt toegelicht door een respondent:

*“De verhuringen lukten daar niet. De ondernemers vielen om of we kregen het niet verhuurd. Aan de ene kant is het Com•wonenbezit en aan de andere kant is het bezit van PWS. Ga je in één straat concurreren om wie welke ondernemer krijgt? Succes met het gebied! [...] Je kan beter elkaar opzoeken, ook met de deelgemeente er bij, want die hebben daar ook een belang.”*

Er werd in deze fase geen relatie gelegd tussen het project en de overkoepelende strategie, er was nauwelijks verbinding met andere projecten en er werd geen analyse gemaakt van de problemen. Een respondent typeert de werkwijze als volgt:

*“Waar het in het verleden mis ging, is dat je benaderd werd om mee te doen met een project. Dan wist je niet of iemand anders ook meedeed. En dan werd er maar meege-daan.”*

## **Strategisch Voorraadbeleid**

---

In 2006 wordt door Com•wonen strategisch voorraadbeleid opgesteld voor de hele organisatie (zie paragraaf 6.2). Voor het Oude Noorden betekent dit een strategie om het eigenwoningbezit te stimuleren, om de wijk economie te versterken, om ouderen de mogelijkheid te geven in de wijk te blijven wonen, om de kwaliteit van bestaande huurwoningen te waarborgen en om woningverbetering van particulieren te stimuleren (Peters, 2006).

Per wijk zijn labellingsessies gehouden, waarbij door wijkmedewerkers voor alle complexen een SWOT-analyse werd gemaakt op basis van o.a. mutatie- en onderhoudsgegevens. Financiële gegevens werden niet gebruikt. Voor elk complex werd een strategielabel bepaald. Op basis van de strategie moest voor elk complex een complexbeheerplan worden gemaakt. De totale labelling werd vervolgens doorgerekend.

In het strategisch voorraadbeleid zijn de complexen waar in de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* al plannen voor waren, overgenomen. Er is één afwijking van de ontwikkelingsvisie. In tegenstelling tot de ontwikkelingsvisie wordt een deel van de Zwatraflat gelabeld als verkoop. Dit is een uitkomst van het aangepaste verkoopbeleid van Com•wonen. In het Jaarverslag 2006 wordt de verkoop als volgt toegelicht:

*“Doel is hier primair het upgraden van deze wijken. Bij de labelling in deze wijken keken we vooral naar de locatiekwaliteit (goede ligging en uitstraling) en naar de bouwkundige kwaliteit (goed genoeg).” (Com•wonen, 2007c: 41)*

In het Oude Noorden zijn 193 woningen door de afdeling strategie gelabeld als verkoop (Com•wonen, 2007c).

Ook wordt in het strategisch voorraadbeleid de mogelijkheid genoemd om woningen in de vrije sector te verhuren (door huurverhoging als gevolg van harmonisatie en/of isolatiemaatregelen) (Peters, 2006).

Op 1 januari 2006 heeft 77% van de voorraad in het Oude Noorden het label doorexploiteren, 12% verkopen, 6% ingrijpend aanpakken en 5% herbezinnen (Com•wonen, 2007c). Drie jaar later is zowel de naamgeving van de labels als de verdeling gewijzigd: 30% consolideren, 3% verbeteren, 44% ingrijpend verbeteren, 11% verkoop, 1% sloop en 11% herbezinnen (Com•wonen, 2010), zie tabel 27.

Label	1-1-2006	1-1-2007	1-1-2008	1-1-2009
consolideren	77 ("doorexploiteren")	29	29	30
verbeteren	6 ("ingrijpend aanpakken")	50	47 (44 ingrijpend)	47 (44 ingrijpend)
Verkopen	12	12	12	11
herbezinnen	5	5	11	11
Sloop	-	4	1	1

Tabel 27

Strategielabels voorraad Oude Noorden, in procenten (Com•wonen, 2007c, 2008, 2009b)

In 2006 was er een eerste aanzet voor de wijkvisie van de deelgemeente (Com•wonen, 2007c). In 2007 verscheen de ontwikkelingsvisie van de deelgemeente voor heel Rotterdam-Noord. Hierin wordt voortgeborduurd op de lopende plannen voor het Oude Noorden.

In 2007 werd het Oude Noorden, als onderdeel van Rotterdam Oud Noord, door het ministerie van WWI aangewezen als *Vogelaarwijk*. Dit leidde tot het maken van een wijkactieplan (WAP) in 2008, waarin onder andere KIWI (kindvriendelijke wijk) wordt aangewezen als icoonproject.

## Organisatie

In 2008 is de afdeling wijkontwikkeling (verantwoordelijk voor sociaal-economische activiteiten) onder Vastgoed gekomen, in plaats van onder Wonen. Een respondent licht dit toe: "Omdat Com•wonen vindt dat je weliswaar stenen stapelt, maar dat je ook sociaal en economisch moet investeren, wil je een goede wijk kunnen neerzetten." Wijkontwikkeling werd gecentraliseerd, "weggehaald uit de wijk". De manager gebied is sindsdien zowel verantwoordelijk voor wijkontwikkeling als voor vastgoed. De portfoliomanager kreeg daardoor naast onderhoud en verbetering van de bestaande voorraad ook te maken met gebiedsontwikkeling.

#### § 6.4.4 Een gezamenlijke structuur met een onafhankelijke procesmanager (vanaf 2009): Oude Noorden als springplankwijk

---

In 2009 vindt er door Com•wonen een herijking plaats van de gebiedsafspraken uit 2004. In deze herijking wordt geconstateerd dat Com•wonen veel heeft geïnvesteerd in de wijk en gaat investeren, maar dat in de wijk en bij partners een negatieve houding ten opzichte van Com•wonen is te merken. Com•wonen geeft hiervoor een aantal redenen:

- 1 “In het verleden zijn gemaakte afspraken, zoals de gebiedsafspraken 2004, door Com•wonen niet op tijd nagekomen.
- 2 De communicatie over het veranderen van de plannen was niet altijd consequent en tijdig.
- 3 Com•wonen is een groot bedrijf. Verschillende afdelingen hebben met de wijk te maken. Bewoners en partners krijgen verschillende informatie vanuit verschillende contactpersonen binnen Com•wonen.
- 4 De afstemming over de werkzaamheden door Com•wonen, PWS en de deelgemeente in de wijk is niet goed verlopen. Hierdoor sloten werkzaamheden van verschillende partijen op elkaar aan en hadden bewoners en ondernemers lang overlast.
- 5 De economische crisis treft alle ondernemers en maakt hen extra kritisch op andere partijen in de wijk, waaronder Com•wonen.
- 6 De naderende gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 maakt de positie van de deelgemeente meer wisselvallig.” (Com•wonen (afdeling Wijkontwikkeling), 2009)

Mede naar aanleiding van deze herijking wordt een nieuwe structuur bedacht, waarin de interne afstemming verbeterd wordt.

#### Intern

---

Het strategisch voorraadbeleid zoals dat sinds 2006 werd uitgevoerd, werd na het vertrek van de medewerker die daarmee belast was losgelaten. De nadruk kwam te liggen op strategische vastgoedontwikkeling (SVO), zie paragraaf 6.2. Een respondent licht dit toe:

*“De nieuwe insteek was, voorgesteld door de afdeling strategie, om te beginnen als een soort belegger en te kijken welke complexen een goed en slecht rendement hebben en vanuit daaruit tot projectplannen te komen om het rendement te verbeteren.”*

Gevolg was ook dat er geen strategisch voorraadbeleid-budget meer was. Ingrepen moesten sindsdien ofwel uit het onderhoudsbudget ofwel uit ontwikkelingsbudget komen. Wel hielden de portfoliomanagers van de verschillende gebieden in 2008 en 2010 nog labellingsessies volgens de strategisch voorraadbeleid-methode, alleen met minder informatie dan in 2006. Uit die sessies volgden nauwelijks wijzigingen, mede omdat het strategisch voorraadbeleid-budget bevroren was.

Als er een besluit was genomen voor een fysiek project (na de initiatieffase), werd er een intern planteam (IPT) gevormd met de projectmanager als voorzitter. Die doorliep het project tot oplevering volgens het "bouwproces", een procesbeschrijving waarin alle besluitmomenten zijn vastgelegd. De gebiedsmanager was de opdrachtgever die toetste of alles volgens afspraak verliep. Een respondent geeft aan hoe dit bij een project werkt:

*"Dat heeft Com·wonen wel goed gedaan. Rondom dit initiatief, die 80 woningen [in de Erasmusbuurt], vanuit de manager Gebied met de portfoliomanager. Er wordt daar geconstateerd dat we iets moeten met die woningen en de portfoliomanager initieert een initiatiefdocument. Om dat tot stand te brengen wordt er een IPT in het leven geroepen waar alle professies in zitten: de wijkconsulent, die ook verantwoordelijk is voor KIWI, de portfoliomanager, de projectleider en iemand van Wonen. Zo ga je een plan maken. Dat wordt doorgerekend door de financiële mensen en dat gaat dan, als het een goed en gedegen plan is, naar de directie. Zij kijken of ze dit onrendabele verhaal willen nemen, omdat het ook ten goede komt aan de sociale investering, of dat het sneuvelt. Ik ben heel nieuwsgierig in dit geval of het doorgaat."*

De totale portefeuillestrategie was, volgens een respondent, onvoldoende richtinggevend. Er werd onvoldoende gekeken of het project binnen de hele portefeuillestrategie paste. De afweging is vooral gebaseerd op financiële haalbaarheid, en minder op inhoudelijke gronden. Vanuit de drie gebieden worden projecten ingediend. Als die voldoen aan de criteria van het "bouwproces" en er is geld voor, dan wordt er een besluit over genomen. Een respondent verwoordt dit zo:

*"Kunnen we de projecten wel doen, was de afweging. Maar niet 'waar is nou het grootste probleem in de wijk en wat moet dus voorrang krijgen?'. Dat werd meer impliciet gedaan."*

In deze fase werd het gebiedsoverleg geïntroduceerd, waarin allerlei onderwerpen die binnen een gebied spelen op de agenda komen. In dit overleg zitten vertegenwoordigers vanuit verschillende afdelingen, waardoor vanuit verschillende invalshoeken naar een onderwerp gekeken wordt. Ook heeft het gebiedsoverleg een adviesrol wanneer er een besluit moet worden genomen. Deze rol werd volgens een respondent echter niet ingevuld.

Er was een overzicht van alle projecten. Dit overzicht resulteert in een planning en ook in een overzicht van de te verwachte kosten. Als een project voldeed aan het "bouwproces" en er was geld beschikbaar dan werd er een positief besluit over genomen. Er werd niet gekeken hoe het project in de totale portefeuillestrategie paste. Er wordt volgens een respondent nu een beweging gemaakt naar een meer inhoudelijke afweging.

Vanuit de afdeling gebieden werden voor elk gebied wijkvisies gemaakt, gevolgd door integrale uitvoeringsprogramma's met fysieke, sociale en economische projecten.

## Extern

---

Naar aanleiding van de landelijke WWI-aanpak werd er door de directies van woningcorporaties en wethouders de wens uitgesproken om meer integraal te gaan werken. Het Oude Noorden werd toen als pilot aangewezen om een gezamenlijk integraal uitvoeringsprogramma voor op te stellen. Per januari 2009 werd daarvoor een onafhankelijke procesmanager aangesteld en een uitvoeringsorganisatie opgericht. Het Oude Noorden werd geselecteerd, omdat het niet goed ging in het gebied en omdat er, aldus een respondent, geen gezamenlijk draagvlak bij de corporaties was voor de ontwikkelingsvisie die de deelgemeente in 2007 had vastgesteld.

De structuur van de organisatie was als volgt:

- Stuurgroep gebiedsontwikkeling Noord

Hierin hebben bestuurders van de gemeente (wethouder), van de deelgemeente (voorzitter van het bestuur van de deelgemeente) en van de corporaties zitting. De wethouder vertegenwoordigt de diensten (bijv. GGD).

- Opdrachtgeversoverleg gebiedsontwikkeling Noord

Dit overleg bereidt de strategische besluitvorming voor en stuurt de uitvoering aan. De deelgemeentesecretaris is voorzitter en verder nemen de gebiedsmanagers/regiodirecteuren van de woningcorporaties, vertegenwoordiger van de sociale en fysieke diensten en de procesmanagers deel aan het overleg.

- Regieteams

Er zijn twee regieteams, één voor het Oude Noorden en de Agniesebuurt en één voor de Provenierswijk. Deze teams bewaken de voor de ijk gekozen richting en de bijbehorende speerpunten (auteur onbekend, 2009b) en sturen projecten aan. Het regieteam voor het Oude Noorden bestaat uit zes programmamanagers. Namens Com•wonen was de manager wijkontwikkeling vertegenwoordigd. Zij komen iedere twee weken twee uur bijeen. Ieder lid van het regieteam is trekker van een project.

- Uitvoeringsorganisaties

Er hangen twee uitvoeringsorganisaties onder het regieteam Oude Noorden, één voor alle projecten ten noorden en een voor de projecten ten zuiden van de Zaagmolenkade.

- Procesmanager

De procesmanager vormt de verbinding tussen bovengenoemde lagen en is procesverantwoordelijk. Hij kan "los van bestaande structuren [...] kijken waar de verbindingen liggen, waarom doe je dat zo? Hij kan een aanjaagfunctie hebben en vragen hoe het staat met de besluitvorming."

Ook is volgens een respondent de informerende en agenderende functie belangrijk:

*“Alleen al een uitnodiging doen en zorgen voor notulen. Dat is zo iets kleins, maar als je dat in stand houdt, blijft wel de trein rijden. Dan blijft die rails geplaveid en kunnen wij die trein blijven aanduwen. [...]. Het is toch essentieel, en iets heel simpels.”*

Om een procesmanager goed te laten functioneren is het belangrijk dat partijen het gevoel hebben dat ze niet het optimale rendement behalen en dat ze niet dezelfde visie hebben en dat ze iemand nodig hebben om dit rendement te verhogen. Een respondent licht toe:

*“Mensen moeten bereid zijn om naar dingen te kijken. Laatst mocht ik aan wethouders en corporatiedirecteuren een verhaal vertellen wat we hier gedaan hebben. Toen zei ik dat mijn advies zou zijn dat jullie in verschillende wijken nog eens om de tafel gaan zitten en aan elkaar vragen of partijen hetzelfde voor ogen hebben en of partijen tevreden zijn met wat ze bereiken. Ik durf te wedden dat als je echt tijd neemt om te praten of partijen hetzelfde voor ogen hebben, dat daar nog wel wat licht tussen blijkt te zitten. Dat partijen hetzelfde zeggen, maar toch iets anders bedoelen. En op het moment dat je dan met elkaar durft te zeggen dat partijen eigenlijk onvoldoende resultaat boeken, dan wordt het tijd voor een onafhankelijke procesmanager. Als je met zijn allen denkt dat partijen het prima doen, dan kun je gewoon doorgaan.”*

Het externe proces wordt beschreven in de notitie “Gebiedsontwikkeling Noord – Strategische keuzes” (Auteur onbekend, 2009a). Er werd begonnen met het verzamelen en verwerken van informatie en het wisselen van gedachten met verscheidene betrokken partijen. Dit gebeurde in de vorm van workshops over woonmilieus, buitenruimte en de sociale pijler. Hieruit kwamen gedeelde en verschillende inzichten en kennisleemtes naar boven. Uiteindelijk zijn de belangrijkste strategische keuzes voor Groot Oude Noorden geformuleerd. Deze strategische keuzes zijn volgens een respondent “een aantal uitspraken waar iedereen het mee eens is, en houvast bieden”.

In dezelfde notitie wordt het Oude Noorden als springplankwijk gepositioneerd (merk op dat dit idee ook al 10 jaar geleden een onderdeel was van de SWA). Verder ligt de focus op de aanpak van het winkelgebied en op de differentiatie van woonmilieus. Voor het beheergebied van Com•wonen betekent dit dat er ten noorden van de Zaagmolenstraat (o.a. complex Rottebocht en 130 WATT) wordt ingezet op een rustig stedelijk woonmilieu. Ten zuiden van de Zaagmolenstraat is het woonmilieu levendig stedelijk met een “rijke schakering aan huishoudenstypen”. Dominante leefstijl wordt de rode leefstijl (vrij, eigenzinnig, onafhankelijk, actief, culturele ontwikkeling, reizen, stedelijke oriëntatie) (Auteur onbekend, 2009a).



In het uitvoeringsprogramma, een uitvloeisel van de strategische keuzes, is enerzijds de sociale agenda leidend, maar wordt anderzijds de woningvoorraad als de basis van de “behoeftepiramide” gezien (Auteur onbekend, 2009b). Het differentiëren van de woningvoorraad neemt dus ook hier een belangrijke plaats in. Een respondent hierover:

*“Wat daar uiteindelijk is uitgerold, en dat vind ik vrij uniek, is dat er een gezamenlijke sociale strategie is gemaakt. Die is leidend voor de plannen die er liggen.” Dit wordt direct genuanceerd: “Waarbij je natuurlijk wel je eigen verantwoordelijkheid houdt. Want je kan wel een sociale strategie hebben, maar als jij wil ontwikkelen omdat je daar een braakliggend terrein hebt, dan ga je wel kijken hoe past het in de sociale strategie, maar je zult toch doorgaan.”*

Op 24 juni 2011 zijn de meest recente gebiedsafspraken gemaakt tussen de drie woningcorporaties en de deelgemeente voor de periode 2010-2014, waarin ook het eindbeeld 2020 is opgenomen. Naast afspraken over de sociale strategie (bijvoorbeeld over doorgaande leerlijnen, talentontwikkeling en zorgstructuur), komen de volgende onderwerpen aan bod (Com·wonen, PWS, Woonstad Rotterdam, Deelgemeente Noord, en Gemeente Rotterdam, 2011):

- Een gezamenlijke verkoopstrategie van de corporaties
- Behoud van karakteristieke gevelwanden
- Architectonische vormgeving bij sloop/nieuwbouw.
- Het noodzakelijke aanbod aan parkeervoorzieningen
- De omzetting van erfpachtvereenkomsten naar volledig eigendom

## Projecten

---

Er zijn in het uitvoeringsprogramma 11 projecten op buurtniveau (“gebiedsontwikkelingen”) en 7 wijkoverstijgende projecten opgenomen.

De nieuwbouw Rottebocht (130WATT) valt, samen met andere nieuwbouw- en openbare-ruimteprojecten onder het project “Gebiedsontwikkeling Rotte Noord”. Zo wordt getracht integraler te werken. In de gebiedsafspraken wordt afgesproken om de eerste paal in 2011 te slaan.

De herontwikkeling van het winkelgebied Zwaanshals wordt, naast onderdeel van het project “Aanpak winkelgebied Oude Noorden”, ook onderdeel van de gebiedsontwikkeling Snelleman (buurt aangrenzend aan het Zwaanshalsgebied), omdat er geconstateerd wordt dat er problemen zijn met de herontwikkeling. Daarnaast wordt het Zwaanshals ook nog genoemd bij het “wijkoverstijgende” project “Actieprogramma economie” waarbij de afstemming tussen de verschillende economische initiatieven ter sprake komt (bron: uitvoeringsprogramma 30-11-2009). Volgens het eindbeeld 2020 moet Het Zwaanshals dan “in heel Rotterdam

bekend [zijn] om het bijzonder aanbod op het terrein van food, fashion en design.” In de gebiedsafspraken is vastgelegd dat PWS en Com•wonen hun investeringen in bedrijfsonroerend-goed in het Zwaanshalsgebied in 2014 hebben gerealiseerd.

Een voorbeeld van de leidende rol van de sociale pijler en de relatie met de fysieke pijler is het project Kindvriendelijke wijk (KIWI) in het Erasmuskwartier. Dat project is voor Com•wonen de basis voor renovatie van 84 woningen. Daar worden voor een deel grote woningen voor gezinnen gemaakt. De oplevering van de eerste fase van deze woningen staat opgenomen in de gebiedsafspraken.

---

## § 6.5 Analyse: gehanteerde elementen van planning

---

In de vorige paragraaf is een chronologische beschrijving gegeven van het proces ten aanzien van de vernieuwing van het Oude Noorden. In deze paragraaf wordt dit proces geanalyseerd aan de hand van de concepten uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Er wordt ingegaan op de gehanteerde elementen van planning bij de totstandkoming van de verzameling van (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad in het Oude Noorden.

Per element wordt eerst een korte omschrijving gegeven van het element. Dan wordt nagegaan in welke fase deze in het planningsproces voor het Oude Noorden voorkomt.

### § 6.5.1 Rationele planningselementen

---

#### Rationele actor: beleidsmedewerker /-afdeling/specialist

---

Bij de rationele planningsbenadering zijn de planners vooral “experts”, zoals (externe) adviseurs en beleidsmedewerkers. Bij Com•wonen werd de ontwikkelingsvisie opgesteld door een extern adviesbureau. Dit bureau kan gezien worden als een specialist.

De afdeling strategie is bij de uitvoering op projectniveau niet nauw betrokken. Wel is het opstellen van het strategisch voorraadbeleid nadrukkelijk een activiteit van de afdeling strategie.

In de fase waarin gewerkt werd in een gezamenlijke structuur zit de afdeling strategie en beleid volgens een respondent “in een ivoren toren” en is ze “heel erg financieel ingestoken en veel minder op ontwikkelingen in de wijk”. Een andere respondent noemt de verhouding met strategie “een uitdagende relatie”. Er is:

*“...spanning tussen gebieden en strategie. Wij kunnen ons werk niet doen als wij gegevens niet krijgen. Zij zeggen, er is beleid en de implementatie ervan is jullie werk. Dus we zitten een beetje naar elkaar te kijken en dan komt dat wel een keer als er tijd is in de agenda.”*

Concernbeleid wordt in theorie gemaakt door de afdeling strategie en in de gebieden vertaald naar complexen. Voorbeelden die genoemd worden zijn beleid op het gebied van energiebesparing, ouderenhuisvesting en verkoop. In de praktijk loopt die vertaling niet soepel, omdat er bijvoorbeeld geen budget gekoppeld is aan het beleid of omdat er informatie ontbreekt.

Extern zijn de centrale diensten van de gemeente de experts. Zij ontwikkelen beleid. Respondenten hierover: “Hier in Rotterdam zijn de centrale diensten veel te sterk. Die staan op veel te grote afstand. Je hebt juist capaciteit en kennis in het gebied en van het gebied nodig.” De centrale diensten zijn wel vertegenwoordigd in de stuurgroep en het opdrachtgeversoverleg, maar niet op een lager schaalniveau.

De rolverdeling tussen deelgemeente en centrale diensten is lastig:

*“In Rotterdam hebben de deelgemeentes er heel veel last van dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, dat zij in naam opdrachtgever zijn, maar dat de kennis en expertise vooral bij de diensten zit. De denkkraft en kennis zit hoog in de torens. Die zou je eigenlijk om moeten gooien en die mensen moeten het gebied in.”*

Een ander zegt: “Soms lijkt het wel of de diensten bepalen wat er in een deelgemeente gebeurt. Maar dat is andersom, de deelgemeente is opdrachtgever aan de diensten, dat lukt niet altijd.”

### **Rationele kennis: objectieve kennis/feiten.**

---

In de rationele planningsbenadering worden activiteiten onderbouwd met objectieve kennis. Bij Com.Wonen ging het opstellen van de ontwikkelingsvisie “vooral over de ideeën en de beelden” die gebruikt werden om een visie te vormen. Wel worden in de ontwikkelingsvisie enkele gegevens over de bevolkingsopbouw en de woningvoorraad gebruikt.

Het opstellen van het strategisch voorraadbeleid is volgens een respondent met heel veel informatie, bijvoorbeeld mutatiegegevens en onderhoudsgegevens, gedaan. Financiële gegevens ontbraken echter.

Er wordt, volgens een respondent, te weinig gebruik gemaakt van beproefde concepten. Maar, aldus dezelfde respondent:

*“We doen niet alles op de dikke duim. Wij maken jaarplannen en wijkplannen. Hiervoor zijn onderleggers, indexen die de gemeente maakt zoals de sociale index, veiligheidsindex, buurtsignaleringsysteem en onze eigen informatie.”*

Deze indexen zijn samengevat in zogenaamde wijkprofielen, samengesteld door de afdeling strategie. Op één A4 staan per wijk de belangrijkste cijfers samengevat. Wijkconsulenten gebruiken deze om hun wijkplannen te onderbouwen.

### **Rationele activiteit: analyseren**

---

In de rationele planningsbenadering worden alternatieve middelen om de geformuleerde doelen te bereiken tegen elkaar afgewogen. De voornaamste activiteit is het analyseren van informatie. Deze activiteit komt bij Com•wonen voor bij het opstellen van de ontwikkelingsvisie in de vorm van het maken van een SWOT-analyse.

Bij de uitvoering van de projecten ontbreekt deze activiteit vaak. In deze fase wordt wel het strategisch voorraadbeleid ontwikkeld, waarbij per wijk voor ieder complex een SWOT-analyse gemaakt wordt.

In de externe gezamenlijke structuur was het analyseren, op het niveau van de wijk, niet sterk ontwikkeld:

*“Het naar de wijk krijgen van de capaciteit om te analyseren, het werk van de professional te doen - wat is hier aan de hand, wat weten wij, wat zou de oplossingsrichting kunnen zijn - dat is er nog veel te weinig.”*

Intern wordt er, bij het opstellen van wijkplannen, op wijkniveau meer geanalyseerd:

*“We halen gegevens bij elkaar uit de sociale index, veiligheidsindex en de leefbarometer. We proberen dan met onze kennis en kunde die gegevens te analyseren om te kijken of we dezelfde plannen verlengen.”*

Verder worden door de portfoliomanagers uit de gegevens van het wijkprofiel trends gehaald. De verklaring voor deze trends laten zij over aan een extern bureau of aan de afdeling strategie.

## Rationeel doel: optimale oplossing

---

Bij de rationele planningsbenadering is het doel om tot een optimale oplossing te komen voor problemen die gesignaleerd worden.

De indruk is niet dat er binnen Com•wonen gestructureerd naar een optimale oplossing wordt gestreefd. Uit de bestudeerde documenten en uit de interviews blijkt niet dat er verschillende alternatieven worden onderzocht of dat er experimenten worden gestart en geëvalueerd op effectiviteit en efficiency. Deze afweging vindt, volgens een respondent, soms impliciet plaats. Het volgende citaat getuigt hiervan: "de afweging was niet, waar is nou het grootste probleem in de wijk en wat moet dus voorrang krijgen. Dat werd meer impliciet gedaan." Binnen een gebied (bijvoorbeeld Noord) wordt wel een afweging gemaakt welke wijken ingrepen harder nodig hebben, maar daar "was niet echt een methode voor."

Een respondent licht het ontbreken van een optimale oplossing tijdens de fase van de uitvoering van projecten als volgt toe:

*"Als je niet weet wat je wilt, kun je ook niet de juiste keuzes maken. Dan blijf je dus eigenlijk projectjes doen en elk projectje dat je doet heeft iets goeds in zich. Je kunt nooit van een project zeggen dat het helemaal onzin is, maar of de optelsom van de projecten het meest optimale is van wat je zou moeten doen, dat is maar zeer de vraag. Dat kan je pas bepalen als je weet waar je naar toe wil."*

Zowel in de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld als in de fase waarin in een gezamenlijke structuur wordt samengewerkt, wordt een eindbeeld geschetst. Het gebruik van eindbeelden (in tekst, cijfers en beeld) biedt kansen voor het streven naar een optimale oplossing. Aan de hand van deze eindbeelden (doelen), zouden alternatieven kunnen worden ontwikkeld die tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

## § 6.5.2 Incrementele planningselementen

---

### Incrementele actor: (niet gespecificeerd/divers).

---

Binnen de incrementele planningsbenadering is de functie of positie van de actor niet gespecificeerd (zie hoofdstuk 2).

## Incrementele kennis: ervaring van actoren

---

Kennis in de incrementele benadering betreft kennis die is gebaseerd op de persoonlijke kennis en ervaring van de betrokken planningsprofessionals.

Een voorbeeld van incrementele kennis in de fase van het opstellen van het strategisch voorraadbeleid, is de afweging tussen buurten. Daar was geen uitgewerkte methodiek voor, maar deze was gebaseerd op eigen kennis van betrokkenen.

In de fase waarin de projecten werden uitgevoerd, was het project KIWI een voorbeeld van een project dat voornamelijk op gezond verstand was gestoeld. Een respondent licht toe: "Zo'n kindvriendelijke wijk is heel erg van onderaf opgebouwd. Langzaam zie je patronen ontstaan van een soort methodiek om aan wijkontwikkeling of stedelijke vernieuwing te doen."

Ook in een latere fase van dit project speelt eigen ervaring een belangrijke rol bij de koers die binnen dit project wordt gevaren. De conclusie uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Wittebrood *et al.*, 2011) dat vooral interventies gericht op de woningvoorraad een gunstige invloed hebben op aandachtswijken, wordt door een respondent in twijfel getrokken. Hij verwoordt dit zo:

*"Wij herkennen ons daar niet in. Wij hebben nu net in de kindvriendelijke wijk een aanpak waarin heel veel nadruk is op de inrichting van de buitenruimte en waarin groen en tuintjes onderdeel is van de hele aanpak. We kregen onwijs veel positieve reacties, dus wij herkennen ons helemaal niet in die conclusie. Sterker nog, volgens mij past veel meer bij deze tijd dat je kleinschalig aandacht hebt voor de kwaliteit van de buitenruimte en groen. Dat maakt dat mensen de wijk veel prettiger ervaren en dat is een soort bindende factor. Dat is onze ervaring."*

Ook in de fase waarin in een gezamenlijke structuur werd samengewerkt speelde incrementele kennis een rol. De onafhankelijke procesmanager gebruikte zijn ervaring om de plannen van 130 Watt te beoordelen:

*"Ik heb gezegd dat ze op basis van mijn ervaring onmogelijke projecten aan het maken waren, die voortvloeien uit de eis om het parkeren op te lossen op eigen terrein; woninkjes met ondergeschoven parkeren. Dan zegt iedereen dat er aan de straat gewoond wordt, maar daar gebeurt natuurlijk helemaal niets. Daar is alleen de entree met soms een slaapkamertje. Jullie moeten volgens mij naar veel eerdere grondgebonden woningen toe."*

## Incrementele activiteit: kleine stappen en aanpassen

---

Binnen de incrementele benadering zijn de belangrijkste activiteiten het aanpassen van bestaande strategieën aan veranderende omstandigheden en het herhalend zetten van kleine stappen in de juiste richting.

Bij Com•wonen kan de ontwikkelingsvisie gezien worden als een verzameling van bestaande activiteiten, strategieën en projecten en niet als een compleet nieuwe visie. Er wordt voortgebouwd op bestaande plannen. Een respondent verwoordt dit zo: “De visievorming heeft parallel plaatsgevonden met de projectontwikkeling.”

Ook op projectniveau bestaat het werk grotendeels aan het aanpassen van het project aan de gewijzigde omstandigheden. Het KIWI-project wordt bijvoorbeeld beïnvloed door een brand en door het niet doorgaan van een subsidie voor de brede school. Het project 130 Watt werd uitgesteld en aangepast aan veranderde marktomstandigheden.

Het opstellen van het strategisch voorraadbeleid leidde ook niet tot grote wijzigingen ten opzichte van de ontwikkelingsvisie. Dit komt waarschijnlijk door de bottomupbenadering die gehanteerd is om het strategisch voorraadbeleid vorm te geven. Ook de latere labelsessies hebben niet tot grote wijzigingen geleid. Deze sessies kunnen gezien worden als incrementele stappen.

Incrementele stappen worden ook in de fase met de nieuwe structuur gezet. De afdeling Wijkontwikkeling maakt jaarlijks een wijkplan met een bijbehorende begroting waarbij wordt gekeken of plannen kunnen worden “verlengd”.

Extern was er sprake van de integratie van bestaande projecten in de gebiedsvisie/ uitvoeringsprogramma. Uit de bestaande activiteiten zijn gemeenschappelijke elementen gehaald. Die elementen waren vervolgens input voor de strategische keuzes. Hier is dus niet de weg bewandeld van doel naar middel (activiteit), maar van activiteiten naar gedeelde doelen. Een respondent:

*“Het eerste wat we zijn gaan doen is iedereen aan elkaar laten vertellen wat hij nou eigenlijk doet, wat hij zou willen doen, waarom hij dat zou willen doen, om te zien wat zitten daar voor gemeenschappelijke dingen in. Dan een proces waar de vraag ‘wat kan ik voor jou betekenen en jij voor mij’ centraal stond. Ik ben begonnen met workshops waarin ik vanuit sociale, economische en fysieke invalshoek mensen aan elkaar heb laten vertellen wat ze doen. Ik heb steeds gezocht naar de gezamenlijke focus. Dat hebben we uiteindelijk gebundeld en strategische keuzes genoemd. Dat waren een aantal uitspraken waar iedereen het mee eens is, als een soort houvast. Vervolgens zijn we die gaan uitwerken in het integrale uitvoeringsprogramma.”*

Vaak wordt er ook reactief gehandeld. Een respondent: “Er gebeuren nu nog vaak dingen, omdat er een exces is. Iets loopt uit de hand, [...] dan duik je er in. Een groot probleem moeten we wel samen oppakken. Dan gaat die alliantie starten”.

Binnen het project Zwaanshals is volgens een respondent sprake van “een soort experimentjes”. Hij doelt op de slogan “Groei mee in ‘t Swaanshals”, die, als resultaat van het experiment, werd veranderd in “Rondom het Zwaanshals”. De respondent licht het doen van experimenten als volgt toe: “Je kan beter iets doen en dat het niet werkt dan dat je bedenkt wat je allemaal zou kunnen doen en dat iedere keer herijkt”.

### **Incrementeel doel: voldoende oplossing**

---

Het doel van incrementele planning is om tot een plan te komen dat een voldoende oplossing biedt voor de problemen die aanleiding zijn van het plan.

De eindbeelden (zie rationeel doel) die worden geformuleerd, zijn vaak een extrapolatie van huidige beelden, of het resultaat van een aantal kleine stappen. Binnen het project Zwaanshals werd bijvoorbeeld een presentatie gemaakt met veel beelden. Een geïnterviewde legt uit hoe dit werkte:

*“We hebben gezamenlijk een droom gemaakt, dat heeft heel goed gewerkt. Eigenlijk was dat zoiets als die visie. We hebben wat plaatjes geplakt van dingen die al mooi waren en referentiebeelden uit bijvoorbeeld Berlijn, waarvan je kunt zeggen: ‘dit kan het eigenlijk heel gemakkelijk worden’, waardoor we energie losmaakten en niet zo bleven hangen in het terugkijken hoe slecht het Zwaanshals was. Het is niet dat je naar de maan moet om het Zwaanshals weer leuk te maken. Het is nog maar zo’n klein stapje, maar je moet dat wel gezamenlijk doen.”*

Na de verandering van SVB naar SVO worden financiële doelen leidend. Als een project of plan aan de financiële doelen voldoet, dan kan het doorgang vinden, ook al voldoet het niet aan andere doelen zoals die van het energiebeleid. Dit is een voorbeeld van een voldoende oplossing. In het geval van een optimale oplossing zou het plan of project ook aan de andere doelen voldoen.

In de fase waarin er extern in een gezamenlijke structuur werd samengewerkt is er ook sprake van een voldoende oplossing. Door de intensieve overleggen worden partijen gedwongen om er uit te komen. Een geïnterviewde legt uit: “Door er zo op te zitten, ga je er wel dieper op in en kom je tot een oplossing, een compromis waar iedereen zich in kan vinden.” In voorgaande fases strandden onderhandelingen vaak en gebeurde er vervolgens niets.



### § 6.5.3 Politieke planningselementen

---

#### **Politieke actor: leider (en begunstigde).**

---

Bij de politieke planningsbenadering zijn de belangrijkste actoren “leiders” met macht.

In de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld was de leiding zwak: De manager projecten, de directe leidinggevende van de opstellers van de visie, stond oogluikend toe dat het adviesbureau dat de ontwikkelingsvisie opstelde zijn gang kon gaan zonder uitvoerig intern overleg. Hieraan droeg bij dat de toenmalige directeur overleed en het heel lang duurde voor er een nieuwe directeur was.

In de fase met een externe structuur was de formele leiding in handen van een stuurgroep, bestaande uit wethouders en bestuurders. Deze stuurgroep was nodig om commitment te organiseren. Een respondent licht dit toe:

*“Ik heb geleerd dat ook die [gebiedsmanagers en regiodirecteuren], als ze dingen willen die niet direct in lijn liggen met het beleidsplan van de club zelf, dat op bestuurlijk niveau moeten regelen. En omdat het vanaf dat niveau gekomen was, heb ik geprobeerd om wethouders met bestuurders in een stuurgroep te zetten om daar een commitment mee te organiseren.”*

Deze actoren komen vaak in actie wanneer het proces op een lager niveau vastloopt. Zo is er een dispuut over wie de kosten van bodemsanering moet betalen. Com•wonen beroept zich op een afspraak uit het verleden, maar de gemeentelijke dienst Belastingen volgt de huidige regels. Op bestuurlijk niveau moet hier een oplossing voor worden gevonden.

Ook binnen Com•wonen is het uiteindelijk de directie die besluit over projecten en of een onrendabele top wordt genomen.

#### **Politieke kennis: selectief/strategisch**

---

In de politieke planningsbenadering wordt kennis selectief of strategisch ingezet.

Een voorbeeld van de strategische inzet van kennis is het niet beschikbaar stellen van Aedex-gegevens en bedrijfswaardes door de afdeling strategie en beleid. Een respondent zegt hierover:

*“Aedex-gegevens zijn nooit gebruikt [bij de labellingssessies]. Ik weet niet waarom. We hebben wel eens gevraagd of we dan de bedrijfswaarde mochten gebruiken. Die zijn nooit vrijgegeven voor die sessies omdat de angst van de financiële mensen was dat het fout geïnterpreteerd zou worden. De bedrijfswaarde is heel anders als je weet dat er een investering in zit. Sowieso is het begrip bedrijfswaarde niet bij iedereen tussen de vingers.”*

### **Politieke activiteit: onderhandelen/uitruilen**

---

De activiteiten in de politieke benadering bestaan voornamelijk uit het (één op één) uitruilen van belangen en posities.

Bij het opstellen van de ontwikkelingsvisie is er veel onderhandeld met de (deel) gemeente. Eerst vooral over de “ideeën en de beelden” en later over de financiën, bijvoorbeeld over de inbrengwaarde van de grond.

Voor de door de deelgemeente al jaren gewenste doorbraak van de Bloklandstraat richting het Zwaanshals moesten een aantal woningen van woningcorporatie Woonstad wijken. Woonstad heeft hiermee ingestemd in ruil voor een aantal toezeggingen, bijvoorbeeld de inzet van ISV-3 geld voor de woonomgeving rond hun nieuwbouwwijk en een versoepeling van de parkeereis bij een project.

De procesmanager heeft vaak gebruik gemaakt van “pendeldiplomatie”. Hij legt uit hoe dat gaat:

*“De oplossing vind je niet in het formele overleg. Daar moet je voor naar de wandelgangen, met mensen gaan kijken en suggesties doen en zien hoe dingen vallen. Het meeste werk gebeurt in de wandelgangen. Die overleggen zijn er om dingen netjes af te regelen. Dat is denk ik ook de kracht van dit model. Ik word door alle 5 partijen betaald, dus ik ben van niemand en van iedereen. Dus ik heb de ruimte om als jij van Com•wonen bent te zeggen ‘kijk daar nou ook eens op een andere manier naar’, of ‘zou je misschien toch niet overwegen om’. Zo doe ik dat bij iedereen. Soms doe je dat met pendeldiplomatie. Eerst met de één, dan met de andere. Totdat je denkt dat ze wel aan één tafel kunnen. Omdat, als je ze gelijk aan één tafel zet, mensen vaak meer bezig zijn te bedenken waarom iets niet kan dan om te bedenken waarom iets wel kan.”*

Een voorbeeld van een lobby die niet goed is verlopen, is het mislopen van geld van de Dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS) voor de Brede School in KIWI:

*“Soms lijkt het wel of de diensten bepalen wat er in een deelgemeente gebeurt. Maar dat is andersom, de deelgemeente is opdrachtgever aan de diensten. Dat lukt niet altijd. In de KIWI is de brede school bijvoorbeeld heel belangrijk. De dienst JOS geeft die school,*

*de spil, geen geld voor een brede school. Daar is KIWI op gefundeerd. Hoe kan dat nu? Dan is er of iets mis in de lobby geweest, of in de communicatie."*

Ook intern is lobbyen belangrijk. Om iets te bereiken, om een probleem op te lossen, moet dat probleem volgens een respondent neergelegd worden bij zo veel mogelijk mensen. Bij het wijkpunt, bij de gebiedsmanager, de portfoliomanager en de opzichter. Ook komt het voor dat er onderhandeld wordt tussen de verschillende gebieden, bijvoorbeeld toen er een besparing moest komen op de onderhoudsbegroting: "Dat was meer een onderhandeling, hij geeft wat en zij geeft wat, dan moet jij ook wat geven. Er werd niet echt gesproken welke wijken het het hardst nodig hebben."

### **Politiek doel: steun van "machtige" spelers**

---

Bij de politieke planningsbenadering is het doel om voldoende steun van machtige spelers te krijgen (coalitievorming) en het resulterende plan is een optelsom van de individuele belangen van deze spelers.

In de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie is de steun van de gemeente gezocht. Over die samenwerking zegt een respondent: "Wij hebben gezegd, wij gaan er [in het Oude Noorden] toch wel wat doen. Met gebiedsafspraken krijg je, naast dat je zelf doet wat je wilt, ook de medewerking van de gemeente. Die kun je daarmee vastleggen."

Een respondent legt uit hoe op projectniveau gezocht wordt naar die steun:

*"Die economische strip revitaliseren is natuurlijk ook belangrijk voor de deelgemeente. Als er alleen maar leegstand is, dan gaat het verpauperen. En ze hebben natuurlijk ook de buitenruimte. Het komt gewoon voor dat je ze mee moet nemen in het hele traject, zodat ze wel die straat gaan opknappen. Of het besef dat het Noordplein een entree is voor de wijk, voor het Zwaanshals. Ga daar iets doen. De kade bijvoorbeeld, als je er langs rijdt, hebben we onze panden opgeknapt en de bergingen veranderd in bedrijfsruimtes. Mooie gevels, hippe winkels, helemaal goed. Maar het zou goed zijn als er horeca geplaatst wordt. Dan heb je de deelgemeente nodig om die bestemming te wijzigen. Die moet je wel mee hebben genomen in het traject. Anders gaan ze er gewoon voorliggen."*

Dit is ook een voorbeeld hoe een collaboratieve structuur onder dreiging van een politieke structuur tot stand komt. Partijen moeten betrokken worden en worden meegenomen in het proces, want anders gaan ze zich bedienen van maatschappelijke of politieke planning.

In de fase van de gezamenlijke structuur vond er een wisseling plaats van de onafhankelijke procesmanager. De eerste procesmanager, afkomstig uit de corporatiesector, werd vervangen door een nieuwe, die een groot netwerk heeft binnen de gemeentelijke diensten. “Hier [bij de deelgemeente] denkt men heel erg dat als ze hier iemand hebben met veel connecties ze dan nog zo veel mogelijk eruit halen in tijden van bezuinigingen.”

#### § 6.5.4 Collaboratieve planning

---

##### **Collaboratieve actor: stakeholders.**

---

In de collaboratieve planningsbenadering zijn (interne of externe) stakeholders de gezamenlijke planners.

In de fase waarin de ontwikkelingsvisie wordt opgesteld zijn het vooral Com•wonen en de deelgemeente die gezamenlijk het beleid voor het Oude Noorden vormgeven.

In de fase waarin de projecten worden uitgevoerd zijn er minder stakeholders betrokken. De uitvoering van de projecten is een aangelegenheid waarbij veel belangrijke beslissingen al zijn genomen en waar dus minder overleg nodig is.

Uitzondering hierop is de samenwerking tussen PWS en Com•wonen op het gebied van de Zwaanshals. Dit is een voorbeeld van waarbij collaboratieve actoren een “overlegclubje” gemaakt hebben waarin de procesmanager van PWS en de wijkconsulent van Com•wonen, hun managers en de makelaars BOG van beide corporaties zitting in hebben.

Ook bij het project KIWI wordt samengewerkt met verschillende stakeholders; kinderen, de gemeente, deelgemeente, basisschool De Klimop, kinderopvang KindeRdam, Stichting Welzijn Noord, opbouwwerk Sonor, Stichting Kinderparadijs Meidoorn en SenR Sportstimulering (Com•wonen, 2009a).

Het opstellen van het SVB werd gezamenlijk gedaan. Bij de labellingsessies waren verschillende wijkmedewerkers betrokken.

Toen op gebiedsniveau de gezamenlijke structuur werd opgericht, werd de planning verbreed met de stakeholders PWS en Woonstad. Intern werd in deze fase een gebiedsoverleg met vertegenwoordigers van verschillende afdelingen opgezet. Ook is het interne planteam (IPT), waarin afvaardigingen van verschillende afdelingen gezamenlijk een plan maakten, een voorbeeld van collaboratieve actoren.

## Collaboratieve kennis: Lokale kennis

---

In de collaboratieve benadering wordt beleid gebaseerd op praktische kennis over de lokale situatie binnen de lokale (wijk)gemeenschap.

Deze praktische kennis was in de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld aanwezig bij een bewonerscommissie. Deze commissie werd volgens een respondent echter niet als sparringpartner gebruikt. Hij verklaart dit zo:

*“Het moeilijkste is, dat dit abstractieniveau niet aansluit bij hun beleevingswereld, dus je moet ze ook weer die beelden laten zien. En dat lukte wel heel erg, maar ze hebben ook wel eens overlegd over de invulling van de ROTEB-locatie en dat ben ik heel duidelijk informatief gaan vertellen. Ik heb daar geen sparringpartner gezocht, maar verteld dat we het zo gaan doen.”*

Wel was er in deze fase participatie in het kader van de gebiedsafspraken en werd er gezocht naar participatie via zogenaamde buurttafels en moskeebezoek.

In de fase waarin in een gezamenlijke structuur wordt samengewerkt, wordt volgens een respondent onvoldoende gebruikt gemaakt van lokale kennis. Hij zegt daarover:

*“Nu worden er een heleboel inrichtingsplannen gemaakt. Dan moet je niet klaar zijn en zeggen, vindt u dit ook wat? Dan betrek je ze er bij op het moment dat je kan laten zien dat je een aantal keuzes kan maken. De één zal zeggen ‘alle auto’s de straat uit’, de ander wil hem voor zijn deur. Dan kan je inzicht geven wat dat betekent en peilen wat mensen daarvan vinden. Wat vinden ze belangrijk, welke dingen willen ze absoluut houden of absoluut anders? Dan kun je terugkomen, dat hebben we zo uitgewerkt. Op die manier vind ik dat je echt gebruik kunt maken van deskundigheid van mensen.”*

Een andere respondent is van mening dat het missen van lokale kennis in deze fase niet een bewuste keuze is, maar dat de organisaties te veel vanuit henzelf redeneren.

Binnen de afdeling wijkontwikkeling vonden we wel een voorbeeld van de toepassing van lokale kennis. Jaarlijks maakt deze afdeling een wijkplan met bijbehorende begroting, waarvoor aan collega’s en aan commissies of participanten gevraagd wordt wat er het komend jaar zou moeten gebeuren.

Op projectniveau wordt lokale kennis nog wel eens verdrukt door professionele kennis. Een respondent: “het is natuurlijk ontegenzeggelijk waar dat er veel professionals neigen te denken dat ze het allemaal beter weten en over de hoofden van bewoners heen van alles doen. Dus het is een beetje zoeken naar die balans.”

## Collaboratieve activiteit: overleggen en samenwerken

---

In de collaboratieve planningsbenadering is de voornaamste activiteit het overleggen en samenwerken met anderen.

Gedurende het opstellen van de ontwikkelingsvisie werd er wel samengewerkt met de deelgemeente, maar niet met de andere corporaties. Een respondent licht dit toe: "Dit [plan] was wel duidelijk iets van de Combinatie en ondanks heel veel pogingen hebben wij geen aansluiting kunnen vinden bij onze collega-corporaties op dat moment".

Intern was het overleg bewust minimaal:

*"Ik merkte op een gegeven moment dat er extern een negatief beeld was van de Combinatie: 'Die nemen nooit besluiten, dat duurt lang'. Op een gegeven moment merkte ik ook dat als je iets teruglegde, er een overleg was, en nog een overleg. 'Ja, wij zijn het eens, maar die heeft er nog niets over gezegd'. Op een gegeven moment zijn we het gewoon gaan doen. Het ergste wat mij kan overkomen is dat ze me terugfluiten. Dan fluiten ze me maar terug."*

In de fase waarin projecten werden uitgevoerd, was er weinig projectoverstijgend overleg. Zo noemt een respondent het voorbeeld van de Zwaanshals, waar zowel sociaal-economische als fysieke projecten werden uitgevoerd. Met aannemers werd een planning afgesproken die conflicteerde met de wens om de straat levendig en leefbaar te houden. De afspraken met de aannemers zorgden voor lange periodes van leegstand en ook voor veel aannemersbusjes voor de deur. Zo'n conflict tussen de projectmanager en de wijkconsulent werd achteraf met de hulp van de gebiedsmanager opgelost.

Binnen projecten, bijvoorbeeld in het kader van het Groeibriljant-project, werd wel samengewerkt.

Bij het opstellen van het strategisch voorraadbeleid in 2006 waren intern wijkmedewerkers en managers betrokken bij de labelsessies.

In de fase van de gezamenlijke structuur was er intensief overleg tussen stakeholders op verschillende niveaus; stuurgroep, opdrachtgeveroverleg en regieteam. Het regieteam kwam iedere twee weken bijeen.

Intern is er een gebiedsoverleg (voorheen de driehoek), waarin allerlei onderwerpen die binnen een gebied spelen ter tafel komen en waarin vanuit verschillende invalshoeken naar vraagstukken wordt gekeken.

In het interne planteam (IPT), overlegt de projectmanager van een fysiek project met medewerkers van de afdeling wonen, onderhoud, communicatie en verkoop, waardoor een product ontstaat met input vanuit alle disciplines.

### **Collaboratief doel: consensus**

---

Het doel van collaboratieve planning is om tegemoet te komen aan de wensen van alle stakeholders zodat er consensus is over het plan.

In de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld was er volgens de respondenten sprake van consensus: “Er zat vrij veel overeenstemming in [de visie op het gebied].”

Op projectniveau was het meedenken van het OBR, het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente, in het kader van de grondexploitatie van Rotabs een voorbeeld waarbij er consensus ontstond. Volgens een respondent had dat te maken met personen:

*“Dat lag ook aan die planeconoom. Die had oog voor belangen en wat win en verlies ik er mee. Ik moest een heel klein beetje grond extra hebben voor een entreetje. In een andere deelgemeente moest ik daar het volle pond voor betalen en in deze deelgemeente niet. [...] Hij zei: ‘Dan hoef ik het toch ook niet meer te onderhouden. Ik verlies daar niets mee, ik heb er ook belang bij’.”*

Deze planeconoom was ook transparant. De respondent licht toe: “Voor de Roteb zeiden zij: “We moeten hier saneren, slopen en bouwrijp maken. Die kosten moeten wij er minimaal uithalen, dat kost zoveel”. Toen heb ik mijn begroting op tafel gelegd.”

Over het strategisch voorraadbeleid was in eerste instantie ook consensus, maar het inwisselen van het strategisch voorraadbeleid voor SVO zorgde er intern voor dat de consensus over het te volgen portefeuillebeleid afbrokkelde. De portfoliomanagers wilden de bottom-up strategisch voorraadbeleid-methodiek continueren, maar bij de afdeling strategie werd vooral de waardeontwikkeling van de hele portefeuille belangrijk.

In de fase met de gezamenlijke structuur zijn partijen volgens een respondent “bereid om over hun eigen grens heen mee te denken met anderen”. Enerzijds realiseert ComWonen zich dat ze over vastgoed gaat, maar ook dat er meer nodig is om de wijk verder te brengen. Anderzijds realiseert de gemeente zich dat ze niet over vastgoed gaan, maar wel dat ze moeten meedenken met de ontwikkeling ervan.

Ondanks de hechte samenwerking in de gezamenlijke structuur, maakt Com·wonen echter zelf ook wijkvisies. Een respondent motiveert dit als volgt:

*“Je moet vanuit je eigen overwegingen in overleg met je partners. Je maakt die wijk wel met je partners, maar toch moet je je eigen kader gebruiken om de juiste beslissing te nemen. Het kan zijn dat jij om bedrijfseconomische redenen bepaalde besluiten moet nemen. Dat moet je uit kunnen leggen aan je partners. Daarvoor is het goed dat je een wijkvisie hebt vanuit het perspectief van je eigen organisatie, maar wel in overleg met je stakeholders laat zien hoe wij de toekomst tegemoet zien. Dan kan je ook uitleggen aan partijen waarom je bijvoorbeeld naar links gaat in plaats van naar rechts.”*

In een intern planteam zitten betrokkenen uit alle directies. Door deel te nemen aan een IPT worden, aldus een respondent, de directiebelangen, en uiteindelijk het Com-wonen-belang, behartigd.

## § 6.5.5 Maatschappelijke planning

---

### **Maatschappelijke actor: actiegroepen, belangengroepen, ondervertegenwoordigden en hun “advocaat”**

---

Bij maatschappelijke planning zijn de belangrijkste actoren actie- / belangengroepen die niet worden betrokken bij het reguliere planningsproces.

Door langdurige leegstand van woningen bestemd voor verkoop, ontstond er in 2006 een actiegroep van krakers.

### **Maatschappelijke kennis: inhoudelijke/juridische argumenten, feiten**

---

Bij maatschappelijke planning worden inhoudelijke en/of juridische argumenten gebruikt om plannen te beïnvloeden.

De krakers gebruikten de juridische mogelijkheden om een woning te kraken.

### **Maatschappelijke activiteit: ontwikkelen van alternatieve plannen en bestrijden, opponeren van huidige plannen**

---

Bij de maatschappelijke planningsbenadering is de belangrijkste activiteit het ontwikkelen van alternatieve plannen en het opponeren van de huidige plannen.



Deze activiteit komt weinig voor. Het kraken van woningen in de Erasmusstraat is een van de weinige voorbeelden van oppositie tegen de plannen van Com•wonen.

### **Maatschappelijk doel: beïnvloeding bestaande plannen**

---

Bij maatschappelijke planning is het doel om (door actie) bestaande plannen te beïnvloeden.

Naar aanleiding van de kraakactie volgde er een gesprek met Com•wonen waarna de woningen weer teruggenomen werden in de verhuur.

## § 6.5.6 Overzicht elementen per fase

In de onderstaande overzichtstabel (tabel 28) staat per fase welke elementen dominant waren.

	Fase I opstellen ont- wikkelingsvisie	Fase II Projectniveau	Fase III strategisch voor- raadbeleid	fase IV intern	Fase V gezamenlijke structuur
Rationele actor: expert	+	-	+	-	-
Rationele kennis: objectief	-	0	+	0	-
Rationele activiteit: analyseren	0	-	+	0	-
Rationeel doel: optimale oplossing	-	-	-	-	-
Incrementele kennis: persoonlijk	0	+	0	+	+
Incrementele activiteit: aanpassen	0	+	0	0	0
Incrementeel doel: voldoende oplossing	0	0	0	0	+
Politieke actor: leider	-	-	-	0	0
Politieke kennis: selectief	-	-	0	-	-
Politieke activiteit: uitruilen	0	-	-	0	0
Politiek doel: steun machtige spelers	0	0	-	0	0
Collaboratieve actor: stakeholders.	0	0	+	0	0
Collaboratieve kennis: lokaal	0	-	-	0	-
Collaboratieve activiteit: overleggen	0	-	0	0	0
Collaboratief doel: consensus	0	0	0	0	0
Maatschappelijke actor: ondervertegenwoordigden	-	0	-	-	-
Maatschappelijke kennis: argumenten	-	0	-	-	-
Maatschappelijke activiteit: alternatieven maken	-	0	-	-	-
maatschappelijk doel: beïnvloeding bestaande plannen	-	0	-	-	-

Tabel 28

Aanwezigheid planningselementen (+ = meest voorkomend, 0 = aanwezig, maar niet dominant, - = niet aangetroffen)

## § 6.6 Sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces

In deze paragraaf worden de sterke en zwakke eigenschappen van het planningsproces vergeleken aan de hand van de criteria uit paragraaf 2.2.2.

### § 6.6.1 Public interest

Hoe wordt binnen het proces rekening gehouden of omgegaan met het algemeen belang?

In de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld was het proces vooral gericht op eigen belangen van partijen. WBR en PWS deden niet mee aan de ontwikkelingsvisie. Ook botsten belangen van de (deel)gemeente om een park te maken met de belangen van de corporaties waarvan woningen moesten verdwijnen.

Op projectniveau was er bij het project Groeibriljant sprake van botsende belangen van bewoners en ondernemers. Een respondent geeft een voorbeeld over het trottoir van de Zwaanshals: "Een bewoner wil er langs met zijn kinderwagen en de groenteboer wil daar zijn kratje."

Ook het feit dat PWS en Com•wonen een gezamenlijk belang hadden bij de ontwikkeling in de Zwaanshals, maar allebei aan een eigen kant van de Zwaanshals met een eigen aanpak werkten, was exemplarisch voor het proces in deze fase.

In de fase waarin het strategisch voorraadbeleid werd opgesteld zorgde een combinatie van bottom-up en topdown ervoor dat zowel belangen op corporatieniveau als op wijk- en complexniveau gehoord werden. Toen het strategisch voorraadbeleid veranderde in SVO, werd vooral het financiële belang (topdown) belangrijk. Het maatschappelijk belang (bottom-up) kwam in de verdrinking.

In de gezamenlijke structuur ligt er een belangrijke taak voor de procesmanager om het algemeen belang te bewaken. Een respondent licht dit toe:

*"Volgens mij gaat het er vooral om dat je mensen, in plaats van alleen naar hun eigen belang te laten kijken, probeert te laten kijken naar wat dingen voor andere partijen betekenen en te laten nadenken over wat zij daarvoor kunnen betekenen. Op het moment dat je dat aan de gang krijgt, zie je vaak dat er een wisselwerking ontstaat. Dat het niet is 'ik geef iets weg', maar 'ik doe iets en daar krijg ik iets voor terug' [...] Partijen gaan niet iets doen wat niet in hun belang is. Hoe kun je een optelsom vinden waardoor er net iets meer gebeurt dan alleen het eigen belang?"*

De belangen van corporatie en deelgemeente vallen ook samen. Een respondent verwoordt dit zo:

*“We hebben een opdracht als toegelaten instelling, huisvesting voor mensen die dat niet zelf kunnen. Daar heb je vastgoed voor nodig. Ons belang is in ieder geval ervoor te zorgen dat we dat vastgoed op orde hebben om die opdracht te realiseren. En dat we met dat vastgoed ook voldoende vermogen creëren en rendement om die opdracht ook weer te kunnen realiseren. Daar zit dus heel duidelijk een belang voor ons als corporatie. Als je helemaal vanuit de vastgoedwaardebenadering kijkt, dan weet je dat als wijken op orde zijn dat je vastgoed meer waard is. Als je vastgoed meer waard is, kan je meer doen. Daar ligt denk ik dat wij een belang hebben bij het goed functioneren van een wijk als het Oude Noorden. Daar heb je hetzelfde belang als de deelgemeente.”*

Ook het werken met interne planteam (IPT), waarin alle directies, dus alle interne belangen zijn vertegenwoordigd, geeft aan dat er oog is voor het algemeen belang, in dit geval het algemene Com•wonen-belang.

## § 6.6.2 Human dimension

---

Het planningsproces kan subjectief of objectief zijn; respectievelijk wel of geen aandacht besteden aan persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen (*human dimension*).

Volgens het jaarverslag 2004 was er in de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie een intensief participatietraject in het kader van de gebiedsafspraken waar bewoners hun overwegingen kwijt konden (Com•wonen, 2005).

De belevingswereld van bewoners en ondernemers ligt volgens een respondent soms ver af van de belevingswereld van de corporaties. Hij licht dit als volgt toe:

*“De verhouding tussen ondernemers en bewoners was boeiend. Die hebben hele andere belangen. Hoe ga je daar mee om? Over parkeren, uitstalling op de stoep. Lastig was dat dat voor ons heel kleine puntjes waren, maar op leefniveau is dat iets heel groots.”*

In de plannen voor het project food, fashion, design is weinig aandacht voor *human dimension*. Ze zijn gericht op een andere doelgroep dan de oorspronkelijke bewoners, die voor de meerderheid allochtoon is. De plannen in het kader van KIWI presteren op dit punt beter. Bewoners zijn hier wel betrokken op projectniveau. Zo dragen ze actief bij aan de inrichting van een binnenterrein.

In de fase van het strategisch voorraadbeleid is er naast objectieve regels ruimte voor meer persoonlijke kennis en ervaring in de labelsessies. SVO is vooral op objectieve regels gebaseerd.

In de gezamenlijke overlegstructuur hadden bewoners geen rol. Dit was een bewuste keuze. Een respondent zegt hierover:

*“We gaan communiceren over dingen die we tot stand gebracht hebben en over dingen waarvan we zeker weten dat we die ook tot stand kunnen brengen. [...]. Dat betekent dat ik niet zo'n groot voorstander was om gelijk met allerlei verhalen richting bewoners te gaan en te vragen wat ze daarvan vinden - mijn ervaring is dat ze roepen 'daar heb je er weer zo een' -, maar naar bewoners toe te gaan op het moment dat er daadwerkelijk over te praten is. Mijn ervaring leert ook dat de tijd waarin je een buurtvergadering uitschreef wel gehad hebben, daar komt geen hond op af.”*

Bij het kraken van de woning aan de Erasmusstraat was aandacht voor de menselijke dimensie.

### § 6.6.3 Feasibility

---

*Feasibility* gaat over de uitvoerbaarheid van het planningsproces.

In de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie droeg het feit dat deze visie voor het gebied intern werd gedeeld bij aan de uitvoerbaarheid. Ook droeg bij dat de opstellers van het plan veel ruimte namen (en kregen) en zich niet zo veel aantrokken van de formele besluitvormingsstructuur. Ze namen actief het voortouw, waardoor de deelgemeente makkelijker mee ging. Ook hielp dat de plannen financieel haalbaar geacht werden en dat de visie bestond uit plannen die al eerder waren bedacht. Wat niet hielp was dat een deel van de opgave, het revitaliseren van een winkelstraat, niet behoort tot de kernactiviteiten (en –competenties) van een woningcorporatie, waardoor dat een zoektocht werd.

Tijdens de uitvoering van projecten was er veel externe onvrede, een “negatieve houding” (Com•wonen (afdeling Wijkontwikkeling), 2009), wat niet bevorderlijk was voor de uitvoerbaarheid van het proces.

In de fase waarin werd gewerkt met een gezamenlijke structuur droeg de hoeveelheid en intensiteit van overleggroepen niet bij aan de uitvoerbaarheid van het proces. Een respondent zegt hierover: *“Er is niet alleen bestuurlijke drukte, maar ook uitvoeringsdrukke”*. Een ander: *“Als ik naar het proces zelf kijk en wat de impact is op je*

*organisatie, dan denk ik dat het misschien allemaal wat dubbelop is, wat veel. Er gaat veel tijd en energie in. [...] Het kan efficiënter.”*

Wat volgens respondenten wel heeft bijgedragen aan de uitvoerbaarheid van het proces is iemand die zich verantwoordelijk voelt voor het geheel, zoals de onafhankelijke procesmanager. Een respondent verwoordt dit als volgt:

*“Als je echt gebiedsgericht wil werken, samenwerken, dan heb je toch een paar mensen nodig die zich daar verantwoordelijk voor voelen. Dat hoeft niet altijd een onafhankelijke procesmanager te zijn, maar dan moet er op zijn minst een regieteam zijn, waar ze met elkaar zeggen ‘wat er ook is, het is niet jouw, niet mijn, maar ons gezamenlijk probleem’.”*

Intern draagt de procesbeschrijving van het “bouwproces” bij aan de uitvoerbaarheid.

#### § 6.6.4 Action potential

---

Bij *action potential* gaat het over de uitvoerbaarheid van het plan (als resultaat van het planvormingsproces).

Het proces heeft over het algemeen geleid tot uitvoering van de (uitgangspunten van de) plannen. Weliswaar is de uitvoering van sommige activiteiten vertraagd en gewijzigd, met het nieuwbouwproject Rottebocht (130 WATT) als duidelijk voorbeeld.

In de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie droeg de beschikbaarheid en druk van subsidievoorwaarden bij aan de uitvoering van activiteiten. De subsidietoezeggingen verplichtten om ook daadwerkelijk tot uitvoering van activiteiten over te gaan. Ook al werd de stuurgroep Noord aan de Rotte opgeheven, de projecten die met Europees geld werden gesubsidieerd bleven staan. Ook de gebiedsafspraken tussen de deelgemeente en Com•wonen droegen bij aan de uitvoerbaarheid van het plan.

Interne (re)organisatieperikelen vertraagden de uitvoerbaarheid van de plannen. Een respondent zegt hierover:

*“Als ik naar het hele proces vanaf 2004 kijk, dan denk ik, dat is meer intern gericht, dat Com•wonen toch wel heel erg veel geworsteld heeft met zijn eigen rol en interne organisatievraagstukken. We zijn een paar keer gereorganiseerd en dat heeft gewoon een negatieve invloed gehad op de doorlooptijd van deze trajecten. Afdelingen die veranderen, interne reorganisaties, mensen die van positie veranderen. Allemaal verklaarbaar, maar daar heeft de wijk last van gehad.”*

In de fase waarin wordt samengewerkt in een gezamenlijke structuur, zorgt de samenwerking er ook voor dat tegenslagen en wrijving niet direct leiden tot stilstand. Een respondent verklaart:

*“Als er onenigheid is over grond, dus over centen, dan moet er even geschaakt worden. Dan ga je geen gebiedsafspraak tekenen, want dan heb je niks meer om mee te slaan. Dat spel wordt gespeeld, dat neem ik ter kennisgeving aan en ik ga er wel voor zorgen dat die samenwerking, die alliantie, blijft bestaan. Misschien was je in het verleden uit elkaar gegaan, omdat de gebiedsafspraken niet worden getekend.”*

Maar er waren in deze fase ook (externe) factoren die tegenwerkten bij de concrete uitwerking van de strategie. Een respondent somt op: “Dat had [...] met verkiezingen te maken, met veranderingen van bestuursprogramma’s, veranderingen in Vogelaar, dat er minder geld kwam waardoor er ook vanuit corporaties minder kon, wisseling van mensen.”

### § 6.6.5 Substantive theory

---

Binnen het proces om tot voorgenomen activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen wordt een inhoudelijke theorie (beleidstheorie) gehanteerd. We gaan hier in op de inhoudelijke theorie die is gehanteerd bij het voorraadbeleidsproces in het Oude Noorden. Hoe deze theorie binnen het proces tot stand is gekomen, wordt niet behandeld (welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze theorie?).

Overheersend idee binnen de plannen voor het Oude Noorden is dat meer koopwoningen en middeldure huur, eengezinswoningen en beneden-bovenwoningen in een kwalitatief goede woonomgeving met voldoende voorzieningen er voor zorgen dat een koopkrachtige doelgroep zich in de wijk vestigt (met een rode leefstijl) die ervoor zorgt dat er meer draagvlak is voor voorzieningen waardoor ook ondernemers kunnen blijven bestaan.

Onderdeel van dit idee is het idee van waardeontwikkeling. In de strategische agenda 2007-2010 staat dit idee uitgelegd (Com•wonen, 2007a: 29)

*“Door versterking van het imago van wijken en tevredenheid van bewoners bereiken we waardebehoud of zelfs waardestijging van het vastgoed. Waardemanagement van ons eigen vastgoed gaat op die manier hand in hand met het streven naar een prettige sociale en fysieke woonomgeving voor onze huurders. De toekomstige waarde van ons vastgoed wordt sterk beïnvloed door de waarde van de locaties waar onze woningen staan, en het imago van de wijk op de hitparade van de woningmarkt.”*

Daarnaast leeft het idee dat het Oude Noorden een springplankwijk is voor sociale stijging. Dit idee is volgens een respondent niet uitgewerkt:

*“Het Oude Noorden moet een springplank worden voor sociale stijging. Dat klinkt geweldig, maar hoe doe je dat? Wat zijn dan de cruciale voorzieningen die je moet hebben?”* Het gevolg is dat de effectiviteit van de projecten in twijfel werd getrokken: *“Een regiodirecteur zei terecht: ‘wel leuk die dingen die we doen, maar wat is daar de effectiviteit van?’ Dus die stelde eigenlijk op een andere manier dezelfde vraag die ik steeds stelde: ‘leuk, die projecten, maar leveren die nou op wat we willen?’”*.

Het beleid hinkt dus op twee gedachten, enerzijds gericht op gentrification (het aantrekken van een andere, meer draagkrachtige doelgroep), anderzijds op sociale stijging. Dit dilemma wordt door een respondent aldus verwoord:

*“De levendigheid en ook het karakter van het Zwaanshals past bij de rode leefstijl. Alleen als je kijkt naar de uitkomst van de Grote Woontest [een onderzoek om de leefstijl van bewoners in een wijk te bepalen, AvO], dan zit bij het Com-wonenbezit heel veel mensen met een gele leefstijl. Dus daar zit een beetje een spanning tussen. Op een gegeven moment moet je daar wel keuzes in maken. [...] Maar je ziet nog steeds bij Com-wonen dat ze [...] weifelen tussen de zittende bewoners die om een soort kneuterige huiselijkheid en gezelligheid vragen, terwijl de rode leefstijl toch wat extravert is, met wat meer reuring.”*

De nadruk verschilt per fase en per gebied. De ontwikkelingen rondom het Zwaanshals zijn vooral op gentrification gericht en de ontwikkelingen in KIWI op sociale stijging. In de tijd verschuift de nadruk van gentrification en fysieke aanpak naar een sociale strategie waarbij beleid naast nieuwe doelgroepen ook gericht is op de huidige bewoners.

### § 6.6.6 Self-reflective

---

Het planningproces kan reflectief en zelfkritisch (*self-reflective*) zijn. De benadering is expliciet over zijn eigen tekortkomingen. De uitkomsten worden getoetst en van fouten wordt geleerd. Het proces staat open voor kritiek en tegenvoorstellen.

In de fase waarin de projecten werden uitgevoerd werden weinig ervaringen uitgewisseld. Een respondent probeert dit te veranderen. Hij vertelt:



*“Ik ben bezig met iemand van STIPO een artikel te schrijven. Zij hebben in Poelenburg meer vanuit de methodische benadering van de geleefde stad versus de geplande stad een kindvriendelijke wijk opgezet. Wij gaan nu die ervaringen in een artikel zetten en laten zien wat voor methodieken en kennis er dan ontstaat. Maar dat gebeurt veel te weinig. Ik ben nu samen met PWS een soort netwerkje aan het optuigen met mensen die met gebiedsontwikkeling bezig zijn in Rotterdam om die ervaringen uit te wisselen. Bij mij ligt ook een soort verplichting dat, als jij klaar bent en je kan een product afleveren, dat weer teruggebracht moet worden naar de mensen in onze organisatie die met dit soort dingen bezig zijn. Maar in de waan van de dag gebeurt dat toch minder dan zou moeten.”*

Ook wordt geprobeerd om de lessen uit het samenwerkingsproces te gebruiken. Een respondent probeert de ervaringen die ze opdoet in het Oude Noorden over te brengen op andere wijken:

*“Daar haal ik dit [de methode die in het Oude Noorden wordt toegepast] wel aan, probeer ik dit wel voor elkaar te krijgen, maar dat is nog niet gelukt. Want dan zeggen ze: ‘Dag, ik ga niet samenwerken met de gemeente want ze tekenen mijn gebiedsafspraken niet’. Daar ga je al. Zo’n alliantie, soms is het gewoon niet het juiste moment. Dan heeft iemand anders andere belangen of een te slechte relatie, dus dan ga je geen alliantie smeden.”*

De herijking van de gebiedsafspraken in 2009 is een voorbeeld van zelfreflectie. Com•wonen erkent in deze herijking dat afspraken niet op tijd zijn nagekomen en dat de communicatie onvoldoende was.

---

## § 6.7 Conclusie

---

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de vragen uit de inleiding van dit hoofdstuk. Aan de hand van de antwoorden wordt getoetst of de veronderstellingen die uit de theorie, de pilotcase en de enquête voortkomen ook in de case zijn waar te nemen:

- Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?
- Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?
- Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van een gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

**Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in Vogelaarwijken om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?**

---

Veronderstelling 1, gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen, wordt bevestigd door de casestudie. Zowel binnen een fase als binnen de gehele onderzochte periode wordt er een mix van planningselementen toegepast.

Het opstellen van de ontwikkelingsvisie kent rationele elementen, zoals de SWOT-analyse, maar is ook incrementeel. De visie bouwt sterk voort op bestaande projecten: *“Het was een verzameling projecten. En na het vaststellen van deze visie is het denk ik pas echt steeds meer een totaalbeeld geworden”*. Daarnaast zijn er collaboratieve elementen gehanteerd. De visie is gezamenlijk opgesteld met de deelgemeente. Ook intern is er veel aandacht besteed aan het verkrijgen van draagvlak en een gedeelde visie.

De uitvoering van projecten gebeurde vooral incrementeel. De intentie was om projecten volgens plan uit te voeren, maar gaandeweg werden projecten aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, zoals veranderde marktomstandigheden, een brand of het wel of niet toekennen van subsidie.

Het opstellen van het strategisch voorraadbeleid heeft zowel een rationele (topdown) als een collaboratieve kant (bottom up).

In de fase waarin werd gewerkt met een gezamenlijke structuur werd een combinatie van incrementele en collaboratieve elementen toegepast. Bestaande activiteiten werden ingepast in een gezamenlijke strategie en structuur. Ook zijn politieke elementen te onderscheiden, de structuur die is opgetuigd volgt een duidelijke hiërarchie met de wethouder en bestuurders van de betrokken corporaties aan de top.

De nadruk lag in de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie vooral op de rationele benadering, maar bevatte ook duidelijk elementen van de politieke en collaboratieve benadering. De fase van de uitvoering van projecten was vooral incrementeel. Het opstellen van het SVB was vooral een combinatie van een rationeel en collaboratief proces. Tot slot werd zowel intern als extern gewerkt vanuit een collaboratieve structuur. In alle fases zijn incrementele elementen gevonden. De uitkomsten van deze case ondersteunen veronderstelling 2, dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties vooral het resultaat is van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.

Uit de enquête die een vertegenwoordiger van Com•wonen heeft ingevuld, bleek een grotere nadruk op de politieke benadering en minder op de collaboratieve benadering. In de casestudie is de collaboratieve benadering op het eerste gezicht wel duidelijk zichtbaar, zeker in de meest recente periode, waar de enquête ook over gaat. Juist de rationele benadering is minder zichtbaar in de laatste fase. In de laatste fase zijn ook veel politieke elementen te herkennen. Er wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van pendeldiplomatie en van uitruil (zie paragraaf 6.6.3).

Veronderstelling 4, de nadruk van benaderingen verschuift in de tijd, wordt ook bevestigd door de casestudie. Bij Com•wonen is de ontwikkelingsvisie het resultaat van een overwegend rationeel proces. De gebiedsafspraken die uit de ontwikkelingsvisie voortkomen passen bij een politieke benadering. Vervolgens is er een incrementele periode waarin de projecten worden uitgevoerd, die leidt tot een interne en externe collaboratieve structuur.

### **Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?**

---

Bij deze deelvraag gaan we in op de verklaring (de achtergrond en aanleiding) voor het hanteren van de bij de vorige deelvraag beschreven benaderingen.

Ook in deze case is de eerder gehanteerde planningsbenadering een factor die de gehanteerde planningsbenadering beïnvloedt. Zo volgt collaboratieve planning op rationele planning. Een respondent verklaart deze reactie:

*“Dus ik ben meer van goed analyseren en met een logisch verhaal komen en daarna juist de mensen die dat gebied nog veel beter kennen, daarne al die professionals bij elkaar om het plan net die verdieping te geven waardoor het nog een breder draagvlak krijgt.”*

Net als bij de Alliantie wordt een rationeel plan gevolgd door uitvoering ervan met incrementele wijzigingen. Ook het rationele strategisch voorraadbeleid wordt herijkt middels incrementele labelsessies waarbij wordt gekeken of de labels moeten worden aangepast. Veronderstelling 3, benaderingen reageren op elkaar, wordt hiermee bevestigd.

Andere factoren die van invloed zijn op de gehanteerde planningsbenadering, zijn ontwikkelingen in de context. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om subsidies die beschikbaar zijn, om collega-corporaties die niet willen meewerken aan een gezamenlijk plan, om de gemeente die meer integraal wil werken en het Rijk dat het Oude Noorden aanwijst als WWI-wijk, of om ondernemers die dreigen om te vallen, waarna PWS en Com•wonen de handen ineenslaan. Veronderstelling 5, ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert, wordt hiermee ook in deze case bevestigd.

## Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van een gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

---

Hieronder worden de sterke en zwakke eigenschappen van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces van Com•wonen in het Oude Noorden toegelicht. Per criterium is gekeken welke sterke en zwakke eigenschappen een positieve of negatieve invloed hebben op dat criterium. Tussen haakjes staat aan welke planningsbenadering de eigenschap is gerelateerd. Sommige sterke en zwakke eigenschappen (waarachter niets tussen haakjes staat) zijn niet te relateren aan een specifieke planningsbenadering, maar zijn bijvoorbeeld gerelateerd aan de opgave of de context.

### Public Interest

Aan de invulling van een gedeeld, algemeen belang heeft een aantal sterke eigenschappen bijgedragen (zie paragraaf 6.7.1);

- De combinatie van bottom-up en top-down in het kader van het strategisch voorraadbeleid,
- De onafhankelijke procesmanager (collaboratief)
- De focus op wijkniveau zorgt voor gezamenlijke belangen van de spelers op wijkniveau
- De combinatie van verschillende invalshoeken zorgt voor een gezamenlijk belang. Zie bijvoorbeeld het interne planteam (collaboratief)

### Human dimension

Aan de aandacht voor de menselijke dimensie droeg het participatietraject (collaboratief) in het kader van de gebiedsafspraken bij. Een zwakke eigenschap waren de verschillende belevingswerelden van de professionals en de ondernemers/bewoners. De menselijke dimensie was in de vorm van het kraken van een woning aanwezig bij maatschappelijke planning.

### Feasibility

Aan de uitvoerbaarheid van het planningsproces droegen de volgende sterke eigenschappen bij:

- Een gedeelde visie (collaboratief),
- Ruimte die de opstellers van de ontwikkelingsvisie kregen (incrementeel),
- De financiële haalbaarheid van de visie,
- Het voortborduren op bestaande plannen (incrementeel),
- Iemand die zich verantwoordelijk voelt voor het proces (in dit geval de procesmanager) (collaboratief) en
- Een procesbeschrijving (“bouwproces”) (rationeel).

Zwakke eigenschappen waren:

- Activiteiten die niet tot de kerncompetentie van een woningcorporatie horen (in dit geval de revitalisering van een winkelstraat)
- Een negatieve houding bij stakeholders (collaboratief) en
- De hoeveelheid en intensiteit van overleggroepen (collaboratief).

### **Action potential**

Aan de uitvoerbaarheid van het plan droegen bij een reëel eindbeeld (incrementeel) de afspraken en intensieve samenwerking met andere partijen (collaboratief) en de subsidieverplichtingen (collaboratief). Zwakke eigenschappen waren interne (re)organisatieperikelen en externe gebeurtenissen zoals veranderingen van bestuursprogramma's, veranderingen in de Vogelaaraanpak, het opdrogen van geldstromen en de wisseling van mensen.

### **Substantive theory**

Twee ideeën overheersen in de planvorming voor het Oude Noorden. Het ene idee is dat een combinatie van een duurder segment woningen en een goede woonomgeving met voldoende voorzieningen er voor zorgt dat een koopkrachtige doelgroep zich in de wijk vestigt, waardoor er meer draagvlak is voor voorzieningen waardoor ook ondernemers in de wijk kunnen blijven en de waarde van het vastgoed wordt behouden of stijgt.

Het andere idee is dat het Oude Noorden fungeert als een "springplankwijk" waar inwoners een proces van sociale stijging kunnen doormaken.

Binnen het proces wordt mondjesmaat gewerkt aan de uitwisseling en onderbouwing van inhoudelijke ideeën (zie ook *self-reflective*).

### **Self-reflective**

In het proces komt een aantal momenten van reflectie voor. Ervaringen over KIWI worden in een artikel gezet, er wordt een netwerk opgezet voor gebiedsontwikkelaars, individueel worden leerervaringen meegenomen naar andere gebieden en er is een evaluatie (herijking) gemaakt van de gebiedsafspraken (incrementeel).

In onderstaande tabel (29) staan per planningsbenadering de positieve en negatieve bijdrage aan het proces die konden worden gerelateerd aan een specifieke planningsbenadering samengevat. Wat opvalt is dat alleen eigenschappen van de collaboratieve benadering een negatieve bijdrage leveren aan het voorraadbeleidsproces. De andere zwakke eigenschappen konden niet worden gerelateerd aan een specifieke planningsbenadering. Verder zijn er geen eigenschappen gevonden van de politieke benadering die een positieve of negatieve bijdrage hebben geleverd aan het voorraadbeleidsproces.

Planningsbenadering	Bijdrage aan criteria	
	Positief	Negatief
Rationeel	Feasibility	-
Incrementeel	Feasibility, Action potential, Self-reflective	-
Politiek	-	-
Collaboratief	Public interest, Human dimension, Feasibility, Action potential	Feasibility
Maatschappelijk	Human dimension	-

Tabel 29

*In case Oude Noorden aangetroffen positieve en negatieve bijdrage van de planningsbenadering aan criteria*

# 7 Cross-caseanalyse

---

## § 7.1 Inleiding

---

Dit hoofdstuk bevat de crosscase-analyse, waarin de resultaten van de twee cases met elkaar worden vergeleken. Het doel van deze cross-caseanalyse is om patronen en thema's te vinden die de individuele cases overstijgen. De uitkomsten van de cases worden in paragraaf 7.2 getoetst aan de in de eerdere hoofdstukken geformuleerde veronderstellingen. Daarnaast worden in de crosscase-analyse in paragraaf 7.3 de sterke en zwakke eigenschappen van de benaderingen vergeleken. Ook wordt er gezocht naar verklaringen van deze eigenschappen, met als doel aanknopingspunten te vinden voor de verbetering van het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces.

---

## § 7.2 Veronderstellingen

---

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veronderstelling die voortkomen uit de pilotcase, de enquête en de theorie. Er wordt nagegaan of de cases deze veronderstellingen bevestigen of ontkrachten.

### **Veronderstelling 1: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen.**

---

In de cases wordt deze veronderstelling bevestigd (zie 5.8 en 6.8). Bij zowel Com·wonen als de Alliantie wordt bijvoorbeeld een SWOT-analyse (rationeel) uitgevoerd door meerdere interne stakeholders (collaboratief). Hier is dus een mix van rationale en collaboratieve elementen te zien. Ook wordt bijvoorbeeld het rationeel opstellen van plannen gecombineerd met incrementele elementen. Doordat plannen voortborduren op al bestaande plannen en projecten, kan zo'n rationeel plan ook gezien worden als een incrementele stap in een lopend proces.

## **Veronderstelling 2: Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.**

---

De tweede veronderstelling die voortkomt uit de literatuurstudie is dat vooral collaboratieve en rationele elementen worden gehanteerd. Deze veronderstelling wordt bevestigd door de casestudies, zij het dat de precieze frequentie van de verschillende elementen (hoe vaak komen ze voor?) niet is aan te geven. Wel kan in de casestudies per fase worden aangegeven waar de nadruk lag. Bij de Alliantie lag de nadruk in de fase van het opstellen van het voorraadbeheerplan op rationele elementen. In de fase waarin werd samengewerkt met het stadsdeel in het kader van het eerste convenant is naast collaboratieve planning ook de politieke benadering relevant. In de fase waarin de projecten werden uitgevoerd spelen alle benaderingen m.u.v. de politieke een rol. In de fase van het tweede convenant ligt de nadruk op collaboratieve planning, maar komt ook politieke planning voor.

Bij Com·wonen lag in de fase waarin de ontwikkelingsvisie werd opgesteld de nadruk op zowel politieke, collaboratieve als rationele elementen. In de fase van het opstellen van het strategisch voorraadbeleid lag de nadruk op rationele elementen en bij de fase van de uitvoering van de projecten op incrementele elementen. In de fase waarin intern een gezamenlijke structuur werd opgetuigd, was vooral sprake van collaboratieve elementen en extern van collaboratieve en incrementele elementen. Ook zijn er extern politieke elementen te herkennen.

Rationele en collaboratieve elementen van planning lijken dus vooral te worden gehanteerd. Bij de Alliantie uit de rationele benadering zich zowel in het opstellen van het voorraadbeheerplan als bij de uitwerking op projectniveau (zie 5.6.1). Bij Com·wonen wordt de rationele benadering zichtbaar bij het opstellen van de ontwikkelingsvisie, het strategisch voorraadbeleid en de wijkplannen (zie 6.6.1). Bij beide cases was er een min of meer samenhangend plandocument dat de drager was voor de inhoudelijke en procesmatige voortgang van de wijkvernieuwing. Bij de Alliantie was dit het Voorraadbeheerplan Indische Buurt en bij Com·wonen de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte*. Uit de interviews kwam naar voren dat deze plannen tot op de dag van de interviews richtinggevend waren voor de koers die in de wijken werd gevaren.

De collaboratieve benadering is bij de Alliantie aanwezig bij het opstellen van het voorraadbeheerplan, in de samenwerking met de gemeente en, later, met de corporaties in het kader van de convenanten en bij de bewonersplatforms (zie 5.6.4). Bij Com·wonen komt de collaboratieve benadering intern naar voren bij de interne planteamen, het gebiedsoverleg en de strategisch voorraadbeleid-sessies. Extern bij het gezamenlijk opstellen van de ontwikkelingsvisie en de gezamenlijke structuur van stuurgroep, opdrachtgeveroverleg en regieteam (zie 6.6.4).



### Veronderstelling 3: Planningsbenaderingen reageren op elkaar

---

De derde veronderstelling is dat benaderingen op elkaar reageren. Deze veronderstelling wordt in beide cases bevestigd (zie 5.8 en 6.8). In beide cases is collaboratieve planning een reactie op maatschappelijke planning. Bij Com•wonen leidt een kraakactie tot overleg en bij de Alliantie leidt protest tot de invoering van bewonersplatforms.

Ook is bij beide cases rationele planning een reactie op incrementele planning. Bij de Alliantie wordt het rationeel opgestelde voorraadbeheerplan herijkt en ook op projectniveau incrementeel aangepast. Bij Com•wonen wordt het in 2006 geformuleerde strategisch voorraadbeleid tweemaal herijkt in incrementele labelsessies.

Op het overwegend rationele plan wordt gereageerd met een politiek proces van onderhandelen, waarna het proces zich via incrementele planning in collaboratieve richting ontwikkelt. Maatschappelijke planning komt weinig voor, maar als het voorkomt is het wel aanleiding om het proces te veranderen.

Bij de Alliantie wordt op het rationeel opstellen van het voorraadbeheerplan gereageerd met politieke onderhandelingen die leiden tot het eerste convenant. Vervolgens vindt in een incrementeel en collaboratief proces de uitvoering plaats. De plannen worden aangepast in overleg met bewoners.

Bij Com•wonen is deze volgorde minder duidelijk waarneembaar. Bij Com•wonen is de ontwikkelingsvisie (en de daaruit voortvloeiende gebiedsafspraken) resultaat van zowel een rationeel als politiek proces. Vervolgens is er een incrementele fase van uitvoering die leidt tot een collaboratieve structuur van stuurgroep, opdrachtgeveroverleg en regieteam. Ook krijgt het resultaat van rationele analyse en logica breder draagvlak door het te toetsen aan de mensen die het gebied goed kennen.

Ook lijkt het er op dat benaderingen worden ondersteund door andere benaderingen. Of, anders gezegd, de nadelen of zwakke punten van benaderingen kunnen worden gecompenseerd door elementen van andere benaderingen. Zo wordt een zwak punt van de rationele benadering, het omgaan met meerdere belangen (zie paragraaf 2.2), gecompenseerd door bij het opstellen van zowel het voorraadbeheerplan Indische Buurt als de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* meerdere belanghebbenden bij het proces te betrekken (collaboratief element). Een ander voorbeeld is de rol van de onafhankelijke procesmanager. Deze wordt in beide cases gebruikt om een politieke planningsbenadering collaboratiever te maken (zie ook verder in deze paragraaf).

#### **Veronderstelling 4: De nadruk van benaderingen verschuift in de tijd.**

---

De vierde veronderstelling is dat de nadruk van benaderingen in de tijd verschuift. Deze veronderstelling wordt ook bevestigd in de beide casestudies. Bij de Alliantie lag de nadruk bij het opstellen van het voorraadbeheerplan op rationele planning en is, via politieke, maatschappelijke en incrementele planning verschoven naar collaboratieve planning. Ook bij Com·wonen verschoof de benadering in de richting van collaboratieve planning (de gezamenlijke structuur).

Ondanks deze slingerbeweging waarin in verschillende fases verschillende invullingen van planningselementen de boventoon voeren, zijn de concrete activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad op hoofdlijnen niet veranderd. In de Indische Buurt bestonden deze activiteiten uit het renoveren, samenvoegen en verkopen van de kleine-beurtcomplexen. In het Oude Noorden bestonden deze uit de aanpak rond het Zwaanshals (aankoop particuliere panden, omzetten bergingen en woningen naar bedrijfsruimte), de sloop van complex Rottebocht en het project Roteblocatie. Een uitzondering vormt het project kindvriendelijke wijk (KIWI) dat in de eerste fases nog niet tot de plannen behoorde.

De transformatie van de ene naar de andere benadering kwam bij beide corporaties tot stand met behulp van een onafhankelijke procesmanager. Deze procesmanager stond tussen de partijen. Respondenten noemden hem onder andere de linking pin of de go-between. De procesmanager heeft gewerkt aan het vertrouwen tussen de partijen. Een procesmanager kan dus ingezet worden om een overwegend politieke planningsbenadering te transformeren naar een collaboratievere benadering.

#### **Veronderstelling 5: ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.**

---

De vijfde veronderstelling is dat de context van de woningcorporatie van invloed is op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert. Deze veronderstelling wordt ook in beide cases bevestigd. Belangrijk zijn vooral de partijen in de directe omgeving van de corporaties, zoals (deel)gemeente, collega-corporaties en bewoners, en de kenmerken van de opgave, zoals de populariteit van de wijk en de bouwtechnische kwaliteit van de woningen.

Het karakter van de plannen en de planningsbenadering waarmee deze zijn opgesteld, verschillen. Bij de Alliantie was sprake van het zelfstandig rationeel-analytisch opstellen van het voorraadbeheerplan met een brede interne betrokkenheid. Dit heeft geleid tot een gedetailleerder plan dan bij Com·wonen. Bij Com·wonen werd de ontwikkelingsvisie door een extern bureau opgesteld in samenwerking met de deelgemeente. Het plan is minder uitvoerig en gaat meer uit van al aanwezige plannen dan het plan van de Alliantie.

Een deel van de mogelijke verklaring van dit verschil is gelegen in de verschillen tussen de kenmerken van de cases. De aard en schaal van de opgave verschilt. Bij de Alliantie zijn de ingrepen vooral gericht op het “behoud en herstel” van ca. 1700 woningen. Bij Com•wonen ligt de nadruk op het creëren van bedrijfsruimte en de branchering ervan. Ook spelen in de financiering bij Com•wonen subsidies een grotere rol. Hierdoor zou het kunnen zijn dat bij Com•wonen de noodzaak om met de (deel)gemeente samen te werken groter is.

Uit de twee cases bleek, naast de invloed van de context, ook de corporatie zelf van invloed op de planningsbenadering van de woningcorporatie. De context beïnvloedt de planningsbenadering, maar de corporatie heeft ook invloed op de planningsbenadering. De Alliantie nam bijvoorbeeld zelf het initiatief om “eigenstandig” een uitgewerkt plan op te stellen. Daarnaast besloten ze zelf dit plan niet te hanteren als starre blauwdruk maar als richting, waardoor de Alliantie openstond voor wijzigingen en in kon spelen op veranderende omstandigheden. Ook bij Com•wonen was de invloed van de organisatie op de planningsbenadering zichtbaar, bijvoorbeeld door het verplaatsen van de afdeling wijkontwikkeling van Wonen naar Vastgoed, waardoor de planontwikkeling meer integraal werd.

Deze uitkomst leidt tot een aanpassing van de vijfde veronderstelling naar: Ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie en ontwikkelingen binnen de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.

De invloed van ontwikkelingen binnen de woningcorporatie is ook zichtbaar in de wijze van uitvoering van het planningsproces. Zo bevordert bij beide cases de integratie van fysieke en sociale aandachtsgebieden in één persoon de samenhang en de kwaliteit van de activiteiten, omdat vanuit de betreffende persoon direct de samenhang tussen de verschillende aandachtsgebieden bij het proces kan worden betrokken. De persoon kan zelf een afweging maken tussen beide aandachtsgebieden en op zoek gaan naar synergie tussen deze aandachtsgebieden. Bij de Alliantie gebeurde dit in de persoon van de gebiedsontwikkelaar, bij Com•wonen bij de manager Gebied en bij de externe procesmanager.

Ook de organisatiestructuur heeft invloed op het planningsproces. Bij Com•wonen is de interne en externe structuur ingewikkeld. Extern is er een structuur opgetuigd waarin een onafhankelijke procesmanager uitdrukkelijk fungeert als de verbindende schakel tussen actoren. Tussen deze actoren (de gemeente, deelgemeente, gemeentelijke diensten (dS+V, OBR, JOS, etc.) en corporaties) zijn de nodige schotten. Ook intern is er een ingewikkelde organisatiestructuur, waarbij er vele schotten zijn tussen afdelingen (bijvoorbeeld tussen het hoofdkantoor en het wijkpunt en de afdeling strategie en gebieden) en vele functies. Bij de Alliantie-case bleek dit veel minder het geval te zijn.

Een ander verschil tussen beide cases, dat losstaat van een planningsbenadering, is de continuïteit van de personen binnen het proces. Bij de Alliantie is er een grotere continuïteit zichtbaar bij de meest relevante actoren binnen het proces. Bij Com•wonen zijn vele wisselingen geweest. Deze wisselingen hebben een negatieve invloed gehad op de uitvoerbaarheid van het proces (*feasibility*).

---

### § 7.3 Sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen

---

In deze paragraaf worden de sterke en zwakke eigenschappen van de beide cases gekoppeld aan de criteria van Hudson *et al.* (1979). Per planningsbenadering wordt beschreven wat de verwachte (zie hoofdstuk 2) bijdrage was van deze benadering aan de criteria en wat de in de cases gevonden bijdrage was van de sterke en zwakke eigenschappen aan deze criteria.

#### Rationele planningsbenadering

---

Bij de rationele benadering was de verwachting op de criteria *public interest*, *feasibility* en *action potential* verdeeld. De verwachte zwakke eigenschappen waren op de criteria *human dimension* en *substantive theory*.

De verwachting op het criterium *feasibility* was niet eenduidig. Enerzijds hanteert de rationele benadering een eenvoudig lineair model, anderzijds maakt de eis om allesomvattend te zijn deze benadering complex. We zagen in de cases dat de zelfstandige top-downbenadering bij de Alliantie en het gebruik van het “bouwproces” door Com•wonen sterke eigenschappen waren die bijdroegen aan het criterium *feasibility*. Beide eigenschappen zijn uitwerkingen van het eenvoudige lineaire proces.

In hoofdstuk 2 is de verwachting geformuleerd dat de rationele benadering een negatieve bijdrage zou leveren op het criterium *self-reflective*. Bij de Alliantie was een sterke eigenschap echter het experimenteren met de labeling (rationele planning) wat bijdroeg aan de reflectiviteit van het proces.

Hieruit blijkt dus dat (elementen van) de rationele planningsbenadering wel degelijk sterke eigenschappen hebben die bijdragen aan de criteria *feasibility* en *self-reflective*.

## Incrementele planningsbenadering

---

Bij de incrementele benadering was de verwachte bijdrage op alle criteria behalve het criterium self reflective positief.

Op het criterium *feasibility* was de positieve invloed zichtbaar bij Com•wonen doordat er werd voortgeborduurd op bestaande plannen. Ook droeg het ontbreken van sterke overkoepelende kaders met heldere doelen, een sterke eigenschap van de incrementele benadering, bij aan de prestatie op het criterium *feasibility*, doordat er veel ruimte was voor de gebiedsgerichte invulling van de plannen. Bij beide corporaties waren de overkoepelende kaders niet sterk ontwikkeld waardoor er weinig sturing van bovenaf was en veel ruimte voor de gebiedsgerichte invulling van de plannen op wijkniveau.

Bij Com•wonen is er bijvoorbeeld, na het afschaffen van het strategisch voorraadbeleid, weinig inhoudelijke sturing van bovenaf. Voorstellen uit de gebieden worden getoetst aan het "bouwproces" en op financiële haalbaarheid (zie 6.5.4). Bij de Alliantie waren de financiële kaders vanuit het concern zacht. Het investeringsvolume was veel groter dan begroot, maar omdat de aanpak van de Indische Buurt naadloos paste in de visie van de nieuw gefuseerde organisatie om te investeren in kwetsbare wijken, was dit geen probleem.

Incrementele planning werd verwacht bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van beleid (*action potential*). Een reëel eindbeeld (doel), kenmerkend voor de incrementele benadering, droeg bij de Com•wonencase bij aan het *action potential*.

De verwachting was dat de incrementele benadering niet reflectief zou zijn. In de Com•wonen case bleek echter dat de herijking van de gebiedsafspraken uit 2004 een bijdrage leverde aan het reflectief vermogen van het proces bij Com•wonen. Deze herijking past bij de incrementele benadering.

## Politieke planningsbenadering

---

Bij de politieke benadering was de verwachting dat deze positief zou bijdragen aan het voorraadbeleidsproces op de criteria *public interest*, *feasibility* en *action potential*. Op het criterium *self-reflective* was de verwachte bijdrage verdeeld. De verwachting op de criteria *human dimension* en *substantive theory* was negatief.

De positieve bijdrage die verwacht werd op het criterium *public interest* bij politieke planning wordt bevestigd. Bij de Alliantie is zichtbaar hoe politieke planning kan bijdragen aan het algemeen belang. In de onderhandelingen voor het eerste convenant werd soms door de Alliantie bijgedragen aan het algemeen belang (bijvoorbeeld de achter-de-voordeur-aanpak) om zo de onderhandelingen verder te brengen.

## Collaboratieve planningsbenadering

---

Bij de collaboratieve benadering was de verwachting dat deze positief zou bijdragen aan het voorraadbeleidsproces op de criteria *public interest*, *human dimension* en *self-reflective*. Op het criterium *substantive theory* was de verwachte bijdrage verdeeld. De verwachting op de criteria *feasibility* en *action potential* was negatief.

De verwachting was dat collaboratieve planning positief bijdraagt aan het criterium *public interest*. Dit lijkt te worden bevestigd. Bij Com•wonen werd in het interne planteam het algemeen belang bewaakt doordat elk "belang" vertegenwoordigd was. Extern zorgde de procesmanager voor de verbinding van belangen en het bewaken van het algemeen belang.

In hoofdstuk 2 is de verwachting geuit dat collaboratieve planning een positieve bijdrage levert op het criterium *human dimension*. Dit sluit aan bij de bevindingen van de cases. Zo kan bij Com•wonen de participatie in het kader van de ontwikkelingsvisie worden genoemd en bij de Alliantie de bewonersplatforms en de huisbezoeken, die hier een positieve bijdrage aan leveren.

Op basis van de theorie (hoofdstuk 2) verwachtten we bij de collaboratieve benadering een negatieve bijdrage aan de uitvoerbaarheid (*feasibility*) door de veelheid van partijen. Dit sluit aan bij de in de cases gevonden uitvoeringsdrukke. Bij Com•wonen waren er echter ook collaboratieve elementen die een positieve uitwerking op het criterium *feasibility* hadden. Het hanteren van een gedeelde visie en de inzet van een onafhankelijke procesmanager die verantwoordelijk was voor het proces droegen bij aan de uitvoerbaarheid van het proces.

De verwachting was dat collaboratieve planning negatief bijdraagt aan het beoordelingscriterium *action potential*. In de Com•wonen case zagen we echter ook collaboratieve elementen die positief bijdroegen aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Subsidies zorgden voor externe druk om tot uitvoering over te gaan en intensieve samenwerking voorkwam stagnatie wanneer er wrijving was.

## Maatschappelijke planningsbenadering

---

De verwachting van de bijdrage van de maatschappelijke planning aan het voorraadbeleidsproces op de criteria *public interest*, *human dimension* en *self-reflective* was positief. Op de criteria *feasibility* en *substantive theory* was de verwachting verdeeld. Een negatieve bijdrage werd verwacht op het criterium *action potential*.

De verwachte positieve bijdrage van maatschappelijke planning op het criterium *human dimension* is terug te vinden in de cases. Maatschappelijke planning heeft in de vorm van het kraken van een woning van Com•wonen invloed gehad en bij de Alliantie in de vorm van het bewonersprotest naar aanleiding van de eerste experimentele projecten.

Niet over alle criteria is in de onderzochte cases iets gevonden. De verwachte bijdrage van de planningsbenaderingen op het criterium *substantive theory* is zelfs bij geen enkele benadering getoetst. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat alle benaderingen een verwachte negatieve bijdrage hebben op dit criterium. De benaderingen leggen de nadruk op het proces, onafhankelijk van de inhoud. Dit sluit aan bij de bevinding in paragraaf 7.2 dat ondanks een verschillende invulling van planningsbenaderingen de concrete activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad op hoofdlijnen niet zijn veranderd.

## Conclusie

De verwachtingen op basis van de theorie uit hoofdstuk 2 worden niet altijd ondersteund door de bevindingen in de case, zie onderstaande, samenvattende tabel 30. Dit is het geval bij de rationele en incrementele planningsbenadering op het criterium *self-reflective* en bij de collaboratieve benadering op het criterium *action potential*.

Aan tabel 30 is af te lezen dat de gevonden bijdragen van de eigenschappen nooit negatief zijn, slechts één keer verdeeld en voor de rest positief. De gevonden bijdragen zijn nooit negatiever dan de verwachte bijdragen in de cases. De in de cases gevonden bijdrage is ofwel gelijk aan de verwachte bijdrage, ofwel positiever.

Planningsbenadering	Public interest			Human dimension			Feasibility			Action potential			Substantive theory			Self-reflective		
	V	A	C	V	A	C	V	A	C	V	A	C	V	A	C	V	A	C
Rationeel	-/+			-			-/+	+	+	-/+			-			-	+	
Incrementeel	+			+			+	+	+	+	+	+	-			-		+
Politiek	+	+		-			+			+	+		-			-/+		
Collaboratief	+	+	+	+	+	+	-		-/+	-		+	-/+			+		
Maatschappelijk	+			+	+	+	-/+			-			-/+			+		

Tabel 30

Sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen (V = verwachte bijdrage A = in case Alliantie gevonden bijdrage, C = in case Com•wonen gevonden bijdrage).

Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de verwachtingen uitgaan van een ideaaltypische, theoretische situatie, maar dat hier in de praktijk geen sprake van is. In de praktijk worden benaderingen zo aangepast dat negatieve aspecten worden gecompenseerd. Verschillende planningsbenaderingen en –elementen ondersteunen elkaar. De inzet van de procesmanager binnen het collaboratieve proces zorgt bijvoorbeeld voor tegenwicht voor de uitvoeringsdrukke.

Dit roept de vraag op hoe woningcorporaties hun gebiedsgericht-voorraadbeleidsproces kunnen verbeteren. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan, nadat de conclusies van het onderzoek worden samengevat.



## 8 Conclusie, discussie en aanbevelingen

Woningcorporaties hebben zich sinds hun verzelfstandiging in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld tot maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten op een breed werkterrein. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun woningen, maar ook voor de woonomgeving (de wijk). Zij ontplooiën niet alleen fysieke activiteiten, maar begeven zich ook in het sociaal-economisch domein. Deze verandering is vooral te zien in de activiteiten die woningcorporaties in kwetsbare wijken, waar zij veel bezit hebben, ontplooiën.

Deze veranderingen zorgen voor een toegenomen complexiteit van de besluitvorming over de woningvoorraad van de corporaties. Het voorraadbeleid van woningcorporaties is veranderd van een beleid dat vooral gericht is op de fysieke pijler (woningen), op de primaire doelgroep en op de eigen portefeuille, naar een gebiedsgericht (voorraad) beleid dat zich kenmerkt door de samenwerking met andere partijen, de verbreding naar sociale en economische activiteiten en een (beleids)onderscheid tussen verschillende gebieden. De traditionele modellen voor strategisch voorraadbeleid zijn vaak niet aangepast aan deze ontwikkeling. Deze modellen houden onvoldoende rekening met gebiedskenmerken, waardoor de voorgestelde maatregelen niet vanzelfsprekend aansluiten op de gebiedsspecifieke problemen. Daarnaast is het beleid lastig uit te voeren, omdat de topdown-benadering van de modellen de werkelijkheid veronachtzaamt waarin meerdere, wederzijds afhankelijke actoren nodig zijn om beleid ten aanzien van de woningvoorraad te laten slagen.

In dit proefschrift is daarom onderzocht welke planningsbenaderingen woningcorporaties hanteren bij het formuleren van gebiedsgericht voorraadbeleid in *Vogelaarwijken*. In dit hoofdstuk staan de conclusies over de manier waarop de planvorming van woningcorporaties voor hun woningvoorraad in wijken tot stand komt. De eerste paragraaf bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen, de tweede zet de resultaten in relatie tot eerdere onderzoeken naar het voorraadbeleid van woningcorporaties en planning en geeft op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de praktijk.

## § 8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

### § 8.1.1 Gebiedsgericht voorraadbeleid

#### Wat is gebiedsgericht voorraadbeleid?

Gebiedsgericht voorraadbeleid wordt in dit proefschrift gedefinieerd als de verzameling onderling samenhangende voornemens van woningcorporaties voor activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad binnen een gebied, die mede gebaseerd is op de fysieke, sociale en economische kenmerken van het gebied waar de voorraad gelokaliseerd is, die in samenwerking met anderen (of minimaal rekening houdend met anderen) is opgesteld en die in samenhang is met andere activiteiten, met als doel om een gebied in kwaliteit te doen toenemen.

Bij gebiedsgericht voorraadbeleid staat het schaalniveau van het gebied centraal (en niet het portefeuille- of complexniveau). Een gebied is een territoriale eenheid die door een substantiële groep gebruikers als betekenisvol wordt ervaren (De Boer, 2002). Vanuit het perspectief van een woningcorporatie gaat het vaak om een (deel van een) wijk of buurt waaraan haar woningbezit betekenis geeft. De visie op de toekomst van een gebied leidt tot een verzameling van voorgenomen activiteiten. De visie kan op verschillende manieren tot stand komen (met behulp van verschillende planningsbenaderingen) en ook op verschillende manieren tot uiting komen, bijvoorbeeld in een gebiedsvisie i.s.m. de gemeente of in een voorraadbeleidsplan op gebiedsniveau.

### § 8.1.2 Planning

#### Wat is (ruimtelijke) planning, welke verschillende benaderingen van planning zijn er en met welke elementen kunnen deze benaderingen worden beschreven en met welke criteria kunnen de sterke en zwakke eigenschappen van deze benaderingen worden vergeleken?

In dit onderzoek wordt gebiedsgericht voorraadbeleid beschouwd als een vorm van planning. Planning is een proces dat gaat over de toekomstige verbetering van de leefsituatie in gebieden. Het is een doelgericht proces waarin actoren op basis van kennis planningsactiviteiten ondernemen.

Middels literatuuronderzoek zijn vijf planningsbenaderingen onderscheiden om het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces te beschrijven: rationele planning, incrementele planning, politieke planning, collaboratieve planning en maatschappelijke planning. Deze benaderingen zijn van elkaar onderscheiden op de volgende elementen: betrokken actoren, de soort of wijze waarop kennis wordt gebruikt, de activiteiten en de doelstelling. Met deze elementen kan het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties worden beschreven.

Bij rationele planning analyseert een inhoudelijke specialist wetenschappelijke kennis met als doel een optimale oplossing te zoeken voor de problemen in de wijk. Bij incrementele planning wordt op basis van persoonlijke kennis en ervaring gezocht naar een voldoende oplossing door het stap-voor-stap aanpassen van de huidige situatie. Politieke planning houdt in dat een leider zoekt naar voldoende steun door het strategisch inzetten van kennis en het ruilen van gunsten. Bij collaboratieve planning zijn meerdere (interne of externe) stakeholders in overleg om op basis van lokale kennis consensus te bereiken. Maatschappelijke planning houdt in dat actoren die ondervertegenwoordigd zijn in het formele proces op basis van (juridische) argumenten proberen om een bestaande oplossing aan te passen aan hun eisen. In tabel 31 worden de vijf planningsbenaderingen samengevat.

	Actoren	Kennis	Activiteiten	Doel
Rationeel	Specialist (en opdrachtgever)	Wetenschappelijke kennis	Analyseren	Optimale oplossing
Incrementeel	(niet gespecificeerd)	Persoonlijke kennis	Aanpassen	Voldoende oplossing
Politiek	Leider (en achterban)	Gemanipuleerde of selectieve kennis	Ruilen	Oplossing waar voldoende steun voor is
Collaboratief	Stakeholders	Lokale kennis	Overleggen	Oplossing waar consensus over is
Maatschappelijk	Ondervertegenwoordigde (en "advocaat")	Logische of juridische argumenten	Ageren en alternatieve plannen maken	Bestaande oplossing wordt aangepast aan eisen van de ondervertegenwoordigden

Tabel 31  
Planningsbenaderingen en invulling van de planningselementen

Deze benaderingen hebben verschillende sterke en zwakke eigenschappen die respectievelijk een positieve en negatieve bijdrage kunnen leveren aan het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces. Deze bijdrage kan worden vergeleken met behulp van de volgende criteria: *feasibility*, *action potential*, *substantive theory*, *public interest*, *human dimension* en *self-reflective* (Hudson et al., 1979).

*Feasibility* heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van het proces. Het proces moet leiden tot beleidsimplicaties en moet aangepast kunnen worden aan verschillende situaties. *Action potential* betekent dat het proces voorwaarden bevat die bijdragen aan de implementatie van het beleid. *Substantive theory* betekent dat het planningsproces moet aansluiten bij de inhoudelijke problematiek en gebruik moet maken van inhoudelijke theorieën en kennis. Bij het criterium *public interest* gaat het erom of een planningsbenadering expliciete methodes kent om met belangen om te gaan en om maatschappelijke problemen en conflicterende belangen te herkennen. *Human dimension* draait om de aandacht binnen het proces voor subjectieve overwegingen en gevolgen van planning, bijvoorbeeld voor persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen en gevolgen. *Self-reflective* heeft tot slot betrekking op de ruimte die een proces biedt voor reflectie en kritiek.

### **Welke planningsbenaderingen passen (theoretisch) bij woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen?**

---

Deze vraag is vanuit drie invalshoeken bekeken, op basis van de theorie over de maatschappelijke onderneming, op basis van het overheidsbeleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing en herstructurering en op basis van het wijkenbeleid.

De woningcorporatie is in dit proefschrift, net als vaak in de praktijk, opgevat als maatschappelijke onderneming. Maatschappelijke ondernemingen zijn organisaties die zijn vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersonen en opereren in een marktsituatie, die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om een maatschappelijk doel na te streven dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemene belang, die goederen en diensten voortbrengen en waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de ondernemingen nastreven (Toonen *et al.*, 2003; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005).

Maatschappelijke ondernemingen nemen een hybride positie in tussen staat, markt en samenleving. Wel kunnen de volgende gedeelde normatieve kenmerken geïdentificeerd worden die het gedrag van de maatschappelijke onderneming typeren (Dees, 2001:4):

Maatschappelijke ondernemingen:

- hebben een missie om maatschappelijke waarde te creëren en te behouden;
- herkennen en jagen nieuwe mogelijkheden na die bijdragen aan de missie;
- zitten in een proces van continue innovatie, aanpassing en leren;
- handelen doortastend zonder gehinderd te worden door de huidige eigen middelen;
- tonen een grote verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van hun activiteiten naar de groepen die ze dienen.

Op basis van bovenstaande kenmerken is de veronderstelling geformuleerd dat de planningsbenadering van woningcorporaties vooral een combinatie is van een rationele en collaboratieve planningsbenadering. Rationeel is de nadruk op de link van de “mogelijkheden” (middel) met de missie (doel). Ook het herkennen van nieuwe mogelijkheden (analyse) en innovatie past bij de rationele benadering. Dees (2001) schrijft dat bij de verantwoordelijkheid naar de stakeholders (zijn laatste punt) onderzoek naar hun behoeftes en waarden hoort. Onderzoek past ook bij de rationele benadering.

Bij het vierde punt past de collaboratieve benadering. Om niet gehinderd te worden door de huidige eigen middelen, is samenwerking met anderen essentieel. Ook de verantwoording aan stakeholders past bij de collaboratieve benadering.

Politieke en maatschappelijke planning zou minder goed passen bij de maatschappelijke onderneming. Verder zou het leervermogen van de maatschappelijke onderneming wel passen bij de incrementele benadering, maar innovatie juist niet.

Op basis van de kenmerken van stedelijke vernieuwing en herstructurering, past een combinatie van collaboratieve en rationele planning bij woningcorporaties. De gezamenlijke inzet van betrokkenen, de prestatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeentes en de verantwoording van de door de woningcorporaties geleverde prestaties passen bij de collaboratieve benadering. Het gebruik van (woningmarkt) onderzoek en het noemen van expliciete doelen passen bij de rationele benadering.

Ook op basis van de kenmerken van de wijkaanpak is een combinatie van een collaboratieve en rationele benadering te verwachten. Het meedenken van burgers past bij de collaboratieve planningsbenadering. De aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en de benoeming van prestaties in de wijkactieplannen past bij de rationele planningsbenadering.

### § 8.1.3 Voorraadbeleid en planningsbenaderingen in Vogelaarwijken

---

#### **Welke (elementen van) planningsbenaderingen gebruiken woningcorporaties in *Vogelaarwijken* om tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad te komen?**

---

In hoofdstuk 2 is de veronderstelling geformuleerd dat gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties het resultaat is van een mix van planningsbenaderingen en -elementen. Deze veronderstelling werd bevestigd in de pilotcase. Hier was te zien dat binnen de *Vogelaarwijk* Nieuwland in de loop der jaren de vijf in dit proefschrift onderzochte planningsbenaderingen gehanteerd zijn.

Ook de enquête, met als doel om een overzicht te krijgen van de manier waarop woningcorporaties in *Vogelaarwijken* tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad komen, bevestigde dit. Hieruit volgde dat afzonderlijke woningcorporaties een mix van planningsbenaderingen en –elementen gebruikten.

De twee casestudies ondersteunden deze veronderstelling. Alle elementen van de onderzochte planningsbenaderingen waren te onderscheiden in het voorraadbepalingsproces in de Indische Buurt en in het Oude Noorden. In de verschillende fases van het proces waren verschillende planningsbenaderingen en –elementen dominant.

Deze uitkomst past bij de hybride karakter van woningcorporaties waarin strijdende waarden (“competing values”) bestaan (zie paragraaf 2.3). Ook Dror (1964), Etzioni (1967) en Ackoff (1970) bepleitten een combinatie van benaderingen. Hudson *et al.* (1979) vroegen zich af of er één benadering is die effectief kan zijn zonder parallelle input van andere, complementaire of compenserende, benaderingen.

Uit de literatuurstudie (zie hoofdstuk 2) kwam de veronderstelling naar voren dat (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad vooral het resultaat zijn van een rationele en collaboratieve planningsbenadering. Deze veronderstelling is niet getoetst in de pilot, maar uit de enquête kwam naar voren dat elementen uit de rationele en collaboratieve benadering vaak voorkomen. Het minst vaak komen de activiteiten tot stand via maatschappelijke en politieke elementen. De incrementele elementen bevinden zich hier tussenin. Hiermee werd deze veronderstelling bevestigd.

In de twee bestudeerde cases zijn het ook de rationele en collaboratieve elementen die vaak naar voren kwamen. Bij de Alliantie lag de nadruk in de periode van het opstellen van het voorraadbepalingsplan op rationele elementen. In de perioden waarin werd onderhandeld over de convenanten lag de nadruk op collaboratieve planning, maar was ook de politieke benadering relevant. In de fase van de uitvoering van het voorraadbepalingsplan speelden alle benaderingen met uitzondering van de politieke een rol.

Bij Com·wonen lag in de periode van het opstellen van de ontwikkelingsvisie de nadruk op zowel politieke, collaboratieve als rationele elementen. In de uitvoeringsfase lag de nadruk op incrementele elementen en bij het opstellen van het strategisch voorraadbepalingsplan op rationele elementen. In de periode dat er een gezamenlijke structuur werd opgezet was er extern sprake van collaboratieve en incrementele elementen. Ook waren er extern politieke elementen te herkennen. Intern was er toen vooral sprake van collaboratieve elementen.

## § 8.1.4 Factoren die van invloed zijn op het hanteren van planningsbenaderingen

---

### Welke factoren beïnvloeden het hanteren van verschillende planningsbenaderingen?

---

Uit de twee bestudeerde cases werd duidelijk dat corporaties niet zomaar een planningsbenadering kunnen kiezen. De keuze voor een planningsbenadering wordt beïnvloed door contextuele factoren, buiten de corporatie. Dit kunnen institutionele factoren zijn, zoals de aanwezigheid, eigenschappen en de houding van partijen. In de Indische Buurt waren in de beginfase van de ontwikkelingen de bewoners bijvoorbeeld niet georganiseerd. In het Oude Noorden wilden de collega-corporaties niet meedoen aan een gezamenlijk plan waardoor er geen sprake kon zijn van collaboratieve planning.

Daarnaast verschilt de complexiteit, aard en schaal van de opgave. Bij de Alliantie waren de ingrepen bijvoorbeeld vooral gericht op het “behoud en herstel” van ca. 1700 woningen. Bij Com•wonen lag de nadruk op het creëren van bedrijfsruimte en de branchering ervan. Ook de woningmarkt verschilt bijvoorbeeld in beide contexten. In Amsterdam is de woningmarkt beduidend krappere dan in Rotterdam.

Specifieke gebeurtenissen kunnen ook van invloed zijn op de te hanteren planningsbenadering. Protesten van bewoners zorgden in de Indische Buurt voor aanpassing van het proces. In het Oude Noorden was de slechte economische situatie van de ondernemers in het Zwaanshals de aanleiding voor PWS en Com•wonen om de handen ineen te slaan en een collaboratief proces te starten.

Deze bevindingen bevestigen de uit de pilotcase voortkomende veronderstelling dat ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie van invloed zijn op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.

Woningcorporaties hebben zelf invloed op het planningsproces door bijvoorbeeld het nemen van initiatief, het aannemen van een bepaalde houding, het vormen van een visie, het inzetten van middelen en door het inrichten van hun organisatie.

De Alliantie nam bijvoorbeeld zelf het initiatief om “eigenstandig” een uitgewerkt plan op te stellen. Ze heeft daarnaast een open/flexibele houding aangenomen door het plan niet te hanteren als blauwdruk maar als richting. Com•wonen verplaatste bijvoorbeeld de afdeling wijkontwikkeling van Wonen naar Vastgoed, waardoor de planontwikkeling meer samenhang kreeg. Het ontwikkelen van een strategisch voorraadbeleid in 2006 was een stap richting rationele planning. Met het al snel weer loslaten van dit strategisch voorraadbeleid kreeg het proces incrementele trekken.

Uit de pilot volgde de veronderstelling dat planningsbenaderingen op elkaar reageren. De gevolgde planningsbenadering wordt dus beïnvloed door de voorgaande planningsbenadering. In de cases werd deze veronderstelling bevestigd. In beide cases werd maatschappelijke planning gevolgd door collaboratieve planning. Bij Com•wonen leidde een kraakactie tot overleg en bij de Alliantie leidde protest tot de invoering van bewonersplatforms.

Ook volgde bij beide cases incrementele planning op rationele planning. Bij de Alliantie werd het rationeel opgestelde voorraadbeheerplan herijkt en ook op projectniveau incrementeel aangepast. Bij Com•wonen werd het in 2006 geformuleerde strategisch voorraadbeleid tweemaal herijkt in incrementele labelsessies.

Een veronderstelling die uit de pilot voortkwam was dat de nadruk van benaderingen in de tijd verschuift. Ook deze veronderstelling werd bevestigd in de cases. In de cases worden verschillende fases onderscheiden waarin verschillende planningsbenaderingen de boventoon voeren. De fase waarin een gebiedsplan werd opgesteld kan worden onderscheiden van de fase waarin de nadruk lag op de uitvoering van dit plan en van de fase waarin andere partijen in de planvorming werden betrokken.

De fase waarin het proces zich bevindt, lijkt ook van invloed op de planningsbenadering die wordt gehanteerd. Het overwegend rationele plan wordt gevolgd door een politiek proces van onderhandelen, waarna het proces zich via incrementele planning in collaboratieve richting ontwikkelt. Maatschappelijke planning komt weinig voor, maar als het voorkomt is het wel aanleiding om het proces te veranderen.

Bij de Alliantie werd het rationeel opstellen van het voorraadbeheerplan gevolgd door politieke onderhandelingen die leidden tot het eerste convenant. Vervolgens vond in een incrementeel en collaboratief proces de uitvoering plaats. De plannen werden aangepast in overleg met bewoners.

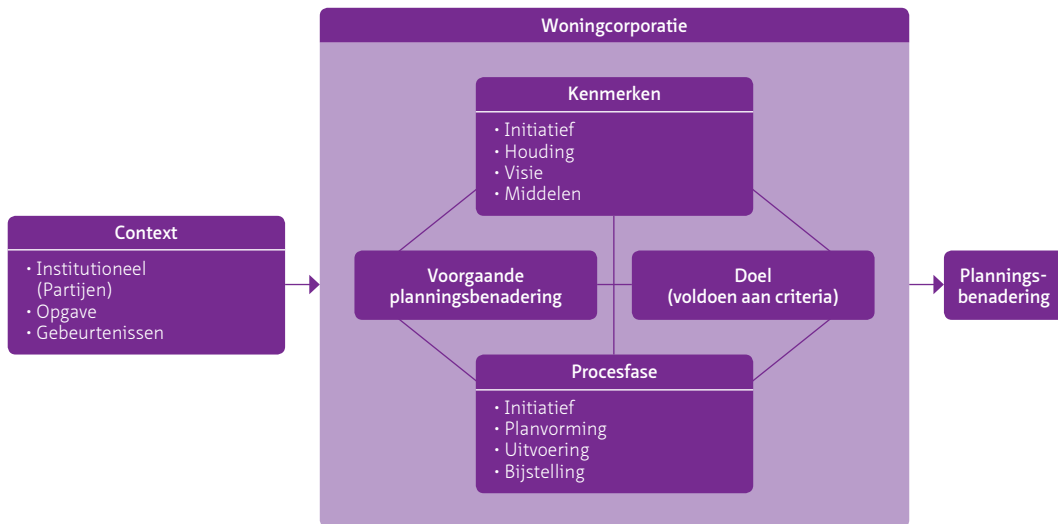
Bij Com•wonen was de ontwikkelingsvisie (en de daaruit voortvloeiende gebiedsafspraken) resultaat van zowel een rationeel als politiek proces. Vervolgens was er een incrementele fase van uitvoering die leidde tot een collaboratieve structuur van stuurgroep, opdrachtgeveroverleg en regieteam.

Omdat er niet één benadering bestaat die op alle criteria goed wordt beoordeeld, worden combinaties van benaderingen gehanteerd. Zo worden zwakke eigenschappen van de ene benadering gecompenseerd met sterke eigenschappen van een andere benadering. Het doel hiervan is om een optimaal voorraadbeleidsproces te doorlopen. Een zwakke eigenschap van de rationele benadering, het omgaan met meerdere belangen (zie paragraaf 2.2), werd bijvoorbeeld gecompenseerd door bij het opstellen van zowel het voorraadbeheerplan *Indische Buurt* als de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* meerdere belanghebbenden bij het proces te betrekken



(collaboratief element). Dit bevestigt ook de eerder aangehaalde stellingen van Hudson *et al.*, Dror, Etzioni en Ackoff (zie 2.2.3 en 8.1.3) om een combinatie van benaderingen toe te passen.

In onderstaande figuur (23) zijn bovenstaande factoren die invloed hebben op de planningsbenadering schematisch weergegeven.



Figuur 23  
Factoren die van invloed zijn op de planningsbenadering

### § 8.1.5 Eigenschappen van de benaderingen in de praktijk

#### Welke sterke en zwakke eigenschappen hebben verschillende benaderingen van een gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de praktijk?

De sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenadering zijn in dit proefschrift vergeleken op de criteria *public interest*, *human dimension*, *feasibility*, *action potential*, *substantive theory* en *self-reflective* (Hudson *et al.*, 1979). Per criterium is in de cases nagegaan welke (positieve of negatieve) invloed een bepaalde planningsbenadering heeft op het proces en of dit overeenkomt met de verwachting op basis van de theorie uit hoofdstuk 2.

### **Public interest (algemeen belang)**

De verwachting was dat collaboratieve planning positief bijdraagt aan het criterium *public interest*. Dit lijkt in de cases te worden bevestigd. Bij Com·wonen werd in het interne planteam het algemeen belang bewaakt doordat elk "belang" vertegenwoordigd was. Extern zorgde de procesmanager voor de verbinding van belangen en het bewaken van het algemeen belang.

Ook de positieve bijdrage die verwacht werd bij politieke planning wordt bevestigd. Bij de Alliantie was zichtbaar hoe politieke planning kan bijdragen aan het algemeen belang. In de onderhandelingen voor het eerste convenant werd soms door de Alliantie bijgedragen aan het algemeen belang (bijvoorbeeld de achter-de-voordeur-aanpak) om zo de onderhandelingen verder te brengen.

Van de verwachte bijdragen die de overige planningsbenaderingen zouden kunnen leveren, is in de cases geen onderbouwing gevonden.

### **Human dimension**

In hoofdstuk 2 is de verwachting geuit dat collaboratieve planning een positieve bijdrage levert op het criterium *human dimension*. De bevindingen van de cases sluiten hierbij aan. Zo kan bij Com·wonen de participatie in het kader van de ontwikkelingsvisie worden genoemd en bij de Alliantie de bewonersplatforms en de huisbezoeken, die hier een positieve bijdrage aan leverden.

Ook de verwachte positieve bijdrage van maatschappelijke planning is terug te vinden. Maatschappelijke planning had in de vorm van het kraken van een woning van Com·wonen invloed op *human dimension* en bij de Alliantie in de vorm van het bewonersprotest naar aanleiding van de eerste experimentele projecten.

De bijdrage van de overige planningsbenaderingen is niet teruggevonden in de cases.

### **Feasibility**

Op basis van de theorie (zie hoofdstuk 2) verwachtten we een lage uitvoerbaarheid bij de collaboratieve benadering door de veelheid van partijen. Dit sluit aan bij de in de cases gevonden uitvoeringsdrukke. Bij Com·wonen waren er echter ook collaboratieve elementen die een positieve uitwerking op het criterium *feasibility* hadden. Het hanteren van een gedeelde visie en de inzet van een onafhankelijke procesmanager die verantwoordelijk was voor het proces droegen bij aan de uitvoerbaarheid van het proces. De verwachting bij de rationele benadering was niet eenduidig. Enerzijds hanteert de rationele benadering een eenvoudig lineair model, anderzijds maakt de eis om allesomvattend te zijn deze benadering complex. We zagen dat de zelfstandige top-downbenadering bij de Alliantie en het gebruik van het "bouwproces" door Com·wonen een positieve invloed hadden op *feasibility*. Beide factoren zijn uitwerkingen van het eenvoudige lineaire proces.

Bij de incrementele benadering was de verwachting dat deze een positieve invloed had op het criterium *feasibility*. Bij Com•wonen was deze positieve invloed zichtbaar doordat er werd voortborduurde op bestaande plannen. Ook droeg het ontbreken van sterke overkoepelende kaders met heldere doelen, kenmerkend voor de incrementele benadering, bij aan de prestatie op het criterium *feasibility*, doordat er veel ruimte was voor de gebiedsgerichte invulling van de plannen (zie ook paragraaf 8.2).

Er zijn in de cases geen elementen uit de politieke en maatschappelijke benaderingen gevonden die positief of negatief bijdroegen aan dit criterium.

### **Action potential**

De verwachting was dat collaboratieve planning negatief zou bijdragen aan het criterium *action potential*. In de Com•wonen-case droegen echter ook collaboratieve elementen bij aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Subsidies zorgden voor externe druk om tot uitvoering over te gaan en intensieve samenwerking voorkwam stagnatie wanneer er wrijving was.

Incrementele planning werd verwacht bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van beleid. Een reëel eindbeeld (doel), behorend bij de incrementele benadering, droeg bij de Com•wonen case ook bij aan het *action potential*.

Voor de andere benaderingen zijn geen elementen gevonden die wel of niet bijdroegen aan de uitvoerbaarheid van beleid.

### **Substantive theory**

Op het criterium *substantive theory* werd een negatieve bijdrage verwacht van de rationele, incrementele en politieke benadering. De verwachte bijdrage van de collaboratieve en maatschappelijke planningsbenadering was niet eenduidig. In de cases is geen mogelijk verband gevonden tussen de gehanteerde benadering en het criterium *substantive theory*.

### **Self-reflective**

In hoofdstuk 2 is de verwachting geformuleerd dat de rationele benadering een negatieve bijdrage zou leveren op het criterium *self-reflective*. Bij de Alliantie waren het echter de experimenten met de labeling (rationele planning) die bijdroegen aan de reflectiviteit van het proces.

De verwachting was dat de incrementele benadering niet reflectief zou zijn. In de Com•wonen case bleek echter dat de herijking van de gebiedsafspraken uit 2004 een bijdrage leverde aan het reflectief vermogen van het proces bij Com•wonen. Deze herijking past bij de incrementele benadering.

De bijdrage van de overige planningsbenaderingen is niet teruggevonden in de cases.

## § 8.2 Discussie en aanbevelingen voor onderzoek en praktijk

De conclusies uit de voorgaande paragraaf worden in deze paragraaf vertaald naar aanbevelingen voor onderzoek en praktijk. De aanbevelingen voor nader onderzoek zijn gebaseerd op een discussie over de opzet van dit onderzoek.

### Discussie en aanbevelingen voor nader onderzoek

Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op een relatief klein aantal cases. De resultaten zijn daarom niet zonder meer geldig voor niet-onderzochte cases. Om aannemelijk te maken dat de resultaten ook van betekenis kunnen zijn buiten de onderzochte cases, moet de situatie van niet-onderzochte cases voldoende overeen komen met de situatie van de onderzochte cases (zie Smaling, 2003).

De caseselectie (zie 1.5.2) is gebaseerd op de uitkomsten van de enquête. Op basis van de enquête is een typische case geselecteerd, die veel overeenkomsten heeft met de andere corporaties uit de enquête. Hierdoor neemt de waarschijnlijkheid toe dat de resultaten ook gelden voor andere corporaties. Doordat veel resultaten ook bij de afwijkende case zijn gesignaleerd, neemt de waarschijnlijkheid toe dat de resultaten ook bij andere afwijkende cases gelden.

Om de waarschijnlijkheid verder te vergroten is het aanbevelingswaardig om de uit dit onderzoek voortkomende hypotheses te toetsen bij andere corporaties.

Dit onderzoek beperkt zich tot corporaties die actief zijn in *Vogelaarwijken*. De resultaten gelden niet zonder meer voor andere corporaties en andere wijken. De beperking tot *Vogelaarwijken* is gebaseerd op de aanname dat de herstructureringsopgave en de complexiteit (veel partijen) in deze wijken groot is. Hierdoor werd het aannemelijk dat er sprake zou zijn van een gebiedsgerichte benadering.

Wanneer we de veronderstellingen langslopen dan is er een aantal variabelen dat verband zou kunnen hebben met het wel of niet bevestigen van de veronderstellingen.

#### **Veronderstelling 1, Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en –elementen**

Het is aannemelijk dat deze veronderstelling ook geldt voor veel andere wijken dan *Vogelaarwijken*. Met het combineren van benaderingen kan de effectiviteit van het gebiedsgericht voorraadbeleid worden vergroot. In paragraaf 2.2.3. staan echter ook situaties omschreven waarbij sprake is van één planningsbenadering. Vooral de voorbeelden van de incrementele benadering, natuurlijke wijkvernieuwing en de patchwork-benadering, laten zien dat in de praktijk ook vrij zuivere planningsbenaderingen gehanteerd worden.

## **Veronderstelling 2, Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.**

Bij deze veronderstelling zijn twee variabelen van belang. Ten eerste de mate van spreiding binnen de portefeuille. Wanneer een corporatie een enkel complex in een wijk heeft (verspreid bezit), is het niet waarschijnlijk dat deze corporatie voor die wijk er een gebiedsgericht voorraadbeleid op na houdt. Het beleid voor zo'n complex zal eerder rechtstreeks voortkomen uit voorraadbeleid dat op organisatieniveau tot stand is gekomen. De collaboratieve benadering zal in dit geval waarschijnlijk minder van toepassing zijn dan in het geval van een het bezit geconcentreerd is in bepaalde wijken.

Ten tweede speelt de ernst van de sociaal-economische problematiek binnen de wijken een rol. De *Vogelaarwijken* zijn geselecteerd op basis van zowel fysieke als sociaal-economische achterstanden (zie Vogelaar, 2007). Wanneer corporaties bezit hebben in wijken met een geringere sociaal-economische problematiek, is er een geringere noodzaak om het voorraadbeleid te verbinden met sociaal-economische doelen en zal wellicht worden volstaan met een voorraadbeleid dat meer gericht is op de fysieke en woontechnische doelen. Er zal wellicht minder overleg zijn met externe actoren (minder collaboratief) en er zal vanwege de lagere urgentie wellicht meer een stap-voor-stapbenadering worden gehanteerd (meer incrementeel).

Dit zorgt ervoor dat veronderstelling 2 waarschijnlijk in wijken waar een corporatie een klein aandeel heeft in het woningbezit en waar minder grote sociaal-economische problemen zijn niet per se geldt.

Het lijkt aannemelijk dat de veronderstellingen 3, 4 en 5 ook gelden voor niet-*Vogelaarwijken*. Deze veronderstellingen zullen echter minder zichtbaar zijn in deze wijken, omdat de intensiteit van de planning in deze wijken minder is, ofwel er wordt minder intensief aan de verbetering van deze wijken gewerkt.

Om hier meer zekerheid over te krijgen verdient het aanbeveling om onderzoek te doen naar de planningsbenaderingen die in niet-*Vogelaarwijken* worden gehanteerd. Een interessante optie zou zijn om het verschil in benadering te onderzoeken binnen één corporatie binnen één stad. Dit verkleint het aantal variabelen, aangezien de stad en de corporatie constant zijn.

Alle *Vogelaarwijken* zijn gelegen in steden. Alle corporaties in dit onderzoek zijn derhalve stedelijke corporaties. Naast deze stedelijke corporaties zijn er ook corporaties in plattelandsgemeentes. Vaak beheren zij een portefeuille die zich uitstrekt over meerdere kernen (gebieden). Ook voor dit type corporaties zou een gebiedsgericht voorraadbeleid wellicht aanbevelingswaardig zijn. Ook deze corporaties zullen immers een afweging moeten maken in welke gebieden ze hun beperkte middelen investeren om de problematiek van deze gebieden (krimp en leefbaarheid) het hoofd te bieden. Ook deze corporaties zullen in het betreffende gebied hun voornemens ten aanzien van

de woningvoorraad in overleg met andere actoren af moeten stemmen op de sociaal-economische activiteiten in het gebied.

In de cases is geprobeerd om met behulp van de criteria van Hudson *et al.* (1979) de sterke en zwakke eigenschappen van de verschillende benaderingen te vinden. Er is op veel criteria geen sterke of zwakke eigenschap aangetroffen. Dit zou kunnen komen door de opzet van de case. In de case is wel gevraagd naar de verschillende criteria op hoofdlijnen (zie topclit in bijlage II), maar er is niet systematisch per fase of per benadering navraag gedaan naar de bijdrage die de benadering heeft per criterium. Vervolgonderzoek zou meer in kunnen zoomen op een bepaalde fase of een bepaalde benadering uit het planningsproces, waardoor meer informatie over de sterke en zwakke eigenschappen van de fase/benadering blootgelegd kan worden.

### **Aanbevelingen voor de praktijk**

---

#### **Aanbeveling 1: Corporaties moeten zich bekwamen in meerdere benaderingen.**

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er verschillende ideaaltypische planningsbenaderingen zijn die woningcorporaties kunnen hanteren bij hun gebiedsgericht voorraadbeleid. In werkelijkheid wordt er meestal een combinatie gehanteerd van verschillende benaderingen. Deze bevinding leidt tot de aanbeveling voor corporaties om zich te bekwamen in meerdere benaderingen. Door slimme combinaties van planningsbenaderingen kunnen zwakke punten van de benaderingen worden gecompenseerd met sterke punten van andere benaderingen.

Wat dit betreft geeft een recent artikel waarin het vastgoedsturingsmodel van Ymere wordt beschreven goede hoop dat deze aanbeveling wordt opgepakt. Bij dit vastgoedsturingsmodel wordt "objectieve kennis" gecombineerd met "gezond verstand" door op basis van de uitkomsten van een rationeel model zowel intern als met stakeholders te debatteren over de te volgen vastgoedstrategie (Frissen, 2013).

#### **Aanbeveling 2: Stem de benadering af op de context en organisatie.**

Een andere bevinding uit dit onderzoek is dat de planningsbenadering afhankelijk is van de externe context (partijen, gebeurtenissen en opgave) en van de interne organisatie. Deze bevinding leidt tot de aanbeveling om te proberen om de planningsbenadering af te stemmen op deze context en organisatie. Wanneer er bijvoorbeeld weinig georganiseerde partijen zijn, is het niet aan te raden om een collaboratieve benadering te hanteren en wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een turbulente omgeving met veel gebeurtenissen is een incrementele strategie aan te bevelen.

**Aanbeveling 3: Stem de benadering af op de fase waarin het proces zich bevindt.**

De conclusie dat er een min of meer logische volgorde in planningsbenaderingen lijkt te zijn, leidt tot de aanbeveling om hier binnen het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces rekening mee te houden. Begin met een rationele analyse met behulp van een (interne) expert, maar zoek vervolgens wel collaboratief draagvlak binnen de organisatie voor de bevindingen. Zet hierna deze bevindingen in bij de externe onderhandelingen met andere partijen. Leg het resultaat hiervan vast en maak een collaboratieve structuur voor de uitvoering van incrementele stappen in de juiste richting. Gebiedsgericht voorraadbeleid wordt zo een “logische” aaneenschakeling en combinatie van planningsbenaderingen.

Ook de uitkomsten met betrekking tot de verwachte en gerealiseerde bijdrage van de benaderingen aan het proces zijn aanleiding voor een “logische” aaneenschakeling en combinatie van planningsbenaderingen. Er is niet een enkele benadering die op alle criteria bijdraagt aan het voorraadbeleidsproces. Alleen met een combinatie van benaderingen wordt dit mogelijk.

**Aanbeveling 4: Besteed meer aandacht aan de inhoudelijke aspecten van planning (substantive theory).**

De in dit onderzoek gehanteerde benaderingen leggen sterk de nadruk op het proces, en geven inhoudelijk weinig richting. Dit kan als gevolg hebben dat de inhoudelijke kant van planning wordt veronachtzaamd. Ook in de cases is de inhoudelijke theorie niet ingebed in de gehanteerde planningsbenadering. Het is daarom aan te bevelen om hier extra aandacht aan te besteden. Breng bijvoorbeeld systematisch de (theoretische) bijdrage van de activiteiten aan de doelen op gebieds- en corporatieniveau in beeld.

**Aanbeveling 5: De rol van het portefeuillebeleid: flexibiliteit binnen kaders**

De conclusie dat in beide cases de zwakke overkoepelende kaders geleid hebben tot ruimte voor de gebiedsgerichte invulling van plannen op wijkniveau en daarmee bijdroeg aan de uitvoerbaarheid van het proces (*feasibility*) (zie hoofdstuk 7) leidt tot de aanbeveling voor niet al te strakke kaders, zodat op wijkniveau ruimte is om plannen en activiteiten te optimaliseren. Het is echter voor het presteren van de corporatie als geheel wel nodig dat er een kader is waarmee het risico wordt voorkomen dat activiteiten op wijkniveau onbedoelde negatieve (financiële en volkshuisvestelijke) gevolgen hebben op corporatieniveau (bijv. Nieboer, 2009). Hiervoor kan echter volstaan worden met een beperkt aantal regels (zie ook Gruis, 2006), waardoor binnen deze regels op gebiedsniveau voldoende mogelijkheden zijn om gebiedsgerichte plannen te maken. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op duurzaamheidsambities, minimumaantal of –aandeel van bepaalde marktsegmenten (bijvoorbeeld kernvoorraad, ouderenwoningen, woningen voor grote gezinnen) of financiën.

## Terug naar de aanleiding

---

Eén van de aanleidingen (zie hoofdstuk 1) voor dit onderzoek was dat de traditionele modellen uitgaan van een topdown-benadering, die de werkelijkheid veronachtzaamt waarin meerdere, wederzijds afhankelijke actoren nodig zijn om beleid ten aanzien van de woningvoorraad te laten slagen. Dit probleem wordt ook in het proefschrift van Nieboer (2009) geconstateerd.

Hij concludeert dat deze ingrepen (investeringen) moeilijk "systematisch" (met behulp van methodes behorende tot de *strategic business planning*) tot stand komen en geeft hiervoor twee verklaringen:

- Er is een verschil in abstractieniveau tussen portfolio en investeringen ("lang koord"). Een wijkplan kan helpen het gat te dichten en blijkt belangrijker dan het portfolioplan.
- Aannames van de gebruikte (strategisch voorraadbeleid-)modellen zijn niet juist: investeringen volgen niet uit centraal beleid, maar verschillende actoren binnen de organisatie zijn verantwoordelijk voor het beleid. De woningcorporatie is niet één geheel, geen ongedeelde actor, maar er zijn meerdere, minimaal twee, actoren verantwoordelijk voor het beleid. De woningcorporaties beslist niet zelf, maar samen met externe wederzijds afhankelijke actoren.

Bovenstaande conclusies worden in dit onderzoek herkend. In dit onderzoek is de nadruk gelegd op de totstandkoming van beleid ten aanzien van de woningvoorraad op wijkniveau. Het "koord" is hierdoor minder lang en beleid op wijkniveau is concreter dan dat op portfolioniveau. Op wijkniveau wordt ook onderkend dat er verschillende actoren verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de wijk, zowel intern als extern, waarbij beslissingen gezamenlijk tot stand komen.

De conclusie dat ingrepen moeilijk systematisch tot stand komen, kan niet zomaar vertaald worden naar het wijkniveau. Vooral uit de Alliantiecase is op te maken dat op wijkniveau wel een belangrijke rol is weggelegd voor het systematisch (rationeel) analyseren en afwegen van mogelijke ingrepen ten aanzien van de woningvoorraad. Het lijkt er op dat bij de Alliantie niet de bovengenoemde traditionele aannames zijn gehanteerd, maar dat rekening is gehouden met het netwerk van verschillende wederzijds afhankelijke actoren. Het voorraadbeheerplan werd met een brede interne betrokkenheid opgesteld en extern vastgelegd in het eerste convenant. Het systematische (rationele) proces kan dus gecombineerd worden met andere planningsbenaderingen (zie veronderstelling 1).

Een andere aanleiding voor dit onderzoek is dat "traditionele" modellen voor strategisch voorraadbeleid zich vooral richten op de fysieke pijler (portfolio en complexen) en dat niet-fysieke gebiedskenmerken minder aan bod komen. Door



het onvoldoende rekening houden met gebiedskenmerken sluiten de voorgestelde maatregelen niet vanzelfsprekend aan op de gebiedsspecifieke problemen.

Met de uit dit onderzoek voortgekomen kennis over planningsbenaderingen, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan die kunnen bijdragen aan de oplossing van dit probleem. Alle in het proefschrift gehanteerde benaderingen zijn in principe geschikt om verbreed te worden naar niet-fysieke gebiedskenmerken. Een verbreding van de scope zou onafhankelijk van de gehanteerde benadering kunnen plaatsvinden (zie ook de conclusies over het criterium *substantive theory*). In de cases hebben we gezien dat deze brede scope ook aanwezig was. Woningcorporaties zouden deze brede scope echter systematischer in hun voorraadbeleidsproces mee kunnen nemen.

Deze brede scope lijkt in tegenspraak met de huidige actualiteit. In het regeerakkoord van Rutte II krijgen gemeentes weer een grotere rol bij de aansturing van corporaties, worden de taken van corporaties teruggebracht “tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed” en worden corporaties financieel belast via de “verhuurdersheffing” (Harms, 2012). Woningcorporaties trekken zich dus, gedwongen door overheidsbeleid en economische omstandigheden, steeds meer terug op hun kerntaak, het beheer van sociale huurwoningen. Juist in zo’n situatie kan het wenselijk zijn om in het beleidsproces een brede scope te hebben. Woningcorporaties kunnen zich zo beter positioneren ten opzichte van andere partijen in hun omgeving. Hierbij gaat het om vragen als: welke partij is het meest geschikt om een probleem aan te pakken, met welke partijen werken we samen, welke partijen profiteren van onze inspanningen (en kunnen we dus vragen om een bijdrage)? Een brede scope betekent niet dat een woningcorporatie ook alles zelf oppakt, vooral binnen de analyse is een brede scope van belang. Een woningcorporatie kan door deze brede scope juist een beter gefundeerde beslissing nemen over wat ze wel en niet doet en zo laten zien dat ze haar maatschappelijke taak effectief en efficiënt oppakt.



# Samenvatting

Dit proefschrift gaat over gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties. In dit proefschrift is te lezen hoe woningcorporaties komen tot samenhangende voornemens ten aanzien van de woningvoorraad in wijken en buurten en welke planningsbenaderingen ze hierbij gebruiken.

Woningcorporaties hebben zich sinds hun verzelfstandiging in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld tot maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten op een breed werkterrein. Deze verandering zorgt voor een toegenomen complexiteit van de besluitvorming over de woningvoorraad van de corporaties. Het voorraadbeleid van woningcorporaties is veranderd van een beleid dat vooral gericht is op de fysieke pijler (woningen), op de primaire doelgroep en op de eigen portefeuille, naar een gebiedsgericht (voorraad)beleid dat zich kenmerkt door de samenwerking met andere partijen, de verbreding naar sociale en economische activiteiten en een (beleids) onderscheid tussen verschillende gebieden. De traditionele modellen voor strategisch voorraadbeleid zijn vaak niet aangepast aan deze ontwikkeling. Deze modellen houden onvoldoende rekening met gebiedskenmerken, waardoor de voorgestelde maatregelen niet vanzelfsprekend aansluiten op de gebiedsspecifieke problemen. Daarnaast is het beleid lastig uit te voeren, omdat de topdown-benadering van de modellen de werkelijkheid veronachtzaamt waarin meerdere, wederzijds afhankelijke actoren nodig zijn om beleid ten aanzien van de woningvoorraad te laten slagen.

In dit proefschrift is daarom onderzocht welke planningsbenaderingen woningcorporaties hanteren bij het formuleren van gebiedsgericht voorraadbeleid in *Vogelaarwijken*.

Allereerst is er met behulp van literatuuronderzoek een theoretisch kader opgesteld. Dit kader is in een pilotcase (Woonplus Schiedam) getest. Uit het literatuuronderzoek en de pilotcase zijn vijf veronderstellingen gekomen die vervolgens in een enquête en in twee casestudies (Com•wonen en de Alliantie) zijn getoetst.

## Theoretisch kader

---

Gebiedsgericht voorraadbeleid wordt in dit proefschrift gedefinieerd als de verzameling onderling samenhangende voornemens van woningcorporaties voor activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad binnen een gebied, die mede gebaseerd is op de fysieke, sociale en economische kenmerken van het gebied waar de voorraad gelokaliseerd is, die in samenwerking met anderen (of minimaal rekening houdend met anderen) is opgesteld en die in samenhang is met andere activiteiten, met als doel om een gebied in kwaliteit te doen toenemen.

In dit onderzoek wordt gebiedsgericht voorraadbeleid beschouwd als een vorm van planning. Planning is een proces dat gaat over de toekomstige verbetering van de leefsituatie in gebieden. Het is een doelgericht proces waarin actoren op basis van kennis planningsactiviteiten ondernemen. Het gebiedsgerichte voorraadbeleid kan met behulp van verschillende planningsbenaderingen tot stand komen.

Middels literatuuronderzoek zijn vijf planningsbenaderingen onderscheiden om het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces te beschrijven: rationele planning, incrementele planning, politieke planning, collaboratieve planning en maatschappelijke planning. Deze benaderingen zijn van elkaar onderscheiden op de volgende elementen: betrokken actoren, de soort of wijze waarop kennis wordt gebruikt, de activiteiten en de doelstelling. Met deze elementen kan het gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties worden beschreven.

In tabel 32 worden de vijf planningsbenaderingen samengevat.

	Actoren	Kennis	Activiteiten	Doel
Rationeel	Specialist (en opdrachtgever)	Wetenschappelijke kennis	Analyseren	Optimale oplossing
Incrementeel	(niet gespecificeerd)	Persoonlijke kennis	Aanpassen	Voldoende oplossing
Politiek	Leider (en achterban)	Gemanipuleerde of selectieve kennis	Ruilen	Oplossing waar voldoende steun voor is
Collaboratief	Stakeholders	Lokale kennis	Overleggen	Oplossing waar consensus over is
Maatschappelijk	Ondervertegenwoordigde (en "advocaat")	Logische of juridische argumenten	Ageren en alternatieve plannen maken	Bestaande oplossing wordt aangepast aan eisen van de ondervertegenwoordigden

Tabel 32  
Planningsbenaderingen en invulling van de planningselementen

Deze benaderingen hebben verschillende sterke en zwakke eigenschappen die respectievelijk een positieve en negatieve bijdrage kunnen leveren aan het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces. Deze bijdrage kan worden vergeleken met behulp van de volgende criteria: *feasibility*, *action potential*, *substantive theory*, *public interest*, *human dimension* en *self-reflective* (Hudson et al., 1979).

*Feasibility* heeft betrekking op de uitvoerbaarheid van het proces. Het proces moet leiden tot beleidsimplicaties en moet aangepast kunnen worden aan verschillende situaties. *Action potential* betekent dat het proces voorwaarden bevat die bijdragen aan de implementatie van het beleid. *Substantive theory* betekent dat het planningsproces moet aansluiten bij de inhoudelijke problematiek en gebruik moet maken van

inhoudelijke theorieën en kennis. Bij het criterium *public interest* gaat het erom of een planningsbenadering expliciete methodes kent om met belangen om te gaan en om maatschappelijke problemen en conflicterende belangen te herkennen. *Human dimension* draait om de aandacht binnen het proces voor subjectieve overwegingen en gevolgen van planning, bijvoorbeeld voor persoonlijke, psychosociale, ideologische, politieke en culturele overwegingen en gevolgen. *Self-reflective* heeft tot slot betrekking op de ruimte die een proces biedt voor reflectie en kritiek.

Onderstaande tabel (33) vat, volgend uit de literatuur, de verwachte sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen samen, gebruikmakend van de criteria van Hudson *et al.* (1979). Soms is er in de literatuur geen overeenstemming over de sterkte/zwakte van een criterium en hangt dit af van de specifieke invulling van de benadering.

	Public interest	Human dimension	Feasibility	Action potential	Substantive theory	Self-reflective
Rationeel	-/+	-	-/+	-/+	-	-
Incrementeel	+	+	+	+	-	-
Politiek	+	-	+	+	-	-/+
Collaboratief	+	+	-	-	-/+	+
Maatschappelijk	+	+	-/+	-	-/+	+

Tabel 33

Sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenaderingen (- verwachte zwakke eigenschap, +/- verwachte zwakke of sterke eigenschap, + verwachte sterke eigenschap).

De woningcorporatie is in dit proefschrift opgevat als maatschappelijke onderneming. Maatschappelijke ondernemingen zijn organisaties die zijn vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersonen en opereren in een marktsituatie, die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om een maatschappelijk doel na te streven dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemene belang, die goederen en diensten voortbrengen en waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de ondernemingen nastreven (Toonen *et al.*, 2003; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005).

Maatschappelijke ondernemingen nemen een hybride positie in tussen staat, markt en samenleving. Wel kunnen de volgende gedeelde normatieve kenmerken geïdentificeerd worden die het gedrag van de maatschappelijke onderneming typeren (Dees, 2001:4):

Maatschappelijke ondernemingen:

- hebben een missie om maatschappelijke waarde te creëren en te behouden;
- herkennen en jagen nieuwe mogelijkheden na die bijdragen aan de missie;
- zitten in een proces van continue innovatie, aanpassing en leren;
- handelen doortastend zonder gehinderd te worden door de huidige eigen middelen;
- tonen een grote verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van hun activiteiten naar de groepen die ze dienen.

## Veronderstellingen

---

Het feit dat er geen enkele planningsbenadering is die op alle beoordelingscriteria een positieve bijdrage levert aan het proces en dat planningsbenaderingen verschillen in de bijdrage die ze leveren aan het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces, leidt tot de volgende veronderstelling.

### 1 Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is het resultaat van een mix van planningsbenaderingen en -elementen.

Door het toepassen van een mix van planningsbenaderingen is het mogelijk om op meerdere beoordelingsaspecten een positieve bijdrage te leveren.

Veronderstelling 1 werd bevestigd in de pilotcase. Hier was te zien dat binnen de *Vogelaarwijk* Nieuwland in de loop der jaren de vijf in dit proefschrift onderzochte planningsbenaderingen gehanteerd zijn. Ook de enquête, met als doel om een overzicht te krijgen van de manier waarop woningcorporaties in *Vogelaarwijken* tot hun (voorgenomen) activiteiten ten aanzien van de woningvoorraad komen, bevestigde dit.

De twee casestudies ondersteunden deze veronderstelling. Alle elementen van de onderzochte planningsbenaderingen waren te onderscheiden in het voorraadbeleidsproces in de Indische Buurt en in het Oude Noorden. In de verschillende fases van het proces waren verschillende planningsbenaderingen en -elementen dominant.

Een zwakke eigenschap van de rationele benadering, het omgaan met meerdere belangen (zie paragraaf 2.2), werd bijvoorbeeld gecompenseerd door bij het opstellen van zowel het voorraadbeheerplan *Indische Buurt* als de ontwikkelingsvisie *Oude Noorden aan de Rotte* meerdere belanghebbenden bij het proces te betrekken (collaboratief element).

Op basis van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming, van stedelijke vernieuwing en herstructurering en van de wijkaanpak, is de volgende veronderstelling geformuleerd.

## 2 Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties is vooral het resultaat van een rationele en collaboratieve planningsbenadering.

Uit de enquête kwam naar voren dat elementen uit de rationele en collaboratieve benadering vaak voorkomen. Het minst vaak komen de activiteiten tot stand via maatschappelijke en politieke elementen. De incrementele elementen bevinden zich hier tussenin. Hiermee werd deze veronderstelling bevestigd.

In de twee bestudeerde cases zijn het ook de rationele en collaboratieve elementen die vaak naar voren kwamen. Bij de Alliantie lag de nadruk in de periode van het opstellen van het voorraadbeleidsplan op rationele elementen. In de perioden waarin werd onderhandeld over de convenanten lag de nadruk op collaboratieve planning, maar was ook de politieke benadering relevant. In de fase van de uitvoering van het voorraadbeheerplan speelden alle benaderingen met uitzondering van de politieke een rol.

Bij Com·wonen lag in de periode van het opstellen van de ontwikkelingsvisie de nadruk op zowel politieke, collaboratieve als rationele elementen. In de uitvoeringsfase lag de nadruk op incrementele elementen en bij het opstellen van het strategisch voorraadbeleid op rationele elementen. In de periode dat er een gezamenlijke structuur werd opgezet was er extern sprake van collaboratieve en incrementele elementen. Ook waren er extern politieke elementen te herkennen. Intern was er toen vooral sprake van collaboratieve elementen.

Uit de pilot volgde de volgende veronderstelling:

## 3 De planningsbenaderingen reageren op elkaar.

De gevolgde planningsbenadering wordt beïnvloed door de voorgaande planningsbenadering. In de cases werd deze veronderstelling bevestigd. In beide cases werd maatschappelijke planning gevolgd door collaboratieve planning. Bij Com·wonen leidde een kraakactie tot overleg en bij de Alliantie leidde protest tot de invoering van bewonersplatforms.

Ook volgde bij beide cases incrementele planning op rationele planning. Bij de Alliantie werd het rationeel opgestelde voorraadbeheerplan herijkt en ook op projectniveau incrementeel aangepast. Bij Com·wonen werd het in 2006 geformuleerde strategisch voorraadbeleid tweemaal herijkt in incrementele labelsessies.

Een andere veronderstelling die uit de pilot voortkwam was de volgende:

#### 4 De nadruk van benaderingen verschuift in de tijd.

Ook deze veronderstelling werd bevestigd in de cases. In de cases worden verschillende fases onderscheiden waarin verschillende planningsbenaderingen de boventoon voeren. De fase waarin een gebiedsplan werd opgesteld kan worden onderscheiden van de fase waarin de nadruk lag op de uitvoering van dit plan en van de fase waarin andere partijen in de planvorming werden betrokken.

De fase waarin het proces zich bevindt, lijkt ook van invloed op de planningsbenadering die wordt gehanteerd. Het overwegend rationele plan wordt gevolgd door een politiek proces van onderhandelen, waarna het proces zich via incrementele planning in collaboratieve richting ontwikkelt. Maatschappelijke planning komt weinig voor, maar als het voorkomt is het wel aanleiding om het proces te veranderen.

Bij de Alliantie werd het rationeel opstellen van het voorraadbeheerplan gevolgd door politieke onderhandelingen die leidden tot het eerste convenant. Vervolgens vond in een incrementeel en collaboratief proces de uitvoering plaats. De plannen werden aangepast in overleg met bewoners.

Bij Com•wonen was de ontwikkelingsvisie (en de daaruit voortvloeiende gebiedsafspraken) resultaat van zowel een rationeel als politiek proces. Vervolgens was er een incrementele fase van uitvoering die leidde tot een collaboratieve structuur van stuurgroep, opdrachtgeveroverleg en regieteam.

De laatste veronderstelling die uit de pilotcase voortkwam, is:

#### 5 Ontwikkelingen in de context van de woningcorporatie zijn van invloed op de planningsbenadering die de woningcorporatie hanteert.

Deze veronderstelling werd bevestigd in de twee bestudeerde cases. Er werd duidelijk dat corporaties niet zomaar een planningsbenadering kunnen kiezen. De keuze voor een planningsbenadering wordt beïnvloed door contextuele factoren, buiten de corporatie. Dit kunnen institutionele factoren zijn, zoals de aanwezigheid, eigenschappen en de houding van partijen. In de Indische Buurt waren in de beginfase van de ontwikkelingen de bewoners bijvoorbeeld niet georganiseerd. In het Oude Noorden wilden de collega-corporaties niet meedoen aan een gezamenlijk plan waardoor er geen sprake kon zijn van collaboratieve planning.

Daarnaast verschilt de complexiteit, aard en schaal van de opgave. Bij de Alliantie waren de ingrepen bijvoorbeeld vooral gericht op het “behoud en herstel” van ca. 1.700 woningen. Bij Com•wonen lag de nadruk op het creëren van bedrijfsruimte en de branchering ervan. Ook de woningmarkt verschilt bijvoorbeeld in beide contexten. In Amsterdam is de woningmarkt beduidend krappere dan in Rotterdam.

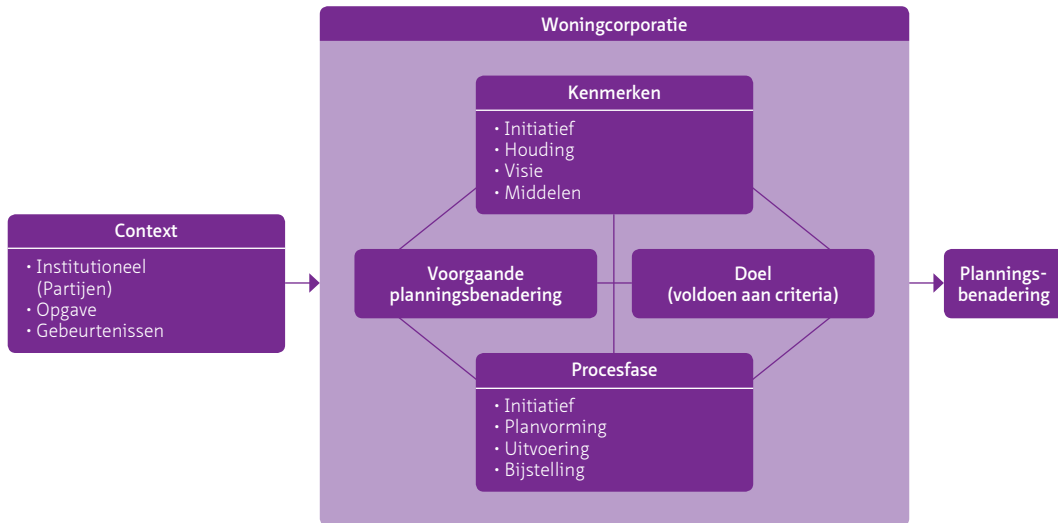


Specifieke gebeurtenissen kunnen ook van invloed zijn op de te hanteren planningsbenadering. Protesten van bewoners zorgden in de Indische Buurt voor aanpassing van het proces. In het Oude Noorden was de slechte economische situatie van de ondernemers in het Zwaanshals de aanleiding voor PWS en Com•wonen om de handen ineen te slaan en een collaboratief proces te starten.

Woningcorporaties hebben ook zelf invloed op het planningsproces door bijvoorbeeld het nemen van initiatief, het aannemen van een bepaalde houding, het vormen van een visie, het inzetten van middelen en door het inrichten van hun organisatie.

De Alliantie nam bijvoorbeeld zelf het initiatief om "eigenstandig" een uitgewerkt plan op te stellen. Ze heeft daarnaast een open/flexibele houding aangenomen door het plan niet te hanteren als blauwdruk maar als richting. Com•wonen verplaatste bijvoorbeeld de afdeling wijkontwikkeling van Wonen naar Vastgoed, waardoor de planontwikkeling meer samenhang kreeg. Het ontwikkelen van een strategisch voorraadbeleid in 2006 was een stap richting rationele planning. Met het al snel weer loslaten van dit strategisch voorraadbeleid kreeg het proces incrementele trekken.

In onderstaande figuur (24) zijn bovenstaande factoren die invloed hebben op de planningsbenadering schematisch weergegeven.



Figuur 24  
Factoren die van invloed zijn op de planningsbenadering

## Sterke en zwakke eigenschappen in de praktijk

---

De sterke en zwakke eigenschappen van de planningsbenadering zijn in dit proefschrift vergeleken op de criteria *public interest*, *human dimension*, *feasibility*, *action potential*, *substantive theory* en *self-reflective* (Hudson *et al.*, 1979). Per criterium is in de cases nagegaan welke (positieve of negatieve) invloed een bepaalde planningsbenadering heeft op het proces en of dit overeenkomt met de verwachting op basis van de theorie.

### Public interest

De verwachting was dat collaboratieve planning positief bijdraagt aan het criterium *public interest*. Dit lijkt in de cases te worden bevestigd. Bij Com•wonen werd in het interne planteam het algemeen belang bewaakt doordat elk “belang” vertegenwoordigd was. Extern zorgde de procesmanager voor de verbinding van belangen en het bewaken van het algemeen belang.

Ook de positieve bijdrage die verwacht werd bij politieke planning wordt bevestigd. Bij de Alliantie was zichtbaar hoe politieke planning kan bijdragen aan het algemeen belang. In de onderhandelingen voor het eerste convenant werd soms door de Alliantie bijgedragen aan het algemeen belang (bijvoorbeeld de achter-de-voordeur-aanpak) om zo de onderhandelingen verder te brengen.

### Human dimension

In hoofdstuk 2 is de verwachting geuit dat collaboratieve planning een positieve bijdrage levert op het criterium *human dimension*. De bevindingen van de cases sluiten hierbij aan. Zo kan bij Com•wonen de participatie in het kader van de ontwikkelingsvisie worden genoemd en bij de Alliantie de bewonersplatforms en de huisbezoeken, die hier een positieve bijdrage aan leverden.

Ook de verwachte positieve bijdrage van maatschappelijke planning is terug te vinden. Maatschappelijke planning had in de vorm van het kraken van een woning van Com•wonen invloed op *human dimension* en bij de Alliantie in de vorm van het bewonersprotest naar aanleiding van de eerste experimentele projecten.

### Feasibility

Op basis van de theorie (zie hoofdstuk 2) verwachtten we een lage uitvoerbaarheid bij de collaboratieve benadering door de veelheid van partijen. Dit sluit aan bij de in de cases gevonden uitvoeringsdrukke. Bij Com•wonen waren er echter ook collaboratieve elementen die een positieve uitwerking op het criterium *feasibility* hadden. Het hanteren van een gedeelde visie en de inzet van een onafhankelijke procesmanager die verantwoordelijk was voor het proces droegen bij aan de uitvoerbaarheid van het proces.

De verwachting bij de rationele benadering was niet eenduidig. Enerzijds hanteert de rationele benadering een eenvoudig lineair model, anderzijds maakt de eis om allesomvattend te zijn deze benadering complex. We zagen dat de zelfstandige top-downbenadering bij de Alliantie en het gebruik van het "bouwproces" door Com•wonen een positieve invloed hadden op *feasibility*. Beide factoren zijn uitwerkingen van het eenvoudige lineaire proces.

Bij de incrementele benadering was de verwachting dat deze een positieve invloed had op het criterium *feasibility*. Bij Com•wonen was deze positieve invloed zichtbaar doordat er werd voortborduurd op bestaande plannen. Ook droeg het ontbreken van sterke overkoepelende kaders met heldere doelen, kenmerkend voor de incrementele benadering, bij aan de prestatie op het criterium *feasibility*, doordat er veel ruimte was voor de gebiedsgerichte invulling van de plannen (zie ook paragraaf 8.2).

### **Action potential**

De verwachting was dat collaboratieve planning negatief zou bijdragen aan het criterium *action potential*. In de Com•wonen-case droegen echter ook collaboratieve elementen bij aan de uitvoerbaarheid van de plannen. Subsidies zorgden voor externe druk om tot uitvoering over te gaan en intensieve samenwerking voorkwam stagnatie wanneer er wrijving was.

Incrementele planning werd verwacht bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van beleid. Een reëel eindbeeld (doel), behorend bij de incrementele benadering, droeg bij de Com•wonen case ook bij aan het criterium *action potential*.

### **Substantive theory**

Op het criterium *substantive theory* werd een negatieve bijdrage verwacht van de rationele, incrementele en politieke benadering. De verwachte bijdrage van de collaboratieve en maatschappelijke planningsbenadering was niet eenduidig. In de cases is geen mogelijk verband gevonden tussen de gehanteerde benadering en het criterium *substantive theory*.

### **Self-reflective**

In hoofdstuk 2 is de verwachting geformuleerd dat de rationele benadering een negatieve bijdrage zou leveren op het criterium *self-reflective*. Bij de Alliantie waren het echter de experimenten met de labeling (rationele planning) die bijdroegen aan de reflectiviteit van het proces.

De verwachting was dat de incrementele benadering niet reflectief zou zijn. In de Com•wonen case bleek echter dat de herijking van de gebiedsafspraken uit 2004 een bijdrage leverde aan het reflectief vermogen van het proces bij Com•wonen. Deze herijking past bij de incrementele benadering.

## Aanbevelingen

---

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan voor corporaties:

- 1 Corporaties moeten zich bekwamen in meerdere benaderingen.
- 2 Stem de benadering af op de context en organisatie.
- 3 Stem de benadering af op de fase waarin het proces zich bevindt.
- 4 Besteed meer aandacht aan de inhoudelijke aspecten van planning (substantive theory).
- 5 Zorg met het overkoepelende portefeuillebeleid voor voldoende flexibiliteit binnen kaders op hoofdlijnen.

Met behulp van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen woningcorporaties een beter inzicht krijgen in hun voorraadbeleidsproces en kunnen ze dit proces aanpassen zodat ze beter gefundeerde beslissingen nemen ten aanzien van hun woningvoorraad. Hierdoor kunnen ze hun maatschappelijke taak effectiever en efficiënter oppakken.

# Summary

This thesis focuses on area-based asset management of housing associations. In this thesis you can find out how housing associations establish coherent intentions regarding the housing stock in neighborhoods and what planning approaches they are using.

Since their independence in the nineties of the last century housing associations have developed to social enterprises that are committed to a broad field of activity. This change allows for increased complexity of decision-making on the housing stock of the housing associations. The asset management of housing associations has changed from a policy that focuses on the physical pillar (homes), on the primary target group and on its own portfolio, to an area-based asset management that is characterized by cooperation with other parties, by the broadening to social and economic activities and by a (policy) distinction between different areas. The traditional asset management models are often not adapted to this development. These models do not take sufficient account of area characteristics, by which the proposed measures do not necessarily fit the area-specific problems. In addition, the policy is difficult to implement, because the top-down approach of the models neglects the reality in which multiple, interdependent actors are needed to have a successful housing stock policy.

That is why in this thesis it is examined which planning approaches housing associations use in the formulation of area-based asset management in restructuring districts (*Vogelaarwijken*).

First a theoretical framework was formulated, based on a literature review. This framework was then tested in a pilot case (*Woonplus Schiedam*). The literature review and the pilot case resulted in five suppositions, which were tested in a survey and in two case studies (*Com-wonen* and *de Alliantie*).

## Theoretical framework

---

Area-based asset management is defined in this thesis as the set of interrelated intentions of housing associations for activities regarding the housing stock within an area, which is partly based on the physical, social and economic characteristics of the area where the stock is located, which has been prepared in cooperation with stakeholders (or at least is taking into account stakeholders) and which is in connection with other activities, with the aim to increase the quality of the area.

In this research area-based asset management is considered a form of planning. Planning is a process that is about the future improvement of the living conditions in areas. It is a goal-oriented process in which actors undertake planning activities based on knowledge. The area-based asset management can be achieved by using different planning approaches.

The literature review resulted in five planning approaches to describe the process of area-based asset management: rational planning, incremental planning, political planning, collaborative planning and social movement planning. These approaches differ on the following elements: actors, use of knowledge, activities and objective. With these elements, the area-based asset management process of housing associations can be described.

In Table 34, the five planning approaches are summarized.

	Actors	Knowledge	Activities	Objective
Rational	Specialist (and client)	Scientific knowledge	Analyse	Optimal solution
Incremental	(not specified)	Personal knowledge	Adapt	Sufficient solution
Political	Leader (and constituency)	Manipulated or selective knowledge	Exchange	Solution with sufficient support
Collaborative	Stakeholders	Local knowledge	Consultation	Solution with consensus
Social movement	Unrepresented (and "lawyer")	Logical or legal arguments	Act and make alternative plans	Existing solution is adapted to the demands of the unrepresented

Table 34  
Planning approaches and the different interpretation of the elements

These approaches have different strengths and weaknesses, which can contribute to the area-based asset management process positively and negatively. This contribution can be compared using the following criteria: feasibility, action potential, substantive theory, public interest, human dimension and self-reflective (Hudson *et al.*, 1979).

Feasibility relates to the feasibility of the process. The process should lead to policy implications and should be able to adapt to different situations. Action potential means that the process includes conditions that contribute to the implementation of the policy. Substantive theory means that the planning process should be consistent with the substantive issues and should make use of substantive theories and knowledge. In the public interest criterion the question is whether a planning approach has explicit methods to deal with different interests and to recognize conflicting interests and societal problems. Human dimension is about the attention for subjective considerations and implications of planning, for example for personal, psychological,

ideological, political and cultural considerations and consequences. Finally, self-reflective concerns the room a process provides for reflection and criticism.

The table below (35) summarizes, following from the literature review, the expected strong and weak properties of the planning approaches, using the criteria of Hudson *et al.* (1979). Sometimes there is no agreement in the literature about the strength/weakness of a criterion, and it depends on the specific details of the approach.

	Public interest	Human dimension	Feasibility	Action potential	Substantive theory	Self-reflective
Rational	-/+	-	-/+	-/+	-	-
Incremental	+	+	+	+	-	-
Political	+	-	+	+	-	-/+
Collaborative	+	+	-	-	-/+	+
Social Movement	+	+	-/+	-	-/+	+

Table 35

Strengths and weaknesses of the planning approaches (- expected weak property, - / + expected weak or strong property, + expected strong property).

In this thesis the housing association is understood as a social enterprise. Social enterprises are organizations that are designed as private entities and operate in a market situation, that simultaneously use their resources to pursue a societal goal that is intertwined with (or is partially parallel to) the public interest, that produces goods and services and which financial surplus or profit is not distributed, but is fully utilized to achieve the social goal that they pursue (Toonen *et al.*, 2003; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005).

Social enterprises have a hybrid position between state, market and society. However, the following shared normative characteristics can be identified that typify the behavior of the social enterprise (Dees, 2001:4):

Social enterprises:

- have a mission to create and sustain social value;
- recognize and pursue new opportunities to contribute to the mission;
- are in a process of continuous innovation, adaptation and learning,
- act boldly without being hindered by the current own resources;
- show a great responsibility for the outcomes of their activities to the groups they serve.

## Suppositions

---

The fact that there is no planning approach that makes a positive contribution to the process on all the criteria and that planning approaches differ in the contribution they make to the area-based asset management process, leads to the following supposition:

- 1 Area-based asset management of housing associations is the result of a mixture of planning approaches and elements.**

By applying a mixture of planning approaches, it is possible to make a positive contribution on multiple criteria.

Supposition 1 was confirmed in the pilot case. The case showed that the five planning approaches studied in this thesis were used within the restructuring district *Nieuwland* over the years. Also the survey, aiming to get an overview of the way housing associations in restructuring districts get to their (proposed) housing stock activities, confirmed this.

The two case studies supported this supposition. All elements of the planning approaches were distinguished in the asset management process in the districts *Indische Buurt* and *Oude Noorden*. In the various stages of the process different planning approaches and elements were dominant.

For example, a weak property of the rational approach, dealing with multiple interests (see section 2.2), was compensated by involving multiple stakeholders (collaborative element) in drafting both the asset management plan of *Indische Buurt* as the development vision of *Oude Noorden*.

Based on the characteristics of the social enterprise, of urban renewal and restructuring and of community development, the following supposition is formulated:

- 2 Area-based asset management of housing associations is mainly the result of a rational and collaborative planning approach.**

The survey revealed that elements of the rational and collaborative approach often occur. The least often activities resulted from social movement and political elements. This confirmed supposition 2.

In the two cases studied also the rational and collaborative elements often emerged. In the period of preparing the asset management plan the focus of *de Alliantie* was on rational elements. In the periods in which *de Alliantie* negotiated on covenants the emphasis was on collaborative planning, but also the political approach was relevant.



In the phase of implementation of the asset management plan all approaches except the political played a part.

In the *Com•wonen* case the emphasis was, in the period of preparation of the plan, on political, collaborative and rational elements. In the implementation phase, the focus was on incremental elements, and in the preparation of the asset management plan on rational elements. During the period that a joint structure was established, externally there were collaborative and incremental elements involved. There were also political elements recognizable. Internally, it was mainly a matter of collaborative elements.

The pilot resulted in the following supposition:

### **3 The planning approaches respond to each other .**

The planning approach that is followed is influenced by the preceding planning approach. In the cases this assumption was confirmed. In both cases, social movement planning was followed by collaborative planning. At *Com•wonen* a squat led to consultation and at *de Alliantie* protest led to the introduction of residents platforms.

Also in both cases incremental planning followed rational planning. At *de Alliantie* the rationally drawn asset management plan was reassessed and updated incrementally at the project level. At *Com•wonen* the asset management plan that was formulated in 2006 was reassessed twice in incremental label sessions.

Another supposition that stemmed from the pilot was the following:

### **4 The emphasis of approaches shifts in the course of time.**

This supposition was also confirmed in the cases. In the cases different phases can be distinguished in which different planning approaches predominate. The phase in which an area plan was drawn up can be distinguished from the phase in which the focus was on the implementation of this plan and the phase in which other parties were involved into the planning process.

The phase in which the process is located , also seems to affect the planning approach that is used. The predominantly rational plan is followed by a political process of negotiation after which the process develops, through incremental planning, in a collaborative direction. Social movement planning is rare, but when it occurs it is reason to change the process.

At *de Alliantie* the rational preparation of the asset management plan was followed by political negotiations that led to the first covenant. Then implementation took place in

an incremental and collaborative process. The plans were modified in consultation with residents.

At *Com•wonen* the development vision (and the resulting area agreement) was a result of both a rational and political process. Then there was an incremental phase of implementation that led to a collaborative structure.

The final assumption that stemmed from the pilot case, is:

## 5 **Developments in the context of housing affect the planning approach that uses the housing.**

This assumption was confirmed in the two cases studied. It was clear that housing associations could not choose a planning approach just like that. The choice of a planning approach is influenced by contextual factors outside the housing association. These can be institutional factors, such as the presence, characteristics and attitudes of the actors. In the *Indische Buurt* for example, the residents were not organized in the early stages of the process. In the *Ouden Noorden* fellow associations did not participate in a joint plan by which there could be no collaborative planning.

In addition, the complexity, nature and scale of the task differs. For example, at *de Alliantie*, the interventions were focused on the “preservation and restoration” of 1700 homes. At *Com•wonen* the emphasis was on creating a nice shopping street. Also the housing market is different in both contexts. In Amsterdam, the housing market is significantly tighter than in Rotterdam.

Specific events may also have an impact on the planning approach. Protests from residents resulted in the *Indische Buurt* in adjustment of the process. In the *Oude Noorden* the poor economic situation of the businessmen in the shopping street was the reason for housing associations *PWS* and *Com•wonen* to join forces and launch a collaborative process.

Housing associations themselves also have an influence on the planning process, for example by taking the initiative, assuming a certain position, forming a vision, mobilizing resources and through the organization of their association.

For example, *de Alliantie* took the initiative to independently set up a worked out plan. She also has adopted an open/flexible attitude by not handling the plan as a blueprint, but as a direction. *Com•wonen* displaced for example the community development section to the Real Estate department, which made the planning process more consistent. Developing an asset management plan in 2006 was a step towards rational planning. With the abandoning of this plan the process became more incremental.

In the figure below (25), the above factors that have influence on the planning approach are shown schematically.

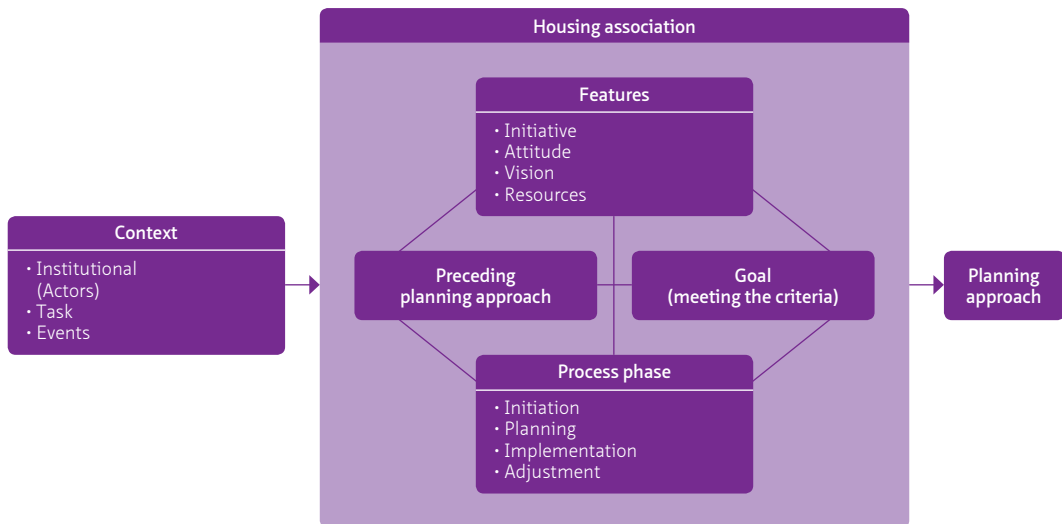


Figure 25  
Factors that are influencing the planning approach

### Strengths and weaknesses in practice

The strengths and weaknesses of the planning approach in this thesis are tested on the following criteria: public interest, human dimension, feasibility, action potential, substantive theory and self-reflective (Hudson *et al.*, 1979). For each criterion is examined in the case studies which (positive or negative) impact a particular planning approach has on the process and whether it matches the expectation based on the theory.

#### Public interest

The expectation was that collaborative planning would positively contribute to the public interest criterion. This seems to be confirmed in the cases. At *Com·wonen* the internal planning team monitored the public interest because in the team any “interest” was represented. Externally the process manager took care of the connection of interests and safeguarding the public interest .

The positive contribution that was expected by political planning is confirmed. At *de Alliantie* it was shown how political planning can contribute to the public interest. In the negotiations for the first covenant *de Alliantie* contributed to the public interest (for example, the *behind-the-door* approach) as to bring negotiations further.

### **Human dimension**

The expectation was that collaborative planning is a positive contribution to the criterion of human dimension. The findings of the case studies support this. For example, participation in the context of the development vision at *Com·wonen* and the residents platforms and home visits at the *de Alliantie* case.

The expected positive contribution of social movement planning is also reflected in the cases. Social movement planning in the form of squatting a property of *Com·wonen* and in the form of residents protest at *de Alliantie* following the first experimental projects.

### **Feasibility**

Based on the theory, a low feasibility of the collaborative approach was expected because of the multitude of parties. This is consistent with what was found in the case studies. However, at the *Com·wonen* case there were collaborative elements that had a positive impact on the feasibility criterion. The use of a shared vision and the commitment of an independent process manager who was responsible for the process contributed to the feasibility of the process.

The expectation in the rational approach was not univocal. On the one hand, the rational approach uses a simple linear model, on the other hand the claim to be comprehensive makes the approach complex. The cases showed that that the independent top-down approach of *de Alliantie* and the use of process manual by *Com·wonen* had a positive impact on feasibility. Both factors are elaborations of the simple linear model.

The expectation was that the incremental approach had a positive impact on the feasibility criterion. At *Com·wonen* this positive influence was apparent that plans were elaborations of existing plans. Also the lack of strong overarching frameworks with clear goals, characteristic of the incremental approach, contributed to the performance on the criterion of feasibility, because there was plenty of room for the area-based completion of the plan.

### **Action potential**

The expectation was that collaborative planning would contribute negatively to the criterion action potential. However, in the *Com·wonen* case collaborative elements also contributed to the action potential of the plans. Subsidies created external pressure to proceed to implementation and intensive cooperation prevented stagnation when there was friction.

Incremental planning was expected to contribute to the action potential of the policy. A realistic final image (target), associated with the incremental approach, contributed to the action potential in the *Com•wonen* case.

### **Substantive theory**

On the substantive theory criterion a negative contribution was expected from the rational, incremental and political approach. The expected contribution of the collaborative and the social movement planning approach was not clear. In the cases no relation was found between the approach practised and the substantive theory criterion.

### **Self-reflective**

The expectation was that the rational approach would contribute negatively on the criterion of self-reflective. However, at *de Alliantie* the experiments with the labeling (rational planning) contributed to the reflectivity of the process.

The expectation was that the incremental approach would not be reflective. Yet, the *Com•wonen* case showed that the reassessment of the area agreements from 2004 resulted in the reflective capacity of the process of *Com•wonen*. This reassessment fits the incremental approach.

### **Recommendations**

---

Based on this study, the following recommendations can be made for housing associations:

- 1 Housing associations must be proficient in several approaches.
- 2 Tune the approach to the local context and organization.
- 3 Tune the approach to the phase where the process is in.
- 4 Pay more attention to the substantive aspects of planning (substantive theory).
- 5 Provide for sufficient flexibility within the frameworks of the overall portfolio policy.

With the results of this study housing associations can gain a better understanding of their asset management process and they can adjust the process so that they can make better-informed decisions regarding their housing stock. This allows them to execute their societal tasks more effectively and efficiently.



# Literatuurlijst

- Ackoff, R. (1970). A concept of corporate planning. *Long Range Planning*, 3(1), 2-8.
- Alexander, E. (2009). Dilemmas in Evaluating Planning, or Back to Basics: What is Planning For? *Planning Theory & Practice*, 10(2), 233-244. doi: 10.1080/14649350902884177
- Alexander, E. R. (1984). After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown. *Journal of the American Planning Association*, 50(1), 62-69. doi: 10.1080/01944368408976582
- Andersson, R., en Musterd, S. (2005). Area-based Policies: a critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(4), 377-389.
- auteur onbekend. (2009a). Gebiedsontwikkeling Noord: Strategische Keuzes In Groot Oude Noorden.
- auteur onbekend. (2009b). Uitvoeringsprogramma Integrale Gebiedsontwikkeling Groot Oude Noorden (Concept).
- Baer, W. C. (1997). General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans. *Journal of the American Planning Association*, 63(3), 329 - 344.
- Begeleidingsgroep Meerjarenafspraken. (2003). Meerjarenafspraken (2003-2010) gemeente Schiedam - Stichting Woonplus Schiedam. Schiedam: Gemeente Schiedam, Woonplus Schiedam,.
- Benveniste, G. (1972). *The politics of expertise*. Berkeley: The Glendessary Press.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Utrecht: Boom onderwijs.
- Boelhouwer, P. (1999). International comparison of social housing management in Western Europe. *Journal of Housing and the Built Environment*, 14(3), 225-240.
- Boer, H. de, Hooge, E., Biesheuvel, P. J., Meurs, P., Leeuwen, L. van, en Lensen, T. (2005). Lokaal wat kan, centraal wat moet Nieuw bestel voor woningcorporaties. Hilversum/Den Haag: Aedes/VROM.
- Boer, N. de (2002). Territoriale aanpak. In L. Verplanke en R. Engbersen (Red.), *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid* (pp. 203-210). Utrecht: NIZW.
- Bortel, G. van (2009). Network governance in action: the case of Groningen & complex decision-making in urban regeneration. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), 167-183. doi: 10.1007/s10901-009-9138-0
- Bortel, G. van, en Mullins, D. (2009). Critical perspectives on network governance in urban regeneration, community involvement and integration. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), 203-219. doi: 10.1007/s10901-009-9140-6
- Bortel, G. van, Mullins, D., en Rhodes, M. (2009). Exploring network governance in urban regeneration, community involvement and integration. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), 93-101. doi: 10.1007/s10901-009-9134-4
- Brandsen, T., Donk, W. van de, en Putters, K. (2005). Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *Intl Journal of Public Administration*, 28(9), 749-765.
- Brandsen, T., en Helderma, J. K. (2004). Volkshuisvesting. In H. Dijkstra, P. L. Meurs en E. K. Schrijvers (Red.), *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid / Amsterdam University Press.
- Broeke, R. van den (1998). *Strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties: informatievoorziening en instrumenten*. Delft.: Delft University Press.
- Bruijn, H. de, en Herder, P. M. (2009). System and Actor Perspectives on Sociotechnical Systems. *IEEE TRANSACTIONS ON SYSTEMS, MAN, AND CYBERNETICS—PART A: SYSTEMS AND HUMANS*, 39(5), 981-992.
- Bruijn, J. A. de, en Heuvelhof, E. ten (1999). *Management in netwerken* (2 ed.). Utrecht: Lemma.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2009). Sectorbeeld realisaties woningcorporaties: verslagjaar 2008. In Centraal Fonds Volkshuisvesting (Red.). Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2011a). *Corporatie in Perspectief: Stichting Woonplus Schiedam*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2011b). *Secorbeeld realisaties woningcorporaties: verslagjaar 2010*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73. doi: 10.1080/01944368508976801
- Com•wonen. (2005). *Jaarverslag 2004*. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2006). *Jaarverslag 2005*. Rotterdam: Com•wonen.

- Com•wonen. (2007a). Com•wonen met hart en ziel; De strategische agenda van Com•wonen voor 2007 - 2010. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2007b). Jaarverslag 2006 Deel 1 | Onze wijken Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2007c). Jaarverslag 2006 Deel 2 | Onze organisatie. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2008). Jaarverslag 2007. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2009a). Com•wonen Jaarverslag 2008 Uitgelicht. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2009b). Jaarverslag 2008. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2010). Jaarverslag 2009. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen. (2011). Jaarverslag 2010. Rotterdam: Com•wonen.
- Com•wonen, PWS, Woonstad Rotterdam, Deelgemeente Noord, en Gemeente Rotterdam. (2011). Gebiedsafspraken Oude Noorden. Rotterdam.
- Com•wonen (afdeling Wijkontwikkeling). (2009). Herijking Oude Noorden; Zwaanshalsgebied.
- Dankert, R. (2011). Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid: de implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties. (PhD), TU Delft, Delft.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 31(4), 331 - 338.
- Davidoff, P., en Reiner, T. A. (1962). A choice theory of planning. *Journal of the American Planning Association*, 28(2), 103 - 115.
- De Alliantie. (2005a). Jaarverslag 2004. Huizen: De Alliantie.
- De Alliantie. (2005b). Volkshuisvestingsverslag 2004. Huizen: de Alliantie.
- De Alliantie. (2007). Volkshuisvestingsverslag: Feiten en cijfers 2006. Huizen: De Alliantie.
- De Alliantie. (2009). Volkshuisvestingsverslag 2008. Huizen: De Alliantie.,
- De Alliantie. (2010). Jaarverslag 2009. Huizen: de Alliantie.
- De Alliantie. (2011). Jaarverslag 2010. Huizen: De Alliantie.
- De Alliantie. (z.j.). de Alliantie neemt de wijk. Geraadpleegd op 7 januari 2011 via <http://www.de-alliantie.nl/smartsite.shtml?id=6372>.
- De Alliantie, Eigen Haard, De Key, Rochdale, Stadgenoot, en Ymere. (2009). Resultaatgericht samenwerken in de wijken van Oost: gezamenlijk aanbod aan het nieuwe stadsdeel Amsterdam Oost periode 2010-2014. Amsterdam.
- De Alliantie Eigen Haard en Ymere. (2006). Kiezen voor de Indische Buurt: Een aanbod van de drie woningcorporaties ... en een pleidooi voor een voortvarende aanpak. In De Alliantie Eigen Haard en Ymere (Red.). Amsterdam.
- De Dageraad. (2002). Voorraadbeheerplan Indische Buurt: investeren in een stedelijke, levendige en veelkleurige buurt. Amsterdam: de Dageraad.,
- Deelgemeente Noord, gemeente Rotterdam, en Com•wonen. (2004). Ontwikkelingsvisie 'Oude Noorden aan de Rotte': Leven aan het water. Rotterdam: Deelgemeente Noord, gemeente Rotterdam, Com•wonen.
- Dees, J. G. (2001). The Meaning of "Social Entrepreneurship". Geraadpleegd 8-7-2009, via <http://usasbe.org/knowledge/socialentres/Dees.pdf>
- Deuten, G. J., en De Kam, G. R. W. (2005). Weten van renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken. Rotterdam SEV.
- Dijkshoorn, T. (2004). Schiedam Nieuwland: Stedelijke Herstructurering en Wijkbinding. (drs. Master thesis), Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Dikke Van Dale (z.j.). Planning. Geraadpleegd 23-11-2011 via <http://surfdiensten.vandale.nl/zoeken/zoeken.do>
- Dogge, P. J. C. (2003). Van Woningverhuurder naar Aanbieder van Woongenot: de strategische mogelijkheden en beperkingen van de inzet van diensten ter verbetering van de marktpositie. (PhD), TU Eindhoven, Eindhoven.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through—"Science" or Inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153-157.
- Dijk, G. van, Klep, L. F. M., Maden, R. van der, Duit, I. G. A., en Boekel, P. van (2002). De woningcorporatie als moderne maatschappelijke onderneming. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Eisenhardt, K. M., en Bourgeois III, L. J. (1988). Politics of Strategic Decision Making in High-Velocity Environments: Toward a Midrange Theory. *The Academy of Management Journal*, 31(4), 737-770.
- Eisenhardt, K. M., en Zbaracki, M. J. (1992). Strategic Decision Making. *Strategic Management Journal*, 13, 17-37.
- Eskinasi, M. (2006). Corporaties & Vastgoedsturing Almere: Nestas.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.



- Fainstein, S. S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478. doi: 10.1177/107808740003500401
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford; New York: Pergamon Press.
- Flier, K. van der, en Toorn Vrijthoff, W. van der (1994). *Van integraal beheer op wijkniveau naar beheer van woonmilieu's: een onderzoek in het kader van VF 7: "Volkshuisvesting en stadsvernieuwing"*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- Friedmann, J., en Hudson, B. (1974). Knowledge and action : a guide to planning theory. *Journal of the American Planning Association*, 40(1), 2 - 16.
- Frissen, J. (2013). Vastgoedsturing met stakeholders. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 3(Juni 2013), 22-25.
- Galloway, T. D., en Mahayni, R. G. (1977). Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. *Journal of the American Institute of Planners*, 43(1), 62 - 71.
- Gent, W. van, Musterd, S., en Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities. *Urban Research & Practice*, 2(1), 53 - 67.
- Graaf, P. van der, Nieborg, S., Oudenampsen, D., en Wentink, M. (2006). Eindevaluatie Onze Buurt Aan Zet: Een thematische vergelijking tussen tien steden. In I. Linse (Red.). *Utrecht: Verwey-Jonker iunstituut*.
- Gruis, V. (2005). Financial and Social Returns in Housing Asset Management: Theory and Dutch Housing Associations' Practice. *Urban Studies*, 42(10), 1771-1794. doi: 10.1080/00420980500231696
- Gruis, V. (2006). Vastgoeden denken in de corporatiesector. *Real Estate Magazine*, 46, 11-14
- Gruis, V., Nieboer, N., en Thomas, A. (2004). Strategic Asset Management in the Social Rented Sector: Approaches of Dutch and English Housing Associations. *Urban Studies*, 41(7), 1229-1248. doi: 10.1080/0042098042000214761
- Gruis, V., van Bortel, G., Dankert, R., van Halteren, S., Heemskerck, M., Hoofs, G., van der Kuij, R., van Overmeeren, A. en Zijlstra, S. (2009). DOEN OF REGELEN? Een studie voor het MOVE-manifest over de positionering en organisatie van maatschappelijk ondernemende corporaties. Delft: TU Delft / MOVE.
- Gruis, V. H. (2000). *Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties: Het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid*. Delft University, Delft.
- Haffner, M., en Elsinga, M. (2009). Deadlocks and breakthroughs in urban renewal: a network analysis in Amsterdam. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), 147-165. doi: 10.1007/s10901-009-9137-1
- Haffner, M., Elsinga, M., en Wolters, A. (2005). *Het stedelijk vernieuwingsnetwerk. Verkenning in theorie en praktijk*. Delft/Gouda: Onderzoeksinstituut OTB/Habiforum.
- Harms, E. (2012). Rutte II dwingt gemeenten terug In volkshuisvestelijke dubbelrol. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, december(6), 6-10.
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30, 1531-1546.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123. doi: 10.1177/14730952030022002
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies (2nd ed.)*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2007). The collaborative planning' project in an institutionalist and relational perspective: A note. *Critical Policy Studies*, 1(1), 123 — 130.
- Heijnis, J. (2009). Niemand blij met August Allebéplein. Parool 27-10-2009. Geraadpleegd 31 juli 2013 via <http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/265634/2009/10/27/Niemand-blij-met-August-Allebeplein.dhtml>
- Hertog, F. den en Sluijs, E. van (1995) *Onderzoek in organisaties: een methodologische reisgids*. Assen: Van Gorcum
- Hillier, J., en Healy, P. (Red.). (2008). *Critical essays in planning theory: Foundations of the planning enterprise*. Aldershot [etc.]: Ashgate.
- Hoenderdos, A. L. M. (1994). *Signaleringsystemen voor woning- en wijkbeheer*. (PhD), TU Delft, Delft.
- Hoogerwerf, A., en Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Geraadpleegd 23 november 2011, via [http://books.google.com/books?id=gd6p-j9\\_NrOC](http://books.google.com/books?id=gd6p-j9_NrOC)
- Hudson, B. M., Galloway, T. D., en Kaufman, J. L. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387 - 398.

- Innes, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52 - 63
- Innes, J. E., en Gruber, J. (2001). Bay Area transportation decision making in the wake of ISTEA: Planning styles in conflict at the Metropolitan Transportation Commission. Berkeley: university of California Transportation Center.
- Innes, J. E., en Gruber, J. (2005). Planning styles in conflict : the Metropolitan Transportation Commission. *Journal of the American Planning Association*., 71(2), 177-188.
- Kamp, H. G. J. (2002). Voortgang Stedelijke Vernieuwing en de aanpak van vijftig wijken (brief aan de Tweede Kamer). . Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kars Advies. (jaartal onbekend). Format buurtprofielen Nieuwland, Schiedam. In Kars Advies (Red.). Utrecht: Kars Advies.
- Klosterman, R. E. (1980). A Public Interest Criterion. *Journal of the American Planning Association*, 46(3), 323-333. doi: 10.1080/01944368008977047
- Knorr-Siedow, T., en Tosics, I. (2005). Knowledge management and policy application in urban management and housing. Working Paper. Erkner: Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning.
- Kokx, A. (2010). Between dreams and reality: Urban governance in the process of Dutch urban restructuring. (PhD), Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Korse, K. (2004). Toelichting op totstandkoming buurtprofielen. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Larkin, A. (2001). Strategies for asset management. London: National Housing Federation.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79 – 88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Manders, T. (2003). Verslag vergadering Commissie ROB, Stadsdeel Zeeburg, 21 oktober 2003. Amsterdam.
- Marshall, D., en Lovatt, R. (2004). Valuing Social Enterprise in the Social Housing Sector. Paper presented at the the Housing Studies Association Spring Conference, Sheffield Hallam University.
- Meyerson, M., en Banfield, E. C. (1955). Politics, planning, and the public interest: The Case of Public Housing in Chicago. New York: Free Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., en Lampel, J. (1999). Op strategiesafari Een rondleiding door de wildernis van strategisch management Schiedam: Scriptum.
- Nieboer, N. (2009). Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties. (PhD PhD-Thesis), TU Delft, Delft.
- Nieboer, N., en Gruis, V. (2004). Een palet van appels en peren: Innovaties in het voorraadbeleid van woningcorporaties. Gouda: Habiforum.
- Onderzoeksinstituut OTB. (z.j.). Strategisch voorraadbeleid bij woningcorporaties: Het procesmodel van het Onderzoeksinstituut OTB. Geraadpleegd 19-08-2010 via [http://www.strategischvoorraadbeleid.nl/fileadmin/Faculteit/Onderzoeksinstituut\\_OTB/Onderzoek/Onderzoek\\_en\\_advies/Onderzoeksthema\\_s/Nederlands/Duurzame\\_woningkwaliteit/Strategisch\\_voorraadbeleid\\_\\_technisch\\_beheer/doc/OTB\\_procesmodel\\_Strategisch\\_voorraadbeleid.pdf](http://www.strategischvoorraadbeleid.nl/fileadmin/Faculteit/Onderzoeksinstituut_OTB/Onderzoek/Onderzoek_en_advies/Onderzoeksthema_s/Nederlands/Duurzame_woningkwaliteit/Strategisch_voorraadbeleid__technisch_beheer/doc/OTB_procesmodel_Strategisch_voorraadbeleid.pdf)
- Os, P. van (2007). Mensen, stenen, geld. Het beleidsproces bij woningcorporaties. Amsterdam: RIGO.
- Oude Veldhuis, C., Lensen, T., en Groot, S. (2007). Maatschappelijke visitatie De Alliantie. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- Overmeeren, A. J. van (2007). Ervaringen van gebiedsmanagers. In Gruis, V. (Red.), Professionals in het veld; essay over de rol van netwerkers bij woningcorporaties. (pp. 17-20). Hilversum: Aedes.
- Patton, M. Q. (2002). Qualitative research and evaluation methods. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Pawson, H. (2006). Restructuring England's Social Housing Sector Since 1989: Undermining or Underpinning the Fundamentals of Public Housing? *Housing Studies*, 21, 767-783.
- Peattie, L. R. (1968). Reflections on advocacy planning. *Journal of the American Planning Association*, 34(2), 80-88.
- Peters, L. (2006). Strategisch Voorraad Beleid (SVB) Gebied Noord. Com-wonen. Rotterdam.
- Power, A. (1997). Estates on the edge: the social consequences of mass housing in Northern Europe. New York: St. Martin's.
- Projectteam Ontwikkelingsprogramma. (1999). MOP 2000-2004 Grotestedenbeleid Schiedam. Schiedam: Gemeente Schiedam.
- Putman, J. (2005). Naar een glazen huis : Een methode voor het vergroten van transparantie in de jaarrekening van woningcorporaties. (MRE), Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Quinn, R. E. (1991). Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance. San Francisco / Oxford: Jossey-Bass Publishers.

- Raatgever, A., en Heijkers, B. (2010). Graven naar de opgave. Geraadpleegd op 25 november 2011 via [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1903&item\\_type=opinie&item\\_id=455](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1903&item_type=opinie&item_id=455)
- Reinders, L. (2004a). Merkwaardige wijken. De rol van identiteit bij de transformatie van stadswijken: een terreinverkenning. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Reinders, L. (2004b). Van mono-cultuur naar lappendeken: branding in Nieuwland, Schiedam. *Vitale stad*, 7(3), 24-25.
- Reinders, L. (2007). Nieuwe Tuinen: stedelijke vernieuwing en alledaagse ruimte in Schiedam Nieuwland: essays en reportages. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Roo, G. de (1999). Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Roo, G. de (2002). In weelde gevangen: Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering.... Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Smaling, A. (2003). De argumentatieve overtuigingskracht van het onderzoeksverslag. In Wester, F. (Red.) *Rapporteren over kwalitatief onderzoek*. (pp. 35-46). Utrecht: Lemma BV
- Smeets, J. J. A. M. (2010). Sturen op klantwaarde: Instrumenten voor woningcorporaties t.b.v. een vraaggericht assetmanagement. (PhD), TU Eindhoven, Eindhoven.
- SP. (2006). Na succesvolle kraakactie: SP zet meldpunt leegstand op. Geraadpleegd 15-09-2011, via [http://rotterdam.sp.nl/bericht/7347/060501-krakers\\_erasmusstraat\\_spreken\\_vanmiddag\\_met\\_comwonen.html](http://rotterdam.sp.nl/bericht/7347/060501-krakers_erasmusstraat_spreken_vanmiddag_met_comwonen.html)
- Staa, A. van, en Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *KWALON*, 15(1), 5-12.
- Stadsdeel Zeeburg. (2001). HONDERD JAAR VERDER: Stedelijk vernieuwingsplan Indische Buurt 2001-2005. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg. (2007). Wijkactieplan Indische Buurt: tussen kwetsbaarheid en vitaliteit. Amsterdam: Stadsdeel Zeeburg.
- Stadsdeel Zeeburg, Stichting de Alliantie Amsterdam, Woningstichting Eigen Haard, en Woningcorporatie Ymere. (2007). *Convenant Vernieuwing Indische Buurt 2007 - 2010*. Amsterdam.
- Stouten, P. (2004). Duurzaamheid van de stadsvernieuwing: een onderzoek naar de woonsituatie in het Oude Noorden te Rotterdam tijdens en na de stadsvernieuwing. (PhD), TU Delft, Delft.
- Straub, A. (2001). Technisch beheer door woningcorporaties in de 21e eeuw: Professioneel, klantgericht en duurzaam. (PhD), TU Delft, Delft.
- Straub, A. (2002). Strategic technical management of housing stock: lessons from Dutch housing associations. *Building Research & Information*, 30(5), 372-381.
- Swanborn, P. G. (1991). *Basisboek Sociaal Onderzoek*. Meppel: Boom.
- Swanborn, P. G. (1994). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: nieuwe editie*. Meppel: Boom.
- Swanborn, P. G. (2008). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Tewdwr-Jones, M., en Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30(11), 1975-1989.
- Toonen, T., Dijkstra, G., en van der Meer, F. (2003). De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd. Hilversum: Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming.
- Verschuren, P., en Doorewaard, H. (2003). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: LEMMA.
- Vliet, J. M. van (1993). *Integraal voorraadbeheer; naar een model voor het opstellen van beheerplannen op complexniveau door woningcorporaties* Delft: Delftse Uiversitaire Pers.
- Vogelaar, C. P. (2007). *Aanpak Wijken: kamerstuk 30 995-1*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Voogd, H. (1995). *Facetten van de planologie*. Roden: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- VROM-raad. (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.
- VROM. (1997). *Stedelijke Vernieuwing. 's-Gravenhage*: Sdu Uitgevers.
- VROM. (1999). *Evaluatie nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- VROM. (2000). *Mensen Wensen Wonen. Wonen in de 21e eeuw (Nota Wonen)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM. (2005). *Besluit Beheer Sociale-Huursector*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM. (2007). *Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39 (5), 426-431
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005). Investeren in de samenleving: een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wigmans, G. (2001). *Strategische wijkaanpak Rotterdam*. Delft: Publikatiebureau Bouwkunde.
- Wittebrood, K., Permentier, M., en Pinkster, F. (2011). *Wonen, wijken & interventies: Krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woonplus Schiedam. (2004). *Missiehandboek (Een strategische verkenning naar 2015)*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam. (2007a). *Ondernemingsplan Woonplus Schiedam*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam. (2007b). *Samen ondernemen: Jaarplan Units Nieuwland/Noord/Stad 2008*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam (2007c) *Organogram*. Geraadpleegd 2 juli 2008 via [www.woonplus.nl](http://www.woonplus.nl)
- Woonplus Schiedam. (2008). *Open voor klant en samenleving: Jaarverslag 2007*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam. (2010). *Kwaliteit in samenwerking: Jaarverslag 2009*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam. (2011a). *Jaarverslag 2010*. Schiedam: Woonplus Schiedam.
- Woonplus Schiedam. (2011b). *Woonplus bouwt verder: Jaarplan 2012*. Schiedam: Woonplus WWI. (2007). *Actieplan Krachtwijk: Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. 's-Gravenhage: Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* Thousand Oaks Ca. : Sage.
- Yin, R. K. (2003). *Applications of case study research*: Sage Publications.
- Zieleman, A. J. (2010). *Van rampenbuurt achter het spoor tot de nieuwe Pijp: 30 jaar Stadsvernieuwing en Stedelijke Vernieuwing in de Indische Buurt in Amsterdam*. (Master), UvA, Amsterdam.
- Zijlstra, S. (2011). *Klantgestuurd voorraadbeleid en empowerment: over Te Woon en andere initiatieven van woningcorporaties*. (PhD), TU Delft, Delft.

# Bijlage I Uitkomsten enquête

Geef aan in hoeverre u het met de onderstaande stellingen eens bent	oneens		meer oneens dan eens		meer eens dan oneens		eens	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
In het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, worden subjectieve (persoonlijke, psycho-sociale, ideologische, politieke en/of culturele) overwegingen expliciet meegenomen.	2	6%	9	27%	15	45%	7	21%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, leidt tot uitvoerbare acties t.a.v. de woningvoorraad in de <i>Vogelaarwijk</i> .	0	0%	1	3%	15	45%	17	52%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen is makkelijk uit te voeren.	9	27%	17	52%	5	15%	2	6%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, bevat expliciete methodes om met meerdere belangen om te gaan. Denk bijvoorbeeld aan principes om de kosten en baten te verdelen en procedures om om te gaan met conflicten.	0	0%	10	30%	15	45%	8	24%
Het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, is aangepast aan de specifieke inhoud van de wijkenproblematiek.	1	3%	2	6%	10	30%	20	61%
In het gevolgde proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, is expliciet ruimte voor interne en externe reflectie, kritiek en tegenvoorstellen.	1	3%	3	9%	17	52%	12	36%

Geef aan in hoeverre de onderstaande stellingen de afgelopen vier jaar van toepassing waren op uw <i>Vogelaarwijk</i> .	(bijna) nooit		soms		vaak		(bijna) altijd	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn innovatief of gebaseerd op innovatieve ideeën.	3	9%	19	58%	9	27%	2	6%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden in het kader van beleid voor de stad en zijn omgeving geplaatst.	0	0%	3	9%	20	61%	10	30%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een proces waarin alternatieve middelen om de geformuleerde doelen te bereiken tegen elkaar worden afgewogen.	0	0%	8	24%	21	64%	4	12%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] hangen samen met andere sociale, economische en/of fysieke acties in de wijk.	0	0%	3	9%	12	36%	18	55%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door interne en/of externe groepen die niet zijn vertegenwoordigd in het formele planvormingsproces	9	27%	14	42%	7	21%	3	9%
Doelen en middelen lopen bij het bepalen van (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] door elkaar heen.	4	12%	17	52%	11	33%	1	3%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] trekken draagkrachtige bewoners aan.	0	0%	14	42%	16	48%	3	9%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gezamenlijk bepaald door [!Woningcorporatie!] en haar stakeholders.	0	0%	6	18%	17	52%	10	30%
Macht is van doorslaggevende betekenis bij het bepalen van (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!].	8	24%	16	48%	6	18%	3	9%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] gaan ruimtelijke segregatie tegen.	1	3%	13	39%	15	45%	4	12%

(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gebaseerd op de persoonlijke kennis en ervaring van de betrokken professionals.	1	3%	8	24%	19	58%	5	15%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] leveren prestaties voor de maatschappij die niet of niet uitsluitend met het oog op de bedrijfseconomische of continuïteitsdoelstelling van de onderneming worden geleverd.	1	3%	7	21%	17	52%	8	24%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gebaseerd op praktische kennis over de lokale situatie binnen de lokale wijkgemeenschap	0	0%	3	9%	20	61%	10	30%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door de analyses van beleidsmedewerkers.	1	3%	8	24%	16	48%	8	24%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] dragen bij aan de in het wijkactieplan genoemde doelen, prestaties en activiteiten	1	3%	4	12%	14	42%	14	42%
Over de effecten van onze (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] wordt verantwoording afgelegd aan de belanghebbenden van deze acties.	0	0%	4	12%	16	48%	13	39%
Alternatieve plannen van buiten het formele planvormingsproces hebben invloed op de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!]	6	18%	17	52%	7	21%	3	9%
Er is een duidelijke relatie tussen de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] en de doelen die voor de wijk zijn geformuleerd.	0	0%	3	9%	15	45%	15	45%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] komen top-down tot stand.	5	15%	15	45%	11	33%	2	6%
Over de (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] bestaat consensus bij alle partijen.	0	0%	9	27%	19	58%	5	15%

(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] dragen bij aan de vitaliteit van de stad.	0	0%	6	18%	9	27%	18	55%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden beïnvloed door oppositie van interne en/of externe partijen buiten het normale planvormingsproces. Bijvoorbeeld via media, rechtszaken, demonstratie, staking, klokkenluiders.	14	42%	17	52%	2	6%	0	0%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden onderbouwd met objectieve kennis.	0	0%	1	3%	21	64%	11	33%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] dragen bij aan het verhogen van de kwaliteit van het woon- en werkmilieu	0	0%	2	6%	15	45%	16	48%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] verbeteren de leefbaarheid.	0	0%	2	6%	12	36%	19	58%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een onderhandelingsproces waarin een uitruil van middelen en belangen van verschillende personen, partijen of afdelingen plaatsvindt	2	6%	13	39%	15	45%	3	9%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] trekken economische bedrijvigheid aan.	3	9%	19	58%	10	30%	1	3%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] dienen het bedrijfseconomisch belang van [!Woningcorporatie!].	1	3%	19	58%	10	30%	3	9%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] hangen samen met rijksbeleid dat zich manifesteert in de wijk.	5	15%	11	33%	11	33%	6	18%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een cyclisch proces van kleine stappen in de juiste richting.	0	0%	15	45%	17	52%	1	3%



Inhoudelijke argumenten die het belang van een groep ondersteunen, beïnvloeden (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!]. De groep kan bijvoorbeeld een groep bewoners zijn, een afdeling projectontwikkeling, de lokale milieubeweging of een schoolbestuur.	0	0%	15	45%	14	42%	4	12%
Kennis wordt selectief/strategisch gebruikt om (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te legitimeren.	3	9%	15	45%	12	36%	3	9%
Voorgenomen acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.	0	0%	11	33%	18	55%	4	12%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] houden rekening met de wensen en belangen van alle stakeholders in de wijk.	0	0%	4	12%	22	67%	7	21%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] zijn het resultaat van een aanhoudende zoektocht naar mogelijkheden om maatschappelijke prestaties te behalen.	3	9%	10	30%	13	39%	7	21%
(voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] worden gefinancierd door een mix van eigen middelen en externe middelen.	2	6%	11	33%	13	39%	7	21%

In het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad in [!wijk!] te komen, zijn de volgende actoren bepalend	Rangorde									
	1		2		3		4		5	
	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%
Adviseurs/beleidsmedewerkers	2	6%	8	25%	9	28%	6	19%	7	22%
Stakeholders	11	34%	9	28%	7	22%	3	9%	2	6%
Belangen-/actiegroepen	2	6%	6	19%	10	31%	8	25%	6	19%
Directie/Management	11	34%	6	19%	5	16%	7	22%	3	9%
Uitvoerenden	6	19%	3	9%	1	3%	8	25%	14	44%

Geef het relatieve belang van onderstaande type informatie aan voor het komen tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad	Rangorde									
	1		2		3		4		5	
	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%
Wetenschappelijke/objectieve informatie	1	3%	5	15%	7	21%	12	36%	8	24%
Persoonlijke ervaring/gezond verstand	3	9%	14	42%	9	27%	5	15%	2	6%
Strategisch/Selectief gehanteerde informatie	6	18%	6	18%	8	24%	5	15%	8	24%
Wijkennis (signalen/informatie van professionals en/of bewoners in [!wijk!])	21	64%	5	15%	2	6%	1	3%	4	12%
Logische/juridische argumenten	2	6%	3	9%	7	21%	10	30%	11	33%

Geef het relatieve belang aan van onderstaande begrippen voor het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad	Rangorde									
	1		2		3		4		5	
	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%
Ratio	2	6%	8	26%	6	19%	11	35%	4	13%
Ervaring	7	23%	11	35%	7	23%	5	16%	1	3%
Macht	3	10%	3	10%	1	3%	5	16%	19	61%
Consensus	14	44%	6	19%	7	22%	2	6%	3	9%
(collectieve) Actie	6	19%	4	13%	10	31%	8	25%	4	13%

Geef het relatieve belang aan van onderstaande activiteiten voor het proces om tot (voorgenomen) acties t.a.v. de woningvoorraad	Rangorde									
	1		2		3		4		5	
	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%	aan-tal	%
Het maken van analyses / het doen van onderzoek	4	12%	6	18%	9	27%	9	27%	5	15%
Het stukje bij beetje aanpassen van activiteiten/plannen aan veranderde omstandigheden	3	9%	14	42%	6	18%	9	27%	1	3%
Het uitwisselen van middelen/belangen/posities en het maken van deals (onderhandelen)	3	9%	7	21%	15	45%	7	21%	1	3%
Het overleggen en samenwerken met andere partijen	21	64%	5	15%	2	6%	3	9%	2	6%
Het ageren tegen andere plannen / het ontwikkelen van alternatieve plannen	2	6%	1	3%	1	3%	5	15%	24	73%

## Bijlage II Topiclist

- 1 Persoonlijke/professionele betrokkenheid bij het proces/plan.  
Wat is uw achtergrond en functie? Hoe bent/was u betrokken bij het gebiedsgericht voorraadbeleidsproces in de *Vogelaarwijk*?
- 2 Aanleiding ontwikkelingsvisie/voorraadbeheerplan *Vogelaarwijk*.  
Hoe is het voorraadbeleid in de *Vogelaarwijk* (de keuzes voor de ingrepen/aanpak) tot stand gekomen? Hoe heeft de selectie van de *Vogelaarwijk* als prioriteitswijk plaatsgevonden? Worden gebieden onderling vergeleken? Waarom is er in [jaartal] een ontwikkelingsvisie/voorraadbeheerplan voor de *Vogelaarwijk* opgesteld, wat is het doel hiervan? Hoe zou de *Vogelaarwijk* er nu uit hebben gezien zonder deze visie/dit plan? Wat voegt de visie/dit plan toe aan bestaande plannen en projecten?
- 3 Relatie ontwikkelingsvisie/voorraadbeheerplan met andere plannen.  
Hoe verhoudt de visie van de corporatie voor de *Vogelaarwijk* zich tot het voorraadbeleid in andere wijken, tot het overall portefeuillebeleid, tot de missie/visie van de corporatie en tot de plannen/activiteiten van anderen?
- 4 Dilemma's/keuzes binnen het proces/plan.  
Welke dilemma's speelden er bij het opstellen van de visie/het plan, welke keuzes zijn hierbij gemaakt en wat zijn de belangrijkste factoren die deze keuzes (labelling) hebben beïnvloed?
- 5 Betrokken interne en externe actoren en hun rollen en belangen.  
Welke interne en externe actoren zijn er betrokken bij de *Vogelaarwijk*? Wat is hun rol/belang? Op welke manier hebben deze actoren invloed op het voorraadbeleid? Beschikten de actoren over de juiste (analytische) vaardigheden? Welke verschillende belangen spelen er? Met welke belangen wordt rekening gehouden in het voorraadbeleid? Hoe wordt rekening gehouden met activiteiten en plannen van anderen binnen de wijk?
- 6 Activiteiten, informatievoorziening en instrumenten om tot het plan te komen.  
Wat waren de voornaamste activiteiten die hebben plaatsgevonden om tot de visie/het plan te komen? Welke instrumenten/methoden worden er toegepast om het proces en/of de gewenste uitkomsten te sturen? Welke (type) informatie wordt gebruikt om tot de visie/het plan te komen? Was er voldoende geschikte informatie voorhanden? Is er een verschil in type informatie die gebruikt wordt bij verschillende activiteiten/labels?

- 7 Uitvoering en wijzigingen van het proces/plan.  
Wat zijn de belangrijkste wijzigingen in het Voorraadbeleid sinds de visie/het plan?  
Waarom zijn deze wijzigingen er gekomen? Is in de loop der jaren de opgave in de *Vogelaarwijk* en/of de context veranderd?
- 8 Resultaten/effecten van het proces/plan.  
Hoe beoordeelt u het proces in de *Vogelaarwijk*? Waarop baseert u deze beoordeling (welke criteria gebruikt u bij de beoordeling)? Welke sterke en zwakke punten heeft dit proces? Hoe kan het beter?
- *Feasibility*: Is het proces om tot deze (verzameling van) activiteiten te komen makkelijk (te leren/toe te passen)?
  - *Action potential*: Is de visie uitgevoerd/geïmplementeerd? Waarom wel/niet? Hoe zou de uitvoering beter kunnen?
  - *Substantive theory*: (hoe) dragen de plannen bij aan de oplossing van problemen? Wat zijn de verwachte effecten van de activiteiten uit de ontwikkelingsvisie? Wat is de 'theory of change'? Op welke kennis/theorie/veronderstelling is het verwachte effect van deze activiteiten gebaseerd? Hoe weet u dat deze activiteit bijdraagt aan uw doelen?
  - *Human dimension*: (Hoe) werd (bij de totstandkoming van de ontwikkelingsvisie) aandacht besteed aan minder tastbare, individuele gevolgen voor mensen (buiten de instrumentele, technische doelen) op bijvoorbeeld trots, waardigheid, cultuur?
  - *Self-reflective*: wat zijn de beperkingen van deze manier van plannen (zwakke punten)? Stond het proces open voor kritiek/tegenvoorstellen? Is het proces om tot deze activiteit te komen geëvalueerd? Hoe? Wat is er van geleerd? Is het proces aangepast?
- 9 Sterke en zwakke punten van het proces/plan.  
Wat zijn volgens u de sterke en zwakke punten van het proces/plan?
- 10 Relatie van het proces/plan tot concrete projecten.  
Hoe past project x binnen het proces/plan/visie? Binnen welke doelstellingen passen deze projecten? Hoe is de concrete besluitvorming over deze complexen tot stand gekomen? Welke problemen (gerelateerd aan het proces) kwamen hierbij kijken? Hoe zijn deze problemen opgelost?

# Bijlage III Lijst geïnterviewde personen

## **Pilotcase Woonplus Schiedam**

---

Jeffrey Davids  
Karin van Dreven  
Kees Korse  
Jacinta Lechner  
Wim de Reuver  
Bob Venhuizen

## **Case De Alliantie**

---

Larry Bath  
Eric van Kaam  
Hillechien Meijer  
Jaap Ruijgers  
Kjeld de Ruyter  
Nico Salm  
Radboud Sutorius  
Imke Veltmeijer

## **Case Com•wonen**

---

Marije Braakman  
Paul Elleswijk  
Rien Hilhorst  
Bart Kesselaar  
Artem Moorlag  
Louis Overboom  
Linda Peters  
Joyce Saris  
Marieke van den Wijngaard



# Curriculum Vitae

Arne van Overmeeren werd geboren op 19 juni 1978 in Bussum. Na zijn VWO-diploma behaald te hebben aan het Sint -Vituscollege te Bussum, begon hij in 1996 aan de studie Bouwkunde aan de TU Delft. In zijn studententijd was hij zowel bestuurslid van de Delftse Studenten Bond als bestuurslid van de ABo (algemene bewonersorganisatie). Begin 2005 studeerde hij bij de afdeling Real Estate & Housing af op het onderwerp 'Nevenactiviteiten van Woningcorporaties'.

Arne startte zijn loopbaan als beleidsmedewerker bij Woondrecht waar hij meewerkte aan het in kaart brengen van het woningbezit. Vervolgens was hij als adviseur bij Damen Consultants betrokken bij de inspectie van verpleeg- en verzorgingshuizen en bij de inventarisatie van woningcomplexen voor woningcorporatie SWH uit Den Bosch.

In 2006 kwam Arne in dienst van het Onderzoeksinstituut OTB waar hij een jaar lang onderzoek deed naar Visitatie van Woningcorporaties. In 2007 startte hij met zijn promotieonderzoek bij de faculteit Bouwkunde. Naast dit onderzoek gaf Arne les in het vak Programma & Haalbaarheid, was hij enkele maanden gedetacheerd als beleidsmedewerker bij woningcorporatie SWW, schreef hij een advies over deelname aan Aedex voor woningcorporatie Woonplus Schiedam en nam hij deel aan het SEV-experiment "buurtgerichte corporaties". Ook was Arne in deze periode Penningmeester van de studie- en praktijkvereniging FORUM voor Volkshuisvesting.

In 2012 kwam Arne in dienst van de Hogeschool Utrecht. Als hogeschooldocent was hij verantwoordelijk voor het opzetten en organiseren van twee semesters van de opleiding Bouwtechnische Bedrijfskunde, begeleidde hij afstudeerders en gaf hij les in de vakken Vastgoedbeheer, Huisvestingsmanagement, Stedelijke Vernieuwing en Onderzoeksvaardigheden. Sinds december 2013 is Arne ook coördinator van de periode Projectontwikkeling van de Master of Urban & Area Management (MUAD).





# Publicaties

- Overmeeren, A.J. van (2005). Nevenactiviteiten van woningcorporaties (afstudeerrapport). Delft: TU Delft.
- Zijlstra, S & Overmeeren, A.J. van (2006). KWH als legitimeerder en motivator. VHV bulletin, 33(2), 5-8.
- Overmeeren, A.J. van (2006). Visitatie van woningcorporaties. Werkdocument 1: Maatschappelijk kader en beoordelingskader. Werkdocument: Delft (2006, April 1).
- Gruis, V.H. & Overmeeren, A.J. van (2006). Woningcorporaties: door visitatie naar een volwassen marktpartij?. In A. Buys & et.al. (Eds.), *Discussiedagen Bouwen en Wonen. Naar een volwassen woningmarkt* (pp. 57-60). Den Haag: Nirov.
- Gruis, V.H., Overmeeren, A.J. van & Haffner, M.E.A. (2006). Woningcorporaties: volwassen worden door visitaties. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12(6), 30-34.
- Overmeeren, A.J. van (2007). De vormgeving en effectiviteit van de visitatie van Engelse woningcorporaties; Eindrapport. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Overmeeren, A.J. van (2007). Visitatie van woningcorporaties; Eindrapport. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Overmeeren, A.J. van, Gruis, V.H. & Haffner, M.E.A. (2007). Inspection of housing associations; The Dutch and the English way. In P. Boelhouwer, D. Groetelaers & E. Vogels (Eds.), *ENHR Sustainable Urban Areas* (pp. 1-19). Delft: ENHR / Onderzoeksinstituut OTB.
- Overmeeren, A.J. van (2007) Ervaringen van gebiedsmanagers. In Gruis, V. (Ed.) *Professionals in het veld; essay over de rol van netwerkers bij woningcorporaties*. Hilversum, Aedes.
- Overmeeren, A.J. van & Gruis, V.H. (2008). Area-based housing management in the Netherlands. In s.n. (Ed.), *2008 ENHR conference "Shrinking Cities, Sprawling Suburbs, Changing Countrysides"* (pp. 1-11). Dublin: UCD.
- Overmeeren, A.J. van (2008). Professionals in het veld. VHV bulletin, 35(1), 27-30.
- Bortel, G.A. van, Mullins, D.W., Deuten, J., Petia, S., Overmeeren, A.J. van, Gilmour, T. & Dankert, R. (2009). Close neighbours not distant friends neighbourhood focused housing associations: developments in England and the Netherlands. In M. Lux, L. Sýkora & O. Poláková (Eds.), *Changing Housing Markets: Integration and Segmentation* (pp. 1-26). Prague: 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.
- Overmeeren, A.J. van (2009). Haal meer rendement uit je instrument! VHV bulletin, 36(2), 33-36.
- Overmeeren, A.J. van (2009). Area-based asset management in the Netherlands: a case study. In M. Lux, L. Sýkora & O. Poláková (Eds.), *Changing Housing Markets: Integration and Segmentation* (pp. 1-13). Prague: 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.
- Overmeeren, A.J. van & S. Zijlstra (2009). Changing planning by Dutch housing associations - from supply to demand-driven and from customer to area-driven strategic housing management. Amsterdam/Delft: IFOU conference *The New Urban Question - Urbanism beyond Neo-Liberalism*
- Overmeeren, A.J. van, Gruis, V.H. & Haffner, M.E.A. (2010) Performance assessment of housing associations. *Journal of Housing and the Built Environment*. 25. 139-151.
- Overmeeren, A.J. van, & Peters, L. (2010) Eigenwijze ondernemers in een residueel bestel? Verslag van de studiedag 'de toekomstige woningcorporatie'. VHV-bulletin 37 (3). 34-38.
- Overmeeren, A.J. van (2010) Area-Based Asset Management In The Netherlands: A Survey. Paper presented at the ENHR conference in Istanbul: 4-7 juli 2010
- Gruis, Vincent, Gerard van Bortel, Ritske Dankert, Susanne van Halteren, Mariëtte Heemskerk, Gijs Hoofs, Reinier van der Kuij, Arne van Overmeeren & Sake Zijlstra (2009) *DOEN OF REGELLEN? Een studie voor het MOVE-manifest over de positionering en organisatie van maatschappelijk ondernemende corporaties*. Delft: MOVE
- Bortel, Gerard van & Arne van Overmeeren (2011), *Verre vriend of goede buur: Uitdagingen voor buurtgerichte corporaties: Eindrapport*, Rotterdam: SEV
- Overmeeren, Arne van & Vincent Gruis (2011) Asset management of social landlords based on value creation at neighbourhood level. *Property Management* 29(2), 181-194.
- Overmeeren, Arne van (2011) The area-based planning process of Dutch housing associations, Paper presented at the MISBE conference in Amsterdam: 20-22 June 2011

- Overmeeren, Arne van (2011) Area-based asset management by Dutch housing associations Paper presented at the ENHR conference in Toulouse: 5-8 July 2011
- Bortel, Gerard van, Hanneke Schreuders & Arne van Overmeeren, Samenwerken op buurtniveau is cruciaal, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 17 (5) oktober 2011
- Overmeeren, Arne van (2011) Neighbourhood-based asset management, in: Gruis, V & Zijlstra S (red.). Housing Management – basics of organisation, network and asset management in Dutch housing associations. Delft: TU Delft.