

# Politiek in de achtertuin: Groenveld Wonen

## Ritske Dankert, 2007

Casestudie in het kader van onderzoek naar de implementatie van strategisch voorraadbeleid.

In deze casebeschrijving wordt ingegaan op het strategisch voorraadbeleid van Groenveld Wonen<sup>1</sup> en de uitvoering van dat beleid. Eerst worden kort de karakteristieken van de omgeving, de corporatie en het voorraadbeleid geschetst. Vervolgens wordt in de rest van het hoofdstuk ingegaan op vier concrete projecten, aan de hand waarvan de uitvoering van het beleid wordt beschreven.

## Karakteristieken van omgeving, corporatie en het voorraadbeleid

In deze paragraaf ga ik als eerste in op de kenmerken van de corporatie Groenveld Wonen en haar omgeving. Daarna geef ik aan hoe het strategisch voorraadbeleid dat in dit hoofdstuk centraal staat er in grote lijnen uitziet.

Groenveld Wonen is een kleine corporatie met ongeveer 2000 woningen in bezit. Het werkgebied bestaat volgens een analyse van ABF research voor ongeveer 80% uit het woonmilieu centrumdorps en voor de rest uit landelijk wonen. Het dorp Groenveld is niet opgeslokt bij gemeentelijke herindelingen, en heeft mede daardoor een heel eigen karakter. Groenveld is groen en rijk. De politiek in Groenveld heeft andere ambities dan de corporatie. Hoge gebouwen vangen in Groenveld meer wind dan hoge bomen. De grootste politieke partij in Groenveld stelt het behoud van de groene woonomgeving duidelijk boven het realiseren van nieuwe woningen. Zeker bebouwing die stedenbouwkundig niet aansluit op de bestaande bouw zorgt voor discussie. Naast Groenveld Wonen is er nog een andere corporatie in het dorp actief. Pogingen vanuit Groenveld Wonen om tot een fusie te komen zijn in de afgelopen jaren vruchteloos gebleven. Daar waar Groenveld Wonen zich profileert als een actieve corporatie die veel oppakt, is de andere corporatie behoudender. Veel andere stakeholders van de corporatie zijn, ondanks fusiegolven, ook zelfstandig gebleven of alleen binnen Groenveld gefuseerd. Daardoor zijn ze in omvang en werkgebied vergelijkbaar gebleven met Groenveld Wonen.

Op het moment dat het voorraadbeleid werd vastgesteld was Groenveld Wonen een platte organisatie. De twintig medewerkers vielen toen rechtstreeks onder de directeur-bestuurder. Inmiddels is de organisatie getransformeerd naar een woondienstenmodel. De organisatie heeft nu een managementteam, afdelingen Woondiensten en Projecten, en daarnaast enkele medewerkers die zich bezighouden met respectievelijk beleid of financiën. De corporatiedirecteur is een belangrijke spil in het verhaal. In de tien jaar waarover het onderzoek loopt zijn geen wisselingen van de wacht geweest. In het begin van het implementatieproces was de directeur in zijn eentje verantwoordelijk voor vrijwel alle contacten met gemeente, samenwerkingspartners en andere stakeholders. Dit heeft ervoor gezorgd dat hij een belangrijk stempel op het verhaal kon drukken.

---

<sup>1</sup> Voor lokale organisaties zijn in deze casebeschrijving gefingeerde namen gebruikt.

In 1999 is het strategisch voorraadbeleid van Groenveld Wonen voor het eerst op schrift gesteld. Eerder waren er al meer algemene beleidsrichtingen geformuleerd. Dat gebeurde bijvoorbeeld in een corporatiebreed beleidsplan uit 1996. Daarin wordt al voorgesteld op een focus op ouderenwoningen. In het strategisch voorraadbeleidsplan komt deze invalshoek ook naar voren. Naast het feit dat er volgens het voorraadbeleidsplan in de toekomst meer ouderenwoningen nodig zijn, leveren ze ook een bijdrage aan de doorstroming. Door het bouwen van ouderenwoningen komen ook eengezinswoningen vrij. Groenveld Wonen wil in eerste instantie nieuwbouw realiseren om in de behoefte aan ouderenwoningen te voorzien. Naast de inzet op doorstromingen en ouderenwoningen is de aanpak op wijkniveau van twee Groenveldse wijken een speerpunt in het voorraadbeleid. Voor de wijk Molenwijk wordt op hoofdlijnen al een aanzet gegeven tot een wijkvisie. De doelen voor deze wijk zijn het versterken van de sociale structuur, en het realiseren van meer differentiatie naar leeftijd, inkomen en huishoudengrootte. Het strategisch voorraadbeleid wordt gezien als een dynamisch beleid. In de notitie uit 1999 wordt al het standpunt ingenomen dat discussie met stakeholders en nieuwe ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassingen.

De vier projecten die hieronder worden besproken zijn niet allemaal rechtstreeks uit het voorraadbeleid voortgekomen. Bij complex Beuckelaer (paragraaf 3.2) was er al wel het idee om 'iets' met het complex te doen. De ontwikkeling van het voorraadbeleidsplan en de uitwerking van de complexaanpak zijn echter wel aan elkaar gekoppeld. Voor de wijk Molenwijk is in het strategisch voorraadbeleidsplan slechts een beleid op hoofdlijnen gegeven, en een uitwerking in een wijkplan aangekondigd. In dat wijkplan wordt aangegeven voor welke doelgroep nieuwbouw zou moeten plaatsvinden (paragraaf 3.3) en wat er moet gebeuren bij mutaties (paragraaf 3.4). Het vierde project betreft het Prinses Amaliagebouw (paragraaf 3.5). Dit project komt niet direct voort uit het beleid van de corporatie, maar is een verzoek vanuit de gemeente. Wel is het zo dat het project inhoudelijk aansluit bij de hoofdlijnen van het voorraadbeleid.

## **Complex Beuckelaer: van ouderenwoningen tot woonservicepunt**

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

### **Aanleiding**

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

In 1998 komt naar voren dat het Beuckelaer complex volgens planning aan groot onderhoud toe is. Bij Groenveld Wonen is het gebruikelijk om op zo'n moment niet direct volgens planning aan de slag te gaan, maar om eerst te reflecteren op de vraag wat men met het complex wil, en wat daarvoor nodig is. In dit geval blijkt bij deze overdenking dat sinds de invoering van een aanbodmodel in 1995 vooral de woningen op de eerste etage steeds moeilijker aan 65-plussers kunnen worden verhuurd. Dit zijn de belangrijkste ingrediënten die leiden tot de gedachte om 'iets' met het complex te doen. Het

onderzoek dat vervolgens plaatsvindt, verloopt parallel aan de verdere invulling van het strategisch voorraadbeleid. Tijdens dit proces wordt bedacht om een extra laag met woningen te creëren. Belangrijke redenen daarvoor zijn de kosten die samenhangen met het plaatsen van liften en het dichtzetten van de galerijen. Door de extra woningen kunnen de kosten van deze ingrepen over meer woningen worden omgeslagen. Het beleid om meer ouderenwoningen te realiseren speelt daarbij natuurlijk ook een rol.

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

### **Een vliegende start**

In 1999 worden samen met de architect de eerste plannen ontwikkeld. Vanaf het voorjaar van 2000 wordt voortvarend begonnen met de uitvoering. Op dit moment wordt ook een keuze gemaakt tussen drie alternatieve vormen van samenwerking tussen de bouwpartners. Bij een aanbesteding zou Groenveld Wonen samen met de architect het plan eerst zover uitwerken dat via aanbesteding een aannemer gevonden zou kunnen worden. In een turnkey situatie is juist de aannemer verantwoordelijk voor het uitwerken en bouwen van het gebouw. Voordeel daarvan is dat de opdrachtgever een vaste prijs betaald. De tussenvorm, waarvoor uiteindelijk gekozen is, is het bouwteam. In een bouwteam wordt vanaf het begin van de uitwerking samengewerkt door de opdrachtgever, de architect en de aannemer. Groenveld Wonen koos voor dit alternatief vanwege de complexiteit van het project. Door de combinatie van renoveren en optoppen vond men de inbreng van een bouwer gewenst. Hiervoor werd aannemer Roelofsen aangetrokken.

De start van het bouwteam is voortvarend. In de planning wordt uitgegaan van drie bloksgewijze opleverdata: eind 2001, zomer 2002 en begin 2003. Een belangrijk issue is het verkrijgen van een zogenaamde principeverklaring waarin de gemeente medewerking aan het plan toezegt. In het verzoek daartoe wordt door Groenveld Wonen nog eens onderstreept dat ouderenwoningen nodig zijn voor de toekomst, en dat de daarvoor benodigde liften alleen gefinancierd kunnen worden door het realiseren van een extra verdieping met woningen. Binnen het college van B&W was de wethouder volkshuisvesting direct enthousiast over het plan. De andere wethouders twijfelden toen nog wel over de vraag of de renovatie een goed idee was. Bij deze twijfel speelde waarschijnlijk ook de insteek van verschillende partijen in de lokale politiek een rol. In het algemeen komt uit het onderzoek naar voren dat de Grootste Groenveldse Partij (GGP) zich bij bouwplannen zeer terughoudend opstelt. De GGP vindt het belangrijk dat het stedenbouwkundige karakter van Groenveld zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. De Middenpartij en Vittel, partijen die ook in het college zitten, willen juist vaker nieuwe woningen en voorzieningen toestaan. Zeker wanneer het gaat om specifieke groepen zoals ouderen. In het geval van complex Beuckelaer was bovendien de ligging van het complex nabij voorzieningen ideaal voor ouderen. Ook was de verandering van 2 bouwlagen met een kap naar 3 lagen met een plat dak slechts een relatief geringe ingreep vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Uiteindelijk werd het principeverzoek van Groenveld Wonen dan ook positief beantwoord.

Naast het principeverzoek richting de gemeente wordt door Groenveld Wonen in 2000 ook al snel een begin gemaakt met het overleg met bewoners over uitplaatsing en een bijbehorend sociaal plan. Speciaal voor dat doel is begin 2000 een bewonerscommissie opgericht. Naast de bewoners worden

ook omwonenden geïnformeerd over de plannen. Verder wordt door aannemer Roelofsen op het financiële vlak gewerkt aan het doorrekenen van verschillende renovatiealternatieven.

## **Vertraging en verandering**

Vanaf eind 2000 ontstaan een aantal problemen. Het overleg met bewoners over een sociaal plan verloopt stroef. Verder proberen protesterende omwonenden via de politieke partijen hun invloed aan te wenden. In de periode die volgt ontstaat nog meer vertraging door discussies met gemeenteambtenaren over zaken als brandweereisen en daglichttoetreding. Ook gaat Groenveld Wonen in deze periode samenwerken met de Stichting Katholiek Ouderenhuis (SKO). Daardoor wordt het Programma van Eisen van complex Beuckelaer opnieuw tegen het licht gehouden. Hieronder wordt op deze vier thema's afzonderlijk ingegaan.

### *Interpretatie van regelgeving en de rol van de ambtenaren*

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

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

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

Daarnaast beschikken de ambtenaren over relatief veel macht. Ook richting het college van B&W zijn ambtenaren erg 'regelvast.' Wanneer ambtenaren de overtuiging hebben dat iets volgens de regels niet kan zijn ze ook door wethouders slechts met moeite van het tegendeel te overtuigen. Verschillende respondenten betitelen de regie vanuit de gemeenteraad en het college van B&W over de ambtelijke organisatie daarom als 'zwak'. Tegelijkertijd moet hierbij wel worden opgemerkt dat bij belangrijke besluiten over de voortgang van het Beuckelaercomplex het college van B&W wel degelijk de regie in handen had. De steun die B&W, eerst nog twijfelend maar later duidelijker, gaf aan het project werd binnen de ambtelijke diensten uiteindelijk dan ook doorvertaald in het blijven meedenken

over het project. Het was duidelijk dat het plan uiteindelijk wel door zou moeten gaan. Enkele keren is bijvoorbeeld vanuit de gemeente een kant-en-klaar voorstel gemaakt om het complex aan de gemeentelijke interpretatie van de brandveiligheidseisen te laten voldoen.

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

Groenveld Wonen moest gedurende het proces vaak zelf het initiatief nemen om voortgang te blijven boeken. De motivatie om dit daadwerkelijk te blijven doen moest van binnenuit komen. Er zijn in de Groenveldse woningmarkt weinig prikkels tot beweging. Vraaguitval lijkt in Groenveld niet te bestaan, en de gemeente is in het algemeen maar moeilijk enthousiast te krijgen voor plannen van de corporatie. Het doorzettingsvermogen van Groenveld Wonen in het algemeen en de corporatiedirecteur in het bijzonder hebben een belangrijke rol gespeeld bij de voortgang van het project.

Een voorbeeld waarin de noodzaak tot het nemen van eigen initiatief tot uiting komt is de discussie over daglichttoetreding. Volgens de tekeningen werden in het gerenoveerde complex de huidige normen niet gehaald. Voor de ambtenaren was dat een probleem. De architect en de corporatiedirecteur benaderden dit punt op een heel andere manier. De daglichttoetreding voldeed dan misschien niet aan de huidige eisen, maar door de renovatie werden de woningen wel lichter dan in de oorspronkelijke situatie. Technische oplossingen waren volgens de corporatie niet voorhanden. In de discussie is door de corporatie vervolgens gezegd dat men het plan in ieder geval niet zou terugtrekken. Wilden de ambtenaren echt vasthouden aan de regels dan zouden ze maar aan het college B&W moeten voorstellen om de vergunningsaanvraag te weigeren. Tegelijkertijd werd door Groenveld Wonen gelobbyd voor het verkrijgen van steun op hoofdlijnen van datzelfde college. Pas na een gezamenlijk overleg met architect, corporatie en gemeentelijke ambtenaren op locatie in de Beuckelaer kon dit probleem worden weggenomen door simpelweg een aantal ruimten in het complex niet langer als slaapkamer, maar als onbestemde ruimte aan te merken. Onbestemde ruimten hoeven namelijk niet aan de vereisten voor een slaapkamer te voldoen. Door het verbinden van deze mogelijkheid uit de regelgeving met een locatiebezoek en de principebereidheid van de gemeente kon deze uitweg worden gevonden. Iedereen kon nu instemmen met het plan: Groenveld Wonen kon door met de planvorming, voor de ambtenaren was belangrijk dat het nu aan de regels voldeed, en het college hoefde niet alsnog terug te komen op het eerder genomen principebesluit.

#### *Overleg met bewoners*

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

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

Ook na de komst van de bewonersondersteuner blijft het proces echter moeizaam verlopen. Daarbij spelen enkele zaken een belangrijke rol. In de eerste plaats werd vanuit de corporatie niet altijd professioneel met de bewoners omgegaan. Vooral één lid van de bewonerscommissie kon niet met de corporatiemedewerkers door één deur, hetgeen tot irritaties leidde. Deze irritaties werden regelmatig geuit. Eenmaal is daardoor zelfs een overleg voortijdig door de corporatie afgebroken. Dit was zeer nadelig voor de sfeer waarin het overleg plaatsvond. Daarnaast zorgde de vertraging van het plan ervoor dat de bewonerscommissie soms lange tijd niets van de corporatie hoorde. Daardoor werd de onzekerheid bij bewoners over de afloop van het proces verder aangewakkerd. Ook zorgde de vertraging ervoor dat Groenveld Wonen met nieuwe inzichten kwam, of aan nieuwe regels moest voldoen. Daardoor kon men soms eerdere toezeggingen aan de bewoners bij nader inzien niet meer nakomen. Als laatste punt wordt genoemd dat Groenveld Wonen veel overleg met de gemeente moest voeren en ook veel drukte had door andere projecten. Daardoor werd aan Beuckelaer een tijdlang geen prioriteit gegeven, en voelden de bewoners zich niet altijd serieus genomen.

### *Omwonenden en de politiek*

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

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

paradoxe houding in het bestuurlijke circuit is ook in de politiek een belangrijke factor. De politieke partijen horen van de bezwaren van de omwonenden, maar blokkeren de planvorming niet. Huisvesting voor ouderen wordt door iedereen als noodzakelijk ervaren, en geen enkele partij wil zich daarom hardop uitspreken tegen het bouwen van dit type woningen.

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

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

#### *Hernieuwde bewustwording door samenwerking aan wonen en zorg*

De combinatie van vertragingfactoren leidde bij Groenveld Wonen ook tot twijfels over de aanpak van het complex Beuckelaer, en hernieuwde bewustwording over de vraag wat nu te doen. Het eerste teken was een brief van architect Klijn in de zomer van 2001 waarin de architect opmerkt dat de gemeente aanvullende eisen heeft gesteld met betrekking tot vluchtwegen. Alvorens Klijn de uitwerking verder ter hand neemt wil hij van Groenveld Wonen weten of zij "deze nieuwe tegenslag denken te kunnen overwinnen." Hoewel Groenveld Wonen de planvorming voortzet, is men zelf niet volledig overtuigd van de goede afloop. Af en toe komt in deze periode naar voren dat het minimaal opknappen van het complex om het vervolgens voor jongeren te bestemmen als terugvaloptie wordt gezien als de planvorming niet mocht slagen.

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

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

De samenwerking met de SKO kwam voort uit het feit dat de zorginstelling op dat moment met een klimlening in de maag zat die, op initiatief van het ministerie van VROM, moest worden afgekocht. In de jaren '80 was de bouw van het verzorgingshuis gefinancierd volgens de zogenaamde dynamische kostprijs methodiek. Daarbij werd de rente die over de lening zou moeten worden betaald steeds bijgeschreven bij het totaalbedrag van de lening. Daardoor werd de lening steeds hoger. Men ging er toen vanuit dat dit door de hoge inflatie zou kunnen worden opgevangen. Dat bleek echter niet het geval, waardoor de hoogte van de lening en de werkelijke waarde van het vastgoed steeds verder uit elkaar kwamen te liggen. Het ministerie van VROM heeft eind jaren '90 geld vrijgemaakt voor het afkopen van deze leningen. Ook de SKO kreeg hier mee te maken. Om in aanmerking te komen voor de VROM subsidie moest men echter een partner vinden die het vastgoed wilde overnemen. In eerste instantie is de gemeente Groenveld gevraagd om borg te staan, maar die wilde dat niet. Men verwees de SKO door naar de woningcorporaties. Omdat ook de van oorsprong katholieke corporatie in Groenveld geen rol voor zichzelf zag weggelegd, raakte men uiteindelijk in gesprek met Groenveld Wonen. Hieruit volgde wel een vruchtbare samenwerking.

Voor Groenveld Wonen waren er een aantal argumenten om op het verzoek in te gaan. Men zag het als een mooi antwoord op de vraag vanuit VROM aan corporaties om meer met wonen, zorg en welzijn te doen. Ook paste de overname van een verzorgingshuis in de eigen strategie om meer met ouderenhuisvesting te doen. Deze insteek heeft er ook voor gezorgd dat de samenwerking vervolgens verder is gegaan dan alleen de overname van het vastgoed. Ook vanuit de SKO was er belangstelling voor verdergaande samenwerking. Door de extramuralisering van de zorg waren veel huurders van Groenveld Wonen ook potentiële klanten voor thuiszorg via de SKO. In de beginfase is gesproken over fusie en personele unie. Uiteindelijk is echter besloten om op concrete punten een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, en daarnaast regelmatig met elkaar te overleggen.

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

### **Artikel 19 procedure**

In het najaar van 2003 is er overeenstemming met de gemeente: de bouwvergunningaanvraag kan worden ingediend voor de artikel 19 procedure. Deze procedure moet gevolgd worden omdat op basis van het vigerende bestemmingsplan geen bouwvergunning kan worden afgegeven. Er wordt eind 2003 ook nog een meningsverschil over de verantwoordelijkheid voor planschade uitgevochten. De gemeente wil niet eerder starten met de artikel 19 procedure dan dat Groenveld Wonen heeft

aangegeven de planschade op zich te willen nemen, en ervoor heeft gezorgd dat er een onderzoek naar mogelijke planschade is gedaan. Groenveld Wonen gaat uiteindelijk overstag en in maart 2004 is er een planschaderapport met als conclusie dat er geen planschade voor omwonenden te vrezen is. De artikel 19 procedure kan dan definitief worden opgestart.

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

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

### **Financiën en vertrouwen**

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

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

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

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

### **Opleverproblemen door slechte interne afstemming**

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

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

De projecten Prinses Amaliagebouw (zie paragraaf 3.5) en Beuckelaer zijn de eerste grote projecten die deze werkwijze op de proef stellen. Ondanks de verbeteringen in de procedure leidt de oplevering bij de Beuckelaer opnieuw tot problemen. Op het moment van oplevering waren er wederom problemen: een niet aangesloten leiding, kapot schakelmateriaal en dergelijke. Ook klopte het sleutelplan niet. Verder bleken er in de renovatie keuzes gemaakt te zijn die voor medewerkers van de afdeling Woondiensten onduidelijk waren. Voorbeelden zijn het niet vervangen van 30 jaar oude deuren en stopcontacten in de woningen op de begane grond. Omdat het voor woonconsulenten niet duidelijk was waarom deze keuzes zijn gemaakt, konden zij dit logischerwijze ook moeilijk aan huurders uitleggen. Ook was de Servicedienst hierdoor genoodzaakt om bepaalde zaken alsnog te vervangen.

De problemen bij het Willem Aantjeshuis werden in 2005 veroorzaakt door een lage opleverkwaliteit en door een slecht geïnformeerde afdeling Woondiensten die vervolgens op eigen kracht de problemen moest oplossen. Dat laatste kwam vooral doordat het project van de een op de andere dag van de afdeling Projecten overging naar de afdeling Woondiensten. Ook bij de Beuckelaer was de kwaliteit van oplevering niet optimaal. Door de toegepaste bezuinigingen is een aantal zaken niet tijdens de renovatie aangepakt. Daarnaast hebben de ingestelde overleggen in de stuurgroep en de

projectgroep niet kunnen voorkomen dat de afdeling Woondiensten na de oplevering te veel problemen op zich af zag komen om goed te kunnen verwerken. Tijdens de periode voorafgaand aan de oplevering heeft Woondiensten zich te weinig kunnen informeren over de ins en outs van de renovatie. Aan de ene kant heeft dit te maken met het stellen van de goede vragen, en aan de andere kant met goed uitleggen. Bij Woondiensten had men vaak het gevoel dat Projecten de boot afhiel als het ging om betrokkenheid van medewerkers van Woondiensten in het voortraject van een project. Bij een aantal respondenten leeft daarnaast het gevoel dat het 'goed' opleveren van een project bedrijfsbreed te weinig prioriteit heeft. Binnen de afdeling Projecten is men te druk met andere zaken. Daardoor is er binnen deze afdeling te weinig capaciteit om gemaakte afspraken op een goede manier na te komen. Anders gezegd kan geconcludeerd worden dat Woondiensten te weinig betrokken is in het proces tot de opleverdatum, en Projecten te weinig bij het proces na de opleverdatum.

## **Conclusies**

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

## **Molenwijk: nieuwbouw voor een andere doelgroep**

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

## **Aanleiding**

Molenwijk is een wijk die enigszins los staat van de rest van Groenveld. Halverwege de jaren '90 is door de gemeente een nieuw bestemmingsplan vastgesteld, waarin een sportterrein wordt aangemerkt als mogelijke toekomstige woningbouwlocatie. Als reactie daarop heeft Groenveld Wonen zichzelf bij de gemeente aangeboden als ontwikkelaar voor deze locatie. Door Groenveld Wonen wordt daarnaast in het voorraadbeleid (SVB) van 1999 geconstateerd dat een integrale aanpak voor de wijk nodig is. In het wijkplan dat vlak na het SVB plan wordt gemaakt is dat verder uitgewerkt. Hierin zijn ook voorstellen opgenomen voor het sportterrein.

## **Discussie over het woningbouwprogramma**

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

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

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

Dat de gemeente in de gesprekken haar wil kan doorzetten wordt door diverse betrokkenen toegeschreven aan een combinatie van factoren. In de eerste plaats heeft de gemeente gebruik gemaakt van de juridische instrumenten door het stellen van voorwaarden aan het verlenen van medewerking aan de noodzakelijke artikel 19 procedure. Gezien het woningbouwprogramma had ook een commerciële ontwikkelaar dit kunnen realiseren. Verder was van belang dat de gemeente eigenaar was van de grond. Groenveld Wonen heeft al vrij snel in de discussie eieren voor haar geld gekozen. Een mogelijk compromis in de vorm van op eengezinswoningen gelijkende levensloopbestendige woningen wordt niet meer in de discussie ingebracht.

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

### **Verschillende verbindingen**

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

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

Tabel 3.1: Verbindingen van Groenveld Wonen en Gemeente Groenveld.

De verbindingen die door beide partijen gelegd worden, worden door Latour (1997) ook wel programma's genoemd. Wanneer deze programma's tegenover elkaar worden gezet is er sprake van een actieprogramma en een antiprogramma. Wat het actieprogramma genoemd wordt hangt uiteraard af vanuit welke kant de zaak wordt bekeken.

Als we de verbindingen van Groenveld Wonen als uitgangspunt nemen als actieprogramma kunnen we bekijken wat er zou moeten gebeuren om dat programma te verwezenlijken. In de praktijk heeft het antiprogramma van de gemeente immers zwaarder gewogen. Om het actieprogramma te versterken zou Groenveld Wonen, volgens de filosofie van Latour, elementen uit het antiprogramma moeten losweken en verbinden met het eigen actieprogramma. Voorbeelden daarvan zouden *kunnen* zijn: het mobiliseren van een groep wijkbewoners die zich in tegenstelling tot de wijkvereniging uitspreekt voor ouderenhuisvesting; politieke partijen ervan overtuigen dat men de wijkvereniging niet in haar opvatting zou moeten volgen; of in de realisatie van ouderenwoningen aansluiten bij de stedenbouwkundige principes van de gemeente. Wanneer op een dergelijke wijze meer en meer elementen vanuit het antiprogramma worden losgeweekt zal op een gegeven moment de balans doorslaan naar het programma van de corporatie.

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

## Mutatieonderhoud in Molenwijk

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

### Maatregelen bij mutatieonderhoud

De samenhang tussen complexen, woonomgeving en sociale samenstelling van Molenwijk vereist een wijkgerichte aanpak. Groenveld Wonen wil volgens het SVB plan inzetten op het versterken van de sociale structuur, en meer differentiatie naar leeftijd, inkomen en huishoudengrootte. Een van de concrete maatregelen die daaruit voortvloeit, is een plattegrondwijziging bij 98 naoorlogse eengezinswoningen. Dat is bijna 30% van het totale bezit van Groenveld Wonen in de wijk. Doel van de maatregel is om de woningen voor 1- en 2-persoonshuishoudens geschikt te maken, al dan niet met een kind, en voor jong en oud. Zo worden de woningen meer levensloopbestendig. Gezien het overaanbod aan eengezinswoningen in Molenwijk kunnen vooral ouderen daar profijt van hebben.

Volgens het wijkplan wordt meer woonruimte gecreëerd door het verbinden van de woonkamer en de keuken. Toiletruimten en badkamers worden vergroot. Ook komt er een tweede toilet op de slaapverdieping. Verder is het uitgangspunt dat er minimaal 2 slaapkamers overblijven na de ingreep. In het wijkplan van 1999 zijn deze uitgangspunten in woningplattegronden uitgewerkt. De maatregelen worden bij mutatie uitgevoerd. Hieronder ga ik in op het mutatieproces van Groenveld Wonen, om te laten zien hoe het beleid in dit geval gekoppeld is aan de uitvoering.

## Het mutatieproces van begin tot eind

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

De zwaarte van het mutatiepakket wordt daarna door het hoofd Servicedienst aangegeven met een A, B, C of R. Een 'R' betekent dat het een zware mutatie is waarbij offertes bij aannemers worden opgevraagd. In dat geval stuurt het hoofd Servicedienst het door aan de medewerker groot onderhoud. Deze maakt een overzicht van wat de aannemer moet gaan doen, en wat dit ongeveer zal gaan kosten (op basis van normbedragen). Een versie van het overzicht waarop nog geen kosten zijn ingevuld wordt gebruikt voor het opvragen van offertes. Uit de aanbiedingen van de aannemers wordt in overleg tussen de medewerker groot onderhoud en het hoofd Servicedienst de beste gekozen. Via een projectvoortgangsformulier, waarop alle offertebedragen en de keuze voor de aannemer staan, geeft de directie vervolgens toestemming voor opdrachtbevestiging. De aannemer voert daarna de werkzaamheden uit. Vervolgens gaat de eigen technische dienst van Groenveld Wonen nog eens door de woning heen, met een overzicht van wat er allemaal moe(s)t gebeuren. Soms worden daarbij nog kleine reparaties uitgevoerd en wordt klein onderhoud door de technische dienst zelf gedaan. De woonconsulenten kunnen ondertussen door het raadplegen van het eerder genoemde Excelbestand zien wanneer de woning klaar is, en verhuurd kan worden. Alvorens de woning in de woonkrant wordt geadverteerd, toetst het hoofd Woondiensten de gegevens van de woning aan het strategisch voorraadbeleid. In het onderstaande stappenplan is het hele mutatieproces nog eens op een rijtje gezet.

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

Stappenplan: Mutatieproces van Groenveld Wonen, bij een plattegrondwijziging in het kader van het strategisch voorraadbeleid.

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

### **Sturende factoren in het mutatieproces**

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

Sinds 1999 is Groenveld Wonen gegroeid in aantal woningen dat door de corporatie wordt beheerd. Er is nieuwbouw gepleegd, er is een verzorgingshuis met aanleunwoningen aangekocht en er wordt via een dochteronderneming aan VVE-beheer gedaan. Daardoor is het mogelijk gemaakt om een specialisering van taken door te voeren. Voor het mutatieonderhoud heeft dat het aantrekken van een hoofd Servicedienst betekend. Deze heeft een aantal taken van de medewerker groot onderhoud overgenomen, waardoor beide medewerkers zich nu concentreren op hun eigen specialisme.

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

### **Prinses Amaliagebouw**

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

### **Een maatschappelijke wens**

In de jaren '90 van de vorige eeuw wordt door belangenorganisaties van mindervaliden de vraag naar zogenaamde ADL woningen in Groenveld op de kaart gezet. Deze woningen, ook wel Fokuswoningen genoemd, zijn woningen op maat voor mensen die hulp nodig hebben bij algemene dagelijkse levensbehoeften. Volgens het concept worden 12 tot 18 ADL woningen en een centrale zorgunit verspreid door een reguliere woonbuurt gebouwd. Het ADL concept wordt bij voorkeur in nieuwbouw gerealiseerd omdat de in bestaande bouw benodigde aanpassingen veel geld en moeite kosten. Bovendien gaat de subsidie van het College van Zorgverzekeraars (CvZ) uit van nieuwbouw. In Groenveld is echter maar een beperkt aantal geschikte nieuwbouwlocaties. In 2000 wordt in de lokale woonvisie dan ook geconcludeerd dat er op dat moment geen mogelijkheid is om een ADL project te realiseren. Wel wordt in de Woonvisie van 2000 de mogelijkheid voor een toekomstige realisatie niet uitgesloten.

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

### **Planontwikkeling door Gemeente en Groenveld Wonen**

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

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

De gemeente had voor de uitwerking een groot aantal stedenbouwkundige en programmatische randvoorwaarden opgesteld. Door Groenveld Wonen werden deze randvoorwaarden echter niet zondermeer overgenomen. Samen met de architect van de woningen gaat men vanaf eind 2001 de discussie met de ambtenaren van de gemeente aan. Daarbij gaat het er heftig aan toe. Vanuit de kant van de gemeente wordt vastgehouden aan de gedetailleerde uitwerking die ambtenaren voor ogen hebben. Groenveld Wonen en architect Klijn willen echter veel meer vrijheid om hun eigen visie en

kennis in het plan te kunnen verwerken. Tijdens het proces wordt op een aantal momenten teruggekoppeld naar het college van B&W om dekking te krijgen voor afwijkingen van de oorspronkelijke inzet van de gemeente. Eind maart 2002 is het plan klaar. In het managementoverleg van Groenveld Wonen wordt besproken dat men wel diverse concessies heeft moeten voor de koopwoningen: deze worden kleiner dan de corporatie in gedachten had.

### **Stilte, storm en pragmatische samenwerking**

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

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

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

Inhoudelijk heeft Groenveld Wonen na het in beeld komen van Van der Laan snel geschakeld. Men wist wat men aan het project wilde overhouden: 30 sociale huurwoningen en een ADL zorgunit zonder een onrendabele top. In onderlinge gesprekken tussen Groenveld Wonen en Van der Laan Projecten BV kon men snel tot overeenstemming komen. Tussen beide organisaties groeide snel het vertrouwen dat nodig was om goed te kunnen samenwerken. Daardoor kon de nare smaak van de manier waarop

men met elkaar aan tafel was gezet binnen enkele maanden worden weggespoeld. Evenals voor Groenveld Wonen was ook het doel van Van der Laan duidelijk. De projectontwikkelaar wilde de vaart in het project houden, een kwalitatief goede buurt neerzetten en men wilde uiteraard geld verdienen met het project. De doelstellingen van Groenveld Wonen en Van der Laan Projecten BV konden beide worden gerealiseerd. Afsproken werd dat Van der Laan als eerste verantwoordelijk zou worden voor het totale project. Groenveld Wonen zou dan de 30 sociale huurwoningen en ADL zorgunit turnkey opgeleverd krijgen tegen een prijs die gelijk zou zijn aan de bedrijfswaarde. In december van 2002 worden Van der Laan en Groenveld Wonen het samen eens. Het plan op hoofdlijnen wordt dan ingediend bij de gemeente. In essentie is er dan weinig veranderd aan het plan dat eerder al door Groenveld Wonen was ingediend. Wel zijn in het nieuwe plan de middeldure koopwoningen breder geworden en is het plandeel met de duurste woningen verder ingevuld.

### **Uitwerking, bouwvergunning en bouwfase**

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

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

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

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

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

### **Invulling van het ADL cluster**

In de tijd dat het plan als geheel verder werd uitgewerkt heeft Groenveld Wonen zich in samenwerking met de zorgpartner vooral beziggehouden met het verder invullen van het ADL cluster. De sociale huurwoningen en het ADL cluster worden gezamenlijk in één gebouw van 5 verdiepingen gerealiseerd. In de periode 2003/2004 is er een klankbordgroep met belangenorganisaties actief, die meepraat over de bouw. Door de gedetailleerde afspraken met de gemeente en de wettelijke eisen die vanuit het College Bouw Zorginstellingen (CBZ) worden gecontroleerd is er weinig ruimte om aan specifieke wensen van de belangenorganisaties tegemoet te komen. Desondanks wordt er wel veel over allerlei zaken gesproken. Een respondent wijst dat aan de cultuur van het Groenveldse bestuurlijke circuit. Men laat zich in het overlegcircuit weinig gelegen liggen aan regelgeving en andere invloed van buitenaf. Uiteindelijk moet uiteraard wel aan de regels worden voldaan. Bij de discussies met de klankbordgroep wordt ook de meerwaarde van de zorgpartner duidelijk. Zij is in staat om goed met de organisaties te communiceren en vragen over de zorg te vertalen naar wensen met betrekking tot het wonen.

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

### **Doelgroepbepaling: tussen stakeholders en regelgeving**

Naast de verdere invulling van het ADL cluster is ook de doelgroepbepaling van de 30 sociale huurwoningen een thema waar vooral Groenveld Wonen mee te maken had. Bij de toewijzing is een onderscheid te maken tussen de ADL woningen en de reguliere sociale huurwoningen.

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

Op de toewijzing van de overige sociale huurwoningen kan meer invloed worden uitgeoefend. Via een bijlage van de grondverkoopovereenkomst is in 2004 voor het Prinses Amaliagebouw de toewijzing

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

### **Oplevering: bouwers in de zorg**

De oplevering van het Prinses Amaliagebouw verliep vrijwel gelijktijdig met de oplevering van complex Beuckelaer. Net als bij de Beuckelaer speelde ook bij het Prinses Amaliagebouw de interne afstemming tussen de afdelingen Woondiensten en Projecten een belangrijke rol bij het in exploitatie nemen van de woningen. Ook hier speelden problemen met klachten die het gevolg waren van opleverfouten. Zowel de afdeling Woondiensten als de afdeling Projecten was als zelfstandige eenheid onvoldoende toegerust om dit op te lossen. In de samenwerking tussen beide afdelingen is men er ook niet in geslaagd om de klachten het hoofd te bieden. Net als bij de Beuckelaer ging het ook hier dus niet vlekkeloos (zie ook paragraaf 3.2). Wel moet daarbij worden opgemerkt dat er een aantal redenen waren waardoor de oplevering bij het Prinses Amaliagebouw wel iets beter verliep dan bij de Beuckelaer. In de eerste plaats speelde de goede samenwerking met Van der Laan Projecten BV en Laan Bouw een rol. Van der Laan leverde het gebouw turnkey op, hetgeen ook in een protocol van oplevering was uitgewerkt. Verder werden de reguliere huurwoningen aan jongeren verhuurd, die in vergelijking met ouderen als een makkelijkere doelgroep worden ervaren. Ook heeft de ingehuurd projectleider van Groenveld Wonen de afdeling Woondiensten al vroegtijdig bij het project betrokken. Daardoor was vooral de Servicedienst al goed ingevoerd in het gebouw op het moment dat het werd opgeleverd.

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

voorbeelden blijkt wederom de meerwaarde van de samenwerking tussen de corporatie en de zorginstelling.

## **Conclusies**

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

## **Conclusie Groenveld Wonen**

Op basis van de in dit hoofdstuk onderzochte concrete maatregelen kunnen we een aantal conclusies trekken over de implementatie van het voorraadbeleid bij Groenveld Wonen. Als eerste kunnen we concluderen dat de implementatie van strategisch voorraadbeleid complexer is dan verschillende procesmodellen (o.a. Hoogerwerf en Herweijer 1996; Noble 1999) doen vermoeden. Beleid en uitvoering lopen vaak door elkaar heen. De bij de implementatie betrokken organisaties blijken bovendien niet één ondeelbare eenheid te vormen, maar zijn opgebouwd uit vele actanten. Zo is de gemeente bijvoorbeeld onder andere opgebouwd uit de politieke koers van de gemeenteraad, partijleden, wet- en regelgeving, wethouders en ambtenaren. Deze complexiteit maakt het onmogelijk om één of enkele actanten als allesbepalend aan te wijzen. Uit de lange lijsten van belangrijke actoren en factoren uit andere implementatieonderzoeken (Fleuren, Wiefferink en Paulussen, 2002; en Peters, Harmsen, Laurant en Wensing, 2003) blijkt ook al hoe lastig dat is.

Omdat alle beïnvloedende actanten, voor zover die in het onderzoek boven water zijn gekomen, in de beschrijving al aan de orde zijn gekomen, beperk ik me hier tot het noemen van de meest belangrijke. Als eerste is dat het strategisch voorraadbeleid zelf. Het belang van deze actant komt niet zozeer voort uit de invloed die het beleid op de implementatie heeft, maar uit het doel van dit onderzoek om te kijken hoe de band tussen beleid en implementatie kan worden versterkt. Bij Groenveld Wonen blijkt dat het beleid vooral invloed heeft in de eerste fase van een project. Bij de projecten in Molenwijk is dat het meest duidelijk zichtbaar. De concrete maatregelen die worden voorgesteld zijn in hoofdlijnen ontworpen in de notitie over het voorraadbeleid uit 1999, en daarna in een specifieke beleidsnotitie op wijkniveau verder uitgewerkt. Bij de renovatie van het Beuckelaercomplex ligt dit gecompliceerder. In het strategisch voorraadbeleid zijn weliswaar de argumenten voor de renovatie verhelderd, het nadenken over de renovatie was al gedurende het opstellen van het meer algemene beleid begonnen. Bij het Prinses Amaliagebouw had het beleid invloed doordat het, deels impliciet, werd gebruikt als afwegingskader om wel of niet op de vraag van de gemeente in te gaan. Bij keuzes die gedurende de beschreven projecten zijn gemaakt speelt het oorspronkelijke voorraadbeleid minder een rol. De keuze voor jongeren als doelgroep van de reguliere appartementen in het Prinses Amaliagebouw lijkt zelfs in tegenspraak met het eerdere voorraadbeleid. De beslissing wordt echter wel ondersteund door nieuw demografisch onderzoek, de ligging van het complex en de wensen van stakeholders. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het belangrijk is om het voorraadbeleid up-to-date te houden. Dan kan het ook invloed uitoefenen in de latere fasen van het implementatieproces.

Naast het voorraadbeleid zijn er binnen de corporatie nog een aantal actanten die invloed op de implementatie uitoefenen. In de eerste plaats is dat de directeur die, vooral bij de voorbereiding van grote projecten, vrijwel alle externe contacten voor zijn rekening neemt. De drive en doorzettingsvermogen van de directeur is tijdens een aantal tegenvallers in het proces van belang geweest. Daarnaast is het ook van belang dat er ook op persoonlijk niveau een goede verstandhouding is tussen de directeur en de externe contacten. Dat levert soms problemen op bij de gemeente, maar kan ook positief werken zoals bij de samenwerking met Van der Laan projecten bij het Prinses Amaliagebouw. Ook de afdelingen Woondiensten en Projecten kunnen als actant worden beschouwd. De afstemming tussen deze twee bedrijfsonderdelen bleek van belang te zijn bij het opleveren van grote projecten. Verder zijn ook de woningen zelf een belangrijke actant. Met al hun kenmerken bepalen ze voor een groot deel de marges van de mogelijkheden voor het voorraadbeleid. Ook de omvang van de totale organisatie is van invloed. Doordat Groenveld Wonen een kleine organisatie is, zijn de lijnen op de werkvloer kort. Ook kan hierdoor de benodigde automatisering eenvoudig en flexibel gehouden worden. Verder betekent het dat medewerkers zich beperkt kunnen specialiseren, maar juist veel verschillende onderdelen van processen moeten vormgeven. Het mutatieproces steunt bijvoorbeeld voor het overgrote deel op één medewerker: het hoofd van de servicedienst.

De gemeente Groenveld neemt regelmatig een ander standpunt in dan de corporatie, en heeft bovendien de middelen om haar beleid te realiseren. Dat maakt dat de gemeente een belangrijke actant voor Groenveld Wonen bij het uitvoeren van haar voorraadbeleid. Zoals hierboven al geconcludeerd kan de gemeente echter niet als één ondeelbare organisatie worden opgevat. Uit de casestudie komen een aantal onderdelen van het actant-netwerk 'gemeente' naar voren. In de eerste plaats blijkt de visie op wonen in een groter geheel tussen gemeente en corporatie te verschillen. De gemeente in het algemeen en de GGP in het bijzonder hebben daarnaast een behoudende visie op stedenbouw, terwijl men bij de corporatie veel meer uitgaat van woonwensen die in woningmarktanalyses naar voren komen, en het benodigde draagvlak voor voorzieningen. Naast de politiek is ook de bouwregelgeving en het bijbehorende toezicht een belangrijke actant. Verder blijkt dat ook ambtenaren invloed hebben. In de wettelijke voorschriften blijkt namelijk vaak nog ruimte te zitten voor interpretatie. Dat bleek bijvoorbeeld, na lang praten en een bezoek op locatie, bij de regels voor daglichttoetreding. In andere gevallen was de interpretatie van ambtenaren echter veel strikter. Verder hebben ook belangengroepen en de karakters van hoofdrolspelers in het proces een belangrijke invloed.

Ook andere actanten, zoals de bewoners, omwonenden, zorg- en bouwteampartners, hebben soms invloed op het voorraadbeleid. Zo maakte de samenwerking met de zorgpartner het voor Groenveld Wonen mogelijk om invulling te geven aan de doelstellingen op het gebied van woningen voor ouderen. De genoemde actanten zijn echter nooit sterke tegenkrachten die het voorraadbeleid onmogelijk maken. Zorg- en bouwteampartners kunnen eventueel worden vervangen. Voor bouwteampartners geldt bovendien dat zij in de eerste plaats in opdracht van de corporatie werken. Met de zorgpartner zijn door Groenveld Wonen op bedrijfsniveau afspraken over samenwerking. Bij concrete projecten zijn beide organisaties daardoor vooral ondersteunend aan elkaars doelstellingen. Voor bewoners en omwonenden geldt dat zij te weinig middelen hebben om een beslissende stempel op de implementatie te kunnen drukken. De conclusie is dan ook dat actanten zoals de bewoners, omwonenden, zorg- en bouwteampartners weliswaar onmisbaar zijn bij de implementatie van het voorraadbeleid, maar geen tegenkrachten zijn geworden die de implementatie onmogelijk maakten.