



Architecture
and the
Built environment



Networks and Fault Lines

Understanding the role of housing associations in neighbourhood regeneration:
a network governance perspective

[Summary & Propositions](#)

Netwerken en Breuklijnen

De rol van woningcorporaties in de wijkaanpak:
een netwerkperspectief op besluitvormingsprocessen

[Samenvatting & Stellingen](#)

Gerard van Bortel

Networks and Fault Lines

Understanding the role of housing associations in
neighbourhood regeneration: a network governance perspective

Summary & Propositions

Netwerken en Breuklijnen

De rol van woningcorporaties in de wijkaanpak:
een netwerkperspectief op besluitvormingsprocessen

Samenvatting & Stellingen

Gerard van Bortel

*Delft University of Technology, Faculty of Architecture and the Built Environment,
OTB - Research for the built environment*



abe.tudelft.nl

Design: Sirene Ontwerpers, Rotterdam

Cover image: 'Bird Houses', See-ming Lee

ISBN: 978-1523876037

© 2016 Gerard van Bortel

All rights reserved. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without written permission from the author.

Networks and Fault Lines

Understanding the role of housing associations in
neighbourhood regeneration: a network governance perspective

Summary & Propositions / Samenvatting & Stellingen

Samenvatting en stellingen behorende bij het proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft
op gezag van de Rector Magnificus prof ir. K.Ch.A.M. Luyben
Voorzitter van het College voor Promoties,
In het openbaar te verdedigen op
4 Maart 2016

Door
Gerard Antonie VAN BORTEL
Doctorandus in de bedrijfswetenschappen
Open Universiteit, Heerlen
Geboren te Breda

Composition of the doctoral committee:

Rector Magnificus	Chairman
Prof. dr. ir. M.G. Elsinga	Delft University of Technology
Prof. dr. P.J. Boelhouwer	Delft University of Technology
Prof. D. Mullins	University of Birmingham
Independent members:	
Prof. B. Bengtsson	Uppsala University, Sweden
Prof. dr. E. Van Bueren	Delft University of Technology
Prof. dr. E-H. Klijn	Erasmus Universiteit, Rotterdam
Prof. dr. M. Oxley	Montfort University Leicester, UK
Prof. dr. ir. V.G. Gruis	Delft University of Technology, reserve member

In memory of my father ... again

Contents

Preface 9

Propositions 13

Stellingen 15

Summary 17

Samenvatting 25

Contact 43

Preface

My time, the rank I attain, my outward appearance — all of these are secondary. For a runner like me, what's really important is reaching the goal I set for myself, under my own power. I give everything I have, endure what needs enduring, and am able, in my own way, to be satisfied.

Haruki Murakami, 2009, p. 173¹

Running a marathon and doing a PhD

In November 2011, I ran the New York City Marathon in 4 hours and 47 minutes. In 2016, I hope to defend my PhD dissertation, after roughly ten years of contemplating, interviewing, analysing, writing, omitting, and editing. The similarity between the two events is that in both instances it took me quite some time to finish the job. Maybe this is an awkward way to start a preface to a PhD, but there are many parallels to draw between running a marathon and doing a PhD—parallels that I want to use to reflect on my academic 'journey' that has resulted in this thesis.

Finishing a marathon can be seen as a symbol of perseverance, but it can also be a symbol of needless suffering. You do need to be a bit crazy to run a marathon, and the same goes for writing a PhD thesis, especially when you do it—like I did—in part-time, parallel to work, family, and the countless other things that constitute life.

Crossing bridges

The New York City Marathon is known for its millions of exuberant spectators, and 2011 was no exception. In many places, spectators lined the streets in large numbers yelling "looking good!" and "almost there!"—regardless of the distance to the finish line. Less well-known are the quiet stretches along the route with very few spectators. The bridges connecting the New York boroughs are especially infamous. These artificial 'hills' can suck the life out of you. My PhD had several 'bridge' moments, periods of desperation when I made little progress and my research seemed to be 'walking in circles', and moments when finding a healthy balance between study, work, and family seemed utterly hopeless.

1

Murakami, H. (2009). *What I talk about when I talk about running*. London: Vintage Books

Meeting inspiring people

Running a marathon is like a series of super-short speed-dates with fellow-runners and people along the route. Likewise, I have met many interesting people during my PhD research, too many to mention actually. At the peril of omitting people, I do want to name a few individuals who inspired me by their commitment to improve the quality of living in vulnerable neighbourhoods.

I want to express my gratitude to housing association De Huismeesters in Groningen, especially to Stein van Berkel, Peter Hillenga and Henk Zaagman. I want to thank the Groningen municipality officers Kees van der Helm, Chris Niemeijer and Liesbeth van de Wetering; community representatives in De Hoogte Evert Bosscher and Alex Spanjer and community support officers Hennie van Beek and Carina de Witte. I also want to thank the programme managers involved in developing and implementing the regeneration plans for De Hoogte: Ron Jeukens and Henk Boldewijn, and former Groningen local authority officers René de Jong and Gerard Tollner.

In Birmingham my appreciation goes to housing association Midland Heart, and especially to Jo Burrill, Mary Jane Gunn, Martin Hall, Baggi Mattu, Tom Murtha, Ashok Patel and Gail Walters; to the Birmingham City Council officers Deborah Burke, Mark English, and the Lozells neighbourhood managers Kate Foley and Gillian Loyd. A special word of thanks to the following members of the Lozells community: Saaed Saidul Haque, Sister Helen Ryan and Birmingham City Councillor Waseem Zaffar.

Receiving support

Writing this thesis was not just ‘a marathon’ for me; very probably, it was also a rather long-winded endeavour for my daily PhD supervisor Marja Elsinga and supervisors Peter Boelhouwer and David Mullins. I want to thank them for their support, for sharing their knowledge and insights, for their inspiring and critical remarks, and last but not least, for their patience. Shortly after starting my PhD, Marja Elsinga gave me the opportunity to start as a housing researcher at TU Delft. This combined the best of two worlds for me: the relevance of working in the social housing sector, and the reflection provided by my work as a housing researcher. Thank you Marja!

A special word of thanks to my lovely wife and lifelong partner (Neeltje) who supported my quest to complete this PhD with unwavering confidence that I could—and would—finish the job. She is now looking forward to the oceans of time her husband will have (probably not), and is grateful for providing her with an ironclad reason to buy a new outfit for the PhD defence ceremony. My thoughts also go to my son Gideon (17) and my daughter Emma (15); they have known their father longer with than without ‘his PhD’. I also want to thank my mother-in-law, Lidi Reijnders, who meticulously

proofread my Dutch language summary and checked if all the jargon words I used actually appeared in the Van Dale dictionary—luckily, most of them did. Véro Crickx of Sirene Ontwerpers was incredibly supportive and fast in getting my PhD and this summary printed.

While doing my PhD, I also found support in the example of others: individuals that made a difference by supporting vulnerable people and places. I have honoured some of these inspiring individuals -my 'housing heroes' - by including one of their quotes on the pages that separate the different parts of this thesis.

Crossing fault lines

Bridges, real or metaphorical, are not only difficult to conquer in marathons and PhDs; they are also formidable obstacles between organisations and people. Sometimes even the 'bridges' are missing. My 25 years in social housing—as a practitioner, consultant, researcher, lecturer, supervisory board member, and performance auditor—have strengthened my conviction that housing associations can contribute to the quality of life in vulnerable neighbourhoods. They can do so by helping cross the fault lines between organisations and local communities. Housing associations can make the difference—if they want to. I hope that this thesis will make a modest contribution towards achieving that aim.

Metaphors only go so far, and this is where the parallel between marathons and PhDs ends: I will certainly not do another PhD, but another marathon? Maybe.

Gerard van Bortel
January 2016

Propositions

- 1 Governance networks have not replaced government hierarchies in neighbourhood regeneration, but function in their shadow (this thesis, chapter 2).
- 2 It is the organizational scope rather than the scale of housing associations that is relevant for their performance in neighbourhood regeneration (this thesis, chapter 3).
- 3 Neighbourhood regeneration governance calls for strengthening the streetlevel role of residents, not for a place in the “boardrooms” of housing associations (this thesis, chapter 4)
- 4 The key of place leadership by housing associations is determining when to lead, when to support and when to follow, but retreat is never an option (this thesis, chapter 6).
- 5 The Participation Society agenda compels institutions to regard citizens (and residents) as full members of governance networks (this thesis, chapter 7).
- 6 The only shortcoming of academic research is, that humans perform it.
- 7 Neighbourhood regeneration is a like ‘marathon’, not a ‘sprint’ that includes writing a PhD thesis on the subject
- 8 Housing associations have a unique position to bridge the divide between system institutions and the lifeworld of residents in deprived communities (this thesis, chapter 8).
- 9 Providing affordable housing is not an end but a means of housing associations to support vulnerable people and places (this thesis).
- 10 In 50 years, all housing associations will be neighbourhood-focused, or they will not be. (this thesis, chapter 8).

Gerard van Bortel

These propositions are considered opposable and defensible and as such have been approved by the supervisors prof. dr. ir. M.G. Elsinga, prof. dr. P.J. Boelhouwer and prof. D. Mullins.

Stellingen

- 1 In de wijkaanpak hebben governance netwerken overheidshiërarchieën niet vervangen, maar functioneren zij in hun schaduw (dit proefschrift, hoofdstuk 2).
- 2 Voor de rol van woningcorporaties in de wijkaanpak is de scope en focus van de organisatie belangrijker dan de omvang (dit proefschrift, hoofdstuk 3).
- 3 Besluitvorming in de wijkaanpak vraagt om versterking van de rol van bewoners in hun buurt, niet om een plekje in de 'boardrooms' van woningcorporaties (dit proefschrift, hoofdstuk 4).
- 4 De essentie van de rol van woningcorporaties in de wijkaanpak is te kiezen tussen leiden, ondersteunen of volgen, maar terugtrekken is nooit een optie (dit proefschrift, hoofdstuk 6).
- 5 De participatiesamenleving dwingt instituties om burgers te beschouwen als volwaardig lid van governance netwerken (dit proefschrift, hoofdstuk 7).
- 6 De enige tekortkoming van de wetenschap is, dat zij wordt beoefend door mensen.
- 7 De wijkaanpak lijkt meer op een marathon dan op een sprint ... inclusief het schrijven van een proefschrift over het onderwerp.
- 8 Woningcorporaties hebben een unieke positie om in achterstandswijken de brug te slaan tussen de instituties en de leefwereld van bewoners (dit proefschrift, hoofdstuk 8).
- 9 Zorgen voor betaalbaar wonen is niet het doel, maar het middel van woningcorporaties om kwetsbare personen en wijken te ondersteunen (dit proefschrift).
- 10 Over 50 jaar, zullen alle woningcorporaties gericht zijn op wijken, of zij zullen niet zijn (dit proefschrift, hoofdstuk 8).

Gerard van Bortel

Deze stellingen worden oponeerbaar en verdedigbaar geacht en zijn als zodanig goedgekeurd door de (co) promotoren prof. dr. ir. M.G. Elsinga, prof. dr. P.J. Boelhouwer en prof. D. Mullins.

Summary

Networks and Fault Lines

*Understanding the role of housing associations in neighbourhood regeneration:
a network governance perspective*

PhD Thesis / Gerard van Bortel / TU Delft / 2016

1 The changing role of housing associations in neighbourhood regeneration

This study aims to increase our understanding of the role of social housing organisations in neighbourhood regeneration governance networks, in order to enhance the performance and outcomes of these networks. Our understanding of how governance networks work is still limited, especially concerning the role of non-state actors like housing associations. Hierarchical government steering is increasingly mixed with market mechanisms and networked forms of decision-making. These shifts in governance often result in more complex decision-making that can easily lead to deadlocks, low-quality outcomes and ambiguous anchorage of democratic principles.

Neighbourhood regeneration takes place in rather exceptional governance networks. The organisations involved, and the problems at hand, are place-based. Actors, like housing associations, local authorities and community organisations, are more or less 'locked' into the regeneration network and need to collaborate in order to solve the problems. The complexity of neighbourhood renewal processes is often very high, due to the large number of actors involved, and the combination of insufficient housing quality, lack of affordability and supply, along with social and economic problems that need to be addressed.

Housing associations focus on the delivery of affordable decent quality housing; but, in many countries—like the Netherlands and England—these organisations also have an important role in neighbourhood regeneration. Housing associations are non-profit organisations that provide housing for low and moderate-income households. They operate largely autonomously from the government, although they are often strongly regulated and dependent on government subsidies. Housing associations in England and the Netherlands share many organisational characteristics and hybrid third-sector values emerging from the need to balance social and economic objectives. They have largely similar tasks and responsibilities, but work in very divergent contexts.

This study devotes careful attention to the contingencies of time and place of decision-making in order to regenerate insights that are also relevant outside the case-study areas. Therefore, this study places Dutch and English housing associations in their respective political economies, welfare regimes and rental housing systems. The study also highlights the ambiguous position—between state, market, and society—of housing associations

Neighbourhood regeneration evolved from slum clearance and complete area redevelopment in the 1950s and 1960s, towards more integral place-based approaches—in the 1970s and 1980s—with a stronger emphasis on improving the existing housing stock and involving local communities. The nature of the involvement of housing associations in neighbourhood regeneration has changed over time in response to government policies, public opinion, their own strategies, and the strategies of their umbrella organisations. In both England and the Netherlands, their increasingly prominent role—especially after the start of the new millennium—was driven by pressures on housing associations to take a leading role in neighbourhood regeneration.

2 A governance network perspective on neighbourhood regeneration

The emergence of the ‘network society’ has led to a fragmentation of power and resources. This fragmentation has led to increased interdependence of actors; public, private and community actors need to collaborate to solve problems. This study uses a governance network approach to explore the complexity and uncertainties involved in neighbourhood regeneration decision-making. The study explores five interrelated questions [see Chapter 1, §1.2], each related to a component of a theoretical framework on decision-making in a network setting. These questions involve context, networks, actors, processes and outcomes.

In order to answer the research questions, a qualitative, comparative, longitudinal exploration based on a case study methodology, was conducted. To ensure that comparable cases were explored, similar ‘focal actors’ were chosen (i.e. housing associations), as well as similar ‘policy outputs’ as starting points for the study (i.e. the drafting of neighbourhood regeneration plans). Based on these criteria, housing association Midland Heart, and the neighbourhood Lozells in North/West Birmingham, was selected as the English case study. In the Netherlands, housing association De Huismeesters, and De Hoogte, a neighbourhood in Groningen, were selected. Personal accounts have been an important data source for this study; 70 interviews with 45 different individuals were conducted between 2007 and 2014 in Groningen, and Birmingham. In addition, for the case study in The Hague (Chapter 5), around 25 interviews were conducted in 2004. That chapter was a first introduction to the explanatory capabilities of the network governance perspective.

3 Research results

The introductory chapter explores contextual factors—such as economic, social and political developments—that affect the role of housing associations in neighbourhood regeneration. Chapters 3 through 7 contain sections which describe the context relevant to that specific chapter. Chapter 8 is more reflective in nature and discusses the impact of post-crisis ‘Big Society’ (UK), and Participation Society (NL) government policies, as contingency factors for the role of housing associations in relation to local communities. Finally, Chapter 9 brings all the components of the theoretical framework together and especially reflects on the significant impact of contextual developments on the role played by housing associations in neighbourhood regeneration decision-making, and delivery. This research also highlighted the strong network relationships between housing associations and local authorities, but also revealed the often troublesome interactions between housing associations and residents. The title of this thesis: “Networks and Fault lines” is intended to reflect this.

This research took place in a period of unexpectedly dynamic economic, social and political developments, i.e. the global financial crisis, the housing-market downturn, government austerity, and a more restricted interpretation of the state’s role in delivering welfare services. The impacts of these developments varied across the two cases. The Dutch housing association proved more resilient to contextual developments than its English counterpart; especially its ability to continue the neighbourhood investment programme. National government funding was less important to the Dutch housing association: the organisation already had access to neighbourhood regeneration investment resources. Other contextual factors, such as the characteristics of the national political economies, welfare and housing systems, indirectly affected the role played by housing associations. These factors mainly influenced the characteristics of the governance networks and the decision-making processes within these networks.

Explored through the networks component are the characteristics of the governance networks that housing associations participate in: interdependencies, strength of network relations, and the nature of the coordination mechanisms that underline decision-making. The key concepts to exploring networks are introduced in Chapter 2, and further developed in Chapters 3, 5 and 7. We found high levels of uncertainty, generated by the variety of, and the interdependencies between, actors, the closed-mindedness of actors to the arguments of other parties, and the changes in composition of the governance network. For example, the research found substantial cross-national differences, and indications that network characteristics change and fluctuate over time. In contrast to the situation in Groningen, the dependency of the Birmingham network on external government funding negatively affected the stability and the performance of that network. In Groningen, top-down government intervention also negatively affected the stability of the network, but for other reasons.

The, short-lived, abundance of resources for regeneration led to such a high number of new actors, issues, goals and decision-making arenas that the governance network was unable to function properly for some time. The network actors increased the complexity of policy games of their own volition. Sometimes, this was induced by the national government, when local network actors responded to steering instruments such as government subsidies. This led to more network complexity and dynamics in the form of new goals, network actors and decision-making arenas.

The third research component—the actors— explored the perceptions and objectives of housing associations, and other key network actors concerning neighbourhood regeneration investments and activities. Housing associations in both case-study areas took a prominent role in neighbourhood regeneration activities, and collaborated closely with local authority departments in drafting regeneration plans. The housing associations regarded improving the quality and variety of the local housing stock as an important element in creating a more mixed community, and retaining and attracting more affluent households. The local authorities supported this predominantly long-term ambition. Residents were more concerned with tackling short-term liveability issues, such as anti-social behaviour, crime and litter.

The role of housing associations changed during the 2007-2014 fieldwork period. From occupying a leading role in the regeneration process—in partnership with the local authority—at the start of the exploration in 2007, this role transformed into a more facilitating and supporting role. This appears to have been brought about by two related factors: a serious decline in available regeneration resources, and an increased emphasis on the responsibilities of individual residents and local communities under the influence of the Participation Society agenda, in the Netherlands, and the Localism agenda in England.

Residents and private-sector organisations were rarely directly involved in regeneration decision-making. With a little hindsight, one could formulate the contention that these actors were not fully represented in the governance network because the incumbent network actors (i.e. the housing associations and local authorities) chose the devil they knew. They opted for state involvement to acquire investment resources, rather than facing the uncertainties that would have resulted from expanding the network to include residents and private-sector organisations as full and mature network actors.

Decision-making processes constitute the fourth component of this study. It explored the decision-making interactions inside the neighbourhood regeneration networks, with a special focus on the interaction strategies used by housing associations. This study found that housing associations in the Groningen and Birmingham cases had a prominent and often leading role in the policy arenas where regeneration policies were developed. National governments in both countries had a strong impact on how these

processes evolved, leveraged by the alluring investment resources offered by national regeneration programmes, and the preconditions accompanying these resources.

Decision-making took place in arenas that almost exclusively consisted of housing association and local authority professionals. Residents were largely given a consumerist role in the process: their views on neighbourhood needs were collected through various instruments to involve residents, such as surveys and street interviews. Their views were, implicitly, taken into account in the decision-making. Residents were most often not part of these processes and not involved in the development of regeneration investments plans. Not all decision-making arenas were closed to residents. The housing associations in both case-study areas did involve residents as co-decision-makers in more 'hands-on' neighbourhood issues such as improving play-areas, tackling garbage and litter problems.

Decision-making conflicts and deadlocks were rather limited in the investigated governance networks. There was a strong impetus for the housing associations and the local authorities to reach agreements: no consensus would very likely mean no national government funding. Housing associations and local authorities used rather traditional instruments to facilitate decision-making, such as limiting the number of actors involved, and enforcing strict time constraints on decision-making processes.

Outcomes are the fifth and last component of this study. In this component we explored how the network—and housing associations in particular—contributed to decision-making and neighbourhood regeneration outcomes. It is evident that the housing associations in the case-study areas contributed significantly to neighbourhood regeneration activities, not only because they channelled considerable investments into the areas, but also due to their strong network relations and frequent interactions with government agencies and local communities. The actions of network actors have improved the quality of some parts of the housing stock. Joint projects have been delivered to improve the public realm and contribute to neighbourhood safety.

The research found that actors used very divergent process, input, output and outcome yardsticks to measure success, ranging from the number of projects and activities started, to the amount of money spent, the increase in resident satisfaction, the number of decision-making conflicts overcome, and the improvement achieved in quality-of-life indicators. These yardsticks changed over time and varied from actor to actor. This demonstrated how fluid the assessment of regeneration outcomes can be. New rounds of decision-making, as well as new network actors, led to a review of old decisions, sometimes with a different assessment of the outcomes achieved.

4 Challenges for governance network approaches

The governance network perspective has supported the exploration of the role played by housing associations in neighbourhood regeneration decision-making. It has increased our understanding of the complexity and the uncertainties involved in networked forms of decision-making. Governance network theory helped us identify instruments and strategies used by housing associations and local authorities to support regeneration decision-making. The governance network perspective is a rather new academic discipline that can be further developed. This study contributed to this development by addressing some issues and challenges; firstly, the role of residents in decision-making arenas, and secondly, the assessment of governance network outcomes.

The theoretical and methodological implications of residents as neighbourhood regeneration co-producers

Policy-makers expect a more active role of residents and local communities in the co-production of neighbourhood regeneration. This more inclusive approach may contribute to the quality and legitimacy of decisions made in governance networks, but the efficiency of decision-making will most probably not benefit. The trade-off between efficiency and legitimacy that arises from increased resident involvement is a challenge that calls for the further development of the governance network theory. This research suggests several avenues that could be followed to address this challenge. Firstly, a more extensive use of Habermas's Theory of Communicative Action, as explored in Chapter 8, might be undertaken to supplement the governance network theory. Secondly, more use could be made of the body of knowledge and theories developed in England during the New Labour government (1997-2010), which was often explicitly concerned with networks that linked governments with citizens and local communities [see Chapter 9].

The assessment of governance network outcomes

Co-production of neighbourhood regeneration can lead to more democratic and inclusive approaches to decision-making. This is likely to result in better outcomes, but not necessarily in greater consensus among the actors involved. Within network governance approaches, there is a tendency to define satisfactory outcomes as those that enjoy the greatest joint support of the actors involved in the process. More inclusive approaches, which engage a wider range of actors, might appear to be less successful as the benchmark of satisfaction is raised to include a wider range of preferences and experiences. Therefore, we need a more refined assessment of outcomes produced by increasingly heterogeneous networks.

Governance network approaches could develop methods – or develop connections with other theories and methodologies – that help evaluate the success of governance networks by combining substantive regeneration outcomes, actor and stakeholder satisfaction, and network learning. Preventing ‘cherry picking’ in the use of assessment yardsticks is essential, given the disinclination of actors to closely scrutinise the outcomes produced by governance networks (as found in this research). Further development of network governance approaches may increase our understanding of how actors construct the yardsticks to evaluate success, and provide tools to facilitate a more comprehensive assessment of network outcomes [See chapter 9].

5 Housing associations as champions of networks in vulnerable neighbourhoods

This research demonstrated that housing associations can play an important stabilising and cohesion-enhancing role in neighbourhood regeneration networks. Their interests are vested in the value of the local housing stock, and this financial incentive secures some level of commitment to vulnerable neighbourhoods. Their hybrid characteristics enable housing associations to collaborate with community, market and government organisations. Moreover, their professional capabilities and their relatively-easy access to resources allow them to champion neighbourhood needs, in cases where communities lack the capacity or cohesiveness to champion their own.

Using the leeway that housing associations have, as a hybrid organisation, is an extremely delicate exercise. They should seek a balance between the very different and variable expectations of the outside world. This balancing act is only attainable when housing associations can combine proficiency in network management, with increased accountability. Each neighbourhood is different, and housing associations should take a role that is appropriate to each neighbourhood. To do this, they should increase their knowledge of the neighbourhood challenges and assess the capabilities of residents and the local community to address these problems. Housing associations can support the development of governance networks to address these problems by helping craft networks in such a way that they include all relevant parties, and by providing small but stable funding to support network development and by improving accountability in decision-making processes.

There are strong arguments for housing associations to take a central role in neighbourhood regeneration. Housing associations are among the most prominent frontline agencies supporting vulnerable people and places. Through their housing stock, they are literally ‘anchored’ in the most deprived communities. Housing associations should not become the ‘jack-of-all-trades’ in neighbourhood regeneration, but can help develop, nurture and maintain well-functioning and stable regeneration networks which vulnerable neighbourhoods need. Housing associations can be the long-haul champion that neighbourhoods and local communities need.

Samenvatting

Netwerken en Breuklijnen

*De rol van woningcorporaties in de wijkaanpak:
een netwerkperspectief op besluitvormingsprocessen*

Proefschrift / Gerard van Bortel / TU Delft / 2016

1 Probleemstelling en onderzoeksdoel

Maatschappelijke ontwikkelingen en veranderend overheidsbeleid hebben grote invloed gehad op de manier waarop de nationale overheid betrokken is bij betaalbaar wonen en leefbare wijken. Hiërarchische overheidssturing in deze domeinen is in de afgelopen decennia steeds meer vermengd met marktwerking en besluitvorming in netwerken van onderling afhankelijke actoren. Dit heeft invloed gehad op besluitvormingsprocessen. De verscheidenheid aan actoren heeft besluitvorming er niet gemakkelijker op gemaakt. Ons begrip van dergelijke besluitvormingsprocessen is nog volop in ontwikkeling. Dit onderzoek richt zich op de rol van woningcorporaties in de verbetering van kwetsbare wijken; gebieden die veelal worden gekenmerkt door een concentratie van huishoudens met een laag inkomen, een opeenstapeling van sociale en economische problemen en ontoereikende kwaliteit en variëteit van woningen, openbare ruimte en wijkvoorzieningen.

Wonen en de wijkaanpak vormen een vruchtbaar terrein voor onderzoek naar complexe besluitvormingsprocessen. Wonen wordt door velen beschouwd als de 'wankelende pijler van de welvaartsstaat' (Torgersen, 1987, p.116), vanwege de ingewikkelde relatie tussen wonen als consumptiegoed, waar marktwerking zoveel mogelijk zijn gang moet gaan, en wonen als een zaak van publiek belang, waar de overheid een rol heeft. Wonen is ook een typisch voorbeeld van de manier waarop de levering van publieke diensten wordt georganiseerd in een postmoderne welvaartsstaat: namelijk met een sterke rol voor organisaties die geen onderdeel zijn van de overheid, zoals marktpartijen en organisaties in het maatschappelijk middenveld. Woningcorporaties zijn er een sprekend voorbeeld van. Het zijn relatief autonome not-for-profit organisaties die publieke diensten leveren. Zij dragen zorg voor betaalbare woningen en het bijdragen aan leefbare buurten. De spanning tussen markt en overheid zorgt in de wijkaanpak voor complexe dilemma's als het gaat om de rol van woningcorporaties. Mogen corporaties bijvoorbeeld koopwoningen en duurdere huurwoningen in

aandachtswijken bouwen? Hebben corporaties een rol in het zorgdragen van publieke voorzieningen zoals scholen en buurthuizen? Wat is de rol van corporatie in de Participatiesamenleving? Het antwoord op die vragen is in 2015, het jaar dat dit promotieonderzoek werd afgerond, veelal anders dan in 2005, het jaar waarop het veldwerk voor dit onderzoek startte.

Sociale verhuurders hebben de afgelopen 20 jaar een belangrijke rol in de wijkvernieuwing gehad; veelal in de vorm van een mix van sociale, economische en fysieke interventies om de leefomstandigheden en de woningmarktpositie van achtergestelde wijken te verbeteren. Wat besluitvormingsprocessen in de wijkaanpak extra bijzonder maakt, is het gebrek aan vrijblijvendheid: woningcorporaties en bewoners kunnen zich niet onttrekken aan de problemen in kwetsbare wijken.

Onderzoeksdoel

Dit onderzoek wil de kennis vergroten over de rol van woningcorporaties in besluitvormingsprocessen over de wijkaanpak en wil verkennen hoe die rol wordt beïnvloed door de beleidscontext waarin woningcorporaties opereren in Nederland en Engeland. Een beter begrip van de rol van woningcorporaties in de wijkvernieuwing kan bijdragen aan beter presterende beleidsnetwerken.

2 Theoretisch kader

Om het bovengenoemde onderzoeksdoel te realiseren is een theoretisch raamwerk ontwikkeld dat inzicht biedt in de maatschappelijke positie van woningcorporaties en in de historische ontwikkeling van hun rol in de stedelijke vernieuwing. Bovendien bevat dit raamwerk de elementen die nodig zijn om complexe besluitvormingsprocessen in het publieke domein beter te begrijpen. Deze elementen zijn hieronder samengevat.

De maatschappelijke positie van woningcorporaties in Engeland en Nederland: verschillen en overeenkomsten

Dit onderzoek richt zich op Engelse 'housing associations' en Nederlandse woningcorporaties. Deze organisaties werken in uiteenlopende maatschappelijke contexten. Engeland wordt traditioneel omschreven als een liberale markteconomie met een beperkte welvaartsstaat. De Nederlandse economie wordt gezien als meer gericht op onderlinge afstemming tussen partijen en minder op volledig vrije marktwerking (Hall & Soskice, 2001). Ook de huurmarkt in beide landen is verschillend (Kemeny, 1995). Housing associations in Engeland hebben lange tijd gefunctioneerd in een duaal stelsel waarin de aanbieders van sociale huurwoningen zwaar werden gereguleerd en sociale huurwoningen stevig gesubsidieerd, dit in tegenstelling tot de vrijwel niet gereguleerde

private huursector. De huurmarkt in Nederland had traditioneel een meer unitair karakter en werd gekenmerkt door een sociale huursector die toegankelijk was voor een brede doelgroep, sociale verhuurders die beschikten over een grote mate van autonomie en open concurrentie tussen de sociale en commerciële huursector.

Die situatie is gedurende het veldwerk voor dit onderzoek ingrijpend veranderd. Engelse housing associations zijn zich steeds meer gaan richten op woningen voor huishoudens met een wat hoger inkomen; de overheid heeft dat mogelijk gemaakt door aanpassing van wet- en regelgeving en de introductie van subsidieprogramma's voor 'affordable housing'. In Nederland is sprake van een tegenovergestelde ontwikkeling. De sociale huursector is sinds 2010 door regelgeving steeds meer afgezonderd van de rest van de huurmarkt. De autonomie van woningcorporaties is aanzienlijk beperkt door een sterkere sturing van lokale overheid en huurders en door afroeping van het vermogen door middel van een verhuurdersheffing. Er zijn veel aanwijzingen dat de maatschappelijke context van sociale verhuurders in beide landen naar elkaar is toegroeid en dat Engelse woningcorporaties op dit moment zelfs meer bewegingsvrijheid hebben dan hun Nederlandse collega's.

De rol van woningcorporaties in de wijkaanpak is in de loop van de tijd veranderd onder invloed van overheidsbeleid, de publieke opinie, de eigen strategieën en die van hun koepelorganisaties. De aard van wijkvernieuwing evolueerde van krotopruijing en het herontwikkelen van complete gebieden, naar een integrale aanpak van wijken. In beide landen was er sterke druk op woningcorporaties om een meer prominente rol in de verbetering van wijken op zich te nemen. Naast investeringen in de verbetering en de bouw van woningen, nemen Engelse housing associations ook veel sociale activiteiten voor hun rekening, zoals het leveren van diensten op het gebied van welzijn, zorg en training voor huurders. Vaak doen ze dat niet met eigen geld, maar met overheidssubsidies of steun van charitatieve organisaties zoals de National Lottery. Nederlandse corporaties werken vrijwel uitsluitend met eigen middelen en blijven dicht bij hun kernactiviteit, zoals het 'schoon, heel en veilig' houden van de woonomgeving. Waar Engelse collega's vaak een belangrijke rol hebben bij het leveren van activiteiten op het gebied van zorg, welzijn en werk, beperken Nederlandse corporaties zich vaak tot de rol van investeerder in maatschappelijk vastgoed (zoals buurtcentra en scholen) en sponsor van leefbaarheidsactiviteiten. Op een enkele uitzondering na, leveren Nederlandse corporaties meestal niet de zorg- en welzijnsdiensten. De nieuwe Woningwet, ingevoerd in juli 2015, legt overigens ernstige beperkingen op aan de mogelijkheden van corporaties om buiten hun kerntaken nog iets te doen voor wijken.

Begrijpen en beïnvloeden van complexe besluitvormingsprocessen

Woningcorporaties functioneren tussen overheid, markt en samenleving. Hun positie is ambigue en hybride doordat zij doorlopend een balans moeten zoeken tussen uiteenlopende en veranderende verwachtingen en belangen. De hybriditeit

waarmee woningcorporaties te maken hebben is de afgelopen jaren wel van karakter veranderd. Waar corporaties in het verleden zich vrij gemakkelijk konden bewegen in het maatschappelijk middenveld tussen markt, staat en samenleving, is het speelveld voor corporaties nu meer afgebakend. In plaats van activiteiten verrichten die tot het domein van de overheid of de markt behoren, moeten corporaties zich vaker afvragen of, en hoe, zij een rol kunnen spelen in de wijkaanpak. Vaak zal het antwoord zijn dat het niet meer tot de kerntaak van corporaties behoort. Zij zijn meer dan in het verleden afhankelijk van anderen. Dat vergt veel van de mogelijkheden om samen te werken met anderen. Samenwerken in netwerken is onmisbaar om de benodigde middelen en legitimiteit te verkrijgen en om het gedrag van anderen te beïnvloeden.

De externe hybriditeit van netwerken in de wijkaanpak neemt toe; meer, en meer verschillende, actoren zijn nodig om problemen op te lossen. Zij hebben niet langer de bewegingsvrijheid om sociale en commerciële activiteiten te combineren. De interne hybriditeit van corporaties neemt af en verplaatst zich naar buiten. Corporaties moeten sociale (DAEB) en commerciële activiteiten strikt van elkaar scheiden, in ieder geval administratief en soms zelfs juridisch. In plaats van een hybride bedrijfsvoering wordt het eerder een gecompartmenteerd bedrijf.

Het oplossen van complexe vraagstukken, zeker de problemen in kwetsbare buurten, vraagt om de inbreng van veel verschillende actoren (Bengtsson, 2009; Priemus, 2004). Dit is niet een fenomeen dat alleen woningcorporaties raakt, maar is onderdeel van onze moderne netwerksamenleving waarbij onderlinge afhankelijkheden steeds groter worden (Castells, 1996; Frissen, 2002) en overheden steeds meer naar de achtergrond verdwijnen, maar niet noodzakelijkerwijs minder invloed hebben. Er bestaat onder onderzoekers geen overeenstemming over de machtsverhoudingen tussen de actoren in die netwerksamenleving en dus ook niet over de coördinatiemechanismen die de drijvende kracht vormen achter besluitvormingsprocessen. Is er werkelijk sprake van horizontale netwerken met weinig verschil in macht of invloed (Koppenjan en Klijn, 2004), of is de overheid nog steeds de machtigste partij maar weet zij die invloed slimmer te verpakken (Davies, 2011)?

De (machts)verhoudingen en afhankelijkheidsrelaties tussen actoren in beleidsnetwerken kunnen zeer verschillend zijn. Dat geldt ook voor het doel en de structuur van netwerken (Brown en Keast, 2003; Keast, Mandel en Brown, 2007). Netwerken kunnen variëren van losse, kortdurende en vrijblijvende verbindingen tussen actoren tot met sterke, langdurige en structureel verankerde verbindingen tussen actoren.

Dit onderzoek werkt vanuit de aanname dat coördinatiemechanismen, zoals overheidshiërarchieën, marktwerking en netwerksturing, hooguit conceptueel van elkaar te onderscheiden zijn, maar in de praktijk met elkaar zijn verstrengeld en voorkomen in verschillende combinaties (Swyngedouw, 2005; Jessop, 2002; Bradach

& Eccles, 1989). Dit onderzoek gebruikt theorieën over beleidsnetwerken ('governance networks') om de rol van woningcorporaties in complexe besluitvormingsprocessen beter te begrijpen. De kracht van deze benadering ligt in het besef dat besluitvormingsprocessen vier specifieke kenmerken hebben. Ze zijn doordeesemd met 'bounded rationality' (Simon, 1955), ze verlopen veelal rommelig (Lindblom, 1959), zijn complex (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) en onzeker (Koppenjan en Klijn, 2004).

Gelijktijdig met het terugtrekken van de overheid wordt van burgers een steeds actievere rol verwacht in het bijdragen aan leefbare buurten en het verbeteren van hun eigen sociaal/economische positie. Van *consumenten* moeten burgers veranderen in *coproductenten* van de welvaartsstaat. Dit is zeker het geval na de introductie van 'Big Society' in Engeland in 2009 en de 'Participatiesamenleving' in Nederland in 2013. Veel professionals, zeker in de corporatiesector, zijn ronduit sceptisch over deze hervormingen, omdat zij uit ervaring weten dat veel van hun huurders afhankelijk zijn van overheidssteun en de transitie naar meer zelfredzaamheid niet gemakkelijk kunnen maken.

De co-productie tussen bewoners en professionals (Pestoff, 2014) vraagt om concepten die inzicht bieden in communicatie tussen zeer uiteenlopende individuen. Dit onderzoek maakt daarvoor, naast theorieën over beleidsnetwerken, gebruik van Habermas' theorieën over 'communicatief handelen' (Habermas, 1987). Zijn theorieën analyseren onder andere de verschillen in regels en denkwijzen zoals organisaties die gebruiken (het systeem) en de regels en denkwijzen van bewoners (de leefwereld).

3 Onderzoeksoptzet

Onderzoeksvragen

Op basis van het bovengeschetste kader over de positie van woningcorporaties en de complexiteit van besluitvormingsprocessen in de wijkaanpak is een conceptueel model samengesteld om ons onderzoeksdoel, het beter begrijpen van de rol van woningcorporaties in beleidsnetwerken in de wijkaanpak, te behalen. Dit model bestaat uit 5 componenten, elke component is uitgewerkt in een onderzoeksvraag:

- **Context:** hoe hebben contextuele factoren, zoals economische, sociale en politieke ontwikkelingen, de rol van woningcorporaties in besluitvormingsprocessen in de wijkaanpak beïnvloed?
- **Netwerk:** wat zijn de kenmerken van beleidsnetwerken (actoren, afhankelijkheden, verbindingen, coördinatiemechanismen) in de wijkaanpak waarin woningcorporaties participeren?

- **Actoren:** wat zijn de percepties en doelen van woningcorporaties en andere sleutelactoren in de wijkaanpak?
- **Proces:** hoe verlopen besluitvormingsinteracties in beleidsnetwerken in de wijkaanpak. Wat is de rol van woningcorporaties, welke interactiestrategieën gebruiken zij en hoe reageren andere actoren daarop?
- **Resultaat:** welke bijdrage hebben beleidsnetwerken geleverd aan besluitvormingsprocessen en resultaten in de wijkaanpak?

Onderzoeksmethodologie

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, werd gebruik gemaakt van een kwalitatieve, longitudinale en internationaal vergelijkende casestudy methodologie. Twee casestudy's lopen als een rode draad door dit proefschrift, namelijk de wijkaanpak in Lozells (Birmingham, UK) en in De Hoogte (Groningen, Nederland). Later meer over deze gebieden. Voor deze casestudy's zijn in de periode 2007-2014 circa 70 semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met 45 verschillende personen². Met sommige personen is in de loop van de jaren meerdere keren gesproken. De geïnterviewden werkten veelal voor de woningcorporaties en gemeenten. Tevens zijn actieve bewoners, lokale politici en andere betrokkenen geïnterviewd. Interviews zijn aangevuld met documentanalyses en observaties van bijeenkomsten.

Woningcorporaties zijn de hoofdrolspeler in dit onderzoek. De wijkaanpak is geselecteerd als terrein van onderzoek vanwege zijn complexiteit, het grote aantal betrokken actoren en de veelal hardnekkige sociale, economische en fysieke problemen die spelen in achterstandswijken. De casestudy over Den Haag was een eerste verkenning van de meerwaarde die de netwerkbenadering heeft om de bijdrage van woningcorporaties aan de wijkaanpak en de beïnvloedingsmogelijkheden van landelijke en lokale overheid beter te begrijpen.

De casestudy's in Groningen en Birmingham zijn meer gericht op één centrale actor: een specifieke woningcorporatie, en één specifiek 'beleidsspel' waarmee het onderzoek startte, namelijk de ontwikkeling van toekomstplannen die richting moest geven aan de verbetering van de wijken; een masterplan voor Lozells en een Wijkactieplan voor De Hoogte. De wijken zijn geselecteerd als casestudy's voor dit onderzoek omdat de besluitvorming over deze plannen in beide gevallen in een vroeg stadium was, en er voldoende toegang was tot documenten, bijeenkomsten en informanten. De centrale actor in De Hoogte is woningcorporatie De Huismeesters. In Lozells is dat housing association Midland Heart.

DE HOOGTE, GRONINGEN

De Hoogte is een wijk met ongeveer 2.000 huishoudens in studentenstad Groningen, op ongeveer 15 minuten fietsen van het centrum. Het oudste deel van de wijk is Tuindorp de Hoogte, gebouwd vlak na de Eerste Wereldoorlog door de voorlopers van woningcorporatie De Huismeesters. Andere delen van de wijk, Selwerderwijk Noord en Zuid, zijn na de Tweede Wereldoorlog gebouwd en bestaan vooral uit portieketagewoningen. Het is een wijk met oorspronkelijk vrijwel uitsluitend sociale woningbouw. De afgelopen decennia zijn woningen vervangen, gerenoveerd en bijgebouwd. De wijk blijft een gebied met vele lage inkomens. Voor Groningse begrippen is het aandeel bewoners met een niet-Nederlandse achtergrond vrij hoog (ongeveer 20%). Een eenzijdige bevolkingssamenstelling en woningvoorraad, in combinatie met sociale en leefbaarheidsproblemen, waren aanleiding voor de wijkaanpak in De Hoogte.

LOZELLS, BIRMINGHAM

Lozells ligt niet ver van het centrum van Birmingham. De wijk telt ongeveer 4.000 huishoudens. De bevolkingssamenstelling is een van de meest diverse van de stad; 95% van de inwoners heeft een niet-Engelse achtergrond. Veel bewoners hebben wortels in Bangladesh, Pakistan of de voormalige Engelse koloniën in de Cariben. Het is een wijk die al heel lang opvangplek is geweest voor nieuwkomers in Engeland. De laatste jaren is het de startplek voor migranten uit onder andere Somalië en diverse Oost-Europese landen zoals Polen. De sociale en economische problemen zijn hoog, veel werkloosheid, veel criminaliteit en problemen met zwerfvuil. De wijk bestaat vooral uit rijtjeshuizen, variërend van grote Victoriaanse villa's, die veelal zijn gesplitst in appartementen, tot kleine rijtjeshuizen. Overbezetting van woningen is er een groot probleem. Ongeveer 25% van de woningen is eigendom van sociale verhuurders.

4 Resultaten

Kritische perspectieven op beleidsnetwerken in de wijkaanpak, bewonersparticipatie en sociale integratie (hoofdstuk 3)

Beleidsnetwerken worden vaak genoemd als instrument om bewonersparticipatie in de wijkaanpak te bevorderen. Deze claim is gebaseerd op de aanname dat verticale sturing door de overheid plaatsmaakt voor een meer evenwichtige verdeling van macht

en invloed van actoren. Gecombineerd met een sterkere nadruk op wederkerigheid en vertrouwen zou dit zich vertalen in pluriforme beleidsnetwerken voor collectieve besluitvorming. Hoofdstuk 3 gaat na of deze claim ook wordt waargemaakt. Zij doet dit in de vorm van een aantal kritische reflecties op beleidsnetwerken in de wijkaanpak, op bewonersparticipatie en op sociale integratie van etnische minderheden in Nederland, Zweden en Engeland. Daarbij werd ook kritisch gekeken naar de democratische verankering van beleidsnetwerken.

Die reflecties leidden tot de voorzichtige conclusie dat beleidsnetwerken een waardevolle aanvulling kunnen zijn op traditionele vormen van representatieve democratie. Vervolgonderzoek moet uitwijzen of het daadwerkelijk gaat om horizontale beleidsnetwerken of dat er vooral sprake is van sturing in de 'schaduw' van hiërarchisch overheidsingrijpen. Daarnaast zijn de opvattingen van de betrokken actoren van essentieel belang. Vinden zij zelf dat netwerksturing aanvullend of incompatibel is met representatieve democratie? Zijn hun opvattingen daarover in de loop van de tijd veranderd? Tenslotte is het belangrijk om te onderzoeken hoe beleidsnetwerken in de praktijk gekoppeld zijn aan systemen van representatieve democratie.

'Een verandering ten goede?' Doorgronden van de fusiebeweging in de sociale huisvestingssector in Nederland en Engeland (Hoofdstuk 4)

Één van de meest opvallende ontwikkelingen in de sociale huisvesting in Nederland en Engeland is de schaalvergroting door fusies. De gemiddelde Nederlandse woningcorporatie is bijvoorbeeld in de afgelopen 20 jaar verdubbeld in omvang. Het artikel brengt de motieven en drijvende krachten in beeld en kijkt naar de resultaten van de fusiebeweging. Is schaalvergroting een verandering ten goede, en blijkt dat ook uit de impact op klanttevredenheid, woningproductie en bedrijfslasten?

Het hoofdstuk bestudeert fusies in hun nationale context. In Engeland waren fusies veelal het gevolg van externe factoren, onder andere de druk van de toenmalige toezichthouder (de Housing Corporation) op het behalen van efficiencywinsten. In Nederland werden fusies vooral gedreven door interne factoren, zoals de wens tot professionalisering van de werkorganisatie en het versterken van de marktpositie en externe invloed van de organisatie. De rol van woningcorporaties in de aanpak van wijken werd zelden genoemd als doorslaggevende factor voor schaalvergroting.

De relatie tussen schaal en prestaties blijkt ambivalent. De vergelijking tussen grote en kleine woningcorporaties is lastig omdat ze veelal andere ambities, opgaven, taken, werkwijzen en sterkten en zwakten hebben. Het onderzoek toont aan dat in Nederland de grotere woningcorporaties relatief meer nieuwe woningen bouwen en een breder pakket aan diensten aanbieden. De huurders van kleinere corporaties zijn echter meer tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening en bewonersparticipatie. Deze organisaties hebben ook lagere bedrijfslasten. De onderzoeksresultaten over Engeland

zijn op dit punt minder eenduidig. Het onderzoek benadrukt het belang van integratie van structuren, systemen en culturen van de samengevoegde organisaties na de fusie. Het realiseren van beoogde fusiebaton eindigt niet bij het juridisch samenvoegen van organisaties, maar begint daar juist.

Een netwerkperspectief op de organisatie van betaalbaar wonen in Nederland: de wijkaanpak in Den Haag (Hoofdstuk 5)

Voordat met de casestudy's in Birmingham en Groningen is gestart, werd eerst met behulp van de netwerkbenadering onderzoek gedaan naar het gebruik en de effecten van sturingsinstrumenten in de wijkaanpak in Den Haag. Het onderzoek bevestigde het bestaan van complexe beleidsnetwerken met veel wederzijdse afhankelijkheden. De overheid was duidelijk niet langer de dominante actor in de wijkaanpak. Het aantal instrumenten waarover de overheid beschikte om invloed uit te oefenen op het gedrag en de prestaties van woningcorporaties bleek beperkt. Ook de stuurkracht van die instrumenten was niet groot.

Nederlandse woningcorporaties beschikten over diverse vormen van zelfregulering, zoals visitaties, benchmarking en de governancecode. Deze instrumenten bleken weinig invloed te hebben op de prestaties in de wijkaanpak. Het volkshuisvestelijk toezicht door de nationale overheid had ook weinig effect. Effectiever bleek het financieel toezicht door het aan de rijksoverheid gelieerde Centraal Fonds Volkshuisvesting en het gebruik van prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporaties in Den Haag. In combinatie vormden de gebruikte sturingsinstrumenten echter geen sluitend stelsel van 'checks and balances' om prestaties te waarborgen.

Actoren in het Haagse wijkvernieuwingsnetwerk vonden de formele sturingsinstrumenten overigens minder belangrijk dan het door gemeente en woningcorporaties gedeelde commitment aan de kwaliteit van wijken, de persoonlijke chemie tussen personen en het maatschappelijk ondernemerschap van corporaties. Dit waren volgens hen de belangrijkste drijvende krachten achter prestaties in de wijkaanpak. Het blijft echter enigszins toevallig of dat commitment, die persoonlijke chemie en dat maatschappelijk ondernemerschap ontstaan; het was in Den Haag op geen enkele wijze gewaarborgd.

Wellicht niet toevallig waren de woningcorporaties en de gemeente, de actoren met de meest invloedrijke positie in het netwerk, overwegend tevreden over hun prestaties in de wijkaanpak. Bewonersorganisaties waren een stuk minder tevreden en bleken ook minder in staat om hun wensen te vertalen in praktische resultaten. De invloed van bewoners was beperkt, dat gold zowel voor hun rol als actor in het beleidsnetwerk, hun positie als huurder van de woningcorporatie en als burger die via verkiezingen invloed probeert uit te oefenen op het gemeentelijk beleid en daarmee op de koers van de wijkaanpak.

Beleidsnetwerken in actie: complexe besluitvormingsprocessen in de Groninger wijkaanpak (Hoofdstuk 6)

Hoofdstuk 6 analyseert besluitvormingsprocessen in de Groninger wijkvernieuwing. Het hoofdstuk beschrijft de groeiende samenwerking tussen de gemeente Groningen en woningcorporaties in de wijkaanpak sinds het midden van de jaren negentig. Vanuit een netwerkperspectief beschrijft het de moeizame onderhandelingen tussen corporaties en gemeente over een nieuw convenant met afspraken over wonen en wijkvernieuwing in 2006. De besluitvormingscomplexiteit en het aantal betrokken actoren nam toe omdat men de sociale, economische en fysieke aspecten van de wijkaanpak wilde integreren. Dit had wel tot gevolg dat zelfs partijen die al jaren samenwerkten er bijna niet meer 'uitkwamen' en vastliepen in conflicten en misverstanden.

Het identificeert de strategieën die door actoren werden gebruikt om de toegenomen complexiteit en onzekerheden het hoofd te bieden, zoals het formuleren van een gezamenlijke visie en het slim koppelen van besluitvormingsarena's (zie Koppenjan en Klijn, 2004). Als weg uit de impasse werden 'gouden regels' voor de wijkaanpak afgesproken, pas daarna werd onderhandeld over concrete doelen en de inzet van financiële middelen. Besluitvormingsarenas werden bijzonder zorgvuldig voorbereid, gefaciliteerd en opgevolgd. Impliciet maakten de actoren intensief gebruik van netwerk managementinstrumenten.

Wijkaanpak en Leiderschap: lessen uit Groningen en Birmingham (Hoofdstuk 7)

Vooraf in Engeland was er na het Lyons rapport (2007) een sterke nadruk op het belang van de sociale, fysieke en economische leefbaarheid van wijken. Een aantal jaren eerder had het rapport 'Vertrouwen in de Buurt' van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) een vergelijkbare uitwerking. In Engeland werd de rol van de overheid benadrukt om wijken weer aantrekkelijk te maken door verschillende beleidsdomeinen met elkaar te verbinden. Dit werd samengevat in het begrip 'place shaping' (Trickett et al., 2008). Hiermee onlosmakelijk verbonden is het begrip 'place leadership'; iemand moet tenslotte een bijdrage leveren aan 'place shaping' processen. In beide landen is een belangrijke rol weggelegd voor lokale overheden. In Nederland adviseerde de WRR om woningcorporaties een rol als regisseurs van de wijkaanpak te geven.

Tegen deze achtergrond, verkent hoofdstuk 7 het concept 'place leadership' en vergelijkt dit met de netwerkbenadering. In Engeland was 'place leadership' een relatief nieuw en weinig onderzocht fenomeen. In Nederland wordt het woord 'leiderschap' zelden in combinatie met de aanpak van wijken gebruikt, hoewel van woningcorporaties vaak wel een belangrijke rol werd verwacht zoals bleek uit het eerdergenoemde rapport van de WRR (2005). De relaties tussen beleidsnetwerken en leiderschap werden onderzocht aan de hand van een aantal thema's, zoals de ontwikkeling van wijkgerichte interventies, de invloed van nationale beleidsagenda's, bewonersparticipatie, democratische verankering van de besluitvorming en de verschillende stijlen, dilemma's en uitdagingen verbonden aan 'place leadership'.

We vonden dat zowel het perspectief van 'place leadership' als van beleidsnetwerken een toegevoegde waarde hebben om besluitvorming in de wijkaanpak te doorgronden. In Nederland wordt zelden expliciet over leiderschap gesproken, maar in de praktijk zijn er wel degelijk partijen die de kar trekken. Veelal zijn dat de professionals in dienst van gemeente en woningcorporaties. Doordat leiderschap zo impliciet blijft, blijven de spanningen verbonden met leiderschap veelal onbesproken. De verhouding tussen de professionals aan de ene kant, en bewoners en gemeenteraadsleden aan de andere, blijven onderbelicht. Het perspectief van 'place leadership' besteedt aandacht aan macht, invloed, legitimiteit en gezaghebbendheid. In de netwerkbenadering worden deze zaken veelal gereduceerd tot een managementvraagstuk en ontdaan van hun politieke lading.

Een belangrijke bijdrage van de netwerkbenadering is de erkenning dat het werken aan succesvolle buurten vrijwel niet gepland kan worden via traditionele rationele planningsmethoden. Doelen ontstaan veelal als gevolg van interacties tussen actoren. De netwerkbenadering maakt ook duidelijk dat veranderende beleidsagenda's, en de introductie van nieuwe actoren, de uitkomsten van besluitvormingsprocessen kunnen beïnvloeden, en ook uitwerking hebben op de waardering van uitkomsten van beleidsspelen uit het verleden. Dit hoofdstuk sluit af met de conclusie dat een wijkaanpak vraagt om methoden die in staat zijn om de uitkomsten van complexe besluitvormingsprocessen op een meer genuanceerde en holistische wijze in beeld te brengen. In hoofdstuk 9 wordt deze conclusie vertaald in enkele aanbevelingen.

Maakt de participatiesamenleving kans van slagen? Lessen uit de wijkaanpak in Engeland en Nederland (Hoofdstuk 8)

Zowel in Nederland als in Engeland werden wijkvernieuwingsprogramma's met een sterk top-down karakter (het Krachtwijkenprogramma in Nederland en het Housing Market Renewal Programma in Engeland) in 2011 vroegtijdig beëindigd. Hiervoor in de plaats kwam een beleidsagenda die meer verantwoordelijkheid legde bij burgers en lokale overheden, maar tegelijkertijd ook minder overheidsmiddelen beschikbaar stelde. In Engeland vond dit plaats onder de vlag van de in 2009 geïntroduceerde 'Big Society' en 'Localism' agenda. In Nederland werd in 2013 de sterk op het Britse voorbeeld gebaseerde 'participatiesamenleving' geïntroduceerd, maar al eerder werd het argument van de sterkere rol van burgers gebruikt om het Krachtwijken programma te beëindigen.

Centraal in dit nieuwe beleidsparadigma is een meer actieve betrokkenheid van burgers bij de coproductie van oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen. Hoofdstuk 8 onderzoekt, op basis van de casestudy resultaten uit Birmingham en Groningen, welke lessen er geleerd kunnen worden voor het succesvol implementeren van de participatiemaatschappij. Met behulp van Habermas' (1987) concept van leefwereld en systeemwereld wordt aannemelijk gemaakt dat het ontwikkelen van verbindingen tussen

professionals en bewoners erg lastig is vanwege de verschillende denkwijzen en regels. Die verschillen worden door professionals amper onderkend, waardoor coproductieprocessen met burgers vaak uitermate moeizaam verlopen. De lessen uit de wijkaanpak zijn waardevol voor het versterken van de participatiemaatschappij. Professionals zullen tijd en aandacht moeten besteden om bewoners in kwetsbare buurten te ondersteunen in het oppakken van hun rol als coproductent. Burgerschap vergt ambachtschap, en organisaties zoals woningcorporaties zijn uitstekend gepositioneerd om bewoners te ondersteunen in het ontwikkelen van de noodzakelijke vaardigheden.

5 Conclusies

In deze sectie worden de antwoorden op de onderzoeksvragen over respectievelijk context, netwerk, actoren, proces en resultaat samengevat.

Context

Dit onderzoek vond plaats in een periode (2005-2014) van onverwacht ingrijpende economische, sociale en politieke ontwikkelingen. De crisis op de woningmarkt en de snelle terugtrekking van de overheid uit wijkvernieuwingprogramma's hebben de besluitvorming over de wijkaanpak en de rol van de woningcorporaties in de casestudy-gebieden significant beïnvloed, zij het op verschillende manieren.

De Nederlandse woningcorporatie bleek aanzienlijk robuuster in het omgaan met deze contextuele ontwikkelingen dan de Engelse housing association. Financiële ondersteuning door de overheid was van veel minder kritisch belang voor de Nederlandse woningcorporatie; ze beschikten al over voldoende middelen om te investeren in de wijkaanpak.

De introductie van Big Society en Localism in Engeland, en de participatiesamenleving in Nederland hebben de rol van woningcorporaties beïnvloed en effect gehad op de kenmerken van de beleidsnetwerken in de wijkaanpak. Dit toont ook de waarde aan van de internationaal vergelijkende, longitudinale aanpak van dit onderzoek. Deze aanpak maakte het mogelijk om de perspectieven en reacties van actoren te volgen en vast te leggen op het moment dat die contextuele ontwikkelingen zich voordeden. Dat gaf een zuiverder beeld dan actoren achteraf te vragen die ontwikkelingen en hun reactie daarop te reconstrueren.

Netwerk

Dit onderzoek toonde aan dat besluitvorming in de wijkaanpak plaatsvindt in complexe netwerken. Kenmerken die horen bij dergelijke vormen van besluitvorming werden ruimschoots aangetroffen, zoals onderlinge afhankelijkheden, pluriforme actoren, een zekere mate van geslotenheid van actoren en van het netwerk, en een aanzienlijke

dynamiek van wisselende actoren en beleidsagenda's. Deze factoren zorgen voor grote inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden.

Uit het onderzoek bleken ook aanzienlijke verschillen tussen Nederland en Engeland. Deze verschillen kwamen niet onverwacht. Omdat Nederland veel kenmerken van een gecoördineerde markteconomie heeft (zie Hall en Soskice, 2001), werd in Groningen ook een sterker ontwikkeld netwerk verwacht en in Birmingham, vanwege de sterkere liberale marktverhoudingen, meer competitie tussen actoren en samenwerkingsverbanden die vooral gericht waren op de eigen doelen van de betrokken organisaties. Die verwachtingen werden ook grotendeels bevestigd door het onderzoek.

De voornaamste verklaring voor de verschillen in netwerktypologieën lijkt samen te hangen met de uiteenlopende beschikbaarheid van financiële middelen. In Groningen waren de meeste middelen al beschikbaar, namelijk in de vorm van de investeringscapaciteit van de betrokken woningcorporatie. Bijkomende middelen uit het Krachtwijkenprogramma van de nationale overheid waren welkom, maar niet noodzakelijk. Deze relatieve onafhankelijkheid van externe middelen droegen bij aan een sterk ontwikkeld en stabiel beleidsnetwerk. De focus in het Groninger netwerk lag voornamelijk op de allocatie van middelen over activiteiten en projecten. Het beleidsnetwerk in Lozells beschikte daarentegen over minder eigen middelen en was vooral gericht op het verkrijgen van financiering van de nationale overheid.

De kenmerken van de beleidsnetwerken waren niet constant, maar veranderden onder invloed van interne en externe factoren. Netwerkrelaties tussen Midland Heart en de Birmingham City Council waren intensiever tijdens de ontwikkeling van het Masterplan voor Lozells, maar verslaptten nadat de kansen op subsidie waren verminderd door beëindiging van het Housing Market Renewal programme en versoering van het Affordable Homes Programme in 2011.

Actoren

In beide casestudy gebieden vervulden de woningcorporaties een prominente rol in wijkvernieuwingsactiviteiten. Dat deden zij in nauwe samenwerking met gemeentelijke overheden, onder andere door het gezamenlijk opstellen van toekomstplannen voor de wijken. De betrokken woningcorporaties beschouwden het verbeteren van de kwaliteit van de woningen als een belangrijk doel, evenals het vergroten van de verscheidenheid in het woningaanbod, vooral door aanvullend woningaanbod te creëren voor huishoudens met een modaal of hoger inkomen. Deze ambitie werd ook ondersteund door de gemeenten. De nadruk van bewoners lag vooral op het verbeteren van de woningkwaliteit en het zorgen voor voldoende betaalbare woningen. Ook vonden bewoners de verbetering van de leefbaarheid erg belangrijk, zoals het bestrijden van overlast, vervuiling, vernieling en (drugs)criminaliteit.

Tijdens het veldwerk voor dit onderzoek veranderde de rol van woningcorporaties in beide casestudy gebieden. Van een leidende positie in het wijkvernieuwingsproces (in samenwerking met de lokale overheid) veranderde dat in een meer faciliterende en ondersteunende rol. Dit lijkt te zijn veroorzaakt door twee factoren: een sterke daling van de beschikbare middelen en een grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van individuele bewoners en lokale gemeenschappen.

Proces

Woningcorporaties in beide casestudy gebieden hadden een prominente en vaak leidende rol in het wijkvernieuwingsnetwerk. In deze netwerken vonden vooral interacties plaats tussen woningcorporaties en lokale overheden, maar ook centrale overheden hadden een sterke invloed op het verloop en de uitkomsten van besluitvormingsprocessen. Die invloed kwam vooral voort uit de financiële middelen die door de nationale overheid in het vooruitzicht werden gesteld en de eisen die daaraan verbonden waren. Lokale actoren hebben in belangrijke mate het lokale besluitvormingsproces afgestemd op de wensen van de nationale overheid. Er waren weinig conflicten en impasses tijdens de ontwikkeling van plannen voor de wijk. Er was betrokkenen ook veel aan gelegen om tot overeenstemming te komen; geen consensus zou immers ook geen overheidssteun betekenen. Zeker in Birmingham was die financiering van essentieel belang.

Besluitvorming vond voornamelijk plaats in arena's die vrijwel uitsluitend bestonden uit professionals. Bewoners kregen vooral de rol van 'consument'. Hun visie op de toekomst van de wijk werd wel gevraagd en meegewogen in de besluitvorming, maar daar waren zij zelf meestal niet bij. Vooral de professionals van de woningcorporatie en de gemeente maakten de plannen. Plannen die zij vervolgens voor commentaar aan de bewoners presenteerden. Niet alle besluitvormingsarena's waren gesloten voor bewoners. Woningcorporaties in beide gebieden betrokken bewoners als coproducten in de meer uitvoerende projecten, zoals de verbetering van de openbare ruimte.

Resultaten

Woningcorporaties in beide casestudy gebieden hebben aanzienlijk bijgedragen aan de wijkvernieuwingsactiviteiten. Niet alleen omdat ze investeerden in de wijken—overigens vooral in Groningen—maar ook vanwege hun intensieve interacties met andere actoren in het netwerk.

Dit onderzoek heeft vooral vanuit de perspectieven van betrokken actoren gekeken naar besluitvormingsprocessen. Dat perspectief is ook gebruikt om de resultaten van de wijkaanpak te evalueren. Actoren gebruikten een opvallende verscheidenheid aan criteria om resultaten te beoordelen, variërend van input indicatoren zoals de hoeveelheid geïnvesteerd geld, output indicatoren zoals het aantal uitgevoerde projecten, outcome

indicatoren zoals de stijging van de bewonerstevredenheid, en meer objectieve indicatoren over de leefbaarheid in de buurt en de sociaal/economische positie van bewoners. Soms werden ook procesindicatoren gebruikt voor de evaluatie, zoals de goede samenwerking of het samen vinden van oplossingen voor meningsverschillen. De beoordeling van uitkomsten was hierdoor enigszins fluïde en willekeurig. Actoren hadden de neiging om indicatoren te kiezen die hun inspanningen in een positief licht plaatsten.

6 Implicaties voor theorie en praktijk

Dit onderzoek toont aan dat woningcorporaties ertoe doen in beleidsnetwerken in de wijkaanpak. Zij kunnen een stabiliserende en verbindende factor zijn. Bedrijfsbelangen en sociale betrokkenheid bevorderen hun commitment aan kwetsbare wijken. De hybride kenmerken van hun organisatie stellen hen in staat om samen te werken met bewoners, overheden en marktpartijen. De relatief gemakkelijke toegang tot financiële middelen maken het woningcorporaties mogelijk om zich langdurig te concentreren op het ondersteunen van kwetsbare wijken, als bewoners zelf onvoldoende mogelijkheden hebben om dat te doen.

Wijken zoals De Hoogte en Lozells zullen er waarschijnlijk altijd blijven; gebieden waar veel kwetsbare huishoudens met een laag inkomen wonen. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek, is het onwaarschijnlijk dat nationale overheden –of marktpartijen– in staat, of bereid, zijn om zich langdurig in te zetten voor deze gebieden. Daarvoor zijn de kansen op financieel of politiek gewin te beperkt. De politieke aandacht voor wijken als De Hoogte en Lozells werd in het verleden sterk beïnvloed door dreigende onrust of daadwerkelijke rellen en andere vormen van criminaliteit. Niets doen, zou leiden tot politiek verlies. Het is gevaarlijk om de aandacht voor kwetsbare wijken te laten afhangen van de getijden van politiek en markt. Dit onderzoek heeft onderstreept dat we complexe problemen alleen kunnen oplossen in netwerken met meerdere partijen. Het ontwikkelen en onderhouden van relaties tussen actoren in die netwerken kosten tijd en inzet. Er is een organisatie nodig die netwerken in kwetsbare wijken langdurig kan ondersteunen, ongeacht de stand van het getij. Corporaties zijn daarvoor een uitgelezen partij.

De positie van woningcorporaties—als private not-for-profit organisaties, tussen overheid, markt en maatschappij—biedt hun enige discretionaire vrijheid om te manoeuvreren tussen overheidshiërarchieën en de tucht van de markt als dat nodig is om lokale gemeenschappen te ondersteunen. Sociale verhuurders zijn daardoor in zekere mate in staat om contra-cyclisch te handelen, door het agenderen van onderwerpen die niet hoog op de politieke agenda staan, door te investeren in projecten en gebieden waar reguliere marktpartijen geen interesse in hebben, of door activiteiten uit te voeren die niet aansluiten bij de heersende opvattingen van bewoners en lokale gemeenschappen. Dit vraagt lef en daadkracht van corporaties. Het is geenszins een pleidooi om woningcorporaties een ‘blanco cheque’ te geven.

De Parlementaire Enquête Woningcorporaties heeft duidelijk gemaakt wat er kan gebeuren als woningcorporaties hun mandaat overschrijden. Het gebruiken van de speelruimte die woningcorporaties hebben -als hybride organisatie tussen overheid, markt en samenleving- is een uiterst delicate oefening. Het is een evenwichtsoefening tussen de verschillende verwachtingen van de buitenwereld en de eigen afwegingen om bij te dragen aan de kwaliteit van de buurt op lange termijn. Die evenwichtsoefening slaagt alleen als woningcorporaties in staat zijn om vaardigheid op het gebied van netwerkmanagement en het bouwen van coalities met andere actoren te combineren met transparantie en verantwoording over hun keuzen, afwegingen en resultaten; het gaat daarbij om het vinden van een zorgvuldige -en kwetsbare- balans tussen legitimiteit, efficiency en effectiviteit van handelen.

Samenvattend, ziet dit onderzoek vijf redenen voor een prominente rol van woningcorporaties voor het ondersteunen van kwetsbare wijken:

- 1 woningcorporaties kunnen zorgen voor een stabiele stroom investeringen in wijken;
- 2 woningcorporaties kunnen als organisatie met een lange-termijn focus opkomen voor de belangen van kwetsbare wijken en hun bewoners;
- 3 woningcorporaties kunnen als hybride organisaties bijdragen aan een goedwerkend beleidsnetwerk;
- 4 woningcorporaties kunnen bijdragen aan het verder uitbouwen van de Participatiesamenleving door het ondersteunen van bewonersinitiatieven in wijken;
- 5 woningcorporaties hebben, meer dan menig andere organisatie, ogen en oren in kwetsbare wijken en kunnen signaleren, agenderen en waar nodig handelen.

Aansluitend hierop, formuleert dit onderzoek een vijftal aanbevelingen voor de rol van woningcorporaties in de wijkaanpak:

- 1 vergroot de kennis van de uitdagingen waar buurten mee kampen, en onderzoek nauwkeurig wat de weerbaarheid en zelfredzaamheid van wijken is: over welke mogelijkheden, talenten en vaardigheden beschikken bewoners en buurten om zelf problemen op te lossen?;
- 2 kies op basis van de weerbaarheid en zelfredzaamheid van bewoners en buurten voor een rol die past om bij te dragen aan het oplossen van problemen. Die rol zal per buurt verschillend zijn;
- 3 streef ernaar om alle relevante actoren actief als coproducten (en zo min mogelijk als consumenten) te laten participeren in het oplossen van problemen. Bekwaam je in het gebruik van netwerk management instrumenten om dit te bewerkstelligen;
- 4 zorg voor een bescheiden maar stabiele stroom aan middelen (geld, mensen, aandacht, kennis en tijd) om de participatie van actoren in het beleidsnetwerk te ondersteunen;
- 5 versterk de transparantie en verantwoording over het functioneren en de resultaten van het beleidsnetwerk.

Uitdagingen voor beleidsnetwerken als onderzoeksperspectief

Om de rol van woningcorporaties in complexe besluitvormingsprocessen in de wijkaanpak beter te begrijpen heeft dit onderzoek zeer vruchtbaar gebruik gemaakt van theorieën over beleidsnetwerken. Op basis van de onderzoekservaringen is een aantal uitdagingen voor de verdere ontwikkeling van theorieën op het gebied van beleidsnetwerken geformuleerd:

- 1 vergroten van inzichten in de impact van contextuele ontwikkelingen, marktwerking en overheidssturing op beleidsnetwerken;
- 2 ontwikkelen van methoden en verantwoordingsmechanismen om de resultaten van beleidsnetwerken te beoordelen in een situatie waarin het aantal betrokken actoren, perspectieven en doelen toeneemt;
- 3 ontwikkelen van theoretische concepten die meer inzicht bieden in de rol van burgers als coproducten in besluitvormingsprocessen.

7 Epiloog

Dit proefschrift eindigt met het uitspreken van de hoop dat sociale verhuurders hun focus op kwetsbare wijken niet verliezen. Uiteindelijk zijn zij één van de weinige partijen die daar het verschil kunnen maken. Als woningcorporaties zich niet committeren aan wijken en kwetsbare bewoners verliezen zij hun unieke positie en daarmee eigenlijk hun bestaansrecht, want het aanbieden van betaalbare woningen alleen is geen unieke taak meer van woningcorporaties. Wat wel uniek is, en wat geen enkele andere organisatie goed kan, is het gebruiken van betaalbare woningen als hefboom en instrument om kwetsbare wijken en mensen te ondersteunen, in goede en in slechte tijden, niet alleen nu of morgen, maar zo lang het nodig is.

*Maar niet met steen
en hout alleen
is 't grote werk gedaan
't Zal om onszelve gaan.*

*Valerius' Nederlandsche gedenklanck (1626)
Gezang 320, Liedboek voor de kerken (1973)*

Referenties

- Bengtsson, B. (2009). Political Science as the missing link in housing studies. *Housing Theory and Society*, 26(1), 10–25.
- Brown, K., & Keast, R. (2003). Community –government engagement: Community connections through networked arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 25(1), 107–132.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The information age: economy, society and culture, Volume I*. London: Blackwell.
- De Bruijn, J.A., & Ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroeze.
- Davies, J. (2011). *Challenging governance theory*. Bristol: The Policy Press.
- Frissen, P. (2002). *De Staat*. [The State]. De Balie: Amsterdam.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action, Vol. 2*, Cambridge: Polity Press.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Bradach, J.L., & Eccles, R.G., (1989). Price, authority, and trust: from ideal type to plural forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97–118.
- Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), 9–14.
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to social market: rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Lindblom, C.E., (1959). The science of ‘muddling through’. *Public Administration Review*, (19), 79–88.
- Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401.
- Priemus, H., (2004). Housing and new urban renewal: current policies in the Netherlands. *European Journal of Housing Policy*. 4(2), 229– 246.
- Simon, H. (1955). A behavioural model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69, 99–118.
- Stewart, A. (1998). *The ethnographer's method*. Sage Publications: London.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). (2005). *Vertrouwen in de buurt* [Confidence in the neighbourhood]. Den Haag: WRR.

Contact

Gerard van Bortel

Assistant Professor Housing Management

Delft University of Technology
Faculty of Architecture and the Built Environment
Department Management in the Built Environment
Housing Section

Julianalaan 134
2628 BL Delft
THE NETHERLANDS
[W www.bk.tudelft.nl](http://www.bk.tudelft.nl)

[W www.gerardvanbortel.nl](http://www.gerardvanbortel.nl)

[E g.a.vanbortel@tudelft.nl](mailto:g.a.vanbortel@tudelft.nl)

[M +31 \(0\)6 14917231](tel:+3120614917231)

Notes

