

Housing Associations

Past and Future

Noud de Vreeze

In the recent past we have witnessed a unique and comprehensive policy and culture change within the housing association sector. This coincided with an unprecedented financial sea change. All the usual finance, development and management protocols changed, resulting in a major transformation of the associations' social image and cultural identity. Housing associations have traditionally been important commissioners of home maintenance, home improvement and new development, of neighbourhood and community regeneration and of all kinds of community buildings that were deemed to improve the quality of life. However, the context within which these roles are carried out has undergone a fundamental transformation since the early 1990s.

In this essay I will outline this break in the trend. What was the nature of the housing associations' commissioning practice in the past and what were its determining factors? Next, it is important to map the changes that took place in the 1990s and to assess the consequences of these changes for the associations' corporate identity and commissioning practice. The credit crisis and the stagnation in the housing market have put a lid on the boundless ambitions and the optimism with which housing associations increased their field of operations and targeted expansion. Can they still be distinguished from commercial property developers in their operations?

It now looks as if the reins have to be tightened, that the time of large-scale and breathtaking projects with huge unprofitable margins is over and that we need to return to the original agenda. For decades this enabled housing associations to play a crucial role as government-regulated private organisations that, within certain conditions, used government support to finance initiatives where the open market of commercial property developers fell short. It is within this special 'market position' that housing associations have always stood out as valuable and valued social organisations: organisations with a private and independent character but with a distinctly public role for which financial support was always available. The lull caused by the recent stagnation in the housing market could well be the perfect moment for evaluation and reorientation whereby the role of housing associations as commissioning bodies should also be scrutinised.

The Cultural Legacy of Housing Associations

Figures show that housing associations have thrived within the Netherlands. Few countries boast such an extensive and deeply entrenched social housing sector. Extensive here refers to the associations' share of the overall housing market. Deeply entrenched means, for example, that the associations can hark back to a long and deep-rooted

Woningcorporaties

Verleden en toekomst

Noud de Vreeze

In het recente verleden zijn we getuige geweest van een unieke en ingrijpende beleids- en cultuurverandering in de sector van de woningcorporaties. Dat ging gepaard met een financiële aardverschuiving die haar weerga niet kent. Alle gangbare protocollen voor financiering, exploitatie en bedrijfsvoering werden veranderd, met een ongelooflijke wijziging in maatschappelijke profilering en culturele identiteit tot gevolg. Woningcorporaties waren en blijven belangrijke opdrachtgevers voor woningonderhoud, woningverbetering en nieuwbouw, voor buurt- en wijkontwikkeling en voor allerlei maatschappelijk onroerend goed dat relevant werd geacht voor de kwaliteit van woonomstandigheden, maar de context waarin die taken worden uitgeoefend is sinds begin jaren negentig ingrijpend veranderd. In dit essay zal ik deze trendbreuk op hoofdlijnen in kaart brengen. Wat was het karakter van het opdrachtgeverschap van woningcorporaties in het verleden en wat waren daarin de bepalende factoren? Vervolgens is het van belang in kaart te brengen wat er precies veranderde in de jaren negentig en welke gevolgen die veranderingen hadden op bedrijfsidentiteit en opdrachtgeverschap. De kredietcrisis en de stagnatie in de woningmarkt temperen de grenzeloze ambities en het optimisme, waarmee woningcorporaties hun werkterrein uitbreidden en schaalvergroting nastreefden. Zijn ze in hun bedrijfsvoering nog te onderscheiden van commerciële vastgoedontwikkelaars?

De algemene tendens lijkt nu te zijn dat de teugels moeten worden aangehaald, dat de tijd van grootse en meeslepende projecten met grote onrendabele toppen voorbij is en dat een heroriëntatie gewenst is op de oorspronkelijke agenda, waarmee woningcorporaties decennia lang een cruciale rol speelden als door de overheid gereguleerde particuliere organisaties, die binnen bepaalde voorwaarden met overheidssteun initiatieven konden nemen waar de vrije markt van commerciële vastgoedontwikkelaars tekort schoot. Juist in die bijzondere 'marktpositie' hebben woningcorporaties altijd een onderscheidende rol gespeeld, die hen tot waardevolle en gewaardeerde maatschappelijke organisaties maakten: organisaties met een particulier en zelfstandig karakter maar met nadrukkelijk een publieke taak, waarvoor ook altijd financiële steun denkbaar was. De windstilte die is ontstaan door de recente stagnatie op de woningmarkt zou wel eens het goede moment kunnen zijn voor evaluatie en heroriëntatie. Daarbij zou ook de rol van woningcorporaties als opdrachtgevers tegen het licht gehouden moeten worden.

De culturele erfenis van woningcorporaties

Dat woningcorporaties een bijzondere en typisch Nederlandse verworvenheid zijn, blijkt uit de cijfers. Weinig landen hebben een zo grote en stevig verankerde sociale huursector. Groot slaat in dit verband op het aandeel van zijn woningbezit in het totale woningbestand. Stevig verankerd betekent

tradition and enjoy a sound market position and broad social support. Let me quote some figures. By the late 1990s, when the privatisation of the housing associations was a fact, 40 per cent of all homes in the Netherlands were owned by housing associations, compared to 6 per cent in Belgium, 17 per cent in France, 20 per cent in Germany and 22 per cent in England. In the 1980s there were over 1,100 such organisations; mergers have since more than halved this number.

At the present time there are only 430 housing associations with, on average, a far greater number of homes than before. The average number of homes owned by each housing association has risen from fewer than 2,000 to more than 6,000, with a few exceptional cases: eight corporations currently own more than 50,000 homes each. Like an increasing number of other housing associations these now operate regionally, whereas in the past they operated almost exclusively within municipal boundaries.

But more important than these figures is the impact that housing associations can be said to have had in the areas of architecture and urban planning and in fostering a first-rate living environment. In the late nineteenth century and especially thereafter, when the National Housing Act set out the framework for an extensive government-led social housing and urban regeneration policy, social housing became the field of choice for housing associations. They also became a major source of commissions for architects and urban planners. In this respect it is striking to see how quickly evolving architectural and planning paradigms made their way into building and urban development practice. Which features of the National Housing Act and the housing associations embedded therein have contributed to this flexibility and to this constant focus on innovation?

The National Housing Act came out of a long period of political debate about the need to give local government more control over the quality of housing and the existing housing stock. Likewise, responsibility for determining the local planning controls for urban extensions should lie with local governments. Opinion differed, however, about the detail of these binding responsibilities; after all, the autonomy of local government was highly rated within political circles. Nonetheless, the National Housing Act produced a flexible legal framework that on the one hand provided ambitious city councils with practical and legally tenable instruments for all kinds of local policy initiatives, while on the other hand the national government could impose or stimulate local policy with the help of supplementary legislation, depending on the needs and specific issues at a particular time.

These additional conditions, which could be imposed when cheap loans, development contributions and one-off payments were made available for certain objectives, played a key role in shaping local initiatives in the everyday practice of house building. In the 1920s, for example, regulations came into force on the construction of government-subsidised homes, in which the national government detailed the lower limits for technical and spatial quality. For instance, at a time when homes with two or three rooms (that is, with only one or two bedrooms) were the norm the minister stipulated that homes should have a minimum of three bedrooms and that alcoves and box beds were to be avoided.

bijvoorbeeld dat er sprake is van een lange en diepgewortelde traditie, een degelijke financieel-economische bedrijfspositie en een nauwelijks betwiste maatschappelijke legitimatie. Laat ik een paar cijfers noemen. Eind jaren negentig, toen de verzelfstandiging van de woningcorporaties definitief vorm had gekregen, was 40 procent van alle woningen in Nederland eigendom van woningcorporaties, tegen zes procent in België, 17 procent in Frankrijk, 20 procent in Duitsland en 22 procent in Engeland. Er waren in de jaren tachtig meer dan 1.100 van dergelijke organisaties werkzaam; sindsdien is dat aantal door fusies meer dan gehalveerd.

Op dit moment zijn er nog slechts 430 woningcorporaties met gemiddeld een veel groter woningbezit dan gebruikelijk was. De gemiddelde omvang van het woningbezit per woningcorporatie steeg van minder dan 2.000 woningen naar meer dan 6.000, met enkele uitschieters: op dit moment zijn er acht corporaties met meer dan 50.000 woningen. Die hebben, net als intussen steeds meer andere woningcorporaties, een regionale bedrijfsvoering, waar vroeger bijna uitsluitend binnen de grenzen van één gemeente werd geopereerd.

Maar belangrijker dan deze cijfermatige karakteristieken is de impact die aan woningcorporaties kan worden toegeschreven in de sfeer van architectuur en stedenbouw en de bevordering van een hoogwaardige wooncultuur. De sociale woningbouw werd, vanaf het einde van de negentiende eeuw en zeker daarna, toen de Woningwet het kader werd voor een omvangrijke door overheden aangestuurde volkshuisvestings- en stadsontwikkelingspolitiek, het werkterrein bij uitstek van woningcorporaties. Via hen konden architecten en stedenbouwkundigen steeds omvangrijke opdrachten verwerken. Het is daarbij opvallend hoe snel veranderende architectonische en stedenbouwkundige paradigma's hun weg konden vinden naar de praktijk van bouwproductie en stadsontwikkeling. Welke kenmerken van de Woningwet en de daarin verankerde woningcorporaties hebben bijgedragen aan deze flexibiliteit en aan deze voortdurende oriëntatie op vernieuwing?

De Woningwet ontstond na een lange periode van politieke discussie over de noodzaak om de lokale overheid meer invloed te geven op de kwaliteit van de woningbouw en de bestaande woningvoorraad. Ook ten aanzien van de regulering van stadsuitbreidingen zou de lokale overheid de ruimtelijke randvoorwaarden moeten bepalen. Maar men was het er destijds niet over eens in hoeverre die verplichtende verantwoordelijkheden gedetailleerd konden worden opgelegd; immers, de politieke waardering voor de autonomie van lokaal bestuur was groot. Met de Woningwet ontstond niettemin een flexibel juridisch kader, waarin enerzijds ambitieuze gemeentebesturen bruikbare en juridisch houdbare instrumenten konden vinden voor allerlei lokale beleidsinitiatieven, en anderzijds kon de rijksoverheid in verschillende perioden met aanvullende regelgeving lokaal beleid afdwingen of stimuleren, afhankelijk van de noden en specifieke opgaven, die in een bepaalde periode aan de orde waren.

Vooraf via deze nadere voorwaarden, die konden worden vastgesteld bij het beschikbaar stellen van goedkope leningen, exploitatiebijdragen en eenmalige uitkeringen ten behoeve van bepaalde doelen, kon steeds gedetailleerd richting worden gegeven aan lokale initiatieven in de concrete dagelijkse bouwproductie. Zo werden in de jaren twintig voorschriften van kracht voor de bouw van woningen met rijkssteun, waarin heel precies de

But these very early examples of government intervention in the quality of social housing are nothing compared to what became common during the period of post-war reconstruction. A dense network of committees and working parties, which included housing associations, architects and urban planners, turned a comprehensive system of detailed design rules into 'prescriptions and hints for the design of government-subsidised housing'. For years these government-initiated working parties and study groups were at the forefront of formulating local planning controls for social housing designs. This reached a climax in the early 1960s when all kinds of measures were introduced to foster industrialisation in housing. Designs that facilitated industrialised production could count on additional funding and priority planning permission at provincial government level. Then there was the famous collection of *keuzeplannen*, or standard plans, which received an attractive state subsidy if replicated in full. These designs were made by famous architects such as Van Tijen, Van Embden, Groosman, Leo de Jonge, Martini and Wissing, who had helped select the most efficient housing designs and who had also submitted their own designs to the selection committee.

When soon afterwards the tide turned and criticism of these bureaucratic design procedures intensified, the national government quickly introduced an experimental housing incentive scheme in an attempt to promote new design principles such as variation, mixed-use developments and residents' participation in building teams. In the 1970s this stimulus resulted in a large-scale building programme aimed at urban renewal and at housing for single and two-person households, including young people and students. It also gave rise to a Commission for Experimental Housing, which could award additional funding to special projects with outstanding planning qualities. The commission later evolved into the Steering Committee for Experiments in Housing, which could initiate and subsidise experiments in the much broader area of housing, housing management and urban development.

In fact the national government has often explicitly encouraged criticism – and innovation – of its own policy by inviting architects and urban planners to join study groups and working parties and work on research and publications about new design principles. The same was done through a large network of intermediary organisations which somehow or other, directly or indirectly, owed their existence and development to the National Housing Act. In 1913 a national central office, the NWR, was founded which was to be a major force in publications on housing developments in other Western European countries and on important projects in the Netherlands. In conjunction with the Netherlands Institute for Housing and Urban Planning (the NIVS, later the NIROV), which was originally founded as a study group, this national central office helped disseminate the ideas behind the garden city movement in the 1920s, and later, post-Second World War, joined the debate about accommodation for the elderly, urban renewal projects, energy saving and measures to make homes for the disabled more accessible and user-friendly.

During the period of post-war reconstruction the government-subsidised Information and Development Centre for Building and Housing

ondergrenzen voor technische en ruimtelijke kwaliteit door de rijksoverheid werden vastgesteld. De minister bepaalde bijvoorbeeld dat woningen met ten minste drie slaapkamers gewenst waren, terwijl toen twee- en driekamerwoningen (dus met slechts één of twee slaapkamers) nog gebruikelijk waren, en hij vond alkoven en bedsteden ongewenst.

Maar dit allereerste begin van overheidsinterventie in de kwaliteit van de woningbouw was nog niets vergeleken bij wat in de periode van de naoorlogse wederopbouw gebruikelijk werd. Een heel stelsel van gedetailleerde ontwerpregels werd via een dicht netwerk van commissies en werkgroepen, waarin ook woningcorporaties, architecten en stedenbouwkundigen deelnamen, verwerkt in 'voorschriften en wenken voor het ontwerpen van woningen met rijkssteun'. Het zijn vooral deze door de overheid geïnitieerde werkgroepen en studiegroepen geweest, die jarenlang de randvoorwaarden hebben bepaald voor de ontwerp praktijk in de sociale woningbouw. Een hoogtepunt was ongetwijfeld de periode vanaf begin jaren zestig, toen via allerlei maatregelen de industrialisatie in de woningbouw moest worden bevorderd. Ontwerpen die een industriële woningproductie mogelijk maakten, konden rekenen op extra subsidies en op voorrang bij de provinciale goedkeuring van bouwplannen. Daarnaast was er de beroemde collectie keuzeplannen, die bij integrale herhaling op een aantrekkelijke premie konden rekenen. Deze ontwerpen waren onder andere afkomstig van beroemde architecten als Van Tijen, Van Embden, Groosman, Leo de Jonge, Martini en Wissing, die een bijdrage hadden geleverd aan de selectie van de meest doelmatige woningontwerpen en die zelf ook ontwerpen hadden ingeleverd bij de keuzecommissie.

Toen vlak daarna het tij keerde en de kritiek op deze bureaucratische ontwerp procedures toenam, was de rijksoverheid er snel bij om via een stimuleringsregeling voor experimentele woningbouw nieuwe ontwerpuitgangspunten als variatie, functiemenging, kleinschaligheid en bewonersparticipatie in bouwteams te bevorderen. Die stimulans kreeg in de jaren zeventig een bijzondere uitwerking in de vorm van een groot bouwprogramma voor stadsvernieuwing en voor huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, waaronder jongeren en studenten. Er ontstond verder een Commissie voor Experimentele Woningbouw, die bijzondere projecten met bijzondere plankwaliteiten kon belonen met een extra financiële bijdrage. Deze commissie is later uitgegroeid tot de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, die op een veel breder gebied van woningbouw, woningbeheer en stadsontwikkeling experimenten kon initiëren en ondersteunen met financiële middelen van de rijksoverheid.

Eigenlijk heeft de rijksoverheid vaak expliciet de kritiek op – en de vernieuwing van – haar eigen beleid gestimuleerd, door architecten en stedenbouwkundigen uit te nodigen om in studie- en werkgroepen mee te werken aan onderzoek en publicaties over nieuwe wenselijke ontwerpprincipes. Dat gebeurde ook via een heel netwerk van intermediaire organisaties, die op een of andere manier, direct of indirect hun bestaan en ontwikkeling te danken hebben aan de Woningwet. Zo was in 1913 een landelijke centrale van woningcorporaties, de NWR, opgericht die een belangrijke rol zou spelen in de sfeer van publicaties over woningbouwontwikkelingen in andere West-Europese landen en over betekenisvolle projecten in Nederland, ontstaan. Samen met het als studie bureau opgerichte Nederlands Instituut voor

played an important role in the typological innovation of floor plans and the promotion of industrialised production. During the 1970s and 1980s the national government commissioned various research bureaus to publish and evaluate the results of urban renewal projects and experimental housing projects. These publications and studies were then used to influence the building practice of housing associations and the work of architects and urban planners.

As a consequence, urban renewal in the 1970s and 1980s received an enormous boost from the social housing sector when the private market failed to act and the dilapidation of many old town centres took on alarming proportions. Within a few years, the focus shifted from urban renewal based on demolition and transport corridors, which met with a lot of public resistance, to the small-scale and careful renewal of old communities and neighbourhoods. Within a short space of time a new policy area for housing associations emerged, aimed at the modernisation of old housing stock as well as the improvement of the public space and amenities in old neighbourhoods. At first these operations were most commonly initiated by collaborative ventures between local governments, municipal housing companies and housing associations, with big subsidies and development contributions from the national government.

Housing associations have also been enlisted to create accommodation for non-traditional households. Starting in the 1950s, a great deal of effort has been poured into the construction of especially adapted accommodation for the elderly. The aim was to provide adequate care, but it was also hoped that residential mobility would free up more homes for families. Likewise, special accommodation was created for students and single and two-person households, which saw old commercial properties in city centres converted into independent housing units or housing units with communal facilities. Finally, there has been a lot of emphasis in recent decades on modes of habitation and the accessibility of homes for the disabled. Subsidies for special modifications aside, all new homes were to meet space requirements that would enable the use of a wheelchair.

In the Netherlands, unlike in many other countries, the social housing sector, as represented by the housing associations, has always yielded interesting and prestigious commissions for architecture firms and urban designers. Many Dutch designers with an international reputation started their careers with commissions for social housing. In the early years of the National Housing Act, the selection of top-level architects was often in the hands of ambitious housing association managers and local politicians; in recent decades, the national government has upheld this tradition with a cultural policy targeted at, for instance, participation in the biennial international European competition for young architects and money for an architecture and urban planning fund.

For decades the government and the housing associations formed a solid and vital alliance in which policy could be drawn up and implemented and in which the government could formulate policy priorities that could then be acted upon by the housing associations whenever the private market fell short. This simple principle has had far-reaching

Volkshuisvesting en Stedenbouw (het NIVS, later het NIROV) heeft deze landelijke centrale in de jaren twintig een belangrijke bijdrage geleverd aan de verspreiding van het gedachtegoed van de tuinstadbeweging, en later, na de Tweede Wereldoorlog aan de discussie over ouderenhuisvesting, stadsvernieuwingsprojecten, energiebesparing, en maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van woningen voor gehandicapten.

In de periode van de wederopbouw speelde het door de rijksoverheid gesubsidieerde Bouwcentrum een belangrijke rol in de typologische vernieuwing van woningplattegronden en in het bevorderen van de industrialisatie van de woningbouwproductie. In de jaren zeventig en tachtig werden aan diverse onderzoeksbureaus door de rijksoverheid opdrachten verstrekt om de resultaten van stadsvernieuwingsprojecten en experimentele woningbouwprojecten te publiceren en te evalueren. Met deze publicaties en onderzoeken werd invloed uitgeoefend op de bouwpraktijk van woningcorporaties en op de architectonische en stedenbouwkundige beroepsuitoefening.

Zo kreeg de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig een enorme impuls vanuit de sector van de sociale woningbouw, toen de particuliere markt het liet afweten en verpaupering in veel oude binnensteden dramatische vormen aannam. In enkele jaren kon de koers worden verlegd van een op sloop en verkeersdoorbraken gebaseerde stadsvernieuwing, die op veel maatschappelijk verzet stuitte, naar een kleinschalige en behoedzame vernieuwing van oude buurten en wijken. In korte tijd kwam een nieuw beleidsterrein voor woningcorporaties tot ontwikkeling gericht op de modernisering van de oude woningvoorraad, maar ook op verbetering van de openbare ruimte en de voorzieningen in oude buurten. Aanvankelijk werden deze operaties vooral ingezet vanuit samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden, gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties, met hoge subsidies en exploitatiebijdragen van de Rijksoverheid.

De woningcorporaties zijn ook steeds ingezet om huisvestingsmogelijkheden te creëren voor andere dan traditionele gezinshuishoudens. Vanaf de jaren vijftig werd veel gedaan om voor bejaarden aangepaste woonvoorzieningen op te zetten. Daarmee werd een adequate verzorging nagestreefd, maar ook werd beoogd dat meer woningen voor gezinnen door doorstroming vrij zouden komen. Ook voor studentenhuisvesting en voor de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoons huishoudens werden bijzondere voorzieningen getroffen, die het bijvoorbeeld mogelijk maakten dat oude bedrijfspanden in stadscentra werden verbouwd tot zelfstandige wooneenheden of tot wooneenheden met gemeenschappelijke voorzieningen. Ten slotte is vooral de laatste decennia veel aandacht besteed aan de bewoningsmogelijkheden en de bezoekbaarheid van woningen door gehandicapten. Naast subsidies voor bijzondere woningaanpassingen, werd ernaar gestreefd dat alle nieuw gebouwde woningen zouden voldoen aan ruimtevoorschriften, waarmee het gebruik van een rolstoel is gewaarborgd.

Anders dan in veel andere landen, is in Nederland de sociale woningbouw via de woningcorporaties altijd een interessante en prestigieuze sector voor opdrachten aan architectenbureaus en stedenbouwkundig ontwerpers geweest. Veel Nederlandse ontwerpers met een internationale reputatie hebben met opdrachten in de sfeer van de sociale woningbouw een begin kunnen maken met hun carrière. In de beginjaren van de Woningwet waren het vaak de ambitieuze corporatiebestuurders en lokale politici die leiding

consequences for the development of housing associations. The social housing sector has given rise to a unique tradition of urban development, neighbourhood and community management, housing production and housing management that must be preserved – even when the political climate demands more market competition, deregulation and private commissioning.

A New Orientation in the 1980s and 1990s

We can identify a number of trends in the operational and organisational development of housing associations. During the first few decades after 1945 the institution became increasingly compartmentalised. At a local level newly admitted housing associations were expected to reflect the religious and ideological make-up of society. At a national level a Catholic and a Protestant central office were founded in 1948 and 1949 respectively, alongside the general NWR umbrella which had been around since 1913 and alongside Vereniging Ons Limburg. The two denominational umbrella organisations formed a federation with a single administrative system in 1970; in 1983 the denominational centres and Ons Limburg joined forces in NCIV.

By the late 1960s, after this period of increasing compartmentalisation, the ideological affiliation began to be replaced by a desire for neutral professionalisation. This process was reinforced by the increase in the associations' housing stock. A shift occurred from honorary chairmen to a professional administrative system, from a policy based on ideology and sociocultural factors to more commercial and market-oriented practices. A similar development took place in other civil sectors: education, health care and broadcasting.

The internal professionalisation of the housing associations developed apace with a strengthening of the national organisational structures, which supported the work of housing associations and championed the sector's interests with the government. In the early 1970s the national central offices began to develop into large service industries, where advocacy, research, advice and training of association staff were all done in-house. The strength of these service providers lay in their wide-ranging expertise in the field of public housing. The NWR grew from 38 members of staff in 1964 to nearly 800 in 1992. The NCIV employed close to 400 people.

Towards the late 1990s the professionalisation and expansion that to a greater or lesser degree took place at all individual housing associations inevitably led to a radical transformation of the national centres: the NWR and NCIV merged and became a new, downsized association called Aedes, while the companies that had been founded in the wake of the NWR and NCIV were broken up and marketed as independent entities. The intensive and complex relationships between the housing associations and their national organisations had grown into lucrative service-providing conglomerates, but under the new structure the national links between the housing associations were reduced to the strictly necessary, within a neutral role of branch representative with extremely limited control over the affiliated associations.

The 1980s brought an even greater climate change in public

gaven aan een architectenselectie op hoog niveau; de laatste decennia heeft de rijksoverheid deze traditie ondersteund met een doelgericht cultuurbeleid, gericht op bijvoorbeeld deelname aan de tweejaarlijkse internationale European-prijsvraag voor jonge architecten en de ondersteuning van een stimuleringsfonds voor architectuur en stedenbouw.

Overheid en woningcorporaties vormden decennia lang een degelijk en vitaal verbond, waarin beleidsvorming en beleidsuitvoering steeds geactualiseerd konden worden en waarin de overheid beleidsprioriteiten kon formuleren die door woningcorporaties konden worden uitgewerkt als de particuliere markt daarin tekort schoot. Dit eenvoudige principe heeft voor de ontwikkeling van woningcorporaties verstrekkende gevolgen gehad. Vanuit de sector van de sociale woningbouw is een unieke traditie van stadsontwikkeling, buurt- en wijkbeheer, woningbouwproductie en woningbeheer ontstaan, die in ere gehouden moet worden, óók als het politieke klimaat vraagt om meer marktwerking, deregulering en particulier opdrachtgeverschap.

Koersverandering in de jaren tachtig en negentig

Er zijn verschillende lijnen te onderscheiden in de inhoudelijke en organisatorische ontwikkeling van het instituut woningcorporatie. In de eerste decennia na 1945 zette de verzuiling door. Op lokaal niveau streefde men bij de toelating van nieuwe woningcorporaties naar een afspiegeling van de levensbeschouwelijke opbouw van de samenleving. Op landelijk niveau werd in respectievelijk 1948 en 1949 een katholieke en een protestants-christelijke landelijke centrale opgericht, naast de algemene NWR-koepel die al sinds 1913 bestond en naast de Vereniging Ons Limburg. De confessionele koepels vormden in 1970 een federatief verband met één werkapparaat; vanaf 1983 zijn de confessionele centrales en Ons Limburg opgegaan in de vereniging NCIV.

Na deze periode van versterking van de verzuilde structuur werd vanaf het einde van de jaren zestig de ideologische identiteit langzaam maar zeker vervangen door een bijna algemeen streven naar neutrale professionalisering. Dit proces werd versterkt door de schaalvergroting, die zich voordeed in het corporatiebezit. Er ontstond een verschuiving in de invloed van onbezoldigde bestuurders naar een professioneel werkapparaat, van een ideologisch en sociaal-cultureel georiënteerd beleid naar bedrijfseconomisch en marktgericht opereren. Deze ontwikkeling heeft zich ook voorgedaan in andere sectoren van het maatschappelijk middenveld: onderwijs, gezondheidszorg en omroepen.

De interne professionele versterking van de woningcorporaties ging gelijk op met een versterking van de landelijke organisatiestructuren, waarin het werk van woningcorporaties werd ondersteund en van waaruit de belangen van de sector bij de overheid werden behartigd. De landelijke centrales groeiden vanaf het begin van de jaren zeventig uit tot grote dienstverlenende bedrijven, waar belangenbehartiging, onderzoek, advisering en scholing van corporatiemedewerkers geïntegreerd plaatsvonden. De kracht van deze dienstverlenende bedrijven bestond vooral uit een brede geïntegreerde deskundigheid op het gebied van de volkshuisvesting. De NWR groeide van 38 personeelsleden in 1964 naar bijna 800 personeelsleden in 1992. Bij het NCIV werkten bijna 400 personen.

housing politics to the fore. A radical deregulation programme sought to minimise the proliferation of regulations around the ever-increasing stream of subsidies. A parliamentary enquiry into the enforcement of all kinds of subsidy regulations showed that there had been a lot of scope for interpretation and that there was too little control over spending. National government policy subsequently took a multitrack approach: a reduction of the flows of funding, fewer open-ended regulations, greater independence for housing associations, less interference by the national government in local decision-making processes, simplification and standardisation of building regulations and an increase in the share of unsubsidised housing in the annual building programme.

The repayment requirements of the government's loans to the housing associations prompted an unprecedented financial settlement whereby all debts arising out of previous National Housing Act loans for old homes could be written off against all long-term funding commitments in the form of annual development contributions for recently built homes. This unprecedented financial operation was called *bruter-ing* or 'grossing-up' and amounted to some 60 billion guilders. Leaving aside all kinds of financial details, the operation soon proved to be lucrative for all those involved and brought an abrupt end to the labyrinth of financial relationships and the vast mountain of subsidy schemes. The many separate regulations and targeted subsidies were replaced by a new, generally applicable Urban Renewal Investment Budget. It shed a new light on the financial independence of housing associations and with it the questions of authority, accountability and control. A Central Housing Fund was established on the basis of the National Housing Act to which all associations would contribute and with which any financial problems of the individual housing associations could be dealt with. Meanwhile, a joint Guarantee Fund would continue to enable relatively cheap loans. These measures allowed the sector as a whole to guarantee the financial world's trust in individual associations: there would always be a financial safety net were the solvency of any individual institution to fall short.



Plaques as signatures of housing associations in the 1960s/
Gevelstenen als handtekening van de woningbouwvereniging in de 1960er jaren



De professionalisering en de schaalvergroting die in meer of mindere mate plaatsvonden bij alle afzonderlijke woningcorporaties, leidden aan het einde van de jaren negentig onafwendbaar tot een drastische ingreep in de structuur van de landelijke centrales: de verenigingen NWR en NCIV werden samengevoegd in een sterk afgeslankte nieuwe vereniging onder de naam Aedes, en de afzonderlijke bedrijven die waren ontstaan in het kielzog van de NWR en het NCIV werden losgemaakt en als zelfstandige bedrijven op de markt gezet. De intensieve en veelzijdige relaties die waren ontstaan tussen de woningcorporaties en hun landelijke verenigingen, waren uitgegroeid tot lucratieve conglomeraten van dienstverlenende bedrijven, maar in de nieuwe structuur werd de landelijke samenhang tussen woningcorporaties teruggebracht tot het strikt noodzakelijke, binnen een neutrale rol van branchevertegenwoordiger met een heel beperkte zeggenschap over de aangesloten corporaties.

Vanaf de jaren tachtig werd een nog verder gaande klimaatverandering in de volkshuisvestingspolitiek zichtbaar. Er kwam een radicaal dereguleringsprogramma, waarmee werd beoogd de wildgroei in regelgeving rond de uitdijende stroom subsidies te beperken. Een parlementaire enquête naar de toepassing van allerlei subsidieverordeningen toonde aan dat de interpretatieruimte soms wel erg groot was geweest en dat er te weinig controle was op de bestedingen. Het beleid van de rijksoverheid richtte zich daarna op verschillende sporen: beperking van de subsidiestromen, minder openeind-regelingen, een grotere zelfstandigheid van woningcorporaties, minder gedetailleerde bemoeienis van de rijksoverheid met lokale besluitvormingsprocessen, vereenvoudiging en uniformering van de bouwregelgeving en vergroting van het aandeel van de ongesubsidieerde woningbouw in het jaarlijkse bouwprogramma.

Omdat bij de aan woningcorporaties verstrekte rijksleningen ook terugbetalingsverplichtingen hoorden, kon een weergaloze financiële verevening plaatsvinden, waarbij kort gezegd alle vorderingen als gevolg van de in het verleden verstrekte woningwetleningen voor oude woningen, konden worden weggestreept tegen alle langlopende subsidieverplichtingen in de vorm van jaarlijkse exploitatiebijdragen voor recent gebouwde woningen. Deze ongekend grote financiële operatie werd 'brutering' genoemd en had in totaal betrekking op circa 60 miljard gulden. Afgezien van allerlei financiële details bleek de operatie al snel voor alle betrokkenen lucratief en er kon op ongekend drastische wijze een einde gemaakt worden aan het ondoorzichtige woud van wederzijdse financiële relaties en de grote berg subsidieregelingen. In plaats van allerlei afzonderlijke regelingen en doelsubsidies kwam een nieuw algemeen toepasbaar Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. De financiële onafhankelijkheid van woningcorporaties, en daarmee ook de vraagstukken van zeggenschap, verantwoordingsverplichting en toezicht, kwamen daardoor in een nieuw daglicht te staan. Er werd op grond van de Woningwet een door alle corporaties samen te voeren Centraal Fonds Volkshuisvesting ingesteld, waarmee eventuele financiële problemen van afzonderlijke woningcorporaties kunnen worden gesaneerd. En er kwam een gemeenschappelijk Waarborgfonds, waardoor relatief goedkope leningen mogelijk bleven. Zo kon als het ware vanuit de sector als geheel het vertrouwen van de financiële wereld in afzonderlijke corporaties worden gewaarborgd: er zou altijd een financieel vangnet zijn als de solvabiliteit van een afzonderlijke instelling tekort zou schieten.

The new relationships between the national and local governments and the housing associations were formalised in a new decree based on Art. 70 section 5 of the National Housing Act, which stated that the minister responsible can make regulations on the work of housing associations. The Decree on the Management of the Social Rental Sector contains general guidelines in the form of 'performance requirements' against which the work of associations can be assessed. It covers areas such as rental policy, residents' involvement in policy and management, general policy principles on the quality of neighbourhoods and communities, financial policy, the duty to report property transactions, management and internal and external monitoring.

The current debate about the future of the housing associations revolves around the form, content and scope of the government's external monitoring. The question is whether and to what extent, after the semi-privatisation, the rule of 'admission', which used to offer so many, mainly financial, benefits, continues to offer a solid basis for various public policy interventions and binding guidelines, and to what extent housing associations are bound by them. Some housing associations recently tried to leave the system, but so far the legal framework has prevented them from doing so.

In order to properly understand the institution of housing associations it is important to stress their differences and similarities. As institutions authorised to implement public housing projects, they are always subject to a great many general, legally binding regulations on development, bookkeeping and annual accounts, rental price fixing and rental policy. Because of this and the influence of the national central offices through organisational and policy advice and interim management, the similarities between the corporate structures and the policy priorities have always been considerable. These similarities relate mainly to the administrative and organisational characteristics of the housing associations as building and managing institutions. But this has nevertheless led to a great diversity in what could be described as the 'corporate culture' and this diversity has only increased in recent years. It is caused by differences in size, levels of professionalism, financial position, external relations, historical background, joint ventures, the geographical context of operations and finally the style of managing officials. Important too are the differences caused by the urban context, town size, the nature of the building projects and the composition of the housing stock.

Meanwhile the image of the sector as a whole has deteriorated badly. Whenever housing associations have been in the news in recent years it has been because of extravagant directors' salaries, chauffeur-driven cars, expensive offices, costly mergers leading to increased overheads per dwelling, doubts about efficiency, low output of new affordable rental homes, excessive investment in vanity projects and trade-distorting prices for land and other property; some association directors have even made the national news for fraudulent practices and lining their own pockets. It should come as no surprise that the overheads per dwelling have been rising sharply for years; they rose by nearly 50 per cent between 2000 and 2003. Parliamentary questions and enquiries by sector

De nieuwe verhoudingen tussen de landelijke en lokale overheden en de woningcorporaties werden vastgelegd in een nieuw besluit dat was gebaseerd op art. 70, lid 5 van de Woningwet, waarin werd gesteld dat de minister regels kan vaststellen over de werkzaamheden van woningcorporaties. Het Besluit Beheer Sociale Huursector geeft algemene richtlijnen in de vorm van ‘prestatie-eisen’ waaraan de werkzaamheden van corporaties kunnen worden getoetst. Het gaat bijvoorbeeld om het verhuurbeleid, het betrekken van bewoners bij beleid en beheer, algemene beleidsprincipes rond leefbaarheid in buurten en wijken, het financiële beleid, meldingsplicht bij transacties in onroerend goed en de bedrijfsvoering, en het interne en externe toezicht.

Kern van de actuele discussie over de toekomst van de woningcorporaties betreft de vorm, de inhoud en de bevoegdheden van het externe toezicht door de overheid. Het is steeds de vraag of en in hoeverre de financieel-economische verzelfstandiging het wettelijke statuut van de ‘toelating’, dat vroeger zoveel, vooral financiële, voordelen bood, in de huidige praktijk nog voldoende houvast biedt voor allerlei publieke beleidsinterventies en dwingende richtlijnen, en in hoeverre woningcorporaties daaraan gebonden zijn. Sommige woningcorporaties hebben onlangs een poging gedaan om uit het stelsel te stappen, maar tot nu toe vormde het juridische kader daarvoor een effectieve belemmering.

Om het instituut woningcorporaties goed te begrijpen, is het van belang de overeenkomsten en verschillen tussen corporaties te benadrukken. Als wettelijk toegelaten instelling ter uitvoering van taken in de volkshuisvesting, zijn ze altijd onderworpen aan een grote hoeveelheid algemeen geldende, wettelijke voorschriften met betrekking tot de exploitatie, de boekhouding en de jaarrekening, de huurprijsvaststelling en het verhuurbeleid. Daardoor, en door de invloed van de landelijke centrales via organisatie- en beleidsadviezen en interim-management, zijn de overeenkomsten in de bedrijfsstructuur en de beleidsprioriteiten altijd groot geweest. De overeenkomsten betreffen vooral de administratief-technische en bedrijfsorganisatorische kenmerken van de woningcorporatie als bouwende en beherende instelling. Desondanks is een grote variatie ontstaan in wat genoemd zou kunnen worden de ‘bedrijfscultuur’ en die variatie is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. De variatie wordt veroorzaakt door verschillen in grootte, professionaliteit, financiële positie, externe relaties, historische achtergrond, samenwerkingsverbanden, geografische context, waarin wordt geopereerd, en ten slotte in de stijl van leidinggevende functionarissen. Van belang zijn ook de verschillen die worden veroorzaakt door de stedelijke context, de gemeentegrootte, de aard van de bouwopgaven en de samenstelling van het woningbestand.

Intussen is het imago van de sector als geheel aanzienlijk verslechterd. Nieuws over de woningcorporaties ging de laatste jaren vooral over buitensporige directiesalarissen, auto’s met chauffeur, dure kantoren, kostbare fusietrajecten met veelal negatieve resultaten in de sfeer van bedrijfskosten per woning, twijfelachtige bedrijfsefficiëntie, lage nieuwbouwproductie van betaalbare huurwoningen, uit de hand gelopen investeringen in prestigeprojecten, marktversturende prijzen voor grondaankopen en ander onroerend goed, en zelfs in de sfeer van fraude en zelfverrijking verwierven enkele corporatiebestuurders landelijke bekendheid. Het hoeft geen verbazing te wekken dat de algemene bedrijfskosten per woning al jaren zeer drastisch

institutions have not yielded effective measures; in fact, the causes are not even fully understood. But what is clear is that the effects of the credit crisis are a real blow to a sector that has lost its way. Many associations had come to finance their activities with the construction of expensive new homes and with the sale of homes from their own rental stock. This flow of money had always seemed reliable and solid, but this approach now has to be reconsidered, leaving the future uncertain.

Facts and figures about the expansion and the overheads per dwelling are of course particularly strong contributors to this deteriorating image. But there is another observation to be made, which may not convince everybody, but which I believe signifies the changed cultural climate in the housing association sector. A simple tally of mentions of special new-build and renovation projects by housing associations in the Dutch architecture yearbooks yields 12 projects in the 1990s, compared to just one in the first ten yearbooks published in the twenty-first century. Such a nomination used to add lustre to the lofty cultural ambitions of commissioning bodies that had given talented architects the chance to excel, just like the urban renewal efforts of the 1970s and the quality of some urban extensions in the 1950s and 1960s could often be ascribed to the cultural and social ambitions of town councils and housing associations.

A Return to the Original Mission

Housing associations have made a highly visible contribution to the development of towns and villages in the Netherlands. Yet the quality of their commissioning practice has never been systematically analysed and as far as I know has not been at the heart of policymaking. Of course what matters at the end of the day is how and with what ambitions their building initiatives and buildings come about and to what extent they contribute to the city, neighbourhoods and communities, thereby demonstrating their commitment to spatial and sociocultural quality, especially in the socially and economically vulnerable areas of a city. As the bodies commissioning building projects housing associations may be expected to pursue, above all, decent housing for first-timers and low-income households, while paying attention to negative developments in neighbourhoods and communities and thus trying to make the city as a whole a better and more interesting place to live. They may be expected to do this on the basis of a comprehensive and up-to-date knowledge of urban traditions, current developments and future opportunities.

Marinus Oostenbrink’s book about the architecture policy of the Algemene Woningbouwvereniging in Amsterdam contains some important ideas that could serve as a frame of reference for the architectural and urban ambitions of housing associations: appreciation of the historic qualities of their housing stock; the pursuit of a distinctive, accessible, safe and pleasant living environment that is both durable and adaptable; harmony between the urban environment and the architectural form, with differences and contrasts offering choice; making creative use of the unique properties of different locations; establishing clear, qualitative principles that can serve as a framework for the commission and the intended end result. Let me supplement these with a few remarks

stijgen, tussen 2000 en 2003 met bijna 50 procent. Kamervragen daarover en onderzoeken van sectorinstellingen hebben niet geleid tot effectieve maatregelen; zelfs een volledig inzicht in de oorzaken is niet voorhanden. Maar duidelijk is wel dat de effecten van de kredietcrisis in een bedrijfstak die zo op drift is geraakt, hard aankomen. Veel corporaties waren voor de financiering van hun activiteiten afhankelijk geworden van nieuwbouw van koopwoningen in het dure segment en van de verkoop van woningen uit hun eigen huurwoningenbestand. Die geldstroom leek steeds betrouwbaar en robuust, maar die stelling moet worden herzien, met nog onbekende effecten voor de toekomst.

Bij dit verslechterde imago maken natuurlijk vooral feiten en cijfers over de schaalvergroting en de bedrijfskosten per woning indruk. Maar er is nog een observatie te doen, die misschien niet iedereen zal overtuigen, maar die mijns inziens toch een indicatie is voor het veranderde culturele klimaat in de corporatiesector. De eenvoudige telling van meldingen van bijzondere nieuwbouw- en renovatieprojecten van woningcorporaties in het Jaarboek voor de Architectuur levert voor de jaren negentig 12 corporatieprojecten op, en voor de eerste tien jaarboeken van de eenentwintigste eeuw slechts één. Zo'n nominatie gaf altijd een bijzondere glans aan het niveau van culturele ambities van opdrachtgevers, die talentvolle architecten in staat hadden gesteld te excelleren, net zoals de inspanningen voor de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en de kwaliteit van sommige stadsuitbreidingen van de jaren vijftig en zestig vaak konden worden toegeschreven aan de culturele en maatschappelijke ambities van gemeentebesturen en woningcorporaties.

Een programma voor heroriëntatie op oorspronkelijke missie
Woningcorporaties hebben in Nederland een heel zichtbare bijdrage aan de ontwikkeling van steden en dorpen kunnen leveren. Toch is de kwaliteit van hun opdrachtgeverschap nooit systematisch geanalyseerd en voor zover ik weet ook niet echt onderwerp van expliciete beleidsvorming geweest. Uiteindelijk gaat het er natuurlijk om op welke wijze en met welke ambities hun bouwinitiatieven en bouwwerken tot stand komen en in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan de stad, aan buurten en wijken, zodanig dat het streven naar ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteit centraal staat en zichtbaar wordt, vooral in de sociaal-economisch kwetsbare delen van steden. Van woningcorporaties mag uiteindelijk verwacht worden dat ze als opdrachtgever van bouwprojecten steeds vooral streven naar goede huisvestingsmogelijkheden voor starters en huishoudens met lage inkomens, met daarbij aandacht voor negatieve ontwikkelingen in buurten en wijken, en zo ernaar streven de stad als geheel rijker en interessanter te maken. Verwacht mag worden dat ze dat doen op basis van een brede en levendige kennis van stedelijke tradities, actuele processen en kansen voor de toekomst.

In het boek van Marinus Oostenbrink over het architectuurbeleid van de Algemene Woningbouwvereniging in Amsterdam zijn enkele belangrijke noties beschreven die richtinggevend zouden kunnen zijn voor de architectonische en stedenbouwkundige ambities van woningcorporaties: waardering voor de historische kwaliteiten van het eigen woningbestand; het streven naar een karaktervolle, begrijpelijke, veilige en prettige woonomgeving die duurzaam en aanpasbaar is; een harmonieuze samenhang tussen

about the corporate culture that, in my view, an ambitious commissioning body should have and with a few issues that a housing association, as a commissioning body, should focus on. I will conclude by making the case that housing associations should continue to distinguish themselves from other project developers.

Corporate Culture

In my view housing associations should foster a broad interest in urban development, architecture and urban planning in all their staff. At the same time they should explore all kinds of new developments, issues and debates. The cities and urbanised areas in the Netherlands have come out of a constant succession of building initiatives and interventions in the urban structure and the landscape. The underlying, governing principles for this are always liable to erosion. We live in a revolutionary period as far as the meaning of 'urban structures' is concerned because of the sharp increase in mobility and the corresponding revolution of the transport infrastructure and because of the rapid amalgamation of urban areas, as a result of which individual municipal boundaries are becoming arbitrary.

The enormous and barely checked increase in the power of project developers has also had a major impact on urban development. With major investments in land purchases and a detailed knowledge of building and planning processes they can have a major influence on land use and development decisions affecting ever greater areas. I suspect that companies with a deep-rooted cultural interest, familiarity with local traditions and developments and a strong cultural vision will ultimately distinguish themselves from companies that do not recognise this as a factor in their success. A broad cultural foundation in both staff and organisation, where an interest in architecture and urban planning is fostered, developed and expressed, can be a distinguishing factor in the thinking and working practices of housing associations.

When developing projects housing associations should become alert to the planning component of spatial quality. After many years of focusing on the development and managements of homes, this will require a new orientation in the professional expertise and interest of managers and staff. A metaphor will help me explain what I mean. The direction of a film requires all individual actors to be stimulated to improvise and produce a personal interpretation of their role. But at the end of the day the film must convince as a whole, with each individual element falling into place.

Urban direction should work in the same way: in certain places we want certain types of buildings and these buildings must conform to the directorial vision pursued at a higher level of planning. Builders and project developers must realise in which directorial vision they play a role and if this directorial vision is lacking they must either ask for it or agree on one themselves. This applies both to individual new development initiatives and to maintenance projects and modifications of the housing stock.

As well as being knowledgeable about urban processes and urban design principles, housing associations ought to be alert to the

de stedenbouwkundige omgeving en de architectonische vorm, karakterverschillen en contrasten, waardoor keuzemogelijkheden ontstaan; het creatief benutten van de specifieke kenmerken van verschillende locaties; vastleggen van heldere kwalitatieve principes, die richtinggevend kunnen zijn voor de opdracht en het beoogde eindresultaat. Laat ik daarbij aansluiten met een paar opmerkingen over de bedrijfscultuur die mijns inziens hoort bij een ambitieuze opdrachtgeversrol en met enkele thema's, waarop een woningcorporatie zich als opdrachtgever zou moeten richten. Ik sluit af met een pleidooi voor de voortzetting van een onderscheidende rol van woningcorporaties ten opzichte van andere projectontwikkelaars.

Bedrijfscultuur

Woningcorporaties zouden zich mijns inziens actief moeten inzetten om een brede belangstelling voor stadsontwikkeling, architectuur en stedenbouw te bevorderen bij al hun medewerkers. Daarbij hoort ook het aan de orde stellen van allerlei nieuwe ontwikkelingen, thema's en discussies. De steden en de verstedelijkte gebieden in Nederland zijn ontstaan door een voortdurende aaneenschakeling van bouwinitiatieven en ingrepen in de structuur van het stedelijke gebied en het landschap. De samenhangende en richtinggevende concepten daarvoor zijn voortdurend aan erosie onderhevig. We leven in een revolutionaire periode voor wat betreft de betekenis van 'stedelijke structuren' door de immens toegenomen mobiliteit en de daarbij horende dominante planologische betekenis van de ontwikkeling van de infrastructuur voor verkeer en vervoer, en het snel aan elkaar groeien van stedelijke gebieden, waardoor afzonderlijke gemeentegrenzen arbitrair worden.

Er is in de huidige stadsontwikkeling ook veel veranderd door de geweldig toegenomen, nauwelijks nog door overheden gecontroleerde macht van projectontwikkelaars. Met grote investeringen in grondaankopen en met een concentratie van kennis over bouw- en planningsprocessen kunnen ze een grote invloed afdwingen op de beslissingen over de bestemming en de inrichting van steeds grotere gebieden. Ik vermoed dat bedrijven met een eigen diepgewortelde culturele belangstelling, kennis van lokale tradities en ontwikkelingen, en een vitale culturele visie zich uiteindelijk zullen onderscheiden van bedrijven die dat niet herkennen als succesfactor. Een brede culturele voedingsbodem in personeel en organisatie, waarin belangstelling voor architectuur en stedenbouw wordt gekoesterd, ontwikkeld en uitgedragen, zal een onderscheidende invloed kunnen hebben op het denken en handelen van woningcorporaties.

In de ontwikkeling van projecten moeten woningcorporaties vooral oog krijgen voor de stedenbouwkundige component van ruimtelijke kwaliteit. Dat vraagt, na de jarenlange aandacht voor ontwikkeling en beheer van woningen, om een nieuwe oriëntatie in de vak kennis en de belangstelling van leidinggevers en medewerkers. Met een metafoer kan ik verduidelijken wat ik bedoel. Bij het regisseren van een film moeten afzonderlijke acteurs gestimuleerd worden om te improviseren en om een persoonlijke interpretatie van hun rol te geven. Maar uiteindelijk moet de film als geheel toch een overtuigend product zijn, waarin alle onderdelen een vanzelfsprekende plaats hebben.

Zo moet er ook een stedelijke regie zijn: op bepaalde plekken willen we een bepaald soort bouwwerken en die bouwwerken moeten zich gedragen

importance of historic knowledge. Now that the emphasis is shifting from extension to urban management and inner city transformation, familiarity with the historical context is vital. After all, associations often own culturally and historically important buildings and areas.

The history of the built environment forms a society's memory, in which past ambitions and ideals are expressed and encourage reflection. But it is also the backdrop to 'change', the shifting perspective of successive generations. As a historic context the built environment is a challenge: there is the constant dilemma of preservation or change, just as there is the constant problem of formulating a cultural statement about how history must be handled. This strikes me as another area in which commissioning organisations could step forward as a cultural force stimulating ideas and inspiring debate, provided that they arm themselves with a sound knowledge of local features and local opportunities and risks. They should always set an example and help create a foundation for inspirational new concepts and realise these in conjunction with other parties.

Finally, I would like to make a case for a corporate culture that is not just focused on incidental building plans, statistical and financial abstractions and procedural planning constraints. When all is said and done, people are fascinated by urban settings when they are perceived in terms of beauty: the beauty of an old city centre, the beauty of a park in autumn or the beauty of canals and promenades. Where are all the beautiful squares and parks in our new housing developments?

Housing associations should always devote their energies to above-average planning and architectural quality, so that urban areas, neighbourhoods and communities can also be perceived in terms of beauty. The obvious focal point here is the cultivation of the public space. The design and management of the public space demands major public and private commitment, as this is where I believe tensions in society have come to the fore in recent years. The glaring commercialisation of inner cities, the bleakness of monofunctional neighbourhoods, the strain placed on neighbourhoods by motorised traffic and car parking, the deterioration of public green spaces and the uninspired build-up of street furniture in the public space suggest that nobody is capable of coordinating the cultivation of the public space. The role of housing associations in commissioning complex urban projects begins with a clear and inspired vision of the meaning of the public space, the space in which buildings manifest themselves. It is the most important area in the history of the European city; it has always been a crucial indicator of the economic, social and cultural quality of cities and I believe that we should cherish this phenomenon, public space, as one of the most important challenges for all disciplines and for all the organisations and institutions that play a role in urban development.

Issues

One of the most important points on the commissioning agenda for housing associations, in my view, is the guarantee of cohesion and integration. Integration instead of segregation and cohesion rather than fragmentation are important principles that must be reflected in the functional and

in de regie die wordt nagestreefd op een hoger schaalniveau. Bouwers en projectontwikkelaars dienen zich te realiseren in welke regie ze een rol spelen, en als die regie er niet is, dan dienen ze erom te vragen of samen een regie af te spreken. Dit geldt overigens zowel voor afzonderlijke nieuwbouw-initiatieven als voor onderhoudsprojecten en aanpassingen van de gebouwenvoorraad.

Naast kennis van stedelijke processen en principes van stedenbouwkundig ontwerp zouden woningcorporaties oog moeten hebben voor het belang van historische kennis. Nu het accent in de ontwikkelingsopgave verschuift van uitbreidingsnieuwbouw naar stedelijk beheer en binnenstedelijke transformatieprocessen, is kennis over de geschiedenis van de context van groot belang. Corporaties hebben vaak ook uit cultuurhistorisch oogpunt belangrijke objecten en gebieden in bezit.

De geschiedenis van de gebouwde omgeving vormt het geheugen van de samenleving, waarin ambities en idealen van het verleden tot uitdrukking komen en tot bezinning manen. Maar het is ook het decor waarin ‘verandering’, het verschuivende perspectief van opeenvolgende generaties, in beeld wordt gebracht. De gebouwde omgeving is als historische context een uitdaging: er is dat voortdurende dilemma van behoud of verandering, en er is die voortdurende opgave om een cultureel statement te formuleren over hoe de geschiedenis moet worden gehanteerd. Ook dit lijkt me een thema, waarin opdrachtgevende organisaties vooral als culturele factor, als stimulans voor ideeën en als inspirator voor debat zouden kunnen optreden, mits stevig onderbouwd met een gedegen kennis van lokale karakteristieken, lokale kansen en bedreigingen. Het moet er steeds om gaan zelf het goede voorbeeld te geven, en ook: mee te helpen een voedingsbodem te laten ontstaan voor inspirerende nieuwe concepten en die in coalities met anderen te realiseren.

Ten slotte wil ik een lans breken voor een bedrijfscultuur die niet alleen gericht is op incidentele bouwplannen, statistische en financiële abstracties, en procedurele randvoorwaarden. Is niet iedereen uiteindelijk toch vooral door stedelijke sferen gefascineerd, als ze in termen van schoonheid zijn te beleven, de schoonheid van een oude binnenstad, de schoonheid van een park in de herfst, of de schoonheid van grachten en singels? Waar maken we nog mooie pleinen en parken in onze nieuwbouwwijken?

Woningcorporaties zouden er op gericht moeten zijn voortdurend en met alle middelen te streven naar meer dan gemiddelde stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, zodanig dat stedelijke gebieden, buurten en wijken, ook in termen van schoonheid kunnen worden beleefd. Het moet hier natuurlijk vooral gaan om de zorg voor de openbare ruimte. De vormgeving en het beheer van de openbare ruimte vraagt om grote publieke en private inspanningen. Juist daar worden mijns inziens de laatste jaren de spanningen in de samenleving zichtbaar. De schreeuwerige commercialisering van binnensteden, de schraalheid van monofunctionele woonwijken, de overbelasting van woonbuurten door autoverkeer en parkeerplaatsen, de verloedering van openbaar groen en de armoedige opeenstapeling van het meubilair van de openbare ruimte, waaruit blijkt dat niemand kennelijk meer in staat is om de zorg voor de openbare ruimte te coördineren. Het opdrachtgeverschap van woningcorporaties in gecompliceerde stedelijke projecten begint met een heldere en geïnspireerde visie op de betekenis

spatial structure of cities and in the social structure of communities. The city and urban culture are doomed if functions fall apart, if neighbourhoods and communities are segregated and if groups in society isolate themselves physically and turn their backs on the rest of society. We must do all we can to ensure that life and work remain mixed and stop social segregation from leading to isolated, homogenous and stigmatised neighbourhoods. There are four aspects to this ambition:

- The creation of sufficient support in major new residential areas for services relating to employment, culture, education and health care;
- the construction or continued management of ultra-cheap homes for those target groups that are not provided for by the commercial private market; multiuse, adaptable homes that supplement popular homes in the large and risk-free medium segment;
- the transformation of low-cost post-war housing stock by adding homes in more expensive categories and by enriching the planning context if it is too monofunctional;
- an ongoing contribution to the renewal of the living environment, by accommodating experiments in design and management of homes and housing blocks.

Conclusion

It is gratifying to see that some housing associations continue to project themselves as ambitious organisations, taking their cue from the historical foundations of their social and cultural responsibilities. The radical privatisation and enormous expansion that took place in the past few decades has not always been conducive to the accessibility and identity of these organisations or to the necessary personal commitment within what may be extremely large and bureaucratic companies, where decisions on projects are often made across separate, invisible levels of management with a high turnover of officials. But the line of historic ambitions and the will to constantly realise and reinterpret these remains unbroken. This line can only be continued through the constant redefinition of what good commissioning practice means and how housing associations should organise it. It is an area that has received surprisingly little attention in publications and studies on developments in the housing association sector.

Housing associations should and can, in my opinion, continue to distinguish themselves from commercial project developers by building on their historic foundations: a broad and above all long-term and local commitment to the quality of the built environment. Unlike commercial project developers, who realise their projects with the aim of marketing them in the short term at a decent profit, housing associations ought to aspire to long-term responsibility for the development of neighbourhoods and communities. Within a historic perspective ‘unprofitable margins’ need not be a problem for housing association projects. Social housing has traditionally been financed with unprofitable margins in the short term and covering yields in the long term. This used to require long-term government loans and, in recent decades, contributions during the first few years of the development; these days housing associations, unlike commercial property developers, have the

van de openbare ruimte, de ruimte waarin bouwwerken zich vertonen. Het is het belangrijkste thema uit de geschiedenis van de Europese stad; het is altijd een cruciale indicator geweest voor de economische, sociale en culturele kwaliteit van steden, en we doen er volgens mij verstandig aan dit fenomeen, de openbare ruimte, te koesteren als een van de belangrijkste opgaven van alle disciplines en van alle organisaties en instellingen die in de stadsontwikkeling een rol spelen.

Thema's

Een van de belangrijkste programmapunten voor het opdrachtgeverschap van woningcorporaties is mijns inziens het waarborgen van samenhang en integratie. Integratie in plaats van segregatie, en samenhang in plaats van fragmentatie, vormen belangrijke principes, die tot uitdrukking moeten komen in de functionele en ruimtelijke opbouw van steden en in de sociale opbouw van buurten. De stad en de stedelijke cultuur zijn ten dode opgeschreven als functies uit elkaar vallen, als buurten en wijken gescheiden worden, en als groepen in de samenleving zich in ruimtelijke territoria isoleren en met de rug gaan staan naar de rest van de samenleving. Met alle macht moet ernaar gestreefd worden dat wonen en werken gemengd blijven en dat sociale segregatie niet leidt tot geïsoleerde homogene wijken met een negatief stigma. Ik vat deze ambitie samen in vier aspecten:

- in grote nieuwe woonwijken draagvlak creëren voor voorzieningen in de sfeer van werkgelegenheid, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg;
- naast gangbare woningen in het brede en risicoloze middensegment ook héle goedkope woningen bouwen of in beheer te houden, voor die doel-groepen waarvoor de commerciële particuliere markt het laat afweten, woningen met meer dan één gebruiksmogelijkheid en met een zekere aanpasbaarheid in de toekomst;
- transformatie in de goedkope naoorlogse woningvoorraad, door woningen toe te voegen in duurdere categorieën en door een verrijking van de stedenbouwkundige context waar die veelal te monofunctioneel is;
- een bijdrage blijven leveren aan de vernieuwing van de wooncultuur, door ruim plaats te maken voor experimenten in ontwerp en beheer van woningen en woongebouwen.

Tot slot

Het is verheugend dat sommige woningcorporaties zich nog steeds presenteren als ambitieuze organisaties, die zich in de volle breedte oriënteren op de historische grondslagen van hun maatschappelijke en culturele verantwoordelijkheid. De radicale verzelfstandiging en de enorme schaalvergroting, die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan, is niet altijd bevorderlijk geweest voor de herkenbaarheid en de identiteit van deze organisaties, en voor het noodzakelijke persoonlijke engagement binnen soms wel erg grote en bureaucratische bedrijven, waar de besluitvorming over projecten vaak versnipperd is over onzichtbare managementlagen met vaak wisselende functionarissen. Maar de lijn van historische ambities en het streven om die voortdurend te actualiseren en opnieuw te interpreteren, is nog steeds niet onderbroken. Die lijn kan alleen maar worden voortgezet met een voortdurend opnieuw definiëren van wat onder opdrachtgeverschap van woningcorporaties moet worden verstaan en hoe dat opdrachtgeverschap moet worden

necessary financial headroom for this by honouring the principle of long-term development. This is the primary challenge for commissioning housing associations: in coalition with local government and with local social organisations they should assume long-term responsibility for the spatial, cultural and socioeconomic quality of neighbourhoods and communities. As part of this process, they should aspire to a level of architecture and planning that can set a standard for all organisations working in project development. It looks as if this objective has received little priority within housing associations in recent years.

Translation: Laura Vroomen

Sources

- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties* (Naarden, June 2005)
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Corporaties in Perspectief* (Naarden, 2009)
- J. Conijn, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, RIGO, report no. 88.850 (Amsterdam, April 2005)
- G. Dekker, 'De riskante idealen van een woningcorporatie', *De Accountant* (7 February 2010)
- J. Hakfoort, et al., *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie* (The Hague: CPB, 2002)
- J. Koffijberg, *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting* (Delft: Delft University Press, OTB, November 2005)
- Minister of VROM, 'Brief van de Minister voor Wonen, wijken en integratie, nr. 141, december 2009', subtitle: 29453, *Woningcorporaties* (The Hague: MVRM, December 2009)
- M. Oostenbrink, *Woning + Stad* (Amsterdam: Uitgave Algemene Woningbouwvereniging, October 2005)
- A. Ouwenhand and G. van Daalen, *Dutch Housing Associations, a Model for Social Housing* (Delft: DUP Satellite, Delft university Press, OTB, 2002)
- J. van der Schaar, 'De woningcorporaties na Heerma', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, no. 4 (2006), 6
- Stuurgroep Meijerink, *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties* (The Hague: MVRM, 27 November 2008)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Balansverkortings Geldelijke steun volkshuisvesting* (The Hague, 1994-1995), 23 817, no. 12
- VROMraad, 'Voorbij of vooruit, woningcorporaties aan zet', advice 047 (The Hague, 2005)
- L. Vulperhorst, 'Over lokaal ondernemersschap van woningcorporaties in de 21^e eeuw, terug naar de ideologie', *Futura* (March 2004)

georganiseerd. In alle publicaties en onderzoeken over de ontwikkelingen in de woningcorporatiesector is daarvoor verrassend weinig aandacht.

Woningcorporaties moeten en kunnen zich blijven onderscheiden van commerciële projectontwikkelaars door zich te profileren op hun historische grondslag: een brede en vooral langdurige en buurtgebonden betrokkenheid bij de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Anders dan commerciële projectontwikkelaars, die hun projecten realiseren om ze op korte termijn met voldoende rendement *in de markt* te zetten, zouden woningcorporaties een langdurige verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van buurten en wijken moeten ambiëren. In historisch perspectief hoeven 'onrendabele toppen' juist voor projecten van woningcorporaties geen probleem te zijn. Sociale woningbouw werd altijd met een onrendabele top op korte termijn en met dekkende rendementen op lange termijn gefinancierd. Vroeger waren daar langlopende rijksfinancieringen voor nodig en in de laatste decennia ook bijdragen in de eerste jaren van de exploitatie; nu kunnen woningcorporaties, anders dan commerciële projectontwikkelaars, daarvoor binnen hun eigen bedrijfsvoering ruimte vinden door het principe van exploitatie op lange termijn te huldigen. Juist daar ligt de primaire uitdaging voor het opdrachtgeverschap van woningcorporaties: in coalities met het lokale bestuur en met lokale maatschappelijke organisaties langdurig verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke, culturele en sociaal-economische kwaliteit van buurten en wijken. Daarbij zouden onderscheidende architectonische en stedenbouwkundige kwaliteiten moeten worden nagestreefd die normstellend kunnen zijn voor alle organisaties die in projectontwikkeling actief zijn. Het lijkt erop dat die doelstelling de laatste jaren in de bedrijfsvoering van woningcorporaties geen hoge prioriteit heeft gehad.

Bronnen

- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties* (Naarden, juni 2005).
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Corporaties in Perspectief* (Naarden, 2009).
- J. Conijn, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*, RIGO, rapportnr. 88.850 (Amsterdam, april 2005).
- G. Dekker, 'De riskante idealen van een woningcorporatie', *De Accountant* (7 februari 2010).
- J. Hakfoort (et al.), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie* (Den Haag: CPB, 2002).
- J. Koffijberg, *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting* (Delft: Delft University Press / OTB, november 2005).
- Minister van VROM, 'Brief van de Minister voor Wonen, wijken en integratie, nr. 141, december 2009', stuktitel: 29453, *Woningcorporaties* (Den Haag: ministerie van VROM, december 2009).
- M. Oostenbrink, *Woning + Stad* (Amsterdam: Uitgave Algemene Woningbouwvereniging, oktober 2005).
- A. Ouwenhand en G. van Daalen, *Dutch Housing Associations, a Model for Social Housing* (Delft: DUP Satellite, Delft university Press / OTB, 2002).
- J. van der Schaar, 'De woningcorporaties na Heerma', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 4 (2006), 6.
- Stuurgroep Meijerink, *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties* (Den Haag: ministerie van VROM, 27 november 2008).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Balansverkorting Geldelijke steun volkshuisvesting* (Den Haag, 1994-1995), 23817, nr. 12.
- VROM-raad, 'Voorbij of vooruit, woningcorporaties aan zet', advies 047 (Den Haag, 2005).
- L. Vulperhorst, 'Over lokaal ondernemerschap van woningcorporaties in de 21^e eeuw, terug naar de ideologie', *Futura* (maart 2004).