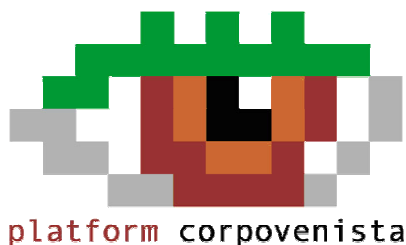


# v65

## KEI-Platform Corpovenista Expertmeeting en Debat

### Rendement op het investeren in leefbaarheid; op zoek naar een beleidstheorie

26 februari 2010



KEI kennis-  
centrum stedelijke  
vernieuwing

#### **Algemeen**

- 3. Samenvatting
- 6. Introductie

#### **Verslag Expertmeeting**

- 7. Gecomplieerde materie
- 8. Handvatten
- 10. Doelen, subdoelen en interventies
- 11. Kleine stapjes zetten

#### **Verslag Debat**

- 12. Tussenstand: van investering naar opbrengst
- 13. Goede en slechte voorbeelden
- 14. Wat is er nodig?
- 15. Conclusies

#### **Deelnemers**

- 16. Deelnemerslijst Expertmeeting

#### **Bijlagen: bijdragen van experts**

- 17. Bijlage 1: Essay *Effectmeting voor leefbaarheid: wat werkt?*, G. de Kam en J. Deuten
- 20. Bijlage 2: Artikel *MKBA's in het sociale domein: wat moeten we ermee?*, L. de Boer en V. Larsen

Dit verslag is een uitgave van Platform Corpovenista en KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing en is geschreven door John Cüsters, Cüsters Teksten, Maastricht.

Recente verslagen:

V64: Stadslab Revisited Gouda-Oost, okt 2009

V63: KEI-businesslab Sloterparkgebied, okt 2009

V62: KEI-atelier Natuurlijke wijkvernieuwing (Dieze-Oost, Zwolle), okt 2009

V61: Yurps-lab Leeuwarden, sept 2009

Voor eerder verschenen uitgaven in de V-reeks zie [www.kei-centrum.nl/netwerk/v-reeks](http://www.kei-centrum.nl/netwerk/v-reeks)

Platform Corpovenista  
Saskia Binken, Projectsecretaris Platform Corpovenista  
Onderzoeksinstituut OTB  
Postbus 5030 2600 GA Delft  
T 015 278 78 62  
[S.Binken@TUDelft.nl](mailto:S.Binken@TUDelft.nl)

KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing  
Kruisplein 25r Rotterdam  
Postbus 897 3000 AW Rotterdam  
T 010 282 51 55  
[info@kei-centrum.nl](mailto:info@kei-centrum.nl)

Copyright 2010 KEI/Platform Corpovenista

# Samenvatting

Sinds 1997 is investeren in leefbaarheid één van de prestatievelden van woningcorporaties. Daarmee hebben corporaties een taak gekregen die vooral de laatste jaren tot steeds meer discussie leidt. In een tijd waarin de financiële positie van corporaties onder druk staat, ligt het voor de hand kritisch te kijken naar investeringen in leefbaarheid. Leveren die investeringen op wat de corporatie ermee beoogt, hoe meet je dat en hoe weet je zeker dat er een direct verband is tussen investering en opbrengst? Om meer greep te krijgen op deze vragen, hielden KEI en Platform Corpovenista op 26 februari een expertmeeting en debat over het rendement van investeringen in leefbaarheid. Centrale vraag was of het mogelijk is beleidstheorieën te ontwikkelen, die aannemelijk maken hoe investering A leidt tot rendement B voor de leefbaarheid in een wijk. Zulke causale verbanden helpen om de besluitvorming bij corporaties over investeringen in leefbaarheid beter te onderbouwen en objectiveren.

Dat de relatie tussen investering en opbrengst een hele ingewikkelde is, bleek wel uit de vele kanttekeningen die de experts bij dit onderwerp plaatsten. Zo is er zelden of nooit sprake van een ideale laboratoriumsituatie om de gezochte causale verbanden te kunnen identificeren: corporaties plegen vrijwel nooit slechts één specifieke investering op het gebied van leefbaarheid. Vaak zijn het er meerdere tegelijk: corporaties investeren vanuit de beste intenties in allerlei zaken die de leefbaarheid zouden kunnen bevorderen. Dat gebeurt vaak vanuit een bepaalde intuïtie, of vanuit het idee dat alles beter is dan niets. Door veel maatregelen tegelijkertijd te treffen, gaat de leefbaarheid bijna altijd wel vooruit, maar het is onduidelijk hoe dat precies werkt en welke maatregel nu precies welk effect heeft. Dat maakt het uiterst moeilijk om het rendement van afzonderlijke interventies te bepalen, nog los van de vraag of dit in een bepaald bedrag kan worden vertaald.

Een andere complicerende factor bij het vaststellen van causale verbanden is dat het rendement van investeringen in leefbaarheid vaak heel locatiespecifiek blijkt te zijn. Wat op de ene plek werkt, kan op een andere plek niet werken. De context bepaalt dus in hoge mate het succes van een bepaalde interventie. En hoe meet je trouwens dat succes? Aan de oordelen van bewoners? Die blijken soms nauwelijks een relatie te hebben met de investeringen. Het oordeel over de leefbaarheid kan pas twee jaar na een bepaalde investering hoger worden. Bekend uit de praktijk zijn ook voorbeelden waarbij bewoners opeens negatiever gingen denken over de openingstijden van een corporatie in de wijk, terwijl die tijden helemaal niet waren gewijzigd. Hoe zou je het rendement van de investeringen dan kunnen meten? Aan de vastgoedprijzen: als die stijgen, is de leefbaarheid blijkbaar verbeterd? Ook hieraan kleven bezwaren: kleine buurten met een hele specifieke levensstijl kunnen door de bewoners als uiterst leefbaar worden ervaren, terwijl ze door die levensstijl juist onaantrekkelijk worden voor anderen en daardoor lage vastgoedwaardes laten zien.

Nog zo'n moeilijk punt bij de relatie tussen investering en opbrengst: investeringen kunnen grote positieve effecten hebben, terwijl ze voor de leefbaarheid in de wijk zelf niet heel veel uit maken. Als door goed jongerenwerk meer jongeren in een wijk hun school afmaken, krijgen ze later beter werk en kunnen ze een betere wooncarrière doorlopen. De kans is groot dat dit elders gebeurt en niet in de wijk zelf. Daar valt hooguit enig effect te bespeuren in bijvoorbeeld de afname van de overlast door hangjongeren. Dit voorbeeld toont aan dat investeringen op het gebied van leefbaarheid vaak pas op lange termijn hun grootste effect tonen, niet zelden in een andere wijk. Los daarvan is er nog de kwestie van de onbedoelde (positieve of negatieve) neveneffecten van interventies. Een kleine interventie kan als vliegwielen werken voor interventies door anderen; hoe schrijf je dan welk effect toe aan welke interventie?

## Theorieën, verhalen en professionaliteit

Al deze relativeringen ten spijt moet het volgens de experts toch mogelijk zijn enige greep te krijgen op deze moeilijke materie, waardoor er betere antwoorden mogelijk worden op drie vragen:

- welke opbrengst is te verwachten van welke investering? Als een corporatie interventie A pleegt, leidt dat dan tot opbrengst B, C, D of...? En waarom is dat zo? Welke plausibele redenering zit hierachter?
- als een corporatie van een bepaalde investering een bepaald rendement verwacht, hoe meet je dan dat die opbrengst daadwerkelijk wordt gerealiseerd?
- hoe weet je zeker dat de opbrengst van de interventie inderdaad bijdraagt aan het bevorderen van de leefbaarheid?

De experts constateerden ook dat beleidstheorieën maar één aspect zijn van het denken over het rendement van investeringen in leefbaarheid. Met alleen beleidstheorieën ben je er niet. Twee andere zaken zijn even belangrijk.

- *Verhalen*  
Omdat leefbaarheid in hoge mate subjectief van karakter is, is het van groot belang bewoners bij de aanpak te betrekken. Alleen door meer aandacht te besteden aan hun noden en bewoners een zware stem te geven bij het bedenken en uitvoeren van interventies in de leefbaarheid, kan hun oordeel al positief worden beïnvloed. Beleidstheorieën kunnen daarin wel een rol spelen, maar de praktijk leert dat een goed verhaal of een droom minstens zo stimulerend werkt. De beste leefbaarheidsprojecten ontstaan vaak uit de bevoegenheid van enkele individuen, die geen weet hebben van beleidstheorieën. Met *I have a dream* bereik je, zeker bij bewoners, meer dan met *I have a business case*. Verhalen zijn ook belangrijk om de voor het investeren in leefbaarheid zo noodzakelijke samenwerking met andere partijen te bevorderen.
- *Professionaliteit*  
Het zijn de professionals in de wijk die het bij de interventies in leefbaarheid uiteindelijk moeten doen. Zij moeten de betrokkenheid van bewoners en samenwerking met andere partijen concreet invullen. Veel professionals baseren hun werk op intuïtie. Dat lijkt in tegenspraak met de wens om beleidstheorieën op te stellen, maar dat is het niet. Intuïtie komt nooit uit de lucht vallen, maar groeit op basis van praktijkervaringen. Binnen organisaties is het daarom de kunst die ervaringen uit de hoofden van de professionals te halen en om te zetten in beleidstheorieën, om het vakmanschap van de professionals dus te structureren. Tussen organisaties is het zaak dat professionals leren van andere voorbeelden. Daarvoor moeten organisaties hun ervaringen onderling beter delen en moeten professionals hun reflex afleren om het wiel vooral zelf uit te vinden.

### **Beleidstheorieën op drie niveaus**

Terug naar de beleidstheorieën. Hierin zijn drie niveaus te onderscheiden, zo werd geconcludeerd na de expertmeeting.

- *Leefbaarheid als overkoepelend doel*  
Dit is het hoogste niveau waarop een beleidstheorie kan worden gemaakt: als een corporatie deze investeringen doet, wordt de leefbaarheid zodanig verbeterd dat de bewoners tevreden zijn en vooruitgang zien (subjectief) en de vastgoedwaarde stijgt (objectief).
- *Subdoelen*  
Een corporatie kan specifieke interventies plegen die een duidelijk ('intermediair') doel hebben en een beoogde opbrengst, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of het voorkomen van schooluitval. Ook hier zit idealiter een beleidstheorie achter: als we dit doen, verwachten we deze uitkomst. Het is zaak te toetsen of deze verwachtingen in de praktijk uitkomen om zo kennis op te bouwen (zie later).
- *Quick wins*  
In de praktijk wordt alom het belang onderstreept van investeringen die snel resultaten opleveren. Daarmee laat je zien er te zijn voor de burger, bouw je geloofwaardigheid en vertrouwen op en ontstaat draagvlak voor de aanpak. Ook op dit niveau zijn beleidstheorieën nuttig om de effectiviteit van snelle investeringen te onderbouwen en vergroten.

De experts en aanwezigen tijdens het middagdebat waren het er over eens dat de eerste beleidstheorie, die de kleinere interventies en *quick wins* verbindt met het overkoepelende doel van het bevorderen van de leefbaarheid, het moeilijkst is te vinden. Laat staan dat het mogelijk zou zijn om het rendement van interventies voor dat hogere doel in een geldbedrag uit te drukken. Dat lijkt een brug te ver. Gezien alle al eerder genoemde relativeringen (veel effecten worden niet in de wijk zelf verzilverd; wat in de ene wijk werkt, werkt elders niet) leidt dit tot de veronderstelling dat de meetbaarheid van het rendement van investeringen in leefbaarheid in een concreet geldbedrag nooit waterdicht kan zijn.

### **Leerstrategieën**

Wat is er nodig om te komen tot de bovengenoemde beleidstheorieën? Hiervoor werden tijdens de expertmeeting en het debat verschillende handvatten aangereikt. Zo bestaan er nu al diverse bruikbare leerstrategieën.

- *Trial and error*  
In een leerstrategie formuleert de corporatie vooraf een hypothese over de te verwachten effecten van een interventie, om deze effecten na de interventie te valideren of falsificeren. Mislukt de interventie, dan stapt de corporatie snel over naar een andere ingreep.
- *Instrumenten*  
Er bestaan nu al nuttige instrumenten die inzicht geven in het effect van investeringen voor de leefbaarheid, en in de vraag wie bij een bepaalde interventie vooral investeert en wie vooral incasseert. Twee bekende en al vaak toegepaste instrumenten zijn de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) en de Effectenarena.
- *Canon*  
Er zou een canon moeten worden opgebouwd met ervaringen uit de praktijk van het investeren in leefbaarheid. Die ervaringen, blootgelegd via bijvoorbeeld de MKBA of Effectenarena, laten zien wat werd beoogd en bereikt met een investering. Zo ontstaat via kleine stapjes, en op een heel praktische manier, inzicht in de beleidstheorieën die bij het investeren in leefbaarheid kunnen worden gehanteerd ('beleidsprudentie' naar analogie van jurisprudentie). Professionals kunnen de theorieën en ervaringen gebruiken om ze zelf toe te passen in de eigen situatie, aangepast aan de specifieke context. Uit de inventarisatie van ervaringen in de canon kan desgewenst een agenda worden afgeleid met beleidstheorieën die de moeite waard zijn nader te worden onderzocht. Zo kan *evidence based* beleid ontstaan, een bundeling van kennis over de *outcome* van interventies, steeds verbonden aan de specifieke context. Als die *outcome* er niet is, is dat voor de canon ook interessant. De canon neemt dus na verloop van tijd de vorm aan van een databank met zaken waar we meer van weten en mee kunnen werken. Niet als recepten, maar als leerpunten. Het gebruik van de canon bij het investeren in leefbaarheid moet volgens de experts niet worden opgelegd. Corporaties moeten er vrijwillig voor kiezen. Daarvoor is het belangrijk om de canon bij een gezaghebbend orgaan onder te brengen, dat ook het initiatief kan nemen om sommige elementen uitgebreider te onderzoeken. KEI zou hierin een goede rol kunnen spelen.

## Introductie

Sinds 1997 is leefbaarheid één van de prestatievelden van woningcorporaties. Nu, bijna vijftien jaar later, zorgt deze relatief nieuwe taak voor veel discussie in de corporatiewereld. Zo langzamerhand begint men zich af te vragen wat eigenlijk het effect of rendement is van al die investeringen in leefbaarheid. Dit vraagstuk speelde uiteraard ook voorheen bij de gemeenten, maar bij de overheid worden discussies over het rendement van onrendabele maatschappelijke investeringen maar zelden gevoerd. Zie de gevangenissen: enorme investeringen die maar een minimaal effect hebben op de veiligheid van burgers. Toch staat het bestaan van gevangenissen nooit ter discussie.

In de veel bedrijfsmatiger opererende en ondernemende corporaties komt een dergelijke discussie na verloop van tijd vanzelf naar boven. Op dit moment veroorzaakt dit veel onrust in de corporatiewereld. Het raakt een open zenuw en de corporaties hebben er nog geen goed antwoord op gevonden. Voor Platform Corpovenista aanleiding om er samen met KEI een expertmeeting en debat aan te wijden. Centrale vraag was hoe je de brug slaat tussen investeringen en opbrengsten of rendement. Welke beleidstheorie of plausibele redenering wordt gehanteerd of is mogelijk om te verklaren waarom een bepaalde investering nodig is om een bepaald effect te bereiken? En hoe kun je ervoor zorgen dat datgene wat je beoogt ook daadwerkelijk gebeurt? Beide vragen raken kort gezegd aan de verantwoordingskwestie: hoe verantwoordt een corporatie haar investeringen in leefbaarheid?

Over deze vraag zijn inmiddels al vele publicaties gemaakt, met tal van evaluaties en effectmetingen van (sociale) interventies op het gebied van leefbaarheid. Dit heeft echter nog niet geleid tot zoiets als een beleidstheorie over wat nu echt het rendement is van het investeren in leefbaarheid. Er zijn wel allerlei goedbedoelde aanzetten, maar tot eenduidigheid heeft dit nog niet geleid. Het is maar zelden duidelijk welke redeneringen worden gehanteerd om bepaalde investeringen te rechtvaardigen. Als het al gebeurt, is dat heel impliciet. Net zo min lijken corporaties greep te hebben op de mate waarin hetgeen ze willen bereiken ook daadwerkelijk gebeurt. Vaak lijkt de redenering zich te beperken tot 'maar als we niks doen, wordt het nog veel erger.' Klaarblijkelijk is er dus veel onzekerheid over de effecten van investeringen. Die onzekerheid moet worden beperkt, zodat er een toetsbare theorie kan worden opgesteld die met kengetallen een kader biedt voor de investeringsbeslissingen van corporaties en andere partijen kan verleiden mee te doen. Vers twee is dan die theorie te monetariseren: wat levert een investering in leefbaarheid op aan financieel rendement?

De discussie over dit thema bestond uit twee delen. 's Ochtends boog een gezelschap deskundigen zich tijdens de expertmeeting over bovengenoemde vragen, om handvatten te vinden voor een beleidstheorie. Hun bevindingen werden 's middags tijdens het debat voorgelegd aan een grotere groep van vertegenwoordigers van woningcorporaties, gemeenten en adviesbureaus. De expertmeeting opende met een 'rondje langs de velden': wat zijn de eerste gedachten van de experts over dit thema?

# Verlag van de Expertmeeting

## Gecomplieerde materie

Het explicieter maken van de redeneringen achter investeringen in leefbaarheid is een gecompliceerde materie. Dat bleek wel uit de diverse kanttekeningen van de experts.

- Met een beleidstheorie kunnen investeringsbeslissingen worden gerationaliseerd. Dat is echter maar één kant van de zaak. De sociaal-communicatieve kant is eveneens belangrijk: een beleidstheorie moet mensen kunnen overtuigen.
- Een beleidstheorie gaat over de vraag hoe iets werkt. Die is veel moeilijker te beantwoorden dan de vraag of het werkt. Analoog aan de jurisprudentie zou er beleidsprudentie moeten worden ontwikkeld. Jurisprudentie laat zien hoe het recht in de praktijk werkt. Beleidsprudentie bundelt bewezen en plausibele interventies in leefbaarheid.
- Bepaalde interventies slaan in de ene wijk wel aan, maar kunnen in de andere wijk totaal mislukken. Successen zijn in hoge mate context-specifiek. Het is daarom twijfelachtig of het mogelijk is modellen van causaliteit te ontwikkelen die zeggen dat deze investering in leefbaarheid altijd dat effect of rendement oplevert. Het valt niet te voorspellen dat het werkt en hoe het werkt. Het is dus zaak greep te krijgen op de omstandigheden die maken dat iets hier wel werkt en daar niet. De neiging bestaat overigens om in het eerste geval te zeggen dat de corporatie (of andere investeerder) het goed heeft gedaan; de mislukking in het tweede geval wordt dan toegeschreven aan de meetmethode.
- Er is geen causaal verband tussen wat een corporatie doet en welk effect dat heeft op de oordelen van bewoners. Emotie en beleving spelen hierin een grote rol, waarbij de ratio soms ver te zoeken lijkt. Een sprekend voorbeeld uit de praktijk. De oordelen van de bewoners over de leefbaarheid van hun wijk steeg niet meteen nadat de corporatie daar veel in had geïnvesteerd, maar pas twee jaar later. Ander voorbeeld: de oordelen van bewoners over de openingstijden van de corporatie verbeterden fors, terwijl de tijden niet waren veranderd. Ook bleken de oordelen in een 'rijker' wijk veel hoger dan die in een 'arme' wijk. De oordelen lijken nog het meest samen te hangen met de aandacht die aan mensen wordt besteed. Dat zit in de verbinding met individuen, de verbinding tussen individuen onderling en die tussen individuen en de wijk. Dit sluit aan op ervaringen in de gezondheidszorg die laten zien dat 70% van het therapeutisch effect van een bezoek aan een arts komt uit de relatie tussen de arts en de patiënt. Slechts 30% komt voort uit het verstrekte pilletje. Het effect van meer aandacht voor mensen is echter boterzacht (hoe kun je dat meten?).
- Er kan een verschil bestaan tussen wat de betrokkenen aan effect ervaren en wat de wetenschappers daarover zeggen. Deze twee waarheden kunnen uit elkaar lopen.
- Het formuleren van een beleidstheorie is prima, maar nog belangrijker is het om ervoor te zorgen dat professionals het effectdenken meenemen in hun manier van werken. De effecten worden immers pas in de frontlijn daadwerkelijk gerealiseerd. Naast het formuleren van een beleidstheorie is het daarom ook nodig het lokaal vakmanschap te verbeteren. Met meer vakmanschap kunnen betere interventies worden bedacht en wordt het makkelijker andere investeerders te verleiden.
- Investerings op het gebied van leefbaarheid kunnen allerlei effecten hebben waar de initiatiefnemers geen weet van hadden of niet op hadden gerekend. Naast de beoogde effecten zijn er de aanvullende, onvoorziene en soms ook averechtse effecten. Al die effecten kunnen moeilijk wetenschappelijk worden onderbouwd. De negatieve effecten worden daarbij maar zelden voor het voetlicht gebracht.

- Het is noodzakelijk zowel vooraf als achteraf te onderzoeken wat het effect is van bepaalde investeringen. Vooraf om te kunnen beredeneren welke investering het best zal werken, achteraf om te toetsen of een investering heeft gewerkt. Dit zou een standaard-methode moeten zijn voor corporaties, zodat ze investeringen in leefbaarheid niet meer op 'het gevoel' baseren.
- Een beleidstheorie is ook nodig om hard te maken waarom het nodig is dat een corporatie bepaalde investeringen op zich neemt. Veel gemeenten hebben de neiging investeringen in leefbaarheid af te wentelen op de corporaties. De discussie hierover is gediend bij inzicht in de meerwaarde die corporaties kunnen bieden. Een gemeente zal bijvoorbeeld niet snel investeren in een brede school omdat de oude schoolgebouwen nog niet zijn afgeschreven. Een corporatie kan hierin een extra zet geven.
- Een beleidstheorie moet niet 'ontaarden' in vooral een mooi verhaal. Een corporatie die investeert in leefbaarheid, moet altijd in de gaten houden dat ze daar ook iets voor terug krijgt. Vanuit het oogpunt van bedrijfsmatig handelen en continuïteit zijn er snel grenzen aan het investeren in mooie verhalen.
- Professionals die bezig zijn met interventies ten behoeve van de leefbaarheid leren in het algemeen slecht van ervaringen van elders. Liever vinden ze een bepaalde oplossing zelf uit.
- In de praktijk wordt vaak niet duidelijk geformuleerd wat nu precies het doel is van een interventie. Vaak blijft het bij het signaleren van een probleem dat moet worden opgelost. Maar het grotere doel dat daarmee wordt gediend, blijft buiten beeld. Werken met een goede beleidstheorie veronderstelt dat er duidelijkheid moet zijn over de relatie tussen probleem, doel en ingreep. Alleen dan is het zinvol een organisatiestructuur op te tuigen met afspraken over welke partij welke (financiële) bijdrage levert.
- Een beleidstheorie veronderstelt transparantie over wat een corporatie of andere partij doet. Diezelfde transparantie maakt ook duidelijk wat niet wordt gedaan.
- De effecten of het rendement van bepaalde interventies zit vaak in uitgespaarde kosten, of manifesteren zich op een ander terrein en een ander tijdstip. Door de goede inspanningen van een jongerenwerker kan er zes jaar later één jongere minder in de jeugdgevangenis belanden. Dat bespaart de overheid een enorm bedrag. Overheidsbegrotingen zijn hier echter niet op ingericht. Ook tijd is een factor die moeilijk in beleidstheorieën kan worden opgenomen.
- Een beleidstheorie moet drie bouwstenen hebben: ervaringen over wat wel en niet werkt, bewustwording over de verschillen tussen wijken en directe betrokkenheid van bewoners. Zonder draagvlak onder de bewoners, bijvoorbeeld via wijkpanels, lukt geen enkele sociale interventie. Bewoners moeten dus worden betrokken bij het formuleren van het doel van interventies, het na te streven resultaat en de daarvoor noodzakelijke concrete ingrepen. Een gemeenschap moet ontvankelijk worden gemaakt voor een interventie. Daarnaast is ook samenwerking een basisvoorwaarde voor het kunnen slagen van investeringen in leefbaarheid. Corporaties, gemeente en andere partijen moeten op een harmonische manier samen de opgave formuleren en verdelen. Als alle belanghouders een desnoods kleine bijdrage leveren, kan een cumulatief proces van verbeteringen op gang komen. Dat is vruchtbaarder dan discussies over of een bepaalde ingreep wel hoort bij het takenpakket van de een of ander.

## Handvatten

Met al deze complicerende factoren wordt het alleen maar nog ingewikkelder, verzuchtte dagvoorzitter Hans Boutellier. Om toch meer greep te krijgen op het rendement van investeringen in leefbaarheid, reikten enkele deelnemers tijdens de expertmeeting ook een aantal handvatten aan.

- De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) maakt het mogelijk verschillende projecten tegen elkaar af te wegen, brengt de risico's en onzekerheden van een investering in beeld en biedt inzicht in welke partijen bij een interventie investeren dan wel incasseren. Zodra echter



wordt gestreefd naar een hoge mate van exactheid of een saldo onder de streep, schiet het instrument zijn doel voorbij. Meer zin heeft het om de MKBA op drie niveaus of drie momenten toe te passen: vooraf (hoe ziet de veranderingstheorie er uit, welke effecten zou de ingreep kunnen hebben op de vastgoedwaarde en andere zaken en wat draagt dat bij aan het doel), tijdens de uitvoering van een interventie om de effecten in kaart te brengen (hiervoor kan bijvoorbeeld de Effectenarena worden toegepast) en achteraf (om een eindafrekening te maken). Door de maatschappelijke kosten en baten daarbij, zonder te vervallen in determinisme, zo veel mogelijk in euro's uit te drukken, ontstaat meer greep op het rendement en kan de visie of redenering achter de interventie beter worden blootgelegd.

- Kan het gebrek aan leefbaarheid niet gewoon worden uitgedrukt in m<sup>2</sup>-prijzen, vroeg een expert provocerend. Hoe leefbaarder een wijk, hoe hoger de vastgoedprijzen. Een corporatie, vaak bijna-monopolist in een wijk, kan leefbaarheid dus benaderen als het optimaliseren van de vastgoedwaarde. Daarmee heeft ze een duidelijk doel en perspectief, ook voor investeringen in sociale interventies of maatschappelijk vastgoed. Als duidelijk is dat bepaalde investeringen leiden tot hogere vastgoedprijzen, kan dat ook voor andere partijen in een wijk reden zijn mee te investeren. Er kwam kritiek op deze benadering. Er zijn genoeg wijken met een heel specifieke, eenzijdige bevolkingssamenstelling die door de bewoners als zeer leefbaar worden beschouwd. Juist door het zeer specifieke karakter is de vastgoedwaarde echter laag. Ook werd gesteld dat niet alleen de vastgoedwaarde een maat kan zijn voor de leefbaarheid in een wijk, maar ook de mutatiegraad en de bedrijfswaarde (in een aantrekkelijker, leefbaarder buurt kan een corporatie bijvoorbeeld een hogere huurharmonisatie toepassen). Zo lang een corporatie niet verkoopt, is de bedrijfswaarde belangrijker dan de vastgoedwaarde.
- Er zou een canon moeten worden opgebouwd met verhalen uit de praktijk van het investeren in leefbaarheid. Verhalen over wat werd beoogd en bereikt met een investering, waarin de achterliggende beleidstheorieën dus transparant worden gemaakt. Professionals kunnen deze ervaringen gebruiken om ze eventueel zelf toe te passen in de eigen situatie, aangepast aan de specifieke context. Uit deze inventarisatie van verhalen kan desgewenst een agenda worden afgeleid met beleidstheorieën die de moeite waard zijn nader te worden onderzocht. Zo kan *evidence based* beleid ontstaan, een bundeling van kennis over de *outcome* van interventies, steeds verbonden aan de specifieke context. Als die *outcome* er niet is, is dat voor de canon ook interessant. De canon neemt dus na verloop van tijd de vorm aan van een databank met zaken waar we meer van weten en mee kunnen werken. Niet als recepten, maar als leerpunten.
- Benader leefbaarheid als de spiegel van de mate waarin mensen compromissen moeten sluiten bij het realiseren van hun ideale woonsituatie. Hoe groter het verschil tussen de ideale en werkelijke woonsituatie, hoe groter het compromis, hoe slechter de leefbaarheid wordt beoordeeld. Bij de grootte van het compromis speelt de woning voor 40% mee en de omgeving, voorzieningen en medebewoners voor 60%. Investeren in leefbaarheid gaat over die 60% en zou er op moeten worden gericht het compromis te verkleinen. Het compromis, en daarmee de leefbaarheid, is voor iedereen anders: elke persoon heeft specifieke voorkeuren en hanteert eigen wegingsfactoren bij het beoordelen van de leefbaarheid. Maatregelen kunnen bij de ene persoon goed uitpakken en bij de andere juist slecht. Alvorens te investeren in leefbaarheid, moeten corporaties dus zo precies mogelijk achterhalen welke groepen in de wijk wonen, wat hun voorkeuren zijn en hoe ze dus oordelen over hun compromis en de daarmee samenhangende leefbaarheid. De ene groep wil bijvoorbeeld een levendige buurt met veel cultuur, uitgaansmogelijkheden en plekken waar wordt gewerkt. De andere houdt van een ordentelijke, groene buurt met weinig verschillen in leefstijl en etniciteit. Als de ene groep ontevreden is, zou een corporatie gericht kunnen investeren in zaken die de tevredenheid vergroten. Maar de kunst is dan dat zodanig te doen dat de andere groep niet ontevredener wordt door de interventies. Dit kan consequenties hebben voor bijvoorbeeld de schaal van de interventie. In deze benadering ligt het overigens meer voor de hand om niet zozeer de interventies te volgen, maar de mensen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de leefbaarheid in een wijk door een bepaalde interventie sterk verbetert voor één specifieke groep, terwijl ze voor een

andere groep verslechtert. Als die groep vervolgens verhuist, is het relevant te onderzoeken hoe de vertrekkende bewoners oordelen over de leefbaarheid van hun nieuwe woonplek.

## Doelen, subdoelen en interventies

Tijdens de discussie stelden enkele experts dat corporaties er niet aan ontkomen na te denken over wat leefbaarheid nu precies inhoudt. Het verbeteren van die leefbaarheid in de gehele buurt of wijk is immers het overall-doel van alle investeringen op dit vlak. Dat doel wordt idealiter uitgewerkt in subdoelen op het gebied van bijvoorbeeld het voorkomen van schooluitval of terugdringen van overlast op straat, waarvoor vervolgens interventies worden bedacht. Corporaties worden vooral afgerekend op de effectiviteit van die interventies, die enerzijds elk voor zich lukken of mislukken maar anderzijds ook als totaal een effect hebben op de leefbaarheid op langere termijn. Hoe leg je nu een strik om al die kleine interventies? Wat zorgt voor het verband? Corporaties lossen in de praktijk vooral problemen op, maar wat draagt dat bij aan de gezochte strik?

Een corporatievertegenwoordiger vertelde dat zijn corporatie lange termijn doelstellingen hanteert in de wijken. Enerzijds moeten mensen gelukkiger worden, anderzijds moet de waarde van het vastgoed stijgen of moeten de kosten worden beheerst. Van alles wat de corporatie doet om deze hogere doelen te bereiken, is nauwelijks bekend in hoeverre de acties daaraan bijdragen. De vraag is dan of een corporatie durft te kiezen voor een aanpak van *trial and error*. Durft ze heel snel te beginnen met iets om vervolgens snel te stoppen als het niet werkt? Durft de corporatie met andere woorden iets fout te laten gaan? Of begint de corporatie pas als het vooraf allemaal is uitberedeneerd? Misschien is het wel een vruchtbare weg om doelen te formuleren, snel te beginnen met kleine dingen die wellicht aan het doel bijdragen en intussen de bijvangst te incasseren die door de kleine interventies ontstaat. Snel beginnen en *quick wins* boeken, is sowieso heel nuttig omdat je daarmee kunt laten zien dat je de wensen van de burger serieus neemt, afspraken nakomt en zelf vertrouwen hebt in de aanpak.

Door aldus te werken, ontstaat er een hiërarchie bij het investeren in leefbaarheid:

- er is het grote doel: het zodanig verbeteren van de leefbaarheid dat bewoners tevreden zijn en vooruitgang zien (subjectief) en de vastgoedwaarde stijgt (objectief);
- er zijn de kleinere interventies die een duidelijk ('intermediair') doel hebben en een beoogde opbrengst. Hier zit idealiter een beleidstheorie achter: als we dit doen, verwachten we deze uitkomst. Het is wel zaak te toetsen of dit in de praktijk uitkomt om zo ook kennis op te bouwen;
- er zijn de *quick wins* waarmee je laat zien dat je er bent voor de burger. Hiermee bouw je geloofwaardigheid en vertrouwen op.

In deze benadering is er dus sprake van twee soorten beleidstheorieën: de grotere en integrale beleidstheorie die het grote doel verbindt met de diverse kleinere interventies en de kleinere beleidstheorieën die beredeneren waarom een bepaald doel het best is gediend met een bepaalde ingreep. De experts waren het er over eens dat vooral de grote en integrale beleidstheorie, die de eerste twee niveaus met elkaar verbindt, moeilijk is te vinden, laat staan dat het rendement van interventies voor het hogere doel van de leefbaarheid in een geldbedrag kan worden uitgedrukt. Dat lijkt een brug te ver. Hier komt nog bij dat de effecten van bepaalde interventies vaak niet in de wijk zelf worden verzilverd. Als partijen er in een wijk in slagen de schooluitval terug te dringen, hebben de betrokken kinderen een betere toekomst. Als zij daardoor sneller een goede baan krijgen en een beter huis zoeken, bestaat de kans dat ze naar een andere wijk verhuizen. Op de leefbaarheid in de wijk zelf heeft dit geen enkel effect. Conclusie moge zijn dat de meetbaarheid van het rendement van investeringen in leefbaarheid nooit waterdicht kan zijn.

## Kleine stapjes zetten

De experts beseften dat ze met het onderscheid tussen doelen, subdoelen en interventies de voorliggende vraag opnieuw gecompliceerder hadden gemaakt. Goed nadenken over de verbanden tussen de niveaus, een goede problemdiagnose stellen, plausibele causale verbanden vinden, de beoogde effecten van interventies bepalen: allemaal uitstekend, maar een corporatie moet op een gegeven moment ook gewoon aan de slag, desnoods op gevoel. Bewoners of de situatie in de wijk vragen daar om.

Daarom is het verstandig een leerstrategie te volgen, werd gesteld. Daar zijn voldoende aanzetten voor met de canon en de benadering van *trial and error*. In een leerstrategie formuleert de investerende partij vooraf een hypothese over de te verwachten effecten van een interventie, om deze effecten na de interventie te valideren of falsificeren. Met kleine stapjes kan zo, via het vullen van een canon of database, de dreigende verlamming worden voorkomen. Die verlamming ontstaat als er te hoge verwachtingen zijn over het vinden van causale verbanden tussen hoger doel en kleinere interventies, en tussen interventies en effecten. Door maar genoeg ervaringen en informatie uit de praktijk te verzamelen, zal gaandeweg toch inzicht kunnen ontstaan in welke effecten, bedoeld en onbedoeld, interventies kunnen hebben voor het beoogde doel, en in de mate waarin interventies bijdragen aan het hogere doel van de leefbaarheid.

In zo'n leerstrategie speelt het communicatieve element een belangrijke rol. Een canon kan daarbij helpen. Hij brengt het gesprek over het investeren in leefbaarheid op gang en bevordert daarmee dat anderen er iets van kunnen leren. Het is wel belangrijk om de canon bij een gezaghebbend orgaan onder te brengen, dat ook het initiatief kan nemen om sommige elementen uitgebreider te onderzoeken. KEI zou hierin een goede rol kunnen spelen.

# Verslag van het debat

## Tussenstand: van investering naar opbrengst

Hans Boutellier vat de bevindingen van de expertmeeting bij aanvang van het middagdebat als volgt samen. Bij het nadenken over het rendement van investeren in leefbaarheid zijn drie invalshoeken aan de orde.

### 1. *Beleids Theorieën*

Hoe weet je of datgene wat je teweeg wilt brengen in een wijk te maken heeft met de gedane investering? Om de relatie te leggen tussen investering en opbrengst zijn toetsbare plausibele redeneringen nodig ('beleids Theorieën'). Daaraan moeten ook maten of meetinstrumenten worden gehangen. Als je iets beoogt, kun je met deze maten bepalen of het beoogde effect ook wordt bereikt.

### 2. *Beleving en communicatie*

Verhalen, emotie, draagvlak en verbinding van en bij bewoners spelen een grote rol bij investeringen in leefbaarheid. De mensen in de buurt moeten bereikt worden. Zij kunnen ook tevreden zijn met zaken die je juist niet beoogt. Een bewezen beleids Theorie maakt het gemakkelijker om iedereen op hetzelfde spoor te brengen.

### 3. *Professionaliteit*

Vakmanschap en de professionals spelen een grote rol bij investeringen in leefbaarheid. Professionals willen nog wel eens zelf het wiel willen uitvinden. Tegelijkertijd is er bij hen veel kennis en ervaring die niet wordt gearticuleerd en naar buiten gebracht zodat het niet tot een methodiek kan uitgroeien.

Beleids Theorieën zouden op vier niveaus iets moeten zeggen over de relatie tussen investering en opbrengst.

### 1. *Overkoepelend doel*

Het verbeteren van de leefbaarheid is het overkoepelend doel van de investeringen. Het is moeilijk op dit niveau een beleids Theorie te ontwikkelen. En ook al is het wellicht onmogelijk te achterhalen hoe het werkt, het is wel mogelijk aan te tonen dat het werkt. Daarvoor zijn grofweg twee maten beschikbaar: de (subjectieve) tevredenheid van bewoners (vinden zij dat de buurt leefbaarder is geworden of dat er wat is bereikt op verschillende gebieden) en de (objectieve) vastgoed- of bedrijfs waarde.

### 2. *Intermediaire doelen*

Binnen het overkoepelend doel kunnen de partijen in een wijk tal van interventies overwegen waarvoor ze specifieke doelen formuleren, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid of voorkomen van schooluitval.

### 3. *Quick wins*

Snelle resultaten zijn nodig om de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de aanpak te vergroten. Burgers hebben hier behoefte aan. Door *quick wins* te realiseren, krijgen de burgers het vertrouwen dat er naar hun wordt geluisterd.

### 4. *Verbinding*

Strikt genomen zijn er beleids Theorieën nodig die de bovengenoemde drie niveaus met elkaar verbinden. Waarom dragen *quick wins* bij aan de leefbaarheid? Welk effect heeft het voorkomen van schooluitval op de leefbaarheid, etc.?

Om meer greep te krijgen op het rendement van investeren in leefbaarheid zijn leerstrategieën nodig, die handvatten bieden over de mogelijke beleids Theorieën, maar ook over hoe het effectdenken in organisaties ingang kan krijgen. Tijdens de expertmeeting 's ochtends waren

hiervoor enkele aanzetten genoemd: *trial and error*, de Effectenarena, de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse en de canon, waarin gehanteerde beleidstheorieën worden verzameld en zo nodig nader geanalyseerd.

## Goede en slechte voorbeelden

Ook vanuit de zaal kwamen er direct bedenkingen tegen de mogelijkheid van beleidstheorieën. Idealiter zou je hiervoor een laboratorium-situatie moeten creëren, werd gesteld: in een wijk wordt maar één interventie toegepast, waarna wordt geëvalueerd of deze werkt. In de praktijk gebeurt totaal wat anders: corporaties bekogelen een wijk met interventies. Er treedt dan altijd wel een effect op, maar het is onmogelijk te achterhalen waardoor dat precies komt. Het is ook de vraag of wijkmedewerkers wel enthousiast zijn te krijgen voor een verhaal of theorie. Zij zeggen al snel: “Als ik niks doe, gaat het nog slechter. Elke interventie is beter dan niks.”

Er werden ook vragen gesteld bij de rol van de professionals. Zij bepalen te veel en maken initiatieven van bewoners kapot. “Gebeurt er niet veel meer als de professionals terug het hok in gaan?”, zo luidde de vraag. Een pleidooi dus om het initiatief veel meer bij de bewoners zelf te leggen. Verschillende aanwezigen waren het hier mee eens. Alles begint met de verbinding tussen bewoners. Maar is dat niet een voorbeeld van een beleidstheorie: zonder verbinding met en tussen de bewoners is er geen voedingsbodem voor het verbeteren van de leefbaarheid? En hoe weet je dat datgene wat bewoners willen en waar bewoners het mee eens zijn ook daadwerkelijk tot resultaten leidt?

Om toch weer meer praktische greep te krijgen op de materie, werd de zaal gevraagd naar goede en slechte voorbeelden van investeringen in leefbaarheid. Zijn daar redeneringen gebruikt die de link leggen tussen investering en beoogde opbrengst? Weet men te vertellen en bewijzen dat een investering de beoogde opbrengst oplevert? De zaal kwam met verschillende voorbeelden.

- In Overschie was in de jaren zeventig een huisjesmelker actief die pandjes opkocht. Toen hij failliet ging, kocht de directeur van Museum Oud Overschie de pandjes op om ze daarna met grote betrokkenheid van de bewoners op te knappen. Door de inzet van veel vrijwilligers zijn op deze manier tal van oude pandjes hersteld en bewaard gebleven. Lag hier een beleidstheorie onder, werd gevraagd. Nee, iemand had een droom en ging ervoor, zonder van te voren te weten waar-ie uit zou komen. Door er vervolgens veel bewoners en vrijwilligers bij te betrekken, kwam een cumulatief proces van verbeteringen op gang. Een aanwezige haalde in dit verband een citaat aan van Piet Boekhoud: “Met *I have a dream* kom ik een heel eind. Zodra ik er een *business case* van maak, komt er niks van terecht.”
- Ergens in de provincie Utrecht was een projectgroep met veel professionals al een tijd bezig met het schrijven van een plan voor de toekomst van een dorp. Het modderde maar voort, tot men de bewoners vroeg er over na te denken. Die kwamen niet met een schema, maar met een verhaal. Een bewoner had twintig jaar vooruitgedacht en zich voorgesteld hoe hij als opa met zijn kleinkind door het dorp liep. Hoe zou dat er dan uit moeten zien? Hieruit kwam een toekomstvisie voor het dorp uit van drie A4-tjes, die de discussie enorm versnelde.
- In een complex in Amsterdam werden 25 portiek-portiertjes aangesteld, kinderen in de leeftijd van 8 tot 12 jaar die zich gingen inzetten voor het schoon en heel houden van hun galerij of portiek. Ze kregen daarvoor een diploma. Eenmaal portier af bleven ze terugkomen om te zien of ze nog wat mochten doen in de wijk. De allochtone ouders waren trots op hun kinderen en kwamen door het project meer naar buiten. Ze voelden zich nu meer betrokken bij de omgeving.
- Een buurt met verouderde duplex-huizen in Eindhoven stond zwaar onder druk om te worden gesloopt. De bewoners wilden dat niet. De corporatie besloot één portiek vrij te maken om er een steunpunt voor de buurt te vestigen. Enerzijds werd vanuit het steunpunt toezicht gehouden op de buurt, anderzijds hielden tal van instanties er een spreekuur. Door deze combinatie van

betere handhaving en betere ondersteuning en hulpverlening ging de buurt er zienderogen op vooruit.

Overeenkomstig aan al deze voorbeelden is dat ze werden geboren vanuit intuïtie. Van een beleidstheorie was nauwelijks sprake en als die er wel was, hield ze geen rekening met de positieve en onbedoelde neveneffecten van de interventie. Het varen op intuïtie lijkt in tegenspraak met de wens om meer greep te krijgen op het rendement van investeren in leefbaarheid. Toch is dat niet zo, aldus een van de experts tijdens het debat. Het gestructureerd kijken naar effecten staat niet haaks op intuïtie. Die komt immers niet uit de lucht vallen, maar ontstaat vanuit ervaringen. Door die ervaringen te registreren en analyseren, wordt het duidelijker waar de intuïtie vandaan komt en dat komt het vakmanschap ten goede. Intuïtie mag geen excuus zijn om niet expliciet te hoeven zijn over de verwachtingen bij een bepaalde interventie.

Er ontspon zich een discussie over de vraag of goede voorbeelden zo maar te kopiëren zijn naar elders. Nee, stelden enkele aanwezigen. De specifieke context is daarvoor te belangrijk. Goede voorbeelden kunnen wel inspirerend werken, maar professionals zullen in een specifieke situatie toch hun eigen weg moeten zoeken. Dat is te makkelijk, stelden andere aanwezigen. Er gaan in deze sector te veel miljoenen om om het te laten afhangen van een toevallige samenloop van omstandigheden. Wat is dus herhaalbaar en wat kunnen corporaties van elkaar leren? Om dit te achterhalen, zal het nodig zijn de werkzame onderdelen in een aanpak te analyseren, mee te nemen en te verpakken in een nieuwe context. Probleem hierbij is wel dat corporaties, maar ook bijvoorbeeld adviesbureaus, onderling niet heel open zijn over bedrijfsprocessen. Dat gaat ten koste van het leereffect. Andere vraag is hoe je de ervaringen uit de goede voorbeelden bij de uitvoerders op de werkvloer krijgt. Zij werken uiteindelijk toch het meest vanuit hun eigen ervaring en intuïtie, terwijl ze wel worden afgerekend op de effecten. De uitvoerders moeten dus ook die effecten leren meten en opschrijven.

Hans Boutellier vatte de discussie over de goede en slechte voorbeelden als volgt samen.

- Het bestaan van een droom bij bewoners en/of professionals is belangrijk om iets in gang te zetten. Het element intuïtie speelt hierbij een grote rol, maar dit is niet in tegenspraak met de wens om aan beleidstheorieën te werken.
- Bij alle interventies ten behoeve van de leefbaarheid speelt het vliegwiel een belangrijke rol. Hoe kun je met relatief kleine investeringen een cumulatief proces op gang brengen?
- Samenwerking is essentieel. Corporaties zijn maar één partij in het maatschappelijke veld. Aan het bouwen aan een nieuwe samenleving kunnen tal van organisaties een bijdrage leveren, van de voetbalclub tot de winkeliersvereniging tot het opbouwwerk. Voor corporaties is het nuttig zich ten opzichte van deze andere partijen te definiëren.

## **Wat is er nodig?**

Het laatste deel van het debat werd gewijd aan de vraag wat wijkprofessionals nodig hebben om het effectdenken in hun organisatie meer te laten landen. Hoe kan dat proces worden ondersteund? Een deelnemer opende het gesprek met enkele suggesties. Om te beginnen moet er een organisatie komen die op dit gebied kennis ontwikkelt, deelt en valideert. Deze organisatie voedt een professioneel netwerk van mensen in het veld die het moeten doen. Nodig hiervoor is dat corporaties en adviesbureaus over hun eigen schaduw heen durven te springen en opener worden over hun resultaten. Het rijk kan hierin een initiërende rol spelen, zonder de landelijke databank aan de corporaties op te leggen. Het landelijk initiatief moet van een dermate hoge kwaliteit zijn dat het vanzelf wordt omarmd.

Daarnaast kwam de suggestie om binnen corporaties veel meer te praten over de behaalde resultaten in projecten. Huismeesters hoeven niet te weten waarom hun inzet werkt. Vanuit een jarenlange ervaring is een intuïtie ontstaan, die uit hun hoofden moet worden gehaald. Corporaties

moeten daarom geen *top down* systeem invoeren, maar juist *bottom up* de professionals in de wijk bevragen. Waarschijnlijk zijn er binnen corporaties nu al mensen die weten waarom iets werkt, maar dat wordt binnen de organisatie niet op een systematische manier besproken. Een manier om dit naar boven te halen, is misschien het organiseren van een soort competitie, bijvoorbeeld 'Wie is de beste huismeester?'. Dit kan een stimulans zijn om bij collega's te gaan kijken en van elkaar te leren.

Nog een suggestie: houd corporatiebestuurders een spiegel voor. Zij vinden het normaal voor miljoenen onrendabel te investeren in de nieuwbouw van sociale huurwoningen. Wat is daarvan eigenlijk het maatschappelijk rendement? Waarom wordt die vraag veel scherper gesteld bij de investeringen in leefbaarheid, die misschien maar een tiende bedragen van die in de nieuwbouw? Ook werd gevraagd om tijd: de buitenwereld moet de corporaties en professionals de tijd gunnen om het vak van investeren in leefbaarheid goed te leren. Er heerst op dit vlak nu te veel een klimaat van verantwoord, alsof corporaties in het strafbankje zitten. Corporaties moeten ook leren beter te vertellen wat ze doen: de professionals in de wijk dragen vaak genoeg bij aan de grote doelstellingen, maar ze weten dat niet voor het voetlicht te brengen.

Belangrijk is ook dat partijen het eeuwige streven naar het gemiddelde loslaten. In vrijwel elk wijkplan kom je het tegen: de te vernieuwen wijk moet toe naar het stedelijk gemiddelde. Dat levert in de praktijk veel frustraties op. Het is beter heel precies te kijken naar wat in een wijk wenselijk en mogelijk is. Zoek altijd naar het verhaal achter de cijfers en neem de specifieke context mee in het nadenken over de maatregelen op verschillende niveaus en op de korte en lange termijn.

## Conclusies

Dagvoorzitter Hans Boutellier trok aan het eind van het debat een aantal conclusies.

- Het handelen en investeren van corporaties is onderdeel van het grotere verhaal van het bevorderen van de leefbaarheid. Corporaties zullen hierin positie moeten kiezen ten opzichte van de andere partijen.
- Onder het overkoepelende doel van de leefbaarheid zijn er intermediaire doelen. Corporaties moeten zich steeds afvragen welke bijdrage ze daaraan kunnen leveren.
- Het belang van intuïtie en verbeelding bij sociale interventies staat buiten kijf. *I have a dream* is inspirerender dan *I have a business case*.
- Het is belangrijk een goede problemdiagnose te stellen en een beleidstheorie te ontwikkelen. Die theorie geeft zo objectief mogelijk de verbinding weer tussen een investering en de daarvan te verwachten effecten. Bewoners moeten hierbij worden betrokken.
- Zoek naar het vliegwieleffect. Een sociale interventie begint vaak klein. Hoe kan deze zo worden ingezet dat er een grotere beweging tot stand komt?
- Hoe kan het effectdenken bij corporaties landen? Om te beginnen door 'methodiekarticulatie'. Professionals doen het vaak al goed, maar kunnen het niet vertellen. Het is vooral aan wetenschappers en beleidsmedewerkers om uit het handelen van de professionals de werkzame effecten te destilleren. Probeer daarnaast van elkaar te leren. Gemeenten zouden bij elkaar op bezoek moeten om goede voorbeelden te achterhalen. Niet visitatie dus, maar visite.

Het komt er dus op aan datgene wat er toe doet, bewust te stimuleren en vast te houden. Boutellier had daar ter afsluiting een mooie term voor: Bewust bekwaam.

# Deelnemerslijst Expertmeeting 'Rendement op het investeren in leefbaarheid - Op zoek naar een beleidstheorie'

## **Deelnemers Expertmeeting:**

- Lauri de Boer, econoom LPBL
- Gerrit Breeman, directeur woningcorporatie Volkshuisvesting
- Jochum Deuten, adviseur Quattro/SEV
- Paul Doevendans, adviseur MOOI
- Frank Kalshoven, directeur De Argumentenfabriek
- George de Kam, bijzonder hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen
- Paul Ongenae, onderzoeker VU
- Nadine Onrust, adviseur Strategie & Onderzoek Portaal
- Margit Jókövi, beleidsadviseur Monitoring & Ontwikkeling CFV
- Rian Peeters, senior projectleider strategie Woonstad
- Wouter Rohde, directeur concern center Woonbron
- Freddie Rosenberg, partner RIGO
- Roel Sluiter, wethouder Leeuwarden
- Arie Voorburg, senior adviseur Arcadis
- Geert ter Weeme, beleidsmedewerker VROM/WWI
- Matthijs Wolters, senior consultant The Smart Agent Company
- Maria Zwanenburg, senior expert social & local economic development IHS

## **Voorzitter:**

- Hans Boutellier, directeur Verwey-Jonker Instituut

## **Deelnemers vanuit KEI:**

- Olof van de Wal, directeur
- Jeroen van der Velden, adviseur

## **Verslaglegger:**

- John Cüsters, Cüsters Teksten, Maastricht



# Bijlage 1: Essay Effectmeting voor leefbaarheid: wat werkt?

George de Kam en Jochum Deuten

Een ding is duidelijk: het is niet gemakkelijk om effecten van investeringen in leefbaarheid te meten. Terwijl politiek en samenleving steeds op het vinkentouw zitten om bewezen te zien dat het maatschappelijke geld goed besteed wordt. Je zou willen dat er een 'keuringsdienst van effecten' is die interventies van een keurmerk voorziet. Of op zijn minst een instituut dat een uitspraak doet zoals de Autoriteit Financiële Markten: deze interventie is meer risicovol en deze minder.

Al enkele jaren zijn wij<sup>1</sup> actief met dit thema. De Platform Corpovenista-expertmeeting geeft een mooie aanleiding om eens stil te staan en onze ervaringen met collega's te delen. Wat zagen en zien wij om ons heen? En welke kant zou het op kunnen gaan?

## De achtergrond van de meet- en weetvraag

Al decennia weten we de samenleving overeind te houden zonder bewezen inzicht in de effecten van welzijnswerk, straathoekwerk, jeugdhonken, voorleesmoeders, scouting, straatvoetbal, speeltuinverenigingen, huismeesters, en noem maar op. Het boek *Het pauperparadijs* van Suzanna Jansen (2008) beschrijft bijvoorbeeld prachtig hoe armoedebestrijding al eeuwenlang met vallen en opstaan en onder invloed de tijdsgeest vorm krijgt, zonder bewezen effect.

Wat is dan precies de achtergrond om het nu wel te willen weten? Is het omdat er minder geld is en er scherpere keuzen gemaakt moeten worden? Of is het vertrouwen in de uitvoerende organisaties afgenomen? Of willen we de uitvoerende professional afrekenen op zijn/haar resultaat? Of is het een intrinsieke motivatie om het gewoon beter te doen? Of hoort het bij het opleven van de maakbaarheidgedachte ('social engineering') en het uitbannen van risico? Wij komen al deze motieven tegen. De een wat meer verdekt opgesteld dan de ander. Deze meervoudige motivatie van de vraag 'wat werkt' maakt dat het antwoord ook meervoudig zal moeten zijn. Oftewel, een simpel antwoord is uitgesloten.

Daarnaast zien we – ook los van de discussie of effecten meetbaar zijn, wat de relatie met interventies is, en of deze op de juiste manier gemeten zijn of worden - dat het veld nogal eens terugdeinst voor de feitelijke en 'harde' uitkomsten van effectmetingen. Men vindt het belangrijker dat er een verhoogd bewustzijnsniveau is voor de mogelijke uitkomsten, dan dat we precies weten wat die uitkomsten werkelijk zijn. Dat kun je verklaren met angst voor kritiek op het eigen, niet-bewezen-dus-misschien-effectloze handelen. Maar je kunt het ook uitleggen als professionele intuïtie van veldwerkers met hun poten in de modder. "Ik weet en zie gewoon dat het werkt, hoezo moet ik het dan meten...?", zo zei een door de wol geverfde huismeestermanager ons ooit. Ook is het de vraag of directeuren en bestuurders het eigenlijk wel willen weten. Het is natuurlijk niet prettig om na een paar jaar te constateren dat iets niet heeft gewerkt. Hoewel het voor een professionele organisatie natuurlijk geen schande is om 'fouten' te maken, zeker wanneer de 'messy'-problemen in de wijk om innovatieve interventies vragen. Toch word je op minder prettige wijze afgerekend, in de krant, door de raad, door huurders, door collega's. Maar ook het behouden van een prettige handelingsvrijheid kan de achtergrond van een terugdeinzende beweging zijn. Effecten niet monitoren, betekent ook dat je er (op korte termijn) niet op afgerekend wordt. Dat is soms wel zo comfortabel.

De meet- en weetvraag wordt ongetwijfeld ook gevoed door de verschuivende financieringsstromen: van publiek (overheid) naar privaat (corporaties). De corporaties willen, net als de centrale overheid, de bezem halen door lokale welzijnspraktijken. Onder het motto: als we betalen, willen we ook wel weten of dat geld goed besteed wordt.

Per saldo is tevens sprake van een verlaging van staande budgetten, en meer accent op kortlopende projecten die een hele aanvraag, evaluatie en beoordelingsbureaucratie in leven houden. De

---

<sup>1</sup> George de Kam is bijzonder hoogleraar Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Jochum Deuten is adviseur bij Quattro en experimentbegeleider bij de SEV.

fnuikende werking daarvan is onlangs nog mooi beschreven door Daniel Giltay Veth in zijn studie *Het rendement van zalmgedrag*. Op die projectencarrousel zou eens een meta-effectmeting losgelaten moeten! Of in de tragische anekdote van Naseem Akhtar, een van vrijwilliger uitgegroeide wijkfrontlijner uit Birmingham: “Nadat we uit eigen middelen 10.000 pond hadden geïnvesteerd in een subsidieaanvraag voor sportfaciliteiten voor allochtone vrouwen, en die aanvraag was afgewezen, kwam de gemeente bij een volgende ronde zelf naar ons toe. Het was zo’n goed project, wil je het alsjeblieft opnieuw indienen, je maakt kans. Toen hebben we gezegd: jullie kennen de regels, bewerk de aanvraag maar voor ons zodat we die subsidie krijgen. En dat hebben ze gedaan.”

### **De achilleshiel**

Wij hebben de afgelopen paar jaar volop meegedaan in het ontwikkelingswerk waaraan in het veranderende spel tussen gemeente en corporaties behoefte blijkt te zijn. Wij hebben dat tamelijk low budget gedaan, met een scherp oog op de werkvloer van gemeente en corporatie en met een intuïtieve en eclecticische verhouding tot de wetenschap, vanuit vooruitdenkende instituties als SEV en KEI. Wij streven daarbij uit overtuiging naar open-source producten. Er zijn vele anderen vanuit wetenschap en advieswereld mee bezig. Met elkaar moeten we toch voortgang kunnen boeken? Door zorgvuldig de reactie van ‘het veld’ te registreren en te putten uit de academische ervaring hebben we ons een weg gezocht. We hebben in ieder geval geleerd dat het bij effectmeting eigenlijk helemaal niet gaat om de meting zelf. Die meting vraagt enige creativiteit en kunde, maar is eigenlijk betrekkelijk simpel. Het draait in onze ogen vooral om het blootleggen van de gehanteerde veranderingstheorie (of verandertheorie, of beleidstheorie, of theory of change). Dat is de achilleshiel. We merkten dat mensen moeite hebben om hun veronderstelling te benoemen, laat staan in dialoog te brengen. En als je niet precies weet wat je wilt bereiken voor bewoners en de wijk, weet je ook niet wat je moet meten. Met het oog daarop hebben we destijds de EffectenArena<sup>2</sup> ontworpen. In zekere zin was de EffectenArena een stap terug ten opzichte van geavanceerdere methoden als een MKBA en SROI. Maar 5.500 downloads laten zien dat een stap terug soms een stap vooruit kan zijn.

### **Werken aan realistisch bewijs**

Stijlvast in ons eclecticisme zijn we op dit moment onder de indruk van de gedachten van Ray Pawson. In het geweld van de evidence-based-beweging, dat in Groot-Brittannië al tien jaar geleden losbarstte, duidt hij een realistische weg om met bewijs om te gaan. De uit de medische wetenschap afkomstige gouden onderzoeksstandaard van de ‘randomized controlled trial’ (RCT) wordt nogal eens als hoogste goed gezien, ook in het sociale domein<sup>3</sup>. Pawson mikt op een synthese van meerdere soorten bewijs. Ook bewijzen die lager in de klassieke pikorde staan, zoals expert-opinions of lokale evaluatiestudies, kunnen waardevolle inzichten herbergen. Die synthese mondt uit in werkzame *mechanismen*, die in een bepaalde *context* tot *outcome* kunnen leiden. Deze mechanismen (of *ideas*) hebben vaak een grotere universele geldigheid en ontstijgen de grenzen van beleidsdomeinen en organisaties.

Deze pragmatische onderzoeksbenadering sluit aan bij het concept van de *theory of change*. Dit is mooi uitgewerkt door Karen Fulbright-Anderson en anderen in *Community change. Theories, Practice and Evidence*<sup>4</sup>. En ook de EffectenArena past hier bij. Na toepassing op zo’n vijftig verschillende projecten zien we bepaalde relaties tussen effecten verdacht vaak terug komen. De door professionals gehanteerde mechanismen van Pawson doemen al op. Nu nog het wetenschappelijke bewijs erbij.

### **Drie dingen voor een canon**

Ruim vijf jaar geleden zetten wij ons eerste schreden in het domein van effectmeting, met de SEV-verkenning *Weten van renderen*. In 2005 was het nog zoeken naar methoden en denkmodellen. En

---

<sup>2</sup> [www.effectenarena.nl](http://www.effectenarena.nl)

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de classificatie die het Nederlands Jeugd Instituut hanteert voor haar ‘evidence based’ Databank Effectieve Jeugdinterventies.

<sup>4</sup> Onderling noemen we dit vuistdikke boekwerk ook wel ‘Karens bijbel’. Een fraaie beschrijving van uiteenlopende, gesynthetiseerde veranderingstheorieën. Hoe waardevol zou het zijn als we zo’n bijbel voor de Nederlandse wijkontwikkeling zouden hebben...

praten over 'outcome' leidde maar al te vaak tot holle blikken. Anno 2010 is dat wel anders. Een onlangs bezocht vastgoedsymposium over probleemwijken en de crisis, ging nota bene grotendeels over maatschappelijke effecten en sociaal investeren ('sociale stijging'). Maar, tegelijkertijd moeten we met enige droefheid constateren dat wij (en met ons alle professionals?) het eigenlijk nog steeds niet weten: wat werkt wel, en wat werkt niet?

In onze ogen moeten we met elkaar toe naar een canon van mechanismes en onderzoeksmethoden. De gereedschapskist is goed gevuld. En met enige moeite is uit het vele al gedane onderzoek heel veel te leren. Zoals eerder gezegd: de mechanismen doemen al op. Drie dingen zijn daarvoor (in ieder geval) nodig:

- **De juiste verwachting.** Het met natuurwetenschappelijke zekerheid voorspellen van effecten (zoals sommigen dat lijken te willen) is onmogelijk. Maar het vooraf beter inschatten van effecten, en het naderhand beter evalueren ligt binnen handbereik. De belofte van de canon moet dus zeker niet te hoog zijn, maar moet stevig genoeg zijn om de professional aan te zetten tot een beter vakmanschap (zie het derde punt).

- **Een gemeenschappelijke grond:** met welke gereedschap, in welke taal beschrijven we interventies en effecten. En wie bundelt en 'synthetiseert' de kennis? Het blijkt mogelijk een standaard indeling te maken van bedrijfstakken en zelfs van de natuur, dus waarom niet een van interventies en effecten? Vingeroefeningen op onze studeerkamers laten zien dat de glibberige materie van effecten zich toch goed laat vangen in dit soort rigide structuren. De bijbehorende database is onlangs gereedgekomen. En bij iets complex als financiële producten is het ook mogelijk gebleken ze uit te drukken in een gemeenschappelijke taal. Zoekt u maar eens de bijsluiters van uw financiële producten op: [www.financielebijsluiters.nl](http://www.financielebijsluiters.nl).

- **Een nieuwe professionaliteit.** Het effectdenken moet verder indalen in dagelijkse praktijk. Effecten benoemen en registreren moet gewoon zijn voor de vakman. Anderen moeten daar ook om gaan vragen. Zeker de laatste twee jaar zien we corporaties in ieder geval flinke stappen zetten, maar het moet en kan nog verder ingebakken worden. Waarom hebben logopedisten en psychologen vuistdikke boeken op de plank staan over gestandaardiseerde diagnoses en beproefde behandelingen, terwijl wijkprofessionals hun 'behandeling' steeds weer opnieuw lijken uit te vinden en moeten grasduinen in een ongestructureerde zee van rapporten, websites, artikelen en opinies?

### **De Droste vraag**

Tot slot stellen we u nog graag de meta-vraag, die we onszelf ook met enige regelmaat stellen: 'En dan? Wat doen we als we beter kunnen voorspellen en registeren welke effecten in welke mate optreden? Oftewel: wat is het effect van effectmeting?' Gaan we dan beter werk leveren? Filteren we matige projecten eerder uit? Laat het gedrag van professionals en directeuren/bestuurders zich beïnvloeden door een helderder en feitelijk inzicht in effecten? De ervaringen met MKBA's stemmen niet altijd hoopvol<sup>5</sup>. Toch zijn er ook lichtpunten. Hoopvolle momenten, die wellicht ook u als effect-professional gaande houden. Enkele van onze ervaringen. Martien Kromwijk verzuchtte na het presenteren van de effectenanalyse van ss De Rotterdam: "Dat hadden we eerder moeten doen...". Of de huismeester die opgetogen was dat hij de effecten die hij dagelijks beleefde nu bevestigd zag op papier. Of de corporatiemedewerkers die na het invullen van de EffectenArena ontdekten dat hun mooie plan, toch niet zo veel effect bleek te hebben en – na even slikken - de interventie flink verbouwden. Ervaringen die ons laten zien dat effectmeting effect heeft.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag van een recente bijeenkomst van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf: <http://www.ikcro.nl/artikelen/RVOB-cafe-verslag-081209.pdf>

## Bijlage 2: Artikel MKBA's in het sociale domein: wat moeten we ermee?

Veroni Larsen en Lauri de Boer

Wat is het maatschappelijk rendement van een brede school, een gezondheidsprogramma in de wijk of projecten om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen? Deze vragen zijn in het recente verleden onderwerp geweest van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). Met als hoofdconclusie meestal dat de onderzochte projecten maatschappelijk rendabel zijn. De baten zijn groot genoeg om de investering te verantwoorden. De behoefte aan dit soort studies neemt toe. Beleidsmakers laten graag zien dat hun beleid maatschappelijk gewenst is en ook het Ministerie van Financiën vraagt steeds vaker een MKBA-onderbouwing van claims. Ministeries werken daarom – in navolging van de OEI-richtlijn voor infrastructuur - aan handleidingen en handreikingen om het instrument toepasbaar te maken op het eigen beleidsterrein.

### *Meer MKBA's zijn goed...*

Het is goed dat beleidsontwikkeling meer 'evidence based' wordt. Zo kan de kwaliteit van besluiten worden verbeterd en gaat het geld naar projecten die aantoonbaar werken. Met meer MKBA's wordt een stap in deze richting gezet. MKBA's werken disciplinerend en dwingen om claims (beter) te onderbouwen. Met een MKBA kunnen verschillende projecten goed tegen elkaar afgewogen worden. Daarnaast brengt een MKBA de risico's en onzekerheden van een investering in beeld. Tot slot maakt een MKBA inzichtelijk bij welke partijen, de verschillende kosten en baten vallen. Dit helpt bij het scherp krijgen van het krachtenveld en bij het betrekken van mogelijke coalitiepartijen.

### *....maar hard saldo niet zinvol*

Tegelijkertijd zien we ook dat het worstelen is met de uitkomsten van de MKBA's. Niet zelden wordt de conclusie getrokken dat een project maatschappelijk rendabel is, terwijl de gevoeligheidsanalyses grote bandbreedtes laten zien en elke MKBA constateert dat het effectonderzoek dat eigenlijk nodig zou zijn om deze conclusie te onderbouwen ontbreekt. Ook komen verschillende MKBA's over het zelfde onderwerp met sterk verschillende uitkomsten. Een andere aanpak of andere aannamen beïnvloeden de conclusies sterk. Om deze reden twijfelen beleidsmakers bij het gebruiken van de resultaten. Ook wij komen na maken en zien van vele MKBA's tot de conclusie dat sociale projecten vóóraf niet moeten worden voorzien van een kosten-baten saldo. In onze ogen is het niet zinvol en misschien zelfs gevaarlijk om te zeggen dat een huismeester een maatschappelijk rendement van 8 procent heeft of een programma gezondheid in de wijk leidt tot maatschappelijke baten van € 1,5 miljoen. Twee redenen hiervoor:

1. Er is te weinig bruikbaar onderzoek beschikbaar. Het scala aan sociale interventies is groot en de hoeveelheid wetenschappelijk verantwoord onderzoek beperkt. Als er al wetenschappelijk verantwoord onderzoek is gedaan, dan is dit vrijwel nooit één op één toepasbaar op een ander project, omdat een project onder andere omstandigheden tot andere resultaten leidt. Daarom wordt noodzakelijkerwijs veel gewerkt met (expert)aannamen. Een aantal voorbeelden: Directeuren zeggen dat een brede school gemiddeld leidt tot 5 procent minder schooluitval (MKBA brede school). Of: "Verondersteld wordt dat het project circa de helft van het verschil tussen autochtoon en allochtoon overbrugt en dat daarmee op de lange termijn 10% meer sportbeoefening plaatsvindt" (MKBA gezondheid in de wijk). Inschattingen die met de beste intenties worden gemaakt, maar altijd voor discussie vatbaar zijn.
2. Sociale interventies zijn mensenwerk. Er wordt geen weg aangelegd met een vaste capaciteit. Huismeester 1 werkt anders dan huismeester 2. Hij kan zich heel actief of afwachtend opstellen, een juiste toon aanslaan ten opzichte van de bewoners of juist niet, op het juiste moment extra hulp inschakelen etc. etc. Hetzelfde geldt voor een onderwijzer of een toe2 zichhouder. De effecten kunnen dramatisch verschillen, puur door de persoonlijke vaardigheden van degene die het project uitvoert.

Onze conclusie is dat inschattingen van experts, onderzoeken en ervaringscijfers belangrijk zijn maar niet moeten worden vertaald in een puntschatting en daarmee een eenduidig saldo (vooraf). Hoe goed het getal ook wordt omkleed met gevoeligheidsanalyses etc, het geeft een valse zekerheid en leidt af van de randvoorwaarden en onzekerheden.

#### *Wat dan wel?*

Ook zonder een saldo onder de streep, is het waardevol om met een MKBA de voor- en nadelen van beleid systematisch in beeld te brengen en tegen elkaar af te wegen. De beste manier om dit te doen ligt in onze ogen in het inzichtelijk maken van de voorwaarden voor succes. In plaats van te zeggen dat een project maatschappelijk rendabel is, kan worden aangegeven hoe effectief het beleid moet zijn om het maatschappelijk rendabel te maken. Of hoeveel investeringen gerechtvaardigd zijn voor het bereiken van een gesteld doel. Bij voorkeur laat een MKBA zien waar de belangrijkste 'sleutels tot effectiviteit' zitten. Bijvoorbeeld:

- Een kleine brede school in een achterstandswijk heeft voor een positief maatschappelijk rendement een reductie schooluitval van meer dan 3% nodig
- Wanneer na een schuldhulpverleningstraject minder dan een kwart opnieuw in de schulden terecht komt, is sprake van een positief maatschappelijk saldo.
- Als na invoering van extra toezichthouders in een gebied, het waterbedefferd ofwel verplaatsingseffect van overlast en criminaliteit naar gebieden buiten het gebied groter is dan 80 procent, dan is geen positief maatschappelijk saldo te behalen.

Dit zijn dan vervolgens de factoren waarop beleidsmakers hun doelen kunnen enten en projectleiders in de praktijk moeten sturen. Helemaal mooi zou het zijn als deze tijdens de loop van het project ook gemonitord worden, zodat na afloop van het project kan worden gezegd: het maatschappelijk rendement van deze ingreep was 9,5 procent.

*Beide auteurs zijn partner bij LPBL Economisch Advies. Ze hebben de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met MKBA's in het sociale domein, o.a. uitvoering MKBA Brede school (OCW), MKBA Gezondheid in de wijk (Den Haag, min VROM/WWI), MKBA Schuldhulpverlening (Rotterdam), (fictieve) MKBA Toezicht (min BZK). Ze waren betrokken bij de totstandkoming van de OElleidraad en hebben recent gewerkt aan het opstellen van een BZK-systematiek MKBA/KEA.*