

Corporaties in brede schoolontwikkeling

Een onderzoek naar besluitvorming en verantwoording
door corporaties bij het ontwikkelen van brede scholen

Edwin Dortland

Dit onderzoek is verricht in het kader van de opleiding Master of Urban and Area Development, aan de Hogeschool Utrecht, Hogeschool Rotterdam en Saxion

Begeleiders : Mevrouw Ir. M. Huffstadt (MUAD)
Mevrouw A. van der Sijde MBA (Woonstad Rotterdam)



Voorwoord

Dit onderzoek is de afronding van mijn opleiding Master of Urban and Area Development. De functie van een basisschool als centrum voor een buurt en als ontmoetingsplek is mij pas opgevallen toen mijn eigen kinderen naar school gingen. De korte gesprekjes op het schoolplein, de gezamenlijke activiteiten en de ouderavonden zorgden ervoor dat de omgeving, de buurt en de mensen vertrouwd werden en dat er een netwerk ontstond. De ontwikkeling van het Hilleplein in Hillesluis, Rotterdam draait ook om ontmoeting, met een basisschool als centrum in dat gebied. Bij de ontwikkeling van dit gebied in deze wijk, die op sociaal gebied alle steun kan gebruiken, ben ik gefascineerd door de vraag hoe dit gebied zó versterkt kan worden dat dit het 'hart van de buurt' kan vormen. In mijn zoektocht naar dit antwoord ben ik een 'believer' geworden in het concept van dit gebied als ontmoetings- en verbindingplek voor de buurt. De valkuil is daarbij om besluiten te nemen die niet goed doordacht of te verantwoord zijn. Gelukkig weet ik mij in mijn werk omgeven met mensen die ervoor zorgen dat ik een kritische houding bewaar en zorgvuldig stappen maak. De uitkomsten van dit onderzoek helpen mij bij het maken van die stappen. Zij zijn voor corporaties die participeren in brede schoolontwikkeling of dit overwegen bruikbaar om de besluitvormingsstrategie vorm te geven en verantwoording te borgen.

In dit onderzoek blijkt hoe weinig er door en voor corporaties wordt gemeten. Het methodisch uitvoeren van dit onderzoek was voor mij als pragmaticus een stevig avontuur, een proces dat veel tijd en energie vergde en normaliter naast het werk niet te doen zou zijn. Toch ik realiseer me dat corporaties zich steeds vaker op nieuw terrein bevinden en voor nog veel meer vraagstukken onderzoek en antwoorden nodig hebben om hier écht verantwoord besluiten over te kunnen nemen. Ik hoop met de uitkomsten van dit onderzoek voor anderen een bijdrage te leveren aan hun vragen. Voor mij was het leerzaam en enerverend om met zoveel afstand naar dit vraagstuk te kijken.

Ik bedank iedereen die mij de afgelopen maanden heeft bijgestaan tijdens dit onderzoek. Allereerst mijn begeleiders Mirjam Huffstadt en Anja van der Sijde. Gedurende de MUAD was Mirjam al een inspiratiebron, door haar enthousiasme voor en enorme kennis over gebiedsontwikkeling. Als begeleider hielp haar enthousiasme mij door mijn twijfels heen en zorgde ze ervoor dat ik de lijn van mijn betoog vasthield. Anja bracht mij twee jaar geleden op het spoor van de MUAD, gaf me de ruimte om veel tijd te steken in deze studie en heeft me bijgestaan in het scherp krijgen van de centrale vraag in dit onderzoek.

Ook wil ik André Bus bedanken voor de brainstorms ten tijde van de onderzoeksopzet -al ging ik soms weg met meer vragen dan antwoorden-. De benadering vanuit voordelen en risico's bleek de juiste insteek en zette het onderzoek in gang.

Ook bedank ik alle geïnterviewden voor hun snelle reactie, hun eerlijkheid en de interessante gesprekken. De mogelijkheid om de twee brede scholen vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken en af te zetten tegen de theorie leverde veel nieuwe inzichten en maakte dit onderzoek compleet.

Tot slot bedank ik Martine voor haar geduld en begrip gedurende de afgelopen twee jaar. Zeven weken weg voor projectweken, maandenlang een nuffige onderzoeker als echtgenoot, weekendjes weg en feestjes die plaats moesten maken voor 63 pagina's tekst; dat gaan we snel goedmaken.

Edwin Dortland
Vlaardingen, 17 juni 2010

Samenvatting

Aanleiding en relevantie

In 2006 spraken gemeente Rotterdam, de deelgemeenten en de woningcorporaties in het Pact op Zuid af dat iedere corporatie minimaal één brede schoolontwikkeling in haar werkgebied zou adopteren. Woonstad Rotterdam onderzoekt sinds 2008 de mogelijkheid voor het ontwikkelen van een brede school in de wijk Hillesluis in Rotterdam-Zuid. Voor Woonstad Rotterdam is dit nieuw terrein. 85% van de corporaties in Nederland zegt echter het ontwikkelen van brede scholen als kerntaak te zien. Vier jaar na de afspraak in het Pact op Zuid heroriënteren ook de Rotterdamse corporaties zich door de financiële crisis op hun kerntaken. De vraag die zich hiermee aandient is hoe corporaties ook in tijden van financiële crisis maatschappelijk verantwoord kunnen blijven ondernemen.

Centrale vraag

De doelstelling van dit onderzoek is om ervaringen uit de praktijk toe te voegen aan het afwegingskader voor corporaties bij besluitvorming over maatschappelijk investeren, zodat deze kennis bij nieuwe besluitvorming (in Hillesluis) kan worden toegepast. De centrale vraag in het onderzoek is: hoe kunnen corporaties in de initiatieffase van hun besluitvorming een participatie in de ontwikkeling van brede scholen in probleemwijken verantwoord op basis van door andere corporaties eerder ervaren voordelen, nadelen en risico's bij de participatie in het ontwikkelen van een brede school? Deze vraag wordt aan de hand van vier deelvragen beantwoord, die als volgt de leidraad voor dit onderzoek vormen:

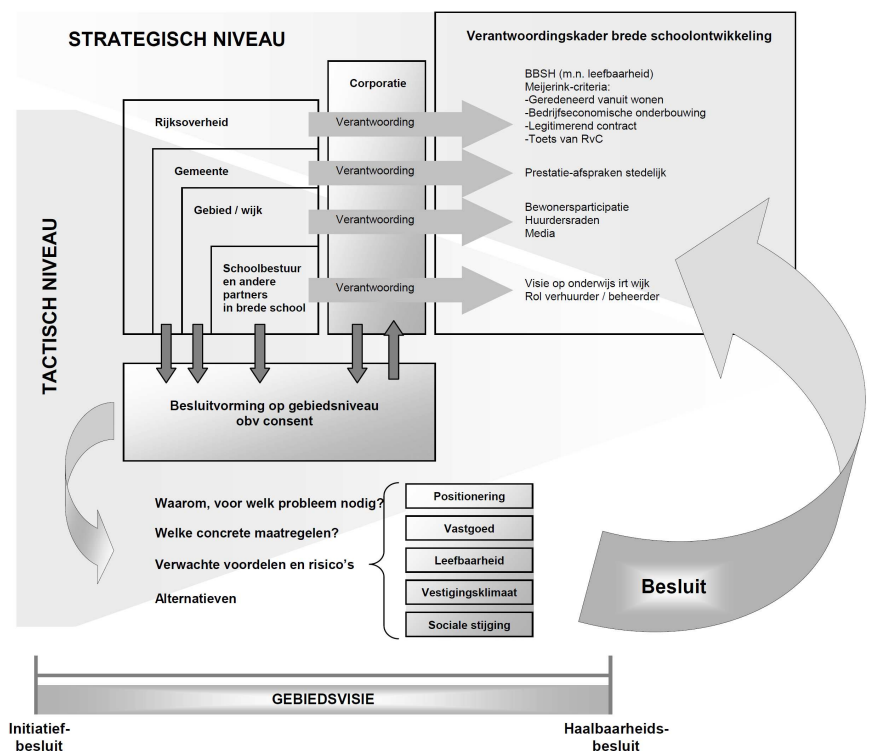
1 Definiëring van het verantwoordingskader

Het kader voor corporaties waarbinnen verantwoording plaatsvindt over het investeren in brede schoolontwikkeling wordt gedomineerd door vijf belangrijke stakeholders: de rijksoverheid, de gemeenten, de schoolbesturen en andere aanbieders, de publieke opinie en tot slot de corporaties zelf.

2 Besluitvorming op basis van voordelen en risico's

Besluitvorming over brede schoolontwikkeling vindt in de initiatieffase primair plaats op gebiedsniveau en wordt gekaderd vanuit strategisch niveau van de corporatie en het verantwoordingskader. De motivering van corporaties om te participeren in brede schoolontwikkeling is ook primair lokaal verankerd; op buurt-, wijk- of gebiedsniveau. De belangrijkste motieven voor corporaties om in brede schoolontwikkeling te participeren zijn het verbeteren van de positionering van de corporatie, vastgoedoverwegingen, verbeteren van de leefbaarheid, verbetering van het vestigingsklimaat en het stimuleren van sociale stijging.

Als besluitvormingsmethode wordt het consentmodel gebruikt. Kenmerken hiervan zijn het exploreren van voordelen, risico's en alternatieven bij besluitvorming. Vanuit de theorie worden 22 voordelen en 10 risico's geïdentificeerd en beargumenteerd. Vervolgens wordt in een theoretisch kader geschetst hoe deze voordelen en risico's de besluitvorming bepalen in relatie tot het verantwoordingskader.



3 Door corporaties in praktijkvoorbeelden ervaren voordelen en risico's

Een tweetal cases die vergelijkbaar zijn met Hillesluis zijn voor dit onderzoek uitvoerig geanalyseerd: Brede school De Wereld op Zuid in Rotterdam, ontwikkeld door woningcorporatie Vestia en Brede school Het Meesterwerk in Almere, ontwikkeld door woningcorporatie Ymere. Beide corporaties hebben een uitgesproken strategische urgentie bij het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed. Opvallend is dat in beide casussen de initiatieffase sterk bestuurlijk in gestart. De meest in het oog springende ervaren risico's zijn het gebrek aan een goede methodiek om het meten van het rendement van de investeringen mogelijk te maken en de complexiteit van het werken met veel partijen die eigen financierings- en verantwoordingsstructuren hebben. In Rotterdam was sprake van een aanzienlijk onrendabel, in Almere waren risico's gedekt door onder meer een langdurige huurovereenkomst van 60 jaar met het schoolbestuur.

Ervaren voordelen van de brede schoolontwikkelingen zijn in beide casussen dat er door de huurders zekerheid voor langere termijn wordt geboden (de schoolbesturen zijn betrouwbare en voorspelbare huurders), dat de gebouwen als verwacht ook werkelijk als ontmoetingsplek voor de wijk functioneren en daarmee de binding onder bewoners bevordert wordt en dat kinderen meer met sport en cultuur in aanraking komen. Effecten van de brede school op de leefbaarheid in de wijk worden aannemelijk gemaakt, maar zijn niet aangetoond. In beide casussen zijn geen alternatieven overwogen.

4 Toepassing op casus Hillesluis

Belangrijke thema's in de sociale opgave voor Hillesluis zijn het versterken van de sociale binding door het mogelijk maken van ontmoeting, taalontwikkeling, (arbeids)participatie en sport, het tegengaan van schooluitval en overlast van jeugd op straat. Voor Hillesluis zal moeten worden onderzocht of van een brede schoolontwikkeling in Hillesluis positieve effecten op deze thema's kunnen worden verwacht. Vanuit de theorie en de praktijkcases kan worden geconcludeerd dat het meeste effect mag worden verwacht voor ontmoeting en participatie, taalontwikkeling en deelname aan sport. Voor een verantwoorde besluitvorming in de casus Hillesluis wordt Woonstad Rotterdam geadviseerd:

- een visie te definiëren op brede schoolontwikkeling en hier strategische urgentie aan te verbinden
- een expertteam Maatschappelijk Vastgoed als focusgroep in de organisatie te formeren
- de afspraak met Pact op Zuid te herijken en bestuurlijk en ambtelijk te borgen
- zich te laten begeleiden door een extern procesmanager
- alternatieven te exploreren als tegenvoorstel voor de bouw van een "reguliere" brede school

Eindconclusies

Corporaties zijn een goede vastgoedpartner voor brede schoolontwikkeling. Zij zien het belang van een goede school in een aantrekkelijk gebouw voor een vitale wijk. Als de brede schoolontwikkeling rendabel is, is deze binnen alle kaders ook verantwoord voor corporaties. Nemen zij echter onrendabels voor hun rekening, dan moeten zij ook partner worden van de resultaten van de brede school. Corporaties kunnen zich alleen verantwoorden bij hun Raad van Commissarissen door het inzichtelijk maken van resultaten. Dat betekent dat ze, ook na de oplevering, aan boord moeten blijven van de brede school. Zij kunnen zich hiervoor ook gelegitimeerd voelen door in een vroeg stadium meet- en resultaatafspraken te maken met alle partners. Corporaties zouden zich verantwoordelijk moeten voelen om dat resultaat na te blijven streven en kunnen dit ook stimuleren door het buurtgerichte karakter van de school te versterken.

Corporaties moeten allereerst resultaten van brede schoolontwikkeling laten meten en zich verdiepen in deze resultaten. Om zorgvuldige besluitvorming hierop te kunnen baseren zullen ze zich ook door kritisch advies van buiten de corporatiewereld moeten bedienen. Zij kunnen zich in de initiatieffase verantwoorden door de voordelen en risico's die op gebiedsniveau (buurt/wijk) worden verwacht, kritisch naast deze resultaten te leggen en methodisch te laten vertalen naar hun specifieke casus. Verantwoord een besluit nemen betekent dan ook dat de corporatie zo kritisch is op haar besluitvorming dat zij een "no-go" als volwaardig besluit accepteert en verdedigd. Intern verantwoordt men zich in aan het eind van de initiatieffase aan de Raad van Commissarissen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Relevantie	9
1.3 Doelstelling en centrale vraag	10
1.4 Afbakening	11
1.5 Onderzoeksopzet	11
1.6 Leeswijzer	12
2 Definitie verantwoordingkader	13
2.1 Rijksoverheid	13
2.2 Gemeenten	14
2.3 Corporaties	14
2.4 Schoolbesturen	15
2.5 Publieke opinie	16
2.6 Samenvatting	16
3 Theoretisch kader: besluitvorming op basis van voordelen, nadelen en risico's	17
3.1 Besluitvorming in de initiatiefase	17
3.2 Besluitvormingsmethode	18
3.3 Motieven van corporaties	19
3.4 Definitie begrippen voordelen, nadelen en risico's	19
3.5 Positionering	20
3.6 Vastgoed	22
3.7 Leefbaarheid	23
3.8 Vestigingsklimaat	25
3.9 Sociale stijging	26
3.10 Theoretisch kader	27
4 Praktijkvoorbeelden	29
4.1 Methode caseonderzoek	29
4.2 Selectiecriteria voor cases	30
4.3 Casus 1: De Wereld op Zuid, Rotterdam	31
4.3.1 Achtergrond	31
4.3.2 Positionering	32
4.3.3 Vastgoed	33
4.3.4 Leefbaarheid	34
4.3.5 Vestigingsklimaat	35
4.3.6 Sociale stijging	36
4.4 Casus 2: Het Meesterwerk, Almere	37
4.4.1 Achtergrond	37
4.4.2 Positionering	37
4.4.3 Vastgoed	38
4.4.4 Leefbaarheid	39
4.4.5 Vestigingsklimaat	40
4.4.6 Sociale stijging	41

5	Analyse van cases in relatie tot het theoretisch kader	42
	5.1 Analysematrix	42
	5.2 Analyse van motieven	42
	5.3 Terugblik theoretisch kader	46
6	Conclusies en aanbevelingen	47
	6.1 Eindconclusies	47
	6.2 Aanbevelingen	48
7	Toepassing analyse op casus Hillesluis	49
	7.1 Achtergrond	49
	7.2 Afwegingskader Maatschappelijk Investeren	50
	7.3 Advies aan Woonstad Rotterdam	51
	Bronnen	53
	Bijlagen	56
	Bijlage 1 Definities en begrippen	56
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	59
	Bijlage 3 Vragenlijst interviews	60
	Bijlage 4 Analysematrix	62

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Pact op Zuid is sinds 2006 een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam, de drie deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde en vier woningcorporaties: Vestia, Woonbron, Com-Wonen en Woonstad Rotterdam. De partners zetten zich gezamenlijk in om in 10 jaar tijd de achterstand van Rotterdam Zuid weg te werken. Afgesproken is om in tien jaar tijd een miljard euro extra te investeren in de fysieke, sociale en economische kwaliteiten van Zuid. Het Pact stelt zich als voornaamste doel de selectieve migratie (het vertrek uit Rotterdam-Zuid van de bewoners met een midden- en hoger inkomen) tot 2015 tot nul terug te brengen en de bewonerstevredenheid omhoog te brengen. Op sociaal gebied scoort Rotterdam Zuid slecht op het gebied van werkloosheid, opleidingsniveau, beroep op een bijstandsuitkering, schooluitval en sportparticipatie. Daarom willen de partners van het Pact de jeugd versterken, zodat zij een beter perspectief ontwikkelen. Daarnaast stimuleren ze gezondheid en sport. Ook wordt ingezet op participatie en integratie als essentieel onderdeel voor de sociale cohesie in wijken¹.

Investeren in de kwaliteit van het onderwijs wordt door Pact op Zuid gezien als een belangrijk instrument om bewoners vast te houden op Zuid en het perspectief voor de jeugd te ontwikkelen. Bij de oprichting in 2006 heeft Pact op Zuid afgesproken dat iedere corporatie in zijn werkgebied de ontwikkeling van minimaal één Multifunctionele Accommodatie (MFA) adopteert om daarin vanuit het brede school-concept* de kwaliteit van het onderwijs te versterken².

Met het formuleren van die ambitie werd de trekkersrol voor het realiseren van de brede scholen bij de corporaties gelegd. Het ontwikkelen van een brede school vergt maatschappelijk ondernemerschap van de corporaties. Voor woningcorporatie Woonstad Rotterdam zal de ontwikkeling van een brede school een publiek-private samenwerking zijn die zij op Zuid nog niet eerder op deze schaal is aangegaan. De corporatie werkt sinds 2007 vanuit een gebiedsvisie³ gericht aan de ontwikkeling van de probleemwijk* Hillesluis in Rotterdam-Zuid. In deze gebiedsvisie is de focus op jeugd en de realisatie van een MFA in Hillesluis benoemd. De corporatie bezit ruim de helft van de woningen in Hillesluis en heeft daarmee invloed op de leefbaarheid en ontwikkeling van de wijk. Zij onderzoekt momenteel of, en hoe de ontwikkeling van een brede school meerwaarde kan creëren voor de ontwikkeling van de wijk Hillesluis. Woonstad Rotterdam verwacht dat de ontwikkeling een positief effect kan hebben op het stijgingsperspectief voor bewoners van de wijk langs de routes 'leren' en 'wonen'⁴. Daarnaast is het aannemelijk dat de ontwikkeling van een MFA op termijn kan zorgen voor waardeontwikkeling van haar vastgoedbezit in Hillesluis⁵.

De afspraak in het Pact op Zuid met betrekking tot de ontwikkeling van MFA's werd echter gemaakt in 2006. Ook de Rotterdamse corporaties heroriënteren zich door de financiële crisis op hun kerntaken. In een interview met Nicis zei voorzitter Marc Calon van Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland: "Corporaties richten hun inspanningen en investeringen in buurten en wijken op leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed*. De overheid erkent deze functies van de woningbouwcorporaties, maar de vraag is of ze in stand kunnen worden gehouden. De financiële positie van woningcorporaties staat onder druk".⁶

Maatschappelijk rendement en waardecreatie vanuit maatschappelijke investeringen is met behulp van verschillende methodieken (MKBA⁵, Effectenarena⁷, RAP-methode⁸) aannemelijk te maken. Door de financiële crisis is het voor corporaties bij investeringen in de ontwikkeling van een brede school meer dan voorheen van belang dat zij haar besluitvorming goed weet te beargumenteren. Dit kan zij onder meer doen door aan te tonen hoe deze effecten zijn terug te herleiden aan de inzet van de corporatie hierbij. Dat roept de vraag op in hoeverre de inzet van de corporaties bijdraagt aan de gewenste effecten en of deze bijdrage voldoende is voor de corporatie om haar inzet te kunnen verantwoorden.

* Het 'brede school-concept' en de begrippen 'probleemwijk' en 'maatschappelijk vastgoed' worden gedefinieerd in bijlage 1

1.2 Maatschappelijke relevantie

Corporaties liggen landelijk onder een vergrootglas als zij zich als maatschappelijk ondernemer aan inzet en investeringen committeren. De publieke discussie over nut en noodzaak, de rol en positie van corporaties bij maatschappelijke investeringen laat op als onduidelijk of onzeker is wat die investeringen nu daadwerkelijk opleveren. In oktober 2008 werd bekend dat de Rotterdamse corporatie Woonbron zich vertild had aan de kosten voor het opknappen van een cruiseschip, de SS Rotterdam. Wanbeleid en misbruik bij de corporaties Rochdale en SGBB beheersten begin 2009 het nieuws en de beeldvorming rond corporaties en voedden op een negatieve manier het Tweede Kamerdebat dat gevoerd werd over de rol van de corporaties. De SS Rotterdam werd een symbool voor de discussie over twee zaken: hoe commercieel corporaties eigenlijk zouden mogen werken en hoe ver de verantwoordelijkheid van corporaties op het sociaal-economische speelveld eigenlijk zou mogen reiken.

31% van de Nederlanders vond in januari 2010 dat woningcorporaties, naast de oorspronkelijke kerntaak (sociale woningbouw voor huurders) verantwoordelijk zijn voor het neerzetten van maatschappelijk vastgoed.⁹ Dat betekent dat tweederde van de bevolking nog overtuigd moet worden van het nut en de noodzaak van het investeren in maatschappelijk vastgoed door corporaties.

Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland, maakt in haar pamflet '*Borg de meerwaarde van de woningcorporaties*' in 2010 duidelijk dat zij ook vindt dat woningcorporaties er zijn om te investeren in de kwaliteit van voorzieningen (maatschappelijk vastgoed). Zij gebruikt dit pamflet om de positie van corporaties in de discussie over de vastzittende woningmarkt te verhelderen. Hierin geeft Aedes ook aan dat corporaties alleen maar hun maatschappelijke en economische meerwaarde voor de samenleving kunnen behouden als er door de overheid duurzame financiële voorwaarden gecreëerd worden.¹⁰ Dat maakt de vraag interessant of corporaties het financiële risico bij maatschappelijk investeren, bijvoorbeeld in een brede school, zonder die voorwaarden nog wel willen nemen.

Corporaties verschillen in hun ambities om maatschappelijk te investeren. Ook verschillen zij in de beschikbare competenties om hier invulling aan te geven.¹¹ De Utrechtse woningcorporatie Mitros is een van de corporaties die een actieve bijdrage levert aan deze discussie. In het Mitros Cahier 'Sociale stijging' van november 2008 wordt ook van alle kanten bekeken welke positie de corporatie nu heeft als maatschappelijk ondernemer¹². De vraag naar het rendement van dit maatschappelijk ondernemerschap blijft in deze publicatie echter in het midden ("dikke kans...dat dit zich op den duur vertaald in stabielere huurinkomsten en een hogere vastgoedwaarde").

Karin Schrederhof, toen programmamanager Pact op Zuid zegt in 2007 in Building Business: "De Rotterdamse corporaties die in probleemwijken niet alleen willen investeren in het vastgoed maar in willen zetten op investeringen in openbare ruimte en scholen, krijgen daarvoor de handen niet op elkaar".¹³ Dit is ook in 2010 nog het domein van de gemeentelijke diensten en de deelgemeenten, die nog nauwelijks initiatieven nemen maar de regie in deze domeinen in Rotterdam nog niet uit handen geven aan corporaties. Los van de kwestie van regie maakt dat de vraag ook interessant of corporaties in dat geval nog wél moeten willen investeren.

In het Jaarbericht 2009, Brede Scholen in Nederland van Oberon¹⁴, dat tweejaarlijks in opdracht van het ministerie van OWC wordt gemaakt, wordt ondermeer de opbrengst van brede scholen in Nederland gemeten. Driekwart van de gemeenten evalueert helemaal niet. Oberon heeft dat wel gedaan, maar zij heeft de resultaten van het inzetten van brede scholen alleen voor kinderen, ouders, de wijk, professionals en gemeenten gemeten. Opvallend is dat in dit rapport ook wordt genoemd dat 20% van de brede scholen in Nederland in eigendom zijn van corporaties, maar dat de resultaten voor corporaties niet gemeten worden.

Dit maakt het interessant om te bekijken welke verwachte en gewenste resultaten zijn behaald door corporaties die al hebben geparticipeerd of geïnvesteerd in de ontwikkeling van een brede school. Dit zou waardevolle leermomenten kunnen opleveren voor corporaties die overwegen te participeren in de ontwikkeling van een brede school en ook in tijden van financiële crisis maatschappelijk verantwoord willen blijven ondernemen.

1.3 Doelstelling en centrale vraag

De belangrijkste **doelstelling** van dit onderzoek is om ervaringen uit de praktijk toe te voegen aan het afwegingskader voor corporaties bij besluitvorming over maatschappelijk investeren, zodat deze kennis bij nieuwe besluitvorming (zijnde de ontwikkeling van een Brede Primair Onderwijsschool* in Hillesluis) kan worden toegepast.

De **centrale vraag** in het onderzoek is: hoe kunnen corporaties in de initiatieffase van hun besluitvorming een participatie in de ontwikkeling van brede scholen in probleemwijken verantwoorden op basis van door andere corporaties eerder ervaren voordelen, nadelen en risico's bij de participatie in het ontwikkelen van een brede school?

Voor dit onderzoek zijn de volgende **deelvragen** relevant:

1. Wat wordt verstaan onder verantwoording door corporaties bij het participeren in de ontwikkeling van een brede school?
 - Wat wordt verstaan onder "participatie in de ontwikkeling van een brede school"?
 - In hoeverre is het toegestaan voor corporaties om te participeren in de ontwikkeling van een brede school?
 - Op welke wijze verantwoorden corporaties zich over participatie in brede schoolontwikkelingen (aan wie, binnen welk kader)?
2. Op welke manier kunnen veronderstelde effecten van brede schoolontwikkeling vanuit de theorie als voordelen, nadelen en risico's voor corporaties bij het participeren in de ontwikkeling van een brede school worden beschouwd?
 - Wanneer is een verondersteld effect een voordeel, een nadeel of een risico voor een corporatie?
 - Welke motieven hebben corporaties om te participeren?
 - Welke veronderstelde voordelen, nadelen en risico's liggen vanuit de theorie ten grondslag aan de besluitvorming voor de participatie?
3. Wat zijn, bij de participatie in de ontwikkeling van een brede school, de door corporaties belangrijkste ervaren voordelen, nadelen en risico's?
 - Wat zijn relevante praktijkvoorbeelden op basis van selectiecriteria?
 - Welke verwachte voordelen, nadelen en risico's lagen in het praktijkvoorbeeld ten grondslag aan de besluitvorming voor de participatie?
 - Welke afweging is in de besluitvorming over de participatie doorslaggevend geweest?
 - Welke voordelen, nadelen en risico's zijn door de corporaties ervaren?
 - Welke invloed hebben corporaties gehad op de totstandkoming van de ervaren voordelen, nadelen en risico's?
 - Op welke wijze werden de risico's beheersbaar gemaakt?
4. Hoe kunnen de verkregen inzichten worden gebruikt als afwegingskader voor een toekomstige brede schoolontwikkeling in Hillesluis in Rotterdam?

* Het begrip 'brede primair onderwijschool' wordt gedefinieerd in bijlage 1

1.4 Afbakening

Maatschappelijk ondernemerschap van corporaties is een thema dat de afgelopen jaren steeds meer de publieke belangstelling krijgt. Dit onderzoek is beschrijvend en evaluerend van karakter en heeft niet als doel het volledige vraagstuk van maatschappelijk ondernemerschap door corporaties in Nederland te beslaan, maar richt zich juist op het destilleren van bruikbare informatie uit relevante voorbeelden. Dit onderzoek beperkt zich omwille van de vergelijkbaarheid met de casus in de wijk Hillesluis tot ontwikkelingen van een Brede Primaire Onderwijsschool door andere stadscorporaties in andere stadswijken. Vergelijking met ontwikkelingen in probleemwijken hebben vanzelfsprekend de voorkeur, maar omwille van het aanbod van casuïstiek is de stedelijke dynamiek de afbakening.

Dit onderzoek richt zich op de interne besluitvorming bij corporaties in de initiatieffase van het ontwikkelen van een brede school. De ontwikkeling zelf is zeker interessant, maar zal in dit onderzoek alleen een rol spelen als deze inzichten oplevert die als 'lessen uit de praktijk' kunnen dragen aan een meer verantwoorde besluitvorming.

Dit onderzoek beperkt zich ten aanzien van de financiële vertaling van een brede schoolontwikkeling door een corporatie tot algemene kaders.

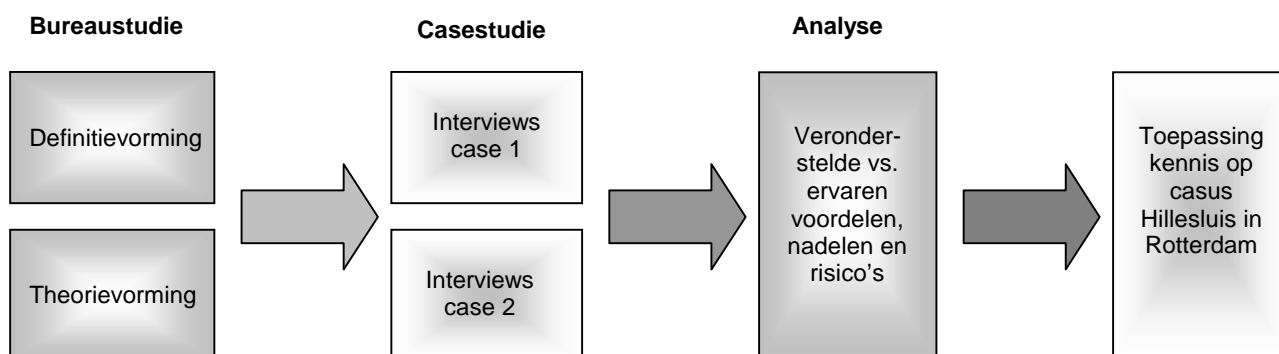
Rondom de ontwikkeling van brede scholen door corporaties in het algemeen, en in het bijzonder binnen de afspraak van Pact op Zuid speelt de regievraag een rol. Dit vraagstuk verdient zeker nadere verkenning, dit onderzoek beperkt zich echter tot een evaluatie van reeds gerealiseerde brede scholen.

Ook is er in de literatuur veel discussie gevonden over de vraag of corporaties wel over de juiste competenties beschikken om maatschappelijk te ondernemen. Ook deze vraag is interessant genoeg om verder te verkennen, maar zal in dit onderzoek niet beantwoord worden.

Tot slot wordt in dit onderzoek specifiek gekeken naar de Nederlandse situatie. Het verantwoordingskader bij besluitvorming hangt sterk samen met de voor de Nederlandse situatie specifieke politiek-bestuurlijke en juridische context. Nu dit onderzoek niet bedoeld is om andere verantwoordingsstructuren te verkennen wordt een analyse van de buitenlandse situatie niet gemaakt.

1.5 Onderzoeksopzet

Dit specifieke onderwerp en de afbakening gericht op interne besluitvorming bij corporaties zorgt ervoor dat er weinig relevante literatuur voorhanden is. Hierdoor heeft dit onderzoek een beschrijvend en evaluerend karakter. Eerst zal er literatuuronderzoek volgen, voornamelijk van relevante onderzoeken en opiniërende stukken. Relevant betekent hier dat er een koppeling gemaakt kan worden met ontwikkelingen van brede scholen en de rol van corporaties hierin en dat er sprake is van vergelijkbaarheid in het type ontwikkeling. Hier is dat gedefinieerd als een Brede primaire onderwijsschool in een stads(probleem)wijk. Vanuit de bureaustudie wordt een matrix gemaakt met de veronderstelde voor- en nadelen en ingeschatte risico's voor corporaties die participeren in de ontwikkeling van brede scholen in probleemwijken.



Figuur 1: schematische weergave onderzoeksopzet

Na de bureaustudie wordt gestart met een casestudie van twee cases. Het is niet de bedoeling om een uitputtende lijst met praktijkvoorbeelden te presenteren, maar door middel van selectiecriteria een selectie te maken van twee cases die overeenkomsten hebben met de opgave in Hillesluis. Door twee cases te onderzoeken en betrokken partijen mondeling te interviewen ontstaat een nauwkeurig en diepgaand beeld van de door de corporatie in de initiatieffase gemaakte afwegingen, de verwachte en ervaren voor- en nadelen van participatie en de voor de praktijk relevante inzichten.

Een geordende analyse van de cases aan de hand van een matrix (zie § 4.1) leidt tot een gestructureerd en overzichtelijk inzicht in veronderstelde én ervaren voordelen, nadelen en risico's van participatie door corporaties in brede schoolontwikkeling.

Toegepaste onderzoeksmethoden zijn:

- Bureaustudie: door middel van literatuuronderzoek wordt de Nederlandse literatuur verkend en geanalyseerd
- Casestudie: informatie over de cases wordt verkregen door middel van interviews met betrokken experts: er is gesproken met corporatiedirecties, schooldirecteuren, procesmanagers en leerkrachten.
- Op basis van de bureau- en casestudies vindt een analyse plaats van de veronderstelde en ervaren voor- en nadelen en risico's. Er wordt bekeken of de veronderstelde voordelen, nadelen en risico's ook daadwerkelijk ervaren worden in de praktijk en welke lessen hieruit zijn getrokken.
- Tot slot worden de verkregen inzichten toegepast op de casus van de brede schoolontwikkeling in Hillesluis in Rotterdam.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit zeven hoofdstukken. Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 de definitie van het verantwoordingskader. Hierin wordt vanuit de literatuur verkend wat het kader voor corporaties is waarbinnen verantwoording plaatsvindt over het participeren in een brede schoolontwikkeling. In hoofdstuk 3 omvat het theoretisch kader vanuit besluitvorming en verantwoording en geeft weer welke voordelen, nadelen en mogelijke risico's voor corporaties vanuit de literatuur naar voren komen bij het ontwikkelen van een brede school. Dit wordt meetbaar gemaakt aan de hand van vijf factoren die voor de verantwoording bepalend zijn, te weten positionering, vastgoed, leefbaarheid, vestigingsklimaat en sociale stijging. In hoofdstuk vier worden de selectiecriteria voor de praktijkvoorbeelden benoemd en volgt een beschrijving van twee geselecteerde Nederlandse cases. Hierbij wordt door middel van interviews met betrokken corporaties en andere stakeholders een breed beeld gegeven van de ervaren voordelen, nadelen en risico's van brede schoolontwikkeling door de betrokken corporaties. De verzamelde gegevens en inzichten worden in hoofdstuk 5 geanalyseerd. Hierbij staan de meest doorslaggevende voordelen, nadelen en risico's centraal. In hoofdstuk 6 wordt dit onderzoek afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen. Alle bruikbare informatie die vanuit het onderzoek is verkregen wordt vervolgens in hoofdstuk 7 toegepast op de casus van de brede schoolontwikkeling in Hillesluis in een kort advies aan woningcorporatie Woonstad Rotterdam.

2 Definitie verantwoordingskader

Het kader voor corporaties waarbinnen verantwoording plaatsvindt over het investeren in maatschappelijk vastgoed, in dit geval een brede school wordt gedomineerd door vijf belangrijke stakeholders: de rijksoverheid (§ 2.1), de gemeenten (§ 2.2), de corporaties zelf (§ 2.3), de schoolbesturen en andere aanbieders (§ 2.4) en tot slot de publieke opinie (§ 2.5). Het doel van dit hoofdstuk is om het verantwoordingskader voor corporaties te beschrijven vanuit deze vijf stakeholders. In § 2.6 wordt dit kader schematisch gepresenteerd.

2.1 De rijksoverheid

De overheid heeft de laatste jaren in toenemende mate nieuw beleid gemaakt dat van invloed is op de besluitvorming bij corporaties over maatschappelijk investeren.

Het advies van commissie De Boer¹⁵ maakte het speelveld voor corporaties bij de ontwikkeling van brede scholen in 2005 duidelijk. Bij alle activiteiten en investeringen diende er, direct of indirect, een relatie te zijn met de ontwikkeling van de waarde of het waardebehoud van het woonvastgoed van de corporatie. Als een corporatie vastgoed ontwikkelde voor onderwijs kon dat alleen op basis van contracten met instellingen die deze diensten zelf leveren.

In de loop van 2008 werd de roep om corporaties aan banden te leggen steeds sterker. Eind november 2008 kwam de stuurgroep-Meijerink met het advies aan VROM 'Nieuw arrangement Overheid-Woningcorporaties',¹⁶ waarin onder meer werd geadviseerd een nieuwe zelfstandige 'woningbouwautoriteit' in te stellen die flink kan ingrijpen bij corporaties. In het advies wordt de verantwoording van corporaties over hun handelen op het sociaal-economisch terrein voorgeschreven in een strenge driedeling:

- 1) Dat wat moet: het bouwen, verhuren of verkopen van woningen voor mensen met een lager inkomen
- 2) Dat wat kan. Investeren in de woon- of leefomgeving en in maatschappelijk vastgoed zoals onderwijs- en zorgvoorzieningen.
- 3) Dat wat te overwegen is. Bijdragen aan de wijkaanpak door met investeringen en uitgaven in relatie tot het vastgoed bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de buurt.

Daar waar 'kan' en 'overwegen' aan de orde is, **verantwoordt** de corporatie haar inzet door middel van een beoordelingskader dat in lijn is met het advies van de Commissie De Boer:

- een deugdelijke argumentatie voor de investering, geredeneerd vanuit het wonen
- een adequate bedrijfseconomische onderbouwing
- een legitimerend contract met overheid of instelling op wiens gebied men zich begeeft
- de toets van de Raad van Commissarissen.

Waar het gaat om investeren in de mensen die in de wijk wonen (de derde categorie) krijgen corporaties van de stuurgroep nog wel de mogelijkheid om 'proportioneel' een rol als facilitator, initiator en/of aanjager te spelen, maar vooral tijdelijk, vastgoedgerelateerd en alleen op die plaatsen waar corporaties ook bezit hebben. Het participeren door corporaties in de ontwikkeling van brede scholen ('kan') is hiermee gescheiden van investeringen in andere sociaal-economische ontwikkelingen ('overwegen').

De aanbevelingen van Meijerink zijn opgenomen in de brief van juni 2009 aan de Tweede Kamer¹⁷, waarin WWI-minister Van der Laan de contouren van een nieuw corporatiebestel schetst. Hierin wordt ook de definitie van maatschappelijk vastgoed helder beschreven (bijlage 1). In juli 2009 legde WWI-minister Van der Laan in een brief aan de Tweede Kamer¹⁸ uit dat het begrip 'aanvaard maatschappelijk vastgoed' uitgebreid is: "...vastgoed voor onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en cultuur (is) steeds meer geaccepteerd als een toegestane activiteit voor corporaties. Deze beweging is in lijn met het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen op deze terreinen van belang zijn. De koppeling met het eigen woningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten."

In een overleg met de Tweede Kamer in februari 2010 bevestigd Van der Laan dit nog eens: "Woningcorporaties zijn ... dé investeerders in maatschappelijk vastgoed waarmee wijken en dorpen leefbaar blijven." ¹⁹ Er wordt, ook na alle aanscherping van regels en procedures, door de overheid de ruimte geboden aan corporaties om te participeren in de ontwikkeling van Brede scholen.

2.2 De gemeenten

De minister stelt in de nieuwe contouren van het corporatiebestel een accentverschuiving voor in de relatie tussen gemeenten en corporaties. Nu dienen volgens de procesregels in het BBSH ²⁰ de corporaties het lokale woonbeleid 'in acht te nemen'. Er is daarbij geen sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie, maar ook niet van vrijblijvendheid. Deze verhouding blijft in tact, maar er komt een bepaling met als strekking dat de corporatie naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van de lokale volkshuisvesting. Gesproken wordt in termen van afstemming van beleid en activiteitenplanning op de gemeentelijke woonvisie. Van woningcorporaties wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente waarin zij actief zijn. Dat aanbod moet ingaan op de redelijke bijdrage die de corporatie kan leveren aan (de prioriteiten in) de lokale woonopgaven. Deze bijdrage wordt in veel gemeenten vastgelegd in prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. *Verantwoording* van corporaties aan gemeenten vindt daarmee dan ook plaats langs deze prestatieafspraken.

In de meeste gemeenten is er bij de politiek voldoende draagvlak voor de brede school: wethouders staan achter de brede school en de gemeenteraad is positief over de brede schoolontwikkeling. Dit blijkt ook uit de bereidheid om gemeentelijk geld in de brede school te investeren. Meer dan de helft van de gemeenten is ook tevreden over de wettelijke en beleidsmatige ruimte die beschikbaar is om een brede school te realiseren. ¹⁴

2.3 De corporaties

In de literatuur is weinig te vinden van individuele corporaties die zich uitspreken over hun afwegingen in de besluitvorming over het ontwikkelen van brede scholen. Vestia Rotterdam heeft in 2009 het boek *'De Wereld op Zuid; bouwen aan een brede school'* uitgegeven, direct na de oplevering van deze school. ²⁴ De aanleiding voor de participatie door Vestia is ook de afspraak van Pact op Zuid in 2006. De Wereld op Zuid is door Vestia ontwikkeld in Zuidwijk, een probleemwijk in de zuidelijke Tuinsteden in Rotterdam. Het boek beschrijft voornamelijk het proces van de totstandkoming en laat partijen aan het woord die nog erg op de interne samenwerking gericht lijken. Vestiadirecteur Jaap Koole geeft wel aan dat de verwachting is dat door de woningen en het voorzieningenniveau te verbeteren (met De Wereld op Zuid) mensen met middeninkomens kunnen worden behouden en aangetrokken in Zuidwijk. Zijn ideaalbeeld is dat over een paar jaar veel meer kinderen uit de buurt goed terecht komen, dat er minder schooluitval is, meer wordt gesport en dat ouders meer betrokken zijn.

Peter van Bergen, één van de participerende schooldirecteuren zegt in het boek: "...het belang wordt ingezien van een nauwere samenwerking met andere organisaties in de wijk. Er wordt gewerkt vanuit dezelfde pedagogische visie..zo kun je zorgkinderen beter in beeld proberen te krijgen, waardoor je ze beter kunt begeleiden". En: "De inhoud van het activiteitenaanbod moet zo breed mogelijk zijn...onze kinderen krijgen zo de mogelijkheid talenten te ontwikkelen, hun blik op de wereld wordt breder en ze kunnen keuzes maken gebaseerd op een veel grotere ervaring. Op die manier vergroten we de kansen van kinderen". De school biedt ouders kansen buurtgenoten te ontmoeten en zichzelf sociaal en maatschappelijk te ontplooien. Het kan een eerste stap zijn naar betaald werk, soms zelfs bij de brede school. Eén ouder zegt tot slot: "We dachten al aan verhuizen, maar sinds dit nieuwe gebouw er staat lijkt het wel of de overlast vermindert. Dat is voor ons echt een reden om in Zuidwijk te blijven wonen".

In 2007 deed ICSadviseurs onderzoek naar de participatie van corporaties in de ontwikkeling van brede scholen. ²⁵ Hieruit bleek dat slechts een klein aantal corporaties maatschappelijk vastgoed voor onderwijs en welzijn heeft gerealiseerd. Er waren wel veel plannen, maar nog niet veel daadwerkelijk opgeleverde gebouwen. De interesse in het fenomeen brede school groeit onder corporaties, zo blijkt. Ze werken aan beleid en kennisontwikkeling. De ene corporatie is alleen betrokken als financier, de andere bemoeit zich met de fysieke ontwikkeling en weer een ander mengt zich nadrukkelijk in de inhoud. Visie op brede schoolontwikkeling blijkt het sleutelwoord. Zij die al wel bezig zijn met brede

scholen hebben juist een uitgesproken visie. Cruciaal voor het besluit om al dan niet bij de ontwikkeling van brede scholen betrokken te raken is de rol- en taakverdeling. De meeste corporaties uit het onderzoek vinden dat de regierol bij de gemeente behoort te liggen. Maar indien nodig zijn diverse corporaties absoluut bereid de regierol op zich te nemen.

Corporatie Ymere heeft acht brede scholenprojecten in Amsterdam in voorbereiding of ontwikkeling. Karin Reilingh van het Brede Schoolteam van Ymere zegt hierover in Nul20 in november 2009: "We willen de samenwerking tussen partijen en de functie als ontmoetingscentrum voor de buurt meer gaan aanjagen. Daar ligt juist een sociaal belang voor de corporatie. De vraag is volgens haar alleen hoe ver een corporatie daarin moet gaan. Het kost ook extra geld en daar willen we met de betrokken stadsdelen naar kijken." Met de verkoop van woningen moeten de tekorten op de bouw van een brede school worden weggewerkt, maar juist daar stukt het momenteel. Ymere zal ook prioriteiten moeten stellen, en die liggen in de Vogelaar- en nieuwbouwwijken. Reilingh: "De acht scholen die we nu ontwikkelen, zetten we waarschijnlijk wel door, maar ik verwacht dat we scherpe keuzes moeten gaan maken en risico's meer gaan afdekken. Ymere kan niet de tekorten van de overheid blijven aanvullen door brede scholen met verlies te bouwen."²⁶

Verantwoording voor, en besluitvorming over de participatie in de ontwikkeling van een brede school vindt bij corporaties primair op gebiedsniveau, of specifiek nog op buurniveau plaats. De buurt is de plaats waar corporaties de grootste maatschappelijke waarde hebben. Corporaties zijn, zeker in de probleemwijken, hierom ook gebiedsgericht ge(re)organiseerd. Ontwikkelen van een brede school zal dan ook moeten kunnen worden verantwoord vanuit de meerwaarde voor de buurt, de wijk, het gebied.

Corporaties verantwoorden zich intern naar hun Raad van Commissarissen. Richting gemeenten is de verantwoording aan de hand van de prestatieafspraken (zie § 2.2), richting de buurt moeten deze prestaties zichtbaar, tastbaar of ervaren worden. Verantwoording afleggen hangt sterk samen met het imago en de reputatie van de corporatie. Het is gemakkelijk om resultaten alleen te verantwoorden door in een jaarverslag over plannen en resultaten te schrijven. Echt verantwoordelijkheid dragen betekent de dialoog aangaan met bewoners, de gemeente en andere belanghouders. Verantwoording afleggen kan ook door de corporatie periodiek de maat te laten nemen door resultaten te benchmarken met collega-corporaties of een visitatie te laten uitvoeren. Op deze manier wordt het afleggen van verantwoording ook een leer- en verbeterinstrument.³²

2.4 De schoolbesturen

(Besturen van) brede scholen beschouwen de gemeente als hun belangrijkste partner. Zij verwachten van gemeenten vooral voorwaardenscheppend gedrag: integraal beleid voeren, geldstromen ontschotten, subsidies verstrekken en nieuwe ontwikkelingen initiëren. Gemeenten worden door de schoolbesturen ook geacht partijen bij elkaar te brengen en te houden. Brede scholen noemen die rol niet zozeer als regie, maar eerder als ondersteuning bieden, randvoorwaarden realiseren en continuïteit waarborgen.²⁷

Brede scholen én gemeenten zijn overtuigd van de meerwaarde. Het meest zichtbaar is volgens hen de uitbreiding van activiteiten en voorzieningen voor kinderen en jongeren: ze doen meer aan sport en beweging, komen vaker in aanraking met kunst en cultuur en worden bij problemen beter en sneller geholpen. De brede school inspireert volgens hen leerlingen, leerkrachten en andere bij de brede school betrokken professionals en genereert extra dynamiek en betrokkenheid. Deze veronderstelde resultaten zijn echter nog allerm minst met harde cijfers aangetoond, maar zijn gebaseerd op waarnemingen en beleving.²⁷

Over *verantwoording* door corporaties aan schoolbesturen of andere samenwerkingspartners als kinderopvangorganisaties is in de literatuur niets terug te vinden. Aangenomen wordt dat verantwoording door corporaties aan deze partijen enerzijds samenhangt met de visie, de aanwezige kennis en competenties die corporaties hebben in de ontwikkeling van de brede school en het domein van onderwijs en anderzijds met de zakelijke rol als eigenaar, verhuurder en/of beheerder.

2.5 De publieke opinie

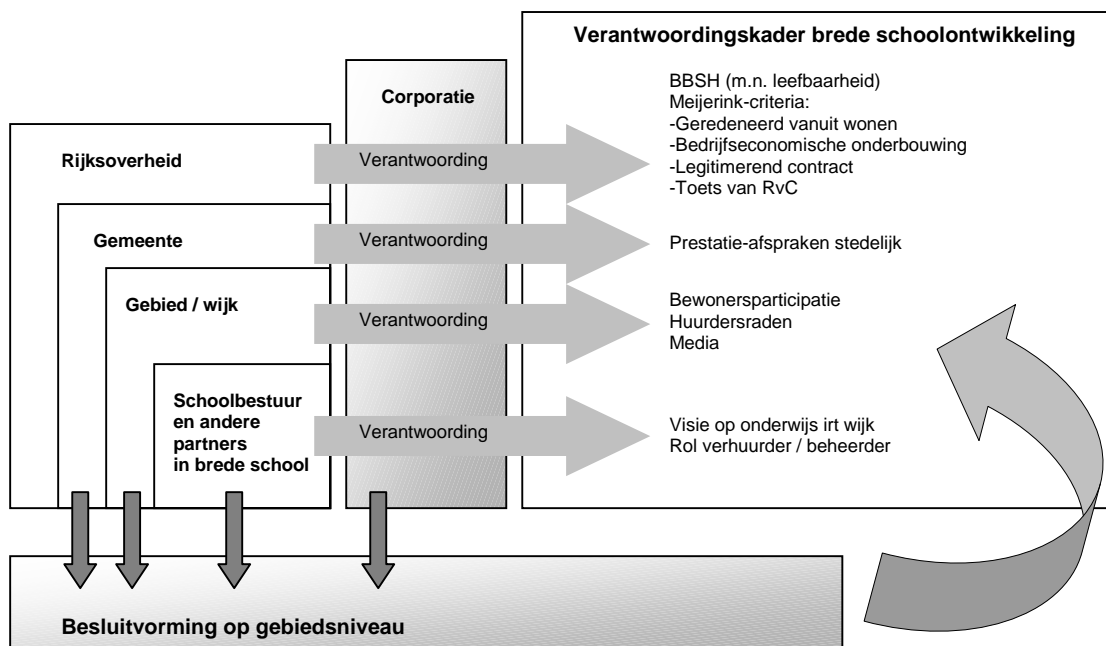
“De maatschappelijke waarde van woningcorporaties wordt enerzijds bepaald door het imago van de corporaties en anderzijds door de verwachtingen en resultaten van de taken en verantwoordelijkheden die corporaties hebben”. Vanuit die gedachte werd in januari 2010 een ‘flitspeiling’ uitgevoerd voor het ministerie van VROM/WWI onder een representatieve groep van 2100 Nederlanders.⁹ Bijna eenderde (31 procent) gaf aan een (zeer) positief beeld te hebben van de woningbouwcorporaties. Eén op de tien (9 procent) had een (zeer) negatief beeld. Recente incidenten in de corporatiesector schaadde bij een derde van de mensen het vertrouwen, maar bij ruim de helft van de mensen maakte dit geen verschil.

Naast de oorspronkelijke kerntaak van woningcorporaties (sociale woningbouw voor huurders) zijn woningcorporaties volgens Nederlanders ook verantwoordelijk voor het verbeteren van de leefbaarheid (61%) en het neerzetten van maatschappelijk vastgoed (31%). Zoals eerder gezegd betekent dat dat tweederde van de bevolking nog overtuigd moet worden van het nut en de noodzaak van het investeren in maatschappelijk vastgoed door corporaties. Huurders bij een woningcorporatie houden deze corporaties daarbij vaker verantwoordelijk voor het renoveren van huizen en het verbeteren van de leefbaarheid.

Verantwoording aan de publieke opinie in het algemeen, maar bij brede schoolontwikkeling specifiek aan wijkbewoners, huurders en kopers van de corporatie vindt plaats op verschillende wijzen: via de Huurdersraden, bewonersvertegenwoordiging in wijkraden, via bewonersbijeenkomsten, via eigen media als het jaarverslag, het corporatiemagazine en de website, via de lokale of landelijke media. Hierdoor wordt zorgvuldig een imago gecreëerd van de corporatie, dat mede bepalend is voor haar maatschappelijke waarde en het draagvlak voor haar maatschappelijk ondernemerschap.

2.6 Samenvatting

Corporaties zijn op verschillende wijzen betrokken bij in de ontwikkeling van brede scholen. Sommige corporaties zijn alleen bij de financiering betrokken, andere corporaties zijn fysiek betrokken bij de bouw, het beheer of de exploitatie van de brede school en nog weer anderen zijn volledig geïnvolveerd vanuit een eigen visie op de brede school. Corporaties krijgen van de rijksoverheid de ruimte om te participeren in brede schoolontwikkelingen, zij het langs nauwkeurig beschreven spelregels. Gemeenten en schoolbesturen kijken voorsnog voornamelijk naar elkaar; corporaties dienen voor hun aanbod aan gemeenten een duidelijke visie op brede schoolontwikkeling neer te leggen om ruimte te krijgen voor participatie. Hiermee, aangevuld door onderstaand schema, is deelvraag 1, ‘*Wat wordt verstaan onder verantwoording door corporaties bij het participeren in de ontwikkeling van een brede school?*’, beantwoord.



Figuur 2: Verantwoordingskader brede schoolontwikkeling

3 Theoretisch kader: besluitvorming op basis van voordelen, nadelen en risico's

Dat woningcorporaties goede partners kunnen zijn in de ontwikkeling van een brede school is inmiddels wel bewezen. Los van welke rol zij hebben gehad in de totstandkoming is één op de vijf brede scholen in Nederland in eigendom van een corporatie.¹⁴ Wat de effecten zijn van die deelname voor corporaties is echter nog niet duidelijk. Ook voor de meeste corporaties zelf niet. Wel zijn er veronderstelde effecten te noemen. Het doel van dit hoofdstuk is om die veronderstelde effecten vanuit de literatuur te verbinden aan besluitvorming door corporaties bij brede schoolontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven binnen welke kaders besluitvorming in de initiatieffase bij corporaties tot stand komt (§ 3.1) en welke besluitvormingsmethode hierbij effectief is (§ 3.2). Na het definiëren van de begrippen (§ 3.3) wordt vervolgens in § 3.4 beschreven welke motieven corporaties hebben om te participeren in een brede schoolontwikkeling. Geclusterd vanuit vijf motieven wordt vervolgens beschreven welke voordelen en mogelijke risico's van participatie door corporaties bij het ontwikkelen van een brede school vanuit de literatuur naar voren komen. Hierbij wordt aangegeven wat het veronderstelde effect ervan is voor corporaties (§ 3.5 - 3.9). De verbinding van de voordelen en risico's aan de besluitvorming en verantwoording door corporaties vormt het theoretisch kader voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk sluit af in § 3.10 met de weergave van het theoretisch kader.

3.1 Besluitvorming in de initiatieffase

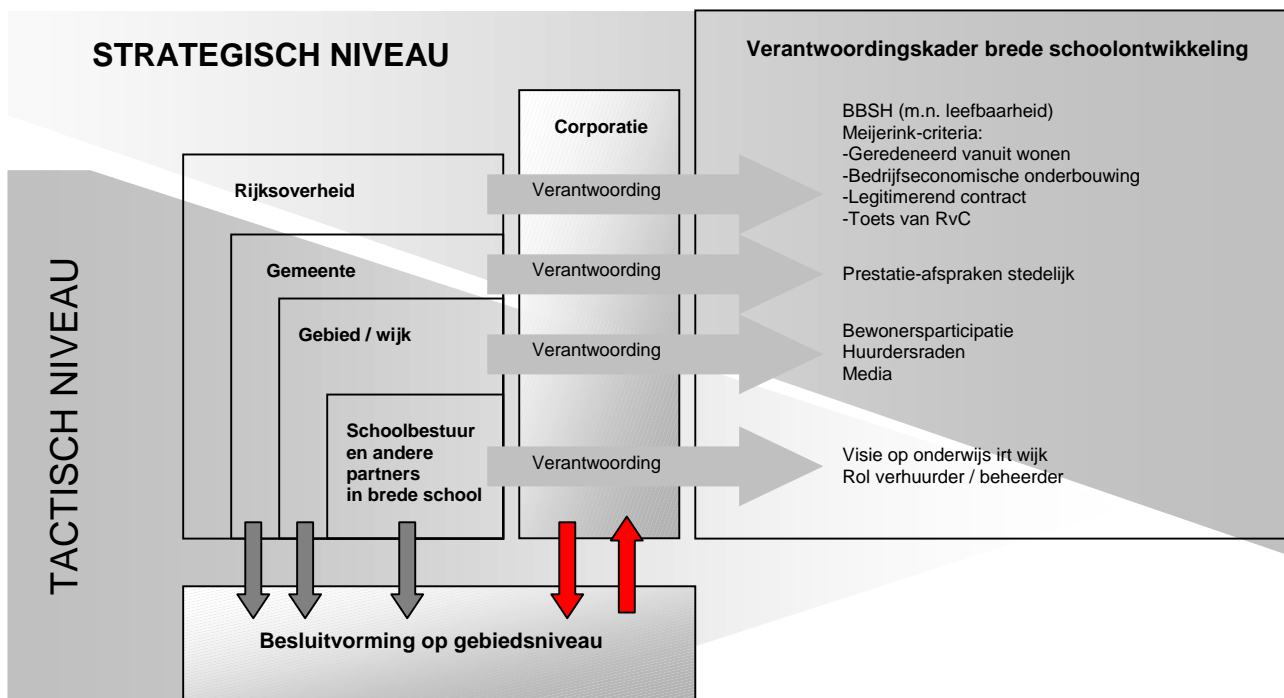
Dit onderzoek richt zich specifiek op de besluitvorming bij corporaties in de initiatieffase. Voor de definitie van deze fase, ook wel de haalbaarheidsfase genoemd, wordt de beschrijving gehanteerd zoals die binnen Woonstad Rotterdam wordt gehanteerd: 'In de initiatieffase gaat het om de vraag: "Is er een haalbaar scenario voor een gesignaleerde kans of probleem, over het algemeen als resultante van een visie op een gebied dan wel als gevolg van de beheerresultaten van een regio?". In de initiatieffase wordt, met een gelimiteerd budget en in een relatief korte periode, indicatief een aantal scenario's onderzocht op haalbaarheid en wenselijkheid voor wat betreft product en differentiatie in relatie tot kosten en opbrengsten'.⁴⁷

De ontwikkelingskans voor een brede school is geen toeval, maar zal het resultaat zijn van een gebieds- of wijkvisie. Die visie is doorgaans integraal tot stand gekomen in samenspraak met gemeenten, het maatschappelijk middenveld (onderwijs-, zorg- en welzijnsorganisaties) en bewoners. Het aggregatieniveau voor de besluitvorming over brede schoolontwikkeling voor corporaties ligt in de initiatieffase, zoals genoemd in § 2.3, dan ook op gebiedsniveau. Besluitvorming binnen een corporatie over participatie in een brede schoolontwikkeling komt dan ook niet autonoom tot stand, maar is een proces dat zich afspeelt tussen het strategische en het tactische besluitvormingsniveau. Afhankelijk van de grootte van de corporatie zijn deze niveaus sterker te onderscheiden in bijvoorbeeld een afdeling strategie en een gebiedsgerichte afdeling.

Het strategische besluitvormingsniveau verhoudt zich tot het verantwoordingskader richting rijksoverheid en gemeente (in de prestatieafspraken), de Raad van Commissarissen, de Centrale Huurdersraden en de grotere media. De strategische besluitvorming wordt onder meer beïnvloedt door landelijke discussies over de rol en plaats van corporaties bij de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed, richtlijnen vanuit de overheid, de visie en missie van de corporatie en de plaats van maatschappelijk vastgoed hierin enerzijds en de financiële verantwoording (het meerjareninvesteringsprogramma, onrendabele top, rol en positie) anderzijds.

Het tactisch besluitvormingsniveau verhoudt zich tot het verantwoordingskader op gebiedsniveau richting (deel)gemeente, de wijk, bewoners, het lokale maatschappelijk middenveld en de lokale media. De tactische besluitvorming wordt onder meer beïnvloedt door de gebieds- of wijkgerichte portefeuille- en vastgoedstrategie enerzijds en het eigen uitvoeringsprogramma dat is ontstaan uit de gebiedsvisie, de lokale (of gebiedsgerichte) politiek, de verschillende programma's van de andere partijen in het maatschappelijk middenveld, de wensen en ideeën van bewoners en het corporatie-imago anderzijds.

In de besluitvorming over brede schoolontwikkeling is er sprake van een voortdurende uitwisseling en wederzijdse beïnvloeding tussen de twee interne besluitvormingsniveaus. In onderstaand schema wordt zichtbaar dat het strategisch niveau kaderstellend is voor besluitvorming op het tactisch of gebiedsniveau.



Figuur 3: Strategisch en tactisch besluitvormingskader

3.2 Besluitvormingsmethode

Corporaties moeten volgens Klaas Mulder zorgdragen voor een besluitvormingsproces op gebiedsniveau waarin 'waarheidsvinding' mogelijk is.³⁷ Corporaties zouden alleen moeten investeren als duidelijk is dat dit de beste oplossing is. Om te komen tot deze waarheidsvinding in de initiatieffase pleit Mulder ervoor om juist in deze fase het proces niet te laten leiden door 'believers' (belanghouders als gemeenten, wijkpartners en de corporatie zelf), maar door mensen die in staat zijn een open afweging te maken. In die afweging moet de corporatie dus kunnen beschikken over 'voor- en tegenstanders, formelen en informelen, doeners en denkers, managers en uitvoerders, aanbieders en klanten'. Met hen kan de corporatie op allerlei wijzen informatie en kennis bijeenbrengen, bijvoorbeeld door het organiseren van conferenties. Daarnaast kunnen corporaties beschikken over onafhankelijke adviezen van onderwijskundigen, die niet alleen kritische vragen kunnen stellen maar ook de betere praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland kennen.

Om vervolgens vanuit deze 'waarheidsvinding' te komen tot een afweging van de beste oplossing pleit SEV³² voor besluitvorming op basis van consent*. Besluitvorming op basis van consent vraagt om besluiten waartegen geen overwegend bezwaar is. De focus verschuift hiermee naar de gewenste stand; 'wat is de beste beslissing die we nu kunnen nemen?' Besluitvorming gebaseerd op consent vraagt om een andere benadering. De informatie die wordt opgehaald en bediscussieerd tijdens het proces van waarheidsvinding moet antwoord geven op vier essentiële vragen:

1. Waarom is de brede schoolontwikkeling nodig, welk probleem wordt ermee opgelost?
2. Welke concrete ontwikkeling omvat het plan?
3. Wat zijn de verwachte effecten (voordelen, nadelen en risico's) van de brede schoolontwikkeling?
4. Wat zijn mogelijke alternatieven voor de brede schoolontwikkeling en welke voordelen, nadelen en risico's hebben deze alternatieven?

* Het begrip 'consent' wordt gedefinieerd in bijlage 1

Corporaties informeren betrokkenen in de regel wel over het hoe en waarom van hun activiteiten, sommige presenteren de verwachte positieve effecten, maar het is niet duidelijk hoe vaak corporaties de negatieve effecten van hun plannen vertellen of volwaardige alternatieven presenteren. Deze manier van besluitvorming vraagt echter van corporaties dat zij niet alleen aangeven wat ze gaan doen (output), wat het kost (input), maar vooral wat het oplevert in effecten die merkbaar en zichtbaar zijn voor de maatschappij (outcome).

Besluiten nemen op basis van een meerderheid kan de belangen van minderheidsgroepen in de wijk schaden. Het nastreven van consensus voor alle mogelijke besluiten leiden tot lange besluitvormingsprocessen en halfwassen uitkomsten waarmee iedereen kan instemmen, maar waar niemand echt enthousiast van wordt. Voor de besluitvorming in de initiatieffase wordt besluitvorming op basis van consent in dit onderzoek daarom als een bruikbaar model beschouwd.

3.3 Motieven van corporaties

85% van de corporaties beschouwt de ontwikkeling van brede scholen als een kerntaak. Daarvoor hebben corporaties verschillende motieven. Corporaties kiezen daarmee voor een meer wijkgerichte benadering dan gemeenten of scholen die zich in de eerste plaats richten op kinderen en hun ontwikkelingskansen.³³ Allereerst is de **positionering** van de corporatie als motief onderzocht. Corporaties hebben er belang bij zich maatschappelijk te profileren en doen dit allemaal op een geheel eigen wijze. De participatie in een brede schoolontwikkeling is daar een goed voorbeeld van: zoveel corporaties, zoveel verschillende manieren van deelname in de brede scholen.

Een belangrijk motief voor corporaties om een brede school te ontwikkelen is de redenering vanuit **vastgoedoverwegingen**. Een verantwoordingsveld uit het BBSH is 'financiële continuïteit'. Corporaties vertalen dit op wijkniveau naar een portefeuillestrategie waarin risico's gespreid worden door onder meer differentiatie. Die differentiatie wordt mogelijk gemaakt door ook in maatschappelijk vastgoed te investeren. Daarnaast levert het verbeteren van het voorzieningenniveau weer meer kansen op voor differentiatie, als andere of nieuwe doelgroepen zich hierdoor eerder in de buurt willen vestigen.

Het derde vaak genoemde motief voor participatie in brede schoolontwikkelingen is het verbeteren van de **leefbaarheid**, één van de zes verantwoordingsvelden uit het BBSH²⁰. Dit draagt bij aan de kwaliteit en vitaliteit van de leefomgeving en aan waardebehoud van het bezit van de corporatie in de wijk.

Een vierde belangrijk motief voor corporaties in probleemwijken om het voorzieningenniveau te willen verbeteren is de zorg voor een beter **vestigingsklimaat** bijvoorbeeld voor het aantrekken of vasthouden van specifieke (inkomens)doelgroepen in de wijk. Dit hangt sterk samen met leefbaarheidsoverwegingen.

Een vijfde motief dat veel door corporaties genoemd wordt is mogelijk maken van **sociale stijging**. De vier routes voor sociale stijging (wonen, leren, werken en vrije tijd) zijn door de participatie van een corporatie in een brede school allemaal te versterken. Het mogelijk maken van sociale stijging behoort tot de categorie 'overwegen' zoals genoemd in het "Nieuw arrangement Overheid-Woningcorporaties" (zie § 2.1).

3.4 Definitie begrippen voordelen, nadelen en risico's

In de volgende vijf paragrafen wordt vanuit de literatuur beschreven welke voordelen, nadelen en risico's voor corporaties er kunnen worden onderscheiden bij brede schoolontwikkeling. Het begrip 'voordelen' moet worden gelezen als directe of indirecte voordelen voor de corporatie. Bij het beschrijven van voordelen, nadelen en risico's is ervoor gekozen om het onderscheid tussen nadelen en risico's niet te maken. Een nadeel zou gedefinieerd moeten worden als een niet te vermijden negatief effect. Echter, de aangetroffen 'nadelige' effecten waren nooit onvermijdelijk, omdat corporaties de keuze hebben om erop te anticiperen. Daarnaast heeft de ene corporatie andere competenties in huis dan de andere, en is daardoor bijvoorbeeld complexiteit voor beide corporaties een ander begrip. Daarom is er gekozen om aangetroffen nadelen ook als 'risico' te definiëren.

3.5 Positionering

In de analyse van de literatuur kwamen voordelen en risico's naar voren die betrekking hebben op de positie van corporaties, van belang voor de besluitvorming van corporaties in de initiatieffase van een brede schoolontwikkeling.

Risico: Maatschappelijk vastgoed heeft geen strategische urgentie

De ontwikkeling en exploitatie van maatschappelijk vastgoed staat niet op de agenda bij corporaties. Het is minder makkelijk scoren met maatschappelijk vastgoed binnen de eigen organisatie. De druk of tucht van de markt is er onvoldoende, corporaties zijn erg afwachtend. Ook is ondernemen met maatschappelijk vastgoed erg kansgedreven: welke kansen kunnen we op korte termijn verzilveren? ³⁵

Risico: Maatschappelijk rendement van brede scholen blijft moeilijk meetbaar en is nog nauwelijks aangetoond

Een corporatie die zich wil kunnen verantwoorden voor haar investeringen kan dat onderbouwen door resultaten aan te tonen. In de besluitvorming kunnen eerder behaalde resultaten in vergelijkbare ontwikkelingen doorslaggevend zijn. Brede scholen zelf en ook gemeenten zijn ervan overtuigd dat de brede school werkt. Zij zien resultaten van brede scholen bij kinderen, ouders en op wijkniveau maar kunnen dat niet altijd met cijfers onderbouwen. De helft van de brede scholen voert zelf evaluaties uit en een kwart van de gemeenten doet dat op schooloverstijgend niveau. Maar het gros van die evaluaties is gericht op het proces. Het rendement van brede scholen in termen van bijvoorbeeld leerprestaties, sociale vaardigheden of ontwikkelingskansen van kinderen is nog nauwelijks in beeld gebracht. ¹⁴ Ook corporaties zelf geven aan dat maatschappelijk rendement moeilijk meetbaar is. ³³ Het besluit om te gaan investeren in de ontwikkeling een brede school is niet op basis van harde cijfers te nemen. De succesvolle ontwikkelingen door corporaties worden doorgaans geëvalueerd door diezelfde corporaties of door andere belanghebbenden. Daarnaast is niet duidelijk of het succes van een ontwikkeling in een andere situatie op dezelfde wijze kan worden herhaald. ³⁷

Het meest concreet wordt het verwachte rendement van de ontwikkeling van een brede school in een veel in de literatuur aangehaalde MKBA van Berenschot en Oberon ⁵. Hierin wordt de opbrengst als volgt becijferd:

Soort brede school	Opbrengst in 40 jaar
Kleine PO school in achterstandswijk (minder dan 300 leerlingen)	€ 800.000
Grote PO school in achterstandswijk (ongeveer 1000 leerlingen)	€ 4.600.000
PO-netwerkorganisatie* in achterstandswijk (300 leerlingen)	€ 2.000.000

Tabel 1: opbrengsten Brede School ⁵

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze berekening is gebaseerd op inschatting van effecten welke niet gebaseerd worden op harde cijfers of verder onderzoek. Het heeft hiermee een hypothetisch karakter. Wel wordt aannemelijk gemaakt dat brede scholen op de langere termijn maatschappelijke baten kunnen opleveren. 80% van de belangrijkste maatschappelijke baten zijn volgens het rapport het gevolg van betere onderwijsprestaties van de leerlingen op de Brede School en als gevolg daarvan de betere kansen op de arbeidsmarkt. De indirecte en externe effecten –meer tijd en vaardigheden van de ouders en verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk- dragen voor ongeveer 20% bij aan de maatschappelijke baten.

Risico: De complexiteit van de opgave

De bouw van een brede school als multifunctioneel gebouw vraagt om samenwerking van zeer verschillende partijen, vaak begeleidt door externe adviseurs. Dit brengt voor corporaties het risico van hoge plankosten met zich mee, als gevolg van een vaak moeilijk en ondoorzichtig proces om te komen tot de gewenste brede school. ³⁶ Voor stadsdeel Amsterdam-Noord geldt dat de samenwerking met woningcorporaties wel gezocht móet worden om de onderwijshuisvesting ingrijpend te vernieuwen. Maar het gehele proces overzien is voor alle partijen – schoolbesturen, stadsdelen en woningbouwcorporaties – niet eenvoudig.

* Het begrip 'PO-netwerkorganisatie' wordt gedefinieerd in bijlage 1

Met de bouw en het beheer van brede scholen in Amsterdam is nog relatief weinig ervaring opgedaan, zeker op de langere termijn. Karin Reilingh van Ymere zegt: "Het is niet even een paar woningen neerzetten, het gaat erom echt alle toekomstige gebruikers mee te krijgen in het gemeenschappelijke doel. Daar gaat veel energie in zitten." Daarom wil onderwijswethouder De Wild Propitius dat zijn stadsdeel de regie over het proces behoudt. "Het bouwen van scholen is nieuw voor corporaties en schoolbesturen. Je moet oppassen dat ze niet in een moeras zakken."²⁶

Risico: Een brede schoolontwikkeling als gevolg van politieke druk en groepsdenken*.

In het proces van de besluitvorming lopen corporaties het risico soms bewust, soms onbedoeld meegezogen te worden in de wensen en ambities van gemeenten of onderwijsorganisaties. De stroom propaganda van overheden en koepelorganisaties over maatschappelijk verantwoord ondernemen, best practices en gevoelige anekdotes zorgt voor een groep 'believers' die vanuit groepsdenken het proces doorduwt. De belangen van andere partijen worden hieraan ondergeschikt gemaakt. In elk overleg zijn er ook deelnemers die veel kritischer zijn over de voorgenomen plannen. Niet alle onderwijzers willen graag in een brede school werken, niet alle ouders willen hun kinderen in een dagarrangement van 7 tot 7 uur in een gebouw. Groepsdenken en politieke druk zorgen er soms voor dat de ontwikkeling er toch komt. Na een aantal jaren blijkt dat er sprake is van een niet-sluitende begroting en een twijfelachtige impact op de wijk.³⁷

Risico: Het ontbreken van een heldere visie bij gemeenten en onsamenhangend lokaal beleid

Corporaties achten gemeenten verantwoordelijk voor de grootste hobbels in het proces, blijkt uit onderzoek van Oberon.³³ De belangrijkste knelpunten daarbij zijn volgens hen het ontbreken van een heldere visie bij gemeenten, onsamenhangend lokaal beleid en een gebrek aan –en versnippering van– financiën. Dit is voor de corporatie een risico in het proces; zonder krachtig sturend lokaal beleid en onduidelijke financieringsstromen is het op gang krijgen van de ontwikkeling in de initiatieffase bijzonder moeizaam. In de uitvoering geldt het wederkerigheidsprincipe¹⁶. Bij ontwikkeling van een brede school begeeft de corporatie zich op een terrein waar met name de gemeenten hun primaire verantwoordelijkheden hebben. De corporatie mag dan ook een wederdienst van de gemeente verwachten, zoals medewerking in procedures, vergunningen, bestemmingsplan en/of gronduitgifte. Als die wederkerigheid er niet is, is dit een duidelijk risico voor de corporatie.

Voordeel: Het imago van een corporatie kan positief worden beïnvloed door de ontwikkeling van de brede school

Een brede school op een specifieke, zichtbare locatie kan veel betekenis hebben voor de identiteit en het imago van de wijk. Deze voordelen kunnen, mits goed uitgewerkt, ook een positieve invloed hebben op het imago van een corporatie, die hiermee aan public relations kunnen doen. Met een mooie en goed functionerende publieke voorziening kun je goede sier maken. Dit is een voordeel voor corporaties.³⁸ Het risicoprofiel van de participatie in de ontwikkeling van een brede school door corporaties is daarbij niet zó hoog dat dit voordeel kan omslaan in een PR-nadeel voor de corporatie, iets wat bijvoorbeeld de SS Rotterdam wel is gebeurd. Hoewel het initiatief, de komst en het programma van de SS Rotterdam breed bejubeld werd, is door het grote financiële debacle de PR rondom de SS Rotterdam lange tijd zeer beladen geweest.

* Het begrip 'groepsdenken' wordt gedefinieerd in bijlage 1

3.6 Vastgoed

Voordeel: waardestijging van het omliggend bezit van de corporatie

De ontwikkeling van een brede school kan de verhuurbaarheid en waardeontwikkeling van de omliggende woningen positief beïnvloeden. De publicatie *'De prijs van de plek'* van het Ruimtelijk Planbureau³⁹ geeft aan dat de woningprijs per vierkante meter voor meer dan de helft wordt bepaald door de woonomgeving. De voorzieningen in de woonomgeving spelen daarbij een belangrijke rol. Vooral goed onderwijs blijkt een vestigingsmotief waarmee de vastgoedwaarde van de omliggende woningen positief beïnvloed kan worden. Voorwaarde is dat dergelijk vastgoed een wezenlijke bijdrage levert aan identiteit en uitstraling van de wijk; het moet iets bijzonders worden.³⁸

Meer recent is in opdracht van Mitros een onderzoek uitgevoerd naar het effect van een in 2005 gerealiseerde Brede School In Kanaleneiland". Onderzoeksbureau ABF Research concludeert drie jaar na oplevering een netto effect van 1,3%. Dat lijkt niet veel, maar voor het bezit van Mitros in deze wijk betekent dit een waardestijging van twee miljoen euro.⁴⁰

Voordeel: maatschappelijk vastgoed kán beter (financieel) renderen dan woningen

In een aantal observaties van de schrijvers van 'Maatschappelijk ondernemen met maatschappelijk vastgoed'³⁸ wordt de afweging gepresenteerd of maatschappelijk vastgoed een interessante belegging kan zijn voor corporaties: 'Vastgoedfondsen lopen zich warm voor maatschappelijk vastgoed. Er zijn onvoldoende beleggingsmogelijkheden. Maatschappelijk vastgoed biedt misschien soelaas. Als van nature risicomijdende beleggers interesse krijgen in maatschappelijk vastgoed, dan moet er wat te halen zijn, zo zou je kunnen redeneren' en: 'Een grote woningcorporatie met een flinke staat van dienst in maatschappelijk vastgoed heeft vastgesteld dat haar beleggingen in maatschappelijk vastgoed een beter (financieel) rendement genereren dan haar woningen.'

Voordeel: toekomstig huurders zijn bekenden

Een andere observatie was dat huurders van de brede scholen (onderwijspartijen, zorg- en welzijnspartijen) vaak complex georganiseerde en gefinancierde partijen zijn. Deze complexiteit en de onbekendheid hiermee schrikt veel beleggers af. Veel corporaties hebben de toekomstig huurders voor brede scholen vaak al in hun netwerk. Dit is een voordeel voor corporaties die in de brede schoolontwikkeling hiermee een voorsprong hebben op potentiële beleggers in maatschappelijk vastgoed.³⁸

Voordeel: ontwikkeling van brede scholen levert differentiatie van de vastgoedportefeuille op

Door het realiseren van andersoortig vastgoed wordt differentiatie van de vastgoedportefeuille bereikt, met andere partijen, langduriger of andere huurovereenkomsten. Dit is een voordeel voor corporaties omdat hiermee risico's worden gespreid.⁴⁰

Voordeel: schaalvoordeel van de multifunctionele huisvesting

Huisvesting van brede scholen in een multifunctionele accommodatie op een centrale plaats in de wijk kan schaalvoordelen opleveren in kosten voor bijvoorbeeld beheer (schoonmaak, onderhoud).⁵ Verder wordt veel van het schaalvoordeel beredeneerd³⁶ teniet gedaan door risico's vanuit de complexiteit (zie § 3.4) en de grootschaligheid (§ 3.6) van multifunctionele accommodaties.

Voordeel: bouw van maatschappelijk vastgoed is minder conjunctuurgevoelig

In een bespiegeling op de gevolgen van de financiële crisis liet bestuursvoorzitter Staal van de Vestia Groep in hun jaaroverzicht 2008 weten dat de nieuwbouwportefeuille zich met maatschappelijk vastgoed bleef vullen. Voor Vestia is dit 'een middel om in de economische crisis de bouwproductie juist op gang te houden omdat de bouw van maatschappelijk vastgoed minder conjunctuurgevoelig is'.

Voordeel: ontwikkeling van brede school genereert woningbouwkanalen

Bij de ontwikkeling van een brede school door corporaties speelt woningbouw vaak een rol. Het is een voordeel voor corporaties als er woningen op of naast de brede school kunnen worden gerealiseerd om de vastgoedexploitatie rond te kunnen krijgen. Maar ook andere overwegingen voor woningbouw kunnen een rol spelen: sociale veiligheid, een context voor het omliggend gebied. Soms kunnen bestaande locaties herontwikkeld worden met woningbouw. Hiermee genereert de ontwikkeling van een brede school woningbouwkanalen. Dat is van belang voor corporaties met een productiedoelstelling.³⁸

Voordeel: Vastgoed is het primair proces van corporaties.

Maatschappelijk vastgoed als brede scholen wordt doorgaans ontwikkeld en beheerd door gemeenten en maatschappelijke instellingen zelf. Voor beide partijen geldt dat vastgoed niet hun primaire proces is. Het gevolg daarvan is vaak dat daar nooit de beste mensen voor ingezet worden en de beste mensen uit de markt er niet voor voelen om erbij betrokken te raken. In de marktsector maken nog maar weinig projectontwikkelaars en beleggers echt werk van maatschappelijk vastgoed? Corporaties hebben hier dus voordeel bij. Ook al is er veel discussie over de aanwezigheid van de juiste competenties bij corporaties voor het ontwikkelen van vastgoed, zij hebben wél de kennis én de goede mensen in huis.⁴⁰ Ten aanzien van levenscycluscontracten en nieuwe financieringsvormen kunnen woningbouwcorporaties als (mede)opdrachtgever een belangrijke rol vervullen', zo schrijft rijksbouwmeester Ir. Liesbeth van der Pol in juli 2009. 'Corporaties hebben traditioneel niet alleen een groot maatschappelijk besef, zij hebben ook veel kennis over langetermijninvesteringen, complexe financieringsmodellen en bouwprojecten als beleggingen. Zij hebben oog voor de samenhang tussen ontwerp, bouw en onderhoud'.⁴⁶

Risico: Het eigendom van het brede schoolgebouw levert discussie op over sturing

Voor corporaties is het van belang dat een brede schoolgebouw op termijn een andere functie zou kunnen krijgen, waardoor het bijvoorbeeld nog commercieel verhuurd kan worden en de investering uiteindelijk rendabel kan worden. In de besluitvorming vormt dit voor gemeenten en schoolbesturen vaak een bezwaar. Gemeenten willen graag het gebouw in eigen bezit houden om –ook op termijn– invloed te houden op de invulling ervan, schoolbesturen willen graag beleid kunnen maken op de kosten voor het gebouw tijdens en ná de bouw en de invulling van het programma in het gebouw. Zij zien het als een belemmering als de corporatie dan de eigenaar van het gebouw is.²⁶ Voor corporaties is de discussie een risico in de initiatieffase, omdat het zeer bepalend is voor de rol van de corporatie in de ontwikkeling.

Risico: de focus van de corporatie is niet het onderwijs

Dirk Bergvelt van Architectuur Lokaal, dat onderzoek deed naar het opdrachtgeverschap bij brede scholen, vraagt zich af of de samenwerking van schoolbesturen en gemeenten met woningcorporaties zich de komende jaren door gaat zetten: 'Wat je regelmatig ziet is dat bij de ontwikkeling van een brede school de prioriteiten verschuiven doordat woningen aan het project worden toegevoegd. Met als risico dat er minder aandacht is voor het gebruik als school, terwijl het daar toch om begonnen is'.²⁶ In de initiatieffase is dit nog geen risico voor corporaties, maar in de besluitvorming en visievorming is het wel een aspect van belang.

3.7 Leefbaarheid

Corporaties vullen het begrip 'leefbaarheid' verschillend in. Er worden door SEV⁴² twee hoofd-richtingen onderscheiden: aan de ene kant het schoon, heel en veilig houden van de woonomgeving, aan de andere kant het empoweren van bewoners. Corporaties van de eerste richting investeren in het bestrijden van overlast omdat dit hun kernverantwoordelijkheid (goed wonen) raakt. Hun kerntaak is bouw en beheer van niet alleen woningen maar ook maatschappelijk vastgoed als (brede) scholen en maatschappelijke voorzieningen.

Andere corporaties vatten het maatschappelijk ondernemerschap veel breder op en rekenen het tot hun kerntaak om te investeren in de maatschappelijke behoefte. Zij nemen het initiatief of trekken dit naar zich toe en zetten sociale projecten op. Ze komen zo dichterbij brede scholen die ook een bredere taakopvatting hebben en zich buiten schooltijd sterk maken voor de ontwikkeling van sociale vaardigheden en maatschappelijke betrokkenheid van leerlingen.

Vanuit de literatuur wordt een beeld geschetst dat corporaties vanuit beide hoofdrichtingen kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van de wijk door het ontwikkelen van een brede school. De MKBA van Berenschot⁵ is hier expliciet in en spreekt van een bijdrage van 20% aan de maatschappelijke baten op langere termijn door verbetering van de leefbaarheid (zie § 3.4). Dat wordt beredeneerd vanuit de reductie van overlast van jongeren in de wijk als gevolg van minder school-uitval en langere schooltijden. Dit is hypothetisch, zeker nu de kinderen op de Brede primaire basisschool niet in eerste instantie de jongeren zijn die voor overlast zorgen. Daarnaast wordt ook niet onderbouwd met cijfers dat de brede school als gevolg heeft dat er minder voortijdige schooluitval voorkomt.

Voordeel: de brede school geeft kleur aan een wijk en zorgt voor een meer vitale woonomgeving
Woningcorporatie Mitros is uitgesproken in haar mening over de betekenis van maatschappelijk vastgoed voor de wijk: 'Maatschappelijke voorzieningen als (brede scholen, sport- en welzijnsvoorzieningen bieden aan de gebruikers plekken om te leren, te werken en te ontspannen. Bovendien geven ze kleur aan een buurt, een wijk, een stad of een regio. Ze bevorderen de vitaliteit van de omgeving en de emancipatie van de bewoners'.⁴⁰ Een vitaler en meer leefbare wijk is een voordeel voor een corporatie omdat dit direct de bewonerstevredenheid en indirect het vestigingsklimaat verbetert.

Voordeel: kleinschalige voorzieningen maken buurten en straten herkenbaar
Het investeren in een brede school als een kleinschalige buurtvoorziening draagt bij aan de herkenbaarheid en beleving van de buurt. Aangenomen wordt dat een kleine PO-school als gedefinieerd door Berenschot⁵ tot 300 leerlingen voldoet aan dat criterium. Klaas Mulder³⁶ hekelt de grote multifunctionele accommodatie omdat het functiescheiding teweeg brengt: het haalt de kleine voorzieningen uit de buurt en daarmee de ijk- of herkenningpunten: 'Ik woon achter het benzinstation, tegenover de school'. Vaak hebben kleinschalige voorzieningen een buitenruimte die ervoor zorgt dat er lucht tussen de gevels komt. En een brede school kan zorgen voor wat leven in de brouwerij, wat een buurt leefbaar maakt. Op het schoolplein kan, ook buiten schooltijden, worden gespeeld. Ook dit aspect verbetert indirect weer het vestigingsklimaat.

Voordeel: de school als ontmoetingsplek

De brede school kan de sociale binding in de wijk vergroten omdat mensen elkaar tegenkomen in het multifunctionele schoolgebouw of er als vrijwilliger met elkaar samenwerken. Bovendien kan een gevarieerder aanbod creatieve vakken de trots op de eigen cultuur, het zelfvertrouwen vergroten en de collectieve identiteit versterken.⁴³ Voor de MKBA van Berenschot is een enquête onder Brede schooldirecteuren gehouden. Hierin bevestigt 100% van de respondenten de functie van de brede school als ontmoetingsplek in de wijk, 78% zegt dat er sprake is van een toename van de ouderparticipatie en 97% heeft de sociale cohesie in de wijk als gevolg van de Brede School zien toenemen. Deze effecten zijn niet onderbouwd met metingen of cijfers, dus gebaseerd op waarnemingen. Het voordeel voor de corporatie is dat ontmoeting zorgt voor sociale cohesie, binding aan de buurt, een belangrijk vertrekpunt voor participatie. Daarnaast wordt beredeneerd dat sociale cohesie samengaat met minder overlast en criminaliteit in de buurt. Het effect van meer sociale cohesie op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt zou groter zijn in een stedelijke omgeving. Wel wordt benadrukt dat de maatschappelijke waarde van meer sociale cohesie specifiek geldt voor een brede primair onderwijsschool. Dit omdat een brede voortgezet onderwijsschool nauwelijks binding heeft met de buurt en de participatie van ouders veel lager ligt.⁵

Voordeel: de brede school biedt een plek voor buurtactiviteiten

Een brede school kan als centrale plek in de wijk ook plaats bieden aan buurtactiviteiten, afhankelijk van het multifunctioneel karakter van het gebouw. Als er meer buurtactiviteiten plaatsvinden kan dit een positief effect hebben op de bewonersparticipatie.⁴⁰

Risico: het niveau van de schaalvergroting van een brede school

Schaalvergroting in de brede school kan, zo beredeneert Klaas Mulder³⁶, voor de primaire functie van de brede school heel positief zijn: 'op een grote school kun je goed leren'. De ontmoetings- en signaleringsfunctie van de voorziening komen volgens hem echter in het gedrang bij een te ver doorgevoerde schaalvergroting. De ontmoetingsfunctie is volgens hem helemaal niet gebaat bij grootschaligheid. Ook de signaleringsfunctie komt beter tot zijn recht wanneer schoolmaatschappelijk werkers en intern begeleiders hun werk doen op een school van 200 leerlingen dan op een school met 1200 leerlingen. Als scholen groter worden, vervalt volgens Mulder de 'school op de hoek'. Zelf naar school fietsen lukt dan pas in groep 7 of 8. Vanuit deze optiek leidt de brede school tot extra mobiliteit en extra zorgen.

3.8 Vestingsklimaat

In de aanpak van achterstandwijken in de steden is het argument van corporaties om te investeren in leefbaarheid, binding met de buurt en verbetering van de leefomgeving vaak ingegeven door het versterken en verbeteren van het vestigingsklimaat. Het tegengaan van selectieve migratie –het vertrekken van middeninkomens uit de wijk- is voor veel corporaties een doelstelling voor hun sociale beleid. Daarop worden acties ingezet om de bestaande middeninkomens vast te houden in de wijk en nieuwe vestigers aan te trekken. Het vestigingsklimaat is hiervoor zeer bepalend.

Het vestigingsklimaat wordt niet alleen bepaald door de aantrekkelijkheid van het vastgoed, de openbare ruimte of de bereikbaarheid van de wijk (fysieke kenmerken) maar ook door de kansen die de wijk biedt als het gaat om werkgelegenheid, sport, cultuur en vrije tijdsbesteding. Voorzieningen als de brede school hebben hier een belangrijk aandeel in.

Voordeel: verbeterde samenwerking tussen betrokken organisaties bij de brede school

Dat organisaties in de brede school voor een stevige opgave staan om hun samenwerking vorm te geven bleek al bij het risico van de complexiteit van de opgave (§ 3.4). Als dit proces echter goed doorlopen wordt heeft dit voor de corporatie een groot voordeel dat vanuit deze samenwerking de 'opschaling naar de buurt' beter tot stand kan komen. In de uitwerking van het concept 'Vakmanstad' beschrijft Henk Oosterling in 'Woorden als Daden' hoe deze opschaling plaats kan vinden vanuit de brede school. Hierbij wordt het sportprogramma opgeschaald naar bijvoorbeeld een schoolsportvereniging voor de wijk, het schoolrestaurant naar een buurtrestaurant en de ecotuin van de school naar een natuurspeeltuin voor de buurt. Deze zaken dragen sterk bij aan een beter vestigingsklimaat.

Voordeel: het aanbod van dagarrangementen

In 2005 kreeg de ontwikkeling van de brede school een enorme impuls met de kamerbrede steun voor de motie Van Aartsen/Bos. De motie hield in dat scholen vanaf 1 augustus 2007 verplicht worden om naschoolse opvang te bieden als ouders daarom vragen. De kinderopvang werd daarmee een belangrijke partner in de brede school. Culturele instellingen en sportverenigingen waren al in beeld bij de scholen, maar werden door de behoefte aan verrijking van het naschoolse activiteitenaanbod sterker bij het programma betrokken. De dagarrangementen ontstonden, waarmee kinderen in sommige gevallen zelfs van 07.00 tot 19.00 uur op school kunnen verblijven. Dit biedt ouders de kans om werk en kindzorg beter te combineren. De aanwezigheid van een brede school met dagarrangementen kan hiermee een belangrijke vestigingsvoorwaarde zijn voor middeninkomens.⁵

Risico: het risico van institutionalisering

Hoewel het aanbod van dagarrangementen voor veel ouders een groot voordeel is, zijn er ook argumenten tégen te benoemen. Als de school het vertrekpunt is voor 'buitenschools leren', dan komen de kinderen niet in aanraking met andere sociale netwerken, zo beredeneerd Klaas Mulder. Het is nog maar de vraag, zo zegt hij, of de kinderen ná de brede schooltijd wél de weg weten te vinden naar de oefenruimte, de scouting of het voetbalveld: '*It takes a village to raise a child*, ronkt menig bredeschoolbeleidsnota. Dat betekent niet dat je van scholen dorpen moet maken, maar dat je kinderen moet laten zien hoe ze iets kunnen leren in het dorp of in de wijk. Buitenschools zou echt buiten schools moeten zijn: voetballen bij een club is voor de integratie bepaald niet slechter dan na schooltijd gesubsidieerd judoën met de andere probleemkinderen.'³⁶

Als corporaties in brede schoolontwikkelingen stappen vanuit een streven om kinderen meer ontwikkelkansen te bieden, zelfstandiger en sociaal mobieler te maken is het risico van institutionalisering iets waarmee in de besluitvorming rekening moet worden gehouden. Dit vraagt ook van de corporatie een visie op de organisatie van het onderwijs.

Voordeel: kinderen voelen zich vertrouwd en veilig op de brede school

Als één van de directe effecten van de brede school wordt in de enquête onder brede schooldirecteuren van Berenschot⁵ genoemd dat kinderen zich vertrouwd en veilig voelen op de brede school. Dit is een voordeel voor corporaties die zich ten doel stellen optimale ontwikkelkansen voor kinderen te creëren: hierbij is het klimaat van de leeromgeving zeker bepalend. Een stimulerende en vertrouwde leeromgeving voor hun kinderen kan voor ouders een belangrijke vestigingsvoorwaarde zijn.

Voordeel: kinderen doen meer aan sport en beweging

Als ander direct effect van de brede school wordt in de enquête van Berenschot genoemd dat kinderen meer aan sport en beweging doen. Corporaties hebben er belang bij om het sporten voor kinderen mogelijk te maken en te stimuleren. Naast sociaal-maatschappelijke overwegingen -al dan niet belegd in het sociale programma van de corporatie- zoals het tegengaan van overgewicht bij kinderen kan dit het vestigingsklimaat voor middeninkomens aantrekkelijker maken.

Voordeel: kinderen komen meer in aanraking met kunst en cultuur

Als volgend direct effect van de brede school wordt in de enquête van Berenschot genoemd dat kinderen op de brede school meer in aanraking komen met kunst en cultuur. Kinderen wordt hiermee meer ontplooiingskansen geboden, een bredere blik op de samenleving. In Rotterdam bijvoorbeeld krijgen brede scholen hiermee een onderscheidend karakter. Zo is de Van der Boomschool in probleemwijk Overschie in 2009 veranderd in 'Het Podium', met een specifiek talentenprogramma voor kinderen in nauwe samenwerking met The Russian School of Arts. Basisschool de Piramide in Hillesluis is in 2010 officieel 'literaire basisschool' geworden, met een bijzondere focus op de literatuur vanuit een zelf beheerde grote interne bibliotheek. Deze 'schoolmarketing' is voor de brede scholen wellicht een middel om het leerlingenaantal op peil te houden, voor de corporatie heeft het als voordeel dat het in een wijk het vestigingsklimaat aantrekkelijk maakt en houdt.

3.9 Sociale stijging

Sociale stijging langs de route van wonen, leren, werken en vrije tijd zoals beschreven door de VROM-raad is voor veel corporaties een leidraad voor de sociale programmering.⁴ Het ontwikkelen van een brede school door corporaties biedt in een aantal opzichten kansen om deze sociale stijging op gang te krijgen.

Voordeel: directe werkgelegenheid in de wijk

Een voordeel dat zich op kleine schaal voordoet is het ontstaan van directe werkgelegenheid in de wijk als gevolg van de komst van de brede school. Afhankelijk van de schaal van de brede school zal deze werkgelegenheid bieden aan conciërges, beheerders, schoonmaakpersoneel, de inzet van kunstenaars, sportvakdocenten, ICT-ers in het kader van naschools aanbod voor kinderen en ouders. Ook kunnen activiteiten voor en door ouders en buurtbewoners uitmonden in professionele (neven)activiteiten.⁵ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitbouw van het schoolrestaurant tot buurtrestaurant (zie § 3.7).

Daarbij kan de corporatie via voorkeursregelingen woningen tegen gunstiger voorwaarden aanbieden aan onderwijzend personeel. De vestiging van onderwijzers in de wijk is een voordeel voor corporaties, omdat deze tot de gewenste doelgroep van middeninkomens behoort.

Voordeel: inhoudelijke programmatische afstemming met brede schoolpartners

De verbeterde samenwerking met de partners in de brede school biedt corporaties het voordeel om hun sociale programma's ook buiten de brede school beter te kunnen realiseren. Het terugdringen van onderwijsachterstand is voor corporaties in de probleemwijken een gedeelde opgave. Gedeeld, omdat deze in bijna alle probleemwijken aan de orde is, maar ook omdat deze gedeeld wordt met de partners in de wijk die zich met onderwijs bezighouden. In Rotterdam is hiervoor in 2007 de 'Norm voor de Jeugd op Zuid' benoemd. Ook hier bleek dat de kracht van het vormgeven aan sociale stijging niet bij één partij ligt, maar in een brede coalitie⁴⁵. De Norm voor de Jeugd op Zuid bestaat uit zeven onderdelen. Als kind of jongere:

- haal je het maximale uit je talent via de onderwijscarrière
- heb je recht op ouder(s) of verzorger(s) die meedoen. Heb je dat niet, krijg je een coach of mentor
- heb je een gezonde leefstijl en doe je aan sport, kunst en cultuur
- krijg je de kans op zes uur extra leertijd/ontwikkeltijd per week via de brede school
- heb je het goede taalniveau om op de arbeidsmarkt aan de slag te kunnen als je van het voortgezet onderwijs komt
- doe je minstens één geslaagde maatschappelijke stage
- krijg je de mogelijkheid om je te oriënteren op de arbeidsmarkt en om een beroepsperspectief te ontwikkelen.

Corporaties hebben zich in het Pact op Zuid (zie §1.1) verbonden aan deze norm. Voor het basisonderwijs vanuit de brede school betekent de verbeterde samenwerking met de partijen dus een voordeel voor de corporaties.

Voordeel: de brede school bevordert de emancipatie van bewoners

Emancipatie van bewoners kan door corporaties op verschillende wijze worden gestimuleerd. In de keuzevrijheid en de bereikbaarheid van die keuzes, bijvoorbeeld voor een goedkope koopwoning, worden door corporaties allerlei maatregelen getroffen als Maatschappelijk Gebonden Eigendom, woningverdeling op basis van leefstijlen etc. Het mogelijk maken van sociale stijging van wijkbewoners door emancipatie wordt op de brede school vormgegeven door bijvoorbeeld het naschools aanbod voor ouders; taalonderwijs, cursussen met een uiteenlopend emancipatoir karakter als opvoeden, computers, huishoudfinanciën, sociale mobiliteit, etc..

Risico: de leerprestaties en taalontwikkeling van kinderen verbeteren

Het verbeteren van de leerprestaties en taalontwikkeling van kinderen is een voordeel voor corporaties die als doelstelling het terugdringen van onderwijsachterstand in hun programma hebben opgenomen. In de literatuur komt naar voren dat er nog nauwelijks onderbouwing is vanuit de brede scholing voor de gesignaleerde resultaten van kinderen op het gebied van sociale vaardigheden en ontwikkelkansen.¹⁴

3.10 Theoretisch kader

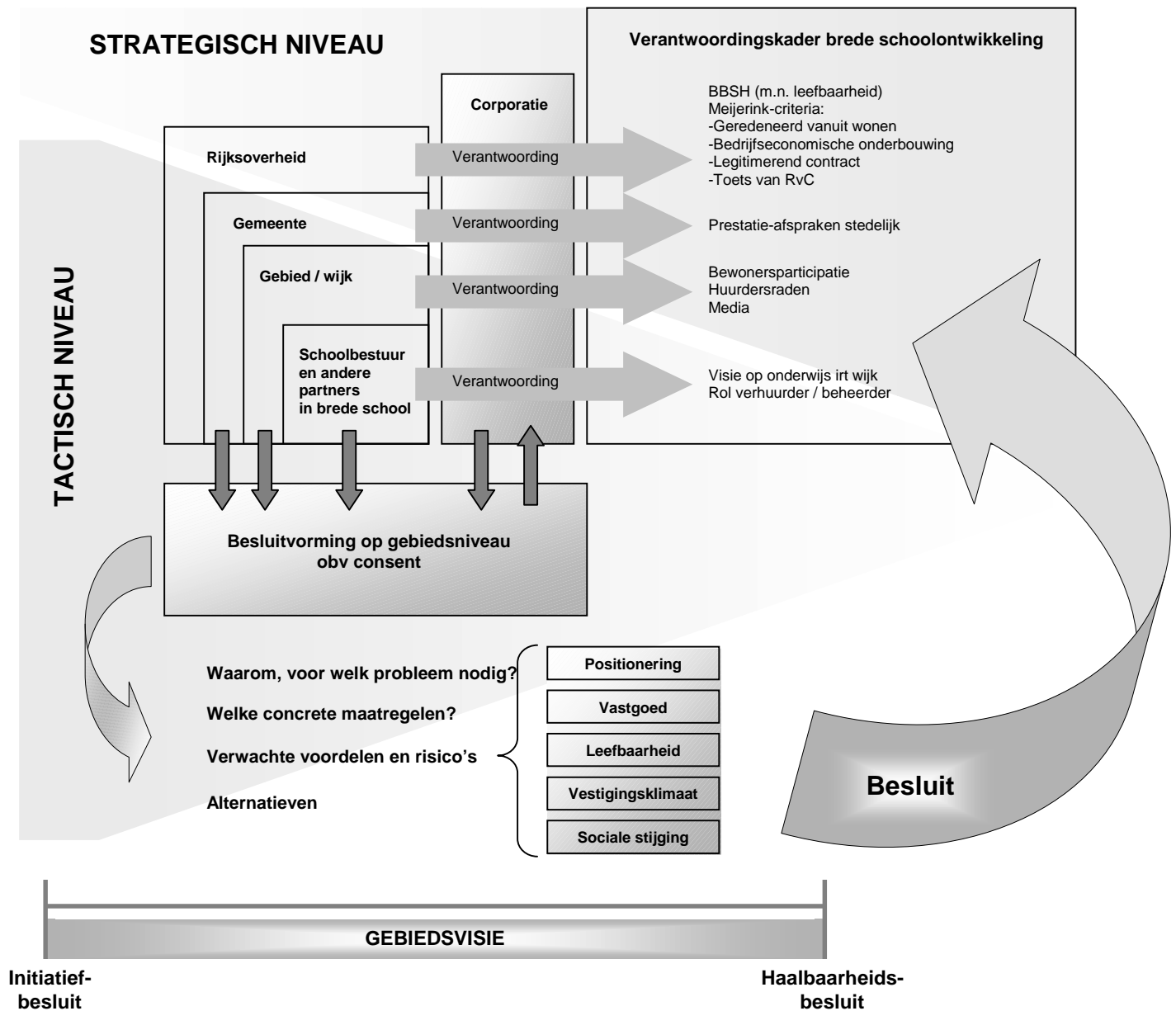
Besluitvorming over brede schoolontwikkeling vindt in de initiatieffase primair plaats op gebiedsniveau en wordt gekaderd vanuit strategisch niveau van de corporatie en het verantwoordingskader. De motivering van corporaties om te participeren in brede schoolontwikkeling is ook primair lokaal verankerd; op buurt-, wijk- of gebiedsniveau.

Om op een verantwoorde manier tot besluitvorming te komen op basis van voordelen, nadelen en risico's wordt als methode het consentmodel als uitgangspunt gehanteerd. De vragen die vanuit dit model worden beantwoord zijn:

1. Waarom is de brede schoolontwikkeling nodig, welk probleem wordt ermee opgelost?
2. Welke concrete ontwikkeling omvat het plan?
3. Wat zijn de verwachte effecten (voordelen, nadelen en risico's) van de brede schoolontwikkeling?
4. Wat zijn mogelijke alternatieven voor de brede schoolontwikkeling en welke voordelen, nadelen en risico's hebben deze alternatieven?

Het antwoord op de eerste twee vragen en de laatste vraag is situatiespecifiek bepaald en kunnen binnen dit onderzoek niet generiek worden beantwoord. Wel worden ze in de toepassing op de casus Hillesluis in hoofdstuk 6 beantwoord. De verwachte effecten zijn in de paragrafen 3.5 – 3.9 beschreven. Hiermee is deelvraag 2, *'Op welke manier kunnen veronderstelde effecten van brede schoolontwikkeling vanuit de theorie als voordelen, nadelen en risico's voor corporaties bij het participeren in de ontwikkeling van een brede school worden beschouwd?'* beantwoord.

Het theoretisch kader voor de beantwoording van de centrale vraag kan hiermee als volgt worden weergegeven (volgende pagina):



Figuur 4: Theoretisch kader

4 Praktijkvoorbeelden

In dit hoofdstuk wordt een tweetal cases beschreven en geanalyseerd, die overeenkomsten tonen met de situatie in Hillesluis. Het doel hiervan is om bevestiging te vinden van de veronderstelde voordelen en risico's van participatie door corporaties in de praktijk en om aan de hand van de ervaringen belangrijke aandachtspunten voor nieuwe besluitvorming te kunnen definiëren. In § 4.1 wordt eerst de methodiek van de casestudie verder toegelicht. Vervolgens worden de selectiecriteria voor de casestudie benoemd, waarna de twee cases worden beschreven aan de hand van de vijf benoemde motieven.

4.1 Methodiek casestudie

Er is gekozen voor de methodiek van casestudie omdat het onderzoek gericht is op het beschrijven en begrijpen van een sociaal proces. Er wordt onderzocht hoe besluitvorming onder invloed van omgevingsfactoren tot stand komt of verandert en hoe die besluitvorming de omgeving verandert. Bij het bestuderen van sociale processen kan het verschijnsel niet los gezien worden van zijn context, omdat het proces ingebed is in die dynamische situatie.²⁸

Er is gekozen om voor de casestudie twee cases te onderzoeken. De keuze voor meerdere cases leidt vaak tot een betrouwbaarder resultaat.²⁹ Resultaten van twee verschillende cases worden met elkaar vergeleken en er wordt gezocht naar bevestiging van de veronderstelde voor- en nadelen van participatie door corporaties in de praktijk. De selectie van slechts één casus heeft als voordeel dat er meer tijd is om dieper in te gaan op de casus. Het ontbreken van vergelijkingsmateriaal kan echter leiden tot verkeerde interpretaties. Om dit te voorkomen en de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten maakt dit onderzoek op basis van selectiecriteria een selectie van twee cases die overeenkomsten hebben met de opgave in Hillesluis.

De keuze voor mondelinge interviews voor dit onderzoek heeft een aantal redenen. Ten eerste bieden interviews de mogelijkheid om informatie te vergaren over opinies, kennis en feiten die niet in bestaande literatuur te vinden is. Ten tweede bestaat de mogelijkheid door te vragen naar het waarom van bepaalde keuzes.³⁰ Het derde punt is de verwachting dat de benodigde informatie (bv. met betrekking tot interne besluitvorming) sneller verstrekt zal worden tijdens een interview dan bij een enquête. Het stellen van open vragen leidt eerder tot de gewenste diepgang. De verwachting is dat met deze onderzoeksmethode het verkrijgen van informatie en kennis het beste werkt. Een nadeel bij deze onderzoeksmethode is de betrouwbaarheid. Baarda en de Goede spreken over risico's van selectief geheugen en sociaal wenselijk gedrag. Dit probleem kan worden ondervangen door te vragen naar feitelijkheden in plaats van indrukken en door het stellen van controlevragen.

Bij iedere casus zijn de belangrijkste betrokkenen bij de brede schoolontwikkeling benaderd. Het is de wens om daarmee een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de besluitvormingsfase en de ervaring van de betrokkenen met de brede school nu deze gerealiseerd is. Dit beeld wordt zowel vanuit de positie van de bestuurders, de procesmanagers als de schooldirecteuren bevraagd. Het streven is om twee tot drie betrokkenen per case te interviewen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen. Ter voorbereiding van de interviews is een vragenlijst opgesteld. Voorafgaand aan de interviews krijgt iedere betrokkene een korte toelichting op het onderzoek en de vragenlijst toegestuurd. De gereserveerde tijd voor de interviews is 1,5 uur. De gestelde vragen zijn weergegeven in bijlage 3.

De beschrijving van de case vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 benoemde motieven. Op deze onderdelen worden gegevens verzameld over:

- de achtergrond van de brede schoolontwikkeling
- de positionering en besluitvorming door de corporatie over de participatie in de ontwikkeling
- de vastgoedgerelateerde overwegingen van de corporatie
- de (veronderstelde en ervaren) effecten op de leefbaarheid
- de effecten op het vestigingsklimaat
- de effecten op sociale stijging

De in de interviews opgehaalde data zullen deels gestructureerd (aan de hand van gestructureerde vragenlijsten verkregen) en deels ongestructureerd zijn (extra informatie, onverwachte inzichten). Ter ondersteuning van de interpretaties en te trekken conclusies worden de verzamelde data in de onderstaande matrix vergeleken met de, vanuit de theorie veronderstelde voordelen en ingeschatte risico's. Een geordende analyse van de cases aan de hand van de matrix leidt tot een gestructureerd en overzichtelijk inzicht in veronderstelde én ervaren voordelen en risico's van participatie door corporaties in brede schoolontwikkeling.

THEORIE		CASUS 1			CASUS 2			ANALYSE
	Veronderstelde effecten	Interview 1	Interview 2	Interview 3	Interview 1	Interview 2	Interview 3	
	POSITIONERING							POSITIONERING
R	Verondersteld risico	Ervaren (+)	Ervaren (+)	Niet ervaren (-)	Ervaren (+)	Ervaren (+)	Geen mening	
V	Verondersteld voordeel	Niet ervaren (-)	Geen mening	Niet ervaren (-)	Ervaren (+)	Niet ervaren (-)	Ervaren (+)	
N	Nieuw / ander inzicht	Ervaren (+)						
N	Nieuw / ander inzicht					Ervaren (+)		
	VASTGOED							VASTGOED
	LEEFBAARHEID							LEEFBAARHEID
	VESTIGINGSKLIMAAT							VESTIGINGSKLIMAAT
	SOCIALE STIJGING							SOCIALE STIJGING

Figuur 5: voorbeeld analysematrix (leeg)

4.2 Selectiecriteria voor cases

De praktijkvoorbeelden worden geselecteerd op basis van de mogelijkheden om te komen tot een afwegingskader voor de situatie in Rotterdam in de wijk Hillesluis, zoals beschreven in § 1.3. De selectiecriteria die ervoor moeten zorgen dat de cases de benodigde inzichten opleveren zijn:

- Er moet sprake zijn van een reeds gerealiseerde brede school: de in de praktijk ervaren voordelen en risico's moeten benoemd kunnen worden
- De corporatie is vanaf de initiatiefase betrokken geweest bij de realisatie van de brede school; het onderzoek richt zich met name op besluitvorming in deze fase
- De corporatie is een grote stadscorporatie: besluitvorming in een organisatie met een strategisch en tactisch besluitvormingsniveau maakt de analyse vanuit het theoretisch kader mogelijk
- De corporatie heeft een belangrijke vastgoedpositie in de wijk waarin de brede school is gerealiseerd
- De brede school is gebouwd in een stadswijk, er is sprake van stedelijke dynamiek: in de afbakening is reeds aangegeven dat een probleemwijk –voor dit onderzoek- de voorkeur heeft, maar geen selectie criterium is omwille van de beschikbaarheid van cases
- De brede school is een brede primair onderwijsschool: dit is ook het uitgangspunt in de casus Hillesluis

4.3 Casus 1: De Wereld op Zuid, Rotterdam

4.3.1 Achtergrond

De Wereld op Zuid is de eerste brede school in Rotterdam-Zuid die ontwikkeld is vanuit de afspraak die corporaties, deelgemeenten en gemeente Rotterdam in het Pact op Zuid hebben gemaakt (zie §1.1). De brede school is gevestigd in de wijk Zuidwijk in deelgemeente Charlois. Het is een naoorlogse wijk met jaren zestig-flats, ten zuiden van het Zuiderpark. In de rangorde van de 83 postcodegebieden van de Vogelaarwijken scoorde Zuidwijk positie 30. Het is een ruim opgezette, rustig stedelijke wijk met veel groen. De leefsituatie voor jeugd in Zuidwijk is echter, vergeleken met Rotterdam, relatief slecht. Er wonen in Zuidwijk relatief veel kansarme gezinnen en de werkloosheid en schooluitval is relatief hoog. Ook is er nog steeds sprake van een relatief hoge taalachterstand.⁴⁸ De wijk scoort op de Veiligheidsindex* relatief laag, als aandachtswijk. Bewoners zijn niet tevreden met hun eigen buurt, er is een relatief hoog criminaliteitsniveau en er is sprake van ernstige (drugs)overlast.



Woningcorporatie Vestia heeft twee hoofddoelstellingen in Zuidwijk: in de eerste plaats het behouden en aantrekken van mensen met middeninkomens door de woningen en het voorzieningenniveau te verbeteren. Ten tweede om kinderen in de wijk maximale ontplooiingskansen te bieden.²⁴ In 2009 telde Zuidwijk 6.561 woningen. Vestia heeft 72% van de woningen in bezit. De herstructurering is de afgelopen jaren ingezet door Vestia, voornamelijk door portiekflats te slopen en er appartementen en eengezinswoningen voor terug te bouwen. Door de herstructurering is het woningaantal sinds 2001 met zo'n 930 portiekflats afgenomen en met zo'n 140 eengezinswoningen aangevuld.⁴⁹

De ontwikkeling van De Wereld op Zuid startte met de eerste paal op 20 augustus 2007 en de eerste steen op 4 februari 2008. Een jaar later was de sleuteloverdracht. Het brede schoolgebouw is gevestigd aan het Schereplein en bedraagt 7584m². De aanneemsom was € 6.400.000. De Wereld op Zuid bevat vijf hoofdpartners:

Openbare basisschool De Toermalijn
Katholieke Daltonschool de Christophoor
Kinderdagcentrum Pameijer (kinderen met een verstandelijke beperking)
Kinderdagverblijf Kinder Service Hotels (TSO/BSO)
Stichting Charlois Welzijn (Voorschool, kindzorg)

Verder is de kinderafdeling van Bibliotheek Rotterdam-Zuidwijk er permanent gevestigd met een onbemande uitleen, zijn er twee gymzalen, die ook te huur zijn, geeft Stichting Kunstzinnige Vorming Rotterdam (S.K.V.R.) er cursussen en zijn er ouderruimten, waar ouders elkaar kunnen ontmoeten. De Wereld op Zuid biedt een verlengd schooldagprogramma aan, met kinderopvang en buitenschoolse opvang kunnen kinderen van 's ochtend 7 uur tot 's avonds 7 uur terecht. De sportzalen en vergaderruimtes kunnen ook worden gehuurd, waardoor dit gebouw ook een wijkfunctie kan krijgen.



* Het begrip 'Veiligheidsindex' wordt toegelicht in bijlage 1

4.3.2 Positionering

Maatschappelijk vastgoed heeft bij Vestia duidelijk een strategische urgentie. Het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed is bij Vestia geworteld in het lokale ondernemerschap van de in totaal veertien lokaal georganiseerde woonbedrijven. Dat lokaal ondernemerschap vertaald zich, zeker in de gebieden waar Vestia een dominante vastgoedpositie heeft, in het nemen van de verantwoordelijkheid voor het woon- en leefklimaat.

Vestia neemt hier soms de gebiedsregisseurrol op zich door partijen aan te sporen om leemtes in het voorzieningenaanbod te vullen, soms ontwikkelen ze zelf bedrijfs- en maatschappelijk onroerend goed. De kredietcrisis heeft Vestia voor de taak gesteld om het aantal “co-projecten” te minderen. Dat betekent dat alle projecten die niet direct tot de primaire taak van een corporatie horen nog eens opnieuw zijn beoordeeld. Onderwijs heeft daarbij binnen Vestia een bijzondere plek, sterk gedragen door haar bestuursvoorzitter Staal. Er is, naast de primaire taken, door Vestia bewust gekozen voor het voortzetten van ontwikkeling van maatschappelijk onroerend goed als brede scholen en zorgcomplexen.

Het initiatief voor de ontwikkeling van de brede school kwam rond 2001 van Karin Schrederhof, destijds directeur van Vestia Rotterdam-Zuid en toenmalig portefeuillehouder Dominic Schrijver van deelgemeente Charlois. Vestia stond aan het begin van de herstructureringsopgave en om middeninkomens aan te trekken en vast te houden in Zuidwijk was de overtuiging dat bij goede woningen ook een goed voorzieningenniveau moest worden geboden. Hiervoor heeft Vestia partijen benaderd om te komen tot een brede schoolinvulling. Alternatieven waren er ten tijde van de besluitvorming niet, of zijn in ieder geval niet besproken. De basisscholen de Toermalijn en de Christophoor kwamen beide uit jaren '50 gebouwtjes die afgeschreven waren en nieuwe huisvesting was een noodzaak. Ook de Pameijer Stichting zocht een nieuwe locatie. Daarbij was er de ambitie bij Vestia en de deelgemeente om ook via toonaangevende architectuur een ‘icoon’ voor de wijk neer te zetten waarop de buurt, ouders en bewoners trots konden zijn. Ook zou dit een signaalfunctie naar de buurt zijn: “dat iemand het waard vindt om zoveel in de buurt te investeren”.

Vestia en de deelgemeente zetten in op een schoolgebouw gecombineerd met bij de wijk passende voorzieningen. De tweede drijfveer om een brede school te realiseren was van emancipatorische aard. Men wilde een zo'n aantrekkelijk mogelijk schoolgebouw realiseren waar het onderwijsaanbod van zo'n goede kwaliteit is dat het ook goede onderwijzers aantrekt. Hierdoor moeten kinderen die opgroeien in Zuidwijk maximale ontwikkelingskansen krijgen.

Om dit mogelijk te maken heeft Vestia er voor gekozen om niet alleen het gebouw neer te willen zetten, maar zich ook nadrukkelijk met de inhoud bezig te houden. Hiertoe heeft Vestia met behulp van een externe procesmanager (Anne van der Kooi) haar ideeën en meningen over het pedagogisch concept willen borgen in de samenwerking tussen de vijf partijen. Het totstandkomen van die gedeelde visie was ook voorwaardelijk voor het succes en de realisatie van de samenwerking en heeft een complexe “worsteling” opgeleverd. De directeur van basisschool de Toermalijn geeft aan dat het mogelijk moeten inleveren van een deel van de eigen visie op het onderwijs wel als risico werd beschouwd, net als het opgeven van een deel van de ‘relatieve rust’ in de organisatie. Die rust is ook voor een deel opgeofferd aan de ontmoetingsfunctie van het gebouw. De hal is de “marktplaats van het gebouw”. Hier ontmoeten de ouders zich, ontstaan praatgroepjes en discussies. Dit wordt door leerkrachten met een lokaal grenzend aan de hal soms als storend ervaren.

Vestia geeft aan dat men de enorme bureaucratie een aanzienlijk risico vond bij de besluitvorming. Alle verschillende partijen hebben hun eigen regelgeving en financieringsnormen, en hun eigen verantwoordingskaders naar bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam en het ministerie van Onderwijs. Het proces kost hierdoor veel tijd, geduld en daarmee ook geld. De proceskosten zijn, zeker begeleid door een externe expert, hierdoor erg hoog. Er is gekozen voor onderwijs vanuit twee scholen, ook met een verschillende levensbeschouwelijke achtergrond. Dat ouders hiermee de keuze krijgen wordt als een belangrijk voordeel gezien. De financiering van de twee scholen hangt echter weer sterk samen met het leerlingenaantal. Als één school harder groeit dan de ander levert dat scheve gezichten, de onderlinge concurrentie op leerlingenaantal is niet productief voor de samenwerking tussen de scholen.

Er wordt door programmamanager Wegter gepleit voor het samenstellen van één overkoepelend bestuur, waarin dit soort zaken vanuit een gedeelde visie en gedeelde belangen kunnen worden gestuurd.



De toevoeging van het kinderdagcentrum van Pameijer aan het programma werd door de partijen initieel wel als een risico beoordeeld. De twee basisscholen waren overwegend 'zwarte' scholen, en men vroeg zich af of de toevoeging van een doelgroep kinderen met een verstandelijke beperking daaraan een belasting van het programma zou opleveren die te overzien was. Dit bleek echter in de praktijk een prima samenwerking, die zelfs minder stroef verloopt dan de scholen onderling. De meerwaarde voor de kinderen van de basisscholen en de kinderen van Pameijer is echter heel helder: de basisschoolkinderen zien dat de wereld er soms ook anders uitziet en de kinderen van Pameijer kunnen, zei het gedoseerd, makkelijk meespelen met de 'gewone' kinderen.

Een ander risico dat Vestia aangeeft is dat wanneer een toonaangevend gebouw / concept het wensbeeld is dit niet lukt binnen de ruimte die geboden wordt door alle hierboven genoemde financieringsnormen van de verschillende partijen. Er moet dus bereidheid zijn bij de corporatie om er geld bij te leggen. In het geval van De Wereld op Zuid heeft dit een onrendabel opgeleverd van meer dan een miljoen euro. Hierbij speelde een rol dat dit de eerste keer was dat Vestia op deze schaal een dergelijke voorziening heeft ontwikkeld. Het gebrek aan ervaring en de noodzaak om hiervoor externe expertise in te huren maakte dat de proceskosten hoger uitvielen dan gebruikelijk. De bereidheid om geld op tafel te leggen, lef en doorzettingsvermogen om bij de visie op Zuidwijk ook de daden te willen voegen zijn uiteindelijk doorslaggevend geweest in de besluitvorming.

Vestia geeft aan op dit buurt/ of projectniveau niet te meten, maar zich dit wel te realiseren. Er wordt in samenwerking met Woonstad Rotterdam en Hogeschool Rotterdam vanuit Pact op Zuid op een beperkt aantal indicatoren de ontwikkeling van wijken gevolgd. Aan kwantitatieve indicatoren als de Sociale index* en Veiligheidsindex, WOZ-waarde en inkomen worden interviews gekoppeld met mensen die bekend zijn met de ontwikkeling in de wijk als corporatie- en gemeentemedewerkers.

4.3.3 Vastgoed

Van het verwachte schaalvoordeel door de multifunctionele huisvesting is nog geen sprake. Omdat de scholen direct bij verhuizing ook gestart zijn met het verlengde dagarrangement (VDA) is er bijvoorbeeld alleen maar meer personeel nodig om het gebouw open te houden naast de schooluren.

De exploitatie van de gymzaal loopt stroef. Allereerst is de beheersituatie lastig: huurders van de gymzaal moeten door de school naar de gymzaal en dus beheer 'meehuren' in de huurprijs, die hierdoor te hoog uitvalt. In de tweede plaats is de gymzaal een aantal meter te krap om aan wedstrijdeisen van verschillende sportbonden te voldoen en is daarmee dus commercieel moeilijker te exploiteren. De vraag om hulp bij de kosten voor beheer ligt nu bij de deelgemeente.

* Het begrip 'Sociale index' wordt toegelicht in bijlage 1

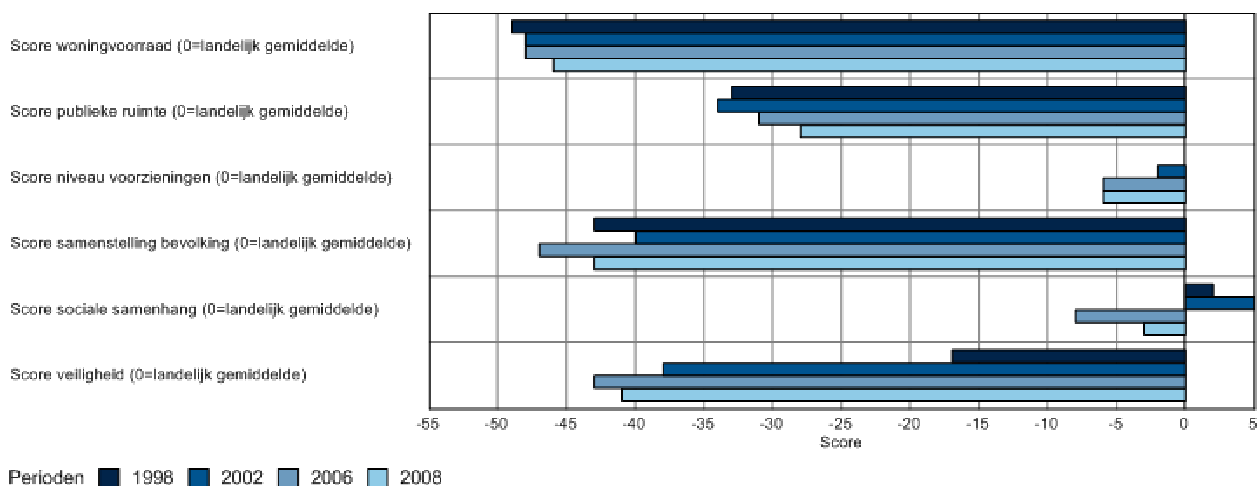
Vestia geeft aan dat er weliswaar op deze ontwikkeling een stevig onrendabel is genomen, maar dat die investering zich in nieuwe brede schoolontwikkelingen terug zou moeten betalen. Er is ook een leertraject brede schoolontwikkeling gestart op basis van de lessen van De Wereld op Zuid. Vestia kan niet zeggen of de ontwikkeling van de vastgoedwaarde of de verkoop van haar woningen in Zuidwijk positief heeft gereageerd op de komst van De Wereld op Zuid. Dit wordt niet gemeten.

Daarnaast staat de verkoop als gevolg van de kredietcrisis ook stil. Potentiële kopers krijgen bij het koopinformatiepakket wel extra informatie over De Wereld op Zuid. De koopwoningen zijn na een halfjaar in de dure verhuur gebracht en hier is wel interesse voor. Iedere uitspraak over de relatie met De Wereld op Zuid zou volgens Vestia echter speculatie zijn. Een onderzoek naar de kopers die de afgelopen twee jaar in Zuidwijk hebben gekocht naar koopmotieven zou dit volgens Vestia in kaart kunnen brengen.

Kansen voor woningbouw zijn niet in, aan of naast de ontwikkeling van De Wereld op Zuid ontstaan, wel op kleine schaal op de locaties die de basisscholen achterlieten. Dit is echter op zo'n kleine schaal, dat dit in de besluitvorming geen rol heeft gespeeld. Vestia is nu alleen nog beheerder en exploitant van De Wereld op Zuid. Er is nog veel contact met de programmamanager die namens de vijf partijen voor De Wereld op Zuid is aangesteld. Vestia monitoort hiermee de progressie in de samenwerking tussen de vijf partijen en zou ook een interventie willen plegen als blijkt dat die stroef verloopt. Vooralsnog is hier geen reden toe en groeien de partijen juist naar elkaar toe. Vestia draagt er nu zorg voor dat de randvoorwaarden voor het succes zo goed mogelijk worden ingevuld. Zaken die in het ontwerp niet goed ingeschat zijn, worden achteraf door Vestia gecorrigeerd. Zo wordt de zonwering aangepast en wordt de akoestiek van de hal verbeterd. Daarnaast sponsort Vestia af en toe activiteiten op en rondom de school.

De belangstelling voor zowel het basisonderwijs als de kinderopvang in de Wereld op Zuid is groot. De locatie zit nagenoeg vol. Dit is voor Vestia als verhuurder positief, want dit biedt zekerheid op langere termijn.

4.3.4 Leefbaarheid



Tabel 2, Leefbaarometer Zuidwijk, Rotterdam, 2009

In de cijfers over leefbaarheid in de wijk Zuidwijk van de Leefbarometer⁵³ is te zien dat de woningvoorraad, de samenstelling van de bevolking en de veiligheid sterk drukken op de leefbaarheid van Zuidwijk. Helaas gaan deze gegevens maar tot 2008 en is daardoor het effect van de komst van De Wereld op Zuid niet in het niveau van voorzieningen terug te zien. In de Rotterdamse Veiligheidsindex is Zuidwijk wel weer iets verbeterd in 2009. Ook de sociale samenhang laat een redelijk positief beeld zien, wat bevestigd wordt in de Sociale index van 2009.

Er is in de besluitvorming over de ontwikkeling van De Wereld op Zuid niet door Vestia als doelstelling geformuleerd dat deze school moet gaan bijdragen aan het terugdringen van sociale problematiek in Zuidwijk. Vestia kan niet zeggen dat de bewonersparticipatie is gegroeid; die was historisch al hoog.

Dat bewoners meer participeren kan ook niet gezegd worden. Wel is de eerste netwerkbijeenkomst georganiseerd in De Wereld op Zuid voor wijkpartijen. In de visie van de partijen in De Wereld op Zuid is heel duidelijk opgenomen dat de brede school een betekenis wil hebben voor de wijk, maar primair een 'kindplek' is waarin kinderen en hun opvoeders goed kunnen functioneren. Ouders zijn daarmee het primaire aanspreekpunt voor de wijk, de school organiseert niet specifiek bijeenkomsten voor andere buurtbewoners.

Er is nog sprake van een lichte vorm van animositeit tussen de ouders van de twee basisscholen, wat in de koffieochtenden op maandag en vrijdag soms nog de kop opsteekt. Dit is vaak als gevolg van de verschillende visies (bv. wel of geen Turks praten op school). Partijen zijn nog erg bezig geweest met het interne proces, het wennen aan elkaar, het introduceren van nieuw programma als het verlengde dagarrangement en beginnen nu pas naar de buitenwereld te bewegen. Er worden bijvoorbeeld cursussen georganiseerd in voorbereiding op volwasseneneducatie en bewegingscursussen voor moeders. Bij dit laatste begint de integratie tussen de moedergroepen van beide basisscholen te groeien. Voor veel moeders is de komst op school met halen en brengen het sociale moment van de dag. Hierdoor heeft de school als 'marktplaats van de buurt' ook een sociale functie. De themabijeenkomsten hebben ook een educatieve functie voor ouders.

De basisscholen hebben nu samen 380 leerlingen. Met Pameijer en de kinderopvang komt het totaal op zo'n 500 kinderen. Vestia vindt de huidige schaalgrootte net goed genoeg en zou De Wereld op Zuid niet graag nog groter zien. De individuele aandacht voor kinderen is op deze manier naar mening van Koole nog te organiseren. Volgens coördinator en leerkracht Koster wordt de individuele aandacht voor kinderen in de groep gegeven en is daarmee minder afhankelijk van de totale omvang van de brede school. De opgave is om genoeg menskracht te hebben om de aantallen klassen te bedienen.

De Wereld op Zuid bestaat nog te kort om effecten op overlast in de wijk te kunnen signaleren, laat staan meten. De kinderen die overlast geven zijn doorgaans ook niet de kinderen van de basisschoolleeftijd. Wel wordt zichtbaar dat er minder kinderen buiten schooltijd op straat 'zwerven'⁵⁴.

Er is wel een initiatief van het Ministerie van OCW om te gaan volgen wat de effecten van De Wereld op Zuid zijn op (het perspectief van) kinderen op de langere termijn. De Wereld op Zuid zal hierin samen met de gemeente participeren.

4.3.5 Vestigingsklimaat

Er wordt door de partijen samengewerkt vanuit het programma op thema's, die door de voorschoolse-, les- en naschoolse programma's lopen. Op de thema's wordt ook de ouderbetrokkenheid ingericht. Ouders worden hier middels koffieochtenden en themabijeenkomsten bij betrokken. De samenwerking levert ook budgettaire voordelen op: door budgetten samen te voegen blijken de partners betere programma's aan te kunnen bieden in het nieuwe schooljaar. Voor de toekomst zijn er ook verwachtingen dat er op managementniveau zaken samengevoegd kunnen worden, waardoor er efficiencyvoordelen zouden kunnen ontstaan. Dit is nu nog niet het geval. Hetzelfde geldt voor de zorgverlening. Gezinnen met problemen worden nu nog door de verschillende partijen apart benaderd, er is nog geen sprake van een gecoördineerde casebehandeling. Deze afstemming komt nu langzaam op gang.

Kinderen moeten nog wennen aan de VDA, dit is op deze locatie ook nieuw. Voor sommige kinderen zijn de dagen erg lang en vermoeiend. De activiteiten worden als erg leuk ervaren. Sommige kinderen, zeker de allerjongsten, ervaren de massaliteit van het gebouw wel als wat bedreigend en moeten hier nog goed in begeleid worden.

De ouders ervaren de VDA ook soms als te lang voor hun kinderen. In het ergste geval kan het gebeuren dat kinderen eerst naar de voorschool gaan, dan de klas in, dan naar de gymleraar, dan met de lunch naar de BSO, terug naar de klas en dan 's middags een VDA-programma volgen. Kinderen zien dan op één dag zes verschillende gezichten voor zich. Op basis van opmerkingen van ouders wordt in het nieuwe schooljaar gewerkt met continuoosters, waarmee de middagpauze vervalt.

Hierdoor wordt de gehele dag korter voor de kinderen. De Wereld op Zuid probeert zo meer rust en regelmaat in het programma te krijgen.

Wel is het zo dat De Wereld op Zuid een enorm schoolplein heeft, dat ook buiten schooluren plaats biedt aan kinderen om te spelen. Op het plein wordt ook buiten schooluren programma aangeboden, ondermeer door Thuis Op Straat (TOS). Dit wordt gefinancierd door deelgemeente Charlois en geprogrammeerd door De Wereld op Zuid. Het meeste buitenschoolse programma wordt aangeboden door de BSO. Daarnaast is er op woensdagmiddagen een 'sportinstuif' waaraan kinderen kunnen deelnemen, er is een Kinderpersbureau en een kookclub op woensdag- en vrijdagmiddag en de bibliotheek is iedere dag open tot 17.00 uur. Steeds meer kinderen en ook ouders maken hier gebruik van. De SKVR biedt (betaald) dansles aan.

4.3.6 Sociale stijging

Vestia heeft ervoor gekozen om sociale stijging in Zuidwijk mogelijk te maken, enerzijds langs de route wonen door het versterken van de differentiatie in het woningaanbod, en anderzijds langs de route leren door het voorzieningenniveau te versterken. Doel daarbij is de wijk zo te ontwikkelen dat mensen volwaardig mee kunnen doen, kinderen hun school afmaken, meedoen op sportgebied, hun plek op de arbeidsmarkt vinden, waar mensen zich thuis voelen in de wijk, met normale contacten tussen burens. Het verlengd dagarrangement op De Wereld op Zuid wordt in de programmering aangewend om juist die zaken aan te kunnen bieden waarmee het regulier onderwijsprogramma versterkt kan worden. Zo wordt er ingezet op taalontwikkeling, in Zuidwijk een aandachtspunt, al vanaf de voorschool een belangrijk thema. De bibliotheekjuf heeft 'plezier in lezen' als doelstelling.

Het sportprogramma (judo) wordt gemonitord en geëvalueerd in het programma van Henk Oosterling (Rotterdam Vakmanstad)⁴⁴. Kinderen van De Wereld op Zuid onderscheiden zich hiermee in positieve zin door goede resultaten in de sport te behalen, wat vervolgens weer bijdraagt aan hun gevoel van eigenwaarde, aan zelfvertrouwen. Brede school past in deze filosofie / lijn.

Een bijzonder voordeel van De Wereld op Zuid is de aanzuigende werking van het gebouw als multifunctioneel verzamelgebouw. Programmamanager Wegter geeft aan dat het programma-aanbod zich steeds verrijkt met experimenten en nieuwe projecten. Partijen als de gemeente Rotterdam en het ministerie van OCW hebben de verwachting dat De Wereld op Zuid zich goed leent als pilotlocatie voor bijvoorbeeld onderwijstijdverlenging, wat dit jaar al een zomerschoolprogramma* oplevert.



* Het begrip 'Zomerschool' wordt toegelicht in bijlage 1

4.4 Casus 2: Het Meesterwerk, Almere

4.4.1 Achtergrond

Het Meesterwerk in Almere is een brede openbare basisschool die tussen 2001 en 2005 is ontwikkeld door woningcorporatie Ymere Wonen Almere. Het Meesterwerk is gevestigd in Almere in de wijk Tussen de Vaarten Zuid. Deze wijk ligt in stadsdeel Almere Stad-Oost. De wijk is relatief nieuw, bestaat uit 3606 woningen (voornamelijk rijtjeswoningen) die gebouwd zijn tussen 2000 en 2007. 81% van de woningen is in eigendom van particulieren, de corporatie bezit 19% van de woningen. De wijk is een gezinswijk en kent ten opzichte van Almere relatief veel niet-westerse allochtonen. De wijk kent geen noemenswaardige sociaal-maatschappelijke problemen.⁵¹



Brede school Het Meesterwerk is geopend aan het einde van het schooljaar 2004-2005. Ymere Wonen stelde in samenspraak met de gebruikers en de gemeente Almere het programma van eisen voor het gebouw op. De drie hoofdpartners in Het Meesterwerk zijn:

De openbare basisschool Het Meesterwerk
Kinderdagopvang La Luna (voor-, tussen- en naschoolse opvang)
Welzijnsorganisatie De Schoor (peuterspeelzaal)

4.4.2 Positionering

Woningcorporatie Ymere is in 2004 geformeed door een fusie van het Woningbedrijf Amsterdam en woningstichting WVA uit Almere. De besluitvorming in de initiatieffase over de ontwikkeling van Het Meesterwerk vond plaats bij WVA en begon al eind 1998. WVA kreeg een uitnodiging van de gemeente Almere om 600 woningen te realiseren in een nieuwe wijk (Tussen de Vaarten), deels huur, deels koop. Voor WVA was dit een aantrekkelijk aanbod. De visie van WVA -en haar beleid- was om hier ook de voorzieningen bij te willen leveren. Het realiseren van voorzieningen in Almere liep destijds achter, met name voorzieningen voor onderwijs en wat er werd gerealiseerd werd sober uitgevoerd. Almere stond enigszins met de rug tegen de muur, omdat de overheidsfinanciering voor groeikernen als Almere te wensen overliet. WVA zag een belang in imagoverbetering en de acquisitie voor de woningen in Tussen de Vaarten en wellicht op andere locaties. Samen met ontwikkelaar Heijmans vatte directeur-bestuurder De Haas van WVA het plan op om de gemeente het aanbod te doen brede scholen in Almere te ontwikkelen. De gemeente ging akkoord met de realisatie van twee brede scholen in Tussen de Vaarten, waarbij WVA niet alleen de ontwikkeling maar ook het eigendom voor haar rekening nam.

Risico's werden afgedekt door het overeenkomen van een langdurig huurcontract (60 jaar) met het schoolbestuur en afspraken met de gemeente over schadeloosstelling voor WVA. Indien de schoolbestemming er in de toekomst af gaat heeft de gemeente een inspanningsverplichting om er

een andere functie aan te geven en WVA (Ymere) schadeloos te stellen als het gebouw nog niet is afgeschreven. Ook over het planmatig onderhoud en renovatie in de toekomst zijn afspraken gemaakt. Hiermee waren al in een vroeg stadium beheer en exploitatie goed afgesproken, waardoor dit in het latere proces eigenlijk geen complicerende factor meer was. Twee brede scholen, De Compositie (2003) en Het Meesterwerk (2005) werden gerealiseerd.

Alternatieven zijn er niet overwogen, omdat het aanbod gedaan werd door de corporatie om juist een brede school te bouwen en niet een traditionele school. Er werd nieuw gebouwd in een 'lege' wijk, daarmee lag alternatieven overwegen ook niet voor de hand. Omdat Almere zeker in de beginfase van de besluitvorming de mentaliteit van een pioniersgemeente had verliep de besluitvorming bestuurlijk ook zeer vlot.

WVA had destijds zelf weinig ontwikkelde visie op brede schoolontwikkeling vanuit de inhoud. Zo kon de corporatie weliswaar functies toedelen aan het gebouw, maar had zelf weinig invloed op de relatie tussen de school en de buurt. Later, toen de ontwikkeling eenmaal in gang was gezet, werd door het schoolbestuur Job van Velsen als schoolleider aangetrokken. Hij heeft het inhoudelijk programma van Het Meesterwerk bedacht en zo uitgewerkt dat de brede school ook veel meer een relatie met de buurt kon krijgen. Dit programma werd gebaseerd op zijn vernieuwend onderwijsconcept Etatorium, dat nog steeds wordt gehanteerd op Het Meesterwerk.⁵²



Voor de partijen werd Van Velsen tijdens de bouw het centrale aanspreekpunt en daarmee ook voor Ymere. Later is hij ook gevraagd om dit bij andere ontwikkelingen voor Ymere te doen. Ymere had een heldere visie op de ontwikkeling, sterk gericht vanuit de functionaliteit van de gebouwen, maar had zich ook tot doel gesteld een mooi gebouw neer te zetten met een succesvol concept. Tijdens de ontwikkeling van Het Meesterwerk was er veel vertrouwen en respect tussen de partijen onderling, en veel liefde en hart voor de zaak. Dit zorgde er mede voor dat het Van Velsen gelukt is om iedereen vanuit dezelfde visie en vanuit een nieuwe organisatie met elkaar aan het werk te krijgen. Naar zijn idee is de complexiteit in de beginfase van de brede schoolontwikkeling in het geval van Het Meesterwerk te overzien geweest door die gedeelde visie, standvastigheid en focus bij de schoolleider en was daardoor een externe projectleider geen noodzaak.

Het ideaalmodel zou volgens Van Velsen zijn om de ontwikkeling bestuurlijk vanuit een geheel organisatie te leiden, zowel organisatorisch (één directeur), financieel (één budget) als juridisch (één entiteit). Dat was overigens destijds onmogelijk en lijkt ook nu nog niet haalbaar.

4.4.3 Vastgoed

WVA heeft bewust gekozen voor het bod aan de gemeente om de brede scholen te ontwikkelen vanuit strategische vastgoedoverwegingen: het was een acquisitie om de vastgoedpositie in Almere te versterken. Ook toen al was het voor corporaties alleen mogelijk om voorzieningen te realiseren als dit een sterke relatie had met de vastgoedpositie in het gebied. De toezegging voor de bouw van 600

woningen was daarmee voldoende, de bouwstromen van woningen en brede school gingen welhaast gelijk op. De ontwikkeling van Het Meesterwerk leverde ook de bouw van 30 woningen in het concept van het gebouw zelf op.

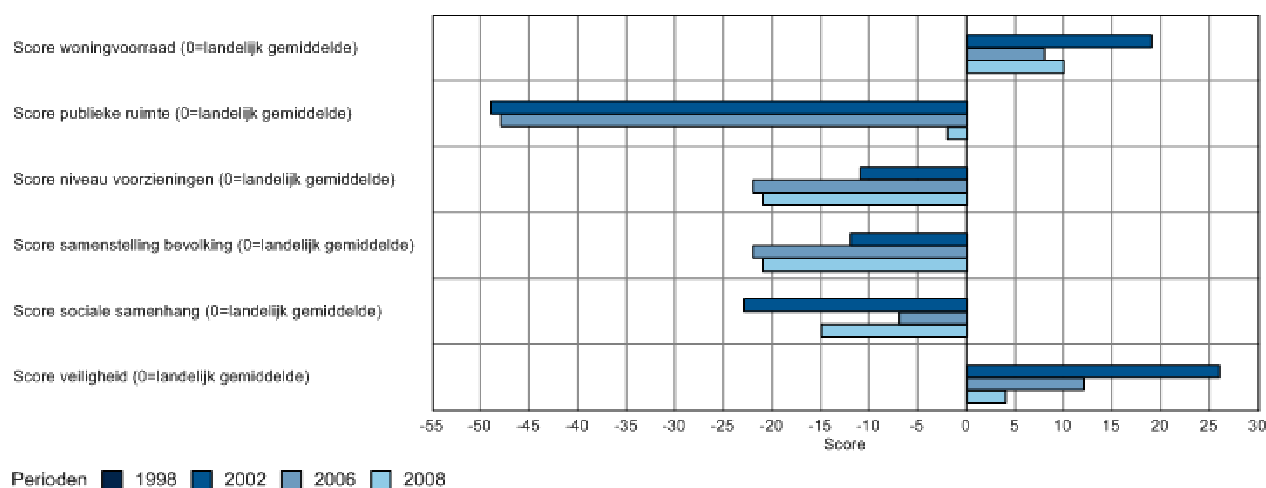
WVA had in die tijd een lopend verkoopprogramma van huurwoningen. In de besluitvorming over het realiseren van voorzieningen speelde de overweging van waardeontwikkeling daarom ook mee. Dit werd echter niet gemeten. De woningen in Tussen de Vaarten werden destijds goed verkocht, het was een gunstige woningmarkt.

De samenwerking met Ymere had duidelijk het voordeel dat de corporatie de vastgoedspecialist is op het gebied van bouw, beheer en exploitatie en dat daarmee ruimte ontstond voor andere partijen om zich juist op de (onderwijsgerelateerde) inhoud te concentreren.

De ontwikkeling is bestuurlijk ingezet. Vanuit een hoog ambitieniveau werd de ontwikkeling door bestuurders zoals beschreven overeengekomen. Ambtelijk was er echter na de ontwikkeling geen interesse voor de bouw van meer brede scholen door WVA -toen al Ymere- in andere gebieden waar Ymere woningen bouwde. Almere ging weer terug naar het traditionele model van zelf scholen ontwikkelen en verhuren aan schoolbesturen. De indruk van De Haas is dat dit voortkomt uit het oergevoel bij de gemeente dat dit tot hun kerntaken behoort en het uit handen geven van het eigendom onrust met zich meebrengt voor de gemeente in de sturing op onderwijsvastgoed.

Van de ontwikkeling van de Compositie, dat een sterk MFA-karakter heeft met een basisschool, twee kinderdagverblijven, een peuterspeelzaal maar ook een sportzaal en bedrijfsruimten werd een aantal lessen geleerd. Allereerst om niet twee kinderdagverblijven in één gebouw te combineren. Ouders kijken regelmatig of er aan de andere kant van de gang toch niet een leukere juf of beter speelgoed is. De concurrentie was daardoor veel te heftig, had weinig toegevoegde waarde. Het gezamenlijk gebruik van verschillende ruimten woog hier niet tegenop als voordeel. Multifunctionele ruimtes als de sporthal zouden een aparte ontsluiting moeten krijgen. Nu moet men in de avonduren de sportzaal dóór de school bereiken, wat voor veel bezetting- en beheerproblemen zorgt. Ook de bedrijfsruimten zijn gekoppeld aan de school, maar de associatie van de school met bedrijven blijkt in de praktijk niet te werken. Bedrijven hebben graag een eigen voordeur.

4.4.4 Leefbaarheid



Tabel 3, Leefbaarometer Tussen de Vaarten-Zuid, Almere, 2009⁵³

In de cijfers over leefbaarheid in Tussen de Vaarten Almere wordt duidelijk dat de woningvoorraad op orde is en de publieke ruimte met het gereedkomen van de bouw van de wijk een inhaalslag heeft gemaakt. Het niveau van de voorzieningen scoort in geheel Almere relatief laag, zo ook in Tussen de Vaarten Zuid. Opvallend is verder dat de sociale samenhang in 2006 sterk verbeterde, om twee jaar later weer terug te zakken. Daarnaast is opvallend dat het gevoel van veiligheid sinds 2006 in sterke mate is afgenomen.

Binnen het concept van Het Meesterwerk is er een sterke relatie met de buurt. Om Het Meesterwerk de buurt te kunnen laten bereiken vraagt dit volgens Gert Diepeveen, gebiedsmanager van Ymere primair een actieve inzet van de schooldirecteur. Van Velsen bevestigt dit. Het Meesterwerk wil functioneren als het hart, het bakken, de ontmoetingsplek van de wijk en acteert daar dan ook naar door vanaf het eerste moment de deuren naar de wijk te openen. “De kunst voor een schooldirectie is –indien men dat wil- uit te vinden waarmee of waardoor wijkbewoners te activeren zijn en de school daarmee zijn brede rol te laten vervullen”, aldus Diepeveen.

Daarnaast wordt van de gemeente, de corporatie en alle partijen die zich verbinden aan Het Meesterwerk verwacht dat zij samen meer zijn dan de som der delen. Zo houdt Het Meesterwerk jaarlijks een buurtmarkt waarin organisaties elkaar vertellen wat ze doen in de wijk. Mensen uit de buurt gaan dan met elkaar aan tafel om te eten en te ontmoeten. Het Meesterwerk probeert hiermee invulling te geven aan haar verbindende rol.

Diepeveen heeft niet ervaren dat de bewonersparticipatie door de komst van de brede school is toegenomen. Er was geen bewonerscommissie en die is er na vijf jaar nog niet. Wel is er een netwerk ontstaan, bijvoorbeeld in samenwerking met welzijnsorganisatie de Schoor. Als corporatie moet Ymere echter vooral actief, samen met Het Meesterwerk, richting de wijkbewoners communiceren en komt er weinig vraag vanuit de wijk zelf richting de corporatie. De ouderbetrokkenheid bij cursussen voor ouders is wel altijd groot. Het moment waarop participatie wordt verwacht is volgens Van Velsen ook bepalend, dus dit moet doordacht zijn. De arbeidsparticipatie in Tussen de Velden is zeer hoog, ouders werken dus en zullen minder geneigd zijn onder schooltijd te participeren, bijvoorbeeld bij niveaulezen of andere ouderhulp. Door hier rekening mee te houden zijn de ervaringen tot nu toe positief.

Diepeveen ziet een relatie tussen de energie die een brede school steekt in het organiseren van wijk(gerichte) activiteiten en de behaalde schoolresultaten, bijvoorbeeld de Cito-toetsen. Naarmate de schoolresultaten verslechteren is naar zijn idee een brede school minder geneigd om zich op wijkactiviteiten te concentreren.

De schaalgrootte van Het Meesterwerk is met drie kernpartners (basisschool, kinderopvang en peuterspeelzaal) met 16 groepen vergelijkbaar met die van De Wereld op Zuid en is daarmee volgens Van Velsen “te overzien”. In zijn visie is het maximum 500 leerlingen, inclusief de kinderopvang. Dit zorgt ervoor dat men elkaar nog kent, met elkaar nog iets kan doen en dat ontmoeting kan plaatsvinden in een proportionele middenruimte, waar zaken gevierd en gedeeld kunnen worden met elkaar.

Ymere geeft aan op dit niveau niet te meten welke effecten haar investeringen en inspanningen hebben. De wijkpeilingen en de jaarlijkse Sociale Atlas van Almere geven indicaties over de ontwikkeling van de leefbaarheid in Tussen de Vaarten. Ymere realiseert zich dat het meten van maatschappelijk rendement steeds belangrijker begint te worden, maar ook dat dit niet eenvoudig is.

4.4.5 Vestigingsklimaat

Veel woningen in Tussen de Vaarten waren al bewoond toen Het Meesterwerk werd opgeleverd. Dat betekende dat er al veel kinderen naar een andere, nabijgelegen katholieke school gingen. Het Meesterwerk heeft zichzelf als openbare basisschool door haar extra programma (buitenschoolse opvang, wijkgerichte activiteiten) een plaats bevochten waardoor de trek naar de school op gang kwam. Als vestigingstrekkende heeft het nog niet zo gefunctioneerd. Wel is het zo dat bijvoorbeeld bij scheidingen moeders erg hun best doen om in de wijk te kunnen blijven, om zo hun kinderen op het Meesterwerk te kunnen houden.

De dagarrangementen worden door kinderen en ouders als plezierig en goed ervaren. Het risico van institutionalisering wordt bij Het Meesterwerk zoveel mogelijk vanuit het aanbod bestreden: door de kinderopvang van La Luna wordt veel programma aangeboden dat voorziet in de behoefte van de doelgroep.

Het activiteitenprogramma biedt kinderen, naast het reguliere onderwijsprogramma, extra mogelijkheden om te sporten. Er wordt structureel samengewerkt met de sportverenigingen in Almere. Verder worden er nog georganiseerd activiteiten aangeboden als kinderyoga, zaalvoetbal en kennismakingslessen met verschillende sporten.

Kinderen worden vanuit de visie van het Meesterwerk veelvuldig en op verschillende wijzen met kunst en cultuur in aanraking gebracht. Zo is er het Wereldlokaal, een ruimte in Het Meesterwerk waar de diversiteit van de wereld weerspiegeld wordt in beeld, geluid en activiteit, waar wereldse educatie en ontwikkeling centraal staat. Hier worden kinderen en volwassenen geprikkeld te leren van elkaars cultuur en culturele achtergrond. Kinderen, ouders, buurtbewoners, bezoekers en bedrijfsleven delen hier kennis en ervaring met elkaar. Ook is er de kunstuitleen, geleid door bovenbouw kinderen, waar kunstwerken van kinderen tegen betaling geleend kunnen worden. Er worden ook allerlei cursussen voor kinderen aangeboden als drama, fotografie, koken en djembélessen.

Ymere is voor Het Meesterwerk bij veel activiteiten die buurtgericht zijn een partner om zaken (financieel, organisatorisch) mogelijk te maken.

4.4.6 Sociale stijging

Leerprestaties en taalontwikkeling van kinderen wordt op Het Meesterwerk net als op iedere andere basisschool gemeten. De verbetering of verslechtering van het leerresultaat van kinderen is van veel factoren afhankelijk, zoals de gezinssituatie en wat daarin gebeurt, de kwaliteit van leerkrachten, ziekteverzuim, etc. Het is daarmee heel lastig om te meten of verbetering van de prestaties toe te schrijven is aan het brede schoolconcept. Daarnaast worden sommige vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van taal, niet met Cito-toetsing gemeten. De meerwaarde van de brede school zit volgens Van Velsen in vaardigheden als samenwerken, creatieve vorming, emotionele ontwikkeling en burgerschap. De buurt, de sociale omgeving bepaald daarmee op dit soort onderdelen het programma van de brede school.

Het Meesterwerk bevordert de emancipatie van ouders door hen opvoeding- en onderwijsondersteunende programma's aan te bieden. Op het Meesterwerk wordt ook directe werkgelegenheid geboden aan de wijk. Twee ouders die contacten legden tussen Het Meesterwerk en met name de allochtone bewoners werden vanuit de visie aangesteld als 'Wereldbruggenbouwers'. Eén van hen, een niet-opgeleide allochtone moeder, is inmiddels in dienst gekomen. De Wereldbruggenbouwers leggen vanuit Het Meesterwerk contacten met alle culturen in de wijk en proberen meer ouders uit de buurt te betrekken bij naschoolse activiteiten opvoeding- en onderwijsondersteunende programma's.

5 Analyse van cases in relatie tot het theoretisch kader

In hoofdstuk 4 is een tweetal cases uitvoerig onderzocht op ervaren voordelen en risico's voor corporaties bij brede schoolontwikkelingen. De interviews hebben veel informatie opgeleverd en vooral veel nuancering aangebracht aan veronderstelde voordelen en risico's. In dit hoofdstuk wordt op basis van de cases antwoord gegeven op deelvraag 3: *Wat zijn, bij de participatie in de ontwikkeling van een brede school, de door corporaties belangrijkste ervaren voordelen en risico's?* De veronderstelde voordelen en risico's zijn allereerst uitgezet in de analysematrix tegen de in de cases ervaren voordelen en risico's (§ 5.1). Aan de hand van de vijf motieven worden in de volgende paragraaf de meest doorslaggevende voordelen en risico's benoemd, geanalyseerd en worden enkele conclusies getrokken. Dit hoofdstuk sluit in § 5.3 af met een korte terugblik vanuit de analyse op het theoretisch kader.

5.1 Analysematrix

In de analysematrix (bijlage 4) zijn alle in § 3.5 tot en met § 3.9 genoemde voordelen en risico's opgenomen. De bronvermelding en de bijbehorende vraag uit de vragenlijst zijn voor de volledigheid toegevoegd. Vervolgens zijn de interviews gescoord op ervaren, enigszins, nauwelijks of niet ervaren. Er zijn twee uitzonderingen. In een aantal gevallen kon de respondent alleen maar een voordeel of risico vermoeden, of sprak zich er niet concreet over uit. In andere gevallen zijn vragen niet gebruikt, niet beantwoord in het gesprek of met de betreffende respondent niet van toepassing.

5.2 Analyse van motieven

Positionering

Het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed heeft bij beide corporaties uit de cases een duidelijke strategische urgentie en een gedragen positie binnen de organisatie. Vanuit de theorie bleek ook al dat corporaties die een visie op brede schoolontwikkeling hebben verder zijn en verder komen; dit blijkt ook in de praktijk. Imagovorming speelt voor de corporaties in beide cases een bescheiden rol; de ontwikkelingen zijn vooral uit volkshuisvestelijke overtuiging tot stand gekomen.

De initiatieffase is bij beide ontwikkelingen sterk bestuurlijk van start gegaan. Zowel in Rotterdam als in Almere zijn corporatiedirecteuren en wethouders achter een idee gaan staan en hebben dit op ambitie en overtuiging verder gebracht. In beide gevallen zijn -om plausibele redenen- alternatieven niet aantoonbaar overwogen. Was er al sprake van politieke druk, dan is dat waarschijnlijk in deze gevallen wind in de zeilen geweest. Een aantal geïnterviewden bij beide gevallen is nog steeds 'believer', wat ook nodig is om brede scholen succesvol te maken en te houden. De (opbouwende) kritische geluiden gaan niet over de besluitvormingsfase, maar over het gebruik.

De rol van gemeenten en lokale politiek in de besluitvormingsfase kwam niet heel helder naar voren in de interviews. Het lijkt of de ambitie van bestuurders in beide gevallen heeft gezorgd dat de weg ambtelijk vrij werd gemaakt voor de ontwikkelingen. Beide corporaties namen immers het financiële risico voor hun rekening. In Almere werd overigens wel duidelijk dat zonder de bestuurlijke druk het ambtelijk niveau niet meer voor deze constructie warm liep. Het vraagstuk van eigendom van maatschappelijk vastgoed is onderdeel van het machtsspel tussen corporaties en gemeenten. Waar de urgentie hoog is om goede voorzieningen voor de wijk te ontwikkelen, maar er een gebrek is aan middelen bij gemeenten zijn corporaties beter in staat om hun eigen voorwaarden voor de ontwikkeling te bepalen.

Een belangrijk ervaren risico is de complexiteit van de opgave. Bij de ontwikkeling van De Wereld op Zuid is deze sterker ervaren dan bij Het Meesterwerk. De Wereld op Zuid kent dan ook meer partners in de brede school. Daarnaast kent Het Meesterwerk maar één basisschool, de Wereld op Zuid kent er twee. De complexiteit wordt niet alleen veroorzaakt door financiering, budgetten en discussies over het ontwerp van het gebouw. Het onderwijs heeft, zo gaf Van Velsen ook aan, sterk de neiging naar binnen gericht te zijn, gericht op de inhoud. Hoe meer partijen op die inhoud tot elkaar moeten komen in een gezamenlijke, gedragen visie, hoe complexer en trager de ontwikkeling van de samenwerking kan verlopen. De kracht bij het Meesterwerk zat erin dat de kern klein is gehouden: één

onderwijsconcept waarmee drie partijen gaan werken, en pas ná de fysieke realisatie de verbreding van het aanbod zoeken aan de hand van die visie. Dit zorgde er voor dat Het Meesterwerk ook sneller in staat was zich op de buurt, op haar omgeving te richten. Een overeenkomst in beide gevallen was dat het managen van die complexiteit in beide gevallen bij één centraal persoon is neergelegd, respectievelijk Anne van der Kooi en Job van Velsen. Beiden zijn specialisten op het gebied van brede schoolontwikkeling, zowel vanuit de inhoud als vanuit het proces. Die combinatie bleek voor deze moeilijke processen succesvol. Het vormen van één bestuur met de samenwerkingspartners waarin zaken als gezamenlijk visie, budgetten en doelstellingen worden geborgd heeft de uitgesproken voorkeur.

Het meest in het oog springende ervaren risico is het gebrek aan een goede methodiek om het meten van het rendement van de investeringen mogelijk te maken. In beide gevallen bleek dat noch de corporaties, noch de brede schoolpartners noch de gemeenten meten wat de directe of indirecte opbrengst is van de ontwikkeling van de brede school. Wel zijn er ideeën over hoe dat zou kunnen; corporaties kunnen rechtstreeks nieuwe huurders en kopers benaderen met vragen over bijvoorbeeld vestigingsoverwegingen, participatie of verhuismotieven. Scholen meten weliswaar leerlingresultaten, maar die worden door veel factoren beïnvloed (zie § 4.4.6) en zeggen daarom weinig over maatschappelijk rendement van een brede school. Maar scholen meten niet de effectiviteit en opbrengst van hun buurtgerichte activiteiten, en laten hiermee een kans liggen om hun investeringen daarmee te verantwoorden. Gemeenten in deze voorbeelden meten nog het meest, tot op buurtniveau op kwantitatieve indicatoren als overlastmeldingen, aantallen verhuizingen etc. en op kwalitatieve indicatoren zoals in de Sociale Index in Rotterdam en de Sociale Atlas in Almere. Maar ook gemeenten, die vaak mee-investeren, meten niet specifiek voor en na de komst van een belangrijke ontwikkeling als een brede school.

Uit deze ervaringen valt op te maken dat risico's met betrekking tot de positionering van de corporatie samenhangen met de visie van de corporatie op de brede schoolontwikkeling en de bestuurlijke afstemming hierover met de gemeente. Als op die hoofdlijnen overeenstemming is gevonden en de 'believers' hun werk hebben gedaan start de werkelijke complexiteit van de ontwikkeling. Corporaties doen er dan goed aan om dit proces door een kritische en onafhankelijke procesmanager te laten begeleiden. Belangrijk is om in dit proces ook methodieken te ontwikkelen waarmee het (maatschappelijk) rendement van de brede schoolontwikkeling voor de corporatie gemeten gaat worden. Hiermee wordt het proces, naast doelstellingen voor de input van partijen, gericht op het formuleren van output voor de buurt.

Vastgoedoverwegingen

Uit de interviews kwam niet naar voren dat brede scholen als investeringen beter renderen dan woningen. In het geval van De Wereld op Zuid is er een stevig onrendabel, bij Het Meesterwerk is niet gesproken over financiën. Wel is duidelijk dat er in beide gevallen bewust en strategisch is gekozen om de vastgoedportefeuille te differentiëren met voorzieningen. Vestia vindt dat dit soort maatschappelijk vastgoed minder conjunctuurgevoelig is. Hiermee kiezen de corporaties ook voor een investering voor de lange termijn, passend bij de dominante vastgoedpositie in de buurt.

Het verwachte schaalvoordeel van de multifunctionele huisvesting is bij De Wereld op Zuid niet gebleken. Bij Het Meesterwerk was multifunctionaliteit geen doel op zich, maar net als bij De Wereld op Zuid een manier om de exploitatie gunstiger te krijgen. Die extra exploitatie brengt echter ook weer extra beheer met zich mee en daarmee kosten. Bij De Wereld op Zuid lijkt dit concept nog niet goed uitontwikkeld. De primaire taak van de partners in brede scholen is het verzorgen van goed onderwijs. De focus van schooldirecties is dan ook traditioneel sterk op de inhoud. Voor taken als exploitatie van multifunctionele ruimtes zijn beheerders nodig, die niet gefinancierd kunnen worden uit de schoolbudgetten.

Opvallend is dat het veelgeclaimde voordeel van toename van de vastgoedwaarde in beide gevallen niet waargenomen, maar ook niet gemeten werd. Kansen voor uitbreiding van de vastgoedpositie waren in Almere duidelijk het doel voor het aanbod van de brede schoolontwikkeling. In Rotterdam was er eigenlijk geen sprake van spin-off in de vorm van woningbouwkansen.

Het risico dat er discussie zou ontstaan met schoolbesturen of gemeenten over sturing door het eigendom van de brede school bij corporaties te houden werd niet waargenomen. Schoolbesturen ervaren het als een 'last minder' en geven ook de meerwaarde aan van de corporaties als vastgoed specialist, zowel bij de ontwikkeling als in het beheer en de exploitatie. De blijvende betrokkenheid van de corporatie bij het gebouw en de bereidheid om hierdoor ook te blijven investeren in een optimale brede school wordt als bijkomend voordeel gezien.

Investeren in een brede schoolontwikkeling kan voor corporaties vanuit vastgoedoverwegingen dus aantrekkelijk zijn; het is aannemelijk dat de ontwikkeling minder conjunctuurgevoelig is en dat, als gemeenten of schoolbesturen zich voor lange tijd aan een huurovereenkomst committeren, het risico beheersbaar is. Meerwaarde kan vanuit de multifunctionaliteit behaald worden als er een goed beheer- en exploitatieplan onder ligt. Corporaties worden hier door partijen als specialist in gezien en zouden deze rol kunnen pakken. Extra investeringen in de kwaliteit, de materialisering en de uitstraling van het gebouw bepalen mede de aantrekkelijkheid en daarmee het iconisch gehalte van een brede school als 'hart van de buurt'. Deze bepalen echter mede het onrendabele deel van de investering dat geheel voor rekening van de corporatie komt, vanuit de financiering van gemeenten en scholen is alleen geld voor een regulier schoolgebouw.

Leefbaarheid

De in de literatuur en MKBA's aan brede schoolontwikkeling toegedichte meerwaarde voor de leefbaarheid in een wijk of buurt is voor de twee onderzochte corporaties geen drijfveer geweest om te participeren in die ontwikkeling. De komst van De Wereld op Zuid heeft aan Zuidwijk echter wél een herkenbaar icoon toegevoegd. Het gebouw is een centrale plek in de buurt en nodigt uit. Het speelplein is een aantrekkelijke plek voor kinderen én ouders, die elkaar op de bankjes ontmoeten en op elkaars kinderen letten. In Almere wil Het Meesterwerk het 'hart van de buurt' zijn, en ook al ligt het gebouw zelf wat aan de rand van de buurt, bewoners hebben hier wel hun ontmoetingsplek. De brede scholen vervullen hun rol als ontmoetingsplaats voor de wijk, al was het maar omdat de natuurlijke ontmoeting van ouders beter gefaciliteerd wordt door het gebouw. Ouderkamers, een centrale hal, een zekere overmaat, dit zijn zaken die natuurlijke ontmoeting stimuleren. Aannemelijk is dat die ontmoeting ook effect heeft op de sociale cohesie in de buurt; mensen zien en kennen elkaar (meer) en voelen zich hierdoor meer vertrouwd en verbonden met hun leefomgeving.

De bewonersparticipatie is in beide gevallen door de komst van de brede scholen niet waarneembaar toegenomen. De visie van de brede school -en indirect daarmee ook die van de corporatie- over de positie die de brede school in de buurt inneemt en hoe het programma daar buurtgericht op wordt afgestemd is bepalend voor het effect van de brede school op de leefbaarheid. In Zuidwijk is de focus sterk op kinderen en ouders, in Tussen de Vaarten worden deze twee in hun omgeving geplaatst; de buurt, de stad, de wereld.

De deelname van ouders aan programma's is echter wel in beide gevallen groot. De brede school biedt meer mogelijkheden voor volwasseneneducatie, waardoor ouders vaker ook om andere redenen dan het halen en brengen van de kinderen naar school komen. Mede vanuit de ouderparticipatie ontstaan relevante netwerken in de buurt, waarvan aannemelijk is dat dit uiteindelijk ook bijdraagt aan sociale cohesie.

Beide brede scholen hebben een omvang van 400 – 500 leerlingen. Uit de literatuur blijkt dat er een kritische grens is waarbij het schaalvoordeel van de grootte van de school ten koste gaat van de aandacht voor het individu. Er wordt aangegeven dat het leerlingaantal voor die individuele aandacht er niet zo toe doet: kinderen functioneren in groepen, en in de groep krijgen zij individueel aandacht van de groepsleerkracht. Beide scholen kennen maximaal 16 groepen. Het lijkt technisch gezien niet bezwaarlijk als dat er meer zouden zijn, zolang er maar voldoende kwaliteitsleerkrachten voor de groepen beschikbaar zijn. Meer groepen betekent echter ook grotere gebouwen en hoe groter de gebouwen, hoe anoniemer de ruimte wordt. Om met elkaar te kunnen delen, zaken met elkaar te kunnen vieren en de ontmoetings- en verbindingsplek voor de buurt waar te maken moet er wel sprake zijn van proportionaliteit. Een grens rond 500 leerlingen lijkt daarmee aannemelijk gemaakt.

Het effect van investeren in brede scholen op leefbaarheidsdoelstellingen kan dus worden vergroot door de aantrekkelijkheid van het gebouw zelf, door programmatisch in te zetten op een school met maximaal 500 leerlingen en door het verbinden van de kinderen en ouders met elkaar én met buurtbewoners die niet aan de school verbonden zijn.

Vestigingsklimaat

Gebleken is dat deze brede scholen het aanbod van programma voor de buurt op het gebied van onderwijs, sport en cultuur aanzienlijk vergroot hebben. Beide scholen hebben door een goede samenwerking met partners een breder programma voor de buurt weten te realiseren. Daarbij komt nog dat de brede scholen ook een aanzuigende werking lijken te hebben voor experimenten en dat ze een herkenbare locatie bieden voor partijen om diensten op sport- en cultuurgebied aan te bieden. Hier is namelijk georganiseerde ruimte voor nodig (atelierruimte, sportzaal, etc.) die vóór de komst van de brede school niet voorhanden was in de wijk. Opschaling zoals genoemd in § 3.8 vindt al plaats in Zuidwijk, waar de kinderen stadsbreed goede successen behalen met judowedstrijden. De brede scholen bieden beide ook de 'verleiding' van cultuur, door een kunsttuin of bibliotheek aan te bieden en de 'verleiding' van sport, door sportprogrammering aan te bieden. Door de vertaling van het op de school aangeboden programma naar de buurt vindt wederom de opschaling naar de buurt plaats. Door die opschaling vindt ook steeds meer programmering buiten de school plaats. Het risico dat buitenschoolse activiteiten niet buiten school plaatsvindt wordt niet herkend. Wel wordt erkend dat er veel aandacht voor de buitenschoolse activiteiten moet zijn. Dat betekent dat ook de aanbieders van buitenschoolse opvang hun activiteiten programmeren vanuit een buurtgerichte visie, dat ze kinderen laten zien waar en hoe je iets kunt leren in de buurt.

Of het aanbod van het verlengde dagarrangement voor nieuwkomers in de wijk een vestigingsvoorwaarde is, is niet bekend. Hier is geen onderzoek naar gedaan, het wordt niet bevraagd, maar wel in het verkoopaanbod van corporaties als verkoopargument genoemd. Natuurlijk biedt het ouders de kans om hierdoor langer of meer te gaan werken, maar dan moet die werkgelegenheid nog wel voorhanden zijn. Kinderen voelen zich op de scholen goed thuis, maar de verlengde schooldagen brengen ook een nieuw risico met zich mee. Sommige kinderen zien, zoals genoemd in § 4.3.5, teveel leerkrachten op één dag voor zich. De brede school brengt in die zin ook onrust met zich mee.

Concluderend kan gesteld worden dat de brede school voor kinderen en ouders de gelegenheid biedt om de buurt georganiseerd en thematisch te verkennen. In plaats van de Gouden Gids open te slaan om een sport- of knutselclub te zoeken kunnen ouders hun kinderen via de brede school in contact brengen met sport en cultuur. Dit kan genoeg zijn om de drempel weg te nemen die er nu voor zorgt dat die deelname van kinderen er nog veel te weinig is. Zeker in stadswijken, waar de sociale structuur vaak tamelijk complex is voor nieuwkomers is het aannemelijk dat de aanwezigheid van een brede school met een plezierig leerklimaat in een mooie leeromgeving, functionerend als 'hart van de wijk' voor ouders een van de redenen is om zich te vestigen in een wijk –of er te blijven-.

Sociale stijging

Ook al zien we de brede schoolpartners programma's afstemmen, de corporaties in de cases sluiten met hun wijkprogrammering niet zichtbaar aan. De rol die corporaties aannemen is het 'mogelijk maken van', maar niet het gezamenlijk programmeren. Terwijl beide corporaties sterk betrokken zijn bij de ontwikkeling van de brede scholen vanuit een vaste overtuiging dat het realiseren van onderwijsvoorzieningen noodzaak is, hoge plankosten maken en een flink onrendabel voor hun rekening nemen zijn ze na de realisatie alleen nog als beheerder en exploitant aan boord. Wel cofinancieren corporaties nog een aantal activiteiten en programma's, maar het is opvallend hoe ver de corporaties zo kort na het realiseren van de brede scholen al weer van de inhoud staan. Ook is er geen inzicht in wat de maatschappelijke opbrengst is van die investeringen, maar wordt er ook geen druk ervaren om tot dit inzicht te komen.

Het voordeel dat leerprestaties en taalontwikkeling van kinderen als een gevolg van de brede school verbeteren wordt door geen van de geïnterviewden aantoonbaar ervaren. Er valt simpelweg niets over te zeggen zonder dat dit gemeten wordt vanuit het perspectief van het extra programma van de brede

school. Oberon is dit jaar gestart met een onderzoek over de komende twee jaar dat hier meer duidelijkheid in moet verschaffen.

De programma's voor ouders zijn op beide scholen uit de cases populair en worden goed bezocht. Er kan gesteld worden dat de scholen hier hun emancipatoire rol vervullen. In een enkel geval zorgde de betrokkenheid van een moeder voor een betaalde functie (Wereldbruggenbouwer op Het Meesterwerk). Brede scholen zijn geen banenmotoren voor de wijk -ieder extra uur formatie inzet kost geld en moet bevochten worden- maar kunnen ouders en wellicht later ook wijkbewoners wel op het goede spoor zetten richting arbeidsparticipatie.

Er kan geconcludeerd worden dat een brede schoolontwikkeling corporaties ook de mogelijkheid geeft zich 'proportioneel' op het derde domein ('overwegen', zie § 2.1) te begeven. Corporaties kunnen sociale stijging stimuleren door hun sociale programma af te stemmen met de buurtgerichte activiteiten van de brede school. Zo bereiken ze, naast kinderen, gericht de doelgroep van volwassenen die langs de route onderwijs vooruit willen komen.

5.3 Terugblik theoretisch kader

Het theoretisch kader gaat ervan uit dat het initiatief voor een brede schoolontwikkeling door een corporatie zijn oorsprong heeft op het niveau van een buurt, een wijk of een gebied. De bestuurlijke onderlegger voor de ontwikkeling is dan een gebiedsvisie. Als de voorgaande analyse in het theoretisch kader wordt geplaatst valt op dat de eerste stap om te komen tot besluitvorming in de haalbaarheidsfase plaatsvindt op strategisch (bestuurlijk) niveau. Daar wordt, als productie- of prestatieafspraken, op ambitie en op hoofdlijnen de afspraak voor het ontwikkelen van een brede school in een bepaalde wijk of gebied gemaakt.

Anders dan bovenstaande analyse doet vermoeden is aan deze bestuurlijke afspraak vaak al een lang proces voorafgegaan in het maken van de gebiedsvisie met alle stake- en shareholders. De beweging die in het theoretisch kader (zie § 3.10, figuur 4) zichtbaar wordt tussen de verschillende schaalniveaus, tussen tactisch en strategisch niveau, tussen besluitvorming en verantwoording krijgt met de bestuurlijke afspraak zijn beslag.

Vervolgens verplaatst de besluitvorming in de initiatieffase zich naar het tactisch niveau, waar de vragen beantwoord dienen te worden om te komen tot een besluit of de ontwikkeling haalbaar is. In de analyse van de cases werd de vraag voor welk probleem de brede schoolontwikkeling nodig was in beide gevallen beantwoord met het op verbeteren van het voorzieningenniveau in de wijk. In Zuidwijk werd daaraan door de corporatie het bieden van ontwikkelingskansen aan de jeugd gekoppeld, in Tussen de Vaarten was de overweging van WVA in deze fase sterk gericht op de acquisitie voor het bouwen van de wijk.

Op basis van verkenningen langs vraagstukken over onder meer budgetten, samenwerkingsmodellen en (pedagogische) visie tussen corporatie, gemeente en schoolbesturen komen partijen tot een concept voor de brede school. Dit zijn, in het theoretisch model, de 'concrete maatregelen'. De verwachte voordelen en risico's zijn in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig beschreven. Opvallend is dat er in beide gevallen geen duidelijke alternatieven waren. De corporatie komt op basis van de overwegingen tot een besluit, waarvoor zij verantwoording aflegt vanuit de vijf motieven. Om die verantwoording af te kunnen leggen zal de corporatie wel moeten kunnen aantonen of aannemelijk kunnen maken in hoeverre de verwachte voordelen en het (maatschappelijk) rendement kunnen worden gerealiseerd.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek bleek dat 85% van de corporaties zegt het ontwikkelen van brede scholen als een kerntaak te zien. Voor het fenomeen brede school is dit uitstekend nieuws: corporaties zijn als ontwikkelaar van vastgoed kundig, durven nog te investeren en ook als het aankomt op beheer en exploitatie is het een ervaren partij. En corporaties zijn voor lange tijd gecommiteerd aan de buurt. Het waarmaken van de ambitie van 'de brede buurtschool van de toekomst', zoals verwoord door staatssecretaris Sharon Dijksma in november 2009⁵⁵ is met de corporatie als partner misschien dichterbij dan ooit. Maar dan moeten de corporaties ook echt partner worden.

6.1 Eindconclusies

Er zijn nog maar weinig stadscorporaties die ervaringen hebben opgedaan met brede scholen die door hen ontwikkeld zijn. Corporaties die voor besluitvorming staan, proberen zoveel mogelijk grip te krijgen op de vraag of het verantwoord is om in deze financieel lastige tijd in brede scholen te investeren. De corporaties die wel ervaring hebben vertellen er nauwelijks over. De praktijkcases uit dit onderzoek behoren tot de 'best practices' van brede scholen in Nederland. Er is dus alle reden voor corporaties om trots te zijn op deze ontwikkelingen en om ervaringen te delen.

Dit is echter lastig, want corporaties tasten nog in het duister als het gaat om resultaten van de brede schoolontwikkeling. Er wordt rondom de brede scholen veel gemeten, maar niet voor en niet door corporaties. Corporaties verbinden zich op basis van correcte motieven als hun positionering in de wijk, beleggings- en vastgoedoverwegingen, leefbaarheid, vestigingsklimaat en sociale stijging aan de prestatieafspraken om het voorzieningenniveau te verbeteren door de ontwikkeling van een brede school. Zij verbinden zich daarmee aan de hoofddoelstelling van iedere brede school om de ontwikkelkansen voor kinderen zo optimaal mogelijk te benutten. Binnen de corporatiewereld zijn gelukkig genoeg 'believers' in brede schoolontwikkeling te vinden. Dat geloof is nodig voor het lef en de volharding die nodig is om de complexiteit, die zich bij iedere brede schoolontwikkeling door corporaties aandient, het hoofd te kunnen bieden. Alleen, het geloof is voor een correcte verantwoording niet genoeg.

Corporaties moeten bij brede schoolontwikkeling veel meer gaan meten. Corporaties focussen zich—traditioneel—nog sterk op het gebouw: de architectuur, de uitstraling naar de wijk, de materialisering. Dit is begrijpelijk vanuit beheer en exploitatie van het gebouw en heeft voordelen voor zowel het imago van de wijk als dat van de corporatie. Voor dit gebouw en het proces om er te komen wordt door corporaties vaak diep in de buidel getast, wat de ontwikkeling flink onrendabel kan maken. Daarvoor moeten corporaties zich kunnen verantwoorden bij hun Raad van Commissarissen en dat kan alleen door het inzichtelijk maken van resultaten. Een aantal zaken kan de corporatie zelf meten: beleggings- en vastgoedwaarde, het effect op de waarde van het omliggende vastgoed, het effect van de brede school als vestigingsvoorwaarde. Het is lastig om dit te meten en het kost veel energie, maar het is met goed onderzoek prima te meten.

Ook moet duidelijk worden of kinderen daadwerkelijk voordeel hebben bij de brede school en of de brede school zich in haar concept ook meer op de buurt richt. Het is logisch dat de corporatie hiervoor stevig vinger aan de pols houdt bij de partners waarvoor zij de brede school heeft gerealiseerd. Maar corporaties zijn, ook in de best practices, na de oplevering van de brede school nauwelijks nog betrokken bij de inhoud, het programma of het resultaat. Het 'legitimerend contract met de instelling op wiens gebied men zich begeeft', waar Commissie de Boer over sprak, legitimeert de corporatie om kritische vragen te stellen over de buurtgerichtheid en resultaten van leerprestaties. Maar ook of die extra grote ontmoetingshal, die klaslokalen met overmaat en die professioneel geoutilleerde keukens nu betere sociale vaardigheden en meer sociale cohesie opleveren. Corporaties betalen voldoende leergeld om dit te weten en te laten meten. Zij zouden opnieuw partner moeten worden, niet in de inhoud, maar wel in het resultaat.

De doelstelling van dit onderzoek was om ervaringen uit de praktijk toe te voegen aan het afwegingskader voor corporaties bij besluitvorming over maatschappelijk investeren, zodat deze kennis bij nieuwe besluitvorming kan worden toegepast. Een evaluatie van praktijkvoorbeelden van brede schoolontwikkelingen heeft aangetoond dat veel -vanuit de literatuur- veronderstelde voordelen in de praktijk nauwelijks direct aantoonbaar zijn. Iedere brede schoolontwikkeling door een corporatie

is situatiespecifiek, ervaren voordelen in de praktijkcases kunnen niet zonder meer worden verwacht in andere situaties en zijn gebaseerd op waarnemingen, niet op metingen. Wel leveren het literatuuronderzoek, het theoretisch kader en de cases corporaties inzicht in op welke mogelijke voordelen en risico's zij kunnen sturen om verantwoord te participeren in brede schoolontwikkelingen. De eindconclusie van dit onderzoek is dan het antwoord op de centrale vraag: *hoe kunnen corporaties in de initiatieffase van hun besluitvorming een participatie in de ontwikkeling van brede scholen in probleemwijken verantwoorden op basis van door andere corporaties eerder ervaren voordelen en risico's bij de participatie in het ontwikkelen van een brede school?* Indien de participatie rendabel is, is deze binnen alle kaders ook verantwoord. In de meeste gevallen zal dit echter niet het geval zijn. Corporaties moeten daarom allereerst resultaten van brede schoolontwikkeling laten meten en zich verdiepen in deze resultaten. Om zorgvuldige besluitvorming hierop te kunnen baseren zullen ze zich ook door kritisch advies van buiten de corporatiewereld moeten bedienen. Zij kunnen zich in de initiatieffase verantwoorden door de voordelen en risico's die op gebiedsniveau (buurt/wijk) worden verwacht, kritisch naast deze resultaten te leggen en methodisch te laten vertalen naar hun specifieke casus. Verantwoord een besluit nemen betekent dan ook dat de corporatie zo kritisch is op haar besluitvorming dat zij een "no-go" als volwaardig besluit accepteert en verdedigt. Intern verantwoordt men zich in aan het eind van de initiatieffase aan de Raad van Commissarissen.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan die zijn geformuleerd op basis van dit onderzoek. Deze aanbevelingen zijn bedoeld voor corporaties die betrokken zijn bij het ontwikkelen van brede scholen of dit overwegen, maar zijn ook bruikbaar voor andere brede school- of gebiedsontwikkelaars.

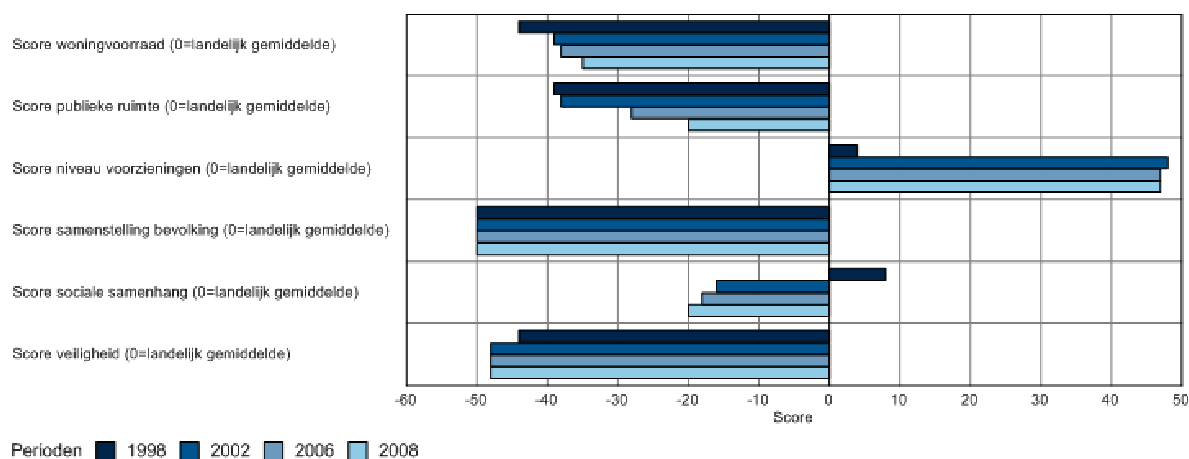
- Als corporaties het ontwikkelen van brede scholen als kerntaak zien zal deze kerntaak ook een duidelijke plaats in de organisatie moeten krijgen. Het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed in het algemeen en brede scholen in het bijzonder is niet iets wat corporaties er even bij kunnen doen. Maak de corporatie competent met specialisten die het speelveld van maatschappelijk ondernemen overzien, verantwoordelijk voor het vormen van een visie op brede schoolontwikkeling, het helder formuleren van de opgave en de verwachte voordelen en risico's voor de corporatie, het stellen van de juiste vragen en het kritisch afwegen van de alternatieven en keuzes.
- Neem de tijd voor de initiatieffase, en weeg zorgvuldig iedere stap af. Veel corporaties hanteren een eigen afwegingskader bij maatschappelijke investeringen. Een zeer bruikbaar document is het 'Beoordelingskader Maatschappelijk Vastgoed' dat Marc van Leent, Ingrid de Moel en Jasper van der Wal voor SEV schreven in 2009.³⁸ Dit stoplichtmodel langs nut en noodzaak, rendement, risico's en organisatorische vraagstukken stelt de vragen die er voor de juiste besluitvorming en verantwoording toe doen. Het geeft aan waar er nader onderzoek nodig is, het vraagt kritisch naar alternatieven en geeft duidelijk aan wanneer de ontwikkeling een no-go is.
- Ga zo vroeg mogelijk met partijen de mogelijkheid verkennen om de brede school vanuit één bestuur, met een gezamenlijk gedragen visie, te ontwikkelen. Borg op die manier dat de corporatie ook partner blijft in het resultaat. Kies er bijvoorbeeld voor om de procesmanager tot aan de oplevering 'voorzitter' te maken, en kies daarna gezamenlijk een nieuwe voorzitter.
- Maak afspraken met de partners in de brede schoolontwikkeling over hoe, wanneer, door wie en hoe vaak welke resultaten worden gemeten. Borg daarin wat belangrijk is voor de corporatie om zich te kunnen verantwoorden voor haar betrokkenheid en investeringen. Ook als de corporatie de initiatieffase al voorbij is, of als de brede school al draait is het legitiem om afspraken over meten te maken.
- Oberon meet sinds 2001 iedere twee jaar, zoals genoemd in § 1.2, in opdracht van het ministerie van OCW de opbrengst van brede scholen in Nederland. De resultaten worden tot nu toe door Oberon niet gemeten voor corporaties. Koepelorganisatie Aedes zou namens de corporaties kunnen aandringen bij het ministerie om in het jaarbericht 2011 de resultaten voor corporaties ook te onderzoeken.

7 Toepassing analyse op casus Hillesluis

In § 1.1 werd genoemd dat woningcorporatie Woonstad Rotterdam momenteel onderzoekt of, en hoe de ontwikkeling van een brede school meerwaarde kan creëren voor de ontwikkeling van de wijk Hillesluis. Voor de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed hanteert Woonstad Rotterdam haar eigen Afwegingskader Maatschappelijk Investeren.³¹ De analyse van hoofdstuk 5 en de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6 brengen een aantal aanvullingen op dit kader en een aantal nieuwe inzichten en aandachtspunten naar voren, die in dit hoofdstuk worden toegepast op de casus in de wijk Hillesluis. In § 7.1 wordt kort de achtergrond van deze ontwikkeling geschetst. In § 7.2 worden nieuwe inzichten en aanvullingen op het Afwegingskader Maatschappelijk Investeren benoemd. Hiermee wordt de laatste deelvraag *Hoe kunnen de verkregen inzichten worden gebruikt als afwegingskader voor een toekomstige brede schoolontwikkeling in Hillesluis in Rotterdam?* beantwoord. In § 7.3 wordt een kort en bondig advies aan Woonstad Rotterdam gegeven met betrekking tot de brede schoolontwikkeling in Hillesluis.

7.1 Achtergrond

De wijk Hillesluis in Rotterdam scoort in de Sociale Index van 2009 op bijna alle indicatoren zwak, problematisch of kwetsbaar. Het zwakst staat Hillesluis op taalbeheersing, inkomenspositie, arbeidsparticipatie en het behalen van startkwalificaties door jeugd. Meedoen met de maatschappij is moeizaam voor bewoners van Hillesluis en de sociale binding in de wijk is kwetsbaar. In de Rotterdamse Veiligheidsindex (probleemwijk) en de Leefbaarometer van VROM laat Hillesluis in 2009 geen rooskleurig beeld zien.



Tabel 4, Leefbaarometer Hillesluis, Rotterdam, 2009⁵³

Nederland vergrijs, maar Rotterdam -als enige grote stad in Nederland- verjongt. Ook in Hillesluis is dit waarneembaar. Van de bewoners van Hillesluis is een derde jonger dan 24 jaar.⁴⁹ Zoals in § 1.1 al werd beschreven focust de ontwikkeling van Rotterdam-Zuid zich op deze jeugd, om hen onderwijskansen, een woon- en werkcarrière te kunnen bieden en deze jeugd te behouden voor de stad. Woonstad Rotterdam zet hiervoor in haar gebiedsvisie voor Hillesluis³ onder meer in op het versterken van de kwaliteit van de scholen en geeft aan in Hillesluis een brede school te willen ontwikkelen. Deze afspraak is in het Pact op Zuid gemaakt met gemeente, deelgemeente en andere corporaties op Zuid.

7.2 Afwegingskader Maatschappelijk Investeren

Het door Woonstad Rotterdam gehanteerde Afwegingskader Maatschappelijk Investeren kent samengevat vijf hoofdafwegingen:

- 1 Het project biedt aantoonbaar meerwaarde in de vorm van maatschappelijke effecten
Uitgangspunten zijn dat bewoners voordeel hebben van de investering en dat het voorstel past binnen de gebiedsvisie

Bij het benoemen van voordelen voor bewoners, ook genoemd in de integrale gebiedsvisie voor Hillesluis zijn belangrijke thema's die in de sociale opgave voor Hillesluis spelen het versterken van de sociale binding door het mogelijk maken van ontmoeting, taalontwikkeling, (arbeids)participatie en sport, het tegengaan van schooluitval en overlast van jeugd op straat. Voor de casus Hillesluis geldt dat een aanleiding voor een brede schoolontwikkeling zou moeten zijn om in ieder geval op een aantal van deze thema's kansen te bieden voor kinderen, ouders en bewoners die bestaande scholen binnen hun programma's nu niet, of onvoldoende kunnen aanbieden.

Het onderzoek bevestigt dat een goed ontworpen brede schoolgebouw in is staat is om ontmoeten op een meer effectieve manier te organiseren. Dit heeft veel te maken met de ruimte in het gebouw, waar het in de bestaande basisscholen in Hillesluis primair aan ontbreekt. Die georganiseerde ruimte, zo bleek uit het onderzoek, is ook belangrijk om een beter sport- en cultuuraanbod voor de wijk te realiseren. Taalontwikkeling is primair een domein voor het onderwijs, hiervoor is echter binnen het bestaand onderwijs al erg veel aandacht. De brede school blijkt in de praktijkcases een goede plek te zijn om ouders te betrekken bij programma's voor volwasseneneducatie. Dit kan positieve effecten hebben op de kansen op de arbeidsmarkt voor ouders, maar dit is in dit onderzoek niet onderzocht. Een brede school zou mogelijk een aantal arbeidsplaatsen kunnen opleveren. Positieve effecten op schooluitval en overlast zijn in dit onderzoek niet bevestigd.

- 2 Het project sluit aan bij en versterkt de positie van Woonstad Rotterdam in de betreffende wijk
Uitgangspunten zijn dat er alleen geïnvesteerd wordt in gebieden waar Woonstad Rotterdam een dominante positie heeft en dat deze door de investering versterkt wordt

Woonstad Rotterdam heeft een dominante positie in de wijk, met zo'n 53% van het vastgoed in bezit. Verdere uitbreiding van dat bezit door nieuwe woningbouw is voor de komende tien jaar niet te verwachten; de herstructureringsopgave gaat vooral over vervanging en die vindt op kleine schaal plaats. De ontwikkeling van een brede school zou interessante mogelijkheden kunnen opleveren als dit gecombineerd wordt met de bouw van woningen op of naast de brede school. Dit zou voor de businesscase ook interessant zijn om verder te onderzoeken.

De aanwezigheid van een brede school met een plezierig leerklimaat in een mooie leeromgeving, functionerend als 'hart van de wijk' kan voor ouders een van de redenen zijn om zich te vestigen in een wijk –of er te blijven. De ontwikkeling van een brede school kan een van de instrumenten zijn om de selectieve migratie tegen te gaan.

- 3 Het project komt tot stand in samenwerking met partners
Uitgangspunten zijn dat alle relevante partners betrokken worden, dat er op de cruciale punten resultaatsafspraken worden gemaakt en dat er faire afspraken zijn over kosten- en risicodeling

Dit onderzoek leert dat besluitvorming primair op gebiedsniveau plaatsvindt. Het Afwegingskader bevestigt dit ook. Vanuit het theoretisch kader wordt ook geconcludeerd dat de verantwoording naar de gemeente langs de prestatieafspraken met de corporatie vaak het bestuurlijk draagvlak moet opleveren. In de casus Hillesluis is dit belegd in de afspraak van Pact op Zuid. Die afspraak is gemaakt door de 'believers' in brede schoolontwikkeling als interventie voor de kwaliteit van het onderwijs. Ambtelijk heeft men echter nog geen boodschap aan de afspraak tussen gemeenten, deelgemeenten en corporaties. Woonstad Rotterdam heeft daarom moeite de relevante partners op tactisch/gebiedsniveau te betrekken in de besluitvorming, nu het draagvlak na een aantal jaar bestuurlijk verwaterd lijkt. Het is de omgekeerde wereld: corporaties die aanboden om te participeren

in brede schoolontwikkeling moeten nu aan de diensten trekken en sleuren om de mogelijkheden te verkennen.

Belangrijke aanvulling vanuit het onderzoek is dat de resultaatsafspraken niet alleen gaan over inzet van mensen en geld in de realisatie van het gebouw, maar dat de corporatie ook partner wordt en blijft van het resultaat van de brede school in brede zin. Dat betekent dat er ook in een vroeg stadium met partners afspraken moeten worden gemaakt over het meten van resultaten. Het Afwegingskader van Woonstad Rotterdam kent hiervoor een belangrijke opmerking onder punt 4: “Bij grote maatschappelijke investeringen wordt ook vooraf besproken welke indicatoren zullen worden gebruikt om te monitoren of de gewenste meerwaarde (in maatschappelijke effecten) wordt gerealiseerd.”

- 4 Kosten, opbrengsten en risico's van het project zijn vooraf volledig in beeld gebracht
Uitgangspunten zijn dat er een realistische risicoanalyse is gemaakt, dat maatregelen zijn benoemd om de risico's te beperken en dat de exploitatie op de langere termijn sluitend is

Dit onderzoek biedt voldoende aanknopingspunten om te verwachten risico's te onderzoeken voor de casus Hillesluis. Een belangrijk risico is de strategische urgentie. Zowel bij de (deel)gemeente als bij de schoolbesturen leiden de afspraken in Pact op Zuid en de Norm voor de Jeugd op Zuid voor Hillesluis niet tot een gevoel van urgentie bij deze casus. Er is ook duidelijk sprake van onsamenhangend, of een gebrek aan lokaal beleid (deelgemeentelijk) met betrekking tot de brede schoolontwikkeling.

- 5 Interne besluitvorming vindt op het juiste niveau plaats
Uitgangspunt is dat maatschappelijke investeringen die grote financiële investeringen vragen en die grote risico's met zich meebrengen altijd vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad van Commissarissen

Dit onderzoek bevestigt de noodzaak van deze stap vanuit verantwoorde besluitvorming. Een belangrijke toevoeging vanuit dit onderzoek is dat het onderzoeken van alternatieven moet worden opgenomen in het Afwegingskader. Zeker in de casus Hillesluis, waar de ruimte voor (vervangende) nieuwbouw schaars is en veel schoolgebouwen nog niet aan het einde van de exploitatie zijn is bijvoorbeeld een PO-netwerkorganisatie een prima alternatief. In de MKBA van Berenschot⁵ levert deze een veel groter verwacht rendement (zie § 3.5).

7.3 Advies aan Woonstad Rotterdam

Naast de eerste vier aanbevelingen zoals genoemd in § 6.2, die door Woonstad Rotterdam als advies kunnen worden overgenomen, wordt er nog een aantal specifieke adviezen aan Woonstad Rotterdam benoemd.

- Definieer voor Woonstad Rotterdam een heldere visie op het ontwikkelen van brede scholen, als onderdeel van een visie op het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed. Maak hierin duidelijk hoe Woonstad Rotterdam wonen wil verbinden aan onderwijs -naast het voeren van gebiedsregie- en hoe ver Woonstad Rotterdam hierin wil en kan gaan. Benadruk hiermee waarom maatschappelijk ondernemerschap strategische urgentie heeft. Maak iemand binnen Woonstad Rotterdam verantwoordelijk voor de vertaling van deze visie in kaders naar de uitvoeringsprogramma's op gebiedsniveau.
- Formeer een expertteam “Maatschappelijk vastgoed”, als een focusgroep vanuit verschillende disciplines binnen de organisatie. Woonstad Rotterdam ontwikkelt niet genoeg maatschappelijk vastgoed om een aparte afdeling te rechtvaardigen, maar er is wel behoefte aan expertise op onder meer financieel en juridisch gebied. Voeg iemand aan het expertteam toe die specifiek het speelveld van corporaties in brede schoolontwikkeling, zoals in dit onderzoek beschreven, blijft volgen.
- Herijk de afspraak die gemaakt is in Pact op Zuid met betrekking tot het ontwikkelen van brede scholen. Borg hiermee deze afspraak opnieuw bestuurlijk, zowel binnen Woonstad Rotterdam als

met de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Feijenoord, en stel als voorwaarde dat deze borging ook ambtelijk plaatsvindt.

- Laat het proces om tot een haalbaarheidsbesluit te komen begeleiden door een externe procesmanager, die kritisch kan zijn vanuit kennis van de inhoud en ervaring met de ontwikkeling van brede scholen.
- Doorloop in het proces vooral het onderzoek naar de alternatieven, naast het ideaalbeeld van De Wereld op Zuid of vergelijkbare 'best practices'. Zeker als niet het ontwikkelen van een nieuw gebouw, maar bijvoorbeeld het verbinden en versterken van bestaande locaties in een PO-netwerkorganisatie een alternatief zou zijn komt de vastgoedspecialist én de gebiedsregisseur Woonstad Rotterdam als partner naar voren.

Bronnen

Literatuur

- 2 *Buit op Zuid*, Programma Pact op Zuid, Pact op Zuid, 2006
- 3 *Het verhaal van Bloemhof en Hillesluis, een gebiedsvisie*, Woningbedrijf Rotterdam, Rotterdam, 2007
- 4 *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, VROM-raad, Den Haag, 2006
- 5 *Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Brede School*, N. de Blaay e.a., Berenschot, Oberon, Atlas voor Gemeenten, Utrecht, juni 2007
- 8 *Oud-Krispijn gaat RAP, Analyse van maatregelen om de juiste dingen te doen*, Gemeente Dordrecht / Arcadis, februari 2008
- 9 *Flitspeiling maatschappelijke waarde woningcorporaties*, C. Overgaauw en S. van Winden, MarketResponse Nederland BV iov Ministerie van VROM, Leusden, januari 2010
- 10 *Borg de meerwaarde van de corporaties!*, pamflet Aedes, maart 2010
- 11 *Ondernemen met maatschappelijk vastgoed*, J. van Katwijk, p.16, SEV, Rotterdam, maart 2007
- 12 *Cahier 'Sociale Stijging'*, Woningcorporatie Mitros, november 2008
- 13 *Regierol wordt veel geclaimd, weinig waargemaakt en zelden gedeeld*, W.Laverman en A. Luijten, Building Business, augustus 2007
- 14 *Brede Scholen in Nederland, Jaarbericht 2009*, C. Oomen e.a., Oberon iov ministerie van OWC, Den Haag, december 2009
- 15 *Lokaal wat kan, centraal wat moet, Nieuw bestel voor woningcorporaties*, Commissie De Boer, iov Aedes en ministerie van VROM, mei 2005
- 16 *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*, Stuurgroep Meijerink, Den Haag, 27 november 2008
- 17 *Brief 'Voorstellen woningcorporatiestelsel'*, minister E.E. van der Laan, WWI, ministerie van VROM, Den Haag, 12 juni 2009
- 18 *Brief 'Overzicht nevenactiviteiten van woningcorporaties'*, minister E.E. van der Laan, WWI, ministerie van VROM, Den Haag, 24 juli 2009
- 20 *Besluit Beheer Sociale Huursector*, ministerie van VROM, juli 2005
- 24 *De Wereld op Zuid, Bouwen aan een brede school*, D. Broekhuizen, E. Jap Sam, e.a., JapSamBooks, Heijningen, 2009
- 25 *Breed, breder, best, een onderzoek naar de rol van woningcorporaties bij brede scholen*, J. Remeinse, ICSadviseurs, Amsterdam, 2007
- 26 *Corporaties stappen in brede scholen. Wil de beste scholenbeheerder opstaan?* Dossier Maatschappelijk Vastgoed, Nul20 nr.47, Amsterdam, november 2009

- 27 *Brede scholen in Nederland*, M.van der Grinten en M. Zuidam, Oberon, in Compact 34, Aedes, Hilversum, januari 2008
- 28 *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*, F. Wester e.a., (h.13, *De case-studie*, door V. Peters), Kluwer, Deventer, 2006
- 29 *Applications of case study research*, R.K. Yin, Sage publications, Londen, 2003
- 30 *Basisboek Methoden en technieken, Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, D.B. Baarde en M.P.M. de Goede, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2006
- 31 *Afwegingskader Maatschappelijk Investeren*, Woonstad Rotterdam, augustus 2009
- 32 *Verre vriend of goede buur, de maatschappelijke verankering van woningcorporaties in de buurt*, G. van Bortel e.a., SEV-essay reeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig', SEV, Rotterdam, maart 2008
- 35 *Ondernemen met maatschappelijk vastgoed*, J. van Katwijk, p.27-28, SEV, Rotterdam, maart 2007
- 36 *Zin en onzin van multifunctionele accommodaties*, K. Mulder, Tijdschrift voor de sociale sector, november 2005
- 37 *Handboek voor waarzeggers, kennis en besluitvorming in de volkshuisvesting*, K. Mulder, Nestas communicatie en roAg, Almere, 2010
- 38 *Maatschappelijk ondernemen met maatschappelijk vastgoed, handreiking voor woningcorporaties*, M. van Leent, I. de Moel, J. van der Wal, SEV, Rotterdam, juli 2009
- 39 *De prijs van de plek, woningomgeving en woningprijs*, P. Visser, F. van Dam, Ruimtelijk Planbureau, Nai uitgevers, Rotterdam, 2006
- 40 *Cahier Waarde maken met voorzieningen*, p.22, Woningcorporatie Mitros, juni 2009
- 41 *Vestia Jaaroverzicht 2008 Rotterdam*, Vestia, juni 2009
- 42 *Corporaties en scholen, Partners in bestrijding van jongerenoverlast en schooluitval*, P. van Diepen. Publicatie uit het SEV-programma Keer de verloedering, Rotterdam, maart 2007
- 43 *A literature review of the evidence base for culture, the arts and sport policy*, J. Ruiz, Social Research, Edinburgh, 2004
- 44 *Woorden als daden*, H. Oosterling, Rotterdam Vakmanstad/Skillcity, JapSamBooks, Heijningen, 2009
- 46 *Gezond en goed, Scholenbouw in topconditie*, Ir L.van der Pol, Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, Juli 2009
- 48 *Integraal WijkActieProgramma Zuidwijk 2009*, deelgemeente Charlois, 2009
- 54 *Opvang (g)een taak voor de school?*, M. Lamain-Van der Sluijs, Zorg Primair no. 4, CNV Onderwijs, 2010
- 55 *We kunnen niet meer zonder brede school*, ingezonden brief van staatssecretaris Sharon Dijksma aan De Volkskrant, 25-11-2009

Internet

- 1 Informatie over het Pact op Zuid op www.pactopzuid.info, 2010
- 6 *De financiële positie van corporaties staat onder druk*, J. Witjes, interview met M. Calon, Nicis Institute, op www.nicis.nl, februari 2010
- 7 *Effectenarena*, SEV, op www.effectenarena.nl, 2008
- 19 Nederlander rekt op corporaties, www.vrom.nl, 03-02-2010
- 21 Informatie over de Brede School op www.bredeschool.nl, 2010
- 22 Dienst JOS, informatie van de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving over de Brede School in Rotterdam op bredeschool.josopschool.nl, 2010
- 23 Uitleg begrip 'Probleemwijk' op Wikipedia, nl.wikipedia.org/wiki/Probleemwijk
- 34 Informatie over het 'consentbeginsel' op www.sociocratie.nl
- 49 Cijfers over Zuidwijk en Hillesluis van www.cos.rotterdam.nl
- 50 Beschrijving van www.onderwijstijdverlenging.nl
- 51 Sociale Atlas van Almere op www.almere.nl
- 52 Onderwijsconcept Etutorium op www.etutorium.nl
- 53 De Leefbaarometer, beschikbaar gesteld door het ministerie van VROM berekent de leefbaarheidssituatie en -ontwikkeling met behulp van 49 indicatoren. Meer over de achtergrond en methodiek van de Leefbaarometer op www.vrom.nl/leefbaarometer

Verder

- 33 Onderzoek van Oberon onder leden van Aedes, uitgevoerd in november 2007 via een korte, webbased enquête. In totaal zijn 203 van de 480 bij Aedes aangesloten corporaties bereikt (43% respons). De respons is niet selectief wat betreft omvang (aantal verhuureenheden) en vestigingsplaats (postcode) van de corporaties en geeft daarmee een landelijk representatief beeld.
- 45 De partners in de Norm voor de Jeugd op Zuid waren in 2007: Christelijke Scholengemeenschap Calvijn, Zuiderpark College Rotterdam, Nieuw Zuid, NOVA college, Christelijk VO Reformatorische Grondslag De Wartburg, Islamitische Scholen Gemeenschap Ibn Ghaldoun, M.J. Schreuder, EBVO De Passie, Scheepvaart en Transport College, Albeda College, Hogeschool INHOLLAND, Zadkine, Hogeschool Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, de wooncorporaties Com-Wonen, Woonstad Rotterdam, Vestia en Woonbron, Gemeente Rotterdam, deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde, Stichting Pot met Goud op Zuid, Sociaal Platform Rotterdam en Vakmanstad/Skillcity.\
- 47 Besluitdocument Via, Haalbaarheidsbesluit, start haalbaarheidsfase, Procesbeschrijving Meerjareninvesteringsprogramma Woonstad Rotterdam, 2009
- 56 *Een onderzoek voorbereiden*, H. Oost, A. Markenhof, HB Uitgevers, Baarn, 2008

Bijlage 1 Begrippen en definities

Brede School

Sinds een aantal jaar breidt een groot aantal onderwijsinstellingen in het primair- en voortgezet onderwijs het lesprogramma uit met extra activiteiten. Dit kunnen activiteiten zijn die zich richten op sociaal-emotionele, fysieke en cognitieve ontwikkeling van leerlingen, maar ook buiten- of voorschoolse activiteiten die de integratie en participatie van leerlingen en ouders bevorderen. Scholen werken samen met verschillende partners (organisaties, verenigingen, bewoners, etc.) uit de buurt. Op deze manier sluiten binnen- en buitenschoolse activiteiten zo veel mogelijk op elkaar aan. Het doel van dit 'brede school-concept' is om leerachterstanden te voorkomen en op te heffen, leer- en ontwikkelingsmogelijkheden te vergroten en de leerprestaties van leerlingen te verbeteren. Belangrijk daarbij is dat leerlingen kunnen ervaren waar ze aanleg voor hebben en hun talenten verder ontwikkelen.²⁰

Oberon definieert de brede school als volgt: Er is sprake van brede school wanneer een school een bredere maatschappelijke functie heeft dan die van onderwijsgever alleen, daarbij structureel samenwerkt met instellingen voor welzijn, zorg, kinderopvang, sport en/of cultuur en samen met die voorzieningen zorg draagt voor een substantiële uitbreiding van het aanbod.¹⁴

Brede Primair Onderwijsschool

Een Brede Primair Onderwijsschool is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Een ander doel kan zijn een doorlopende, en op elkaar aansluitende opvang te bieden. Onderwijs is participant. Kinderopvang, welzijn, peuterspeelzaal, sport, cultuur, bibliotheek en andere instellingen kunnen ook een onderdeel van de brede school zijn.²¹

Maatschappelijk Vastgoed

In de brief van minister Van der Laan van 12 juni 2010 met de contouren van het nieuwe corporatiebestel wordt maatschappelijk vastgoed omschreven als: "vastgoed waarvan de realisatie en verhuur bijdraagt aan de leefbaarheid van wijken en dorpen, zoals buurt- en dorpshuizen, kleinschalige cultuurgebouwen of gebouwen met een onderwijsfunctie".

Probleemwijk

Wikipedia geeft een goed beeld van het begrip 'Probleemwijk'²³

Een probleemwijk is een wijk waar zich meerdere problemen tegelijk voordoen: werkloosheid, geweld, criminaliteit, verslavingsproblematiek en medische problemen zoals overgewicht en hogere sterftecijfers, waaronder ook een verhoogde kindersterfte. Nederland kent een groot aantal wijken, in het bijzonder naoorlogse wijken, die gekenschetst kunnen worden als probleemwijken. De reden waarom vooral naoorlogse wijken probleemwijken zijn, wordt gezocht in de lage variëteit van de woningen in deze wijken.

In probleemwijken hebben woningcorporaties vaak een monopoliepositie, met een marktaandeel van 80 tot 100%, het aanbod bestaat voornamelijk uit sociale woningbouw. Groepen mensen met een lagere opleiding en een lager inkomen wonen vaker in deze sociale huurwoningen. Door de concentratie van mensen met een lagere opleiding, lager inkomen en andere sociaal uitgesloten groepen zouden probleemwijken ontstaan.

Bij probleemwijken is ook sprake van stigmatisering, als zich zichtbare tekenen van achteruitgang voordoen in een wijk en de wijk komt ook slecht in het nieuws, dan verandert de manier waarop buitenstaanders tegen deze wijk aankijken. Eén van de gevolgen is dat de wijken worden uitgesloten van mogelijke plekken om te gaan wonen. De negatieve trend zorgt ervoor dat de mensen die dat kunnen uit de wijk verhuizen. Er komen geen nieuwe mensen meer uit vrije keus in de wijk wonen, de lege huizen worden ingenomen door een toenemende concentratie van mensen met een laag inkomen en andere sociaal uitgesloten groepen. De geografische uitsluiting wordt zo vergroot.

PO-netwerkorganisatie

Een brede school die opereert als een netwerkorganisatie vanuit (bestaande) 'stand alone' voorzieningen.

Consent

Consentbesluitvorming komt voort uit de sociocratische kringorganisatiemethode ³³ en vormt de garantie voor gelijkwaardigheid bij de besluitvorming van de organisatiedeelnemers. Het consentprincipe is de afspraak dat het consent, het beginsel van geen overwegend en beargumenteerd bezwaar, de besluitvorming regeert. 'Regeert' wil zeggen dat besluiten ook op andere wijze dan met consent kunnen worden genomen, op voorwaarde dat het besluit daartoe wel met consent is genomen. Democratisch of autoritair beslissen blijft mogelijk. Maar ook kunnen mensen met consent overeenkomen een orakel te raadplegen of de chaos af te wachten. Algemeen gesproken kun je zeggen dat beleidsbesluiten met consent worden genomen en dat de uitvoering van deze besluiten wordt gedelegeerd aan een of meer organisatiedeelnemers. Die kunnen binnen de grenzen van het beleidsbesluit autoritair beslissen over de uitvoering.

Consent is geen consensus. Je hoeft het niet helemaal met een besluit eens te zijn om je consent te kunnen geven. Zolang je bezwaren maar niet overwegend zijn. Het consent is ook geen het recht van veto maar het recht van argument. Bij deze manier van besluiten nemen beschikt iedereen over hetzelfde middel om invloed uit te oefenen op de te nemen beslissingen. Deze op het oog idealistische erkenning van ieders gelijkwaardigheid is in feite een uiterst praktische manier om verschillende behoeften en meningen af te stemmen op een gemeenschappelijke doelstelling. Door geen enkel belang of mening te ontkennen voorkomen we dat verschillen uitgroeien tot onbestuurbare processen zoals frustraties en conflicten.

Groepsdenken (letterlijk uit ³⁷)

Een bijzondere vorm van intersubjectieve waarheidsvorming, beschreven door Irving Janis (1982). Bij groepsdenken treden processen op waarbij het behoud van gedeelde waarden en gedeelde energie zo belangrijk wordt dat tegengestelde meningen en signalen niet meer kunnen worden opgenomen. De groep vormt een soort sekte met sterke opvattingen over goed en kwaad. Omdat de groep zich niet bewust is van de eigen ik-sporen, is ze ervan overtuigd dat haar kennis helemaal correspondeert met hoe het echt is. Het is daarmee een vorm van naïef realisme.

Tegengeluiden worden niet altijd bewust gediskwalificeerd, maar door de groep als onwaar of niet relevant beoordeeld omdat ze niet aansluiten bij het vastgestelde beeld. Omdat de groep één dominante analyse heeft gemaakt, wordt vaak ook maar één oplossing voor de gesignaleerde problemen bedacht.

Veiligheidsindex

De afgelopen negen jaar meet de gemeente Rotterdam de veiligheid van al haar wijken. Subjectieve en objectieve gegevens worden samengevoegd en geïnterpreteerd. Dit resulteert in een indeling in één van de vijf veiligheidscategorieën (onveilige wijk, probleemwijk, bedreigde wijk, aandachtswijk, (redelijk) veilige wijk). Aan de categorisering worden vervolgens beleidsdoelstellingen gekoppeld en bijvoorbeeld extra inzet van een Stadsmarinier, een topambtenaar die igezet wordt om snel resultaat af te dwingen in verbetertrajecten.

Sociale index

De afgelopen twee jaar meet de gemeente Rotterdam de aan de hand van een aantal criteria de sociale kwaliteit in een wijk. De vier aspecten die worden onderzocht zijn capaciteiten, leefomgeving, meedoen en sociale binding met de wijk. De uitkomsten van de Sociale index vormen mede de leidraad voor de integrale wijkactieplannen van de Rotterdamse deelgemeenten.

Zomerschool (beschrijving letterlijk van ⁵⁰)

In de zomerschool wordt gedurende één of meerdere weken in de zomervakantie extra onderwijstijd gegeven. Onderzoek heeft al vaak uitgewezen dat de lange zomervakanties nadelig zijn voor de prestaties van (achterstands)leerlingen. Het belangrijkste doel van de zomerschool is dan ook om te

voorkomen dat leerlingen in de loop van de zomervakantie achteruitgaan in prestatieniveau, waardoor ze het nieuwe schooljaar met een achterstand starten. Daarom worden deze weken primair ingevuld met effectieve leertijd voor taal en rekenen.

Een tweede doel van de zomerschool is om leerlingen een nuttige invulling van hun zomervakantie aan te bieden. Veel kinderen die in aanmerking komen voor deelname aan de zomerschool, komen zelf in hun vakantie maar heel weinig buiten de eigen wijk en brengen relatief veel tijd door in een omgeving die weinig stimulerend is voor hun ontwikkeling. Daarom wordt in de zomerschool naast de kernvakken ook veel aandacht besteed aan andere activiteiten, die educatief zijn en die aansluiten bij de belevingswereld van de leerlingen. Daarbij horen bijvoorbeeld excursies en interactieve opdrachten waarbij gebruik wordt gemaakt van multimedia.

Ten derde speelt de zomerschool een rol bij de voorbereiding van leerlingen uit groep 8, die na de zomervakantie gaan starten in de brugklas. Dat gebeurt bijvoorbeeld door afstemming tussen VO-docenten en zomerschoolleerkrachten over welke vaardigheden voor de overgang naar de brugklas van belang zijn en door gastlessen van VO-docenten.

In de meeste gevallen is de zomerschool specifiek gericht op leerlingen die achterstanden hebben of onderpresteren op het gebied van taal en rekenen. In een enkel geval is deelname mogelijk voor alle leerlingen van de scholen die bij dit project betrokken zijn. Deelname is altijd vrijwillig, maar niet vrijblijvend.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

Brede school De Wereld op Zuid, Zuidwijk, Rotterdam

De heer J. Koole,
Functie: Vestigingsdirecteur woningcorporatie Vestia Rotterdam Zuid

Mevrouw I. Wegter
Functie: Programmamanager De Wereld op Zuid namens de vijf partijen

Mevrouw L. Koster
Functie: Groepsleerkracht groep 1 en 2, voorschool- en onderbouwcoördinator



Brede school Het Meesterwerk, Tussen de Vaarten, Almere

De heer R. de Haas
Voormalig directeur-bestuurder woningcorporatie WVA Almere

De heer J. van Velsen
Voormalig Schoolleider/directeur Het Meesterwerk en
Voormalig projectleider wijkaanpak brede scholen bij Ymere

De heer G. Diepeveen
Gebiedsmanager Almere bij Woningcorporatie Ymere



Bijlage 3 Vragenlijst interviews

1 Algemene vragen

- 1.1 Bij welke organisatie bent u werkzaam?
- 1.2 Wat is uw functie?
- 1.3 Wat is uw rol bij de ontwikkeling van de Brede School?
- 1.4 Wie zijn de samenwerkingspartners bij deze Brede School?
- 1.5 Hoe lang is de Brede School nu operationeel?
- 1.6 Op welke wijze is uw organisatie inhoudelijk betrokken bij de Brede School?

2 Positionering en besluitvorming

- 2.1 Welke plaats heeft het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed als Brede Scholen binnen uw organisatie?
- 2.2 Op welke wijze is uw organisatie betrokken geraakt bij de ontwikkeling van de Brede School (eigen initiatief, gevraagd)?
- 2.3 Is er een specifieke aanleiding of doelstelling voor uw organisatie om te participeren in de ontwikkeling?
- 2.4 Wat waren de belangrijkste -door uw organisatie verwachtte- voordelen van participatie in de ontwikkeling van de Brede School?
- 2.5 Welke risico's zag uw organisatie bij de besluitvorming over de participatie (bijvoorbeeld eigendom, visie en medewerking (deel)gemeente, kennis van inhoud, complexiteit)?
- 2.6 Hoe werden deze risico's gewogen?
- 2.7 Waren er ten tijde van de besluitvorming ook alternatieven voor deze ontwikkeling (andere vormen, andere partners, een netwerk-bredeschool ipv één gebouw)?
- 2.8 Hoe zijn deze alternatieven afgewogen?
- 2.9 Wat is naar uw inzicht bij de besluitvorming doorslaggevend geweest om te participeren?
- 2.10 Op welke wijze participeert uw organisatie in de Brede School?

3 Vastgoed (alleen aan corporaties)

- 3.1 Waarom is de door u gekozen rol in deze ontwikkeling vanuit vastgoedopbouw voor uw corporatie interessant?
- 3.2 Heeft de Brede Schoolontwikkeling effect op de waarde van het omliggende vastgoed?
- 3.3 Is dit aantoonbaar, hoe meet u dit?
- 3.4 Heeft de Brede Schoolontwikkeling nieuwe woningbouwkansen voor de corporatie opgeleverd? Waaruit blijkt dit?
- 3.5 Waar ligt voor uw corporatie op dit moment de focus als het gaat om deze Brede Schoolontwikkeling (proces, inhoud onderwijsprogramma, beheer, exploitatie, woningen)?

4 Leefbaarheid

- 4.1 Welk effect heeft de ontwikkeling van de Brede School op de leefbaarheid in de wijk? Is dit aantoonbaar, hoe meet u dit?
- 4.2 Worden er door de komst van de Brede School meer buurtactiviteiten georganiseerd?
- 4.3 Is de bewonersparticipatie toegenomen door de komst van de Brede School?
- 4.4 Ervaart u de schaalgrootte van deze Brede School als positief, bv. als het gaat om individuele aandacht voor leerlingen en als ontmoetingsplek voor de wijk?
- 4.5 Heeft de komst van de Brede School gevolgen gehad voor de overlast in de wijk? Waar blijkt dit uit?
- 4.6 In hoeverre zijn de effecten op leefbaarheid aantoonbaar aan de inzet van uw organisatie toe te schrijven?

5 Vestigingsklimaat

- 5.1 Is de samenwerking tussen de partners verbeterd en hoe (sociaal, programmatisch, organisatorisch)? Waar blijkt dit uit?
- 5.2 Hoe ervaren ouders de aangeboden dagarrangementen? Hoe wordt dit gemeten?
- 5.3 Hoe ervaren kinderen de aangeboden dagarrangementen? Hoe wordt dit gemeten?
- 5.4 Op welke wijze biedt de Brede School kansen voor de jeugd via buitenschoolse activiteiten?
- 5.5 Welke voordelen heeft dit voor uw organisatie?
- 5.6 In hoeverre is dit aanwijsbaar aan de inzet van uw organisatie toe te schrijven?

6 Sociale stijging

- 6.1 In hoeverre is er programmatische afstemming tussen uw organisatie en de andere partners op de Brede School?
- 6.2 Zijn er verbetering in de leerprestaties of taalontwikkeling van de leerlingen zichtbaar? Hoe meet u dat?
- 6.3 Draagt de Brede School bij aan de emancipatie van bewoners (meer keuzevrijheid, sociale stijging)?
- 6.4 Is er op de brede school werkgelegenheid ontstaan voor mensen uit de wijk? Wat voor soort werkgelegenheid is dit?

7 Afsluitend

- 7.1 Welke lessen kunnen andere organisaties leren van uw praktijkvoorbeeld?
- 7.2 Heeft u nog andere belangrijke aanvullingen of aandachtspunten voor dit onderzoek?

Bijlage 4 Analysematrix

	Veronderstelde effecten	Bron #	Vraag #	Casus De Wereld op Zuid			Casus Het Meesterwerk		
				Interview 1	Interview 2	Interview 3	Interview 4	Interview 5	Interview 6
	POSITIONERING EN BESLUITVORMING								
R	Maatschappelijk vastgoed heeft geen strategische urgentie	35	2.1	--	--	n	--	n	n
R	Realisatie Brede School als gevolg van politieke druk en group thinking	37	2.2,2.3,2.6, 2.7,2.8	+/-	++	n	+	n	+
R	De complexiteit van de opgave	26, 37	2.5	++	++	n	+	n	++
R	Ontbreken van een heldere visie bij gemeenten	16, 33	2.5	--	+	n	--	n	--
R	Onsamenhangend lokaal beleid met betrekking tot Brede School-ontwikkeling	33	2.5	--	+/-	n	++	n	n
R	Maatschappelijk rendement blijft moeilijk meetbaar, is nog nauwelijks aangetoond	14, 33, 37	3.3	++	+	n	++	++	++
V	Imago kan positief worden beïnvloed door bouwen van Brede School	38		++	n	n	++	n	n
	VASTGOED								
V	Maatschappelijk vastgoed kan beter (financieel) renderen dan woningen	38	3.1	--	n	n	n	n	n
V	Levert differentiatie van de vastgoedportefeuille op	40	3.1	++	n	n	++	n	n
V	Schaalvoordeel MF huisvesting	5, 33	3.1	++	++	++	-	n	+
V	Corporaties hebben de hurende partijen reeds in hun netwerk	38	3.1	+	+	n	+	n	n
V	Bouw van maatschappelijk vastgoed is minder conjunctuurgevoelig	41	3.1	++	n	n	++	n	n
V	Toename vastgoedwaarde omliggend bezit	5, 26, 38, 39	3.2, 3.3	--	+/-	n	--	n	--
V	Ontwikkeling Brede School genereert 'spin off' in de vorm van woningbouwkanalen	38	3.4	-	n	n	++	n	n
R	Minder aandacht bij corporatie voor gebruik van gebouw als school door focus op woningen	26	3.5	--	--	--	++	n	--
V	Vastgoed is primaire proces van corporaties	40	3.5	++	++	n	++	n	++
R	Eigendom van het gebouw levert discussie over sturing op met schoolbesturen en gemeenten	26	2.5	--	--	--	++	n	--
	LEEFBAARHEID								
V	Brede School geeft kleur aan een buurt en wijk, een meer vitale woonomgeving	40	4.1	++	++	++	n	++	++
V	Kleinschalige voorzieningen maken buurt en straten herkenbaar	36	4.1	++	n	n	n	n	++
V	Toename sociale cohesie: school als ontmoetingsplek	5	4.2	++	++	++	n	+	++
V	Meer (gelegenheid tot) buurtactiviteiten	40	4.2, 4.3	+	++	+	n	+	++
R	De grootschaligheid van Brede Scholen anonimiseert	36	4.4	--	--	--	n	+/-	--
	VESTIGINGSKLIMAAT								
V	Verbeterde samenwerking tussen betrokken organisaties	5, 44	5.1	+	+	+	n	n	++
R	Institutionalisering: dagarrangementen maakt kinderen sociaal immobiel	36	5.2	--	--	--	n	n	--
V	Er worden dagarrangementen mogelijk gemaakt	5	5.2	++	++	++	n	n	++
V	Kinderen voelen zich vertrouwd en veilig op Brede School	5	5.4	+/-	++	++	n	n	++
V	Kinderen doen meer aan sport en beweging	5	5.4	+/-	++	++	n	n	++
V	Kinderen komen meer in aanraking met kunst en cultuur	5	5.4	+/-	++	++	n	n	++
	SOCIALE STIJGING								
V	Inhoudelijke programmatische afstemming Brede School	5	6.1	+	++	++	n	n	++
V	Leerprestaties en taalontwikkeling verbeteren	5	6.2	n	n	n	n	n	+/-
V	Bevordert emancipatie van bewoners	40	6.3	n	++	++	n	n	+
V	Er is directe werkgelegenheid in de wijk	5	6.4	--	--	--	n	n	++

++ = ervaren

+ = enigszins ervaren

+/- = niet uitgesproken, vermoedt

= nauwelijks ervaren

-- = niet ervaren

n = niet bevraagd/niet beantwoord/niet van toepassing

