

Lessen uit Schotland

Community Development Trusts: verankerd in wetgeving

Al te vaak blijven burgerinitiatieven steken in goede bedoelingen. Overheden zien ze niet altijd voor vol aan. In Schotland is dat anders: burgerinitiatieven zijn er uitgegroeid tot professioneel en zakelijk aangestuurde organisaties, de 'Community Development Trusts', door de overheid gestimuleerd met wetgeving en financiering. Wat kunnen wij daarvan leren?

DOOR Pieter Buisman, Kristel Jeuring, Nathan Rozema

Community Development Trusts (CDT's) vind je in alle uithoeken van Schotland. Ze zijn eigendom van en worden geleid door de lokale gemeenschap met als belangrijkste doel deze duurzaam te versterken. Al naar gelang de lokale behoeften en omstandigheden richten zij zich op een breed scala van onderwerpen: huisvesting, werk, natuur, maatschappelijke diensten, erfgoed of combinaties hiervan. Diensten en voorzieningen die dicht bij de mensen staan en essentieel zijn voor het welzijn en de welvaart van de gemeenschap. Ze hebben direct invloed op de toekomst van hun wijk of dorp. Ze zijn onafhankelijk, maar worden wel geacht samen te werken met andere maatschappelijke initiatieven, instellingen, bedrijven en de overheid. Ze moeten eigen inkomsten genereren om zo min mogelijk afhankelijk te zijn van subsidies en andere ondersteunende geldstromen vanuit overheid en fondsen. Alles draait dus om ondernemerschap. Winsten worden opnieuw geïnvesteerd in de gemeenschap.

Wetgeving

Ongeveer 220 CDT's zijn aangesloten bij de Development Trusts Association

Scotland, de belangen- en ondersteuningsorganisatie. Met 44.000 leden zetten deze CDT's jaarlijks ruim 50 miljoen pond om (56 miljoen euro) waarvan ruim veertig procent uit commerciële activiteiten komt. Hun bijdrage aan de versterking van de samenleving wordt geschat op 25 miljoen pond per jaar. Hun bezittingen (vastgoed, grond, machines en andere hulpmiddelen) belopen een waarde van bijna 90 miljoen pond (100 miljoen euro). Dit alles is verankerd in nationale Schotse wetgeving. De herziening van de Community Empowerment Act in 2015 heeft de rechten van de lokale gemeenschappen verder uitgebreid met daartegenover meer plichten voor de overheden om lokaal initiatief te faciliteren. Onderdelen daarvan zijn het voorkeursrecht op gronden die te koop worden aangeboden en het recht om grond en vastgoed van een overheid over te nemen door koop of huur als de gemeenschap daaraan een beter gebruik weet te geven. Ook de betrokkenheid bij het lokale bestuur is stevig in de wet geregeld. Bedenk daarbij dat Schotland slechts een twintigtal gemeenten kent waardoor de afstand tot het bestuur daar letterlijk en figuurlijk groot is. Deze regels gelden niet alleen voor het openbaar

bestuur, maar ook voor semioverheden tot en met een grotere stem van supporters in het reilen en zeilen van hun voetbalclub.

Ondernemen betekent investeren en voor investeringen is geld nodig. Ook daarin wordt voorzien. Zo verstrekt het *Scottish Land Fund* kredieten tot een miljoen pond voor de aankoop van grond en vastgoed mits die aankoop leidt tot een duurzamere en veerkrachtigere gemeenschap. De Scottish Charity Regulator (SCR) en de Scottish Housing Regulator (SHR) zien erop toe dat alles volgens de regels verloopt en vooral dat de activiteiten van CDT's ten goede blijven komen aan de gemeenschap. Beide *regulators* borgen het maatschappelijk belang en in het geval van de SHR de belangen van de huurders. CDT's dienen daarvoor over hun activiteiten en bedrijfsvoering aan de SCR en SHR te rapporteren. De *regulators* op hun beurt kunnen de CDT's adviezen en aanwijzingen geven om hun doelstellingen waar te maken. Met dit alles zorgen zij er vooral voor dat de gemeenschap op CDT's kan vertrouwen.

Vast en zeker

De Inverclyde Community Development Trust heeft tot doel met een aanbod aan diensten banen te scheppen en de



In een zware economische crisis zijn er altijd wel mensen die het heft zelf in handen nemen, zoals in Glasgow.

levensomstandigheden van de lokale bevolking te verbeteren. Dat was hard nodig in het Glasgow van de jaren 70. De stad verkeerde in een zware economische crisis. De werkloosheid was ongekend hoog. Woonwijken verloederd door leegstand, vandalisme en gebrek aan onderhoud. Sociale vangnetten waren ontoereikend. Daar ligt de oorsprong van 'the Trust'. Een strategische zet in het begin was de verwerving van een eigen gebouw. Eigendom van het vastgoed geeft zekerheid voor de lange termijn. Die zekerheid maakte programma's mogelijk die anders niet van de grond waren gekomen. In veertig jaar werd een aardig portfolio aan gebouwen opgebouwd. Niet om het vastgoed op zich, maar steeds om mensen aan werk helpen en onderdak te geven aan activiteiten die de gemeenschap versterken. Dat heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan ondernemingen zoals kinderdagverblijven, een autorijsschool, een timmerwerkplaats, onderwijs en trainingen en verhuur van werkruimten. Samen met andere commerciële activiteiten haalt 'the Trust' 20 procent van zijn inkomsten binnen; 5 procent komt uit fondsen; de overige 75 procent komt van de overheid, niet door subsidies, maar door opdrachten. Het vastgoed verschaft niet alleen een zeker onderdak. De verhuur zorgt voor een vaste inkomstenstroom. Voor

financiers biedt het een zeker onderpand waardoor kapitaal kan worden aange-trokken voor nieuwe investeringen, wat zonder de zekerheid van het vastgoed onmogelijk zou zijn. De waardestijging kan op termijn nog voor extra inkomsten zorgen. De marktconforme huurop-brengrst voor commerciële activiteiten kan ruimte bieden om voor maatschappelijke initiatieven met een lage huur te volstaan. Zo dragen commerciële bedrijven indirect bij aan activiteiten voor de gemeenschap en zijn huisvestingssubsidies overbodig. Eigendom van vastgoed is dus een echte hefboom.

Huis en haard

Een bijzondere vorm van de CDT's is de Housing Association (HA). HA's zijn er in soorten en maten. Ze zijn van de leden en worden door hen bestuurd. Dat ze dat vrijwillig doen, wil niet zeggen dat ze niet ondernemend zijn, maar vastgoedontwikkeling en -beheer is nu eenmaal een vak. De uitvoering daarvan leggen zij daarom in handen van een professioneel team van betaalde krachten. Deze zijn in dienst van de HA en dus in dienst van de bewoners. Onderlinge binding en de identiteit van de buurt bepalen in de praktijk de omvang. De Cassiltoun Housing Association is ontstaan in wat ooit een van de meest verloederde woonwijken van Glasgow was. Huurders kwamen daartegen in

verzet en wilden de woningen van de gemeente overnemen. Dat ging niet vanzelf. Zonder drang en dwang (geld en wetten) van de nationale Schotse overheid was het nooit gelukt. Na 35 jaar heeft de HA nu meer dan duizend woningen gebouwd en in verhuur. De huren bedragen 65 tot 90 pond per week (290 tot 400 euro per maand) voor een twee- tot vijfkamerwoning. Er is geen onrendabele top die weggesubsidieerd moet worden; de businesscase is sluitend. Financiering komt in de vorm van leningen van de Schotse overheid, maar kan ook van andere fondsen komen waar het gaat om maatschappelijke activiteiten. HA's beperken zich namelijk niet tot huisvesting. Vanuit hun sterke band met de bewoners en verankering in de buurt zijn ze ook actief op het sociale en economische vlak. Zo heeft Cassiltoun HA een kinderdagverblijf opgericht en historisch erfgoed gerestaureerd. Zo nodig worden daarvoor weer nieuwe dochter-CDT's gevormd. De keuze kan ook zijn samen te werken met andere lokale organisaties voor werk, gezondheid, onderwijs of welzijn. CDT's zitten dus niet in een keurslijf, er is maar een richtlijn: alles moet ten goede komen aan de gemeenschap.

Mentaliteit

Voorzieningen en overheid zijn ver weg en verbindingen zijn moeizaam in een

land dat vooral bestaat uit veel eilanden en schiereilanden. Een 'wij doen het zelf wel'-mentaliteit is dan onontbeerlijk: je kunt, maar je wilt ook niet afhankelijk zijn van een overheid.

Op het eilandje Gigha zijn de negentig bewoners daarin nog een stap verder gegaan: zij hebben zich georganiseerd in de *Isle of Gigha Heritage Trust* en hun eiland voor vier miljoen pond gekocht. Geen onbezonnen daad overigens. Er ligt een harde businesscase onder. De eilanders moeten scherp aan de wind zeilen om het geheel renderend te houden door onder andere toerisme en de exploitatie van de windmolens Geloof, Hoop en Liefde. Echter aan het daarvoor noodzakelijke ondernemerschap en

zijn in de loop der tijd strikt afgebakend. Ook al ben je een kleine lokale corporatie die op andere terreinen voor de gemeenschap betekenis kan hebben, je zult je sinds de Woningwet van 2015 strikt beperken tot alleen het realiseren en exploiteren van sociale huurwoningen. Daarmee blijft een belangrijk deel van het potentieel van maatschappelijke ondernemingen onbenut. En dat kost de samenleving uiteindelijk geld

De oorzaak van die strengere regels ligt in de excessen die zich in de volkshuisvesting, het welzijn, het onderwijs en de zorg hebben voorgedaan en die mogelijk werden door de verzelfstandiging van de instellingen tot 'maatschappelijke' ondernemingen. Directeur-bestuurders

dichter bij de mensen staat, doelgerichter kan werken en bijdraagt aan de lokale economie. CDT's in Schotland zijn lokaal en regionaal een grote banenmotor. Zijn grote instellingen daarmee overbodig? Nee, voor een aantal vraagstukken heb je nu eenmaal een grote organisatie nodig, maar ze zullen zich veel meer ten dienste moeten stellen van het lokale ondernemerschap.

Stevig

De overheid biedt een stevig juridisch, institutioneel en financieel kader dat vooral mogelijk maakt. Ze legt zichzelf de plicht op lokaal initiatief de ruimte te geven en te faciliteren en verschaft daarmee een hefboom om initiatieven tot een succes te maken.

Dat succes komt echter alleen tot stand als er gedrevenheid is en ondernemerschap met directe belangen. De Schotse initiatieven zijn zakelijk en bedrijfsmatig opgezet en worden ook zo aangestuurd. Zeggenschap van bewoners wordt gecombineerd met professionaliteit in de uitvoering.

De lokale behoeften vormen het uitgangspunt, dat geeft focus en zorgt ervoor dat geen tijd, geld en energie verspild wordt aan zaken die voor de gemeenschap geen toegevoegde waarde hebben. De gemeenschap zelf en de toezichhoudende autoriteiten zorgen ervoor dat dat is geborgd. De stevige kaders zetten de initiatieven niet in een keurslijf, maar geven juist ruimte om in te spelen op nieuwe behoeften en zo de dienstbaarheid aan de gemeenschap te vergroten.

Eigendom van grond en vastgoed vormt een andere hefboom. Lokale initiatieven verschaffen zich hiermee zekerheid voor hun continuïteit, inkomsten en financiering.

Bewonersparticipatie is in Schotland niet gericht op meepraten bij plannen van de overheid en instellingen, maar op eigen initiatief, ondernemerschap, zeggenschap en verantwoordelijkheid voor de risico's. ■

Pieter Buisman is zelfstandig adviseur stedelijke ontwikkeling en initiatiefnemer van Geldstromen door de Wijk. **Kristel Jeuring** is adviseur bij LSA-bewoners. **Nathan Rozema** is directeur Labyrinth Onderzoek en Advies, initiatiefnemer Geldstromen door de Wijk. Zij schreven dit artikel na een leerreis door Schotland.

CDT's in Schotland zijn lokaal en regionaal een grote banenmotor.

bedrijfsmatig inzicht ontbrak het in het begin nogal. Eerder dan een goed beredeneerd economisch rendement was de drijfveer tot aankoop de wil om eindelijk los te komen van de *laird*, de grootgrondbezitter die de eilanders al zo lang in de tang hield. Op ressentiment kan een onderneming echter niet draaien. Ook hier was het zaak de aansturing in professionele handen te leggen om tot een duurzame exploitatie te komen. Ook sociaal ontstonden er spanningen. Die waren er aan het begin tussen voor- en tegenstanders, maar uitte zich nu tussen wie direct voordeel hebben en wie niet. Niet alle eilanders profiteren bijvoorbeeld van de bevordering van het toerisme. Het gaat dus allemaal niet zo maar van een leien dakje. Aan de wil om er met z'n allen uit te komen ontbreekt het echter niet. Op Gigha doen ze het bovenal om de *Weans*, een goede toekomst voor hun kinderen.

Lessen

Uit deze korte kennismaking zijn harde lessen te trekken. De Schotse ontwikkeling staat namelijk lijnrecht tegenover die in Nederland. Besturen van woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorgverzekeraars en -verleners zijn steeds meer los komen te staan van de mensen voor wie zij bestemd zijn. Dat hebben we ook nog eens zo geregeld. Werkvelden en taken

werden in posities geplaatst – en veelal ook nog eens door overheden aangemoedigd – avonturen aan te gaan zonder het besef van de risico's. De reactie was nog meer controle van bovenaf. Het verantwoordingsstelsel is er daardoor niet eenvoudiger op geworden. Om dat te managen zijn nog grotere organisaties nodig. Ook de wijze van aanbesteden leidt daartoe. In plaats daarvan is een beweging nodig die de zeggenschap weer bij de gemeenschap legt. Ook dan moet er controle en verantwoording zijn, maar die staat primair ten dienste van de gemeenschap zelf.

Een andere belangrijke les betreft de urgentie. Wij hebben alles zo goed geregeld dat – behoudens bij een kleine groep idealisten en ondernemers – er geen noodzaak wordt gevoeld om in beweging te komen. Bovendien kunnen wij het ons blijkbaar veroorloven inefficiënties te laten voortbestaan. We teren nog steeds op de aardgasbaten, maar beseffen onvoldoende dat die suikerpot straks leeg is, terwijl de noodzaak tot investeren in het sociale domein met de dag toeneemt.

De belangen van instellingen zijn groot, er zijn veel banen mee gemoeid. De essentie is echter niet het bevorderen van werkgelegenheid bij instituties die in de aanbodstand zitten, maar het opwekken van lokaal ondernemerschap dat