

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46447>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-18 and may be subject to change.

‘Veel corporaties zijn
ambtelijk gebleven, met
de blik naar boven in
plaats van naar beneden’

Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties

Taco Brandsen,
Universiteit van Tilburg

Inleiding

De turbulente ontwikkelingen aan het begin van deze eeuw toonden een grote onvrede, die zich vertaalde in enkele opvallende verkiezingsuitslagen. De experts trachten nog steeds de achtergrond van deze gebeurtenissen te begrijpen. Het is echter zeer de vraag of de gevolgen op politiek niveau werkelijk zo groot zijn, als enkele jaren geleden nog werd gedacht. Er werden destijds grote gevolgen aan toegedicht voor de relatie tussen politiek en kiezer. Er is zelfs van een ‘Fortuyn-revolutie’ gesproken. Als ik me aan een boude uitspraak mag wagen: het zou mij in ieder geval verbazen, als op de lange termijn blijkt dat het iets in onze politieke cultuur heeft veranderd. Nederland is en blijft een land van elites. Hoogstens hebben deze de afgelopen jaren harder gewerkt aan hun PR (en zelfs dat betwijfel ik soms). Het lijkt me onrealistisch te verwachten dat een zo diep ingeslepen cultuur door enkele incidenten kan worden ontwricht. Wie dat verwacht, verliest het zicht op het historisch perspectief. Maar de ware misvatting is wellicht om te verwachten dat de oplossing voor de grote onvrede vanuit de nationale politiek zou kunnen komen.

Een werkelijk betrokken bestuur toont zich op lokaal niveau, in buurten en wijken. En zoals ik hieronder zal betogen: burgers hebben geen respect voor kokers, formele taken en bestuurlijke verhoudingen. Corporaties, politie, welzijnsinstellingen, jeugdzorg, gemeente, Rijk: allen worden op allerhande sociale problemen aangesproken

waar zij, zo is althans de officiële redenering, niet voor bedoeld zijn. De opgave voor woningcorporaties is daarin een eigen positie te kiezen. Enerzijds is het voor hen onmogelijk om zich door de maatschappelijke vraag te laten leiden – ze zouden verdrinken in het werk – anderzijds dienen ze hier wel een adequaat antwoord op te ontwikkelen. In dit essay wil ik pleiten voor een strategie, waarin corporaties vanuit duidelijke inhoudelijke keuzes streven naar de ontwikkeling van nieuwe competenties. Structuren, regels en methodieken dienen ondergeschikt te zijn aan vaardigheden, en niet andersom.

De legitimiteitsdiscussie

Het grootste gevaar voor de toekomst van de corporaties is de discussie over de zogenaamde ‘legitimiteit’. Reeds decennia wordt er gesteggeld over de vraag of corporaties al dan niet het juiste doen. Wie de geschiedenis bekijkt, ziet dat de debatten een grote mate van herhaling kennen. Dezelfde thema’s en standpunten keren voortdurend terug. In het bestuurlijke circuit is dat op zichzelf niet opmerkelijk. Wat wel opvalt, is hoezeer corporaties daar nog steeds in meegaan. Een groot deel van hun bestuurlijke energie is gericht op verantwoording, richting overheid of een nauwelijks gedefinieerde maatschappij. De huidige trend is te vluchten in de methodiek, in een hernieuwde poging zich te spiegelen aan het politiek-bestuurlijke circuit. Het nut van dergelijke initiatieven wil ik op zichzelf niet bestrijden – de scans, monitors en indexen zijn een prima instrument om bij bestuurders aan tafel te komen – maar een kwade geest (wellicht heb ik die) proeft in deze initiatieven ook een instinctieve drang naar kwantificering, afbakening en inperking; wellicht een angst voor de onbestemdheid van de maatschappij die zij moeten dienen.

Ten dele komt deze houding voort uit een ambtelijke cultuur in de corporatiewereld, die zijn wortels heeft in de voorgaande decennia. De meeste sociale verhuurders hebben een lange periode doorgemaakt waarin ze feitelijk een verlengstuk waren van het nationale volkshuisvestingsbeleid. Veel van de structuren zijn inmiddels aan de nieuwe situatie aangepast, maar culturele veranderingen voltrekken

zich nu eenmaal in een langzamer tempo. Het uit zich in bedrijfsprocessen, maar ook in vruchteloze pogingen om ‘legitimiteit’ te verwerven. Het toont een wezenlijk gebrek aan begrip van de huidige rol van de woningcorporatie en van het nationale beleid.

Uiteraard is het van belang op een integere manier met de omgeving om te gaan. De discussie met *stakeholders* heeft op zichzelf een (democratische) waarde, waar corporaties naar mijn smaak in zouden moeten investeren. Het is echter onrealistisch er wonderen van te verwachten. Een zekere mate van controversie zal de corporaties vermoedelijk tot het einde der tijden achtervolgen. Zoveel geld, met betwist eigenaarschap, roept onvermijdelijk afgunst en kritiek op. In de ene periode zal de discussie heftiger zijn dan in de andere. In de jaren negentig was de positie van de corporaties niet wezenlijk anders, maar verkeerden ze in een politieke luwte (wellicht een zegen). Ook het huidige debat zal weer inzakken, en vermoedelijk op een zeker moment weer oplaaien. De positie van de corporaties zal echter altijd spanningsvol blijven. Alleen arme organisaties kunnen hopen als legitiem te worden ervaren.

Het legitimiteitsdenken komt voort uit de gedachtegang van een uitvoerende organisatie, die aan alle criteria van boven poogt te voldoen (wat nooit helemaal lukt). Daardoor worden de corporaties ook meegezogen in tamelijk zinloze discussies over de relatie tussen de overheid en het veld. Wie de discussies in de branche aanhoort, zou vermoeden dat de corporaties zuchten onder knellende regelgeving en onwillige partners. Veel corporaties wentelen zich maar al te makkelijk in de rol van slachtoffer. ‘We doen het nooit goed, en het rijk geeft ons nooit ècht duidelijkheid over onze positie.’ Aan buitenstaanders is dat nauwelijks uit te leggen. De Nederlandse woningcorporaties hebben een bijzonder gunstige positie. Zij kennen een mate van financiële en strategische vrijheid waar de meeste andere dienstverlenende organisaties en woningcorporaties in andere Europese landen slechts van kunnen dromen. Wat moet er nog meer gebeuren voordat de corporaties zich vrij voelen?

Nu valt er beslist een en ander aan te merken op de beleidsstijl van het ministerie, die inderdaad niet altijd evenveel duidelijkheid heeft

uitgestraald. Maar het berust ook op een eenzijdig beeld van activiteiten van corporaties als *taken*. Een analyse van de historische ontwikkeling van de relevante regulering laat zien dat deze deels een bevestiging is van de praktijk. Veel van de taken, die op een gegeven moment in het BBSH zijn vastgelegd, waren slechts een uitdrukking van een beweging die reeds lang in de corporatiewereld gaande was. De sector kent een zorgvuldige traditie van experimenteren en codificeren, waarbij normen in wisselwerking tussen verschillende partijen tot stand kwamen, een traditie die zich onder alle discussies door heeft voortgezet. Ik durf te voorspellen dat een historicus over vijftig jaar het beleid van de afgelopen vijftien jaar met één zin zal afdoen als de consolidering van de eerder ingezette beweging richting decentralisatie van de vormgeving van de woonomgeving. De V van VROM zal reeds lang verdwenen zijn.

Naar een kanteling van perspectief

Recent publiceerde de Universiteit van Tilburg, samen met de Universiteit van Coventry, het rapport 'Housing Association Diversification in Europe', dat in een Nederlandse vertaling bij Futura is verschenen (Brandsen, Cardoso Ribeiro en Farnell, 2006; Brandsen, Farnell en Cardoso Ribeiro, 2006). Het rapport was gebaseerd op een onderzoek in Groot-Brittannië, Zweden, Italië en Nederland, waarin de nieuwe activiteiten werden onderzocht die sociale verhuurders voorbij de huisvesting ontwikkelden. Het is niet mijn intentie hier het rapport uitgebreid samen te vatten, maar het loont zich in dit verband om kort aan te geven welke activiteiten we tijdens ons onderzoek aantreffen. We maakten een onderscheid tussen de volgende 'fasen' in het diversificatieproces:

1. *De verhuur van sociale huurwoningen*

Dit is de traditionele activiteit van de woningcorporaties, waarmee ze in Nederland evenals elders begonnen zijn. Later is dit als primaire taak in wetgeving vastgelegd.

2. *De verkoop van sociale huurwoningen*

In Nederland berustte er in de sociale huursector lange tijd een taboe op verkoop, maar dat is in de jaren negentig doorbroken. Inmiddels is het één van de belangrijkste financiële en sociale instrumenten geworden, die corporaties kunnen benutten. Aramis biedt een aantal woningen inmiddels 'Te Woon' aan, eigendomsneutraal.

3. *Zorg en ondersteuning*

In alle landen neemt de verstrengeling van zorg en sociale huisvesting toe, wat niet verbazend is gezien de algemene trend van vergrijzing. In Nederland heeft zij vooral de vorm van allianties tussen verschillende typen dienstverleners – directe zorgverlening door corporaties komt niet of nauwelijks voor - en is zij zelfs als wettelijke taak verankerd.

4. *Extra dienstverlening aan huurders*

Na een periode van experimenten in de jaren negentig, sommige buitenissig van aard, hebben de Nederlandse corporaties zich vooral gericht op diensten in het kader van zorg en wijkontwikkeling. Niettemin zijn er nog andere soorten diensten, die er

meestal toe dienen het huren aantrekkelijk te maken. Te denken valt aan de woonverzekeringen van Casade.

5. *Dienstverlening aan de wijk*

Voor de Britten hadden een gebiedsgericht perspectief, wat overigens uitstekend paste in de lijn van de regering-Blair. Daarbij pakten ze diensten op, die de lokale overheid in hun ogen liet liggen, tot vuilnis ophalen aan toe. In Nederland is dit type dienstverlening steeds centraler komen te staan, wat door het prestatievelde leefbaarheid in het BBSH wordt erkend.

6. *Wijkplanning en -beheer*

Corporaties zijn belangrijke partners van de lokale overheid en hun betrokkenheid bij processen van wijkontwikkeling wordt steeds vanzelfsprekender. In Nederland is de relatie tussen de twee lange tijd gefrustreerd door een historie, waarin de positie van de gemeente van boven- tot nevensgeschiktheid verschrompelde. Niettemin zijn de partijen tot elkaar veroordeeld en hebben de corporaties zich door de tijd ontwikkeld van uitvoerder tot mederegisseur.

Het leek in eerste instantie een studie naar interessante nevenactiviteiten, met mogelijk gunstige effecten ter ondersteuning van de traditionele hoofdtaak. Gaandeweg het onderzoek werd echter duidelijk dat diversificering ook invloed kon hebben op de hoofdtaak zelf. Hoewel financieel van relatief weinig belang, bleken nieuwe activiteiten soms de aanleiding tot bezinning rond de fundamentele missie van de corporatie. De mate waarin dit speelde, verschilde sterk tussen de deelnemers onderling. Voor de Britse corporaties is diversificatie een natuurlijke gang van zaken, omdat zij hun missie vanouds sterker gebiedsgericht formuleren dan hun Nederlandse collega's. De Italiaanse corporatie kon daarentegen slechts binnen een zeer smalle marge opereren en bleef niet-huisvestingsactiviteiten nadrukkelijk als nevenactiviteiten beschouwen. De houding van de Nederlandse woningcorporaties is minder eenvoudig te benoemen. Enerzijds is er zowel bij Futura als elders veel enthousiasme over nieuwe initiatieven, die voorbij huisvesting alléén gaan. Anderzijds is in Nederland de twijfel over de koers van de corporaties het grootst.

Dat bleek ook uit de commentaren, die we in Nederland naar aan-

leiding van het rapport ontvingen. Een aantal reacties valt samen te vatten als: 'dit deden we toch al?'. Achteraf moet ik constateren dat we de titel wellicht hadden moeten omdopen in *Een Kanteling van Perspectief*. Het punt was niet dat corporaties hun taken moeten verbreden. Zelfs de meest conservatieve vakbroeder werkt wel eens samen met een zorginstelling of neemt een initiatief in de wijk. Diversifiëren op zich heeft geen meerwaarde, als zij niet ondersteund wordt door een strategisch perspectief. In het rapport werd gesteld dat sommige corporaties de verbreding van hun taken aangrepen om zich opnieuw te oriënteren op hun strategische missie. Ze verschoven het perspectief van de corporatie naar de burger of de gemeenschap. Dat is meer dan een loze marketingkreet. Het betekent dat de corporaties hun verleden werkelijk durven loslaten.

Op het niveau van de burger betekent de verkokering van de dienstverlening niets. In de praktijk is een monteur soms het aanspreekpunt voor allerlei sociale problemen, zoals een politieagent dat bijvoorbeeld ook is. De renovatie van een woningblok kan niet worden gezien als een louter technische ingreep: het is ook een interventie in een gemeenschap. Het zal de mensen weinig interesseren dat het hier gaat om iemand van de afdeling Onderhoud, of dat een fysieke ingreep vanuit bepaalde subsidiestromen is gefinancierd. Sterker nog, zelfs een begrip als 'de corporatie' betekent in de praktijk niet veel. Tijdens het onderzoek vertelde een Engelse respondent dat huurders nog vaak verwezen naar hun woningbouw als 'the council' (de gemeente). Het gekrakeel tussen brancheverenigingen, toezichthouders en departementen lijkt zo beschouwd opeens buitengewoon irrelevant.

Enkele corporaties probeerden uit het bureaucratische perspectief te breken en een blik van onderop te ontwikkelen, gericht op burgers en gemeenschappen in de wijken en buurten waar zij actief waren. Daarmee hebben zij de volkshuisvesting natuurlijk niet tot irrelevant verklaard. De harde kern blijft het woningbezit. Dit is dan echter niet een doel op zichzelf ('het beheer van de woningvoorraad'), maar een instrument om middelen te genereren en competenties te ontwikkelen. Juist in die competenties, zo wil ik betogen, lonkt het perspectief van een vitaal corporatiebestel.

Nieuwe uitdagingen

Uit ons onderzoek bleek dat de betrokken corporaties steeds verder naar de latere 'fasen' van diversificatie verschuiven, met een steeds sterkere focus op wijken en buurten. Gegeven dat uitgangspunt zal ik een agenda voor de toekomst schetsen, die past bij corporaties die een nieuw strategisch perspectief willen ontwikkelen. Daarbij ligt wat mij betreft niet de nadruk op methodiek, maar op de ontwikkeling van nieuwe vormen van professionaliteit. Methodieken kunnen absoluut helpen om gericht in de praktijk te interveniëren (de Kanskaart van de SEV is een mooi voorbeeld), maar het succes van de interventie is uiteindelijk afhankelijk van de kwaliteit van de corporatie.

Deze kwaliteit kan langs een aantal lijnen vorm krijgen, die ik achtereenvolgens zal bespreken:

- het vermogen vitale coalities te smeden;
- het vermogen om te gaan met een hybride positie;
- het vermogen om de interne verbindingen te versterken.

Vitale coalities

Taakverbreding is nauw verwant met allianties. In veel gevallen nemen corporaties nieuwe activiteiten niet zelf ter hand, maar gaan zij een duurzame relatie aan met een andere organisatie. De voorbeelden uit de zorg en het onderwijs zijn bekend, en de diversiteit breidt zich uit. Tegelijkertijd blijkt dat dergelijke allianties niet altijd een onverdeeld succes zijn, of na verloop van tijd stroever gaan lopen. Verwachtingen gaan uiteen lopen, er ontstaat onenigheid over de verdeling van de 'credits', relaties gaan stollen en verliezen hun vernieuwende kracht. Veelal blijkt het succes of falen samen te hangen met ongrijpbare factoren, bijvoorbeeld de chemie tussen enkele personen, of de inspiratie die van één centrale actor afstraalt.

De vraag is: gaat het hier louter om een toevallige samenkomst, of om de vaardigheid in het smeden van vitale coalities? Sommige mensen blijken telkens weer in staat om die vitaliteit op te roepen. Hebben zij geluk, of zijn ze wellicht een natuurtalent? Kan die vaardigheid wellicht ook bij anderen worden ontwikkeld, en zo ja, wat is

daar voor nodig? Voor corporaties, die in toenemende mate samenwerking zoeken in lokale en regionale netwerken, is het een essentieel punt. Een corporatie, die er in zou slagen deze competentie goed te ontwikkelen, kan (volstrekt legitiem) een initiërende rol op zich nemen in de ontwikkeling van wijken en buurten.

Omgaan met een hybride positie

Corporaties bevinden zich op het raakvlak van markt, overheid en middenveld. Het is tamelijk ingewikkeld om aan te geven in welk opzicht ze precies publiek of privaat zijn. Elders heb ik betoogd dat deze positie weliswaar onvermijdelijk lijkt, maar dat zij tegelijkertijd een grote druk op de organisatie zet (Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006). De voortdurende legitimitiediscussie is daar een uitingvorm van. Veelal wordt gepoogd de ontstane spanningen via de weg van de structuur op te lossen, bijvoorbeeld door de organisatie administratief te splitsen in een commercieel en een publiek deel. Ook wordt sterker ingezet op verantwoording, door meer informatie te verzamelen en openbaar te maken.

Toch gaat het om méér. Recent stelde Theo Camps: 'Gezien de transitities die hybride organisaties moeten doormaken kan verondersteld worden dat het leervermogen van hybride organisaties goed ontwikkeld dient te zijn om niet in een situatie te geraken van 'cosmetische veranderingen' (symboliek, taal, niet-fundamentele procesherinrichting)' (Camps, 2006, p. 383). Spanningen kunnen ook creatief werken. Wie leert daar goed mee om te gaan, maakt een enorm vernieuwingspotentieel in zijn organisatie los (zoals bij een aantal corporaties al het geval is geweest). Het vereist een management dat in staat is tussen verschillende rollen te schakelen, om zowel als ondernemer, als taakuitvoerder en als missionaris te kunnen denken. Een corporatie waarin deze competentie ontwikkeld kan worden, zal soepel op het snijvlak van publiek en privaat opereren; anderen zullen hun energie verliezen in eindeloze symbolische slagen om erkenning.

Interne verbindingen

Veel beoogde vernieuwingen stranden niet (uitsluitend) door onwil van externe partijen, maar door falende verbindingen binnen de

eigen organisatie. Door het management worden prachtige ideeën ontwikkeld, die vervolgens niet aanslaan op lagere niveaus. In het rapport over diversificatie werd reeds gesteld dat door de toegenomen samenwerking met externe partners een aantal problemen van het netwerk binnen de organisatie worden gezogen. Ook hier betreft het deels een historische erfenis: woningcorporaties zijn in de naoorlogse periode ingericht als uitvoeringsorganisaties, met een bureaucratische vormgeving en gestandaardiseerde werkprocessen. De transitie naar een ander type organisatie is een langdurig proces, maar het duurt bij een aantal corporaties wel erg lang. Dat komt, althans dat is mijn indruk, vaak voort uit een onvermogen om precies aan te geven hoe de nieuwe organisatie precies zou moeten functioneren. Wederom wordt vaak de toevlucht gezocht tot structuren en instrumenten.

De kern van het probleem is echter, dat managers en hun medewerkers anders denken. Wanneer het 'missionaire' karakter van de organisatie wordt versterkt, zal het eenvoudiger worden om strategische keuzes naar het operationele niveau door te voeren. De druk op de interne communicatie zal hierdoor verminderen. Het ligt dan ook voor de hand om sterker in te zetten op training, socialisatie en intervisie. De invloed van het management zal in toenemende mate via deze weg dienen te liepen. Het oude type directeur, die vooral op basis van hiërarchie opereerde, zal niet meer in staat blijken zijn eigen organisatie in beweging te brengen.

Conclusie: naar een nieuwe professionaliteit

Woningcorporaties zijn uitgegroeid tot organisaties met een grote mate van zelfstandigheid, die op de grens tussen verschillende werelden opereren. Om wederom Camps te citeren: '... de vraag is echter of in een groot deel van de gevallen niet sprake is van een publieke ziel in een hybride lichaam' (p. 381). Veel corporaties zijn ambtelijk gebleven, met de blik naar boven in plaats van naar beneden. De boodschap uit het eerdergenoemde rapport mag dan ook wat scherper worden gesteld: diversificatie kan de aanzet zijn voor een noodzakelijke, maar niet onvermijdelijke mentaliteitsverandering. Menige corporatie zal deze verandering niet doormaken en zijn potentieel niet realiseren.

Hier ligt een kans voor individuele organisaties om zich te onderscheiden. In discussies met onderzoekers in de onderwijs- en zorgsectoren kwamen we altijd uit op één groot verschil: in hun sectoren werken professionals, met complexe vaardigheden en een erkende status. In de sociale huursector was een dergelijke professionaliteit echter moeilijk te benoemen. De afgelopen jaren beginnen zich echter de contouren van nieuwe vaardigheden af te tekenen. Deze waren altijd al aanwezig bij sommige personen en bij enkele organisaties, maar voor het eerst begint nu op sectorniveau duidelijk te worden wat de richting zou moeten zijn waarin een nieuwe professionaliteit zich ontwikkelt. Wie daar succesvol op aanhaakt, kan vóór de troepen uitlopen.

Literatuur

Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis, 'Conclusie: van veldslagen in de lucht naar kennis voor theorie en praktijk' in T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006, pp. 421-36.

Brandsen, T, R. Farnell en T. Cardoso Ribeiro, *Diversificatie van Woningcorporaties*, Stichting Futura, Tilburg, 2006.

Brandsen, T., T. Cardoso Ribeiro en R. Farnell, *Housing Association Diversification in Europe*, The Rex Group, Coventry, 2006.

Camps, T., 'Leiderschap en hybriditeit' in T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006, pp. 373-86.

‘Wanneer het ‘missionaire’ karakter van de organisatie wordt versterkt, zal het eenvoudiger worden om strategische keuzes naar het operationele niveau door te voeren’