

*( Jan-Kees Helderman )*

# De corporatie: tussen status en contract

Nummer 2, augustus 2007

SEV Essay-reeks

'Corporaties, eigenaardig volwaardig'

SEV



Uitgave

SEV



Postbus 1878  
3000 BW Rotterdam  
telefoon 010 - 282 50 50  
sev@sev.nl  
www.sev.nl

Auteur

Jan-Kees Helderman  
Eindredactie  
Sander Sparenberg, SEV

Vormgeving

Absoluut Design,  
Bergen op Zoom

Druk

Roels Printing, Lier (B)

ISBN 978-90-5239-213-4

## Voorwoord

Dat corporaties bijzondere organisaties zijn lijkt geen twijfel. Maar juist die bijzonderheid leidt tot twijfels. En tot vragen als 'wie is de corporatie?' en 'van wie is de corporatie?' Vragen die worden gesteld door bewoners van corporatiewoningen en -wijken. Met een zekere weifeling en soms verontwaardiging: 'maar je bent er toch voor ons!?' Vragen van partijen in het werkgebied van corporaties, van gemeenten en maatschappelijke organisaties. Over wie de regie heeft, wie welke invloed heeft op welke afwegingen en besluiten en wie aanspreekbaar is op welke maatschappelijke vraagstukken en resultaten. Corporaties hebben niet alle antwoorden. Sterker nog, ze voeden de onduidelijkheid. Want waarom laat de corporatie zich in gemeente X wel aanspreken op het vraagstuk van dak- en thuislozen, op wonen achter de voordeur, op het voorzieningenniveau in de wijk of op emancipatie van mensen, terwijl een corporatie in gemeente Y daaraan geen boodschap heeft en zich toelegt op goede woningen voor haar huurders. Waarom is de ene corporatie bereid om zijn woningen te verkopen als dat maatschappelijk gewenst is, terwijl de andere vasthoudt aan verhuren als corebusiness. Begrijpelijk als de vraagstukken verschillen. Maar als dat niet het geval is?

Corporaties verschillen en daar is niks mis mee. Dat hoort bij maatschappelijk ondernemen, waar (lokale) maatschappelijke vraagstukken leidend zijn voor de inzet van de corporatie. Maar in al die diversiteit wordt het dan wel lastig zoeken naar de wezenskenmerken die corporaties met elkaar delen en die voor 'de buitenwacht' herkenbaar en vast zijn. Is het niet in de concrete daden, dan wellicht in de wijze waarop corporaties met de samenleving omgaan of in de manier waarop corporaties hun bewoners benaderen en betrekken bij de vormgeving van hun wonen. In de wijze waarop ze de samenleving en haar belanghouders invloed of zelfs zeggenschap geven in hun agenda, afwegingen en keuzes. In de wijze waarop ze transparant verantwoording afleggen over hun keuzes en geleverde prestaties. In hun definitie van maatschappelijk (en economisch) rendement. Ook daarin verschillen corporaties van elkaar. Weet u hoe dat zit?

Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt publiceren wij uw essay in onze SEV-Essayreeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

Een dergelijke voortdurende onduidelijkheid kent bedreigingen voor corporaties. Het ondermijnt hun autonomie, hun legitimatie, het vertrouwen dat in hun wordt gesteld en de waardering voor hun prestaties. Opsplitsen in sociaal en commercieel, onder curatele plaatsen van de overheid, afromen. Als ieder ander gewoon bedrijf behandelen zij dan oplossingsroutes die in Nederland en daarbuiten worden bedacht. Einde corporatie, maar erger nog, de maatschappij wordt ernstig benadeeld. Want zijn diezelfde corporaties niet van grote en onmisbare betekenis voor het wonen en leven van mensen?

Maar er zijn ook kansen. Juist in deze tijd. Maatschappelijke verbanden ondervinden een duidelijke revival, overheidssturing heeft zijn grenzen bereikt en ook het adagium van de markt als oplossing voor alle problemen lijkt over zijn top. Het regeerakkoord van Balkenende IV spreekt zich uit voor de maatschappelijke onderneming. Die moet er komen, ook als juridische entiteit. Het biedt corporaties de mogelijkheid voor passende kleding, een herkenbaar uniform. Maar past die ook bij het lijf van de corporatie?

Om dat lijf, daar gaat het ons om. Wat is het lijf, het wezen van de corporatie dat past in de jas van de maatschappelijke onderneming? We dagen dromers, denkers en denkende doeners uit de corporatie in hoofd, hart en ziel te karakteriseren. Corporaties, belanghebbenden en beleidsmakers te inspireren om de eigenaardigheid van corporaties scherp te duiden en vervolgens vorm en inhoud te geven. Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt publiceren wij uw essay in onze SEV-Essayreeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

Na Frans de Jong met zijn essay 'Eigenaardige corporaties' schreef Jan-Kees Helderman, docent bestuurskunde aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van de SEV een essay. Zijn essay 'De corporatie: tussen status en contract' is het resultaat van een 'probleemgeoriënteerde institutionele analyse', zoals hij het zelf noemt. Daar valt geen speld tussen

te krijgen, maar deze kwalificatie doet geen recht aan de rijkheid en betekenis van zijn essay voor het discours over de eigensoortigheid van de corporatie als maatschappelijke onderneming.

Is de maatschappelijke onderneming een derde 'soort', naast de staat en de markt? Jan-Kees plaatst corporaties binnen een vierde orde, die van maatschappelijke verbanden. Corporaties vormen het resultaat van een intelligent ontwerp én evolutionair proces van institutionele ontwikkeling en zijn anno 2007 een uniek en waardevol arrangement voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Juist waar 'dilemma's van collectieve actie' aan de orde zijn. En die zijn er in de volkshuisvesting zeker, ook in onze tijd. Corporaties bieden daarvoor een infrastructuur, een 'collectief goed' in zichzelf, en verdienen hun legitimiteit door het leveren van maatschappelijk rendement.

Op basis van zijn analyse komt Jan-Kees Helderman tot de conclusie dat corporaties niet alles via contract kunnen regelen. Er is, sociologisch beschouwd, ten minste evenzeer sprake van een 'maatschappelijke statusorde' waarin vertrouwen het cement vormt. Bovendien is sprake van institutionele complementariteit met de andere ordes, die van staat, markt en gemeenschap, waarin de corporatie als maatschappelijk verband zijn ankers heeft en moet hebben. Maar die verankering luistert nauw.

Wanneer staat of markt te dominant aanwezig zijn leidt dat tot ondermijnende krachten als verstatelijking en vermarkting. Wanneer corporaties hun anker in de gemeenschap lichten leidt dat tot een evenzeer ondermijnende vervreemding.

Jan-Kees biedt in dit zeer lezenswaardig essay, naast een wetenschappelijke analyse, interessante opties voor de corporatiepraktijk, het stelsel en voor het fundament van corporaties. Ik ga er vanuit dat dit tweede essay in de reeks opnieuw tot inspiratie leidt en onze uitnodiging aan u om ook een essay te schrijven versterkt.

[Paul Doevendans](#)  
Programmaregisseur Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap

## **Inleiding 5**

### **1. Instituties en dilemma's van collectieve actie 7**

- 1.1 Stap 1: van individuele naar sociale risico's 8
- 1.2 Stap 2: twee vormen van legitimiteit 9
- 1.3 Stap 3: twee institutionele dimensies 10
- 1.4 Stap 4: vier ideaaltypische besturingsarrangementen 11
- 1.5 Stap 5: institutionele complementariteit en hiërarchie 12
- 1.6 Drie ondermijnende bewegingen 13

### **2. De vermaatschappelijking van woningcorporaties 15**

- 2.1 Honderd jaar volkshuisvestingsbeleid 16

### **3. De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming 19**

- 3.1 Eerste niveau: praktische instrumenten 20
- 3.2 Tweede niveau: begrenzen van het stelsel 21
- 3.3 Derde niveau: het politiek-sociologische fundament 23

### **4. Conclusies: waardevol ondernemen 25**

*"Kan een verlichte samenleving een ondermijnd moreel scepticisme vermijden zonder daarmee terug te vallen in een autoritair stelsel?"*

*Hilary Putman<sup>1</sup>*

## Inleiding\*

In een essay over marktwerking in de volkshuisvesting merkte de Delftse hoogleraar volkshuisvesting, Hugo Priemus, ooit op dat de woningcorporatie zou moeten worden uitgevonden wanneer ze niet bestond.<sup>2</sup> Van alle denkbare organisatorische arrangementen in de volkshuisvesting is de woningcorporatie waarschijnlijk het best uitgerust voor de maatschappelijke functie en verantwoordelijkheden die zij heeft: de voorziening en instandhouding van de (sociale) woningvoorraad.

Maar als dat zo is, waarom hebben dan niet alle landen woningcorporaties? Is een woningcorporatie het product van een intelligent ontwerp of is zij het resultaat van de evolutie van meer dan honderd jaar volkshuisvestingsbeleid en overheidsinterventie in de woningmarkt?

Het voor de hand liggende antwoord is dat woningcorporaties zowel het resultaat zijn van een intelligent ontwerp als van een sociologisch evolutionair ontwikkelingsproces. De theologische discussie tussen de leer van de schepping (ontwerp) en de leer van de evolutie gaat voor maatschappelijke processen niet op; sociologische of maatschappelijke ontwikkelingen zijn vaak het resultaat van beide. Een (doelgericht en intentioneel) intelligent ontwerp met een bijpassende contractuele en juridische constructie kan op een positieve wijze bijdragen aan een evolutionair proces van institutionele ontwikkeling.

Tegelijkertijd zal dat oorspronkelijke ontwerp in het evolutionaire proces voortdurend moeten worden aangepast aan de eisen en vragen van de tijd.

In de sociologie en aanverwante maatschappijgeoriënteerde disciplines zijn ontwerp, evolutie en herontwerp dus geen uitsluitende categorieën. Zij verhouden zich eerder in een dialectische – elkaar beïnvloedende – relatie tot elkaar. Vanuit een sociologisch perspectief op organisaties en processen van institutionalisering is het spanningsveld tussen ontwerp en evolutie beter te duiden in termen van de spanningsvolle relatie tussen status en contract.

Voordat hier op wordt ingegaan moet worden opgemerkt dat vandaag de dag woningcorporaties inderdaad worden uitgevonden in andere landen. Zo wordt in Engeland steeds meer bezit overgedragen van gemeentelijke woningbedrijven naar non-profit 'housing associations'.<sup>3</sup> Ook de Zweedse gemeentelijke woningbedrijven lijken steeds meer particuliere woningcorporaties zoals we die in Nederland kennen.

Maar Nederland kan zeker als gidsland worden aangemerkt voor het instituut woningcorporatie. De bruteringsoperatie uit 1995 baart nog altijd opzien in het buitenland.<sup>4</sup> Geen land ter wereld is zo ver gegaan in de idee dat de sociale woningvoorraad als een 'revolving fund' zou kunnen en moeten functioneren. De bruteringsoperatie kon op haar beurt alleen maar tot stand komen door de lange historie die woningcorporaties hebben in de Nederlandse volkshuisvesting. Aan de bruteringsoperatie ging immers het

\* Voor dit essay ben ik dank verschuldigd aan Paul Doevendans, Rudy de Jong en Frans de Jong voor hun inspirerende commentaar op eerdere versies.

1 Hilary Putnam (2001) *Pragmatisme Een open vraag*. Amsterdam: Boom.

2 Hugo Priemus (1999) Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting. Utrecht: DGVH/Nethur Partnership

3 Brandsen, T., L. Fraisse and J. Kendall (2005) 'The internal market, services of general interest and the third sector'. Paper presented at the conference of the European Consortium for Political Research, 8-10 September, Budapest.

4 Zie bijvoorbeeld: Smith, J.E. (1997) What determines housing investment? An investigation into the social, economic and political determinants of housing investment in four European countries. Delft: Delft University Press; McCrone, G. and M. Stephens (1995) *Housing Policy in Britain and Europe*. University College London. London: UCL Press.

opbouwen van maatschappelijk bestemd vermogen vooraf. Bovendien vraagt een 'revolving fund' om preciaire en beproefde institutionele arrangementen, in het bijzonder op het niveau van het stelsel die eveneens tijd nodig hebben om zich te ontwikkelen en te vormen.<sup>5</sup>

*We zijn aanbeland op een belangrijk keuzemoment in de ontwikkeling van de Nederlandse volkshuisvesting, te weten, wat doen wij met de erfenis van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid in Nederland?*

Een grote mate van institutionalisering heeft ook nadelen. Waar in andere landen woningcorporaties worden uitgevonden die passen bij de eisen en vragen van de moderne tijd, bevinden wij ons in een situatie waarin het instituut woningcorporatie moet worden hervormd. Het stelsel is bovendien zo ver door ontwikkeld dat toetreding door nieuwe woningcorporaties bijna onmogelijk is geworden.

Daar komt bij dat woningcorporaties in Nederland door verschillende historische oorzaken een groot aandeel in de woningmarkt hebben en over aanzienlijke kapitale vermogens beschikken. Te groot, volgens critici die in de keuze tussen overheid en markt pleiten voor een terughoudende overheid, een afbouw van de sociale woningvoorraad en een eerlijk speelveld in de woningmarkt.

Een andere kritiek is dat woningcorporaties te autonoom zijn geworden; de overheid zou haar greep op de woningcorporaties moeten verstevigen. We zijn aanbeland op een belangrijk keuzemoment in de ontwikkeling van de Nederlandse volkshuisvesting, te weten, wat doen wij met de erfenis van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid in Nederland?

Mijn stelling is dat het instituut woningcorporatie weliswaar dient te worden hervormd, maar dat het doel van die hervorming vooral moet zijn om haar weer ten volle te kunnen benutten voor nieuwe maatschappelijke vraagstukken en opgaven. Daartoe is zij nog steeds een uniek arrangement.

Mijn betoog is als volgt opgebouwd. Ik laat eerst zien dat de woningcorporatie meer is dan de som van haar samenstellende delen. Markt, staat en gemeenschap zijn de drie hoofdordes van moderne samenlevingen, maar in Nederland heeft zich een vierde institutionele orde kunnen ontwikkelen die meer is dan de som van haar samenstellende delen. Ik noem dit de 'orde van maatschappelijke verbanden' en het proces dat tot deze orde heeft geleid noem ik *vermaatschappelijking*.<sup>6</sup>

Mijn analyse kan worden getypeerd als een probleemgeoriënteerde institutionele analyse in de zin dat ik de woningcorporatie beschouw als een institutionele oplossing voor dilemma's van collectieve actie in de sfeer van bouwen en wonen.

Vervolgens laat ik zien dat aan deze institutionele orde van maatschappelijke verbanden wel degelijk een intelligent ontwerp ten grondslag ligt en dat dit in 1901 gekozen ontwerp, de woningcorporatie belangrijke voordelen heeft verschaft tijdens de evolutie van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid in Nederland.

In paragraaf 4 onderzoek ik de consequenties van mijn betoog voor de maatschappelijke onderneming. Die consequenties kunnen worden onderscheiden naar drie niveaus: het praktische niveau van beleidsinstrumenten; het niveau van het stelsel; en het meer fundamentele politiek sociologische fundament van woningcorporaties.

De kern van mijn betoog is dat een moderne maatschappelijke onderneming als de woningcorporatie deel uit maakt van een institutionele orde waarin niet alles per contract kan worden geregeld en vastgelegd. Ik sluit af met een pleidooi voor 'waardevol ondernemen'.

<sup>5</sup> Zie Jan Kees Helderman (2007, in press) *Bringing the Market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam

<sup>6</sup> In het engels is 'associational order of private interest governments' de gebruikelijke aanduiding [Zie Streeck en Schmitter, 1985].

## hoofdstuk 1

# Instituties en dilemma's van collectieve actie

Een ieder die wel eens heeft geprobeerd om in het buitenland uit te leggen wat een woningcorporatie is, komt er al snel achter hoe complex haar ontwerp feitelijk is. Het is niet alleen verleidelijk om haar in te delen in één van de drie hoofdordes van een moderne samenleving (staat, markt of gemeenschap), maar evenzo verleidelijk om de woningcorporatie als *hybride* te typeren, zonder vervolgens duidelijk te maken wat daarmee wordt bedoeld of om het bij een vage verwijzing naar de verzuiling en het daaruit voort komende maatschappelijk middenveld te laten.

De woningcorporatie heeft zich in de afgelopen honderd jaar ontwikkeld van een vrijwillige vereniging tot de maatschappelijke ondernemer die zij nu beoogt te zijn. Zij heeft zich ontwikkeld van een vereniging *van* belanghouders naar een onderneming *voor* belanghouders. Wat is er dan precies zo uniek aan de woningcorporatie?

De woningcorporatie is een typisch voorbeeld van een organisatie die weliswaar verankerd is in de staat, de markt en de gemeenschap, maar die tekort zou worden gedaan wanneer zij zou worden gereduceerd tot één van deze drie categorieën. Dat maakt haar kwetsbaar, omdat het vaak zo verleidelijk is om toch maar terug te vallen op één van de drie meer eenduidige ordeningstypen die we hebben. Denk bijvoorbeeld aan het advies van de MDW-werkgroep (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) *Corporaties tussen Vangnet en Vrijhandel* uit 2000, aan de kritische brief van eurocommissaris Kroes van Mededingingsbeleid over woningcorporaties welke in 2005 verscheen, of aan de recente kritiek op woningcorporaties van de directeur van het Centraal Planbureau, Coen Teulings, die onlangs pleitte voor meer politiek toezicht op corporaties. Tegelijkertijd wordt ook erkend dat woningcorporaties juist een unieke toevoeging bieden aan de institutionele gereedschapskist van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het is niet voor niets dat woningcorporaties in recente rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de SER en de Vrom-raad een sleutelrol krijgen toebedeeld in de sociale investeringsagenda.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2005) *Vertrouwen in de Buurt*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006b) *Lerende overheid*. Rapporten aan de regering nr. 75, Amsterdam: Amsterdam University Press.

In dit essay onderneem ik een poging om de functionaliteit van woningcorporaties meer analytisch te verklaren en te duiden. Hieronder werk ik stap voor stap mijn probleemgeoriënteerde institutionele analyse uit. Het is een functionele analyse van het nut en de noodzaak van woningcorporaties. Een functionele analyse moet overigens worden onderscheiden van een functionalistische verklaring van het bestaan van woningcorporaties. De orde van maatschappelijke verbanden waartoe zij behoort, vraagt om precieze institutionele precondities. In landen waar die precondities niet aanwezig zijn, heeft men andere institutionele oplossingen gezocht.

## 1.1 Stap 1: van individuele naar sociale risico's

Wanneer we de overheid morgen afschaffen, dan vinden we haar overmorgen weer uit. Een overheid vindt haar ultieme legitimatie in het feit dat zij problemen oplost die niet door individuen (in de markt of in de gemeenschap) zelfstandig tot een oplossing kunnen worden gebracht. Het is een noodzakelijk institutioneel arrangement voor dilemma's van collectieve actie. Neem een universeel toegankelijke en betaalbare ziektekostenverzekering. In een normale markt of in een gemeenschap van individuen komt deze niet tot stand. Een goed functionerende en relatief homogene gemeenschap van lotgenoten (blootgesteld aan hetzelfde risico) is vaak nog wel in staat om onderlinge solidariteit te organiseren. Denk aan de oprichting van coöperaties en onderlinge ziekenfondsen in de 19e eeuw. Maar uiteindelijk bleken dergelijke arrangementen kwetsbaar te zijn toen hun werkingsgebied werd uitgebreid. De uitbreiding van het werkingsgebied van vrijwillige verzorgings- en verzekeringsarrangementen was tegelijkertijd noodzakelijk om risico's te kunnen spreiden. Het probleem van collectieve actie is dat met de grotere (en noodzakelijke) heterogeniteit van risico's, de spontane solidariteit die aan dergelijke arrangementen ten grondslag ligt, wordt ondermijnd.

Kenmerkend voor verzorgingsarrangementen is de toedeling van sociale rechten aan individuen waarmee de toegang tot noodzakelijke voorzieningen (provisie) wordt bepaald. Daarbij gaat het niet zozeer om primaire inkomensverdeling of secundaire inkomensherverdeling, maar meer om de bescherming tegen risico's waaraan individuen zijn blootgesteld op bepaalde terreinen. Niet alle risico's waaraan wij bloot zijn gesteld vragen om sociale verzekeringsarrangementen. Tegen een groot aantal risico's kan men zich gewoon particulier verzekeren en veel risico's behoren nu eenmaal tot de verantwoordelijkheid van individuen zelf. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de keuzen die wij maken. Er zijn drie redenen waarom individuele risico's tot sociale risico's kunnen worden bestempeld: (1) morele redenen, met andere woorden, we vinden het moreel onaanvaardbaar dat mensen aan een zeker risico zijn blootgesteld; (2) het vermijden van negatieve effecten op de collectiviteit, dat wil zeggen, wanneer het risico consequenties heeft voor onze gezamenlijke welvaart; en tot slot (3) zijn er risico's die geheel buiten de invloedssfeer (en verantwoordelijkheid) van individuen liggen.

*... in een context van wantrouwen en competitieve relaties, zal maatschappelijke zelforganisatie uitblijven. Het gevolg is hiërarchie en markt*

Kort gezegd komt het er op neer dat in situaties van 'onvrijwillige herverdeling' (en dat klinkt onaangener dan dat het is) de meer dwingende hand van de overheid nodig is. Zij beschikt immers over het monopolie van wetgeving en over de faciliteiten om naleving daarvan af te dwingen. De mate waarin een overheid sturend of regulerend aanwezig is, verschilt uiteraard per sector of beleids-terrein en is vooral afhankelijk van de mate van onvrijwillige herverdeling die noodzakelijk wordt geacht. De volgende gedachte is daarbij interessant.

Zelforganisatie bevindt zich ergens op het continuüm tussen Anarchie en Hiërarchie. De dreiging van anarchie kan actoren stimuleren zich te organiseren, maar de *schaduw van anarchie*, waaronder die zelforganisatie plaats vindt, stimuleert hen niet tot (onvrijwillige) herverdeling. In een context van wantrouwen en vijandelijke relaties, zal zelforganisatie zelfs uitblijven. Het gevolg is anarchie of zelfs oorlog (maar zelfs oorlogen zijn gereguleerd, denk aan de Conventie van Genève).

Ook de dreiging van hiërarchische interventie kan actoren stimuleren tot zelforganisatie. Zelforganisatie onder de *schaduw van hiërarchie* leidt tot een groter herverdelend vermogen. Maar in een context van wantrouwen en competitieve relaties, zal maatschappelijke zelforganisatie uitblijven. Het gevolg is hiërarchie en markt.



## 1.2 Stap 2: twee vormen van legitimiteit

Een overheid vindt haar democratische *inputlegitimiteit* ('governance of the people') in het feit dat zij democratische fora biedt waarbinnen wij met elkaar kunnen vaststellen welke individuele risico's wij als sociale risico's wensen te zien. Die afweging van wat wij als sociale risico's wensen te zien, leidt tot de afbakening en begrenzing van verzorgingsarrangementen. Het bepaalt onze collectieve nuts referentie. Uiteraard is niet ieder individueel risico een sociaal risico en sociale risico's kunnen verdwijnen of hun collectieve noodzaak verliezen. Tegelijkertijd kunnen er nieuwe risico's ontstaan die om collectieve actie vragen.

Wanneer we bijvoorbeeld de drie hierboven genoemde redenen in ogenschouw nemen, dan zijn veel van de risico's die aan de bestaansgrond van de volkshuisvesting liggen verdwenen. Volkshuisvesting was een antwoord op de risico's van epidemieën in de 19e eeuwse steden. Dat volksgezondheidsrisico is met succes bestreden en grotendeels verdwenen. Kortom, oude risico's verdwijnen, sommige blijven en nieuwe risico's ontstaan.

In een ongereguleerde woningmarkt en kapitaalmarkt zijn er bijvoorbeeld aan eigen woningbezit risico's verbonden die in ieder geval voldoen aan de tweede en derde reden voor de socialisatie van individuele risico's (negatieve externe effecten voorbij onze controle). Het ontstaan van probleembuurten (een cumulatie en concentratie van risico's) kan evenzogoed als een sociaal risico worden aangemerkt. Denk maar aan de onrusten in de Parijse banlieues.

Sociale risico's zijn dus individuele risico's met negatieve externe effecten. Ze bedreigen niet alleen onze eigen welvaart, maar ook onze gezamenlijke welvaart en ons welzijn. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat ieder beredeneerd sociaal risico ook in politieke en maatschappelijke zin als zodanig wordt (h)erkend. In de woorden van de Duitse arbeidssocioloog Günther Schmid:

[ GÜNTHER SCHMID ]

*"Redefining danger as a social risk means nothing more, but also nothing less, than challenging the (old) established division of labour in risk management between individuals, families, firms and the state. The result of such a challenge may be that individuals bear, could bear, or even should bear more risk. However, the outcome may also be that the emergence of new risks requires new forms of solidarity or collective insurance systems. For this reason, risk management should be regarded as a 'moral opportunity' to reflect on and to extend our knowledge of what we owe other members of our community."* (Schmid, 2006: 4)<sup>8</sup>

Een overheid verkrijgt vervolgens haar democratische *outputlegitimiteit* ('governance for the people') doordat zij voorzieningen creëert (of faciliteert) die wij nodig hebben om ons tegen deze sociale risico's te kunnen beschermen. Sociale verzekeringsarrangementen vragen per definitie een element van dwang en 'onvrijwillige' herverdeling.

Sociale verzekeringsarrangementen vragen ook om een fonds waarin de middelen die nodig zijn voor herverdeling en verzekering worden opgeslagen en verdeeld. Voor herverdeling en de opslag van welvaart is hiërarchie (een schatbewaarder) nodig. Maar er zijn veel problemen die een overheid niet alleen kan oplossen, althans niet effectief of efficiënt genoeg. Een efficiënte (her)allocatie van middelen vraagt immers om gedetailleerde en vaak lokale kennis.

Daarom is het een groot goed wanneer individuen binnen eigen organisaties dergelijke dilemma's van collectieve actie zoveel mogelijk zelf kunnen oplossen; zelforganisatie dus. Ik zal straks betogen dat woningcorporaties een ontwikkeling hebben doorgemaakt van *inputlegitimiteit* naar *outputlegitimiteit*; van een vereniging van belanghouders naar een (maatschappelijke) onderneming voor belanghouders.

<sup>8</sup> Schmid, G. (2006) 'Social risk management through transitional labour markets' In: *Socio-Economic Review*. No. 4: 1-33.

Die ontwikkeling heeft gevolgen voor de wijze waarop democratische legitimiteit wordt verworven. De kwantitatieve criteria van representatie die gelden in de representatieve democratie (iedereen deel uitmaakt van de gemeenschap in zijn of haar rol als burger is in principe vertegenwoordigd) gaan niet op voor woningcorporaties. Democratische outputlegitimiteit berust veel meer op kwalitatieve criteria. Woningcorporaties worden in hun outputlegitimiteit vooral beoordeeld op het maatschappelijk rendement dat zij creëren.

We hebben maatschappelijke zelforganisatie hierboven gepositioneerd op het continuüm van Anarchie tot Hiërarchie, die positionering kan echter nog wat scherper. Ik kom daarmee bij stap drie in mijn probleemgeoriënteerde institutionele analyse: de instituties.

### 1.3 Stap 3: twee institutionele dimensies

Wanneer individuele risico's worden gedefinieerd als sociale risico's zijn er collectieve arrangementen nodig. Om dergelijke arrangementen te realiseren zijn er instituties nodig. Ik definieer instituties in algemene zin als de naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk (strategisch) gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren.

Instituties zijn de formele en informele regels die het gedrag en de handelingen van individuen op drie manieren structureren: ze schrijven een actie voor – ze verbieden een actie – of ze staan een actie toe.

Deze formele en informele regels worden door individuen gekend en op het niet naleven daarvan staat enige vorm van sanctie. Dit leidt tot gelaagde dilemma's van collectieve actie. Immers, er zijn instituties nodig om collectieve actie af te dwingen maar een institutie is van zichzelf al een product (en dilemma) van collectieve actie.

Institutionele relaties tussen de overheid en maatschappelijke (of private) actoren laten zich dan vervolgens langs twee dimensies onderscheiden en onderzoeken.

Ten eerste de mate waarin een overheid intervenueert in sociale interacties of de mate waarin de overheid in ieder geval een verantwoordelijk heeft voor de uitkomsten van deze sociale interacties.

Ten tweede de mate waarin maatschappelijke actoren (individuen en organisaties) in staat zijn tot zelforganisatie en zelfregulering of wellicht beter, zelfdisciplineren. Cruciaal daarin is de mate waarin maatschappelijke actoren bereid zijn en in staat zijn om de positieve en negatieve externe effecten van hun individuele afwegingen te internaliseren. De mate van zelforganisatie van maatschappelijke actoren kan worden afgemeten aan de mate van zelfdisciplineren. Wanneer we die twee dimensies aan elkaar relateren ontstaat de matrix van figuur 1 met daarin vier verschillende besturingsarrangementen.



*Figuur 1: Ideaaltypische institutionele ordes en coördinatiemechanismen*

#### 1.4 Stap 4: vier ideaaltypische besturingsarrangementen

De in de matrix genoemde besturingsarrangementen kenmerken zich door een onderliggende institutionele regelstructuur en een bijpassend mechanisme van sociale coördinatie. Regulering en hiërarchische aansturing zijn de dominante vormen van sturing en coördinatie binnen een institutionele orde waarin de staat dominant is. Competitie en contract zijn de dominante coördinatiemechanismen in de markt. De gemeenschap kenmerkt zich door vrijwillige gedragafstemming (zelfregulering). Dit zijn de drie hoofdtypen van moderne samenlevingen. Het zijn eenduidige institutionele ordes. Daarnaast onderscheid ik een vierde institutionele orde. Een orde van maatschappelijke verbanden. Zij is meer dan de som van haar samenstellende delen en om die reden rechtvaardigt zij een eigen type. De orde van maatschappelijke verbanden staat of valt bij een actief aanwezige en betrokken staat en een grote mate van maatschappelijke zelforganisatie.

Het meest bekende arrangement dat tot deze orde kan worden gerekend is het corporatistische overlegmodel zoals dat in Nederland na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld en waarin goed georganiseerde verbanden van werkgevers en werknemers met elkaar en met de overheid overleggen over sociaal-economische vraagstukken. De dominante vorm van coördinatie in het corporatistische overlegmodel kan worden getypeerd als 'onderhandelde overeenstemming'. Onderhandelingen kunnen alleen maar succesvol worden afgerond wanneer beide partijen overeenstemming bereiken (consensus). Maar consensus is een uitkomst van de onderhandeling, het is geen preconditionie. Soms lopen onderhandelingen vast, leiden ze tot conflict, blijft overeenstemming uit. Het is niet voor niets dat corporatistische polderconstructies traagheid en stroperigheid in besluitvorming wordt verweten.

Daar staat tegenover dat eenmaal genomen besluiten kunnen profiteren van de kennis van betrokken en belanghebbende actoren en dat zij kunnen rekenen op een groot draagvlak.

In Nederland hebben dergelijke arrangementen een belangrijke rol gekregen in de ontwikkeling en uitvoering van sociaal-economisch beleid en daaraan gerelateerde beleidsvelden. De institutionele preconditionies waren bij uitstek gunstig.

De Franse Revolutie bracht ons land een sterke centraal georganiseerde staat, maar die Franse Revolutie was in Nederland niet bij machte om maatschappelijke organisaties als gilden en verenigingen te elimineren. In Nederland waren een sterke staat en een sterk middenveld dus 'genoodzaakt' om politieke ruimte te delen.

Zo hebben zich ook corporatistische arrangementen in andere domeinen van de Nederlandse samenleving kunnen ontwikkelen. Het maatschappelijk middenveld dat belangrijke taken heeft gekregen in de voorziening van gezondheidszorg, ziektekostenverzekering, pensioenen, onderwijs

en volkshuisvesting, kan daar ook toe worden gerekend. Ik noem dit de institutionele orde van maatschappelijke verbanden.

In een orde van maatschappelijke verbanden delen de overheid en maatschappelijke actoren de lange termijn verantwoordelijkheid voor de politieke en publieke ruimte met elkaar. Zij ontstaat en bestaat dus bij de gratie van een overheid die bereid is haar politieke en publieke ruimte te delen met maatschappelijke actoren en bij maatschappelijke actoren die in staat zijn zich te disciplineren tot 'public-regarding' organisaties. Het is op dit punt dat zij afwijkt van bijvoorbeeld een publiek/private onderhandelingsrelatie tussen overheid en markt (bijvoorbeeld in PPS-constructies; publiek private samenwerking).

## 1.5 Stap 5: institutionele complementariteit en hiërarchie

Waarom is een arrangement waarin overheid en maatschappelijke actoren via onderhandelde overeenstemming tot beleid komen functioneel? In een kapitalistische welvaartseconomie worden twee doelen met elkaar verenigd: een zo groot mogelijke productie van welvaart en een zo rechtvaardig en doelmatig mogelijke verdeling van die welvaart. Nu is het probleem dat die twee doelen om verschillende – feitelijk tegengestelde – institutionele condities vragen.

De productie van welvaart vraagt bij uitstek om horizontale verhoudingen van wederkerigheid (reciprociteit). Het opslaan van die welvaart en de doelmatige en rechtvaardige verdeling (of uitkering) daarvan vraagt om verticale verhoudingen (afgedwongen intergenerationale reciprociteit).

In een ideale samenleving ontmoeten de principes van verticaliteit en horizontaliteit elkaar ergens halfweg. Maar dat zou vragen om een gesloten systeem, waarin verticale en horizontale relaties van wederkerigheid voor eeuwig vastliggen. De teloorgang van communistische regimes is een illustratie voor het utopische karakter hiervan.

*In een ideale samenleving ontmoeten de principes van verticaliteit en horizontaliteit elkaar ergens halfweg.*

Het is een bekend gegeven dat een centrale planeconomie en compleet geliberaliseerde markt tot dezelfde imperfecte uitkomsten leiden. Daarom bestaan moderne (kapitalistische) samenlevingen altijd uit mengtypen. Zelfs de meest geliberaliseerde markt heeft voor haar bestaan een aanvullende institutie van de overheid nodig voor de installatie en instandhouding van eigendoms-, contract- en overdrachtsrechten. Waar eigendomsrechten niet bestaan, of niet kunnen worden beschermd, ontstaat corruptie. Helaas is de meerderheid van overheden op onze wereld onvoldoende in staat tot het realiseren en beschermen van eigendomsrechten, maar dit terzijde.

Het lijkt al met al zinvoller om moderne samenlevingen te duiden in termen van institutionele complementariteit.<sup>9</sup> Institutionele complementariteit wijst op het feit dat verschillende instituties elkaar kunnen ondersteunen en aanvullen en zo samen een institutionele configuratie vormen. Institutionele hiërarchie wijst ons dan op het feit dat binnen een bepaalde (samengestelde) institutionele configuratie dikwijls één institutionele orde dominant is en dat deze daarmee ook de reikwijdte en functie van aanvullende institutionele subordes bepaalt.

Een institutionele configuratie bestaat dus uit een dominante institutionele orde en daaraan ondergeschikte institutionele subordes. In de markt is de markt dus de hoofdorde en de staat is een complementaire suborde. In de orde van maatschappelijke verbanden, zijn maatschappelijke verbanden de hoofdorde en vormen de staat, de gemeenschap en de markt de subordes.

Wanneer voldaan wordt aan een aantal essentiële voorwaarden is de markt goed in het creëren van welvaart (efficiënt en innovaties). De staat is goed in het opslaan van die welvaart en in de rechtvaar-

<sup>9</sup> Jan Kees Helderma [2007, in press] *Bringing the Market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam.

10 De orde van maatschappelijke verbanden is dus een 'ideaal-type' zoals Weber dat bedoelde: "In order to give a precise meaning of these terms (concepts van historische fenomenen, JKH), it is necessary for the sociologist to formulate pure ideal types of the corresponding forms of action which in each case involve the highest possible degree of logical integration by virtue of their complete adequacy on the level of meaning" (Weber, M. 1968, Economy and Society. Berkeley: University of California Press). Een ideaal type kent dus een eigen vorm van actie. Merk op dat in een orde van maatschappelijke verbanden het accent ligt op doelrationeel en waarderationeel handelen, deze twee oriëntaties moeten worden onderscheiden van affectief en traditioneel handelen.

dige herverdeling daarvan. De gemeenschap is goed in het creëren van onderlinge solidariteit tussen burgers. Een arbeidsdeling lijkt voor de hand te liggen. Maar welvaartsproductie en welvaartsverdeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In een verzorgingsstaat, waarin het gaat om het produceren en rechtvaardig verdelen van welvaart, is daarom behoefte aan besturingsarrangementen die deze verschillende – elkaar in essentie contradicterende institutionele ordes – met elkaar kunnen verenigen.

Het voordeel van de vierde institutionele orde wordt nu duidelijk. Zij verenigt in zichzelf al de drie andere institutionele ordes, ze is als het ware verankerd in deze drie pure ordes, maar daaruit heeft zich een eigen institutionele hooforde ontwikkeld.

Binnen de Nederlandse volkshuisvesting komen we alle vier de hierboven onderscheidde typen in wisselende en veranderende verhoudingen tegen. De eigen woningsector voldoet nog het meest aan de markt, maar een Vereniging van Eigenaren (VvE) heeft ook gemeenschapselementen in zich en is tegelijkertijd verplicht gesteld door de overheid. Ook de eigen woningsector heeft aanvullende arrangementen nodig om te kunnen functioneren. Denk aan de regulering van hypotheekverstrekking en de hypotheekgarantie.

Een vergelijking tussen wooncoöperaties en woningcorporaties is wat dat betreft ook interessant. Door hun meer hiërarchische interne structuur zijn woningcorporaties beter in staat tot onvrijwillige herverdeling dan wooncoöperaties. Ook de ontwikkeling van vereniging naar stichtingen heeft daaraan bijgedragen. Evenzo belangrijk is het feit dat het stelsel van woningcorporaties op haar beurt weer meer is dan de som van haar delen. De woningcorporaties kunnen beschikken over een rijk palet aan sectorinstituten als het Centraal Fonds en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw die het mogelijk maken om vermogens en risico's te delen. Arrangementen die op hun beurt weer alleen maar tot stand konden komen onder aandrang of soms zelfs dwang van de overheid

## 1.6 Drie ondermijnende bewegingen

Een institutionele orde van maatschappelijke verbanden ontstaat aldus uit een langdurig evolutionair proces van wat we de vermaatschappelijking van vrijwillig initiatief zouden kunnen noemen. Ook gemeentelijke diensten kunnen een proces van vermaatschappelijking doormaken. Denk bijvoorbeeld aan de privatisering van gemeentelijke woningbedrijven in Nederland.

Kern is dat de orde van maatschappelijke verbanden haar ankers heeft in de markt, de staat en de gemeenschap, maar dat daaruit een institutionele orde is ontstaan met haar eigen ontwikkelingsdynamiek.<sup>10</sup> Maar een orde van maatschappelijke verbanden kan haar betekenis en functionaliteit verliezen. In de maatschappelijke verankering schuilt ook haar kwetsbaarheid.

Mate van zelfregulering maatschappelijke actoren

	-	+
+	<b>Verstatelijking</b>	<b>Vermaatschappelijking</b>
-	<b>Vermarkting</b>	<b>Vervreemding</b>

Mate van overheidsinterventie en regulering

Figuur 2: Drie ondermijnende bewegingen van vermaatschappelijking

Hoewel een orde van maatschappelijke verbanden een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen waarin zowel welvaartsproductie als verdeling een rol spelen, blijft het een fragiel arrangement dat kwetsbaar is voor een drietal ondermijnende bewegingen: verstatelijking, vermarkting en vervreemding.

*Er is geen reden om te veronderstellen dat 'maatschappelijke ondernemingen' onkwetsbaar zouden zijn voor Schumpeters wet van bureaucrativering.*

Verstatelijking treedt op wanneer de overheid te dwingend aanwezig is. In feite evolueert een maatschappelijke orde dan tot een etatistische (staatsaanhankelijke) orde. Woningcorporaties hebben die verstatelijking aan den lijve ondervonden in de jaren voor en na de Tweede Wereldoorlog. Door het advies van de Commissie De Roos kwam aan die etatistische periode een einde, maar in de jaren zeventig van de twintigste eeuw had de Dynamische Kostprijsmethode feitelijk een zelfde etatistisch effect.

Een tweede ondermijnende beweging is vermarkting. Een beweging die ontstaat wanneer woningcorporaties zich niets meer gelegen laten liggen aan maatschappelijke doeleinden, maar slechts voor eigen gewin en profijt actief zijn, zonder dat een overheid die beweging kan corrigeren. Na de bruterij is vermarkting een evenzo reëel gevaar voor de maatschappelijke orde van woningcorporaties.

Vervreemding, tenslotte, is een proces dat zowel door verstatelijking, vermarkting als te ver doorgevoerde vermaatschappelijking kan optreden. Vermaatschappelijking zal altijd tot een zekere mate van vervreemding leiden. Dat is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van input-legitimiteit naar outputlegitimiteit. Maar vervreemding kan ook te ver doorslaan. Wanneer woningcorporaties steeds meer onthecht raken van de gemeenschap waarin ze zijn geworteld. Wanneer woningcorporaties groter worden (zo groot als velen van hen nu zijn) door schaalvergroting en fusies dreigen zij ten prooi te vallen aan de Schumpeteriaanse wet van toenemende bureaucrativering aan beide zijden van de scheidslijn tussen overheid en markt. Zowel grote ondernemingen als grote overheden worden van zichzelf weer zo moeilijk bestuurbaar dat er ongezonde bureaucrativering dreigt. Ambtenaren worden bureaucraten en ondernemers worden managers. Er is geen reden om te veronderstellen dat 'maatschappelijke ondernemingen' onkwetsbaar zouden zijn voor Schumpeters wet van bureaucrativering.<sup>11</sup>

Recent onderzoek heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat de fusies in de corporatiesector niet tot meer efficiënte organisaties hebben geleid. Er doet zich dan een dubbel legitimiteitsprobleem voor. Zowel in termen van outputlegitimiteit als in termen van inputlegitimiteit worden woningcorporaties niet meer gekend.

11 Schumpeter, J. ([1943] 1992)  
*Capitalism, socialism & democracy*. London: Routledge.

## hoofdstuk 2

# De vermaatschappelijking van woningcorporaties

Het voert te ver om hier in het kader van dit essay verder op in te gaan, maar historisch institutioneel onderzoek heeft uitgewezen dat de constellatie van institutionele randvoorwaarden voor het realiseren van een orde van maatschappelijke verbanden nergens zo uniek was als in Nederland.<sup>12</sup> Daarnaast is het aspect van tijd en volgordelijkheid in de institutionele ontwikkeling van belang. Een eerdere institutionele oplossing kanaliseert en faciliteert als het ware toekomstige institutionele oplossingen. Zo blijft het institutionele verleden haar stempel drukken op het heden en de toekomst.

De schoolstrijd over de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs aan het eind van de 19e eeuw bracht voor een in potentie conflictrijke situatie (de strijd tussen staat en kerk) een oplossing, die ook in de volkshuisvesting en in andere sectoren vruchtbaar zou blijken. Zo is de woningcorporatie het resultaat van het grote compromis tussen de katholieken (die haar in termen van subsidiariteit konden typeren), de protestanten (gewoon soeverein in eigen kring), de sociaal-democraten (functionele decentralisatie, verlengstuk van de overheid) en tot slot, de liberalen (het particuliere initiatief). Tot in de jaren zestig hield dit grote compromis stand. De precieze betekenis van de woningcorporatie was ambigue, maar juist door deze ambigüiteit kon het compromis in stand worden gehouden.

Al in 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam'. Het doel van de vereniging was aan te tonen dat de bouw van goede arbeiderswoningen op basis van een gezonde economische exploitatie wel degelijk mogelijk was.

In de Woningwet van 1901 werd het fundament gelegd voor de huidige woningcorporaties. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en mochten uitsluitend op non-profit basis in het belang van de volkshuisvesting functioneren. Hoewel private instellingen nadrukkelijk de voorkeur hadden, konden ook gemeentelijke woningbedrijven in aanmerking komen voor financiële steun. Om voor toelating in aanmerking te komen waren overigens verschillende rechtspersonen toegestaan: de naamloze vennootschap, de stichting, de vereniging en de coöperatieve vereniging. De specifieke invulling daarvan was veeleer door pragmatische motieven ingegeven.

Veel belangrijker dan de specifieke rechtsvorm was de aanvullende voorwaarde dat een toegelaten instelling uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam zou zijn en dat uitkeringen aan leden of derden waren uitgesloten. De ontwerpers van de Woningwet moesten een

<sup>12</sup> Colin Crouch (1993) *European Industrial Relations and State Traditions*, Oxford: Oxford University Press; Anton Hemerijck (1992) *The historical contingencies of Dutch corporatism*. PhD dissertation, Balliol College, Oxford University; see also Helderman (Ibid.)

antwoord vinden op de vraag hoe de woningcorporatie daadwerkelijk maatschappelijk verankerd kon worden, dus hoe kapitaalverschaffers en andere belanghebbenden, bijvoorbeeld huurders, het best aan de toegelaten instelling konden worden gebonden, zonder dat deze een te grote directe invloed op het bestuur en beleid van de toegelaten instelling konden claimen. Feitelijk ging het daarbij om de positionering van de woningcorporatie tussen overheid, markt en gemeenschap in.

### *Het praktische dilemma waar de ontwerpers van de Woningwet voor stonden is nog steeds actueel.*

Het praktische dilemma waar de ontwerpers van de Woningwet voor stonden is nog steeds actueel. Denk aan de actuele discussie over maatschappelijke belanghouders bij woningcorporaties. Hoe ver reikt de invloed van deze maatschappelijke belanghouders op de investeringsbeslissingen van woningcorporaties? De woningcorporatie dient een belang dat groter en omvattender is dan dat van haar directe belanghebbenden. Winst maken is in de volkshuisvesting bijna onvermijdelijk, maar op die eventuele winst en het opgebouwde vermogen rust een maatschappelijke bestemmingsplicht. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden. Om die interne disciplinerende te ondersteunen zijn de meeste woningcorporaties omgevormd van verenigingen (meerderheidsbesluitvorming) naar stichtingen. De relatie tussen de woningcorporatie en haar huurders is daardoor fundamenteel veranderd.

Binnen kringen van het NCIV (Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting) – één van de voorlopers van Aedes – werden woningcorporaties in het verleden als directe belangenbehartigers van hun bewoners gezien; een erfenis van het Christen Democratische gedachtegoed waarin het accent lag op organische vormen van solidariteit. De in de jaren tachtig gevoerde discussie over interne of externe democratisering ging over de vraag in hoeverre recht kon worden gedaan aan de soms tegengestelde belangen tussen bewoners en de woningcorporatie. Vandaag de dag is de stichtingsvorm en het daarbij passende model van externe democratisering algemeen aanvaard in de volkshuisvesting, ook door de Woonbond. Met de stichtingsvorm is ook het Raad van Commissarissen- of Raad van Toezichtmodel ingevoerd. De dagelijkse leiding is in handen van een Raad van Bestuur, met een Raad van Commissarissen (RvC) of Raad van Toezicht (RvT) op afstand. Daarmee zijn woningcorporaties in toenemende mate normale corporatieve (hiërarchisch gestructureerde) ondernemingen geworden en is de relatie tussen huurders en verhuurder een normale klantrelatie geworden.

## 2.1 Honderd jaar volkshuisvestingsbeleid

De groei van de sociale huursector was het resultaat van een aanzienlijke intensivering van de overheidsbemoediging met de volkshuisvesting. Pogingen om het volkshuisvestingsbeleid te liberaliseren en terug te keren naar 'normale' marktverhoudingen mislukten keer op keer na de oorlog. Zo was de sectoroverstijgende doelstelling om de inflatie te bestrijden via loonmatiging gebaat bij lage huren. Het feit dat de kostprijs van het wonen dynamisch kon worden berekend, door rekening te houden met toekomstige (te verwachten) huurstijgingen, bood de kans om dit ook daadwerkelijk te realiseren. Via een anticyclisch investeringsbeleid in de sociale woningbouw werden tegenvallende investeringen in andere segmenten van de woningmarkt opgevangen. De sociale huursector had daarmee ook een belangrijke stabiliserende functie in de woningmarkt. De kosten van dit beleid werden door het dynamische karakter van de subsidieregeling naar de toekomst verschoven. Uiteraard had het gevoerde volkshuisvestingsbeleid ook belangrijke herverdelende effecten. Bovendien werden huurders via huurprijnsregulering, en vanaf eind jaren zestig ook individuele inkomensafhankelijke huursubsidies, beschermd tegen een eventuele inkomensval. Maar veel van



deze maatregelen waren feitelijk een afgeleide van het algemene loon- en prijsbeleid en het daaraan gekoppelde huur- en subsidiebeleid. Voor zover er in het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid sprake was van een bewuste collectivering van de risico's die met wonen verbonden zijn, betrof dit vooral de investeringsrisico's die met woningbouw gepaard gaan. Door middel van laagrentende overheidsleningen, subsidies en overheidsgaranties werden de investeringsrisico's in de woningbouw vrijwel geheel door de overheid gedragen.

De kern van de stelselherziening in de volkshuisvesting die door staatssecretaris Heerma is ingezet betrof het realiseren van een meer doelmatige besteding van het in het verleden opgebouwde vermogen en het zoeken naar nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Daarbij werd op slimme wijze gebruik gemaakt van het voorraadkarakter van de woningmarkt.

Huurstijgingen werden ingezet om objectsubsidies af te bouwen. Het in het verleden door woningcorporaties opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties te behouden of om noodzakelijke verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijk element van de hervormingen was dat de financiële risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties.

De voorlopige climax van de stelselherziening was het in 1995 uitgevoerde bruteringsakkoord. Daarin werden in één keer alle nog lopende objectsubsidies en rijksleningen tegen elkaar weggestreept. Voor de woningcorporaties en het rijk betekende de bruteringsakkoord op macroniveau een win-winsituatie. VROM zou in één keer verlost worden van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting terwijl de woningcorporaties zich verzekerd zagen van de overgebleven objectsubsidies. Uiteindelijk stemde meer dan 90% van de woningcorporaties voor de bruteringsakkoord.<sup>13</sup>

In de post-bruteringsfase verschoof het accent in de stelselherziening van financiële verzelfstandiging naar een modernisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Er is sinds de jaren tachtig in Nederland veel hervormd in de volkshuisvesting, maar in tegenstelling tot hervormingen in omliggende landen waren deze hervormingen vooral gericht op investeringen in nieuwe collectieve arrangementen en zekerheidsstructuren.

Daar valt veel voor te zeggen. Immers, wanneer het gaat om goederen en diensten die niet gemakkelijk door alleen de overheid, de markt of de gemeenschap kunnen worden voortgebracht, dan is er in sectoren als de volkshuisvesting, maar ook in de gezondheidszorg of het onderwijs, behoefte aan ondersteunende institutionele arrangementen. Zo dragen het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting bij aan een collectivering van investeringsrisico's in de woningmarkt.<sup>14</sup> Consumenten zouden zonder deze collectieve arrangementen aan de aanbodzijde van maatschappelijke sectoren waarschijnlijk weinig te kiezen hebben. Het zijn tegelijkertijd arrangementen die niet eenvoudig door een overheid, de markt of de gemeenschap alleen kunnen worden geproduceerd.

Dat de sector nog altijd bestaat, kan verklaard worden door een aantal institutionele beschermingsconstructies (bijvoorbeeld de eigendomsrechten op het vermogen), maar ook uit het feit dat zij in het verleden haar waarde heeft bewezen. Zij is inmiddels een collectief goed van zichzelf geworden dat we niet makkelijk opgeven. Tot slot, de sector is groot en zij heeft macht.

<sup>13</sup> Algemene Rekenkamer, 1996, *Balansverkortings Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie*. Den Haag: SDU.

<sup>14</sup> Ook in andere maatschappelijke sectoren komen we deze collectieve arrangementen aan de aanbodzijde tegen. Denk bijvoorbeeld aan het centrale zorgverzekeringsfonds in de gezondheidszorg dat de verzekeringsrisico's welke verbonden zijn aan de basisverzekering collectiviseert. Elders betoog ik dat deze collectieve arrangementen als het goed is terug kunnen worden herleid tot de meest pregnante sociale risico's op een zeker beleidsterrein (Helderman, 2007).

De kracht van de sector schuilt juist in de onderlinge verbanden tussen woningcorporaties en aanvullende collectieve arrangementen die het mogelijk maken voor een individuele woningcorporatie om meer politieke, economische en sociale risico's aan te gaan.

Maar wanneer we de ontwikkelingen van de laatste twintig jaar beschouwen wordt duidelijk hoe precair de verschillende institutionele subordes *binnen* de samengestelde configuratie van maatschappelijke verbanden op elkaar inwerken. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw was zonder de meer dwingende hand van de overheid niet tot stand gekomen. Evenzo illustratief is de moeizame totstandkoming van het Woon Investerings Fonds en de moeizame discussie over 'matching' van taken en middelen in de corporatiesector.

Corporaties zijn dikwijls gebruikt voor andere doeleinden dan zuiver volkshuisvestingsbeleid. Denk bijvoorbeeld aan de betekenis van de volkshuisvesting voor het sociaal-economische beleid. Ze zijn ook door vele legitimiteitscrises gegaan waarin soms zelfs complete verstatelijking of opheffing dreigde. Maar steeds weer werd teruggekeerd naar hun oorspronkelijke bestaansgrond en het daarbij passende ontwerp. De keus was eigenlijk steeds dezelfde; gebruiken wij het in de volkshuisvesting opgebouwde vermogen voor individuele doeleinden (bijvoorbeeld een algemene lastenverlichting) en putten we de sector uit, of zetten we het in voor maatschappelijke doeleinden (binnen of buiten de volkshuisvesting). De institutionele inrichting van de sector heeft er tot nog toe voor gezorgd dat de keuze steeds voor maatschappelijke doeleinden werd gemaakt.

Het zal duidelijk zijn hoe fragiel maar waardevol een dergelijke orde is. Zij vraagt om een overheid die verleidt tot collectieve actie, soms met steun van koepel- of brancheorganisaties, en die soms ook meer dwingend moet dreigen met directe interventie. Zelfsturing komt nu eenmaal sneller tot stand onder de schaduw van hiërarchie en de dreiging van eventuele overheidsinterventie die als een zwaard van Damocles boven de partijen hangt.

Maar tegelijkertijd moet die overheid terughoudend zijn in haar dreiging om niet het kind met het badwater weg te gooien. Bovendien is het goed dat de sector op afstand van de overheid staat om haar zo te beschermen tegen eventueel politiek opportunisme. Een greep in de kas is snel gedaan wanneer er geen beschermende eigendomsrechten zijn. In die constellatie zijn beide partijen veroordeeld tot onderhandeling. In die zin is de relatief lange tijd die nodig was om tot een nieuw akkoord te komen over investeringen van woningcorporaties in probleebuurtten begrijpelijk: het is 'part of the deal'.

## hoofdstuk 3

# De woning- corporatie als maatschappelijke onderneming

Bij ieder collectief arrangement zou eigenlijk de bijsluiter moeten worden geleverd dat in het verleden behaalde resultaten geen garantie bieden voor toekomstige resultaten. Instituties vragen om voortdurend onderhoud en dienen om de zoveel tijd te worden herijkt om te kunnen voldoen aan de eisen van de moderne tijd. Volkshuisvesting is allang niet meer de sociale 'questie' die zij ruim honderd jaar geleden was. Onze woonsituatie levert geen direct gevaar meer op voor de volksgezondheid. In de afgelopen honderd jaar is de volkshuisvesting door economische groei, de groei van de woningvoorraad en de daarmee gepaard gaande vermogensopbouw fundamenteel veranderd, zozeer dat vandaag de dag zelfs de naam van het beleidsveld ter discussie staat.<sup>15</sup> Die ontwikkelingen plaatsen ook de woningcorporatie in een nieuw daglicht.

<sup>15</sup> In de ondertitel van de in 1989 verschenen nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd reeds aanzet gegeven voor de nieuwe beleidsopgave: *van bouwen naar wonen*. In de in 2000 verschenen regeringsnota *Mensen, Wensen en Wonen* werd definitief gesproken over het beleidsgebied van 'wonen, woon-diensten en woonmilieus'.

<sup>16</sup> Zie Julian Le Grand (2003) *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford: Oxford University Press. Knaves en Knights zijn de twee archetypen aan de zijde van de overheid en aanbieders van maatschappelijke voorzieningen. Aan de zijde van de vragers (burgers, consumenten, klanten) maakt Le Grand onderscheid tussen 'pawns' en 'queens'. Pawns zijn de passieve consumenten van publieke of maatschappelijke voorzieningen, 'queens' zijn de actieve, bewuste, klanten; de klant is koning(in).

Zo steekt de discussie over een breed of een smal werkveld voor woningcorporaties steeds weer opnieuw de kop op. Die discussie is gerelateerd aan de vraag of woningcorporaties wel voldoende maatschappelijk rendement leveren met hun vermogen. In de afgelopen honderd jaar is er in de volkshuisvesting zowel in financieel als institutioneel opzicht een kapitaal vermogen opgebouwd. Maar soms is luxe een last. Sinds de bruterij is duidelijk dat we op zoek moeten gaan naar een nieuwe maatschappelijke verankering van woningcorporaties, liefst met behoud van de maatschappelijke orde die in het verleden is opgebouwd.

Het ordenings - besturingsvraagstuk in de volkshuisvesting behelst een zoektocht naar wat de Britse econoom Julian Le Grand 'robuuste institutionele arrangementen' noemt. Dit zijn arrangementen die zowel rekening houden met in 'eigen belang' handelende actoren ('Knaves') als met de altruïstische handelingsmotivaties van dezelfde actoren ('Knights').<sup>16</sup> Een dichtgetimmerd stelsel vol gedrageregels en gebodsbepalingen, vanuit het idee dat actoren alleen uit atomistisch eigen belang zullen handelen, daagt niet uit tot innovatie en (maatschappelijk) ondernemend gedrag, sterker nog, het is een zelfvervullende voorspelling. Actoren zullen zich zo gaan gedragen als ze bejegend worden. Tegelijkertijd moeten we niet zo naïef zijn dat we het zonder enige vorm van dwang of prikkels kunnen stellen. Die prikkels moeten echter intelligente en robuuste prikkels zijn; ze moeten om kunnen gaan met 'gemengde handelingsmotivaties'.

De zoektocht naar een nieuwe inrichting en verankering van de sector speelt zich volgens mij op drie niveaus af. Het eerste niveau betreft het meer praktische niveau van nieuwe instrumenten. Het tweede niveau betreft het niveau van institutionele regels: grensregels en besluitvormingsregels. Maar nieuwe instrumenten en regelgeving, inclusief een eventuele positionering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek, kunnen het stelsel van woningcorporaties niet dragen, ook het meer politiek sociologische fundament (het derde niveau) van woningcorporaties dient te worden verkend.

### 3.1 Eerste niveau: praktische instrumenten

Het is al een aantal jaren 'vijf voor twaalf' voor de woningcorporaties in de volkshuisvesting (tijd kruipt). Er zijn na de brutering kritische vragen gesteld ten aanzien van de bestaansgrond van woningcorporaties. Hoeveel vermogen is genoeg om als 'revolving fund' te kunnen functioneren; welke bestuurlijke arrangementen en instrumenten zijn noodzakelijk om dat vermogen te activeren; wat verstaan we onder maatschappelijke verankering van woningcorporaties?

De corporatiesector, VROM, gemeenten en bewonersorganisaties worstelen allen met deze vragen. Maar zij zoeken hun heil in verschillende oplossingen. Bewoners en de Woonbond zijn beducht voor de vrijheid van woningcorporaties en vrezen maximale huurverhogingen en risicoselectie. VROM en de VNG zijn bevreesd hun greep op het investeringsgedrag van woningcorporaties te verliezen. Beiden zoeken de oplossing in strengere regelgeving, prestatieafspraken en een verscherping van het toezicht. De meerderheid van de woningcorporaties, onder aanvoering van Aedes, zet alle kaarten op zelfregulering, de governancecode, visitaties, benchmarking en een rolopvatting van corporatiebestuurders als maatschappelijke ondernemers.<sup>17</sup>

Feit is dat de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties belangrijke consequenties heeft gehad voor het sturingsarsenaal dat de overheid nog tot haar beschikking heeft. Met de brutering is het accent in de volkshuisvesting verschoven van subsidie instrumenten naar de meer 'zachtere' instrumenten zoals overleg en overtuiging.

Lange tijd werd de volkshuisvesting gestuurd via middelen. Na de brutering gaat het om sturing van middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die wel als maatschappelijk gebonden vermogen worden aangemerkt. Woningcorporaties zijn geen taakorganisaties, maar het zijn ook geen normale private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan aandeelhouders.<sup>18</sup> De brutering heeft weliswaar geleid tot een verdere verzelfstandiging van woningcorporaties, maar uitdrukkelijk niet een privatisering van het vermogen van woningcorporaties. Op het vermogen rust nog altijd de in de Woningwet en het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector) verankerde bestemmingsplicht.<sup>19</sup>

De discussie over het maatschappelijk bestemd vermogen van woningcorporaties concentreert zich vooral rondom de vraag hoe dit maatschappelijk vermogen kan worden geactiveerd. Ik ben zelf voorstander van een economisch heffingsinstrument op het vermogen van woningcorporaties. Bij onvoldoende maatschappelijk rendement zouden woningcorporaties een heffing op hun vermogen moeten krijgen dat vervolgens in het een sectorfonds, het Centraal Fonds bijvoorbeeld, wordt opgeslagen. Dat idee sluit aan bij het voorstel van de VROM-raad voor een periodieke vermogensafhankelijke heffing.<sup>20</sup> Vrijstelling van de heffing is mogelijk wanneer woningcorporaties kunnen aantonen dat zij zelf hun verantwoordelijkheid in bijvoorbeeld de stedelijke herstructurering hebben genomen, door ofwel te investeren in het eigen bezit, ofwel een verplichting aan te gaan in werkmaatschappij in één van de prioriteitswijken van een zogenaamd Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Om eventuele afschuiving van kosten op woningcorporaties door andere partijen te voorkomen zijn de heffing en de uit te keren projectsteun expliciet gekoppeld aan de bestemmings-

17 Taco Brandsen en Jan-Kees Helderma (2004) Volkshuisvesting. In: H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.

18 Het simpele feit dat er overheidsdoelstellingen ten aanzien van woningcorporaties zijn geformuleerd maakt hen nog niet tot 'taakorganisatie', zo merkt Van der Schaar op. Er is namelijk geen sprake van opdrachtverlening of concessieverlening door de overheid, noch is er sprake van het exclusieve recht op verhuur van goedkope woningen (Van der Schaar, 2003, *Wonen en woonbeleid. Markten, instituties, instrumenten*. UVA, Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen: pp. 407).

19 Elders hebben wij het regime van woningcorporaties getypeerd als de executeur-testamentair van de beleidserfenis van honderd jaar volkshuisvestingsbeleid. Zie: J.K. Helderma en T. Brandsen, 2004, 'De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid'. In: *Beleid en Maatschappij*, jaargang 31, nummer 2: 74-85.

20 VROM-raad, 2003, *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*, Advies 038, Den Haag.

plicht van het vermogen. Zo kan worden voorkomen dat gemeenten of andere maatschappelijke belanghouders een beroep doen op het vermogen ter financiering van kostenposten die hier niet in thuishoren.<sup>21</sup>

### *Het heffingsinstrument past in de ordenings- en sturingsfilosofie van het non-profitregime.*

Het heffingsinstrument past in de ordenings- en sturingsfilosofie van het non-profitregime. Meer dan het instrument van toezicht, dat immers alleen achteraf kan corrigeren, is zij het 'zwaard van Damocles' dat zelfsturing niet zozeer belemmert maar juist stimuleert. Immers, bij aantoonbaar maatschappelijk rendement vervalt de heffingsplicht. Een dergelijk instrument kan veel tijd besparen, want in plaats van het moeizame trekken en duwen aan niet actieve woningcorporaties volstaat een relatief eenvoudige heffing. Dat het instrument werkt op basis van een vermogensheffing past bovendien bij het feit dat de volkshuisvesting een kapitaal vermogende sector is. Het voordeel van een heffing boven regulering is dat er door een heffing juist meer vrijheid ontstaat voor ondernemend gedrag op lokaal niveau. Het is dus een vernuftig en robuust instrument omdat het rekening houdt met verschillende mogelijke motivationele handelingsoriëntaties.<sup>22</sup> Het belooft de welwillende investerende corporaties en sanctioneert tegelijkertijd de passieve potverterende corporaties.

## 3.2 Tweede niveau: begrenzen van het stelsel

Naast praktische instrumenten vraagt het stelsel ook om nieuwe institutionele grensregels. Grensregels bakenen het domein af. Ze regelen de uittreding en toetreding tot het domein. Een hecht stelsel van institutionele grensregels is nodig om het werkdomein van de corporatiesector te definiëren.

Met duidelijke grensregels en een goed ontwikkeld en functionerend stelsel van toezicht en verantwoording kunnen veel onnodige 'binnenregels' worden afgeschaft. Het opnemen van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek kan daartoe bijdragen. Vooral de procedurele regels voor 'goed bestuur' uit de verschillende sectorale toelatingwetten of besluiten kunnen daarmee worden vervangen en gestroomlijnd. Maar de inhoudelijke normen en eisen die bijvoorbeeld binnen het BBSH zijn opgenomen blijven in mijn optiek bestaan, evenals de noodzaak van een externe – op volkshuisvesting georiënteerde – toezichthouder.

Omdat ik de noodzaak van het aantrekken van vreemd kapitaal in de corporatiesector niet zie, zou ik er voor zijn om winstuitkering aan aandeelhouders gewoon uit te sluiten.<sup>23</sup> Uittreden of het weglekken van kapitaal moet worden voorkomen door heldere grensregels.

Er speelt mijns inziens een tweede probleem waar eigenlijk nauwelijks aandacht aan wordt besteed in discussies over het corporatiestelsel, namelijk, dat het vrijwel onmogelijk is om in Nederland nog een woningcorporatie te beginnen. Toetreden tot het stelsel is een evenzo groot dilemma geworden. Waar uittreden vooral te maken heeft met vermarkting, is de barrière voor toetreding vooral gerelateerd aan het hierboven genoemde gevaar van vervreemding. Een tweede potentieel doel van een eventuele heffingsplicht zou kunnen zijn dat er met behulp van deze middelen binnen het Centraal Fonds een faciliteit wordt gerealiseerd waarmee nieuwe woningcorporaties kunnen worden gestart. Vernieuwing van het stelsel is immers in het eigen belang van de sector.

Zo ontstaat er ook ruimte om te experimenteren met nieuwe organisatorische constructies. Binnen duidelijke institutionele grensregels zijn meer pragmatische oplossingen mogelijk voor nieuwe woningcorporaties, eventueel gelieerd aan bestaande corporaties. Wijkmaatschappijen,

21 In het *Antwoord aan de samenleving* dat de woningcorporaties en Aedes op 31 januari 2007 hebben gepubliceerd komen de woningcorporaties met een soortgelijk voorstel, maar dan in de privaatrechtelijke sfeer. Daartoe zou de projectsteun van het Centraal Fonds (€ 75 miljoen) moeten worden ondergebracht in een door de corporaties op te richten investeringsmaatschappij. Kern van het voorstel is dat woningcorporaties in ruil voor een verplichte heffing een obligatie krijgen van een gezamenlijk op te richten investeringsmaatschappij [*Aedes, Antwoord aan de Samenleving*, 31 januari 2007].

22 Zie hiertoe VROM-raad, advies 038, 2003.

23 De wens om winst te mogen uitkeren aan aandeelhouders komt vooral vanuit de zorgsector. Maar ook hier zie ik eerlijk gezegd geen directe noodzaak. Ik zou die sluis gewoon dichtlaten.

maatschappelijke vennootschappen en nieuwe verenigingen kunnen interessante aanvullingen vormen op de dominante stichtingsvorm van bestaande woningcorporaties. Het is op dit punt van belang om nog eens de begindagen van de woningcorporatie in herinnering te roepen. De organisatorische constructie en specifieke rechtsvorm van een woningcorporatie was om pragmatische redenen ondergeschikt gemaakt aan de meer principiële kwestie dat woningcorporaties in het belang van de volkshuisvesting zouden moeten werken.

Maatschappelijke verankering van woningcorporaties vraagt om zichtbare woningcorporaties die dicht bij de problemen staan waarvoor zij een oplossing moeten bieden. Een sterke woningcorporatie heeft een zekere schaalgrootte nodig, maar aan schaalgrootte zijn grenzen verbonden.

In mijn optiek zouden woningcorporaties, net als bijvoorbeeld ziekenhuizen, een adherentiegebied moeten hebben. Wanneer dat adherentiegebied op bovenlokaal – dus regionaal – niveau wordt gedefinieerd is er ruimte voor meerdere woningcorporaties die zich kunnen specialiseren in bepaalde probleemgebieden, maar tegelijkertijd blijft de afstand tot lokaal en regionaal bestuur beperkt. Die lokale verankering van woningcorporaties is ook belangrijk omdat de politiek bestuurlijke arena van 'bouwen en wonen' gedecentraliseerd zal moeten worden. De dominante handelingslogica van een orde van maatschappelijke verbanden, onderhandelde overeenstemming, zal opnieuw moeten worden ontwikkeld op lokaal niveau. De publieke en politieke ruimte die door de overheid en maatschappelijke ondernemingen gedeeld wordt, kent ook haar territoriale of geografische grenzen.

Wat moeten woningcorporaties dan doen? Welke taken of functies passen in het stelsel, en welke vallen daarbuiten? Criticasters van de woningcorporatie zullen blijven pleiten voor een versmalling van de taken van woningcorporaties.

Voorstanders van het corporatiestelsel pleiten voor verbreding; zij zien mogelijkheden om de corporatie in te zetten op nieuwe maatschappelijke vraagstukken. In verschillende adviezen over maatschappelijke dienstverlening, stedelijke vernieuwing en de verzorgingsstaat krijgen woningcorporaties een sleutelrol toebedeeld in een meer integrale benadering van stedelijke vernieuwing.<sup>24</sup>

Woningcorporaties bieden door hun woningbezit en aanwezigheid in de buurt een belangrijke sociale infrastructuur voor vraagstukken van maatschappelijke investeringen en het realiseren van sociale cohesie. Bovendien beschikken de woningcorporaties ook daadwerkelijk over het vermogen om investeringen te kunnen doen. Het is nog altijd omstreden hoever corporaties daadwerkelijk mogen gaan met grensoverstijgende vastgoedactiviteiten en andere vormen van maatschappelijke dienstverlening. Het BBSH biedt daar geen uitsluitel over.

Kern van de discussie is dat er oneindig veel manieren zijn om de kwaliteit van de woonomgeving te bevorderen. In die zin is er geen natuurlijke begrenzing aan wat corporaties op het vlak van maatschappelijk vastgoed, dienstverlening en stedelijke vernieuwing kunnen doen. De maatschappelijke investeringsagenda is niet alleen onverminderd groot, maar feitelijk ook onbegrensd.<sup>25</sup>

Vanuit het oogpunt van een duurzaam vermogensbeheer (de instandhouding van het 'revolving fund') is het echter belangrijk om de bestemming van het corporatievermogen te begrenzen. Een dergelijke begrenzing voorkomt moeizame onderhandelingen als gevolg van oneigenlijke verwachtingen van maatschappelijke belanghouders of de overheid over de bestemming van het corporatievermogen.

De functionele analyse uit paragraaf twee kan behulpzaam zijn in het nader begrenzen van het domein van corporaties; voor welke sociale risico's biedt de woningcorporatie een oplossing? In mijn optiek is het stelsel van woningcorporaties te beschouwen als een verzekeringsarrangement tegen de investeringsrisico's in de woningmarkt. Dat hoeft niet te leiden tot het 'product' huurwoning. Het idee van de bezitloze woningcorporatie past eveneens binnen dit domein. Daarnaast zouden woningcorporaties zich kunnen concentreren op maatschappelijk vastgoed: schoolgebouwen, zorginstel-

24 Zie bijvoorbeeld: Vrom Raad (2006) *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag. Zie ook: WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2005) *Vertrouwen in de Buurt*, Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*, Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press.

25 Zie ook: Taco Brandsen en Jan-Kees Helderma (2007) 'Wonen: ruimte voor sociale investeringen', in: E. Engelen, A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Jaarboek Beleid & Maatschappij 2006. Den Haag: Lemma.

lingen, jeugd- en gezincentra, wijkgebouwen; werkateliers. Wellicht is er een afbakening mogelijk waarin maatschappelijk vastgoed wordt gekoppeld aan diensten van algemeen belang.

### 3.3 Derde niveau: het politiek-sociologische fundament

Naast het nadenken over instrumenten en stelselafbakening dient de zoektocht ook op een meer politiek-sociologisch niveau te worden gevoerd. In mijn zoektocht heb ik veel inspiratie ontleend aan het werk van de Duitse politiek socioloog Wolfgang Streeck. In één van zijn mooiste essays problematiseert Streeck het klassieke spanningsveld tussen *status* en *contract*.<sup>26</sup> Kort gezegd komt het spanningsveld hier op neer. In vraagstukken van bestuur en beleid gaat het altijd om processen van coördinatie tussen publieke en private actoren. In die sociale interacties spelen twee regulerende mechanismen van afspraken en wederkerigheid een belangrijke rol.

Een contract tussen twee of meer actoren behelst een vrijwillig overeengestemde relatie van rechten en plichten tussen twee of meer actoren, waarbij beide partijen meerwaarde trachten te realiseren via de uitruil van goederen en diensten.

Status behelst een verzameling van rechten en plichten welke a priori aan actoren zijn opgelegd als gevolg van het behoren tot een sociale categorie. In de economie en het recht worden sociale interacties dikwijls via contract geregeld of voorgesteld. Zelfs een verzorgingsstaat wordt voorgesteld als een sociaal contract tussen burgers. In de sociologie en de politicologie worden sociale interacties overwegend vanuit statusverhoudingen bestudeerd. Denk aan de sociale status van een beroep of sociaal-economische klasse of aan de publieke status van de staat.

Aan de hand van het spanningsveld tussen status en contract laat Streeck zien hoe Angelsaksische politiek sociologen de ontwikkeling van corporatistische relaties en verbanden in continentaal Europa verkeerd interpreteren; namelijk vanuit een eenzijdige preoccupatie met het contract. Er is binnen dit Angelsaksische denken geen sociale statuscategorie voorhanden om organisaties tussen overheid, markt en gemeenschap te duiden. Streeck betoogt dat we de naoorlogse corporatistische verbanden in continentaal Europese landen alleen maar kunnen begrijpen wanneer we deze interpreteren als een vorm van een *industriële statusorde* welke zich kon ontwikkelen tussen overheid en markt in. Het is een zogenaamd secundaire of indirecte vorm van politiek en individueel burgerschap. Die industriële statusorde zorgde ervoor dat de tegenstellingen tussen overheid en markt en sociaal-economische klassenconflicten in corporatistische landen veel minder pregnant waren dan in landen waar zich dergelijke verbanden niet hadden kunnen ontwikkelen. Zo laat Streeck op overtuigende wijze zien hoe statusverhoudingen en contractrelaties elkaar kunnen aanvullen en hoe zich bovendien door de tijd heen nieuwe statusverhoudingen kunnen ontwikkelen.

In navolging van Streeck zouden we kunnen stellen dat woningcorporaties tot een *maatschappelijke statusorde* behoren. Waar contractuele relaties ondersteund worden door moderne statusverhoudingen ontstaat een rijk palet aan sociale relaties en institutionele mogelijkheden. In iedere sociale relatie schuilt een element van onzekerheid en de vraag is welk van de twee hierboven genoemde mechanismen die onzekerheid kan reduceren.

Zo kan bijvoorbeeld het klassieke economische probleem van incomplete contracten (door een gebrek aan informatie) via statusverhoudingen (en daarbij passend vertrouwen) worden overbrugd. Vertrouwen biedt dan een aanvullende garantie op kredietwaardigheid. De onzekerheid van het incomplete contract wordt als het ware gecompenseerd met zekerheid over statusposities.

Maar tussen contract en status kunnen ook spanningen bestaan. Wanneer wij alles via een contract hopen te regelen (zelfs als het incomplete contracten zijn) ondermijnen we wellicht belangrijke statusverhoudingen. In dat geval zouden we bijvoorbeeld zeggen dat de volkshuisvesting juridifi-

<sup>26</sup> Wolfgang Streeck (1992)  
*Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies.*  
London: Sage

ceert en economiseert. De Franse socioloog Émile Durkheim zou hierin een transformatie van organische solidariteit in mechanische solidariteit in zien.

Het essay van Streeck is zo mooi omdat het twee klassieke sociologische benaderingen van maatschappelijke verandering met elkaar confronteert. In de Durkheimiaanse benadering van de relatie tussen status en contract domineerde de angst voor vermarkting, verstatelijking en bovenal vervreemding. Wanneer contracten gaan domineren, sterven statusverhoudingen uit. Organische solidariteit transformeert dan in mechanische solidariteit, vervreemding is het gevolg.

In de Weberiaanse benadering domineert juist het vertrouwen dat samenlevingen in staat zijn om nieuwe statusordes en sociale categorieën te creëren. De analyse die Streeck in zijn essay toepast, is voor ongeveer tweederde Weberiaans, maar op het eind neemt zijn analyse een fascinerende Durkheimiaanse wending. Wanneer Streeck uiteindelijk zijn eigen 'Fin de Siècle' wil duiden, wordt hij aanzienlijk pessimistischer. Ten tijde van het schrijven van het artikel, in het midden van de neoliberale agenda van de jaren tachtig van de vorige eeuw, voorzag Streeck een hernieuwde en toenemende polarisatie tussen status en contract, ook in die landen waar zich in het verleden corporatistische verbanden hadden ontwikkeld. Streeck vervalt dan in een welhaast Durkheimiaanse somberheid en concludeert:

[ WOLFGANG STREECK ]

*"Modern industrial status which is so to speak particularized in a dualist environment loses its constitutive character of a right of citizenship, as well as its function as a mechanism of political redistribution, and turns into an individual right of private property. [...] However great the similarities may be, it is important not to lose sight of the difference between long-term contracts emerging from the market and politically generated status. Long-term agreements on the use of specialized resources under private governance do not constitute a foundation for citizenship. [...] what looks here like status is not based on citizenship but on property rights, and is therefore not only not transferable and generalizable through collective action, but also unusable as a motor for redistributions and redistributive justice."*<sup>27</sup>

Klampen we ons vast aan het Weberiaanse optimisme of vervallen we in een Durkheimiaanse somberheid? Het zijn feitelijk twee uitsluitende posities, maar de wending in het verhaal van Streeck is nu juist zo mooi omdat ze zo menselijk is. Er staat immers veel op het spel en de angst het waardevolle te verliezen is dan al snel groter dan het vertrouwen dat er iets nieuws en goeds voor in de plaats komt.

Het is mijn overtuiging dat de zoektocht naar het eigensoortige karakter van een maatschappelijke onderneming, een zoektocht is naar een nieuwe maatschappelijke statusorde. In het vacuüm dat tijdens de jaren tachtig is ontstaan en dat zich na de brutering heeft geopenbaard, hebben contracten het wellicht tijdelijk overgenomen. Er wordt in de volkshuisvesting veel waarde gehecht aan afdwingbare prestatiecontracten en nationale convenanten of akkoorden. Waarschijnlijk is het ook zo dat de verhouding tussen status en contract door een veranderende beleidsomgeving en een veranderende bestuurlijke relatie tussen overheid en woningcorporaties, wezenlijk is veranderd. Een groter accent op het contract ligt voor de hand.

Ik denk ook dat we moeten zoeken naar nieuwe instrumenten die passen bij de nieuwe verhoudingen. Maar maatschappelijk ondernemerschap mag geen leeg waarderationeel ontwerp blijven. Een aparte rechtspersoon in het Burgerlijk Wetboek kan daarbij ondersteunend zijn, maar de procedurele rationaliteit die daarmee wordt gewaarborgd, biedt evenmin directe toegang tot waarderationaliteit. Een te groot accent op doelrationaliteit en procedurele rationaliteit, vastgelegd in contracten en Wetboeken, is letterlijk *waardeloos*.

<sup>27</sup> Ibid: 70-1.



## hoofdstuk 4

# Conclusies: waardevol ondernemen

Het brengt mij tot het motto dat ik boven dit essay heb geplaatst. Het is de open vraag die Amerikaanse filosoof Hilary Putnam stelt in zijn essay over Pragmatisme als filosofische stroming. De open vraag die ook voor woningcorporaties relevant is luidt: *“Kan een verlichte samenleving een ondermijnend moreel scepticisme vermijden, zonder terug te vallen in een autoritair stelsel?”* Waaraan ontleen wij het vertrouwen dat woningcorporaties waardevolle instituties zijn? Ik kom terug op de twee vormen van legitimiteit die ik hierboven heb beschreven.

Als gezegd, *inputlegitimiteit* verwijst naar de democratische processen waarin wij met elkaar vaststellen welke risico's wij als sociale risico's wensen te zien. Welke doelen achten wij met ons allen waardevol om gerealiseerd te worden? Welke problemen verdienen prioriteit op de maatschappelijke en politieke agenda? Het gaat er uiteindelijk ook om dat die maatschappelijke problemen op een effectieve (en efficiënte) manier worden opgelost.

*Outputlegitimiteit* verwijst naar de mate waarin een overheid of daaraan gelieerde organisaties als woningcorporaties in staat zijn tot het oplossen van die maatschappelijke problemen. In de huidige discussie over de maatschappelijke verankering van woningcorporaties worden deze twee vormen van democratische legitimiteit mijns inziens te veel met elkaar verward. Een groter accent op outputlegitimiteit relateert het belang van allerlei raden van belanghouders en andere quasi-democratische organen waarin zeggenschap met invloed wordt verward en deliberatie met onderhandelen. Een institutionele orde van maatschappelijke verbanden kan nu eenmaal niet aan dezelfde eisen voldoen als de representatieve democratie. Woningcorporaties worden uiteindelijk afgerekend op het maatschappelijk rendement dat zij weten te creëren. Zij verdienen hun legitimiteit met het oplossen van kwesties die wij met elkaar als problematisch ervaren. Ze moeten vooral de goede dingen doen.

Maar wie bepalen wat de goede dingen zijn? Voor een deel ligt dat vast in regels. Het 'gebied' van de volkshuisvesting zoals dat in het BBSH wordt omschreven, kunnen we relateren aan inputlegitimiteit. Ik blijf dat een zinvolle afbakening en begrenzing vinden, maar er valt uiteraard over uitbreiding van het gebied te praten. Ik zou daarbij pleiten voor een afbakening op maatschappelijk vastgoed. De prestatie- of verantwoordingsvelden van het BBSH kunnen vervolgens worden gerelateerd aan de outputlegitimiteit. De normeringsruimte die het BBSH hier biedt, blijft bestaan. De verschuiving van inputlegitimiteit naar outputlegitimiteit versterkt juist het belang van kwalitatief goed en transparant toezicht op de woningcorporatie en van meervoudige verantwoording door woningcorporaties.

Biedt het stelsel een garantie op maatschappelijk rendement? Nee, maar regels en contracten alleen kunnen die garantie niet bieden. Het is met maatschappelijke ondernemingen niet anders dan met gewone ondernemingen, of verenigingen, of overheden; er zijn goede en minder goede maatschappelijke ondernemers.

We moeten mijns inziens af van de discussie dat woningcorporaties maatschappelijke ondernemingen moeten worden. Ze zijn het al! Alleen zijn sommige corporatiebestuurders betere maatschappelijke ondernemers dan anderen. Eenvoudigweg omdat ze binnen de regels van behoorlijk bestuur meer maatschappelijk rendement weten te creëren.

Goede maatschappelijke ondernemers zijn ondernemers zoals Schumpeter ze voor ogen had: ondernemen is de beperking productief maken. Soms op veel inventievere wijze dan dat regels kunnen voorschrijven. Een voorzitter van de Raad van Bestuur die via een wekelijkse weblog verantwoording aflegt, handelt in de geest van de regels van een governancecode. Een voorzitter van de Raad van Bestuur die keer op keer het publieke debat opzoekt, omdat hij van mening is dat corporaties niet moeten bijdragen aan 'huurdersreservaten' maar burgers/bewoners juist moeten activeren, doet dat ook. Er zijn gelukkig meer voorbeelden van bestuurders van woningcorporaties die zich maatschappelijk ondernemend én besturend opstellen. Ze weten de beperkingen die de regels en het stelsel aan hen opleggen op creatieve wijze productief te maken.

De maatschappelijke ondernemer lijkt in die zin op de visionaire politiek leider die Weber nodig achtte om aan de ijzeren kooi van de bureaucratie te kunnen ontsnappen. Woningcorporaties en de mensen die daarbinnen werken, beschikken, bestemmen en besturen (over) maatschappelijk bestemd vermogen. Ze delen waarden toe. Uiteraard moeten zij zich informeren over welke maatschappelijke problemen prioriteit verdienen. Daarnaast hebben woningcorporaties op hun beurt ook een functie in de inputlegitimititeit van onze democratische rechtsstaat. Zij hebben een agenderende en politiserende taak over kwesties op het gebied van het wonen die wij met elkaar als problematisch (zouden moeten) ervaren. Als belangenbehartigers van een categoriaal goed – wonen – hebben maatschappelijke ondernemers of bestuurders ook een politieke en betoverende functie. Ze moeten van zich laten horen in het publiek debat (inputlegitimititeit), en ze moeten het laten zien (outputlegitimititeit); bijvoorbeeld met 'prachtwijken'.

Wanneer het lukt om de institutionele orde van woningcorporaties te behouden en zelfs te versterken, dan biedt zij een veel groter repertoire aan mogelijke beleidsreacties op maatschappelijke vraagstukken. Het is dus een fragiele maar waardevolle constellatie die staat of valt met de robuustheid van haar institutionele structuur en haar verankering in de drie andere institutionele ordes. De markt disciplineert haar in doelmatigheid en daagt uit tot innovatie. De gemeenschap informeert haar over haar maatschappelijke agenda. En de overheid bewaakt deze maatschappelijke agenda in procedurele en inhoudelijke zin. Een dergelijk complexe en samengestelde institutionele configuratie is een collectief goed van zichzelf.

Door haar aanwezigheid kan een sterke staat op de achtergrond blijven omdat anderen dezelfde problemen veel beter kunnen oplossen. Een zwakke staat (waar deze maatschappelijke verbanden ontbreken) zou echter al lang tot ingrijpen en interventies gedwongen zou zijn, met alle nadelen van dien. Woningcorporaties bieden door hun kapitale vermogens en institutionele ontwerp een unieke 'infrastructuur' voor nieuwe vraagstukken van sociale bescherming én sociale investering.<sup>28</sup> Dat is een kostbaar collectief goed.

28 Kalma, P. (2005) 'Het armoedige jargon van de markt.' In: S&D, nummer 7/8: 46-59.



**Corporaties, het zijn eigenaardige organisaties.** Maar die eigenaardigheid roept voortdurend vragen en twijfels op. Want hoe eigenaardig kun je zijn om (h)erkend, vertrouwd en gewaardeerd te worden? Om wie je bent, waar je voor staat, van wie je bent en om wat je betekent? De SEV organiseert de zoektocht naar het wezen van de corporatie. We dagen dromers, denkers en denkende doeners uit de corporatie in hoofd, hart en ziel te karakteriseren. Corporaties, belanghebbenden en beleidsmakers te inspireren om de eigenaardigheid van corporaties scherp te duiden en vervolgens vorm en inhoud te geven. Schrijf een essay waarmee u het geheim van de corporatie blootlegt, het wezen van de corporatie tot in de diepste kern raakt. Als u daarin slaagt publiceren wij uw essay in onze SEV-Essayreeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig'.

**Jan-Kees Helderman** is als universitair docent verbonden aan de opleiding bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij schreef samen met Taco Brandsen de verkenning Volkshuisvesting voor het WRR rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (2004). Hij hoopt op 11 oktober 2007 te promoveren aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift 'Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care'. In zijn essay 'De corporatie: tussen status en contract' plaatst hij corporaties naast de overheid, markt en gemeenschap, binnen een vierde orde, die van maatschappelijke verbanden. Corporaties vormen namelijk het resultaat van een intelligent ontwerp én evolutionair proces van institutionele ontwikkeling. Zij zijn anno 2007 een uniek en waardevol arrangement voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Juist waar 'dilemma's van collectieve actie' aan de orde zijn. En die zijn er in de volkshuisvesting zeker, ook in onze tijd.



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**VERNIEUW(D)  
MAATSCHAPPELIJK  
ONDERNEMERSCHAP**

**SEV**



INNOVATIE IN WONEN