

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/2066/68957>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-17 and may be subject to change.

Hoofdstuk 5 Wat gaan we doen met de corporaties?

Annet Bertram & Jan-Kees Helderman*

5.1 Inleiding

Marc Chavannes schreef onlangs een essay voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onder de welluidende titel: “Achter de voordeur, onder het bed; De dwaalleer van de etatistische vermarkting.” Uiteraard ging dit essay ook over de corporatiesector. In zijn ogen is de verzelfstandiging van deze sector het voorbeeld van een doorgeschoten vermarkting. “Niemand heeft me nog ervan kunnen overtuigen dat de privatisering van de woningcorporaties nuttig en nodig was. Zij behartigen bij uitstek taken die wij in dit land publiek achten. (...) Maar als je hecht aan de sociale opdracht van die corporaties dan is het weinig voor de hand liggend hen met vennootschapsbelasting van je te vervreemden, terwijl je de sociale duimschroeven nog wat aandraait” (Chavannes, 2008). Marc Chavannes vat hiermee een discussie samen van de afgelopen 15 jaar. Sinds de verzelfstandiging is het beleid verschillende kanten opgeschoten: van stappen op weg naar een verdergaande privatisering tot en met pogingen om het tij te keren en de corporaties weer terug te brengen naar hun kerntaken tot en met het in hemelsnaam dan maar financieel afkomen van de corporaties. Één ding is zeker: niemand is tevreden, niemand heeft de discussie tot een goed einde weten te brengen, maar ook: niemand betwist de cruciale rol van de sector. En daar zit hem nu net de kneep. Vandaar de vraag: *Wat gaan we doen met de corporaties?*

Hierna volgt allereerst een korte schets van de debatten vanaf staatssecretaris Heerma tot aan minister Winsemius. Dan wordt een blik op de woningmarktdiscussie geworpen. De prangende vraag hierbij is of deze blik ons kan helpen bij de vraag wat we met de corporaties gaan doen. Vervolgens trachten we de corporatiesector bestuurskundig te duiden en besteden we aandacht aan verschillende besturingsarrangementen. Er wordt verder aandacht besteed aan de vraag wie de baas is over het vermogen van de corporaties. Daarna volgt een kijkje in de keuken bij de krachtwijken discussie. Ook hier is de vraag hoe de corporatiesector zich heeft geweed en nog belangrijker of er aanknopingspunten in zitten die een

* Gemeentesecretaris van Den Haag. Tot mei 2007 was zij Directeur Generaal Wonen van het Ministerie van VROM. Zij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven. Jan-Kees Helderman is universitair docent vergelijkende bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met dank aan het meedenken van een aantal deskundigen uit de volkshuisvesting.

nieuw licht op de prangende vraag van dit betoog kunnen werpen. En tenslotte volgt een voorstel voor een agenda en route en keren we weer terug bij het betoog van Marc Chavannes.

5.2 Van Heerma tot Winsemius: de politiek-bestuurlijke zoektocht

In corporatieland is er een staatssecretaris die inmiddels door vriend en vijand wordt bewonderd: Enneüs Heerma. Staatssecretaris aan het begin van de jaren 90. Hij wordt geroemd om zijn visie, bestuurlijke daadkracht en om het zaken-doen. In 1987 volgde hij Gerrit Brokx op en zorgde hij ervoor dat de volkshuisvesting na de bouwenquête weer op orde kwam. Hij bracht een geheel nieuwe lijn aan in de relatie tussen de overheid en de corporatiesector. Zijn stelling was als rechtgeaarde antirevolutionair dat de corporaties meer “soeverein in eigen kring” moesten worden. Het is met meer ambtelijke termen toentertijd ingekleed maar het kwam toch zeer aardig in de buurt. De overheid diende meer op afstand te komen en vooral als toezichthouder van de sector op te treden. Dit resulteerde uiteindelijk in één van de grootste financiële transacties van de rijksoverheid. Een deal van 35 miljard gulden! Een deal die zowel het Rijk in financieel opzicht maar ook de corporaties meer dan goed uitkwam. Velen werden er niet bepaald slechter van. De beroemde bruteringsoperatie -het simpelweg wegstrepen van alle openstaande subsidies tegen openstaande leningen met als oogmerk “geen subsidies meer naar de corporaties”-ziet menig corporatiedirecteur nog steeds als de glorietijd van de zakelijke en respectvolle relatie tussen het Rijk en de corporatiesector. Sommigen zullen hier zelfs met weemoed aan terugdenken.

Tegelijk noemen velen in de corporatiesector ook de korte periode van Pieter Winsemius als demissionair minister van VROM in 2006/2007. Winsemius had kort daarvoor als kroonlid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport “Vertrouwen in de buurt” afgerond waarin de WRR een hoofdrol gunde aan de woningcorporaties. Zijn appèl op de corporatiedirecteuren om een “Antwoord aan de samenleving” te geven, deed het Aedescongres in 2006 letterlijk vibreren. Na jaren van verwijten en dito aanklachten over het onbehoorlijk presteren, de hoge salarissen en het stevige vastgoedgehalte van de branche, was er behoefte aan een positieve op inhoud gebaseerde boodschap. Maar waar bleven de maatschappelijke resultaten? De sector wankelde door een gebrek aan politiek en maatschappelijk vertrouwen. Winsemius riep de zaal op om uit de stoelen te komen met een nog nooit eerder vertoond bod. Zijn betoog was kort en goed: de noden van de samenleving en die van de oude stadswijken in het bijzonder zijn groot, de corporatiesector is professioneel, zit midden in de wijken en heeft de beschikking over een enorm kapitaal. Bovendien voegde hij er dreigend aan toe: als jullie niet zelf over de brug komen dan wordt de sector geNS't. De zaal vol corporatiebestuurders begreep dondersgoed wat hij daarmee bedoelde. Binnen drie maanden beviel de sector van een Aanbod

dat zijn weerga niet kende: om te beginnen 2 x 600 miljoen euro dat breed ingezet kon worden in de oude stadswijken. De voorwaarde was dat het nieuwe kabinet met de sector verder zou praten over huurbeleid en de toekomst van de sector. Meer dan 80% van de leden stemde voor.

Deze twee momenten zijn historische momenten die in elkaars verlengde liggen. Maar de politiek-bestuurlijke zoektocht van het eerste moment naar het tweede moment was niet eenvoudig en zeker niet rechtlijnig. In de periode na Heerma is duidelijk aangekoerst op een verdere verzelfstandiging. Bestuurlijk was men dik tevreden met een sector die zichzelf goed kon bedruipen. Totdat Adri Duivesteijn in de Tweede Kamer bij staatssecretaris Tommel de noodklok luidde over een Limburgse corporatie (WBL) die op omvallen stond. Het werd een zo heftig debat dat zelfs de positie van de staatssecretaris onder enorme druk kwam te staan. Dit luidde de eerste twijfel in over de verzelfstandiging van woningcorporaties. Hoeveel zicht had de overheid eigenlijk nog op de corporatiesector en hoeveel ruimte had de overheid nog om in te kunnen grijpen als het erop aankwam? Vooralsnog bleef een meerderheid van de Kamer de verzelfstandigingslijn steunen. Wel werd het toezicht op de corporatiesector steviger belegd.

Na het tijdperk Tommel volgde het tijdperk van staatssecretaris Remkes. Een warm aanhanger van de paarse gedachte. Tussen deze staatssecretaris en Adri Duivesteijn groeide na een stevige knokpartij over het huurbeleid een hecht bondgenootschap. De scepsis over het maatschappelijk middenveld was groot. Dit paste uiteraard volledig binnen het "paarse" gedachtengoed. De macht van het middenveld moest door toezicht maar ook door private partijen in de tang gehouden worden, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van het particulier opdrachtgeverschap. Door de woonconsument meer zeggenschap te geven zouden de monopolies van de corporaties doorbroken kunnen worden.

Na de paarse episode volgden de kabinetten elkaar in een rap tempo op. Minister Kamp trad aan, na een jaar opgevolgd door Sybilla Dekker. In deze periode werd de lijn van het particulier opdrachtgeverschap niet geheel en al verlaten, maar deze discussie voerde niet zozeer de boventoon meer. De discussie werd hoe langer hoe feller over het in de greep houden van de sector via het toezicht, het afromen van de financiële middelen en het aanpakken van de salarissen. De minister installeerde daarom de Commissie De Boer die met aanbevelingen kwam over de bestuurlijke verhoudingen. Opvallend was de aanbeveling om het werkkterrein van de corporaties op te rekken naar het maatschappelijk vastgoed. Het debat dat de nieuwe minister voorts startte over een vorm van liberalisering van het huurbeleid, versterkte de discussie nog eens. Het was symptomatisch voor het groeiend wantrouwen richting de almaar rijker wordende sector. Dit zou zich later ook vertalen in het verkiezingsprogramma van alle grote partijen: afromen, de een wat meer, de ander minder maar er moest geld uit de sector komen.

Kortom, een groeiend wantrouwen naast een toenemende wrevel over de gevoelde onmacht om de sector aan te pakken.

De geledingen sloten zich voor even toen eurocommissaris Kroes van Mededingingsbeleid in 2005 liet weten dat de organisatie van de sector niet Europa-proof

zou zijn. De boodschap vanuit de Tweede Kamer en corporatieland was van een schone eenvoud: handen af van ons corporatiebestel!

Sybilla Dekker moest aftreden vanwege de Schipholramp in 2006. De Kamer kwam daarom niet meer tot afhandeling van het rapport van de commissie de Boer. Met de tijdelijke komst van Pieter Winsemius naar het Ministerie kon een doorbraak in de impasse worden geforceerd. In de vijf maanden van zijn ministerschap sprak hij minder over toezichtrelaties en de bestuurlijke verhouding tussen de sector en de overheid. Hij sprak corporaties niet op het metaniveau van de onderlinge verhoudingen aan, maar rechtstreeks op het uitblijven van afdoende resultaten, en de maatschappelijk onverantwoorde achterstanden in de oude stadswijken. Het leidde tot een discussie over de kerntaken van de corporatiewereld. Waar mogen de corporaties op aangesproken worden. Een debat dat niet primair over het geld en de verantwoording ging, maar over de breedte van het takenpakket. Vanuit de urgentie van de situatie in de wijken werd de vraag steeds prangender of de corporaties nog steeds “slechts” in het belang van de volkshuisvesting actief konden zijn of dat het tijd werd voor een ingrijpende verandering: de breedte van het onderwijs, welzijn, sport en cultuur werden aan de agenda toegevoegd. We komen daar straks op terug. Maar voordat we ingaan op deze agenda en investeringsopgave, moeten we eerst ingaan op twee belangrijke omgevingen van de corporaties: de woningmarkt en de politiek-bestuurlijke omgeving.

5.3 De woningmarkt op slot

Politiek en bestuurlijk gezien woedt er al geruime tijd een discussie over de plek van de corporaties in het beleidssysteem van de volkshuisvesting. In de tijd van Sybilla Dekker kwam deze discussie samen met het debat over het functioneren van de woningmarkt. Een ideologische maar ook een meer feitelijke discussie. Één van de kernvragen was of de woningmarkt echt op slot zat. En twee: wat er precies met de corporaties zou gaan gebeuren, en uiteraard in het bijzonder met hun maatschappelijk kapitaal, als de richting van liberalisering zou worden ingeslagen.

Het gaat niet goed met woningmarkt. Dit is de boodschap uit diverse rapporten die recent over de woningmarkt zijn verschenen. Onderzoekers werpen opnieuw de vraag op of een vrijere markt geen uitkomst kan bieden. 95% van de huurwoningmarkt is tenslotte gereguleerd. Het beruchte H-woord heeft als taboe inmiddels betrekking op zowel de hypotheekrenteaftrek als de huurprijsregulering. Wat dit dossier zo complex maakt is dat vrijwel iedereen ontevreden is over de werking van de woningmarkt. Maar zelden is het zo dat men bestuurlijk en het huurbeleid en de hypotheekrenteaftrek problematisch vindt. Daarom past het een aantal meer feitelijke vragen te stellen, zoals: Is er iets mis met de werking van onze woningmarkt of hebben we vooral met een groot financieel macroprobleem te maken? Als er al ingegrepen zou moeten worden om welke mix aan

maatregelen zou het dan gaan? En tot slot, differentiëren de maatregelen nog naar het effect op de corporatiesector? Een aantal observaties om de gedachten te bepalen.

De woningnood die in het verleden volksvijand nummer één werd genoemd moet preciezer worden beschouwd. Er zijn zeker tekorten in de grote steden maar tegelijk is het ook waar dat dit wel altijd zo zal blijven omdat het zeer aantrekkelijke woonlocaties zijn. Bovendien is de bestuurlijke inzet er één van groei. Zonder groei blijft de ontwikkeling van de grote steden achter en kan er minder op nieuwe trends worden ingezet. In alle landen van de wereld zie je een voortdurende groei van de grote stedelijke agglomeraties en in Nederland blijft dat de Randstad. Elders is die druk veel minder en in Zuid-Limburg en het Noorden van het land is reeds sprake van krimp. Kortom, er is niet een woningmarkt met eenduidige kenmerken. De woningmarkt is een regionale markt bij uitstek.

Stel nu dat in de huurwoningmarkt vrije marktwerking volledig wordt doorgevoerd. Zijn wij dan bereid om de consequenties te aanvaarden. Vrije marktwerking houdt tenslotte in dat er vraaguitval optreedt als de prijzen stijgen. Dus als de huren flink stijgen gaan mensen kiezen voor alternatieven voor een zelfstandige woning. Dan blijven bijvoorbeeld studenten en jongeren langer thuis wonen, gaan mensen vakantiehuisjes en caravans permanent bewonen en meer van dergelijke verschijnselen. Zover doorgevoerd is het draagvlak waarschijnlijk gering. Maar ook beperktere ingrepen roepen flink veel discussie op. We kennen al jarenlang een regulering die sterk lijkt op het varen tussen de Scylla van voldoende betaalbare huurwoningen en de Charibdis van het beschikbaar stellen van subsidie zonder dat dit uit de hand mag lopen. Immers, als aan de onderkant van de markt vraaguitval voortdurend voorkomen wordt door subsidie heeft dat een sterk prijsopdrijvend effect en dat zou weer leiden tot meer huurtoeslag. Dat hebben we in Nederland in de huurmarkt 'opgelost' door huurprijsregulering voor meer dan 95% van de huurwoningen. Het huidige kabinet had bij haar aantreden geen behoefte om hieraan te morrelen. De jaarlijkse huurverhoging werd op het inflatiepercentage vastgezet. De zorg voor al te grote effecten voor huurders leidt tot op heden tot het instandhouden van het stelsel.

Stel dat de hypotheekrenteaftrek wordt aangepakt, zijn er dan partijen op de woningmarkt die hier baat bij hebben? De eigenaar-bewoners - zo'n vier miljoen huishoudens - zien de waarde van hun woning niet graag dalen. De corporaties trouwens ook niet omdat ze bij de vigerende prijzen jaarlijks zo'n anderhalf miljard euro verdienen aan verkoop van circa 1 % van hun bezit. De waarde van de grond is veelal gekoppeld aan de waarde van de woningen die er op gebouwd worden. Daarom hebben ook gemeenten geen belang bij waardedaling van koopwoningen. En bouwers ook niet. Starters in de grotere steden hebben er evident wel belang bij. Zij zijn de nieuwkomers en moeten opboksen tegen de bestaande belangen. Hierbij geldt de restrictie dat vooral in de gebieden met een grote druk op de woningmarkt de spanning uiteraard meer toeneemt dan in meer ontspannen gebieden. Net als bij het huurdebat is de boodschap uit het coalitieakkoord over de hypotheekrenteaftrek duidelijk geweest. De nadelen van wijziging wegen niet op tegen eventuele voordelen. Het stelsel blijft in stand.

Per saldo lijkt het erop dat de woningmarkt vooral problemen kent in de gespannen gebieden: daar waar de vraag het aanbod verre overtreft. Dus kan de vraag gesteld worden waarom toch elke keer weer de knuppel in het hoenderhoek wordt gegooid. Er is één reden die juist voor ons corporatiedebat uiterst relevant is. Het is alles bij elkaar genomen een erg duur systeem. De kosten voor de aftrek van de hypotheekrente bedragen jaarlijks zo'n € 11 miljard aan gemeenschapsgeld. De huurtoeslag kost ongeveer € 2,5 miljard. Vandaar dat er toch regelmatig indringende vragen worden gesteld over de doelmatigheid en er een roep is om liberalisering voorzichtig door te voeren, in welke vorm dan ook. Is er een uitweg uit deze politieke impasse?

Stel dat er een commissie zou komen die een cocktail voorschrijft van het behoedzaam matigen van de hypotheekrente-aftrek in combinatie met een voorzichtige liberalisering daar waar dat gelet op de woningmarktsituatie verantwoord is. Stel dat deze cocktail gericht is op een gematigder prijsontwikkeling in de koopsector zodat het prijsniveau wat meer in de buurt kan komen van de huursector. Dan staat één uitkomst als een paal boven water: de corporaties zullen er op zijn minst neutraal uit te voorschijn komen; in zeer aantrekkelijke gebieden zullen ze financieel blijven groeien. Dat betekent dat de discussie over de woningmarkt hoe dan ook de noodzaak onderstreept om de discussie over de koers en daarmee over de inzet van het maatschappelijk kapitaal snel te voeren. Immers, zowel voor- als tegenstanders van ingrepen in de woningmarkt hebben één dilemma gezamenlijk te pakken. Ze kijken met argusogen naar het wassende maatschappelijk kapitaal. Er zijn twee actuele dossiers die ons in het debat verder kunnen helpen. Allereerst het dossier over de juridische positie van het vermogen. Met het verzoek van corporatie De Veste om uit te mogen treden, is dit dossier in een beslissende fase gekomen. In die beslissende fase is het noodzakelijk om de corporatiesector nog eens bestuurskundig te duiden. Tot wat voor een type besturingsarrangement behoort zij eigenlijk en wat betekent dit voor de relaties tussen de overheid en de corporaties? Daarnaast het dossier van de krachtwijken. Levert dit dossier nieuwe inzichten op over de hersenkraker: *Wat gaan we doen met de corporaties?*

5.4 De corporatiesector bestuurskundig geduid¹

Besturingsarrangement tussen de overheid en maatschappelijke (of private) actoren laten zich 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 verantwoordelijkheid 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

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Helderman (2007a, 2007b).

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 5.1 met daarin vier verschillende besturingsarrangementen.

Figuur 5.1 Ideaaltypische institutionele ordes en coördinatiemechanismen

| | | <i>Mate van zelfregulering maatschappelijke actoren</i> | |
|--|---|--|--|
| | | - | + |
| <i>Mate van overheidsinterventie en regulering</i> | + | Overheid / staat (hiërarchische aansturing / regulering) | Maatschappelijke verbanden (onderhandelde overeenstemming) |
| | - | Markt (concurrentie & contract) | Gemeenschap (spontane solidariteit) |

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 gedragsafstemming (zelfregulering). Dit zijn de drie hoofdtypen van moderne samenlevingen. Het zijn eenduidige institutionele ordes. 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 rechtvaardige 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 contraderende institutionele ordes – met elkaar kunnen verenigen.

Daarmee komen we op 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. Een institutionele orde van maatschappelijke verbanden ontstaat in 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.

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. In een dergelijke 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.

Binnen de Nederlandse volkshuisvesting komen we alle vier de hierboven onderscheiden 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. De hypotheekverstrekking en de hypotheekgarantie die juist in de woningmarktdiscussie zo'n prominente rol vervullen, zijn hier exponenten van. 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. Zo kunnen de woningcorporaties beschikken over het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat het mogelijk maakt om vermogens en risico's te delen. Het Centraal Fonds is in het leven geroepen om toezicht namens de minister op de sector te houden en kan daarmee individuele corporaties behoeden voor onverantwoorde risico's. Arrangementen die op hun beurt weer alleen maar tot stand konden komen onder aandrang of soms zelfs dwang van de overheid.

Hoewel een bestuurlijk arrangement van maatschappelijke verbanden (maatschappelijke ondernemers) 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. Verstatelijking treedt op wanneer de overheid te dwingend aanwezig is. In feite evolueert een maatschappelijke orde dan tot een etatistische 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 periode een einde, maar in de jaren zeventig van de twintigste eeuw had de Dynamische Kostprijsmethode feitelijk een zelfde 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 brutering 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.

5.5 Wie is de baas over het vermogen van de corporaties?

Het bestuursarrangement tussen de overheid en de woningcorporaties is op drift geraakt. Hierbij is de discussie over het maatschappelijk kapitaal een overheersende. Denk alleen al aan de verkiezingsprogramma's van de grote partijen. Regelmatig woedt de discussie over de omvang van het maatschappelijk kapitaal en wie er nu eigenlijk over gaat.

Relatief gezien heeft Nederland de grootste sociale huursector. Het relatieve aandeel in Nederland bedraagt ca 33%. In Denemarken is dat 19% en in Frankrijk 18%. In 2006 becijferde het CFV dat de totale waarde op basis van de woongelegenheden volgens de bedrijfswaardeberekening 106 mld bedroeg; volgens de WOZ-waarde berekening ging het zelfs om 325 mld (CFV, 2006). Kortom, het gaat in Nederland ergens over. Daarmee is de Nederlandse situatie niet

vergelijkbaar met welk ander Europees land ook. Het gaat om zo'n sterke positie en zo'n groot vermogen dat de Europese commissie zich al langer afvraagt of dit allemaal wel door de beugel kan. Het gaat inderdaad om een financieel krachtige sector. Corporaties zijn niet voor niets in staat om geheel zelfstandig investeringen in nieuwbouw, wijken, stedelijke vernieuwing en leefbaarheid te plegen. Maar het vermogen waar we over spreken zit in de woningen en verder onroerend goed van de corporaties. Dit relativeert ook het idee van afromen. Er is geen pakhuis waar Dagobert Ducks vanuit de woningcorporaties op hun geld zitten. Het is vooral het onroerend goed dat een fikse waarde vertegenwoordigt.

Al vele malen is in de Kamer gediscussieerd over het vermogen van de corporaties. De bestuurlijke en politieke opvattingen lopen daarbij sterk uiteen. Variërend van de stelling dat het vermogen van iedereen is, tot de stelling dat de brutering voor zelfstandige ondernemingen heeft gezorgd die hun eigen broek moeten ophouden. Juridisch gezien ligt het complexer. Het vermogen van de corporaties heet beklemd vermogen. Het vermogen moet aangewend worden in het belang van de volkshuisvesting. Artikel 70 van de Woningwet is in alle discussies leidend geweest. Dit beroemde artikel bepaalt dat corporaties uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Nu is in het belang van de volkshuisvesting op zich een rekbaar begrip. Dat neemt niet weg dat helder is dat corporaties niet zomaar hun gang kunnen gaan. Er is toetsing mogelijk en noodzakelijk. Naast artikel 70 van de Woningwet zijn er nadere regels in het Besluit Beheer Sociale Huursector gegeven. De voornaamste daarvan regelt de bestemming van het vermogen. Artikel 21 regelt dat de toegelaten instelling de middelen die zij niet dient aan te houden om haar voortbestaan te waarborgen, inzet ten behoeve van de volkshuisvesting. Artikel 22 voegt hieraan toe: "de toegelaten instelling bestemt batige saldi uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting".

De situatie is daarom als volgt samen te vatten. De woningcorporatie heeft de beschikking over maatschappelijk kapitaal. De Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector regelen de bestemming. De bestemming is luid en duidelijk de volkshuisvesting. Dat betekent dat een corporatie niet onbeperkt naar eigen goeddunken het vermogen kan aanwenden.

De wetgeving maakt het daarom nodig dat toezicht wordt uitgeoefend. Daarbij past één kanttekening. De bestemming "volkshuisvesting" is geenszins een statisch begrip. In de loop van de tijd is bijvoorbeeld het thema leefbaarheid als prestatieveld aan het BBSH toegevoegd. Daarmee kreeg de corporatie een ruimer mandaat. Dit mandaat wordt door de intern- en extern toezichthouder getoetst. De externe toezichthouder is het Rijk, waarbij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) als de toezichthouder van de Minister optreedt. De intern toezichthouder is veelal georganiseerd in de Raad van Toezicht. Soms zijn het sterke organen die de corporatie waar nodig kunnen terugfluiten. Vaak komt het echter voor dat de Raad te weinig daadkracht aan de dag legt of kan leggen (Hooge en Helderman, 2007). Alles bij elkaar genomen heeft de corporatie een ruim mandaat maar wel binnen de grenzen van de volkshuisvesting. Het dossier krachtwijken moet ons meer idee kunnen geven hoe de rol van de corporaties

zich zou kunnen ontwikkelen en daarmee ook hoe het maatschappelijk kapitaal kan worden aangewend.

5.6 Van stelsel naar praktijk: de corporaties en de krachtwijken

Pieter Winsemius had als minister in 2007 de corporaties opgeroepen om met een bod aan de samenleving te komen. Dat bod dat kwam er, nog net op de valreep voor het aantreden van het nieuwe kabinet. Het was zoals eerder gememo-reerd een historisch moment. Een bod van 2x 600 mln om te beginnen, breed in te zetten in de oude stadswijken. Met het nieuwe kabinet trad er een nieuwe peri-ode aan. De 40 krachtwijken van Minister Vogelaar beklemtonen nog eens de noodzaak om er tegenaan te gaan. Tegelijk kwam de discussie toch in een lastig vaarwater. De partijen hadden in hun verkiezingsprogramma's immers stevig ingezet op afroming. De keus was helder; gebruiken wij het in de volkshuisves-ting opgebouwde vermogen voor andere sectoren of doeleinden (bijvoorbeeld een algemene lastenverlichting) en putten we de sector uit, of zetten we het in voor maatschappelijke doeleinden (binnen of buiten de volkshuisvesting).

Uiteindelijk was de invoering van de vennootschapsbelasting daarvan het ge-volg. Daarnaast werd de corporaties met klem verzocht in de eigen wijken te investeren en/of bij ontstentenis van een krachtwijk in hun eigen werkgebied over de brug te komen ten faveure van corporaties die wel bezit in een krach-twijk hadden. De corporatiewereld kwam zo voor een dilemma te staan: directeuren wilden wel investeringen van collega's ondersteunen, maar beslist niet in de vorm van een schenking, en ze wilden op zich wel praten over extra taken maar niet met een overheid die bij monde van staatssecretaris De Jager de corporaties als "gewone ondernemingen" neerzette. Binnen deze context moesten de lokale partijen het afgelopen jaar met elkaar aan de slag. De verhoudingen waren op zijn zachtst gezegd onder druk komen te staan.

In eerste instantie leek het debat op rijksniveau tussen het departement en Aedes de lokale discussie te vertragen. Wethouders en corporaties vroegen zich af of het zin had om überhaupt een discussie over investeringen aan te gaan als nog volstrekt onduidelijk was of de rijksdiscussie tot een goed einde zou worden ge-bracht. De invoering van de vennootschapsbelasting leidde tot een vertraging in de afspraken. Waarom investeren als er op voorhand al wordt afgeroomd? Wet-houders mengden zich in het debat. In elk geval was er op lokaal niveau op zijn minst enig begrip voor de positie van de eigen corporaties. Bovendien werd er op de stadhuizen een fikse discussie gevoerd over de risico's als er wel een omvang-rijk programma voor 10 jaar voor de wijken zou worden voorbereid zonder dat duidelijk was hoe het rijk zich zou gaan gedragen.

Het is de verdienste van de partijen op het lokale niveau dat ze zijn gaan abstra-heren van de rijkssituatie. Er is op lokaal niveau een intensieve discussie gevoerd over de positie van de corporaties aan de ene kant, de rol van de coalitiepartners

uit de welzijns, onderwijs, sport en culturele wereld, maar ook die van de partners uit het bedrijfsleven, en de rol van de gemeente aan de andere kant. Het interessante is dat in dit discours niet alleen over geld maar ook over coalities en de aansluiting van de takenpakketten tussen de verschillende partners is gesproken. Dit levert een nieuw beeld op, of op zijn minst een aanvullend beeld op de rol van de corporaties. De casus van de Haagse krachtwijken en de rol van de corporaties van de corporaties daarin is een goede illustratie.

Den Haag heeft vier krachtwijken: Zuid West, Stationsbuurt, Schilderswijk en Transvaal. Bij elkaar gaat het om meer dan 100.000 inwoners. De drie corporaties -Haagwonen, Staedion en Vestia- nemen in elk van de wijken een dominante positie in. Ter voorbereiding van de 4 wijkplannen zijn er intensieve debatten in de wijken gevoerd. De gemeente en corporaties waren daar samen steeds bij aanwezig. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in vier wijkplannen die sterk van elkaar verschillen maar wel steeds uit vijf pijlers bestaan:

1. schoonmaken van de wijken door ondergrondse containers te plaatsen in combinatie met een handhavings- en veiligheidsprogramma;
2. een intensief jongerenprogramma gecombineerd met een zwaar gezondheids- en sportprogramma gericht op preventie;
3. het instellen van een begeleidingsprogramma van zware probleemgezinnen door de aanstelling van één coach;
4. een programma gericht op het terugbrengen van de wijk economie en een stevig inburgeringsprogramma om zoveel mogelijk mensen een bijdrage te laten leveren aan de samenleving;
5. een omvangrijk fysiek programma gericht op het realiseren van een gedifferentieerd woningaanbod en een upgrading van de woonomgeving.

Het geraamde investeringsbedrag is uiteindelijk berekend op 2,7 mld euro, waarvan ca. 2,3 mld voor rekening van de corporaties komt. De plannen bestrijken een periode van 10 jaar. Inmiddels zijn de plannen door het college aan de raad aangeboden. De raad heeft ze in mei j.l. unaniem aanvaard. De corporaties hebben inmiddels ook hun fiat aan de plannen gegeven. En in juni j.l. heeft de gemeente na overleg met de corporaties het charter met het Rijk ondertekend. Voor de beschrijving van de rol van de corporaties is het goed een aantal observaties neer te zetten.

Allereerst is het opvallend is dat veel lokale partijen van mening zijn dat er nog maar twee partijen in de wijken echt zicht hebben op de wijksituatie en weten wat er achter de voordeur gaande is: de scholen en de corporaties. Alle andere partijen hebben uiteraard zeer belangwekkende informatie maar nergens zo compleet als bij deze partijen. Vanwege hun rol hebben zij ook zonder allerlei onderzoek een redelijk beeld van de toestand in de wijk en zeker die van de kwetsbare gezinnen. Een reden om zuinig te zijn op deze partijen.

Dit brengt direct een tweede observatie in beeld. De scholen en de corporaties hebben een zakelijk belang bij een completere kennis van de gezinnen uit de wijken. En bij het breed acteren buiten het eigen kerngebied. Zo bevestigen de scholen keer op keer dat zij vaak breder opereren dan alleen binnen het domein van het onderwijs. Zij helpen gezinnen op weg naar de schuldhulpverlening, naar

de logopedie en naar het ziekenhuis. Ditzelfde geldt voor de corporaties. Zij bewegen zich al vaak op een veel breder terrein dan de volkshuisvesting omdat zij baat hebben bij gezinnen die zich staande weten te houden in de Nederlandse samenleving. De situatie binnen de woning, in de woonomgeving en op het wijkniveau varen daar wel bij. Zij merken het direct ook financieel als gezinnen in de problemen komen. Corporaties zijn daarom samen met de scholen in feite de frontpartijen in de wijken geworden.

Een derde observatie is dat de taak die de corporaties op zich hebben genomen breed is. Door het Haags college was daar ook op aangedrongen. Feitelijk behoort alleen *pijler 5*, het realiseren van een gedifferentieerde woningvoorraad en moderne woonomgeving, tot het oude corporatiepakket. Dit was en blijft een kerntaak. Het interessante zit hem in de pijlers 2, 3 en 4. Het jongerenprogramma uit *pijler 2* zet in op onderwijs, welzijn, zorg en culturele activiteiten. De Haagse corporaties zijn bij de ontwikkeling van pijler 2 een belangrijke motor geweest en blijven dat ook. Met de gemeente is een omvangrijke deal over het overhevelen van maatschappelijk vastgoed en dito grond gesloten. In ruil daarvoor investeren de corporaties in de multifunctionele centra. In *pijler 3* zetten de Haagse partijen in op één coach per probleemgezin. De corporaties hebben hier aan de voorkant een cruciale signaleringsfunctie. Juist omdat de corporaties als één van de weinige partijen behoorlijk zicht hebben op de situatie achter de voordeur hebben zij de taak op zich genomen om in hun bezit de eerste ring rondom de probleemgezinnen te vormen. Dat betekent concreet dat zij er voor zorg dragen dat er zicht komt op alle potentiële probleemgezinnen, waardoor er tijdig kan worden geïntervenieerd. Voorkomen moet worden koste wat kost dat er nog meer gezinnen down the drain gaan. De contramal is uiteraard dat de gemeente voor één loket moet zorgen waar alle signalen tijdig worden verwerkt en nog belangrijker dat die ene coach per gezin er komt. Bij *pijler 4* trekken de corporaties samen met de gemeente en het bedrijfsleven op om de bedrijvigheid terug te brengen in de wijk. De corporaties hebben zich verplicht om 11 bedrijfsverzamelgebouwen te realiseren met minimaal 1.000 arbeidsplaatsen. Daarnaast vormen zij coalities met ook allochtone ondernemers om tamelijk omvangrijke iconen in de wijk te realiseren zoals een multicultureel leisure centrum, ook wel Bollywood genoemd, in Transvaal, een Topsport centrum op het oude ADO-terrein in Zuid West en de aanpak van de Bink 36, het oude KPN gebouw dicht bij de Stationsbuurt. Kortom, in de Haagse krachtwijkenplannen is een interessante ontwikkeling gaande. De corporaties kiezen gaandeweg samen met de gemeente en de andere coalitiepartijen voor een verbreding van hun kernpakket. In het zomerblad van Vestia wordt dit ook klip en klaar erkend: “Nu is het vanzelfsprekend dat wij allerlei voorzieningen realiseren en beheren. In dat opzicht hebben de Krachtwijken een andere manier van denken ingeluid” (VIAVESTIA, 2008, p. 28).

Een onmisbare schakel is de samenwerking met de andere “middenvelders”. Het besef is bij alle partijen aanwezig dat de afgesproken aanpak van de krachtwijken meer vergt dan alleen een intensieve samenwerking. Elk van de 5 pijlers gaat dwars door een flink aantal beleidskokers heen. Elk van de 5 pijlers zal bij de uitwerking tot een weging van belangen leiden. En steeds zullen er partijen moe-

ten zijn die knopen doorhakken en besluiten welk belang het zwaarst moet wegen. De Haagse partijen hadden zich al in Forum georganiseerd: het platform van het overgrote deel van de middenveldorganisaties in Den Haag. De afspraak is nu dat er per wijk twee “ontstoppers” worden aangewezen die namens de andere partijen besluiten kunnen nemen. Zodra het wijkteam aangeeft dat ze in de uitwerking vastloopt, komen de ontstoppers in actie. De corporaties hebben hierbij opnieuw een cruciale rol. Één van de corporaties was al initiatiefnemer tot de oprichting van Forum. Daarnaast zit er in elk ontstoppersteam een corporatie. Meestal de corporatie die in de betreffende wijk het meeste bezit heeft. Ook hier komen het maatschappelijk en het zakelijk belang samen.

Tenslotte de verhouding tussen de gemeente en de corporatie. Na de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma is de gemeente uit zijn toezichthoudende rol verdwenen. Deze heeft het Rijk overgenomen en verder ingevuld. De exercitie met de krachtwijken laat zien dat de lokale partijen in staat zijn om een serieuze aanpak vorm te geven. Ook als de rijkskant op haar niveau nog volop in discussie is. Het college heeft als regisseur met alle partijen gesproken, maar wel samen met de corporaties. Het college heeft uiteindelijk de knopen doorgehakt over de 5 pijlers en de aanpak van de krachtwijken, maar wel met de corporaties als partner. Het college sluit een deal met het Rijk, maar laat wel in de charter met het Rijk opnemen dat de raamovereenkomst met de corporaties in alle gevallen leidend is. In feite is het zwaartepunt langzamerhand verschoven naar de as gemeente-corporaties.

5.7 Een begaanbare route en een agenda

Tussen staatssecretaris Heerma en minister Winsemius en nu minister Vogelaar zitten lichtjaren. Van stevige stappen op weg naar verzelfstandiging, zijn we terecht gekomen bij onze existentiële vraag: *Wat gaan we doen met de corporaties?* Via een debat over topsalarissen zijn we terecht gekomen bij een debat over de oneindige verscherping van toezichtrelaties. Van een debat over de betekenis van het prestatieveld leefbaarheid zijn we terecht gekomen bij de vraag naar een zeer brede inzet in de krachtwijken. Van een matte relatie tussen gemeente en corporaties koersen we aan op een sterkere lokale as dan er ooit is geweest. Van een discussie over potentiële vastgoedboeren zijn we terecht gekomen bij corporaties die in de krachtwijken een unieke positie in positieve zin hebben. Van een debat over de positie van de huursector in de verzorgingsstaat zijn we terecht gekomen in een debat over de rol van de corporaties in een sociale investeringsstaat².

Er tekent zich een wenkend perspectief af dat serieuze aandacht verdient. Het perspectief van een maatschappelijk takenpakket dat zich gaat verbreden naar

² WRR (2006); zie ook Engelen et al. (2007) en hierin met name het hoofdstuk van T. Brandsen en J.K. Helderma, “Wonen: ruimte voor sociale investeringen”.

meerdere sectoren. De corporaties hebben het in zich om hierin de leiding te nemen. Zij hebben ook de professe en het kapitaal om verder te reiken dan zij tot op heden hebben gedaan. Het zou een nieuwe invulling zijn maar wel één die erop is gericht om maatschappelijke gaten op te vullen daar waar de urgentie dat vraagt en in die gebieden waar de corporaties zelf ook bezit hebben. Het betekent wel dat de koers van het verder op afstand zetten door van corporaties “echte ondernemingen” te maken, wordt verlaten. Dat ontkent ook het bestaansrecht van corporaties. En dat in een tijd waar we hen hard nodig hebben. Het is al met al tijd om de orde van maatschappelijke verbanden waartoe corporaties behoren, op een verstandige wijze te revitaliseren. De casus van de Haagse krachtwijken laat ook zien dat het politiek-bestuurlijke zwaartepunt van die revitalisering op het lokale niveau dient te liggen. Stelselbesprekingen moeten daarin faciliterend zijn, niet beperkend, zoals de afgelopen jaren het geval was.

Gelet op alle ontwikkelingen ligt het voor de hand om de as gemeente-corporatie steviger te maken en in ere te herstellen. Juist in tijden van maatschappelijke urgentie en de noodzaak om ingewikkelde beleidsdossiers aan elkaar te koppelen, is het lokale adres het goede adres. Hierdoor kan het Rijk weer meer en beter op de hoofdlijnen sturen. De inkleuring en de concrete afspraken kunnen op het lokale speelveld plaatsvinden. De gemeente bepaalt de kaders en onderhandelt. De corporaties zijn een zeer belangrijke partner in dit proces en zijn vervolgens de trekkers bij de operationalisering van de plannen. Er zijn drie voorwaarden aan verbonden. De gemeenten zullen gesprekspartner van niveau moeten zijn. Dat is in de grotere steden beter georganiseerd, maar bij de kleinere minder. Juist bij de verdere professionalisering van de corporatiesector en een breder takenpakket zijn natuurlijke counterparts op de stadhuizen belangrijk. Daarnaast moet het toezicht goed geregeld zijn. Wat ons betreft moet de nadruk meer verschuiven naar het interne toezicht. Dat betekent een koerswijziging zowel voor de overheid als voor de corporaties. Het vergt het aanzoeken van zeer stevige toezichthouders. Want laten we eerlijk zijn. Het aantal raden van toezicht dat door de corporatiebestuurder zo van de mat gespeeld wordt, is veel te groot. Tot slot, het mag duidelijk zijn dat de uitvoering van het complete voorgestelde pakket een gewaagde exercitie wordt. Er is geen 100% garantie maar het is wel een wenkend perspectief. Om uit dit dilemma te komen lijkt de beste oplossing kleinschalig te beginnen. Partijen moeten heel wel in staat worden geacht om urgente gebieden aan te wijzen waar de nieuwe manier van opereren verder wordt geconcretiseerd. Dat is met de krachtwijken een prima oplossing gebleken: work in progress.

Duidelijk is dat zowel het Rijk en de gemeente, maar ook de corporaties en de overige middenvelders belang hebben bij een dergelijke richting. Immers, na jarenlange debatten groeien partijen in een rol die beter past bij de onderlinge taakverdeling. Na fikse discussies hebben partijen er gezamenlijk belang bij de “buitenwereld” te laten zien dat zij in staat zijn om een aantal grote maatschappelijke problemen opgelost te krijgen. Daar is geen enkele partij ongevoelig voor. En zeker niet als de overtuiging er is dat de partijen in kwestie daadwerkelijk in staat zijn om een aantal doorbraken te forceren. Expertise en financiële

middelen zijn aanwezig. Maar naast het gezamenlijk belang zullen er toch ook veel obstakels opgeruimd moeten worden. Partijen hebben lang in een grote onduidelijkheid geopereerd, er is veel ergernis over en weer geweest over inzet, grenzen en machtsverhoudingen. Dat is niet zomaar overwonnen. Bovendien is een nieuw traject niet zonder risico. Het maatschappelijk debat over het aanwenden van het vermogen van de corporaties is niet voor niets ontstaan. De nieuwe route zal zicht moeten bieden op het behalen van klinkende resultaten met een stevig toezicht. Er moet antwoord komen op een aantal prangende vragen: Als corporaties zich breder gaan manifesteren, vallen er dan voor de gemeenten gaten in de sturing? Als corporaties breder gaan, en het toezicht is nog onvoldoende op orde, wie kan dan orde op zaken stellen? En voor de corporaties blijft de vraag hoe met de lokale partijen wordt samengewerkt. Wat gebeurt er in de relatie met de gemeente? Als de wethouders weer een prominentere rol krijgen, hoe ziet dan de rolverdeling tussen de corporatie en de gemeente eruit. Het zal tijd kosten om scepsis aan de kant te zetten en partijen over hun schaduw heen te laten springen. Kortom, het is tijd voor een stappenplan. Wat te denken van de volgende globale stappen:

Stap 1: in een aantal steden spreken wethouders en corporaties arrangementen af zoals ook bij de krachtwijken is gebeurd. De gemeente stelt de kaders vast en houdt de regierol. De corporaties onderschrijven de doelstellingen, liefst geformuleerd als outcome, en zijn trekker van de uitwerking en uitvoering. Het Rijk verleent hieraan een experimentele status. Deze status is noodzakelijk omdat het takenpakket van de corporatie uitgebreid kan zijn. Hier moet geen eindeloze discussie over kunnen ontstaan. Daarnaast moet een experimentele status ook ruimte voor de verdere uitwerking bieden. Zie ook verder bij stap 3. Gemeenten en woningcorporaties kunnen zich gezamenlijk voor de experimentele status aanmelden.

Stap 2: voorwaarde is dat de gemeente laat zien dat de lokale plannen duidelijkheid verschaffen over de gewenste en noodzakelijke rol van de corporatie. Maar ook over de onderlinge taakverdeling binnen de gemeente. Juist omdat de plannen meerdere beleidsdossiers zullen omvatten is dit cruciaal. Voorwaarde voor de corporatie is dat hij in staat is de plannen uit te kunnen voeren, zowel organisatorisch als financieel. Maar minstens zo belangrijk is dat zijn interne toezicht goed op orde is: niet alleen formeel maar ook materieel; er moet ingegrepen kunnen worden als de corporatie onvoldoende presteert, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

Stap 3: als de arrangementen breed van opzet zijn is het noodzakelijk dat de koplopers uit het maatschappelijk middenveld 'con amore' meedoen. Deze dienen van aanvang af bekend te zijn. De ervaring leert dat deze overal te vinden zijn. Maar het vereist wel een serieuze selectie. Het interessante hiervan is dat daadwerkelijk in de praktijk aan vitale coalities kan worden gewerkt. En minstens zo interessant is dat dan duidelijk wordt waar de sleutels voor voortgang zitten en waardoor de figuurlijke modder ontstaat en is ontstaan die nu al zolang voor

stagnatie zorgt. En dat juist in stadsdelen waar vele problemen samenkomen en resultaat geboden is. De samenwerking van vitale coalities zal door een experimentele status een enorme impuls krijgen. De eerste Haagse ervaringen laten nu al zien dat partijen zeer beducht zijn voor bestaande kaders en regelgeving die vergaande samenwerking in de weg staan. Juist het *con amore* meewerken van Rijk en gemeente en de verzekering dat mee wordt geduwd en getrokken om ruimte te scheppen, levert nieuwe energie op. Een experimentele status zal dit alleen nog maar versterken.

Stap 4: in dit bestuurlijk groeimodel komt pas als laatste het codificeren van de nieuwe verhoudingen. Een stevig evaluatietraject zal daar uiteraard aan vooraf gaan. En wie weet is het dan wel zo dat het juridisch verankeren van de resultaten niet alleen het terrein van de volkshuisvesting beslaat maar ook breder zal gaan. Immers, de roep om brede coalities te kunnen sluiten is er niet voor niets. En ook niet de *cri de coeur* van partijen dat het nu welhaast onmogelijk is. De praktijk moet duidelijk maken wat er van waar is. Het kan heel goed zo zijn dat er *en sprake* is van obstakels maar ook van partijen die zonder enige sturing niet bereid zijn dan wel niet in staat zijn over hun schaduw heen te springen.

5.8 Epiloog

Is dit nu niet alles te idealistisch? Nee, zeker niet. We hebben opnieuw partijen nodig die de klus kunnen klaren. Stevige corporaties die zich breed (gaan) inzetten gecombineerd met een sterke lokale as. Het is tijd voor een nieuw bestuursarrangement. Het is tijd voor het doorhakken van een aantal ingewikkelde knopen. Deze situatie vraagt om een overheid die verleidt tot collectieve actie, soms met steun van koepel- of brancheorganisaties, die collectieve actie mogelijk maakt, juist door ruimte te bieden aan het lokale niveau en de partijen te steunen door een experimentele status mogelijk te maken. Dreiging met directe interventie als stok achter de deur zal zeker helpen. Maar tegelijkertijd moet die overheid terughoudend zijn in haar dreiging om niet het kind met het badwater weg te gooien. Het is goed dat de sector op afstand van de overheid staat om haar zo te beschermen tegen eventueel politiek opportunisme. Verstatelijking moet worden voorkomen en daarmee ook een etatisme waar Marc Chavannes al op wees. Het vereist ook corporaties die zich sterk maken voor het behalen van maatschappelijke resultaten die zichtbaar en tastbaar oplossingen voor prangende noden betekenen. Vermarkting waarbij corporaties vooral uit zijn op het eigen gewin en profijt, moet koste wat kost voorkomen worden. En tenslotte vereist het sterke gemeenten die in staat zijn en gesteld worden om net als bij de krachtwijken een “krachtige” lokale as in werking te zetten. De motor moet snel naar de vijfde versnelling geschakeld worden om niet alleen meters maar ook kilometers te maken.

De tijd dringt want inmiddels zitten het Rijk en de corporatiewereld in een juridische strijd die alleen maar verliezers zal opleveren. Corporatie De Veste heeft de Minister gevraagd om te mogen uittreden. Het argument is dat De Veste meent buiten het bestel beter te kunnen functioneren dan binnen het bestel. Een ingrijpende stap. De invoering van de volledige vennootschapsbelasting was voor De Veste de druppel die de emmer deed overlopen. De Kamer is op 11 september 2008 overduidelijk geweest. Geen denken aan dat een corporatie uit het bestel mag stappen. Geen enkele partij uitgezonderd erkende de Kamer het grote belang van de corporaties. Dat doet ons terug denken aan het moment dat Minister Dekker naar de Kamer werd ontboden na ontvangst van de gedenkwaardige brief van eurocommissaris Kroes. Handen af van onze corporaties en handen af van ons bestel. Het lijkt erg op de boodschap die minister Vogelaar op van de Kamer meekreeg. Daarnaast zal de Stuurgroep Meijerink binnenkort met een tussenrapportage komen. De verwachting is dat de stuurgroep meer verantwoordelijkheden op lokaal niveau zal willen leggen en dus minder op de “regie van boven” mikt. De gemeente komt daarmee weer in een voorhoede positie. Dan moet het toch mogelijk zijn om samen met de corporatie een experimenteel avontuur aan te gaan.

Referenties

- CFV (2006), *Financiële positie corporatiesector*, Naarden.
- Chavannes, Marc (2008), *Achter de voordeur, onder het bed. De dwaalleer van de etatistische vermarkting*, Den Haag: NSOB.
- Engelen, E., A. Hemerijck en W. Trommel (2007), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.
- Helderma, J.K. (2007a), "De corporatie: tussen status en contract", SEV essay reeks *Corporaties, eigenaardig, volwaardig* Nummer 2, augustus 2007, Rotterdam.
- Helderma, J.K. (2007b) *Bringing the Market Back In? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. Ph.D. dissertation, Erasmus University Rotterdam.
- Hooge, Edith en Jan-Kees Helderma (2007), *Toezicht op Scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*, Zoetermeer: VTW.
- VIAVESTIA (2008), *Presteren in de Krachtwijk*.
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: AUP.