

OP ZOEK NAAR LEGITIMITEIT

Een corporatie ontleent haar legitimiteit aan toezicht en verantwoording, keuzevrijheid en dialoog met de achterban, ofwel voice. Samenhang tussen deze drie mechanismen ontbreekt echter vaak. Zonder samenhang is verankering van maatschappelijke dienstverlening een illusie. En legitimiteit ook.

DOOR ANITA HENDRIKSE EN MEREL NOORMAN

HENDRIKSE WERKT ALS PROGRAMMAMANAGER BIJ DE STICHTING FUTURA; NOORMAN WERKT ALS ADVISEUR VOOR DE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

FOTOGRAFIE ROB NIEMANTSVERDRIET

Steeds meer woningcorporaties zijn zich bewust van de noodzaak van een stevige verankering in de samenleving voor het behoud van hun legitimiteit. Zij zullen daartoe verbindingen moeten zoeken tussen het verscherpen van toezicht en verantwoording, het vergroten van de keuzevrijheid en het organiseren van de dialoog met de achterban, ofwel voice. Participatie en meervoudige betrokkenheid bieden aanknopingspunten om deze verbinding te maken.

Het is voor corporaties van groot belang legitimiteit voor hun handelen, de 'license to operate', te onderhouden. Misschien moeten we, in de taal van de sector, zelfs over 'heroveren' van deze legitimiteit spreken. Voorheen was de legitimiteit van corporaties geborgd in de relaties met bewoners en met de overheid. Maar de corporaties zijn op afstand van de overheid komen te staan en ook de band met de gemeenschap is geïsoleerd. De maatschappelijke legitimiteit van corporaties staat hierdoor onder druk. Het is de vraag of corporaties nog kunnen rekenen op een publiek dat hen herkent en erkent en hen steunt in de uitvoering van hun publieke taak. De manier waarop de volkshuisvesting is georganiseerd maakt de sector en individuele organisaties extra kwetsbaar op het punt van legitimiteit: de volkshuisvesting is een 'revolving fund'. De vraag

naar het (morele) eigenaarschap is dan ook nooit van de agenda geweest. Intussen klinkt de roep om meer toezicht op corporaties luid en duidelijk, mede als gevolg van de recente berichtgeving over zelfverrijkende bestuurders en falende raden van toezicht bij woningcorporaties. Meer toezicht alleen zal echter niet voldoende zijn.

In dit artikel staan wij stil bij de meervoudige relaties tussen de samenleving en corporaties. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) schreef de verkenning *Stem geven aan verankering over het legitimiteitsprobleem bij diverse maatschappelijke sectoren*¹. Stichting Futura werkt in de corporatiepraktijk aan hetzelfde thema. Veel corporaties zijn zich terdege bewust van de noodzaak om hun legitimiteit terug te vinden en zetten daarom in op een betere verankering in de samenleving. De positionering van corporaties als maatschappelijke ondernemingen is daar een illustratie van. Wij gaan in dit artikel in op de mechanismen die woningcorporaties kunnen gebruiken ter versterking van hun legitimiteit. In het bijzonder staan wij stil bij de dialoog tussen corporaties en hun achterban.

1.1 LEGITIMITEIT

In zijn verkenning richt de RMO zich op de vraag hoe maatschappelijke dienstverlenende organisaties hun maatschappelijke legitimiteit verwerven en behouden. Maatschappelijke organisaties met een publiek doel (woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, publieke omroepen en welzijnsorganisaties) zijn veelvuldig onderwerp van debat. Deze discussies komen voor een deel voort uit de veranderende rol die de organisaties innemen ten opzichte van overheden en burgers. Vele van deze organisaties vinden hun oorsprong in particulier



Voor huurders geldt dat zij met betrekking tot de keuze van het primaire goed, de woning, nauwelijks kunnen kiezen (Foto Rob Niemantsverdriet)

initiatief, zijn daarna verstatelijk en krijgen de laatste decennia te maken met toenemende marktwerking. De verkenning laat zien dat door deze verschuivingen veel maatschappelijke organisaties op afstand van de samenleving zijn komen te staan, wat hun legitimiteit

onder druk heeft gezet. Meer en meer organisaties zien inmiddels het belang van vermaatschappelijking. Zij zijn zich er steeds meer van bewust dat een kwalitatief goede dienstverlening in interactie tussen organisaties en burgers tot stand komt en streven naar een betere

verankering. Er bestaan echter nog veel vragen over hoe dit doel het beste bereikt kan worden. De RMO bekeek voor de verkenning daarom drie mechanismen die organisaties gebruiken om hun legitimiteit te vergroten.

1 Toezicht en verantwoording

Toezicht en verantwoording zijn onderdeel van checks and balances en dragen, als het goed gebeurt, bij aan draagvlak. Door verantwoording aan stakeholders en toezichtorganen kunnen organisaties laten zien welke prestaties wel en niet zijn geleverd en waarom 'dingen lopen zoals ze lopen'. Goed en eerlijk inzicht geven in de organisatie draagt bij aan acceptatie door een breder publiek, waarmee de legitimiteit wordt versterkt. In de verschillende sectoren wordt daarom veel aandacht besteed aan de verbetering van toezicht en verantwoordingsstructuren. Ook in de volkshuisvesting is het een 'hot item'. Het is de leidende gedachte in de sectorbrede governancecode en ook minister Van der Laan kondigde in juni 2009 strengere eisen voor commissarissen aan en de oprichting van de Volkshuisvestingsautoriteit. Ondanks al deze aandacht valt er op dit terrein nog steeds winst te behalen. Uit recent onderzoek van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) blijkt bijvoorbeeld dat slechts 65 procent van de corporaties de governancecode zoveel mogelijk toepast². Reden voor verbeteringen.

Desalniettemin zitten er ook beperkingen aan toezicht en verantwoording. Niet alle belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld hun verantwoordingseisen afdwingen. Verantwoording is daardoor al gauw te veel gericht op partijen zoals de overheid, verzekeringsmaatschappijen, inspectiediensten of het interne toezicht. Bovendien brengen al te gedetailleerde regels voor toezicht en verantwoording het risico van protocolisering en standaardisering, met een verdere verzakelijking van de dienstverlening als gevolg. Ook de onafhankelijkheid van het interne toezicht staat soms op gespannen voet met de ambitie om het winnen van vertrouwen van diverse belanghebbenden. Zonder een stevige positie van de cliënt ten opzichte van de organisatie werkt het uitbouwen van verticale toezicht- en verantwoordingsstructuren dan het wantrouwen alleen maar meer in de hand.

2 Keuzevrijheid

De mogelijkheid om de relatie met een organisatie te verbreken, de zogeheten exit, is een van de belangrijkste instrumenten die cliënten hebben om een organisatie te sturen³. Vergroten van keuzevrijheid versterkt de positie van de cliënt en spoort de organisaties zelf aan om meer op de vraag te sturen. Analoog aan commerciële aanbieders in andere markten bewijzen ze zo dat ze legitiem zijn. In de volkshuisvesting zijn de exit-mogelijkheden echter sterk beperkt. Voor huurders geldt dat zij met betrekking tot de keuze van het primaire goed, de woning, nauwelijks kunnen kiezen. Er is dus sprake van vergaande afhankelijkheid van de dienstverlener. Een gebrek aan keuze tussen aanbieders betekent niet dat er geen keuzes zijn. Nadat eenmaal een woning is toegewezen, is er een brede waaier van keuzemogelijkheden. Maar kunnen 'stemmen met de voeten' is toch van een andere orde dan de keuze voor de kleur van de keukentegels. Nieuwe toetreders in een sector (entry) vergroten ook de keuzevrijheid en laten bovendien vaak zien hoe het anders kan. Maar vastgoed is kapitaalintensief en corporaties verhuren ver onder de marktprijs. Dat maakt het lastig voor nieuwe partijen om een alternatief te bieden. Entry mogelijkheden zijn dus sterk beperkt. Vanwege het haperende toezicht en de beperkte mogelijkheden voor het vergroten van keuzevrijheid in de volkshuisvesting, is het des te belangrijker dat corporaties open staan voor de feedback van cliënten.

3 Feedback van cliënten

Het beter organiseren van discussie of dialoog met de achterban, de zogeheten voice, is meer dan een gunst of een plicht, het is noodzakelijk voor het versterken van de legitimiteit van een organisatie. Door open te staan voor de klachten, belangen en meningen van alle cliënten kunnen organisaties de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, maar ook betrokkenheid en steun voor de organisatie mobiliseren. Meer nog: zij

moeten daar ook actief naar op zoek gaan, omdat niet alle cliënten even mondig zijn.

Het organiseren van voice is in de praktijk niet altijd even makkelijk. Als gevolg van ontwikkelingen zoals individualisering, democratisering, ontzuiling en een hoger kennisniveau zijn burgers minder bereid zich te laten vertegenwoordigen en voelen ze zich niet noodzakelijkerwijs gebonden aan afspraken die in collectief verband zijn gemaakt. Door deze ontwikkelingen hebben veel maatschappelijke organisaties moeite om hun achterban te betrekken bij beleid of dienstverlening. Geïstitutionaliseerde en traditionele vormen van inspraak en medezeggenschap zijn vaak vergaand gepacificeerd en geprofessionaliseerd⁵. Hierdoor verschuift de aandacht richting niet-wettelijk vastgelegde vormen van voice en ontstaan er nieuwe vormen. Natuurlijk is het gesprek tussen professionals en cliënten nog altijd het belangrijkste kanaal, maar inmiddels zijn er ook andere vormen van voice bijgekomen. Denk bijvoorbeeld aan klantenpanels, burgerfora en online-communities. Ook hier hebben maatschappelijke organisaties te maken met een nieuwe veelheid aan (potentiële) doelgroepen en hun vaak conflicterende belangen. De ontwikkelingen op het gebied van nieuwe vormen van voice staan echter nog in de kinderschoenen. Met de verdere uitbreiding van de kennis over en ervaring op dit gebied valt dan ook nog veel winst te behalen bij het versterken van de legitimiteit, in bijzonder wanneer de verbinding gezocht wordt met de twee andere mechanismen.

Gezien de beperkingen van alle drie de mechanismen, zo stelt de RMO, zullen maatschappelijke organisaties ter versterking van hun legitimiteit beter in samenhang naar de drie mechanismen moeten kijken. De uitdaging is om de maatschappelijke dienstverlening zo te organiseren dat betrokkenheid op de samenleving een inherent onderdeel is van de organisaties die deze dienstverlening aanbieden. Ook de in Futura samenwerkende Brabantse corporaties proberen de drie mechanismen te verbinden. Ze startten daarbij niet vanuit toezicht en verantwoording, noch vanuit keuzevrijheid, maar vanuit participatie. Dat leidt tot het idee van meervoudige betrokkenheid.

DE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN NIEUWE VORMEN VAN VOICE STAAN NOG IN DE KINDERSCHOENEN

1.2 VARIATIES IN RELATIES

De relaties die bewoners met corporaties onderhouden zijn niet enkelvoudig. Er zijn grofweg drie type relaties tussen corporaties en hun doelgroepen te onderscheiden waarin verschillende vormen van participatie centraal staan:

- De klantrelatie heeft betrekking op de dienstverlening. De bewoner is een afnemer van de (publieke) diensten van de (private) leverancier.
- De civiele relatie heeft betrekking op het informele samenleven. Corporaties ontmoeten bewoners niet alleen als (private) leverancier van (publieke) diensten. Juist omdat het om publieke diensten gaat, heeft de bewoner ook andere belangen dan die van afnemer of klant. In de leefwereld zijn bewoners eerst en vooral mensen die goed willen wonen in hun straat of buurt. Voor instituties die terug willen keren naar de civil society, is verbinding met die leefwereld, de informele sfeer, de belangrijkste opgave. In de informele sfeer zijn bewoners burgers in civiele zin. Gewoon mensen dus, vrijwilligers die samen de

speeltuin beheren. Bewoners die elkaar vinden, omdat ze ergens behoefte aan hebben, dat soms beter met anderen kunnen bereiken dan alleen en daarbij ondersteuning van instituties kunnen gebruiken.

- De politieke relatie heeft betrekking op de formele mate van invloed op beleid en uitvoering daarvan. Vanuit een verankeringsperspectief zijn bewoners in zekere zin de 'morele eigenaren' van corporaties: zij zijn de belangrijkste groep voor wie corporaties doen wat ze doen, zoals aandeelhouders dat zijn voor commerciële bedrijven. Met dit morele eigenaarschap gaat zeggenschap gepaard. In deze zin is de bewoner voor corporaties dus ook burger in politieke zin. Bewoners of hun vertegenwoordigers zijn dan beleidsmakers (informant, adviseur, medebeslisser). Inspraak van bewoners in het kader van de overlegwet is hier een voorbeeld van.

Met deze variatie in relaties moet ook een meervoudige opvatting van voice samengaan. De simpelste, en dus meest werkbare variant, is de volgende driedeling, die niet toevallig correspondeert met de drie mechanismen om maatschappelijke dienstverlening beter te verankeren:

- Cliëntparticipatie: hier is het organiseren van feedback op de kwaliteit van de dienstverlening aan de orde.
- Maatschappelijke participatie: hier is het zaak aan te sluiten bij de behoeften en het zelforganiserend vermogen van bewoners (zoals bijvoorbeeld in de wijkaanpak gebeurt).
- Formele burgerparticipatie: hier is verbetering van formele inspraak, toezicht en verantwoording aan de orde. Naast beter verankeren van het intern en extern toezicht betekent dit vooral dat de geïnstitutionaliseerde medezeggenschapsprocedures en horizontale verantwoording verbeterd moeten worden.

Het onderscheid in relaties is belangrijk omdat elke sfeer z'n eigen soort gesprek en discussie kent. Dat hoort ook zo. In een online-forum worden nu eenmaal andere zaken besproken dan aan de vergadertafel waar commissarissen en bestuurders elkaar treffen. En dat is maar goed ook. Immers, om toezicht te houden op organisaties waarin vele miljoenen euro's omgaan en complexe publieke taken zijn belegd, is een ander discours met bijbehorende kwaliteiten nodig, dan wanneer mensen een klantoordeel uitspreken of zich samen willen inzetten om hun leefomgeving te verbeteren. De gesprekken die langs de drie relaties plaats vinden, verschillen van elkaar en lopen dus vaak parallel. En dat is prima, als de uit-

komsten ervan op enig moment maar weer met elkaar geconfronteerd worden. Dat proces gaat niet altijd vanzelf. Gelukkig zijn er mogelijke verbindingen én verbinders. We noemen zo'n constellatie: meervoudige betrokkenheid.

1.3 MEERVOUDIGE BETROKKENHEID

Hoe kunnen die verbindingen er in de praktijk voor corporaties uit komen te zien? Nieuwe vormen van maatschappelijke participatie lijken in sommige gevallen tot daadwerkelijke beïnvloeding van beleids- en besluitvorming te leiden, zoals onder andere bij de totstandkoming van "de WOP's en DOP's" (wijk- en dorpsontwikkelingsplannen). Maar ook via vouchersystemen, wijktafels, stadsgesprekken, tijdelijke adviesfora, themagroepen en cetera wordt geprobeerd via de civiele ingang ("iets doen voor je buurt") een verbinding te leggen met de politieke arena ("zeggenschap over je buurt"). Vervolgens zou dan uiteraard ook verbetering c.q. aanpassing van de dienstverlening aan de orde kunnen zijn, mits er in de interne organisatie is gezorgd voor het verknopen van feedback die volgt uit wijkprocessen en klantprocessen met de reguliere beleidsvormingsprocessen en verantwoordingsprocessen.

Niet alleen structuren, processen en nieuwe vormen zijn bepalend. Veel hangt af van de "personele invulling". Hoe kunnen we langs die weg voices krachtiger maken? Het meest ideaal is als de huidige formele representanten ("de meer permanente overleggers") door corporaties en andere instituties verleid worden tot ambassadeurschap richting nieuwe 'informele' representanten ("de meer incidentele doeners") en de huurders die zich "gewoon als kiezende consument" gedragen. Om zo'n ambassadeurschap op te nemen kan hulp aan het zittende "participatiekader" door professionals nodig zijn. Zulke wijkwerkers moeten op hun beurt weer intern goed weten te verbinden met de beleids- en besluitvormingsprocessen. Uiteraard vraagt dat ook om responsieve bestuurders. Een speciale rol in de verbinding van de onderscheiden "arena's" zou ook kunnen worden gespeeld door het toezichthoudende orgaan. Met name combinatie van commissarissenprofielen biedt mogelijkheden. Het is nu al gebruikelijk dat sommige commissarissen een meer financieel, anderen een meer maatschappelijk profiel hebben. De huurderscommissaris zou specifiek 'toezicht vanuit huurdersperspectief' in zijn of haar portefeuille kunnen krijgen. Dat kan op zichzelf al nuttig zijn, maar vanuit verbindingsperspectief is er nog een andere reden: omdat ook deze commissarissen 'zonder last of rugge-

spraak' functioneren is er geen sprake van formele representatie en kunnen zij een brugfunctie vervullen.

Er zijn meer mogelijke verbindingen te noemen tussen de drie typen dialogen die bij de drie typen relaties horen die we hebben onderscheiden. En als iedereen in het "juiste discours zit" en die ook nog "goed verbindt", zullen voice, participatie, zeggenschap vervolgens smooth verlopen? Nee nooit, geef die illusie rustig op. Er zal altijd een spanning bestaan tussen de belangen van de verschillende betrokken partijen. Wie voice serieus neemt, kan het best de dialoog starten met precies die constatering. Dan wordt het heel vanzelfsprekend om eerlijk te zijn over de eigen doelen en de mate van speelruimte.

1.4 CONCLUSIES

Futura en de RMO constateren dat de drie mechanismen voor legitimering, (toezicht en verantwoording, keuzevrijheid en betekenisvolle feedback of voice) in de praktijk nog te weinig in samenhang worden gezien. Het helpt daarbij om participatie als vertrekpunt te nemen, precies omdat er drie typen relaties bijhoren: de klantrelatie (cliëntparticipatie), de politieke relatie (formele burgerparticipatie) en de civiele relatie (informele maatschappelijke participatie). Betrokkenheid en zeggenschap worden zo gezien meervoudige fenomenen. Toezicht en verantwoording, keuzevrijheid en voice blijken dan ook allerminst los van elkaar te staan. De kunst is de dialogen die bij de drie verschillende participatierelaties horen, onderling te verbinden. Zonder die verbindingen is verankering van maatschappelijke dienstverlening een illusie. En legitimititeit dus ook. ■

Noten

- 1 RMO (2009) Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening. Den Haag: RMO
- 2 Hirschman, A. E. (1970) Exit, voice and loyalty: responses to the decline in firms organizations and states, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- 3 AEDS (2006) Governancecode woningcorporaties.
- 4 VTW (2009). Governance Code tussen de oren: Evaluatieonderzoek naar het gebruik van de Governance Code Woningcorporaties door toezichthouders. Zoetermeer; VTW.
- 5 WRR (2004). Bewijzen van een goede dienstverlening. Amsterdam: Amsterdam University Press. (Hooge en Helderma, 2008, p.102)