

Hoe woningcorporaties ontworteld raakten

WOUTER BEEKERS

De ontwikkelingen in woningcorporatieland zijn soms moeilijk te volgen. Dat geldt zelfs voor de vertegenwoordigers van de sector. Gerrit Teunis, directeur van een middelgrote Overijsselse corporatie, uitte niet lang geleden zijn verbijstering over acties van zijn collega's: over De Veste, die uit het corporatiebestel wilde treden om commercieel te worden, over Rochdale, die 120 'betaalbare woningen' neer wilde zetten aan de Spaanse Costa Brava, over Woonbron, die miljoenen investeerde in een schip. 'Natuurlijk wil ik ook een bootje!', zo verzuchtte Teunis: 'Maar dan geen stoomboot, liever een kano. Een kano voor het rustige water van de Vecht en soms voor het bevaren van een wilde rivier. Maar als ik dat wil, ga ik wel naar de Ardennen. Daarvoor moet je niet in Nederland zijn. Ik laat me niet in de boot nemen.'¹

54 De woorden van Teunis zullen bij velen bijval vinden. Incidenten, zoals de aanschaf van de geldverslindende ss Rotterdam, roepen publieke verontwaardiging op. De heftigheid van de reacties wordt veroorzaakt door een onderliggende ontwikkeling: de verandering

Over de auteur Wouter Beekers is verbonden aan het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn promotieonderzoek behandelt het denken over de maatschappelijke positie van woningcorporaties.

Noten zie pagina 59

in de positie van woningcorporaties als gevolg van hun verzelfstandiging. Het bestaansrecht van de corporaties als vrije, maatschappelijke instellingen is daardoor ter discussie komen te staan. Overigens staan de corporaties daarin niet alleen. Ook andere maatschappelijke instellingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en onderwijs, hebben daarmee te maken.²

Zowel de overheid als de woningcorporatiesector worstelt met de veranderde positie van corporaties in de samenleving. Het kamp van de corporaties — lange tijd gesteund door het CDA — stelt dat de bewegingsvrijheid van corporaties na de Tweede Wereldoorlog al te zeer beknot is door de overheid en pleit voor verdere verzelfstandiging. Anderen, onder wie PvdA-politici, menen dat het verzelfstandigingsproces dat in de jaren negentig werd ingezet, is doorgeslagen en dat de overheid corporaties moet terugbrengen bij hun kerntaken. Ook vinden zij dat de overheid haar greep moet verstevigen op de corporatievermogens, die zeker in een tijd van noodzakelijke bezuinigingen velen tot watertanden brengen.

Aan de hand van een overzicht van de corporatiegeschiedenis, wil ik hier pleiten voor een 'derde weg' in deze discussie. Evenwicht is daarbij het kernwoord. Om dat nader uit te werken maak ik gebruik van vier ordeningsprincipes die ook wel worden toegepast voor ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Het gaat om vier 'logica's' waarmee zorgvraagstuk-

ken worden benaderd: familiale, economische, professionele en politieke — respectievelijk gericht op informele solidariteit, marktwerking, professionele dienstbaarheid en sociale rechtvaardigheid.³

De geschiedenis van de corporaties laat zien dat van oorsprong een evenwicht tussen deze verschillende logica's gezocht werd. Dit evenwicht is echter ingrijpend verstoord geraakt — en daarbij doel ik niet alleen op de recent verstoorde verhouding tussen politiek toezicht en marktwerking. Er is door de geschiedenis heen continu nadruk gelegd op een doelmatige uitvoering van de volkshuisvestingstaak. Die kwam, in steeds wisselende vormen, tot uiting in processen van professionalisering, vermarkting en verstatelijking. Het gevolg was dat de ruimte voor de informele (familiale) logica steeds kleiner werd. In deze ontwikkeling ligt de kern van het legitimatieprobleem van de corporatiesector.

NEGENTIENDE EEUW: LIEFDADIGHEID GEPAARD MET EIGENBELANG

De geschiedenis van de woningcorporaties is te beschrijven aan de hand van drie keerpunten, rond 1850, 1900 en 1945. Het eerstgenoemde jaar markeerde het begin van het fenomeen van woningcorporaties. Urbanisatie bracht plaatselijke woningnood, verkrotting, sociale ellende en onhygiënische toestanden — een oplossing hiervoor was dringend nodig. Naar buitenlands voorbeeld ontstonden enkele honderden woningbouwstichtingen en -verenigingen, die duizenden huizen realiseerden.

De negentiende-eeuwse corporaties combineerden op bijzondere wijze principes van liefdadigheid en eigenbelang. Zo konden deze instellingen slechts werken met het geld van de vermogende elites. Zij stelden hun geld beschikbaar, en kregen in ruil voor de riskante investeringen een, beperkte, winstuitkering. In Engeland is deze werkwijze, naar het gangbare rentepercentage, als 'five percent philanthropy' geduid.

Vanaf de jaren zestig van de negentiende eeuw begon ook de opkomende arbeidersbeweging zich met sociale woningbouw te bemoeien. Ik geef het voorbeeld van de Amsterdamse molenaarsknecht Klaas Ris. Hij spendeerde vele avonden aan zijn *Bouwmaatschappij tot verkrijging van eigen woningen*, werk waarvan hij niet direct zelf de vruchten plukte. Maar toen

De nadruk op een doelmatige uitvoering van de volkshuisvestingstaak kreeg gestalte in professionalisering, vermarkting en verstatelijking

de bouwmaatschappij haar eerste woningblok opleverde, werd Ris een van de eerste bewoners. Ook als bewoner, en dus als belanghebbende, vond Ris dat de huren niet te hoog maar ook niet te laag moesten zijn, want dan kwam het investeringsvermogen van de corporatie in gevaar.

Zo gingen beginselen van filantropie steeds hand in hand met reciprociteit. In termen van zorglogica's werd informele solidariteit en georganiseerde dienstbaarheid verbonden aan marktwerking. Omdat de corporatiewoningen slechts in zeer beperkte mate in een oplossing konden voorzien — naar een bekende uitspraak van de historicus I.J. Brugmans: 'enige eilandjes in de krottenzee' — werd rond de eeuwwisseling een vierde logica geïntroduceerd: de overheidsinterventie.⁴

BEGIN TWINTIGSTE EEUW: DE WONINGWET

In 1901 nam de Tweede Kamer de Woningwet aan, een belangrijke stap in de ontwikkeling van onze huidige verzorgingsmaatschappij. Niet voor niets wordt de 'vader van de Woningwet', minister Goeman Borgesius, in zijn recent verschenen biografie tevens 'vader van

de verzorgingsstaat' genoemd.⁵ Andere landen waren Nederland al voorgegaan. Zoals in de gehele discussie over sociale politiek het geval was, werden ook op het gebied van de volkshuisvesting wettelijke maatregelen vertraagd door een ordeningsdiscussie. Het ging daarbij dus niet om de vraag of, maar hoe de overheid moest ingrijpen. Over die vraag verschilden de politieke stromingen van mening.⁶

Sociaal-democraten speelden een prominente rol in de discussie. In hun gemeente-program van 1898 noemden zij het de plicht van gemeentelijke overheden om arbeiderswoningen 'voor de armsten' te bouwen. Op de corporaties vertrouwden zij niet, in de woorden van SDAP-Tweede Kamerlid J.H.A. Schaper: 'Het is niet, dat ik niet de minste sympathie heb voor philanthropischen woningbouw, maar dat de voorwerpen dier sympathie nu eenmaal zo weinig in aantal zijn.'

Anderen vonden direct optreden van de overheid op de woningmarkt te ver gaan. De rooms-katholiek en latere minister-president Ch. J. M. Ruijs de Beerenbrouck kwam met een compromisvoorstel: overheidssteun voor het particulier initiatief en gemeentebouw in uiterste noodzaak. Aldus geschiedde. De Woningwet beloofde financiële steun aan corporaties die zich onder haar toezicht wilden stellen. Dit typeerde de Nederlandse sociale politiek, waarbij de overheidstaken vervlochten raakten met het maatschappelijk middenveld.⁷

HET PROCES VAN VERSTATELIJKING

- 56 De Woningwet wordt wel gezien als de steunpilaar van het corporatiewerk. Maar daar valt meer over te zeggen. De overheidssteun ging gepaard met een systeem van scherp toezicht en controle, uitgewerkt onder de anti-revolutionair Abraham Kuypers, minister-president vanaf 1901. Slechts door de overheid 'toegelaten instellingen' kwamen in aanmerking voor steun. Op straffe van opheffing en naasting van hun bezittingen, moesten corporaties toezeggen hun geld 'uitsluitend in het belang van de volks-

huisvesting' te besteden. Kuypers belangrijkste regeringsadviseur, A. van Gijn, noemde de toegelaten instellingen al in 1904 'als het ware een onderdeel van een publiek lichaam'.

Voor de negentiende-eeuwse vennootschappen van rijke burgers en coöperaties van arbeiders liet de wet weinig ruimte. Een nieuwe, semi-publieke sector ontstond. De negentiende-

Na de Tweede Wereldoorlog bracht de enorme woningnood de overheid tot grootschalig ingrijpen

eeuwse corporaties raakten overschaduwd en stierven een stille dood. Dit was het begin van een proces van verstatelijking. Corporaties kwamen 'in het verlengde van de staat' en hun maatschappelijke autonomie en vitaliteit raakten sterk ingeperkt, zoals de socioloog Anton Zijderveld dit proces omschreef.⁸ Maar dit gebeurde niet pas in de jaren zestig, zoals Zijderveld gesteld heeft, of na de Tweede Wereldoorlog, zoals bestuurskundige Leo Gerrichhuizen suggereerde, maar al vroeg in de twintigste eeuw.⁹

Het is waar, ook de twintigste-eeuwse corporatiesector wortelde aanvankelijk sterk in de lokale samenlevingen. De bijdrage van Jos van der Lans in dit nummer, over de Amsterdamse Algemene Woningbouwvereniging, geeft daar een mooi voorbeeld van. Maar het systeem holde de maatschappelijke verankering uit, door een al te rigide afhankelijkheid van de staat. Dit werd voornamelijk zichtbaar na de Eerste Wereldoorlog, toen woningnood dreigde en de overheid veel geld wilde investeren in de woningbouw. De steun aan corporaties had een keerzijde. Hun uitgaven werden aan banden gelegd en nauwlettend gecontroleerd. In 1934 nam de overheid de volledige beschikking over hun exploitatieoverschotten in handen.

Daarnaast streefde de overheid naar efficiënte besteding van de gelden, bijvoorbeeld door het tegengaan van de 'versnippering' van het

aantal corporaties. Zij erkende na 1920 nauwelijks meer nieuwe corporaties en gedurende het interbellum werden enkele honderden slecht functionerende instellingen opgeheven. Het was het prille begin van het schaalvergrotingsproces waar nu zoveel kritiek op bestaat.

Sociaal-democraten accepteerden dat gemeentebouw niet haalbaar was en grepen het corporatiewerk aan als voertuig van overheidsingrijpen. SDAP'ers als Dirk Hudig, George van den Bergh en Jan Bommer speelden een belangrijke rol bij de organisatie van de sector in de Nationale Woningraad. In die positie stelden zij zich toeschietelijk op als het ging om de toegenomen overheidsinvloed of joegen zij dit proces zelfs aan.

Na de Tweede Wereldoorlog bereikte het verstatelijkingsproces een hoogtepunt. De enorme woningnood bracht de overheid tot grootschalig ingrijpen. Daarbij schakelde ze ook de corporaties in. Zij werden echter nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van bouwplannen en kregen pas in een laat stadium woningen overgedragen die de overheid zelf liet bouwen. Daarnaast bepaalde de Woonruimtetwet van 1947 dat de gemeentelijke overheden verantwoordelijk waren voor de verdeling van vrijkomende woningen, ook die van de corporaties. Zo verwerden de corporaties tot louter de uitvoerders van het rijkswoningbouwbeleid.

De beroemde formule voor de Nederlandse, verzuilde verzorgingstaat van de socioloog J.A.A. van Doorn 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' werd hier omgekeerd.¹⁰ Het waren de huurders die de lasten droegen, maar de gemeenschap die de zeggenschap hield.

NA 1945: VERDERE VERWIJDERING TUSSEN CORPORATIES EN BEWONERS

In de jaren vijftig bereikte de verstatelijking van de corporaties haar hoogtepunt. In financieel en bestuurlijk opzicht waren zij niet vrij meer — de ratio van de verzorgingstaat overwoekerde de belangen van marktwerking, professionele

dienstverlening en de binding met informele maatschappelijke verbanden volledig. Een tegenbeweging kon niet uitblijven.

Aan het begin van de jaren vijftig was de betrokkenheid van bewoners bij de woningcorporaties tot een dieptepunt gedaald. Politici en de woningcorporatiesector waren zich er terdege van bewust dat burgers zich nauwelijks

Huurders werden steeds meer als 'woonconsument' beschouwd — hooguit een gesprekspartner, niet de drager van het corporatiewerk

nog inzetten voor de woningcorporaties. Zij zagen dit als een nijpend probleem omdat zij het bestaansrecht van de corporaties zochten in hun rol als zelfstandige maatschappelijke organen. Een kleine commissie van de Tweede Kamer vatte het crisisgevoel als volgt samen: 'Er zou in deze verenigingen over het algemeen weinig leven meer schuilen; het zouden nog slechts "onder-onsjes" zijn van een handjevol bestuurders; de bewoners der verenigingswoningen zouden zich aan hun woningbouwvereniging weinig of niets gelegen laten liggen.'¹¹

Rapport na rapport werd uitgegeven om dit probleem op te lossen. In de zoektocht naar oplossingen werden maatregelen genoemd ter versterking van de zelfstandigheid van corporaties, van hun professionaliteit en van de maatschappelijke betrokkenheid. Dat laatste, de versterking van de verankering in de samenleving, bleek een ingewikkeld element. De verschillende rapporten concludeerden dat de opkomende verzorgingsmaatschappij onbedoelde gevolgen had gehad. Een goede huisvesting was een recht geworden en de grootschalige steun aan maatschappelijke initiatieven had een proces van schaalvergroting en professionalisering in gang gezet. Tegen die achtergrond had burgerlijke bevoegenheid

plaatsgemaakt voor consumentisme, een rol waar bewoners zich wel comfortabel bij leken te voelen.

De sector achtte een versterking van de burgerlijke betrokkenheid maar zeer beperkt haalbaar. Bovendien werden de woningcorporaties steeds meer geleid door vrijgestelde professionals, die hamerden op de noodzaak van verdere professionalisering. De regering zag op haar beurt in deze professionalisering goede waarborgen voor een doelmatige uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. Suggesties, zelfs van de gezaghebbende staatscommissie onder leiding van hoogleraar economie F. de Roos, om bijvoorbeeld de coöperatieve gedachte te gebruiken om woningcorporaties weer te binden aan de maatschappij, werden ook van overheidswege nauwelijks serieus genomen.

Vanaf de jaren zestig werd de afstand tussen corporaties en bewoners nog groter. De stadsvernieuwing speelde daarin een belangrijke rol. Corporaties drongen aan op grootschalige

Van voertuigen van emancipatie verwerden corporaties tot instituten van verstarring

58 renovatie en soms sloop om te kunnen investeren in de volkshuisvesting, terwijl bewoners aan verandering (en huurverhoging) vaak geen behoefte hadden. Huurders werden steeds meer als ‘woonconsument’ beschouwd — hooguit een gesprekspartner, niet de drager van het corporatiewerk. Bewonerscommissies deden hun intree. En begin jaren zeventig stelde de voorzitter van de Nationale Woningraad, C. M. van den Hoff, zelfs dat — gezien het verschil tussen de publieke taak van de volkshuisvesting en de privébelangen van bewoners — de stichtingsvorm de meest ideale organisatievorm was voor corporaties, niet de vereniging.

Het proces van professionalisering en vermarkting kwam aan het einde van de jaren

tachtig in een versnelling. De overheid sneed de financiële banden met de sector door en plaatste het toezicht op afstand. Corporaties benadrukten hun taak als sociale ondernemer, waarbij vooral dat laatste woord van belang was. De ratio van de markt won aan invloed.

Professionaliteit, efficiency en slagvaardigheid werden veelgehoorde begrippen. Tussen 1980 en 2000 verdwenen elk jaar gemiddeld tien corporaties door een fusie. Tussen 2000 en 2002 was zelfs er sprake van een ware fusiestorm en nam het aantal corporaties af van 700 tot 550. In het bestuur van de corporaties werd het toezicht op afstand geplaatst om de slagkracht van de organisatie te vergroten. De uitvoerende macht werd ondergebracht bij de professional en de ‘directeur-bestuurder’ deed zijn intrede. In de toezichthoudende raden van commissarissen werden deskundigen op financieel en bestuurlijk gebied aangetrokken.

Vanuit de PvdA werd deze ontwikkeling kritisch beschouwd. Hans van den Doel sprak in de jaren zeventig over een ‘afschuwelijke regentenmentaliteit’ onder corporaties. Van voertuigen van emancipatie waren zij verworpen tot instituten van verstarring. In de jaren negentig werd op initiatief van Adri Duivesteijn de positie van bewonersraden versterkt en werden de mogelijkheden uitgebreid om sociale huurwoningen aan bewoners te verkopen.

Toch bereikte het verzelfstandigingsproces tijdens de kabinetten-Kok een hoogtepunt. De sociaal-democraten probeerden nog de scherpe kanten van de professionalisering en de vermarkting van de sector af te slijpen, maar kwamen niet tot een wezenlijk nieuwe toekomstvisie op de corporaties.

EEN NIEUW KEERPUNT?

De huidige, scherpe maatschappelijke discussie over de woningcorporaties maakt duidelijk dat het evenwicht tussen het overheidstoezicht, professionele dienstverlening en marktsturing hervonden moet worden. Eberhard van der Laan heeft tijdens zijn ministerschap de eerste prille

stappen genomen om dat evenwicht te herstellen, bijvoorbeeld door het overheidstoezicht te verscherpen, maar voor zijn toekomstige opvolger ligt hier nog werk in het verschiet.

In dit artikel wil ik vooral aandacht vragen voor het feit dat ook op een ander vlak een nieuw evenwicht nodig is. Als een rode draad door de geschiedenis van verstatelijking en professionalisering loopt de maatschappelijke ontworteling van de corporaties. Alle nadruk is op de publieke taak van de corporaties komen te liggen. De verantwoordelijkheid en betrokkenheid van bewoners en andere burgers is meer en meer onder druk komen te staan.

En zo staat ook hun bestaansrecht onder druk, want corporaties zijn ontstaan als voertuigen van burgerlijke betrokkenheid en emancipatie. Niet dat bewoners daar zoveel behoefte aan hebben, in veel gevallen juist niet. Maar in het belang van de volkshuisvesting kan de overheid ook zelf optreden door marktinstellingen te sturen met regelgeving of nieuwe maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Weten corporaties geen nieuwe vorm te geven aan hun maatschappelijke verankering, dan hebben zij geen meerwaarde en zullen zij op de lange termijn terrein verliezen.

Dat alles klinkt idealistisch, maar kan heel concreet worden. Ik doe enkele suggesties. In het interne toezicht bij de corporaties zou niet slechts duurbetaalde professionaliteit, maar ook de maatschappelijke verankering beter

zichtbaar moeten zijn. Toezicht van bewoners, maatschappelijke organisaties en gemeentelijke overheden kan het vertrouwen in de sector herstellen.

Nog een voorbeeld. Van bewoners mag ook gevraagd worden meer te zijn dan woonconsumenten. Lange tijd was het gebruikelijk dat bewoners investeerden in het werk van hun corporaties door aandelen in de corporatie te nemen. Zo kregen bewoners, en ook andere burgers overigens, daadwerkelijk belang bij de corporatie. Het is waardevol te onderzoeken of dit instrument ook nu nog ingezet kan worden om woonconsumenten te doen emanciperen. Wellicht ziet een nieuw kabinet daarvoor mogelijkheden, bijvoorbeeld in het door velen verfoeide wetsvoorstel op de Maatschappelijke Onderneming van minister Hirsch Ballin. Het zou de overheid in de gelegenheid stellen terug te treden om ruimte te maken voor de verantwoordelijkheid van burgers en het zou het gat tussen huren en kopen enigszins kunnen dichten.

Ten slotte zouden de corporaties de vele buurtinitiatieven en vrijwilligersorganisaties die reeds bestaan, kunnen versterken. Dit is niet gemakkelijk. Professionals staan voor de grote valkuil alles zelf te organiseren. Moeilijker is het om burgers te ondersteunen bij het zelf vormgeven van hun ideeën. Alleen zo, door weer voertuigen van burgerlijke betrokkenheid en emancipatie te worden, is er voor de corporaties toekomst.

Noten

- 1 *De Stentor*, 9 augustus 2008.
- 2 Vgl. Trudie Knijn, 'Strijdende zorglogica's in de kinderopvang en de thuiszorg: marktprincipes in de sociale zorg', in: C. Brinkgreve en P. van Lieshout (red.), *Geregelde gevoelens. Collectieve arrangementen en de intieme leefwereld*, Maarssen 1999, p. 93-110.
- 3 Stijn Verhagen, *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard*, Utrecht 2005.
- 4 I.J. Brugmans, *De arbeidende klasse in Nederland in de negentiende eeuw 1813-1870*, Utrecht 1970 (oorspronkelijk 1925), p. 160.
- 5 Bert Wartena, *H. Goeman Borgesius (1847-1917); vader van de verzorgingsstaat; een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland*, Amsterdam 2003.
- 6 Vgl. Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (oorspronkelijke titel *In care of the state*, 1988), Amsterdam 1989, p. 215-222.
- 7 Vgl. S.W.C.I.M. Couwenberg, *Het particuliere stelsel; de behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*, Cuyk 1953.
- 8 A.C. Zijdeveld, 'De verstatelijking van het middenveld', *Intermediair*, 24 en 27 mei 1988,

Woonbeleid in Nederland Wouter Beekers *Hoe woningcorporaties ontworteld raakten*

- afl. 21, p. 47-53.
- 9 L.G. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid*, Wiardi Beckman Stichting/Van Loghum Slaterus 1985.
- 10 J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam 1978, p. 17.
- 11 *Handelingen der Staten-Generaal*, 22 oktober 1953.