

Woningcorporaties: woningbeheer of toch meer?

Masterscriptie

Wessel Holman
s1798073

Rijksuniversiteit Groningen
Sociale Planologie



rijksuniversiteit
groningen

“Government has a legitimate sphere of operation. The problem arises when that sphere continually expands, encompassing areas where government lacks legitimacy”

(William A. Dembski)

Woningcorporaties: woningbeheer of toch meer?

Een onderzoek naar de invloed omvang van het takenpakket op de
legitimiteit van woningcorporaties

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Masterscriptie Sociale Planologie
Wessel Holman (s1798073)

Begeleider/eerste beoordelaar: ir. G.H. Heins
Tweede beoordelaar: prof. dr. ir. G.R.W. de Kam



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Voorwoord

Door de jaren heen ben ik tijdens mijn scriptie veel in aanraking gekomen met de woningcorporatiesector. In de eerste plaats als student Sociale Planologie en in de tweede plaats als huurder van een sociale huurwoning. Tijdens de studie zijn er verschillende momenten geweest waarop ik heb mogen ontdekken wat een woningcorporatie is en wat deze doet. Dit in de vorm van onderwerpen voor essays, bedrijfsbezoeken en excursies op locatie.

Getrokken door de unieke en interessante positie die een woningcorporatie bezit in onze maatschappij, heb ik een jaar geleden besloten de woningcorporatiesector als onderwerp te kiezen voor mijn afstudeerscriptie. Achteraf heb ik hier geen moment spijt van gehad.

Het is een lange tocht geweest. Met vele uren in de universiteitsbibliotheek. Uiteindelijk kan ik met tevredenheid terugkijken op het eindresultaat dat nu voor u ligt. De interviews die ik met personen uit de praktijk heb mogen voeren ervaar ik als het hoogtepunt. De vele verschillende inzichten die de geïnterviewde personen over de woningcorporatiesector hadden, hebben mijn interesse in de sector versterkt. Via deze weg wil ik daarom ook mijn dankwoord uitspreken aan de geïnterviewde personen Kor Adema, Gaaike Euwema, Auke de Vries, Sylvo Gaastra en Kees van der Helm. Het enthousiasme waarmee een ieder over de sector sprak was erg aanstekelijk. Ik heb geprobeerd dit enthousiasme mee te nemen in de uitwerking van de scriptie. Mijn speciale dank gaat uit naar mijn begeleider Gerard Heins. Hij is degene die het proces van begin tot eind heeft meegemaakt en ik heb zijn begeleiding als zeer positief ervaren. Op het moment dat ik even niet meer zag, kon ik langskomen in Leeuwarden voor de nodige aanwijzingen. Dit heeft mij een aantal keer de nodige motivatie opgeleverd om door te zetten en te komen tot het punt van afronding.

Wessel Holman

Groningen, augustus 2014

Samenvatting

Via de Woningwet 1901 werden woningcorporaties toegelaten instellingen door de overheid. De overheid richtte deze wet op om problemen in de steden aan te pakken met financiële steun aan de corporaties. De corporaties voerden het volkshuisvestingsbeleid uit van de overheid. Na de Bruteringsopgave werden woningcorporaties zelfstandig en kwamen de corporaties los te staan van de overheid. Voor de corporaties werd het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) leidend. Het BBSH geeft de corporaties de vrijheid voor invulling van het eigen takenpakket. Dit heeft geleid tot corporaties met een beperkte en brede taakopvatting. Het doel van dit onderzoek is te achterhalen uit welk takenpakket de corporatie de meeste legitimiteit verwerft. Daarom zal in dit onderzoek de volgende hoofdvraag beantwoord worden: “*Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit van woningcorporaties?*”

In het BBSH staan zes prestatievelden gegeven die vrij algemeen geformuleerd zijn. Door de ruimte die geboden wordt in deze prestatievelden zijn er verschillende soorten corporaties ontstaan, die elk op hun eigen manier invulling geven aan deze prestatievelden. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen corporaties met een smal takenpakket en een breed takenpakket. Een smal takenpakket doelt op een corporatie die zich voornamelijk richt op beheer en verhuur. Het brede takenpakket doelt op corporaties die naast het beheer en verhuur sterk inzetten op hun maatschappelijke opgave. De vrijheid die het BBSH geeft, heeft bij een aantal corporaties geleid tot extreme excessen en dit heeft zijn weerslag gehad op de gehele sector. De legitimiteit kwam onder druk te staan en vanuit de maatschappij werd er veel ongenoegen uitgesproken over de corporaties. Dit ongenoegen was ook terug te vinden bij de overheid die de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties heeft geïnstalleerd met als doel de woningcorporatiesector volledig door te lichten.

Suchman (1995) definieert legitimiteit als een gegeneraliseerde perceptie of aanname dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities. Legitimiteit is essentieel voor het voortbestaan van de organisatie en is een voorwaarde voor de continue toegang tot bronnen en de onafgebroken steun door de organisatie haar achterban (Palazzo en Scherer, 2006). Het geeft organisatie *license to operate*, vrij vertaald bestaansrecht. *Voice, checks and balances* en *exit* zijn drie mechanismen tot het versterken van legitimiteit (RMO, 2009; 2010). Hoe meer deze mechanismen verwerkt zijn in de organisatie, hoe hogere mate van legitimiteit dit met zich mee brengt. Verder wordt legitimiteit gevormd op basis van percepties richting het functioneren van een organisatie (Boutilier & Thomson, 2011).

Op basis van de literatuur is er een model opgesteld die een schematische weergave geeft van de woningcorporatiesector. Dit model is weergegeven in Figuur 5 en doet vermoeden dat woningcorporaties relatief vrij zijn in de invulling van hun takenpakket, zolang het binnen de kaders van het BBSH valt. Beoordeling vindt via *voice* en *checks and balances* plaats op het corporatieniveau en het activiteitsniveau en niet op het takenpakketniveau. De relatie tussen het takenpakket en legitimiteit lijkt hierdoor indirect te zijn. Met andere woorden, het doet vermoeden dat het takenpakket wordt beoordeeld op de activiteiten die uit dit takenpakket voortvloeien. En omdat legitimiteit gevormd wordt op basis van percepties doet het vermoeden dat er uit een breder takenpakket meer legitimiteit verworven wordt. Er wordt in dat geval een breder publiek gediend waardoor er meer voordeel gehaald kan worden uit de organisatie.

Met behulp van interviews met drie woningcorporaties, de gemeente Groningen en de Woonbond wordt het empirische deel van het onderzoek vormgegeven. Het empirische deel toetst in de praktijk of de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect is en of een breder takenpakket meer legitimiteit geeft. Tevens wordt er gebruik gemaakt van de openbare verhoren van de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties. De informatie die hieruit verworven is, laat zien dat de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit direct is. Uit het interview met Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) blijkt dat wettelijk is vastgelegd dat via de Overlegwet (WOHV) en het BBSH verhuurders recht hebben op informatie, advies en overleg van de corporaties. Legitimiteit via het takenpakket wordt dus verworven door voice en checks and balances van de huurders.

Uit de interviews blijkt dat personen die werkzaam zijn binnen de woningcorporatiesector, corporaties een breder takenpakket toeschrijven. Volgens Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wordt onder huurders het smalle takenpakket als belangrijkst geacht. Hij geeft aan dat huurders soms niet op de hoogte zijn van de maatschappelijke opgave van woningcorporaties en dat huurders slechts betaalbare huisvesting verwachten.

Op basis van de resultaten uit het empirische deel kan worden gesteld dat de invloed van de omvang van het takenpakket op de legitimiteit van woningcorporaties gering is. Ten eerste omdat uit de literatuur bleek dat legitimiteit verworven wordt op basis van de aanwezigheid van voice en checks and balances. De omvang van het takenpakket lijkt weinig invloed te hebben op de aanwezigheid van deze mechanismen. Uit de interviews komt naar voren dat zowel corporaties met een smal als met een breed takenpakket voice en checks and balances belangrijk achten. Ten tweede blijkt uit de interviews dat huurders slecht op de hoogte zijn van de maatschappelijke opgaven van woningcorporaties. Dit wekt het vermoeden dat huurders het verschil in omvang in takenpakket om deze reden niet zullen herkennen. Verder blijkt dat huurders het belangrijker vinden dat huurdersgeld geïnvesteerd wordt in de betaalbaarheid van woningen. Daaruit kan geconcludeerd worden, dat ondanks de geringe invloed van het takenpakket op legitimiteit, een te breed takenpakket niet als legitiem wordt gezien. Op het moment dat teveel huurdersgeld uitgegeven wordt aan maatschappelijke opgaven, wordt deze activiteit niet als sociaal wenselijk door de huurders geacht. Volgens de definitie van Suchman (1995) voor legitimiteit neemt dit een afname van legitimiteit met zich mee.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	3
Lijst met figuren, boxen en tabellen	7
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	9
1.1 Probleemstelling	9
1.2 Doelstelling	10
1.3 Onderzoeksvragen	10
1.4 Literatuuronderzoek.....	11
1.5 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2. Ontwikkeling Nederland.....	13
2.1 Ontwikkelingen corporatiesector	13
2.2 Ontwikkelingen takenpakket woningcorporaties.....	15
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader	19
3.1 Legitimiteit.....	19
3.2 Het belang van legitimiteit voor organisaties	21
3.3 Beïnvloeding van legitimiteit	24
3.4 De relatie tussen het takenpakket en legitimiteit	27
3.5 Tussenconclusie literatuuronderzoek.....	29
Hoofdstuk 4. Methodologie.....	31
4.1 Onderzoeksmethode	32
4.2 Interviews.....	32
4.3 Interviews bij woningcorporaties.....	33
4.4 Interview gemeente Groningen	35
4.5 Interview De Vereniging Nederlandse Woonbond.....	36
4.6 Openbare verhoren Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties.....	37
4.7 Overzicht interviews en openbare verhoren.....	38
Hoofdstuk 5. De relatie tussen het takenpakket en legitimiteit is indirect	39
5.1 De aanwezigheid van voice binnen de corporatiesector	39
5.2 Het huidige toezicht binnen de corporatiesector	46
5.3 Vernieuwd model.....	53
Hoofdstuk 6. Een breder takenpakket geeft meer legitimiteit	55
6.1 De vrijheid gegeven vanuit het BBSH.....	56
6.2 De kerntaak van de woningcorporaties	59
6.3 De bredere invulling van de kerntaak.....	61

Hoofdstuk 7. Conclusie.....	67
7.1 Discussie.....	69
7.2 Aanbevelingen.....	70
Hoofdstuk 8. Reflectie.....	73
Bijlagen.....	75
Bijlage 1: Vragenlijst interviews woningcorporaties.....	75
Bijlage 2: Vragenlijst interview Gemeente Groningen.....	77
Bijlage 3: Vragenlijst interview Nederlandse Woonbond.....	79
Bijlage 4: Wijzigingen in model.....	81
Bijlage 5: Brief oud-minister van der Laan.....	82
Literatuurlijst.....	87

Lijst met figuren, boxen en tabellen

Figuur 1. Societal Triangle (Van de Donk, 2010, in Brandsen en Karré, 2011).....	14
Figuur 2. Het Piramide-model van SLO (Boutilier & Thomson, 2011)	22
Tabel 1. Vier factoren die drie niveaus van SLO vormen (Boutilier & Thomson, 2011)	23
Figuur 3. Niveaus van SLO met de vier factoren (Boutilier & Thomson, 2011)	23
Figuur 4. Woningcorporaties voor de verzelfstandiging.....	27
Figuur 5. Woningcorporaties na de verzelfstandiging	28
Figuur 6. Bepaling mate van legitimiteit	33
Figuur 7. Omvang van takenpakket van geselecteerde woningcorporaties	34
Figuur 8. Logo Christelijke Woningstichting Patrimonium	34
Figuur 9. Logo Woningcorporatie Lefier	34
Figuur 10. Logo Woningcorporatie Nijestee	35
Figuur 11. Logo gemeente Groningen	35
Figuur 12. Logo NLA 2.0	36
Figuur 13. Logo Nederlandse Woonbond	36
Tabel 2. Lijst van gebruikte openbare verhoren Parlementaire Enquêtecommissie	37
Figuur 14. Overzicht interviews en openbare verhoren	38
Figuur 15. Voice binnen de corporatiesector.....	39
Figuur 16. Werkelijke aanwezigheid van voice binnen corporatiesector.....	42
Box 1. WoningNet.....	43
Figuur 17. Toezicht binnen de corporatiesector	46
Box 2. Het toezicht van de corporaties.....	46
Box 3. SS Rotterdam	47
Figuur 18. Vernieuwd model woningcorporatiesector.....	53
Box 4. De invoering van het BBSH.....	56

Hoofdstuk 1. Inleiding

Maatschappelijke organisaties zijn organisaties die een publiek doel dienen. Deze organisaties zijn aangewezen door de overheid zodat zij bepaalde publieke taken over kunnen nemen. Met name na de privatiseringsronde van de jaren '80, zijn veel maatschappelijke organisaties ontstaan. De gedachte hierachter was dat door privatisering van overheidstaken de overheid efficiënter zou gaan werken. Prikkels vanuit de markt zouden hier automatisch toe moeten gaan leiden.

Maatschappelijke organisaties hebben een bijzondere positie. Aan de ene kant is er sprake van een publiek belang en van publieke middelen die nodig zijn om hier aan te voldoen. Aan de andere kant zijn het particuliere instellingen en zijn werkzame professionals verantwoordelijk voor de feitelijke besteding van deze middelen en de wijze waarop de diensten worden geleverd (Dijstelbloem & Meurs, 2004). Deze organisaties werken in een speelveld tussen de overheid, markt en samenleving, worden daardoor vanuit al deze verschillende hoeken in de gaten gehouden. Hun functioneren staat vaak ter discussie. In veel gevallen wordt dit versterkt doordat maatschappelijke organisaties werken met publiek geld. Ze worden hierdoor scherp in de gaten gehouden door de maatschappij.

Een woningcorporatie is een dergelijke maatschappelijke organisatie. Ook zij hebben te maken met de aanhoudende discussie over hun functioneren. Deze discussie is versterkt na de incidenten die zich het afgelopen decennia voor hebben gedaan in de sector. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een zogenaamde 'legitimiteitsdiscussie'. Een organisatie heeft legitimiteit nodig om goed te kunnen functioneren. Het publiek moet de organisatie nuttig en nodig vinden om zijn voortbestaan te kunnen waarborgen. Nu dit ter discussie staat, staat het voortbestaan van de woningcorporatie ter discussie.

1.1 Probleemstelling

Een woningcorporatie moet haar legitimiteit verwerven op basis van haar takenpakket. De activiteiten die een corporatie uitvoert, vloeien voort uit dit takenpakket. Door de jaren heen is dit pakket van de woningcorporatie steeds verder uitgebreid. Na de Bruteringsopgave en de invoering van het BBSH kregen corporaties de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan maatschappelijke taken, zoals bijdragen aan de leefbaarheid in buurten en zorg dragen voor de combinatie wonen en zorg.

Gezien het feit dat organisaties beoordeeld worden op basis van prestaties van uitvoering van activiteiten kan verwacht worden dat er een relatie bestaat tussen takenpakket en legitimiteit. Het BBSH vormt het kader waarbinnen woningcorporaties hun takenpakket op kunnen stellen. Hieruit vloeien de activiteiten voort, welke beoordeeld worden door de omgeving.

Het BBSH is vrij algemeen geformuleerd, waardoor er veel ruimte is geboden voor eigen invulling van het takenpakket. Dit heeft geleid tot corporaties die een verschillende visie hebben ten aanzien van dit takenpakket. De maatschappelijke taken gegeven in het BBSH veroorzaken de grootste verschillen onderling. Er zijn corporaties die zich minder inzetten voor deze maatschappelijke opgaven dan anderen. Dit is het verschil tussen een smal en breed takenpakket. Waarbij smal duidt op een smalle invulling van de maatschappelijke taak, en breed op de brede invulling. Bij een smal takenpakket ligt er een sterke focus op het onderhoud en

beheer. Bij een breed takenpakket worden er, naast onderhoud en beheer, nog allerlei maatschappelijke activiteiten belangrijk geacht.

Na de Bruterling werd de opgave voor woningcorporaties vanuit de overheid minder duidelijk geformuleerd dan voorheen. In de oude situatie verkregen de corporaties hun legitimiteit vanuit de overheid, maar na de Bruterling moesten ze dit zelf verwerven. De vrijheid die geboden werd heeft geleid tot extreme excessen op sommige plekken en dit heeft zijn weerslag gehad op de gehele sector. De legitimiteit kwam onder druk te staan en vanuit de maatschappij werd er veel ongenoegen uitgesproken richting de corporaties. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de installatie van de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties door de overheid. In deze Enquête wordt de hele woningcorporatiesector onder de loep genomen en wordt de vraag gesteld of deze op dit moment juist is ingericht.

1.2 Doelstelling

Het kantelpunt in de sector is dus de Bruterling en de invoering van het BBSH geweest. Hierna ontstonden hele andere organisaties dan voorheen. Het BBSH gaf de corporaties de vrijheid voor invulling van het eigen takenpakket en de Bruterling leidde tot een ander legitimatieproces. Het doel van dit onderzoek is om deze twee factoren te combineren en te onderzoeken welke invloed de omvang van het takenpakket heeft op de legitimiteit van woningcorporaties. Er wordt onderzocht of een smal of een breed takenpakket de corporaties een sterkere mate van legitimiteit geeft.

Ondanks dat het BBSH de woningcorporaties extra taken opgaf, is de legitimiteit van de woningcorporaties gedaald. Dit is opvallend omdat er verwacht kan worden dat meer taken leiden tot een toenemende afhankelijkheid van de woningcorporaties. Dit onderzoek stelt zich ten doel meer duidelijkheid te scheppen in deze kwestie en probeert op deze manier een bijdrage te leveren aan de legitimiteitsdiscussie.

1.3 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de probleemstelling en de doelstelling kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit van woningcorporaties?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er deelvragen opgesteld die met behulp van een literatuuronderzoek worden beantwoord. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. *Wat is legitimiteit?*
2. *Waarom is legitimiteit belangrijk voor organisaties?*
3. *Hoe wordt legitimiteit beïnvloed?*
4. *Wat is de relatie tussen het takenpakket en de legitimiteit van woningcorporaties?*

Op het moment dat de antwoorden op deze vragen helder zijn, wordt in het empirische deel van het onderzoek met behulp van interviews en bestudering van de openbare verhoeren van de

Parlementaire Enquête Commissie nader onderzocht wat de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate is van legitimiteit.

1.4 Literatuuronderzoek

Als eerste onderzoeksmethode er wordt een literatuuronderzoek gehouden. O’Leary (2010) noemt lezen het essentiële onderdeel van het onderzoeksproces. O’Leary (2010) geeft dit aan met het volgende citaat: “The production of new knowledge is fundamentally dependent on past knowledge” (O’Leary, 2010, p. 71). Zelfeducatie is het hoofddoel van het literatuuronderzoek. Voordat er tot uitspraken gedaan kunnen worden, is het van belang dat de onderzoeker weet waar hij of zij het over heeft (O’Leary, 2010). De deelvragen genoemd in paragraaf 1.3 zullen met behulp van literatuur beantwoord worden. Dit literatuuronderzoek vormt het theoretisch kader, dat het fundament moet gaan vormen onder het empirische onderzoek.

1.5 Leeswijzer

De scriptie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 probeert inzicht te geven in de ontwikkelingen die zich in de woningcorporatiesector hebben voorgedaan. Deze sector kent een lange geschiedenis en de huidige inrichting van de sector is afhankelijk geweest van de keuzes die er in het verleden gemaakt zijn. De focus zal in dit hoofdstuk liggen op zowel de ontwikkelingen in de corporatiesector zelf als op de ontwikkelingen betreffende het takenpakket van woningcorporaties.

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader gepresenteerd aan de hand van de deelvragen uit paragraaf 1.3. Er wordt verklaard wat de gebruikte definitie van legitimiteit is en wat legitimiteit exact inhoudt. Verder wordt het belang van legitimiteit voor organisaties aangehaald, er wordt uitgelegd hoe legitimiteit beïnvloed kan worden en welke relatie er bestaat tussen het takenpakket van woningcorporaties en hun legitimiteit.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de methodiek van het onderzoek. De keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van het uit te voeren onderzoek worden hier beargumenteerd. Ook worden hier de te behandelen onderzoeksvragen voor het empirische deel gegeven.

Hoofdstuk 5 en 6 zijn het empirische deel van het onderzoek. Deze hoofdstukken hebben als functie het presenteren van de data welke verworven is uit de interviews en de openbare verhoren van de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties. Hoofdstuk 5 probeert inzicht te geven in hoe de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit er in de praktijk uit ziet. Hoofdstuk 6 richt zich op de omvang van het takenpakket.

In hoofdstuk 7 staat de conclusie centraal. Hier zal antwoord gegeven worden op de onderzoeksvragen. Tevens zal er op basis van de verworven informatie getracht worden een alternatief te bieden voor de huidige inrichting van de woningcorporatiesector.

Het laatste hoofdstuk is de reflectie en hierin zal er terug gekeken worden op het onderzoek.

Hoofdstuk 2. Ontwikkeling Nederland

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de sociale huursector in Nederland centraal. De sociale huursector in Nederland wordt door veel landen als voorbeeld gebruikt voor de inrichting van hun eigen sociale huursector. Nederland heeft in vergelijking met andere landen, het grootste aandeel sociale huurwoningen. De inrichting van de sector is erg afhankelijk geweest van de kleur van de verschillende kabinetten. Bij een links kabinet werden de corporaties vaak dichterbij de overheid geplaatst, bij een rechts kabinet juist dichterbij de markt. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de sociale huursector zoals deze op dit moment vormgegeven is. Dit heeft op zijn beurt geleid tot de inrichting van het takenpakket van de corporaties van nu.

2.1 Ontwikkelingen corporatiesector

Woningcorporaties kunnen worden omschreven als hybride organisaties. Enerzijds hebben zij de primaire maatschappelijke taak om woningen te realiseren en te verhuren aan de laagste inkomensgroepen. Anderzijds gedragen de woningcorporaties zich als commerciële ondernemingen (Lavrijssen en Özmis, 2010). Deze bijzondere positie die de woningcorporaties bekleden is een pad afhankelijk proces geweest.

Oprichting eerste woningcorporaties

Naar aanleiding van de slechte leefomstandigheden in de steden werd in 1901 de Woningwet ingevoerd door de Nederlandse overheid. Met invoering van deze wet werd de overheid voor het eerst (mede)verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid. Het doel van de wet was om de kwaliteit en de kwantiteit van het woningbestand in de steden te vergroten (Bieleman et al., 2010). Door de Woningwet werden woningcorporaties toegelaten instellingen met financiële steun. In ruil voor de status van toegelaten instellingen gingen particuliere instellingen akkoord met rechten en plichten gegeven door de overheid (Conijn, 2005). Ze hadden het recht om zich woningcorporatie te noemen en de plicht om bij te dragen aan het volkshuisvestingsbeleid, met andere woorden, de plicht de kwaliteit en kwantiteit van het woningbestand in de steden te vergroten.

Vervolgens ontstond er na de Tweede Wereldoorlog een woningtekort, een sterke populatie groei en een sterke economische groei. De vraag naar woningen steeg hierdoor sterk en er was groei nodig in de woningvoorraad. De overheid realiseerde deze groei met overheidssteun aan de corporaties. Financiering en exploitatiesubsidies vormden tot de negentiger jaren van de voorgaande eeuw de ruggengraat van de corporaties (Molenaar en Dekker, 2010).

Verzelfstandigingsproces

In de jaren tachtig wilde het Rijk zijn bemoeienis met de volkshuisvesting verminderen. Er kwam meer evenwicht in vraag en aanbod en het oplossen van de woningnood had niet langer prioriteit. Het Rijk wenste niet langer deel te nemen in de risico's die individuele corporaties bij de bouw en het beheer van woningen nou eenmaal lopen (Snuverink, 2006). Dit proces kreeg vanaf 1990 gestalte. Alle vormen van overheidssteun werden stilgezet en de sociale huursector onderging een verzelfstandigingsproces (Molenaar en Dekker, 2010). Deze stilzetting van overheidssteun werd vastgelegd in de Wet van de Balansverkorting, beter bekend als de Bruteringswet (1995). Deze wet zorgde ervoor dat de financiële banden tussen de overheid en de corporaties sterk werden gereduceerd. In één keer zijn de financiële bijdragen die de

rijksoverheid nog moest verstrekken op grond van de regelingen die voor de Bruteringswet golden, verrekend met de restanten van de rijksleningen (Bieleman et al., 2010). Formeel juridisch werden de woningcorporaties, 100% eigenaar van het reeds opgebouwde en ook toekomstige bezit (Molenaar en Dekker, 2010). Voor de woningcorporaties en het Rijk was de bruterings op macroniveau een win-winsituatie. Het Ministerie van VROM werd in één keer verlost van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting, terwijl de woningcorporaties verzekerd waren van de nog overgebleven objectsubsidies (Helderman en Brandsen, 2011).

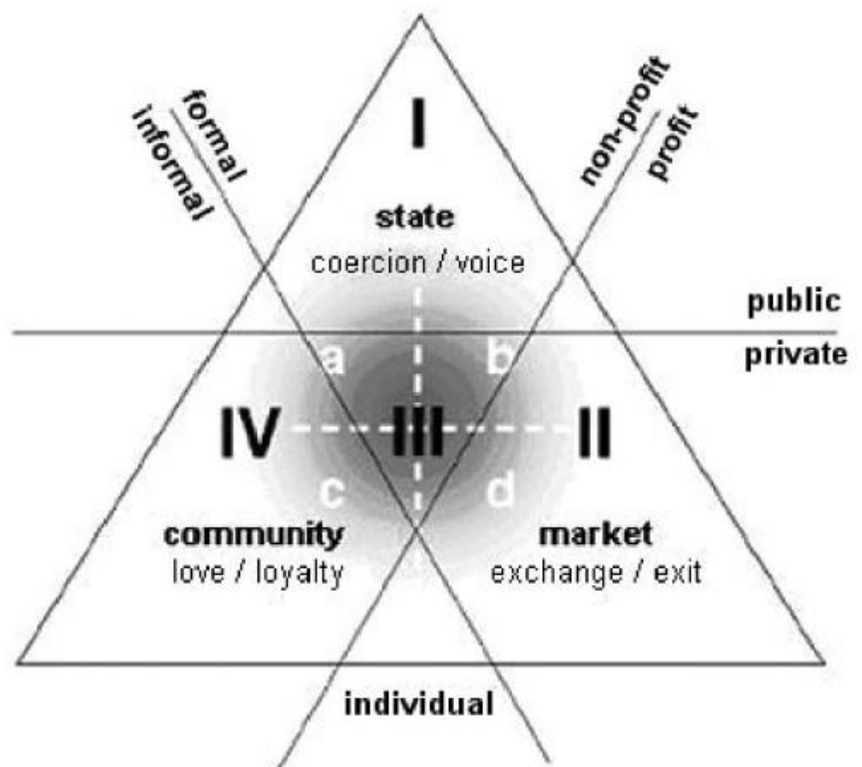
Toezicht na de verzelfstandiging

Na het verzelfstandigingsproces werd het toezicht ten aanzien van woningcorporaties opnieuw ingericht. De Rijksoverheid bleef de uiteindelijke opdrachtgever van de woningcorporatiesector. Via de Woningwet en nader geconcretiseerd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) werd het kader gevormd waarbinnen corporaties hun werk moeten doen (Schilder, 2006). Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFW) werd ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan. Dit orgaan moest het financiële toezicht op de sector vorm geven (Schilder, 2006). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) kreeg een beoordelende taak ten aanzien van de kredietwaardigheid van de corporaties toegeschreven. Het WSW bevordert de toegang op de kapitaalmarkt voor deelnemende woningcorporaties door geldverstrekkers garanties te verlenen (Schilder, 2006). Daarnaast is er voor de gemeentes een belangrijke toezichthoudende rol als opdrachtgever weggelegd (Schilder, 2006). Dit gaat via de prestatieafspraken die opgesteld zijn tussen de gemeentes en woningcorporaties. Als laatste is de branchevereniging Aedes voor een deel verantwoordelijk voor het toezicht (Schilder, 2006). Via services die Aedes biedt, zoals de bedrijfstakcode en de opleiding Professioneel Toezicht, heeft Aedes hier indirect invloed op.

Hybride ondernemingen

Na het verzelfstandigingsproces waren woningcorporaties te typeren als hybride ondernemingen. Ze hebben enerzijds commerciële belangen om inkomsten te genereren en de onderneming financieel gezond te houden. Anderzijds hebben ze de maatschappelijke taken te vervullen die de overheid hen oplegt.

Brandsen en Karré (2011) gebruiken de *Societal Triangle* van Van de Donk (2010) om de positie van hybride organisaties te visualiseren. Deze is afgebeeld in Figuur 1. Het donkergrijze gebied geeft de volledig hybride organisatie weer. Brandsen en Karré



Figuur 1. Societal Triangle (Van de Donk, 2010, in Brandsen en Karré, 2011).

(2011) omschrijven het als volgt: “De hybride organisatie is geleidelijk ontstaan uit één van de hoeken van de driehoek, en heeft zich langzamerhand naar het midden van de driehoek bewogen, waar de karakteristieken van de drie domeinen (staat, maatschappij en markt) mixen. Dit betekent dat deze organisaties een combinatie moeten hebben van: profit- *en* non-profit oriëntatie, publieke- en private oriëntatie, en formeel en informeel handelen” (Brandsen en Karré 2011, p.3).

In het geval van woningcorporaties zijn deze begonnen in vak IV, weergegeven in Figuur 1. De eerste woningcorporaties ontstonden uit de gemeenschap op basis van particuliere initiatieven. Daarna verschoven ze richting vak I en zijn ze verder vanuit de Staat gevormd. Eerst als een verlengstuk van het overheidsapparaat en na invoering van de Bruteringswet (1995) zijn ze richting het midden van de driehoek bewogen. Er wordt zowel vanuit de staat, markt en maatschappij invloed op hun functioneren uitgeoefend.

2.2 Ontwikkelingen takenpakket woningcorporaties

Het takenpakket van woningcorporaties is in iets meer dan een eeuw na oprichting aanzienlijk veranderd. Deze veranderingen kwamen vaak als reactie op een nieuw overheidsbeleid. Tijdens de oprichting van de woningcorporaties werd er slechts van ze verwacht dat ze hun primaire taak uitvoerden. Wat inhield dat ze huisvesting moesten verschaffen aan de lagere inkomens. Echter wordt er tegenwoordig veel meer van ze verwacht. Ze hebben sociaal-maatschappelijke taken toegedicht gekregen.

Woningwet 1901

Aangezien woningcorporaties opgericht werden om de slechte leefomstandigheden in de steden tegen te gaan, was dit in het begin van de vorige eeuw hun belangrijkste taak. Deze taak moesten ze vervullen met behulp van verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van het woningbestand in de steden. Daarnaast was het van belang dat de woningen die verschaft werden betaalbaar waren. Deze woningen hadden als doel het huisvesten van de lagere inkomensgroepen.

Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH)

De invoering op 1 januari 1993 van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) betekende een principiële ommekeer in de regelgeving voor woningcorporaties: van voorschriften vooraf naar toezicht op afstand en verantwoording achteraf (Snuverink, 2006; Bieleman et al., 2010). In het BBSH kregen de woningcorporaties naast het kwalitatief en kwantitatief in stand houden van de woningvoorraad, maatschappelijke taken toegewezen. Deze maatschappelijke taken zijn vastgelegd in zes prestatievelden waarop corporaties beoordeeld worden (Platform 31, 2014a):

- Passend huisvesten van de doelgroep;
- Kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële continuïteit;
- Bevorderen van leefbaarheid in wijken en buurten;
- Bijdragen aan de combinatie wonen en zorg.

Passend huisvesten van de doelgroep

Als eerste geeft het BBSH aan dat de corporatie zo veel mogelijk voorrang moet verlenen aan woningzoekenden die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Dat wil zeggen, personen met een

inkomen die onder de huursubsidielgrens ligt. Daarnaast moet de corporatie bij het bouwen of verwerven van een woning rekening houden met de kosten die dit met zich mee brengt, aangezien de woning verhuurd moet kunnen worden aan de personen die in aanmerking komen voor een huursubsidie (Overheid.nl, 2014). De stichtingskosten moeten daarom zo laag mogelijk gehouden worden.

Kwalitatief in stand houden van het woningbezit

Het BBSH schrijft voor dat corporatie middelen moet inzetten voor het verrichten van werkzaamheden die te maken hebben met het bouwen, verwerven, bezwaren, slopen, verbeteren en in standhouden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden. Hierbij moet zoveel mogelijk worden voldaan aan de eisen die ter plaatse, in het belang van de huisvesting van de bevolking, redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden (Overheid.nl, 2014).

Betrekken van bewoners bij beleid en beheer

De corporatie is verplicht een klachtencommissie in te stellen waar huurders terecht kunnen met klachten over het functioneren van de corporatie. Bovendien wordt de corporatie verplicht zo snel mogelijk deze klacht te behandelen en de huurder op de hoogte te brengen van de te nemen maatregelen. Ook moet de corporatie de huurders- en bewonerscommissie op de hoogte stellen van de activiteiten, het jaarverslag, de jaarrekening en het volkshuisvestingsverslag. Er moet daarnaast ruimte geboden worden voor de huurders- en bewonerscommissie om hier advies over uit te geven of overleg over te voeren (Overheid.nl, 2014).

Waarborgen van de financiële continuïteit

Een corporatie moet een zodanig financieel beleid en beheer voeren, dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd. Alle middelen die niet aangehouden hoeven te worden om het voortbestaan financieel te waarborgen, moet worden ingezet ten behoeve van werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Dit geldt dus ook voor de winsten die eventueel zouden voortvloeien uit de activiteiten van de corporatie (Overheid.nl, 2014).

Bevorderen van leefbaarheid in wijken en buurten

De corporatie moet bijdragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar wooneenheden gelegen zijn. Het BBSH geeft verschillende mogelijkheden aan hoe de corporatie dit prestatieveld kan invullen. Hierbij moet gedacht aan worden ingrepen die de corporatie uit kan voeren in het woonmilieu van haar woongelegenheden. Dit zijn zowel ingrepen in haar eigen wooneenheden, als andere gebouwen dan wooneenheden, als de omgeving. Ook is het voor de corporatie toegestaan om andere gebouwen dan woongelegenheden te verhuren of te vervreemden en mag zij andere werkzaamheden verrichten die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of een wijk (Overheid.nl, 2014).

Bijdragen aan de combinatie wonen en zorg

Als laatste schrijft het BBSH voor dat de corporatie moet bijdragen aan de combinatie wonen en zorg. Het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben is hierbij het belangrijkste thema. Dit kan de corporatie doen door woon-zorgcomplexen te bouwen en exploiteren. Hierbij gaat het om huisvesting die ondersteuning biedt aan mensen die gebruik willen maken van begeleid wonen, verzorging,

verpleging of opvang. De corporatie moet daarnaast een bemiddelende rol vormen voor bewoners die gebruik willen maken van zorg- of dienstverlening (Overheid.nl, 2014).

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt het begrip legitimiteit uitgewerkt. De eerste paragraaf richt zich op de definitie van legitimiteit. Ook zal er uitgelegd worden welke soorten van legitimiteit er bestaan. In de tweede paragraaf zal het belang van legitimiteit voor organisaties centraal staan. Daarna volgt een paragraaf die de beïnvloeding van legitimiteit behandelt. Er wordt afgesloten met een paragraaf waarin de relatie tussen het takenpakket en de legitimiteit van een organisatie verduidelijkt wordt.

3.1 Legitimiteit

Legitimiteit is een term die al 24 eeuwen onderdeel uit maakt van het wetenschappelijke debat. De term gaat terug tot de theorieën van Thucydides, Plato, Aristoteles en later Machiavelli, Rousseau, Marx en Weber (Zelditch, 2001). Suchman (1995) definieert legitimiteit als een gegeneraliseerde perceptie of aanname dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities. Legitimiteit is essentieel voor het voortbestaan van de organisatie en is een voorwaarde voor de continue toegang tot bronnen en de onafgebroken steun door de organisatie haar achterban (Palazzo en Scherer, 2006). De definitie van Suchman (1995) is de definitie van legitimiteit die in dit onderzoek gebruikt zal worden, omdat dit een definitie is waarin duidelijk wordt aangegeven dat legitimiteit op basis van percepties en beoordelingen tot stand komt. Beoordelingen en percepties zijn onderhevig aan subjectiviteit en het is van belang om dit in ogenschouw te nemen.

Legitimiteit een kwestie dat zich voordoet in een interactie of een relatie tussen twee individuen, of tussen één of meer individuen en een groep, organisatie of een groter sociaal systeem, waarin een partij een zekere 'aanspraak op iets' probeert te maken, welke de ander kan accepteren of afwijzen. Acceptatie of afwijzing hangt af van hoeverre deze 'aanspraak op iets' als rechtvaardig of rechtmatig wordt beoordeeld (Kelman, 2001). Bij een hoge mate van legitimiteit, accepteert de achterban de activiteiten en het functioneren van de organisatie.

Suchman (1995) onderscheidt twee benaderingen van legitimiteit. Dit is de strategische en de institutionele benadering. Bij de strategische benadering draait het om *managers looking out* (Suchman, 1995). Dat wil zeggen dat dat managers erg bewust bezig zijn met het legitimatieproces van hun organisatie. Ze proberen een zo duidelijk mogelijk beeld van de organisatie naar buiten te brengen en daarmee te laten zien dat het legitiem is wat ze doen. Het tegenovergestelde hiervan is de institutionele benadering. Hierin draait het om *society looking in*. Dat wil zeggen dat legitimiteit niet als een onderdeel van de operationele middelen wordt gezien, maar als een set van samengestelde overtuigingen. Dit zijn overtuigingen die 'buiten' de organisatie bestaan over het functioneren van de organisatie. Culturele definities bepalen hoe de organisatie is opgebouwd en, hoe het functioneert. Tegelijkertijd bepaalt dit ook hoe het wordt begrepen en geëvalueerd (Suchman, 1995). Sociale acceptatie staat in deze benadering centraal.

Soorten legitimiteit

In de literatuur zijn er veel soorten van legitimiteit te onderscheiden. De meest gangbare onderverdeling van legitimiteit is de verdeling van Suchman (1995). Hij stelt dat er drie soorten legitimiteit bestaan, namelijk pragmatische-, morele- en cognitieve legitimiteit.

Pragmatische legitimiteit

Bij pragmatische legitimiteit is de klant is bereid de organisatie zijn legitimiteit te geven zolang ze het gevoel hebben dat ze voordelen halen uit de activiteiten van de organisatie (Suchman, 1995; Palazzo en Scherer, 2006). Er is in dit geval sprake van een mate van eigenbelang. Suchman (1995) onderscheidt hier drie soorten van eigenbelang voor de klant. Het gaat hierbij om voordelen uit de output van de organisatie, het uitoefenen van invloed op het beleid van de organisatie en het zich kunnen identificeren met het 'karakter' van de organisatie. In het laatste geval wordt de organisatie gezien en beoordeeld als een individu (Suchman, 1995).

Morele legitimiteit

In tegenstelling tot pragmatische legitimiteit, is morele legitimiteit te omschrijven als sociotropisch. Dat wil zeggen dat de beoordeling van de activiteit niet afhankelijk is van het eigenbelang, maar of de activiteit '*the right thing to do*' is. Deze beoordelingen reflecteren het geloof dat de activiteit effectief bijdraagt aan het maatschappelijk belang (Suchman, 1995). Suchman (1995) onderscheidt vier vormen van moreel legitimeren, namelijk *consequential legitimacy*, *procedural legitimacy*, *structural legitimacy* en *personal legitimacy*.

Consequential legitimacy vindt plaats op het moment dat de organisatie beoordeeld wordt op basis van wat de organisatie bereikt (Suchman, 1995). Hierbij valt te denken aan de prijs-kwaliteit verhouding van een product die een organisatie levert. Echter zijn in sommige gevallen de uitkomsten van de organisatie moeilijk te meten (Suchman, 1995). Op het moment dat dit het geval is, kan er *procedural legitimacy* optreden. Organisaties kunnen op dat moment morele legitimiteit verwerven op basis van sociaal geaccepteerde technieken en procedures. Zolang de organisatie op een juiste manier probeert de gewaardeerde (slecht te meten) doelen te bereiken, zal de organisatie op basis van de juiste middelen en procedures legitimiteit verkrijgen (Suchman, 1995). Het gaat hierbij om de vraag of een organisatie effectief werkt. Het verschil tussen deze twee vormen van legitimiteit wordt bij woningcorporaties ondervonden. Waar bij een commerciële organisatie het gemakkelijker is om resultaten te meten, op basis van de winst-verlies rekening, is het bij woningcorporaties veel ingewikkelder om het resultaat van maatschappelijke opgaven te meten. Maatschappelijke ingrepen kosten vaak geld en hebben niet altijd een direct merkbare uitkomst.

Structural legitimacy richt zich op de algemene kenmerken van een organisatie die zich voordoen wanneer de activiteiten van de organisatie terugkerend consistent over tijd zijn. Dit zijn structurele karakteristieken van de organisatie die de vorm van de organisatie bepalen en de organisatie in een bepaalde context plaatsen. Op basis hiervan wordt bepaald of de organisatie *the right organization for the job* is (Suchman, 1995). *Personal legitimacy* is de laatste vorm van morele legitimiteit en deze richt zich op het charisma van de individuele leiders van de organisatie. Deze vorm van legitimiteit is vaak kortstondig en persoonsgebonden (Suchman, 1995).

Cognitieve legitimiteit

Cognitieve legitimiteit is een vorm van legitimiteit op basis van cognitie in plaats van eigenbelang of beoordeling (Suchman, 1995). Cognitieve legitimiteit wordt onderverdeeld in legitimiteit op basis van begrijpelijkheid en *taken-for-granted legitimacy*. Legitimiteit op basis van begrijpelijkheid wijst naar de mate waarin door het publiek begrepen wordt waarom een bepaalde organisatie zich bezig houdt met de desbetreffende activiteiten. Bij *taken-for-granted legitimacy* wordt het als vanzelfsprekend gezien dat de organisatie zich bezighoudt met bepaalde activiteiten (Suchman, 1995). Suchman (1995) voegt hier aan toe dat *taken-for-granted legitimacy* de sterkste vorm van legitimiteit is. Op het moment dat alternatieven ondenkbaar worden voor het publiek, heeft de organisatie bij voorbaat al legitimiteit. Het verschil tussen deze twee vormen van legitimiteit is waar te nemen in de woningcorporatiesector. Voor de Bruterij waren de woningcorporatie een verlengstuk van de overheid en was het vanzelfsprekend dat woningcorporaties zich bezig hielden met het volkshuisvestelijke beleid. Na de Bruterij werden woningcorporaties zelfstandig en moest er een duidelijker signaal naar het publiek uit gaan, waarom woningcorporaties zich met de volkshuisvesting bezig hielden.

3.2 Het belang van legitimiteit voor organisaties

Organisaties proberen legitimiteit te verwerven om verschillende redenen. Deze redenen probeert Suchman (1995) te achterhalen door te kijken naar de doelen die de verschillende bedrijven nastreven. Hij let hierbij op het onderscheid tussen (a) het nastreven van continuïteit of het nastreven geloofwaardigheid en (b) het onderscheid tussen zoeken naar passieve steun of het zoeken naar actieve steun.

Op het moment dat het doel van de organisatie is om de continuïteit van het bedrijf te waarborgen, gaat het om het belang dat het bedrijf hecht aan de toelevering van bronnen. Bij het nastreven van geloofwaardigheid vindt het bedrijf het belangrijk dat het bedrijf als waardevol, betekenisvol, voorspelbaar en betrouwbaar wordt beschouwd (Suchman, 1995). Een hogere mate van legitimiteit heeft een positieve invloed op deze twee doeleinden. Echter wanneer een organisatie zoekt naar passieve steun is de mate van legitimiteit minder van belang dan wanneer een organisatie zoekt naar actieve steun. Om vragen te vermijden, hoeft een organisatie slechts *sense* te maken. Echter wanneer een organisatie betrokkenheid verlangt, moet het bedrijf *value* hebben (Suchman, 1995).

Belang van legitimiteit voor maatschappelijke dienstverlening

De RMO (2009) geeft aan dat legitimiteit in de context van maatschappelijke dienstverlening op drie niveaus van belang is:

- Sociaal grondrecht: de vraag of de bevolking een vorm van dienstverlening erkent als een sociaal grondrecht of als publiek belang.
- Sectorniveau: de discussie over de inrichting van de maatschappelijke dienstverlening per sector¹.
- Organisatieniveau: publiek dat de maatschappelijke organisaties herkent en erkent als organisaties die geëigend zijn hun taak uit te voeren en deze organisatie ook als zodanig

¹ De legitimiteitsdiscussie vindt plaats op het sectorniveau. De discussie richt zich op de inrichting van de woningcorporatiesector, met het daarbij behorende takenpakket.

steunt. Ook individuele organisaties moeten gelegitimeerd zijn om op te treden en hebben een zogeheten *license to operate* nodig (RMO, 2009).

License to operate

Voor organisaties is een *license to operate* van essentieel belang. Dat blijkt uit de definitie die Nielsen (2013) gebruikt: “Een *license to operate* kan gedefinieerd worden als het verlenen van toestemming om handel te drijven of een bedrijfsactiviteit uit te voeren, welke afhankelijk is van regulering of supervisie van de licentie verschaffende autoriteit” (Nielsen, 2013, p. 1585). Vrij vertaald geeft *license to operate* de organisatie bestaansrecht. Wanneer een organisatie haar legitimiteit verliest, zal de organisatie uiteindelijk haar *license to operate* verliezen (Tilling & Tilt, 2010). Op dat moment is zelfs het voortbestaan van de organisatie in gevaar (Nielsen, 2013).

Voor maatschappelijke organisaties is de licentie verschaffende autoriteit niet de overheid, formele toezichtorganen of de markt, maar de heterogene samenleving. Hun *license to operate* is afkomstig van het bedienen van specifieke doelgroepen met verschillende waarden en verlangens. Hun bestaansrecht ligt in het feit dat ze inspelen op specifieke behoeften binnen de samenleving en vaak verbonden zijn met ruimere verbanden en een lange historie (RMO, 2010).

Nielsen (2013) geeft aan dat legitimiteit en *license to operate* veel overlap hebben, maar niet volledig overeenkomen. Legitimiteit focust zich op hoe een organisatie wordt waargenomen door zijn stakeholders op een bepaald moment. Een *license to operate* is iets wat de organisatie heeft bemachtigd of bezit op basis van zijn eigen handelingen in de ogen van zijn stakeholders (Nielsen, 2013).

Social license to operate

In navolging van *license to operate*, komen Boutilier en Thomson (2011) met de term *social license to operate (SLO)*. Ze definiëren SLO als de perceptie van een gemeenschap op de acceptatie van een organisatie en haar lokale activiteiten. Hier voegen ze aan toe dat stakeholder netwerk een beter woord is dan gemeenschap, omdat deze voorbij geografische grenzen gaat (Boutilier & Thomson, 2011).

De definitie van SLO die Boutilier en Thomson (2011) gebruiken kent veel overlap met de definitie van legitimiteit, opgesteld door Suchman (1995). Hij definieert legitimiteit als een gegeneraliseerde perceptie of aanneming dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities (Suchman, 1995). In beide definities gaat het om een perceptie van de gemeenschap op de acceptatie van het functioneren van een organisatie. SLO en legitimiteit zijn echter geen synoniemen. Legitimiteit is nodig om SLO te verkrijgen. SLO wordt in dit onderzoek genoemd omdat het duidelijk verklaart hoe de acceptatie ten aanzien van het functioneren van een organisatie tot stand komt. Deze verklaring wordt uitgelegd met behulp van vier niveaus van SLO, welke gegeven zijn in Figuur 2.



Figuur 2. Het Piramide-model van SLO (Boutilier & Thomson, 2011)

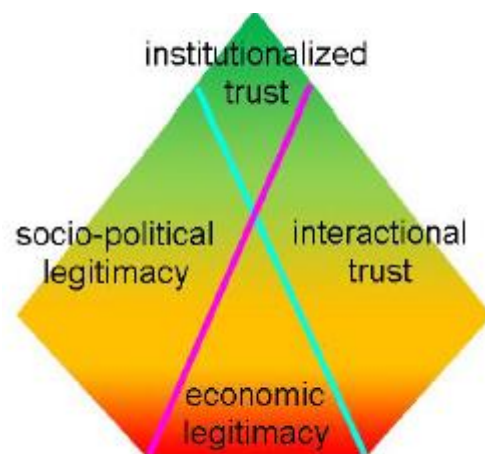
Het laagste niveau van SLO is *withholding/withdrawal* (Boutilier & Thomson, 2011). Dit wil zeggen dat het voor de organisatie moeilijk kan zijn om aan verschillende soorten belangrijke bronnen te komen. Op het moment dat de organisatie legitimiteit voor zijn handelen verworven heeft, komt het project in het niveau *acceptance* terecht (Boutilier & Thomson, 2011). Over tijd zal de organisatie geloofwaardigheid opbouwen bij de gemeenschap en komt deze in het niveau *approval* terecht (Boutilier & Thomson, 2011). Als de organisatie uiteindelijk vertrouwen heeft gewonnen bij de gemeenschap, komt deze in het hoogste niveau terecht, namelijk *psychological identification*. In dit niveau is het sociopolitieke risico het laagst. In *withholding/ withdrawal* is dit risico het hoogst (Boutilier & Thomson, 2011).

Boutilier & Thomson (2011) onderscheiden vier factoren die van invloed zijn op de positie van een project in het Piramide-model weergegeven in Figuur 2. Deze factoren zijn omschreven in Tabel 1. Wat opvalt aan deze factoren is dat ze allen gebaseerd zijn op percepties die burgers hebben ten aanzien van het functioneren van organisaties. Dat betekent dat SLO sterk beïnvloed wordt door een subjectieve interpretatie.

Level & Label	Description	Role in Determining SLO Levels as Described in Thomson & Boutilier Pyramid Model
1. Economic legitimacy	The perception that the project/company offers a benefit to the perceiver.	If lacking, most stakeholders will withhold or withdraw the SLO. If present, many will grant an acceptance level of SLO.
2a. Socio-political legitimacy	The perception that the project/company contributes to the well-being of the region, respects the local way of life, meets expectations about its role in society, and acts according to stakeholders' views of fairness.	If lacking, approval level of SLO is less likely. If both this and interactional trust (2a & 2b) are lacking, approval level is rarely granted by any stakeholder.
2b. Interactional trust	The perception that the company and its management listens, responds, keeps promises, engages in mutual dialogue, and exhibits reciprocity in its interactions.	If lacking, approval level of SLO is less likely. If both this and socio-political legitimacy (2a & 2b) are lacking, approval level is rarely granted.
3. Institutionalized trust	The perception that relations between the stakeholders' institutions (e.g., the community's representative organizations) and the project/company are based on an enduring regard for each other's interests.	If lacking, psychological identification is unlikely. If lacking but both socio-political legitimacy and interactional trust are present (2a & 2b), most stakeholders will grant approval level of SLO.

Tabel 1. Vier factoren die drie niveaus van SLO vormen (Boutilier & Thomson, 2011)

De factoren weergegeven in Tabel 1, bepalen waar in het Piramide-model van Boutilier & Thomson (2011) een organisatie gepositioneerd kan worden. Dit is weergegeven in Figuur 3. Hoe hoger de organisatie in het Piramide-model geplaatst wordt, hoe minder weerstand de organisatie ervaart in haar activiteiten. Op het moment dat een organisatie alleen voldoet aan de voorwaarden voor *economic legitimacy*, wordt deze in het roodgele segment van het Piramide-model geplaatst. Wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden voor *socio-political legitimacy* of *interactional trust* zal de organisatie fluctueren in



Figuur 3. Niveaus van SLO met de vier factoren (Boutilier & Thomson, 2011)

en rondom het gele segment. Op het moment dat aan de voorwaarden van *institutionalized trust* wordt voldaan, zal de organisatie zich in het groene segment bevinden (Boutilier & Thomson, 2011). Ook zijn combinaties van factoren mogelijk. Als dit het geval is, is kan de organisatie gepositioneerd worden in het totaal van de desbetreffende factoren waaraan wordt voldaan. Wanneer bijvoorbeeld aan *socio-political legitimacy*, *interactional trust* en *economic legitimacy* wordt voldaan, is de kans van slagen van de organisatie groter dan wanneer deze alleen aan de voorwaarden van *interactional trust* en *economic legitimacy* voldoet. (Boutilier & Thomson, 2011). Dit omdat er in dit geval een grotere overlap is in het groene segment.

SLO geeft een verklaring hoe het legitimatieproces van een organisatie verandert over tijd. Ook geeft het aan wat deze veranderingen betekenen voor het functioneren van de organisatie. Verder geeft SLO de invloed aan van de (veranderende) perceptie van de samenleving op het functioneren van een organisatie.

3.3 Beïnvloeding van legitimiteit

Legitimiteit is voor een organisatie geen vast gegeven. Er zijn veel factoren van invloed op de mate van legitimiteit die verschaft wordt aan een organisatie. Legitimiteit van een organisatie kan op verschillende manieren afnemen en toenemen. Dit kan ingedeeld worden in legitimiteit van binnen naar buiten en legitimiteit van buiten naar binnen.

Legitimiteit van binnen naar buiten

Uit de definitie van legitimiteit van Suchman (1995) die in dit onderzoek centraal staat, wordt het belang van het sociale aspect van legitimiteit duidelijk. Suchman (1995) definieert legitimiteit als een gegeneraliseerde perceptie of aanname dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities. Er wordt van de organisatie verwacht dat deze 'wenselijk, juist en passend handelt, binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden geloven en definities'. Percepties van de organisatie haar activiteiten worden beoordeeld of ze in overeenstemming zijn met de verwachtingen van de maatschappij. De organisatie moet de regels van de maatschappij naleven. Op het moment dat dit niet het geval is, kan de organisatie een sanctie opgelegd krijgen van de maatschappij (Nielsen, 2013). Dowling en Pfeffer (1975) onderschrijven het belang van acceptatie van de sociale omgeving:

“Organisations seek to establish congruence between the social values associated with or implied by their activities and the norms of acceptable behaviour in the larger social system in which they are a part. In so far as these two value systems are congruent we can speak of organisational legitimacy. When an actual or potential disparity exists between the two value systems there will exist a threat to organisational legitimacy.” (Dowling en Pfeffer, 1975, p. 122)

Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat het voor organisaties kan het moeilijk zijn om altijd aan deze voorwaarden te voldoen. Normen en waarden zijn namelijk onderhevig aan verandering en kunnen in tegenspraak met elkaar zijn (Dowling en Pfeffer, 1975).

Mechanismen tot versterking van legitimiteit van binnen naar buiten

Dowling en Pfeffer (1975) geven drie opties voor het verwerven van legitimiteit. Ten eerste kan de organisatie haar output, doelen en werkmethodes aanpassen zodat ze overeenkomen met de gangbare definities van legitimiteit. Ten tweede kan de organisatie, met behulp van

communicatie, proberen de sociale legitimiteit zo te beïnvloeden dat het overeenkomt met de organisatie haar huidige werkmethodes, output en waarden. Ten derde kan de organisatie, opnieuw met behulp van communicatie, proberen geïdentificeerd te worden met uitingen, waarden of instituties die op dit moment een sterke basis van sociale legitimiteit bezitten. Gezien het feit dat het moeilijk is om sociale normen aan te passen zoals in de tweede optie gegeven wordt, kiezen organisaties vaak voor de eerste of derde optie (Dowling en Pfeffer, 1975). Dit houdt in dat de organisatie probeert haar eigen werkwijzen aan te passen aan sociaal aanvaardbare normen.

Legitimiteit van buiten naar binnen

Hoe er naar de organisatie gekeken wordt van buiten staat centraal bij legitimiteit van buiten naar binnen. Dit heeft minder te maken met de processen binnen een organisatie om legitimiteit te versterken. Hierbij gaat het om inzicht in het functioneren van de organisatie en betrokkenheid bij de organisatie van buitenaf.

Mechanismen van tot versterking van legitimiteit van buiten naar binnen

De RMO (2009; 2010) noemt drie samenhangende en deels overlappende mechanismen om de maatschappelijke legitimiteit van maatschappelijke organisaties te versterken:

1. Door beter bestuur en toezicht te organiseren en rekenschap te geven (*checks and balances*);
2. Door het vergroten van de keuzevrijheid (*exit*);
3. Door de samenwerking, discussie en dialoog met de achterban en cliënten te onderhouden (*voice*).

Toezicht en verantwoording (checks and balances)

Beter onafhankelijk toezicht moet bijdragen aan checks and balances en daarmee aan draagvlak van de geleverde diensten. Toezicht is het kijken van buitenaf naar het functioneren binnen de organisatie (Barnhoorn, 2011). Goed en eerlijk inzicht geven in de organisatie zorgt voor publieke acceptatie en daarmee voor versterking van de legitimiteit (RMO, 2010). Door een goede vorm van toezicht, wordt er controle gehouden op het functioneren van de organisatie en wordt het goede en eerlijke inzicht in de organisatie voor de buitenwereld vormgegeven. Verder moet horizontale verantwoording naar maatschappelijke partners een meerwaarde op het gebied van kwaliteitsverbetering opleveren (RMO, 2010). Verantwoording is het verantwoorden van binnen de organisatie naar de buitenwereld (Barnhoorn, 2011). Bij toezicht wordt er dus door andere partijen 'naar binnen' gekeken op het functioneren van de organisatie. Verantwoording is het laten zien 'naar buiten' van het functioneren van de organisatie, vanuit de organisatie zelf.

Vergroting keuzevrijheid (exit)

Hirschman (1970) geeft aan dat de exit-optie een krachtig instrument is voor consumenten om hun onvrede over het functioneren van een organisatie te laten blijken. Dit kunnen ze doen door geen producten of diensten meer van de desbetreffende organisatie te consumeren. De consument kan op deze manier invloed uitoefenen op de inkomsten van een organisatie. De RMO (2010) geeft aan dat op het moment dat een consument tevreden is over een product of dienst en dus vrijwillig voor een organisatie kiest, dit automatisch een bewijs van het bestaansrecht voor die organisatie is. Het vergroten van de keuzevrijheid voor consumenten

geeft de consumenten een sterkere positie richting de organisatie. Het spoort de organisaties aan om meer op de vraag te sturen (Hendrikse en Noorman, 2010).

Samenwerking, discussie en dialoog met de achterban en cliënten (voice)

De dialoog met cliënten en achterban – de zogeheten voice – kan de legitimiteit van een organisatie aanzienlijk versterken. Door in gesprek te blijven krijgen organisaties ervaringen en behoeftes van cliënten in beeld die niet te standaardiseren zijn. Omdat maatschappelijke organisaties hun legitimiteit niet uitsluitend aan de markt of de overheid kunnen ontlenuen, moeten burgers als (potentiële) cliënten en ultieme financiers directer hun stem kunnen laten horen (RMO, 2010). Door open te staan voor de klachten, belangen en meningen van alle cliënten kunnen organisaties de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, maar ook de betrokkenheid en steun voor de organisatie vergroten (Hendrikse en Noorman, 2010). Hirschman (1970) voegt hier aan toe dat voice een instrument is voor consumenten of leden van de organisatie om met behulp van acties en protesten, veranderingen binnen een organisatie teweeg te brengen. Ook worden deze acties en protesten soms gebruikt om de publieke opinie te beïnvloeden. Hendrikse en Noorman (2010) wijzen op de nieuwe vormen van voice, zoals klantenpanels, burgerfora en online-communities. Door verdere uitbreiding van kennis over en ervaring op dit gebied valt veel winst te behalen bij het versterken van legitimiteit.

Relatie tussen exit en voice

Soms is voice de enige optie voor ontevreden consumenten of leden om invloed uit te oefenen op het functioneren van een organisatie of groep. Dit is bijvoorbeeld het geval bij familie, de staat of de kerk, waarbij de exit-optie niet beschikbaar is (Hirschman, 1970). Ook bij woningcorporaties is dit het geval. Doordat het toewijzingssysteem in Nederland gebaseerd is op een wachtlijst, kan het voor personen soms onmogelijk zijn om gebruik te maken van de exit-optie. De voice-optie is in dit geval de enige optie waarmee deze persoon zijn onvrede over het functioneren van de corporatie kan laten blijken. Op deze manier betekent het dat de rol van voice toeneemt, op het moment dat de kansen voor exit afnemen. Tot op het punt waar exit helemaal niet meer beschikbaar is en voice de volledige last moet dragen (Hirschman, 1970). Men is eerder geneigd gebruik te maken van voice als de vooruitzichten voor het gebruik van deze optie gunstig zijn. Mensen zijn bereid de exit-optie uit te stellen als er genoeg voice-opties geboden worden. In dit geval zal de exit-optie als de laatste uitweg gebruikt worden, wanneer blijkt dat voice geen effect heeft gehad (Hirschman, 1970).

Soorten voice

Aanvullend op de drie mechanismen van de RMO (2010) om legitimiteit te verwerven onderscheiden Hendrikse en Noorman (2010) drie soorten van voice:

- Formele burgerparticipatie: verbetering van formele inspraak, toezicht en verantwoording.
- Maatschappelijke participatie: het aansluiten bij de behoeften en het zelforganiserend vermogen van bewoners;
- Cliëntparticipatie: het organiseren van feedback op de kwaliteit van de dienstverlening;

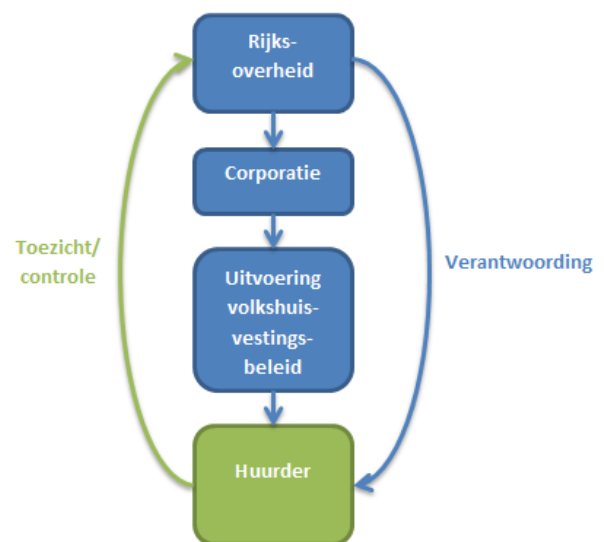
Problemen met exit

Branden & Helderma (2004) geven aan dat de mogelijkheden van exit in combinatie met de woningmarkt vaak beperkt zijn. Op het moment dat veel mensen wegtrekken uit een bepaald

soort woning, kan hier niet meteen op worden gereageerd door het aanbod populaire woningen te vergroten. Daarnaast beschrijven ze de woning als een onvervangbaar goed: “Exit uit segmenten van markten is mogelijk, maar een exit uit de woningmarkt vrijwel niet” (Brandsen & Helderma, 2004, p. 103). Daarnaast is de exit-optie in de sociale huursector zeer beperkt. Sociale huurwoningen worden op dit moment aangeboden via WoningNet. Hierbij kunnen woningzoekenden zich inschrijven. Op basis van een puntentelling die gebaseerd is op inschrijfdatum wordt vervolgens de positie in de wachtlijst bepaald op de woning waarop zij gereageerd hebben. Hierdoor is de exit-optie van woningzoekenden in de sociale huursector afhankelijk van de hoeveelheid punten die zij gespaard hebben. Dat wil zeggen dat met een lage hoeveelheid punten de exit-optie zeer beperkt is.

3.4 De relatie tussen het takenpakket en legitimiteit

Voor het verzelfstandigingsproces verwierven de woningcorporaties op een andere manier legitimiteit dan na het verzelfstandigingsproces. In eerste instantie werden woningcorporaties gezien als een verlengstuk van de Rijksoverheid. De legitimiteit van woningcorporaties was geborgd in de relaties met de bewoners en de overheid (Hendrikse & Noorman, 2010). Corporaties voerden het volkshuisvestingsbeleid van de overheid uit. Over het goed uitvoeren van het volkshuisvestingsbeleid (en dus over het functioneren van de woningcorporaties) moest de overheid verantwoording afleggen richting de huurder. Verantwoording van de corporatie ging dus altijd via de overheid. De huurder kon op zijn beurt via de democratische weg toezicht en controle uitoefenen op de overheid. Figuur 4 is een schematische weergave van deze situatie.

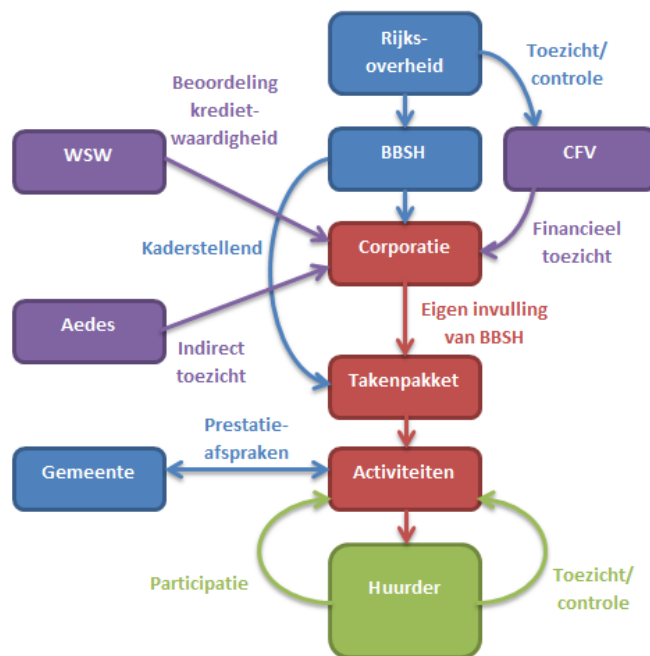


Figuur 4. Woningcorporaties voor de verzelfstandiging

Echter zijn corporaties door het verzelfstandigingsproces zelfstandige ondernemingen geworden en daardoor op afstand komen te staan van de overheid en de gemeenschap. Dit heeft tot gevolg dat hun maatschappelijke legitimiteit onder druk staat. De RMO (2010) onderschrijft dit en geeft aan dat maatschappelijke organisaties vervreemd zijn geraakt van hun achterban. Met andere woorden, het is minder waarschijnlijk geworden dat de gemeenschap de corporaties herkent en erkent in het uitvoeren van hun publieke taak. Een citaat van de RMO (2010) laat zien hoe dit in de praktijk werkt:

“Hun zogeheten *license to operate* is niet afkomstig van de overheid, formele toezichtorganen of de markt, maar ligt in de heterogene samenleving, in het bedienen van specifieke doelgroepen met verschillende waarden en verlangens. Ze worden weliswaar grotendeels gefinancierd vanuit de overheid, maar dat betekent niet dat hun maatschappelijke legitimiteit daar ook ligt. Hun uiteindelijke bestaansrecht ligt in het feit dat ze inspelen op specifieke behoeften binnen de samenleving en vaak verbonden zijn met ruimere verbanden en een lange historie” (RMO, 2010, p. 2).

In dit citaat wordt de relatie gelegd tussen het ‘inspelen op specifieke behoeften binnen de samenleving’ en de maatschappelijke legitimiteit. Dit komt overeen met wat Suchman (1995) omschrijft als morele legitimiteit. Hierin legt hij de relatie tussen ‘het geloof dat de activiteit effectief bijdraagt aan het maatschappelijke belang’ en morele legitimiteit. Hieruit blijkt dat organisaties legitimiteit kunnen verwerven uit de activiteiten waarmee zij zich bezighouden, zolang het maatschappelijk belang gediend wordt.



Figuur 5. Woningcorporaties na de verzelfstandiging

De activiteiten die de woningcorporaties mogen en moeten uitvoeren, zijn door de overheid opgegeven in de prestatievelden van het BBSH. Deze zes prestatievelden vormen het kader waarbinnen de woningcorporatie haar takenpakket kan samenstellen. Uit dit takenpakket komen vervolgens de activiteiten voort waarmee de woningcorporatie zich bezighoudt. Hierbij valt te denken aan verhuur, beheer, onderhoud, ontwikkeling, bemiddelen, beleggen en faciliteren. Figuur 5 geeft de situatie na het verzelfstandigingsproces schematisch weer.

Zoals opvalt uit een vergelijking tussen Figuur 4 en Figuur 5, is de

corporatiesector na de verzelfstandiging compleet anders ingericht. De corporatie is tussen de overheid en de huurder in komen te staan. Van uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid naar het opstellen van een eigen takenpakket waar de activiteiten uit gedestilleerd worden.

Daarnaast laat Figuur 5 de nieuwe situatie ten aanzien van toezicht en controle op de woningcorporatie zien, waar tegenwoordig legitimiteit uit verworven moet worden. Deze is veel ingewikkelder geworden dan voorheen. De Rijksoverheid kan tegenwoordig alleen nog indirect via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) toezicht houden op de woningcorporatie. Dit toezicht is slechts gericht op de financiële situatie van de corporatie. De Rijksoverheid is dus een groot deel van haar invloed verloren. Verder is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) verantwoordelijk voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van de corporatie en de branchevereniging Aedes oefent via de levering van services voor corporaties indirect toezicht op de organisatie. Als laatst kan de gemeente als opdrachtgever via de prestatieafspraken invloed uitoefenen op de activiteiten van de organisatie. Prestatieafspraken zijn wederzijdse afspraken tussen gemeente en woningcorporatie over het te voeren woonbeleid.

Ook is het andere deel van legitimiteitsverwerving, namelijk het verantwoordingsproces, aanzienlijk veranderd. Voor de verzelfstandiging lag de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de corporaties bij de overheid. Hier hield de huurder toezicht op en hier droeg de overheid verantwoording voor af naar de huurder. Na het verzelfstandigingsproces is de

focus van de huurders niet langer slechts op het overheidsbeleid gericht, maar op de activiteiten van de corporaties. Met andere woorden, de woningcorporaties verwerven niet langer legitimiteit uit het overheidsbeleid, maar uit hun eigen takenpakket.

Daarnaast is de is de positie van het takenpakket in Figuur 5 opvallend. Het BBSH vormt weliswaar het kader waarin de corporaties hun takenpakket vorm kunnen geven, maar Figuur 5 doet vermoeden dat ze niet rechtstreeks uit hun takenpakket legitimiteit verwerven. Het legitimatieproces lijkt hier plaats te vinden op basis van de financiële situatie van de corporatie en op basis van haar activiteiten. Met andere woorden, het doet vermoeden dat de woningcorporaties relatief vrij staan in hun keuze voor de invulling van hun takenpakket en er geen directe legitimiteitsverwerving uit het takenpakket lijkt plaats te vinden.

3.5 Tussenconclusie literatuuronderzoek

Door de jaren heen zijn woningcorporaties hybride organisaties geworden. Dit heeft veel gevolgen gehad voor de verschillende corporaties. Van een verlengstuk van de overheid naar organisaties die verantwoordelijk waren voor eigen beleid. Als reactie hierop kwam doordat ze vervreemd raakten van hun achterban, de maatschappelijke legitimiteit van de corporaties onder druk te staan.

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat legitimiteit voor organisaties van groot belang is. Het verschaft ze hun *social license to operate (SLO)*. Echter moet na de bestudering van de literatuur geconcludeerd worden dat SLO – en dus legitimiteit – vergeven wordt op basis van percepties. Het probleem van percepties ten aanzien van een organisatie is dat het subjectieve oordelen zijn van een organisatie. Subjectieve oordelen zijn moeilijk te beïnvloeden, omdat deze gevormd worden door middel van ervaringen en smaak.

Na het verzelfstandigingsproces zijn corporaties op zichzelf staande organisaties geworden. Voor de verzelfstandiging werd het overheidsbeleid uitgevoerd door corporaties. Na de verzelfstandiging kregen corporaties de mogelijkheid om (binnen de kaders van het BBSH) hun eigen takenpakket op te stellen. Uit Figuur 5 valt op dat het legitimatieproces is gewijzigd. Voor de verzelfstandiging verwierven de corporaties hun legitimiteit vanuit de overheid. Legitimering vond plaats door de uitvoering van het overheidsbeleid. Tegenwoordig is de legitimering vanuit de overheid aanzienlijk afgenomen. Dit komt omdat corporaties verder van de overheid zijn komen te staan, zoals Figuur 5 schematisch weergeeft.

Daarnaast valt in Figuur 5 op dat het takenpakket op zichzelf lijkt te staan. Hoewel het BBSH de kaders biedt waarin het takenpakket opgesteld mag worden, lijkt verdere invulling vrij te zijn voor corporaties. Er lijkt hier vanuit geen enkele hoek invloed op uitgeoefend te worden. Tevens doet Figuur 5 vermoeden dat corporaties niet direct legitimiteit verwerven uit de samenstelling van hun takenpakket. Volgens de literatuur wordt legitimiteit verworven via voice en checks and balances. Voice lijkt plaats te vinden op basis van de activiteiten die de corporatie onderneemt, via participatie van de huurders. De gemeente heeft afspraken met de corporatie gemaakt over de activiteiten in de vorm van prestatieafspraken en houdt hier toezicht op als opdrachtgever. Het toezicht op de corporatie vanuit het WSW en CFV is gericht op het financiële beleid van de corporatie. Aangezien de activiteiten die de corporatie onderneemt voortvloeien uit het takenpakket kan gesteld worden dat de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect

lijkt te zijn. De corporaties lijken niet direct legitimiteit te verwerven uit het takenpakket, maar het takenpakket heeft wel invloed op de activiteiten van de corporatie. Op het activiteitsniveau vindt dan het legitimatieproces plaats.

Opsommend kan er gesteld worden dat de literatuur het volgende doet vermoeden:

1. *De relatie tussen het takenpakket en de legitimiteit van een woningcorporatie is indirect:* De literatuur doet vermoeden dat corporaties legitimiteit verwerven op basis van hun financiële beleid en op hun activiteiten. Er lijkt geen legitimatie plaats te vinden op hun takenpakket. Aangezien de activiteiten voortvloeien uit het takenpakket, wordt dit indirect beoordeeld. Tevens geeft dit de woningcorporaties veel eigen ruimte om hun takenpakket vorm te geven.
2. *Het legitimatieproces is van percepties afhankelijk:* Percepties richting een organisatie zullen positiever zijn wanneer er sprake is van sociaal gewenst gedrag, wanneer men voordeel kan halen uit de organisatie en wanneer de organisatie bijdraagt aan het welzijn in de regio. Dit doet vermoeden dat wanneer een corporatie een breder takenpakket hanteert, de kans op een grotere mate van legitimiteit stijgt. Een breder takenpakket zorgt namelijk dat er meer mensen voordeel kunnen halen uit de corporatie, omdat de corporatie dan een breder publiek dient. Daarnaast kan verwacht worden dat de regio profijt zal hebben van de leefbaarheidsingrepen van de corporatie.

Op basis van de theorie zijn de twee bovenstaande stellingen geformuleerd. Nu zullen deze stellingen getoetst worden in de praktijk. Voor de beantwoording van de hoofdvraag 'Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit van woningcorporaties?' is het van belang te onderzoeken of de stellingen overeenkomen met de praktijk. Voor er uitspraken gedaan kunnen worden wat de invloed van het takenpakket op de legitimiteit van woningcorporaties is, moet het duidelijk zijn hoe de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit vormgegeven is. Daarnaast is het van belang om de belangrijke rol die percepties volgens de theorie hebben in het legitimatieproces in de praktijk te toetsen en samen te brengen met de hoofdvraag. Dit wordt vormgegeven aan de hand van twee deelvragen, gebaseerd op de bovenstaande stellingen:

1. *Is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit van woningcorporaties indirect?*
2. *Geeft een breder takenpakket van de woningcorporatie meer legitimiteit voor woningcorporaties?*

Deze deelvragen zullen in de hoofdstuk 5 en 6 behandeld worden.

Hoofdstuk 4. Methodologie

Woningcorporaties staan de laatste tijd stevig onder druk. Dit is voortgekomen uit de verschillende incidenten die zich het afgelopen decennium in de woningcorporatiesector hebben voorgedaan. Na de Bruteringswet zijn woningcorporaties verzelfstandigd en dit heeft geleid tot veel vrijheid voor de corporaties. Enkele corporaties bleken niet om te kunnen gaan met deze vrijheid, met verschillende incidenten tot gevolg. Hierbij kan gedacht worden aan gevallen van zelfverrijking, fraude en financieel mismanagement. Woningcorporaties werken met maatschappelijk bestemd vermogen en veel van dit vermogen is verloren gegaan door deze incidenten. Dit heeft geleid tot veel verontwaardiging binnen de maatschappij richting de woningcorporatiesector. Ook de Nederlandse politiek vraagt zich af of hoe dit heeft kunnen gebeuren en heeft een Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties ingesteld om het functioneren van de sector te onderzoeken. De goede reputatie die de woningcorporatie ooit had is zwaar onder druk komen te staan. Hierdoor staat de legitimiteit van de woningcorporaties ook onder druk en ontstaat de vraag of woningcorporaties of de woningcorporatiesector in huidige vorm nog wel kunnen blijven bestaan.

In dit onderzoek staat deze legitimiteit van de woningcorporaties centraal. Nu dit onder druk staat is het van belang te onderzoeken hoe de legitimiteit van woningcorporaties tot stand komt en hoe dit beïnvloed kan worden. Veel van de incidenten binnen de sector lijken het gevolg te zijn van een hele brede invulling van het BBSH. Het BBSH heeft prestatievelden die algemeen geformuleerd zijn, waardoor een vrije invulling van deze prestatievelden mogelijk is. Tevens heeft de vrijheid uit het BBSH geleid tot verschillende corporaties waarbij de ene corporatie zijn maatschappelijke taak breed oppakt en de andere corporatie in een veel mindere mate. In dit onderzoek wordt dit respectievelijk een breed takenpakket en een smal takenpakket genoemd. Nu is het interessant te onderzoeken welke van deze taakopvattingen leidt tot een hogere mate van legitimiteit voor woningcorporaties. Als eerste is dit relevante informatie is omdat de legitimiteit van de woningcorporaties onder druk staat. Verder is het relevant voor de discussie of ze zich moeten richten op hun kerntaak of niet. Daarom staat in dit onderzoek de volgende hoofdvraag centraal: *Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit van woningcorporaties?*

De hoofdvraag zal in de conclusie beantwoord worden met behulp van de eerdere beantwoording van de deelvragen. De deelvragen in het literatuuronderzoek richtten zich op de term legitimiteit en de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit. Hieruit bleek dat legitimiteit een organisatie *license to operate* geeft en dus van groot belang is voor een organisatie. Ook leek de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect te zijn. In het praktijkonderzoek wordt er hierop doorgegaan. Hier zal onderzocht worden of deze relatie daadwerkelijk indirect is en zal de relatie tussen de omvang van het takenpakket en de mate van legitimiteit getoetst worden.

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksmethodiek centraal. Er wordt beargumenteerd waarom er gekozen is voor een bepaalde methodiek en hoe de selectie van de geïnterviewde personen tot stand is gekomen.

4.1 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Er is hiervoor gekozen omdat het bij kwalitatief onderzoek draait om de achterliggende informatie van het te onderzoeken fenomeen. Waarbij in dit onderzoek de invloed van de omvang van het takenpakket op de legitimiteit van woningcorporaties het te onderzoeken fenomeen is. Zoals uit de literatuur is gebleken, is legitimiteit een begrip dat sterk beïnvloed wordt door percepties. Bij percepties draait het om een subjectieve weergave van een bepaald fenomeen en is het daarom van belang om achter deze subjectieve weergave te komen. Hiervoor is een kwalitatieve onderzoeksmethode zeer geschikt. Een kwantitatieve onderzoeksmethode is ongeschikt, omdat het hierbij gaat om de frequentie of de omvang van een fenomeen. Een citaat van Baarda et al. (2005) onderschrijft waarom in dit onderzoek een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt moet worden: “Bij kwalitatief beschrijvend onderzoek gaat het om het benoemen en inventariseren van karakteristieken van de onderzoekseenheden in termen van kwaliteit, en niet om kwantiteit. Vanuit een gezichtspunt van de betrokkenen worden gevoelens, belevingen, ervaringen en betekenisverlening in kaart gebracht” (Baarda et al., 2005, p. 95). Een kwalitatieve onderzoeksmethode geeft de onderzoeker de kans om achterliggende informatie ten aanzien van bepaalde keuzes en meningen te achterhalen. Het doel van deze onderzoeksmethode is dan ook om achter de argumentatie van keuzes en meningen over het takenpakket van woningcorporaties te komen.

4.2 Interviews

De kwalitatieve onderzoeksmethode die gebruikt wordt voor de beantwoording van de empirische deelvragen zijn interviews. Een citaat van Bogner et al. (2009) geeft duidelijk weer waarom er gekozen is voor interviews: “Conducting expert interviews can serve to shorten time-consuming data gathering processes, particularly if the experts are seen as ‘crystallization points’ for practical insider knowledge and are interviewed as surrogates for a wider circle of players” (Bogner et al., 2009, p. 2). Het is een eenvoudige methode om snel aan informatie van binnenuit te komen hoe een bepaalde organisatie tegen het te onderzoeken fenomeen aankijkt. Door met verschillende organisaties in gesprek te gaan wordt getracht de mening van de organisaties of van de achterban van deze organisaties te achterhalen. Voor de beantwoording van de deelvragen is het van belang te ontdekken waarom de voorkeur van de desbetreffende organisatie ligt bij een smal of een breed takenpakket.

De interviews hebben een semigestructureerd karakter. Dit houdt in dat er een vragenlijst is die behandeld wordt, maar dat er ruimte genoeg is voor de geïnterviewde om relevante extra informatie te benoemen. Hierdoor is het mogelijk om informatie te verwerven waar vooraf niet aan gedacht was. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van enquêtes, ligt de eigen inbreng van de geënquêteerde lager dan bij interviews, omdat hier minder ruimte wordt geboden voor eigen invulling van het antwoord op de vraag. Daardoor kan de kans bestaan dat er cruciale informatie niet beschikbaar komt voor het onderzoek. Gezien het feit dat het woningcorporatiestelsel een complex stelsel is, bestaat de kans dat er belangrijke informatie onbedoeld vergeten wordt. Met de mogelijkheid om de geïnterviewde personen ruimte te geven voor eigen inbreng in het interview, wordt de kans kleiner geacht dat er belangrijke informatie achterwege blijft.

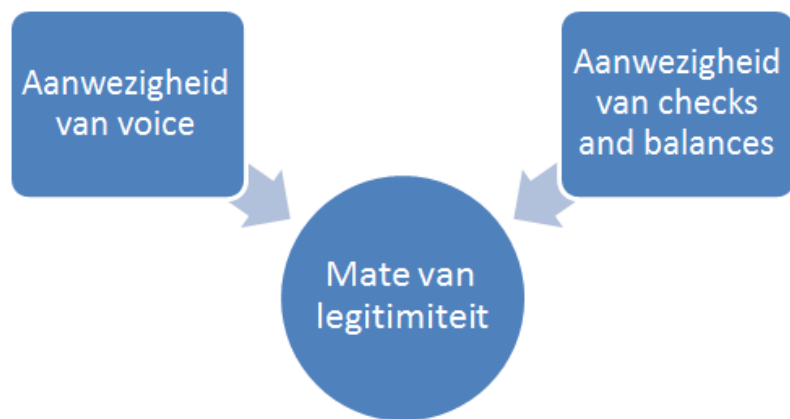
Met behulp van de vragenlijst wordt getracht de gesprekken richting te geven. De vragenlijsten zullen per organisatie enigszins verschillen omdat de situatie vanuit de perspectieven van de verschillende organisaties achterhaald moeten worden. De vragenlijsten zijn terug te vinden in

Bijlage 1, 2 en 3. Iedere organisatie kijkt vanuit een verschillend startpunt naar de woningcorporatiesector. En elke organisatie heeft haar eigen belangen en daarom eigen verwachtingen richting de sector. Deze verwachtingen bepalen sterk of de desbetreffende organisatie een smal of breed takenpakket van de woningcorporaties verlangt. Daardoor zal bijvoorbeeld de vragenlijst van de gemeente op bepaalde punten afwijken van de vragen voor de woningcorporaties.

Bepaling mate van legitimiteit

In de interviews zal het accent liggen op de aanwezigheid van de uit de literatuur gegeven mechanismen tot versterking van legitimiteit. Aan de hand van de aanwezigheid van deze mechanismen zal de mate van legitimiteit binnen de corporaties bepaald worden. Dit zijn voice, checks and balances en exit. Waarbij voice zich richt op participatie en inspraak binnen de corporatie. Checks and balances richt zich op hoe het toezicht en verantwoordingsproces vorm gegeven is. Exit wordt in dit onderzoek niet meegenomen, omdat de exit-optie binnen de woningcorporatiesector zeer beperkt is. Er wordt gebruik gemaakt van WoningNet, een toewijzingssysteem op basis

van een wachtlijst. Personen kunnen zich inschrijven voor deze wachtlijst en krijgen aan de hand van de datum van inschrijving punten toegekend. Op het moment dat de inschrijving voor een woning sluit, krijgt de persoon met de meeste punten de woning toegewezen. Hierdoor kan iemand die te weinig punten heeft niet wisselen van woning, wat de exit-optie beperkt. Figuur 6 geeft een schematische weergave van de bepaling van de mate van legitimiteit.



Figuur 6. Bepaling mate van legitimiteit

4.3 Interviews bij woningcorporaties

Voor de interviews zijn allereerst drie woningcorporaties uit Groningen geselecteerd. De desbetreffende corporaties zijn Nijestee, Lefier en Patrimonium. Er is voor deze corporaties gekozen omdat deze per omvang van takenpakket verschillen. De selectie voor de corporaties was deels representatief en deels pragmatisch. Representatief omdat voor de beantwoording van de hoofdvraag is het van belang te achterhalen welke keuzes woningcorporaties maken betreffende hun takenpakket. Er wordt getracht te achterhalen vanuit welke overtuiging er besloten is om te kiezen voor een takenpakket met veel aandacht voor maatschappelijke opgaven of voor een takenpakket met minder aandacht voor maatschappelijke taken. Ook zal er onderzocht worden welke actoren betrokken worden bij de totstandkoming van het takenpakket. Dit omdat deze actoren tevens een sterke invloed hebben in deze totstandkoming. De keuze is deels pragmatisch omdat het allen woningcorporaties zijn uit Groningen. Deze keuze is gemaakt om de reisafstanden voor de interviews zo laag mogelijk te houden en omdat met de persoonlijke ervaringen met de corporaties vooraf nauwkeuriger bepaald kan worden hoe groot de omvang van het takenpakket van de desbetreffende woningcorporatie is.

Keuze voor de woningcorporaties

Figuur 7 geeft op een spectrum de verschillende takenpakket van de geselecteerde woningcorporaties weer. Waarbij Patrimonium uiterst links (smal takenpakket) is gepositioneerd en Nijestee uiterst rechts (breed takenpakket). Lefier is rechts van het midden gepositioneerd. Lefier is een woningcorporatie die te omschrijven is als een corporatie met een breed takenpakket, maar gaat hier minder ver in dan Nijestee.



Figuur 7. Omvang van takenpakket van geselecteerde woningcorporaties

Zoals eerder aangegeven heeft het BBSH de corporaties de ruimte gegeven een eigen takenpakket op te stellen. De drie geselecteerde corporaties hebben hierin elk hun eigen keuzes gemaakt en dekken gezamenlijk een groot deel van het bovenstaande spectrum. Er zijn twee corporaties gekozen die elk aan het uiteinde van het spectrum zitten en een corporatie die hier tussenin zit. Door de verschillende argumenten ten aanzien van de keuze van de corporaties te vergelijken wordt getracht een volledig beeld te krijgen van de keuzes ten aanzien van de samenstelling van het takenpakket. Van elk van de geselecteerde woningcorporaties wordt één persoon geïnterviewd die bekend is met het beleid van de woningcorporatie waarbij hij werkzaam is.

Patrimonium

Christelijke Woningstichting Patrimonium is een woningcorporatie die actief is in Groningen. Patrimonium heeft circa 6700 woningen in beheer (Patrimonium-Groningen.nl, 2014). Het is een woningcorporatie die zich in sterke mate richt op het beheer en bouw van woningen voor de primaire



Figuur 8. Logo Christelijke Woningstichting Patrimonium

doelgroep. Binnen dit onderzoek wordt dit het smalle takenpakket genoemd. In een onderzoeksrapportage van de maatschappelijke visitatie van Patrimonium, uitgevoerd door Pricewaterhouse Coopers, wordt hier gesproken over een: “[...] afwijkende visie van Patrimonium ten opzichte van de drie andere corporaties in Groningen. Patrimonium richt zich primair op het bouwen en beheren van woningen voor de primaire doelgroep, terwijl andere corporaties ook een sterke bijdrage leveren aan de sociaal-maatschappelijke opgaven in Groningen, zoals leefbaarheid” (van der Meulen et al., 2010, p. 37). De keuze van Patrimonium om zich voornamelijk te richten op het bouwen en beheren van woningen is de reden waarom Patrimonium is geselecteerd. Er zal in een interview met Auke de Vries (directeur-bestuurder van Patrimonium) getracht worden te achterhalen welke redenen ten grondslag liggen aan de keuze voor een smal takenpakket.

Lefier

Woningcorporatie Lefier is een corporatie die actief is in Noord-Nederland. Ze zijn gevestigd in Groningen, Hogeveen, Emmen en Borger. In dit gebied bezit Lefier ongeveer 32.000 woningen (Lefier.nl, 2014a). Lefier is een



Figuur 9. Logo Woningcorporatie Lefier

woningcorporatie die zich wil richten op betaalbaar wonen voor mensen met lage inkomens. In de visie van Lefier wordt duidelijk dat zij zich in willen zetten op hun maatschappelijke opdracht. Deze opdracht proberen ze te vervullen met behulp van duurzaam investeren in onderhoud, nieuwbouw en renovatie. (Lefier.nl, 2014b). Er wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid in wijken en buurten door middel van deelname aan verschillende sociale en maatschappelijke projecten (Lefier.nl, 2014c). Hierbij kan het daarnaast gaan om nieuwbouwprojecten, woningverbeteringsprojecten (Lefier.nl, 2014d). Er zal een interview gehouden worden met Kor Adema (teammanager dagelijks onderhoud Lefier). Hierin zal de focus liggen op de keuzes ten aanzien van de maatschappelijke opgaven die Lefier onderneemt.

Nijestee

Woningcorporatie Nijestee is actief in de stad Groningen. In deze stad zijn ze de grootste corporatie met 13.500 woningen in beheer (Nijestee.nl, 2014). Nijestee is een corporatie die zich sterk richt op de maatschappelijke taken. Hierbij kan gedacht worden aan investeringen in buurtpanden en activiteiten in de buurt (Nijestee, 2014). Daarnaast zet Nijestee zich in de vorm van samenwerkingen met hulpverlening, gemeente, scholen of politie, in voor mensen die zorg en begeleiding nodig hebben (Nijestee, 2014). Namens Nijestee zal met Gaaike Euwema (Directeur Woondiensten) een interview afgenomen worden. Ook hier zal de focus liggen op de keuzes ten aanzien van het brede takenpakket van Nijestee.



Figuur 10. Logo Woningcorporatie Nijestee

4.4 Interview gemeente Groningen

Gemeentes zijn verantwoordelijk voor het volkshuisvestelijk beleid in hun gemeente en daarom een belangrijke partner van woningcorporaties. Vanuit het BBSH wordt verplicht dat woningcorporaties samen met de gemeente prestatieafspraken maken over het te voeren volkshuisvestelijk beleid van de komende jaren. Gemeentes hierom ook voor een belangrijk deel de activiteiten die uitgevoerd worden door de corporaties. Voor dit onderzoek is het om deze reden van belang ook in gesprek te gaan met de gemeente, in dit geval de gemeente Groningen.

Gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft in haar Structuurvisie Wonen 2010-2020 het woonbeleid tot en met 2020 beschreven. Het beleid wordt ingezet op drie pijlers: kwaliteit; woningmarkt en doelgroepen; woonmilieus. De gemeente Groningen hecht belang aan kwaliteit van de woning en van de woonomgeving van zowel nieuwbouw als de bestaande woningvoorraad.

Daarnaast wordt belang gehecht aan doorstroming van de woningmarkt. Nieuwbouw moet leiden tot doorstroming en daarbij wordt gericht op de doelgroepen gezinnen, jongeren en ouderen. Tevens hecht de gemeente Groningen belang aan het voorzien in twee typen woonmilieus: groenstedelijk en centrumstedelijk wonen. Deze doelen moeten behaald worden met behulp van bewoners, corporaties, maatschappelijke instellingen en marktpartijen (Gemeente Groningen, 2010).



Figuur 11. Logo gemeente Groningen

Nieuw Lokaal Akkoord 2.0

In 2007 is het Nieuw Lokaal Akkoord (NLA) in leven geroepen. Dit was een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Groningen en vijf Groninger woningcorporaties, namelijk De Huismeesters, Patrimonium, Lefier, Nijestee en Woonstade. Deze samenwerking liep af in 2010, waarna in 2010 werd besloten de aanpak van het NLA voort te zetten.

Dit resulteerde in NLA 2.0 welke een looptijd heeft van 2011 tot 2014. Hierin zijn afspraken gemaakt over woonruimteverdeling, participatie van burgers, leefbaarheid in wijken, aantal bij te bouwen woningen, energiebesparing in woningen, wijkbudgettering en versnelling van de bouwstroom (Nieuw Lokaal Akkoord 2.0, 2011). Namens de gemeente Groningen wordt er een interview afgenomen bij Kees van der Helm (Programmameider Nieuw Lokaal Akkoord). Dit interview zal in het teken staan van de totstandkoming, de inrichting en de uitvoering van het NLA 2.0. Daarnaast zal gekeken worden naar de rol van woningcorporaties in dit proces, omdat een groot deel van de activiteiten die de woningcorporaties ondernemen voortvloeien uit de afspraken die gemaakt zijn met de gemeente.



Figuur 12. Logo NLA 2.0

4.5 Interview De Vereniging Nederlandse Woonbond

Huurders hebben vanzelfsprekend een belangrijke positie binnen de woningcorporatiesector. Uiteindelijk zijn zij degenen waarvoor woningcorporaties opgericht zijn. Huurders zullen de keuzes ten aanzien van het takenpakket door woningcorporaties het eerst voelen. Ook zijn zij de groep die uiteindelijk de legitimiteit voor woningcorporaties verschaffen. Om deze reden is het voor dit onderzoek van belang de mening van de huurders mee te nemen in de beantwoording van de hoofdvraag. Om de mening van huurders te kunnen horen was er de mogelijkheid een enquête onder huurders af te nemen. Om de representativiteit van deze enquête te waarborgen hadden er zeer grote aantallen enquêtes afgenomen moeten worden in verschillende wijken en onder huurders met een verschillend inkomen. Gezien de complexiteit en omvang van deze enquête is hier van af gezien. Tevens was dit niet mogelijk in verband met de hoeveelheid tijd die dit in beslag zou nemen. Er is gekozen voor een interview met De Vereniging Nederlandse Woonbond om op een snelle en betrouwbare manier een zo representatief beeld van de huurders te kunnen schetsen. Wel moet er hierbij rekening gehouden worden met het feit dat de huurders geen uniforme groep vormen en de meningen onder huurders om deze reden verdeeld kunnen zijn. Aangezien de Woonbond de belangen behartigt van een zeer groot aandeel huurders, zijn zij wel in staat de stem van de meerderheid te laten horen.

De Vereniging Nederlandse Woonbond

De Vereniging Nederlandse Woonbond is de landelijke belangenvereniging van huurders en woningzoekenden. De Woonbond staat voor betaalbare huren, goede woningen in leefbare,

veilige wijken en sterke huurdersorganisaties. Woonbond organiseert meer dan de helft van alle hurende huishoudens, wat betekent dat ze 1.5 miljoen huurwoningen organiseren. Huurders en woningzoekende kunnen lid worden van de Woonbond en zich op deze manier laten vertegenwoordigen (Woonbond.nl, 2014). Gezien het feit ze de belangen behartigen van 1.5 miljoen huurwoningen, wordt de mening van de Woonbond in dit onderzoek gezien als de



Figuur 13. Logo Nederlandse Woonbond

mening van de huurder. Er zal een interview afgenomen worden bij Sylvo Gaastra (consulent Woonbond). In dit interview zal de focus liggen op het functioneren van de Nederlandse Woonbond en zal gesproken worden over de rol van huurder binnen het huidige woningcorporatiestelsel.

4.6 Openbare verhoren Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties

Naast interviews zal er in dit onderzoek gebruik gemaakt worden van de openbare verhoren die afgenomen zijn door de Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties. Deze openbare verhoren zijn via het Internet op het YouTube-kanaal van de Parlementaire Enquête Commissie te raadplegen. Ook zijn de verslagen van deze verhoren beschikbaar op de website van de Parlementaire Enquête Commissie. De openbare verhoren worden in dit onderzoek gebruikt omdat de probleemstelling van de Parlementaire Enquête veel overlap kent met de hoofdvraag in dit onderzoek en hierom interessante informatie verschaft voor dit onderzoek. In het Plan van Aanpak van de Parlementaire Enquête luidt de probleemstelling: "Functioneert het woningcorporatiestelsel adequaat in termen van legitimiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en controleerbaarheid en is het naar aanleiding van dit functioneren nodig het stelsel te wijzigen? (Parlementaire Enquête Woningcorporaties, 2013, p. 4). De openbare verhoren geven de kans dit onderzoek extra kracht bij te zetten. Er wordt namelijk een breed scala aan experts binnen de woningcorporatiesector verhoord over een onderwerp die veel overlap kent met het onderwerp in dit onderzoek. De openbare verhoren die voor dit onderzoek gebruikt zijn, worden weergegeven in Tabel 2.

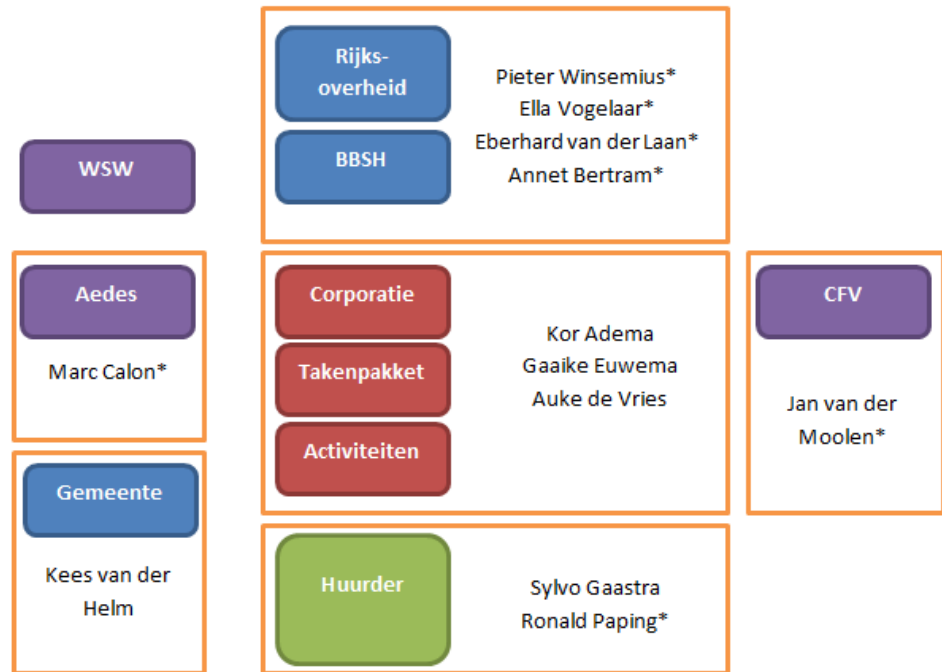
Naam verhoorde:	Functie:	Datum van verhooring:
Jan van der Moolen	Oud-directeur CFV	25 juni 2014
Annet Bertram	Voormalig directeur-generaal Wonen VROM (2000-2007)	25 juni 2014
Marc Calon	Voorzitter Aedes	26 juni 2014
Pieter Winsemius	Oud-minister VROM (2006-2007)	30 juni 2014
Ella Vogelaar	Oud-minister WWI (2007-2008)	2 juli 2014
Eberhard van der Laan	Oud-minister WWI (2008-2010)	2 juli 2014
Ronald Paping	Algemeen directeur De Vereniging Nederlandse Woonbond	8 juli 2014

Tabel 2. Lijst van gebruikte openbare verhoren Parlementaire Enquêtecommissie

4.7 Overzicht interviews en openbare verhoren

Figuur 14 geeft een globaal overzicht hoe de selectie van de interviews en openbare verhoren tot stand is gekomen. Op basis van het model gegeven in Figuur 5 is er gezocht naar experts over de verschillende instanties en organisatie actief binnen de woningcorporatiesector. Op deze manier wordt getracht een compleet beeld te schetsen van de sector. Dit betekent niet dat uit deze gesprekken slechts data verworven zal worden voor de desbetreffende instantie of organisatie.

De gesprekken zullen grote delen uit het model behandelen, maar het geeft een indicatie waar de focus binnen de gesprekken op zal liggen. Verwacht wordt dat door de gesprekken heen de rol van het WSW duidelijk zal worden, omdat het WSW veel raakvlakken heeft met de andere instanties. Hier is om deze reden geen persoon voor geselecteerd.



* Openbaar verhoor Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties

Figuur 14. Overzicht interviews en openbare verhoren

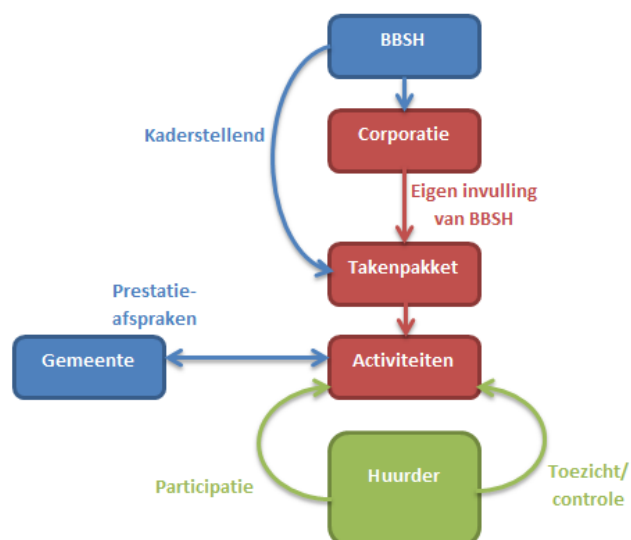
Hoofdstuk 5. De relatie tussen het takenpakket en legitimiteit is indirect

Om de hoofdvraag juist te kunnen beantwoorden is het van belang te weten of de beoordeling van het takenpakket indirect is. Als de praktijk overeenkomt met wat de theorie suggereert, is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit anders dan vooraf verwacht. Er werd namelijk verwacht dat deze relatie direct zou zijn en woningcorporaties dus direct op basis van hun takenpakket beoordeeld worden. Dit vraagt dan om een andere beantwoording van de hoofdvraag. Uit de literatuur blijkt dat legitimiteit verworven wordt uit voice, checks and balances en exit. Er zal in dit hoofdstuk gezocht worden naar een relatie tussen één van deze mechanismen en het takenpakket. De exit-optie wordt echter in dit onderzoek niet meegenomen, omdat deze binnen de sociale huursector zeer beperkt is. Dit hoofdstuk zal zich om deze reden in de eerste paragraaf richten op de aanwezigheid van voice binnen de woningcorporatiesector. De tweede paragraaf gaat vervolgens in op het huidige toezicht binnen de sector. In de laatste paragraaf zal een nieuw model gepresenteerd worden op basis van de nieuwe informatie uit paragraaf 5.1 en 5.2.

Na bestudering van de literatuur is er in Figuur 5 een model opgesteld waarin een schematische weergave van het legitimatieproces in de corporatiesector wordt gegeven. In de eerste plaats kan legitimiteit verworven worden door voice, het betrekken van huurders in beleid. In Figuur 5 is dit weergegeven met 'participatie'. Dit lijkt alleen plaats te vinden op het activiteitsniveau. Daarnaast vindt legitimatie plaats door middel van verantwoording en toezicht (checks and balances). Het model doet vermoeden dat er op het takenpakket geen directe vorm van verantwoording en toezicht plaatsvindt. Dit lijkt echter alleen het geval op corporatieniveau en op het niveau van de huurders. Volgens het model houdt het CFV financieel toezicht op de corporatie en houdt de huurder toezicht op de activiteiten van de corporatie. Het model doet dus suggereren dat de corporatie erg vrij is in de invulling van het takenpakket, want zowel voice als checks and balances lijken niet aanwezig bij het takenpakket. Het BBSH lijkt alleen de bandbreedte te bepalen waarbinnen corporaties vrij de invulling kunnen geven aan het takenpakket.

5.1 De aanwezigheid van voice binnen de corporatiesector

Zoals eerder aangegeven zijn samenwerking, discussie en dialoog met de achterban (voice) belangrijke aspecten in legitimiteitsverwerving van organisaties. In de corporatiesector is voice op verschillende manieren toe te passen. Huurders kunnen betrokken worden bij het beleid. En ze kunnen participeren in het uitvoeren van bepaalde activiteiten van de corporatie. Voice speelt voornamelijk een grote rol in de onderkant van het model. Dit is weergegeven in Figuur 15.



Figuur 15. Voice binnen de corporatiesector

Wettelijke basis van voice binnen de corporatiesector

Het model doet vermoeden dat er geen voice aanwezig is bij de totstandkoming van het takenpakket. Echter geeft Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) het volgende aan over voice in de corporatiesector: *“Er staat in het BBSH de verplichting dat je met de huurders overleg pleegt. Dat is uiteindelijk ook vastgelegd in de Overlegwet (WOHV). Die schrijft voor dat je als verhuurder overleg pleegt met de huurders. Dit is op corporatieniveau, maar ook op complexniveau. Op het corporatieniveau gaat het over beleid, op het complexniveau gaat het over beheer en de uitvoering. (...) Dat biedt de huurdersorganisaties en de bewoners commissies een wettelijke basis om overleg te hebben met de corporatie.”* Op de website van de Rijksoverheid staat over de Overlegwet (WOHV) het volgende: *“Particuliere verhuurders met 25 of meer woningen moeten regelmatig overleg voeren met hun huurders. Dit geldt ook voor woningcorporaties. (...)*

Huurdersorganisaties en bewonerscommissies hebben recht op informatie van de verhuurder. Bijvoorbeeld over zijn plannen voor de komende jaren. Ook moet de verhuurder minimaal 1 keer per jaar overleg met hen voeren. Dit staat in de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV). Deze wet wordt ook wel de Overlegwet genoemd” (Rijksoverheid.nl, 2014a). Deze wet geeft huurders de wettelijke basis voor het recht op informatie, advies en overleg. Het krijgen van informatie en advies is echter een eenzijdige vorm van communicatie. Hierbij gaat het om het informeren en adviseren van de huurders over de keuzes die gemaakt worden door de woningcorporatie. Een overleg kan meer gezien worden als een tweezijdige vorm van communicatie waarbij er tussen de corporatie de huurder informatie uitgewisseld wordt.

Voice is ook binnen het BBSH wettelijk vastgelegd. Zoals in Figuur 15 is weergegeven, is het BBSH kaderstellend voor de opstelling van het takenpakket. De zes prestatievelden bepalen de bandbreedte waarbinnen corporaties hun takenpakket kunnen opstellen. Het BBSH is leidend voor het functioneren van een woningcorporatie. Op het moment dat niet aan één van de gegeven prestatievelden voldaan wordt, kan de woningcorporatie haar status van toegelaten instelling verliezen. Dit zou betekenen dat de woningcorporatie niet verder kan voortbestaan. Eén van de prestatievelden is: *Het betrekken van bewoners bij beleid en beheer*, en verplicht de corporaties dus bewoners mee te nemen in de besluitvorming.

Voice op beleidsniveau

Kor Adema (Lefier) geeft het belang van het betrekken van huurders bij het beleid aan: *“Het takenpakket wordt opgesteld vanuit het bestuur. Met name de huurder heeft daar een grote stem in. Grobos behartigt bijvoorbeeld de belangen van studenten. Moet je maar eens kijken wat voor stem zij hebben. (...) Lefier kan geen enkel plan ontwikkelen zonder de instemming van de bewoners. (...) Het doordrukken van iets waarmee een huurdersorganisatie het niet eens is, kan wel, maar doe je niet. Dan ben je de steun van de huurders kwijt. Dan ga je in gesprek. De invloed van de huurders is dus erg sterk.”* In dit citaat komt het legitimatieproces vanuit voice sterk naar voren. Tevens geeft Kor Adema (Lefier) met dit citaat aan dat legitimiteit niet alleen verworven kan worden vanuit het betrekken van bewoners bij beleid, maar dat het niet betrekken van bewoners bij beleid kan leiden tot een afname van legitimiteit.

Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) gaat hier op door en stipt eveneens het belang van voice in het legitimatieproces aan: *“Nou, als jij als corporatie de visie hebt dat je een positieve reactie wil krijgen op wat je doet als verhuurder en de keuzes die je maakt. Dan heb je grote en kleine keuzes. Je hebt keuzes op het beheerniveau, zoals het wel of niet zetten van dubbel glas. Maar je hebt ook keuzes op beleidsniveau, zoals het wel of niet bouwen van tienduizend studentenwoningen. Als je*

op al die niveaus een positieve feedback wilt krijgen van de maatschappij, voor wie je het uiteindelijk zou willen doen, dan zal je daar een intensieve dialoog over moeten hebben. En mensen tot op zekere hoogte mee moeten laten beslissen en keuzes laten maken. Daar ligt de legitimatie.”

Voice op activiteitsniveau

Naast voice op beleidsniveau bestaat er ook voice op activiteitsniveau. Hierbij gaat het om de deelname van huurders in de activiteiten van de corporatie, ook wel participatie genoemd. Huurders kunnen zich inzetten voor bepaalde activiteiten in hun directe leefomgeving. Dit zijn vaak kleine lokale projecten uit eigen initiatief van de huurders of met medewerking van de huurders. Op dit moment lijken de geïnterviewden zich erg bewust van de voordelen die het betrekken van huurders in activiteiten met zich meebrengen. Er wordt hier dan ook sterk op ingezet door deze corporaties.

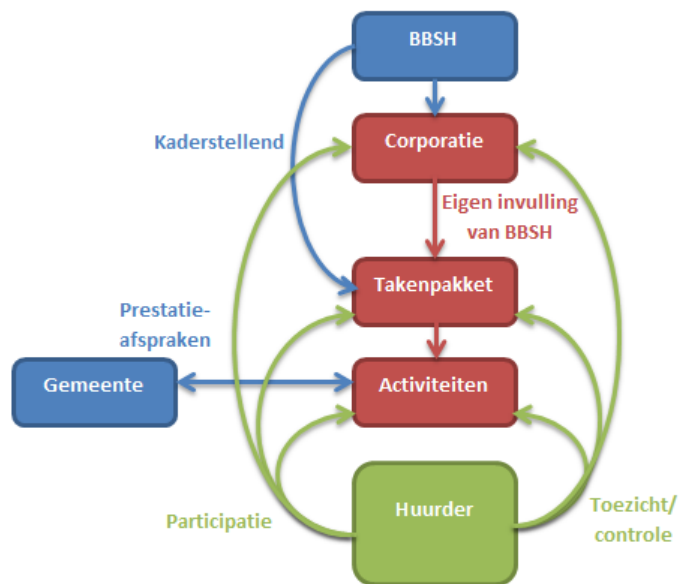
Gaaike Euwema (Nijestee) geeft een voorbeeld van kleine lokale projecten waar Nijestee huurders in laat participeren: *“Als we huurders willen betrekken bij de woonomgeving, dan gaat het om hun straat of flat. En niet om de wijk. Je moet hierbij denken aan initiatieven als Pimp Je Portiek (het schilderen van portieken met behulp van bewoners) en Buurt in Bloei (het beschikbaar stellen van buurtmoestuintjes voor bewoners die ze zelf onderhouden). De gedachte hierachter is dat als je mensen faciliteert in hun eigen woonomgeving, je direct resultaat ziet. Dan helpt het ook. Dan word je gemotiveerd om daar wat in te blijven doen. En je betreft ook juist de mensen die het kunnen, het leuk vinden, of echt wat toevoegen. Dit in plaats van de buurtburgemeesters en instellingen en instanties. Deze zijn groot en ingewikkeld”.* Dergelijke projecten zijn opgericht om de sociale cohesie en de leefbaarheid in de wijk te versterken. Dit zijn extra activiteiten naast de normale activiteiten (zoals verhuur en onderhoud) die een woningcorporatie onderneemt. Gaaike Euwema (Nijestee) wijst tevens op de geringe kosten die dergelijke activiteiten met zich meebrengen. Hij vindt om deze reden dat hier een taak ligt voor corporaties: *“Zolang [dergelijke activiteiten] vanuit de bewoners zelf komen en de organisatie ook bij hun ligt, wat de basis vormt onder sociale cohesie, vind ik het wel echt onze rol. Het kost weinig om dit te organiseren. Terwijl bij de grote ingewikkelde leefbaarheidsprojecten zoals de SS Rotterdam, dan zit je snel in de tientallen miljoenen. Dat vinden wij helemaal onze taak niet.”*

Ook bestaan er planmatige projecten zoals onderhoud waar huurders steeds vaker bij betrokken worden. Hier geeft Gaaike Euwema (Nijestee) ook een voorbeeld van: *“Wij proberen ook bijvoorbeeld huurders te betrekken in een schilderbeurt. Vroeger kregen huurders slechts bericht met de datum waarop wij langs kwamen om te verven. Nu geven we ze opties van welke kleuren ze het gebouw graag willen geven. Dat kost bijna niks extra's. Er melden zich altijd wel vijf of tien bewoners die mee willen denken. Wij organiseren dan een bijeenkomst met een kleurendeskundige. We grijpen het moment aan om de bewoners echt te laten meedenken. Het gevolg is dat iedereen blij is en het is weer hun flat geworden. Dan zijn ze er ook weer zuiniger op. Het levert aan de achterkant, zonder dat je het precies kunt meten, iets op.”* Dergelijke projecten zijn er op gericht bewoners een tevreden gevoel te geven over de woning. Ook krijgen ze de indruk dat er door de corporatie naar ze geluisterd wordt en dat ze serieus worden genomen. Voor de corporaties is het wel van belang dat bij de totstandkoming van dergelijke projecten, de huurders hierin ook daadwerkelijk participeren.

Auke de Vries (Patrimonium) geeft aan dat naast planmatig onderhoud, ook bij groot onderhoud de bewoners steeds vaker betrokken worden: *“Wij hebben op dit moment een drietal*

bijeenkomsten georganiseerd met huurders waar wij in hun woningen groot onderhoud moeten plegen. Het planmatige onderhoud is al gepland, maar deze woningen zijn in een dermate slechte staat dat wij hier graag wat extra onderhoud zouden willen plegen. We gaan dan in gesprek met deze bewoners om naar ze te luisteren. Het is bijvoorbeeld onnodig om bij hen de dakpannen te vervangen als de keuken in een slechte staat is. We kunnen het geld maar één keer uitgeven en vragen daarom aan de huurders wat zij willen. We hebben hier commissies voor samengesteld. Twee in de Wijert en één in Selwerd. Dit zijn een soort projectcommissies van 4 à 5 huurders die met professionals van ons in gesprek gaan. Hier wordt een prioriteitenlijst samengesteld met wat volgens de huurders de hoogste prioriteit heeft voor onderhoud.”

De bovenstaande projecten zijn voorbeelden van projecten die geïnitieerd zijn door de corporaties. Er bestaan ook activiteiten die geïnitieerd worden door de huurders zelf. Corporaties zijn vaak bereid dit te ondersteunen. Gaaike Euwema (Nijestee) geeft aan dat bij huurders die voor een idee een ander pand nodig hebben, er bijvoorbeeld huurkorting wordt gegeven: “Wij geven tientallen plekken in de stad huurkorting. Dat is dat je minder huur betaalt voor een buurtpandje, of een pand dat binnenkort gesloopt wordt, waar maatschappelijke activiteiten worden ondernomen.” Auke de Vries (Patrimonium) geeft aan dat er (naast huurkorting) soms ook een kleine bijdrage gegeven wordt aan inventaris in ruimtes met een maatschappelijk doel: “Wij hebben bijvoorbeeld bij Patrimonium heel veel ouderencomplexen waar zogenaamde ‘welzijnsruimtes’ in zitten. Op het moment dat de ouderen zelf met een initiatief komen om iets te ontplooiën, dan dragen we daar aan bij. Hierbij kan er gedacht worden aan een nieuw biljartlaken, nieuwe stoelen, een nieuwe vloer of een andere activiteit waar ze financiële middelen voor nodig hebben. Ikzelf noem dat microkredieten. Hierbij moet het wel heel duidelijk zijn dat het geld is dat voor de bewoners is. Toch moet er wel een prikkel blijven voor de bewoners zelf. Het moet niet gratis zijn. Een dergelijk bestuur zou dan ook een bijdrage moeten vragen van de bewoners.”



Figuur 16. Werkelijke aanwezigheid van voice binnen corporatiesector

Er kan gesteld worden dat Figuur 15 niet de juiste schematische weergave is van de onderkant van het model. In de praktijk blijkt de huurder een sterkere mate van voice te hebben dan Figuur 15 doet vermoeden. In de eerste plaats is er via de wetgeving op het corporatieniveau en takenpakketniveau inspraak vastgelegd. Via de Overlegwet en het BBSH zijn er bepalingen die corporaties dwingen huurders meer invloed te geven op deze niveaus. Onder de geïnterviewde personen blijkt dat corporaties zich hiervan bewust zijn, omdat ze in alle gevallen de steun van de huurders nodig hebben. Tevens blijkt dat niet alleen meer voice bijdraagt aan meer legitimiteit, maar dat er bij het juist niet betrekken van bewoners bij beleid, een afname van legitimiteit is waar te nemen. In Figuur 16 is het model aangepast naar de juiste schematische weergave van de onderkant van het model. Dit model laat zien dat het takenpakket niet langer

op zichzelf lijkt te staan. En dat de legitimatie die verkregen wordt uit voice wel degelijk een directe relatie heeft tot het takenpakket.

"In oktober 2000 ontwierpen ruim vijftig corporaties in de provincie Utrecht en Noord-Holland een regionaal aanbodsysteem van beschikbare huizen: Woningnet. (...) Het merendeel van de sociale huurwoningen was niet langer bereikbaar via een afzonderlijke woningcorporatie, maar via deze anonieme toewijzingsinstanties. Zij waren illustratief voor de gewijzigde verhoudingen tussen de volkshuisvesters en hun achterban." (Beekers, 2012, p. 238)

Box 1. WoningNet

Voice is aanwezig, maar kan nog beter

Via participatie is er op dit moment een zekere mate van voice aanwezig. Corporaties worden door de wetgeving verplicht huurders te betrekken bij beleid en via participatie kunnen huurders deelnemen aan activiteiten van de woningcorporaties. Voice kan bijdragen aan een belangrijk deel van de legitimiteit voor de woningcorporaties. Toch denkt Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) dat er voor corporaties juist nog veel legitimiteit te winnen valt op het gebied van voice. Hij is van mening dat huurders tegenwoordig te veel als klanten gezien worden in plaats van huurders. Volgens hem moeten huurders coproducten van woningcorporaties worden: *"Ik vind dat de politiek, maar ook de gehele maatschappij, de huurder*

meer als een klant is gaan zien. In plaats van een soort coproduct van wonen. In mijn visie is een huurder in de wijk niet een klant van de verhuurder of corporatie, maar een coproduct van wonen en leefbaarheid. Hoe die woonomgeving zich ontwikkelt. En een corporatie die hun huurders op die manier benadert, zal doorgaans een wat positiever beeld terugkrijgen dan corporatie die heel zakelijk als een soort beheerder hun dingen doen."

Auke de Vries (Patrimonium) deelt deze mening en wijst ook op het feit dat corporaties met behulp van inspraak van de huurders meer legitimiteit kunnen verwerven: *"[Corporaties kunnen extra legitimiteit winnen] met inspraak van huurders. Dat herken je terug in de Parlementaire Enquête. Ik denk dat we terug moeten naar de bron en dus dichter op de huurders moeten zitten."*

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) noemt als voorbeeld van coproductenschap de woningcorporatie Gelderland: *"Dat is een kleine corporatie met zo'n 400 woningen geloof ik. En die verhuren alleen maar complexen als geheel. (...) Die groep huurders bepalen zelf het onderhoud en de toewijzing. Die regelen dat onderling met elkaar. En dat schept een enorme legitimiteit. (...) De huurder heeft een hele hoge mate van zelfbeschikking van wat je kunt doen in je eigen woonomgeving. Het benadert bijna het kopen van een woning. Je bent bijna mede-eigenaar."* Het coproductenschap wat door Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wordt aangehaald, is een voorbeeld waarmee de huurders hun stem richting het functioneren van de woningcorporatie directer kunnen laten horen. De literatuur geeft aan dit kan bijdragen aan een hogere mate van legitimiteit. Die zegt namelijk dat door in gesprek te blijven krijgen organisaties ervaringen en behoeftes van cliënten in beeld die niet te standaardiseren zijn. Omdat maatschappelijke organisaties hun legitimiteit niet uitsluitend aan de markt of de overheid kunnen ontlenen, moeten burgers als (potentiële) cliënten en ultieme financiers directer hun stem kunnen laten horen (RMO, 2010).

Patrimonium probeert huurders directer mee te nemen in belangrijke besluiten die hun directe omgeving treffen. Als voorbeeld hiervan geeft Auke de Vries (Patrimonium) de besluiten betreffende de ombouw van de zuidelijke ringweg in Groningen, die directe gevolgen heeft voor een groep huurders van Patrimonium: *"We hebben deze mensen uitgenodigd om, samen met de*

huurdersvereniging en een advocaat die wij ingehuurd hadden, in gesprek te gaan met de Projectgroep Zuidelijke Ringweg. Naar aanleiding van deze gesprekken worden er behoorlijk wat aanpassingen gedaan. Na de vakantie is het definitieve trajectbesluit en ook dan is de kans aanwezig dat we weer met bewoners in gesprek gaan. Bij dergelijke avonden ben ik zelf aanwezig. Daarnaast is er, wanneer nodig, ander personeel van Patrimonium aanwezig. Ik ben van mening dat vooraan moet acteren en je niet moet verschuilen. Dat geeft de bewoners de indruk dat ze serieus genomen worden en dat er naar ze geluisterd wordt. Daarnaast merk je dat de deelname van bewoners verhoogd wordt door de aanwezigheid van de directie. Ook krijg je op dergelijke avonden veel feedback over hoe je functioneert als corporatie.” De feedback waar Auke de Vries (Patrimonium) op wijst, kunnen voor corporaties een extra motivatie vormen om veel direct contact met de huurders te onderhouden. Dit is wat er in de literatuur omschreven wordt als ‘ervaringen en behoeftes van cliënten die in beeld niet te standaardiseren zijn’. Door het directe contact krijgt de corporatie van erg dichtbij mee wat er leeft onder de huurders en waar voor hen de prioriteit ligt ten aanzien van de activiteiten van een corporatie.

Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat woningcorporaties het moreel verplicht zijn aan hun huurders om ze meer zeggenschap te geven. Hij baseert dat op het feit dat 93% van de inkomsten van de corporaties bepaald worden door de huren, en 7% uit de verkoop van woningen met onrendabele top, die dan later met winst verkocht worden. Hier geeft aan dat dus vrijwel alle inkomsten van huurders afkomstig zijn, maar de zeggenschap bij andere partijen ligt. De morele verplichting waar Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) op doelt, komt voort uit de gedachte dat in de meeste gevallen de partij die betaalt ook bepaalt. Echter is hij van mening dat veel huurders binnen de corporatiesector op dit moment alleen via de huurdersvereniging een minimale inbreng hebben. Zowel Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) als Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) zijn van mening dat de huurdersverenigingen een sterkere stem zou moeten hebben in de totstandkoming van beleid. Dan gaat het niet slechts om het accepteren of afwijzen van voorgesteld beleid, maar het coproduceren van beleid. Dit betekent een sterkere vorm van voice en dus volgens de literatuur een hogere mate van legitimiteit.

In zijn openbaar verhoor wijst Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) de Bruteringsopgave aan als de reden waardoor huurders een belangrijk deel van hun zeggenschap zijn verloren. Hij geeft aan dat de corporaties verzelfstandigden, maar dat de positie van de huurders niet geregeld was. Hier voegt hij aan toe dat de Woonbond ook bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving vaak buitenspel wordt gezet. Deze totstandkomingen worden volgens hem vaak geregeld door Aedes en de minister. Hieruit blijkt dat er naast voice in woningcorporaties ook nog meer te winnen valt bij voice in de overheid.

Professionalisering onder huurders nodig

Op het moment dat huurders sterker betrokken worden bij beleid, is er een sterkere professionalisering nodig onder huurders. Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) vindt dat er op dit moment een te groot verschil is tussen de corporaties en huurdersverenigingen. Daarbij doelt hij op het feit dat corporaties bestaan uit professionals en huurdersvereniging vrijwel alleen uit vrijwilligers. Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) haalt dit ook aan: *“Ik vind dat je als huurdersorganisatie een sparringpartner moet kunnen zijn, maar ook een tegenmacht. (...) Maar de huurdersorganisaties moeten daar ook toe uitgerust zijn. Ze zouden bijvoorbeeld iemand*

in dienst moeten hebben waarmee ze de begroting kunnen doornemen. Of een visie mee kunnen doornemen.”

Mede ingegeven door de vele fusies die zich voorgedaan hebben binnen de sector na de Bruteringsopgave, zijn de woningcorporaties van kleine woningbouwverenigingen overgegaan in grote woningcorporaties met een groot woningbezit. De corporaties zijn professionele organisaties geworden met een groot personeelsbestand en de huurdersverenigingen bestaan nog steeds uit huurders die zich (vaak naast hun eigen baan) vrijwillig inzetten voor de huurdersvereniging. Dit heeft volgens Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) en Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geleid tot een situatie waarin huurderverenigingen geen partij kunnen bieden tegen de grote professionele organisaties. Op het moment dat huurdersverenigingen sterker betrokken worden bij beleid is professionalisering nodig om deze verenigingen goed te kunnen laten functioneren. Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) illustreert dit als volgt: *“(...) je kunt als huurdersvereniging op basis van de Overlegwet een hele grote positie krijgen, als je die wet volledig weet uit te buiten. Je kunt dan heel veel dingen voor elkaar krijgen. Alleen weten veel huurders dat niet en de huurdersverenigingen zijn dan te amateuristisch dat vorm te kunnen geven. Het zijn namelijk bijna allemaal vrijwilligers.”*

5.2 Het huidige toezicht binnen de corporatiesector

Verantwoording en toezicht zijn volgens de literatuur belangrijke aspecten in het verwerven van legitimiteit. Deze twee aspecten leiden tot een transparante organisatie, waarin duidelijk is wat de organisatie doet en waarom de organisatie dit doet. Het vormt de basis van het bestaansrecht van de organisatie. Het toezicht binnen de woningcorporatiesector is een thema dat vaak ter discussie staat. Door de extreme excessen die zich hebben voorgedaan in de sector, werd er afgevraagd waarom het toezicht niet heeft ingegrepen. Veel mensen zijn van mening dat als het toezicht beter op orde was geweest, deze misstanden niet waren voorgekomen in de sector. In deze paragraaf wordt er gekeken naar de bovenkant van het model. Hier staat het toezicht vanuit de overheid centraal. Dit is weergegeven in Figuur 17. Er zijn verschillende organisaties die elk op hun manier toezicht uitoefenen op de woningcorporatie. Er lijkt echter geen direct toezicht op het takenpakket te bestaan. In het literatuuronderzoek is toezicht al kort behandeld.



Figuur 17. Toezicht binnen de corporatiesector

“Politici en bewindslieden werden zich bewust van het feit dat zij de teugels hadden laten vieren en de zeggenschap over het volkshuisvestingsbeleid in belangrijke mate uit handen hadden gegeven. In de operatie-Heerma was het toezicht een onderbelicht thema geweest.” (Beekers, 2012, p. 275)

Box 2. Het toezicht van de corporaties

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) maakt een onderscheid tussen het interne en het externe toezicht. Dit is volgens hem ontstaan na de Bruteringswet: *“Het toezicht was met het ministerie van VROM vooraf en heel streng. Daardoor zijn er in deze periode (tot 1995) wel incidenten voorgekomen, maar niet zo extreem als tegenwoordig. Je ziet in de periode hierna, dat er een soort tweedeling ontstond. Het interne toezicht veranderde. De directeur werd bestuurder. En de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht deed het interne toezicht. (...) Het externe toezicht werd vormgegeven door de WSW en CFV.*

Intern toezicht

De Raad van Commissarissen (RvC) is verantwoordelijk voor de goedkeuring van bepaalde besluiten en voor het kritisch volgen van het bestuur (Lavrijssen en Özmis, 2010). De goedkeuring van besluiten richt zich op belangrijke besluiten voor de corporatie, zoals fusies, grote investeringen en ontslag van een aanzienlijk aantal werknemers (Lavrijssen en Özmis, 2010). Daarnaast volgt de RvC het bestuur van de woningcorporatie. Hierbij wordt er gelet op het functioneren van de woningcorporatie. Ook is het RvC verantwoordelijk voor de benoeming, beoordeling, beloning, schorsing en ontslag van bestuurders (Lavrijssen en Özmis, 2010).

Uit de interviews blijkt dat de RvC's van de verschillende corporaties hun toezichhoudende taak niet goed hebben uitgevoerd. Kor Adema (Lefier) gebruikt hierbij het voorbeeld van Vestia: *“Vestia had geen slechte bedoelingen, ze investeerden keihard. Dit was afgedekt met derivaten*

weliswaar. Dat ging fout en kwam uiteindelijk aan het licht. Was dat niet gebeurd dan was dat nog steeds doorgegaan. De RvC had hen moeten wijzen op grote risico's." Ook Gaaike Euwema

(Nijestee) wijst op de fouten gemaakt door de RvC:

"(...) De Raad van Commissarissen en Raad van Toezicht, die heeft daar met name gefaald. Denk ik. Er is gewoon fraude gepleegd op een paar plekken." Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) koppelt het matig functioneren van de RvC aan de misstanden die zich voorgedaan hebben in de sector: "In de eerste periode werd heel duidelijk gezegd dat je als RvC afstand moest nemen. Je moest niet te dicht op de bedrijfsvoering zitten en het is met name de bestuurder die het moet uitvoeren. Ik denk dat een deel van de excessen ook wel uit die tijd komt. De afstand van het interne toezicht was te groot. Bovendien denk ik dat degene die het werk moesten doen ook niet echt capabel waren. Een deel vriendjespolitiek, niet goed opgeleid of niet toegerust tot de taak die ze hadden. Er zijn hierdoor enorme blunders ontstaan. Dit waren verkeerde beleidsdoelstellingen of beleidsbeslissingen."

"Maar de SS Rotterdam kwam er slechts na herhaaldelijke financiële tegenslagen, onder andere door de vondst van asbest aan boord. Het miljoenen verslindende project bracht de Rotterdamse instelling in 2009 aan de rand van de financiële afgrond. Onder druk van het parlement en de regering stapte de raad van commissarissen op." (Beekers, 2012, p. 288)

Box 3. SS Rotterdam

Binnen de woningcorporatiesector wordt een groot deel van de excessen toegeschreven aan de RvC's van de verschillende corporaties. Men is van mening dat deze eerder had moeten ingrijpen op bepaalde momenten. De RvC is verantwoordelijk voor de beoordeling van het bestuur van de woningcorporatie en moeten het bestuur aanspreken indien nodig. Echter blijkt dit in sommige gevallen niet gebeurd te zijn. Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) noemt in zijn citaat vriendjespolitiek en slechte opleiding als redenen waarom er niet goed ingegrepen is. In het openbaar verhoor van Eberhard van der Laan (oud-minister van WWI in de periode 2008-2010) geeft van der Laan aan dat in sommige gevallen de RvC er al veel te lang zat. Daar voegt hij aan toe dat hierdoor de beoordeling van een RvC niet in alle gevallen even objectief kan zijn.

In het model is de RvC niet meegenomen. Hier is het RvC ondergebracht in 'Corporatie'. Dit vak doelt op de corporatie als geheel, waartoe ook de RvC behoort.

Extern toezicht

Het extern toezicht kan opgesplitst worden in het financiële toezicht en het volkshuisvestelijk toezicht. Financieel toezicht wordt verzorgd door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het volkshuisvestelijk toezicht wordt verzorgd door het Ministerie.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het WSW beoordeelt de kredietwaardigheid van de woningcorporaties. Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) zegt hier het volgende over: *"Het WSW is verantwoordelijk voor de beoordeling van de kredietwaardigheid. Dit komt voort uit het feit dat alle leningen geborgd zijn. Dus dat is eigenlijk de basis. Alle andere huurdersorganisaties zijn zo boos omdat Vestia ervoor heeft gezorgd dat zij de komende 10 jaar, 25 euro per woning per jaar moeten afdragen aan het WSW. Om te zorgen dat de borging kan blijven."* Dat corporaties geld moeten afdragen aan het WSW is doordat het WSW de leningen borgt. Zolang de kredietwaardigheid van een corporatie voldoende beoordeeld wordt door het WSW, kunnen corporaties lenen tegen een lagere rente. Hun leningen zijn geborgd en dus minder risicovol. Het WSW staat garant voor dergelijke

leningen van woningcorporaties. Op het moment dat Vestia in de problemen kwam door de derivatenportefeuille moesten de overige woningcorporaties hier financieel aan bijdragen om Vestia te redden en de borging van de sector te houden.

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft ook een voorbeeld hoe het WSW werkt en geeft hierin het belang aan van een positieve beoordeling van het WSW. Tevens is dit een voorbeeld van toezichtorganen die gefaald hebben volgens hem: *“Steelande is een corporatie die woningen heeft in Hoogkerk en Oosterhoogebrug. Die corporatie zit op dit moment in zeer ernstige problemen. Daar heeft het interne toezicht extreem gefaald. De schulden van die corporatie zijn dermate hoog, dat het WSW een brief stuurde naar de corporatie van dat ze geen borging meer voor hun geld kregen. Dat is funest, dan moet je dure leningen afsluiten. Dit veroorzaakt grote problemen. En dat vind ik toch wel het falen van het WSW, die hebben wel erg laat aan de bel getrokken. Maar de interne toezichthouder had ook al veel eerder moeten zeggen dat het niet gebouwd kon worden omdat het geld er niet was.”*

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)

Zoals uit het model blijkt, houdt de Rijksoverheid via het CFV indirect financieel toezicht op de woningcorporatie. Het CFV voert het financieel toezicht op de woningcorporatie uit en de Rijksoverheid houdt op haar beurt toezicht op het functioneren van het CFV. In het openbaar verhoor van Jan van der Moolen (oud-directeur CFV) geeft van der Moolen duidelijk aan wat de taken zijn van het CFV. Hij verdeelt dit onder in het financieel toezicht, de saneringstaak en de projectsteun. Van der Moolen omschrijft het financieel toezicht als het opsporen van financieel zwakke corporaties. De saneringstaak is gericht op het ophalen van geld uit de sector via een heffing om een corporatie die in de problemen zat financieel bij te kunnen staan. De projectsteun was gericht op de uitvoering van de wijknaarpak van voormalig minister Vogelaar.

Uit het openbaar verhoor van Ella Vogelaar (oud-minister WWI in de periode 2007-2008) blijkt dat het CFV nauw samenwerkt met het ministerie die verantwoordelijk is voor het functioneren van de woningcorporaties. In de periode van Ella Vogelaar was dit het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), met een minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Als voorbeeld wordt in dit openbaar verhoor het stoomschip de SS Rotterdam gebruikt. Dit voorbeeld geeft duidelijk aan hoe het CFV werkt: woningcorporatie Woonbron mocht investeren in de SS Rotterdam zolang de verhouding tussen de woningcorporatie en de commerciële partijen binnen het schip proportioneel was. Nadat er verschillende fouten werden gemaakt tijdens de renovatie van het schip, zijn de commerciële partijen uit het project gestapt. De kosten bleken veel hoger dan vooraf geraamd en Woonbron kwam in de financiële problemen. Het CFV stuurde daarop een brief naar Woonbron dat het aandeel in het schip proportioneel moest zijn, wat niet langer het geval was. Vervolgens stuurde het CFV een onderbouwde brief naar de verantwoordelijke minister met daarin de problemen betreffende de renovatie van dit schip. Uit dit voorbeeld blijkt dat het CFV de eerste controle uitvoert. Op het moment dat er problemen geconstateerd worden, informeert het CFV het ministerie.

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft ook aan dat het toezicht vanuit het CFV breder is dan slechts het financiële toezicht: *“Het CFV werkt eigenlijk in opdracht van de Rijksoverheid, in de opdracht van de minister. Dat doen zij niet alleen via het financieel toezicht, maar ook kijken ze naar de doelmatigheid en rechtmatigheid. Dus dat is toch wel wat breder dan alleen de financiële*

kant.” Hiermee doelt Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) op de Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Dit zijn activiteiten die direct ten dienst staan aan de volkshuisvesting. Er is maatschappelijk vastgoed in bezit van woningcorporaties wat niet direct ten dienst staat aan de volkshuisvesting, de zogenaamde niet-DEAB. Als voorbeeld geeft Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) een sterrenwacht die in het bezit is van de woningcorporatie waar hij de functie van commissaris bekleedt: *“Het CFV controleert de jaarrekening. Dit is niet alleen op financieel gebied maar ook op het inhoudelijke verhaal. Zij schrijven daar een rapport over en dat gaat naar de minister. De minister schrijft dan een toezichtsbrief naar de woningcorporatie. In deze brief wordt vermeld hoe jij je werkzaamheden uitvoert. En die constateerden dus dat de sterrenwacht in het bezit is en dat je die vervolgens verplicht moet verkopen.”* Het beheer van een sterrenwacht is een activiteit die niet direct ten dienst staat aan de volkshuisvesting en moet daarom afgestoten worden door de woningcorporatie.

Het CFV blijkt dus een belangrijk toezichtsorgaan binnen de corporatiesector te zijn, die breder gaat dan slechts financieel toezicht. Ze adviseren het ministerie, hebben een saneringstaak, verlenen projectsteun en toetsen op doelmatigheid en rechtmatigheid. Mede door hun nauwe samenwerking met het ministerie zijn ze voor de Rijksoverheid een erg belangrijke pion in het toezicht op het functioneren van de corporaties. Oud-minister van der Laan omschrijft in zijn openbaar verhoor het CFV zelfs als een bondgenoot van de minister.

Ministerie

De minister van het verantwoordelijke ministerie voor de corporatiesector is de eindverantwoordelijk bewindspersoon voor de woningcorporatiesector. In het model staat dit aangegeven met Rijksoverheid. Echter blijkt niet de gehele Rijksoverheid maar met name het ministerie verantwoordelijk te zijn voor het volkshuisvestelijk toezicht. In de verschillende kabinetten van de afgelopen jaren heeft dit ministerie een andere naam gekregen. Eerst was het onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), met een minister die verantwoordelijk was voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Tegenwoordig is de volkshuisvesting een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. De verantwoordelijke minister is op dit moment Stef Blok, wie de minister is voor Wonen en Rijksdienst (Rijksoverheid.nl, 2014b). Dit ministerie voert onder andere het volkshuisvestelijk beleid uit van het kabinet. Hierbij zijn ze sterk verbonden met de woningcorporaties gezien het hoge aandeel woningvoorraad wat de woningcorporaties beheren.

In het openbaar verhoor van Annet Bertram (voormalig directeur-generaal Wonen bij het Ministerie van VROM in de periode 2000-2007) geeft Bertram aan wat het volkshuisvestelijk toezicht van het ministerie inhield. Het volkshuisvestelijk toezicht was gebaseerd op het BBSH en richtte zich met name op fusies van corporaties, op het actief zijn van corporaties in andere regio's dan de eigen regio en op de verkoop van sociale huurwoningen. Daarnaast houden ze rechtmatigheidstoezicht dat zich richt op de nevenactiviteiten van woningcorporaties.

Een voorbeeld van het rechtmatigheidstoezicht geeft Auke de Vries (Patrimonium).

Patrimonium is van plan in een leegstaande commerciële ruimte een hotelketen toe te laten. Hiervoor hadden ze toestemming nodig: *“Ik ben daarvoor speciaal langs het ministerie geweest, met het hoofd van financiën. We hebben uitgelegd wat we van plan zijn met die ruimte en hoeveel we moeten investeren. We hebben daar toestemming voor gekregen. (...) Het is mogelijk onder het BBSH. Voor de financiering hebben we overlegd met het WSW. Het WSW gaf ons toestemming om*

te investeren met eigen vermogen. Wel moesten we van het WSW naar het ministerie om daar nog toestemming te krijgen. We hebben twee brieven gehad van het ministerie waarin stond dat we bijvoorbeeld niet in het losse inventaris mogen investeren. We kregen wel toestemming om in het gebouw te investeren, zolang we maar aantonen dat het op den duur rendabel wordt.”

Belangenorganisaties

Naast de toezichthouders binnen de corporatiesector zijn er belangenorganisaties actief. Deze organisaties behartigen de belangen van een grotere groep. In tegenstelling tot wat Figuur 17 doet vermoeden, blijkt uit de praktijk dat Aedes geen toezichthouder is. Aedes blijkt echter met name de belangen te behartigen van de bij hun aangesloten woningcorporaties, door in gesprek te gaan met het ministerie. Verder zijn er nog de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) die de belangen behartigt van de interne toezichthouders en De Vereniging Nederlandse Woonbond die de belangen van de huurders en woningzoekenden in Nederland behartigt.

Aedes

In het model staat gegeven dat Aedes indirect toezicht houdt op het functioneren van de woningcorporatie. Indirect via de bedrijfstak code en de opleiding Professioneel Toezicht. Echter blijkt uit het openbaar verhoor van Marc Calon (voorzitter Aedes) dat Aedes geen toezichthouder is. Calon (Aedes) geeft hier drie redenen voor, namelijk dat het personeelsbestand niet geschikt is om toezicht te kunnen houden, dat ze niet over de macht beschikken om echt te kunnen ingrijpen en dat het een ongezonde situatie zou zijn als Aedes haar eigen leden die contributie betalen zou moeten bestraffen. In hetzelfde openbaar verhoor beschrijft Calon (Aedes) drie taken die Aedes onderneemt. Als eerst zijn dit efficiencyvoordelen behalen voor corporaties door gezamenlijke inkoop. Als tweede geeft Aedes technische voorlichting aan corporaties. Als derde lobbyt Aedes bij de politiek voor de corporaties. Calon (Aedes) omschrijft Aedes als een ‘belangenbehartingsorganisatie’.

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft ook aan dat Aedes formeel geen toezichthouder is. Hij is van mening de invloed die ze uitoefenen meer op de overheid gericht is: *“Aedes houdt eigenlijk formeel geen toezicht op corporaties. Ze zijn primair een belangenorganisatie die invloed probeert uit te oefenen op de landelijke politiek. En daarnaast als je als woningcorporatie lid bent van Aedes dan moet je je aan een aantal spelregels houden. Er zijn een aantal codes zoals, BrancheCodes en de AedesCode waar je je aan moet houden. Doe je dat niet, dan kun je uit de vereniging gezet worden.”* Deze codes zijn gedragscodes die Aedes opgesteld heeft om het gedrag van de aangesloten woningcorporaties te kunnen sturen. De AedesCode is gericht op de juiste omgang met het maatschappelijk vermogen en de communicatie met belangrijke actoren van woningcorporaties (Aedes, 2007). Ook bestaat bijvoorbeeld de Governancecode. Deze code is samen met het VTW opgericht als richtlijn hoe de governance binnen een corporatie geregeld moet zijn (Aedes & VTW, 2011). Zoals Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) in zijn citaat aangaf, leidt het niet voldoen aan dergelijke codes tot opzegging van het lidmaatschap door Aedes.

Er kan geconcludeerd worden dat Aedes naast belangenbehartiging, efficiencyvoordelen en technische voorlichting, als een soort keurmerk optreedt voor woningcorporaties. De codes ingegeven door Aedes aan haar leden, proberen bij te dragen aan een eerlijke en transparante sector. Huurders en andere buitenstaanders kunnen er vanuit gaan dat een woningcorporatie

die aangesloten is bij Aedes een heldere en eerlijke bedrijfsvoering voert. Ondanks dat dit betekent dat Aedes geen formeel toezichtsorgaan is, heeft Aedes dus via haar activiteiten en codes wel degelijk een belangrijke invloed op de woningcorporatiesector.

Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wijst ook op de VTW. Hij beschrijft dit als de vereniging van Commissarissen. De VTW is een beroepsvereniging waar ruim 1.550 commissarissen lid zijn, die toezicht houden bij 320 woningcorporaties. Daarnaast is de VTW belangbehartiger en bewaker van het juist vormgeven van intern toezicht bij woningcorporaties (VTW.nl, 2014)

De Vereniging Nederlandse Woonbond

De Vereniging Nederlandse Woonbond is een belangbehartiger van huurders en woningzoekenden. Ze proberen deze belangenbehartiging vorm te geven met behulp van beleidsbeïnvloeding door lobbywerk bij Tweede Kamerfracties, overleg en onderhandelingen met andere partijen in de volkshuisvesting en het genereren van publicitaire aandacht voor huurdersbelangen door acties en onderzoek (Cüsters, 2010). Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) omschrijft de Woonbond als volgt: *“De Woonbond is een onafhankelijke organisatie die huurdersorganisaties verenigt. We zijn een landelijke organisatie en er zijn ongeveer 500 huurdersorganisaties lid bij onze vereniging. En die brengen gezamenlijk ongeveer 1,5 miljoen leden in. Daarmee is ongeveer 50% van de huurders in Nederland aangesloten bij de Woonbond. Aedes is een soort van koepelorganisatie voor corporaties. Wij zijn een koepelorganisatie van huurdersorganisaties.”*

Toezicht als voldoende beoordeeld, maar de uitvoering moet beter

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat er op dit moment veel organen actief zijn die toezicht houden op verschillende aspecten in de woningcorporatiesector. Er bestaat direct toezicht via de interne en de externe toezichthouders. Daarnaast wordt er via de verschillende belangenbehartingsorganisaties invloed op het functioneren van de sector uitgeoefend. Toch hebben zich ondanks al deze organen verschillende misstanden voorgedaan in de sector, wat hun afbreuk heeft gedaan aan de legitimiteit van woningcorporaties.

Ondanks deze misstanden zijn de geïnterviewden over het algemeen eens dat het toezicht op dit moment qua opzet goed geregeld is, alleen beter uitgevoerd kan worden. Kor Adema (Lefier) geeft aan: *“Een andere vorm van toezicht zou volgens mij niet bijdragen aan een betere legitimiteit. Voor zover ik het beoordelen kan. (...) Er zijn genoeg organen die toezicht houden, maar volgens mij is de vraag of deze organen hun werk wel goed hebben gedaan. Dat is een hele andere discussie.”*

De afstand tussen de interne toezichthouder en het bestuur werd bijvoorbeeld te groot geacht. Daarnaast zouden ook verscheidene toezichthouders te lang op dezelfde positie zitten, wat de objectiviteit van hun oordeel kon beïnvloeden. Toch zijn er op dit moment erg veel verschillende organisaties actief in het toezicht. Er zou dan verwacht kunnen worden dat minimaal één van al deze toezichthouders die een corporatie controleren de misstanden kon constateren. De kans bestaat dat er wellicht teveel organisaties actief zijn in het toezicht, waarbij de taakafbakening van het toezicht tussen de verschillende organisaties niet strak is geweest. Voor het financiële toezicht zijn op dit moment het CFV en het WSW verantwoordelijk. Als er bijvoorbeeld tussen deze twee organisaties niet genoeg afstemming is geweest wie voor welk deel van het financiële

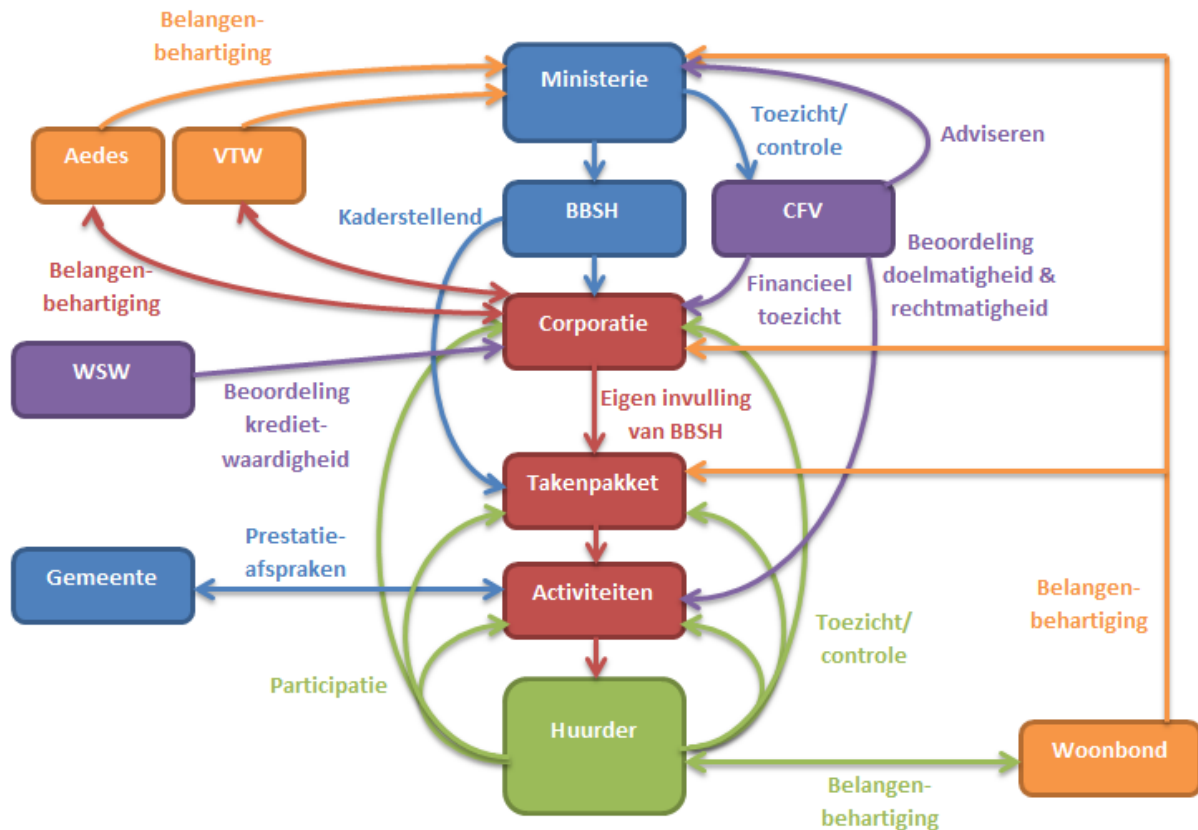
toezicht verantwoordelijk was, kunnen er plekken ontstaan waar beiden organisaties zich niet verantwoordelijk voor voelen. Als deze onduidelijke taakafbakening tussen het CFV en WSW vervolgens versterkt wordt door de onduidelijke taakafbakening van de corporaties zelf in het BBSH, bestaat de kans dat er ongewenste situaties ontstaan. Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft aan dat teveel toezicht ook kan leiden tot een mate van inefficiëntie: *“In het toezicht is er wel het nodige te verbeteren, maar dan loop je wel het risico dat het weer helemaal doorslaat. Dat je nu tot op de millimeter mee gaat kijken naar de investeringen en of er de goede dingen mee gedaan wordt.”*

Gaaike Euwema (Nijestee) is bijvoorbeeld van mening dat er teveel toezicht is op het moment: *“Ik vind dat er al veel te veel toezicht is. Als je kijkt naar het aantal incidenten in de sector en om hoeveel geld dat gaat, dan is dat eigenlijk helemaal niks. Het is dus ook niet dat er te weinig toezicht is. Er is eerder sprake van teveel versnipperd toezicht. Toezicht gaat altijd uit van wantrouwen en ik geloof helemaal niet in wantrouwen.”* Ook Ella Vogelaar wijst in haar openbaar verhoor over het versnipperde toezicht binnen de woningcorporatiesector. Ze pleitte in haar ministerperiode voor een onafhankelijk toezichtsorgaan omdat ze van mening was dat het toezicht nu te ingewikkeld geregeld was. Hierbij wijst ze op de scheiding tussen het volkshuisvestelijk toezicht en het financieel toezicht. Ook vond ze dat het WSW een onduidelijke rol bekleedde, dat volgens haar ‘formeel geen toezichthouder was, maar dat toch wel een beetje was’.

Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) is van mening dat het interne toezicht zich beter aan moet passen bij de huidige situaties binnen woningcorporaties. Hij vindt dat de sommige commissarissen op dit moment niet genoeg opgeleid zijn om een dergelijke functie te kunnen vervullen: *“Nou ik denk dat het intern nog steeds beter kan. De VTW die vindt bijvoorbeeld dat commissarissen een soort rijbewijs moet halen om commissaris te mogen worden. In principe kan iedereen op dit moment meedoen, maar ik vind dat je wel moet laten zien dat je het kunt. De problematiek is tegenwoordig zeer ingewikkeld geworden. Als je bijvoorbeeld toezicht wilt houden op de derivaten en jaarrekeningen van corporaties, ziet een leek niet zomaar of er risico's zijn. Dit komt omdat het dermate ingewikkeld is geworden.”* Ook Marc Calon (Aedes) pleit tijdens zijn openbaar verhoor voor een “fit and proper”-test voor bestuurders en commissarissen. Hiermee wordt permanente educatie en examen voor bestuurders en commissarissen bedoeld. Een goede opleiding voor een dergelijke verantwoordelijke functie zou een vereiste moeten zijn.

5.3 Vernieuwd model

Op basis van de verkregen informatie in dit hoofdstuk kan er geconcludeerd worden dat het model wat op basis van de literatuur opgesteld is, niet de juiste weergave van de woningcorporatiesector is. Dit model is weergegeven in Figuur 5. In dit model bleken een aantal organisaties niet meegenomen te zijn of ze hadden niet de juiste functie toebedeeld gekregen. Het vernieuwde model is weergegeven in Figuur 18.



Figuur 18. Vernieuwd model woningcorporatiesector

Ten opzichte van Figuur 5, is Figuur 18 ingrijpend veranderd. In Bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen in het model met de reden van wijziging. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd op basis van de data die gepresenteerd is in dit hoofdstuk. Uit het grote aantal wijzigingen in het model blijkt des te meer dat de woningcorporatiesector een ingewikkelde sector is met zeer veel verschillende actoren die elk hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Figuur 18 illustreert de hoge mate van complexiteit, door de vele pijlen die in het model gebruikt worden. In hoofdstuk 7 wordt een aanbeveling gedaan hoe de woningcorporatiesector ingericht kan worden hoe deze overzichtelijker kan worden.

Uit het vernieuwde model blijkt dat de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit via voice en checks and balances alleen vormgegeven is bij de huurders. Dit vormt een directe relatie tussen het takenpakket en legitimiteit. Er bestaat (met uitzondering van het BBSH) geen relatie tussen het ministerie, de gemeente of de toezichthouders en het takenpakket.

Hoofdstuk 6. Een breder takenpakket geeft meer legitimiteit

Uit de literatuur blijkt dat het legitimatieproces afhankelijk is van percepties. Bij percepties staat het beeld van de samenleving richting de organisatie centraal. Uit Tabel 1 van Boutilier en Thomson (2011) blijkt dat percepties richting een organisatie positiever zijn wanneer er sprake is van sociaal gewenst gedrag, wanneer men voordeel kan halen uit de organisatie en wanneer de organisatie bijdraagt aan het welzijn in de regio. Dit doet vermoeden dat wanneer een corporatie een breder takenpakket hanteert, de kans op een grotere mate van legitimiteit stijgt. Een breder takenpakket zorgt namelijk dat meer mensen voordeel kunnen halen uit de corporatie, omdat de corporatie dan een breder publiek dient. Het kan verwacht worden dat de regio profijt zal hebben van de leefbaarheidsingrepen van de corporatie en om deze redenen de perceptie van woningcorporaties positiever zou zijn. In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf de vrijheid om het eigen beleid vorm te geven vanuit het BBSH behandeld worden. De vrijheid die hier geboden wordt heeft uiteindelijk geleid tot de verschillende opvattingen van corporaties ten aanzien van het takenpakket. In de tweede paragraaf zal de ingegaan worden op de kerntaak van de woningcorporaties. De laatste paragraaf staat in het teken van de bredere invulling van de kerntaak.

Bij een breed takenpakket probeert een woningcorporatie zijn maatschappelijke opgave breed op te pakken. Dit betekent dat er veel ruimte is voor leefbaarheidsinitiatieven en wonen & zorg als belangrijk wordt geacht. Hoe breed het takenpakket van een woningcorporatie opgepakt moet worden is een vraag die heerst vanaf het moment dat de sector het verzelfstandigingsproces heeft doorgemaakt. De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties die op 16 april 2013 geïnstalleerd is, is tevens op zoek naar het antwoord op deze vraag. Ook hier wordt de verdere verzelfstandiging van de woningcorporatie als beginpunt genomen (TweedeKamer.nl, 2014). De Enquêtecommissie is hierbij op zoek naar de vraag aan welke nevenactiviteiten woningcorporaties deel zouden mogen nemen, waarbij nevenactiviteiten doelen op activiteiten die te omschrijven zijn als niet-DEAB en dus niet direct bijdragen aan de volkshuisvesting.

Voor de Bruteringswet van 1995 was het takenpakket van de woningcorporaties duidelijk gedefinieerd vanuit de overheid en was er weinig ruimte voor eigen invulling door corporaties. De Bruteringswet van 1995 wordt als de grote omslag gezien in de woningcorporatiesector. Met de intrede van de BBSH werd het onduidelijker wat de exacte opgave van de woningcorporatie was. Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) zegt hier het volgende over: *“Je hebt eerste de periode tot 1995 en dan is het ministerie van VROM. Die bepaalde eigenlijk alles. Wat je mocht bouwen en ook hoe het eruit moest zien. Dit ging tot aan de radiator, wat er aan de muur zat en de hoogte van de huur. Dus alle plannen die je als lokale corporatie had, moest je vooraf aanbieden aan ministerie van VROM. Die had er allerlei voorschriften bij en daar moest je aan voldoen en dan pas mocht je gaan bouwen. In 1995 kregen we de Bruteringswet en toen kwam dit helemaal niet meer voor. Alleen nog wat controle achteraf. Er ontstond veel vrijheid vanuit het BBSH.”*

6.1 De vrijheid gegeven vanuit het BBSH

Met de invoering van het BBSH hebben woningcorporaties de vrijheid gekregen hun eigen beleid vorm te geven. Zolang aan de zes prestatievelden werd voldaan, konden corporaties hun eigen visie ontwikkelen en de nodige activiteiten daarbij ontwikkelen. De corporaties hechten verschillend belang aan de prestatievelden. Zo worden aan de maatschappelijke opgaven in het BBSH door de ene corporatie meer belang gehecht dan de andere. Uiteindelijk heeft deze vrijheid geleid tot extreme excessen bij sommige Nederlandse corporaties. Bijvoorbeeld de aankoop van de SS Rotterdam om deze om te bouwen tot horeca- en congresruimte bleek geoorloofd (onder het prestatieveld *Bijdragen aan de leefbaarheid in wijken en buurten*).

Achteraf worden er nu mede in de Parlementaire Enquête grote vraagtekens gesteld bij deze zogenaamde nevenactiviteiten. Corporaties zouden door het BBSH hun kerntaak uit het oog verloren zijn en allerlei taken op zich genomen hebben die niet bij een woningcorporatie passen. Naar aanleiding van deze onduidelijkheid rijst de vraag of de overheid minder vrijheid in het BBSH had moeten geven en de corporaties meer had moeten sturen op de kerntaak.

“De herdefiniëring van hun opdracht door Enneüs Heerma (in het Besluit Beheer Sociale Huursector) betekende ook het begin van een nieuwe zoektocht naar de invulling ervan. Hoe kon de ‘primaire doelgroep’ passend gehuisvest worden, hoe konden corporaties zonder overheidssteun financieel gezond blijven, hoe konden huurders betrokken worden in het sociaal ondernemerschap en hoe breed mochten bestuurders hun taak opvatten?” (Beekers, 2012, p. 273).

De vrijheid die geboden wordt vanuit het BBSH is het begin van de verschillen ten aanzien van de invulling van de taakopvatting door de woningcorporaties. In het BBSH zijn de zes prestatievelden kaderstellend. Verdere invulling van de manier waarop de zes prestatievelden vorm worden gegeven, staat vrij voor de corporaties. Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft aan: *“Het BBSH geeft die zes taakvelden weer. Maar daar staat niet in aangegeven in welke volgorde het belangrijk is en hoe je je geld mag verdelen over die beleidsterreinen.”* Dit heeft geleid tot verschillende visies ten aanzien van het takenpakket van woningcorporaties. Gaaik Euwema (Nijestee) beschrijft dit als volgt: *“De verschillende corporaties hebben een verschillende visie. Je ziet tussen de corporaties verschillen in opvatting qua breedte van de maatschappelijke opgave. De basis is wel grotendeels hetzelfde natuurlijk, je wilt allemaal betaalbare woning verschaffen voor de doelgroep. De doelgroep zijn de mensen die wat minder te besteden hebben.”*

Box 4. De invoering van het BBSH

Lokale problematiek lokaal aanpakken

Ondanks dat het op sommige plaatsen fout is gegaan door de vrijheid die gegeven wordt vanuit het BBSH, zijn de geïnterviewden het erover eens dat deze vrijheid gunstig is en moet blijven. Het meest gehoorde argument is dat door de mogelijkheid van eigen invulling van het takenpakket, corporaties in staat zijn om keuzes te maken die lokaal het meest gewenst zijn. Bijvoorbeeld Kor Adema (Lefier) vindt dat de corporaties, door de gegeven vrijheid, goed in staat worden gesteld hun expertise te gebruiken om de lokale problematiek aan te pakken: *“[De vrijheid binnen het BBSH] is gunstig, dat zie je al binnen Lefier. In het hele grote gebied waarin Lefier actief is, zie je al verschillende keuzes. In krimpgebieden moeten we bijvoorbeeld extra slopen. Maar ook wordt er bijgebouwd waar nodig. Dat is de expertise die in de sector zit. Die moet de overheid daar ook laten. Bestuurders van corporaties hebben een hart voor de volkshuisvesting. Vanuit hun expertise kunnen ze zeggen wat er nodig is.”* Uit dit citaat blijkt dat de expertise die de woningcorporaties bezitten, een belangrijke toegevoegde waarde van de woningcorporaties is.

Met de professionals die een corporatie in dienst heeft, kunnen ze hun kennis lokaal inzetten om bij te dragen aan een betere leefomgeving.

Gaaike Euwema (Nijestee) wijst ook op de lokale keuzes van de inrichting van het takenpakket: *“Ik vind nogmaals dat iedereen een eigen opvatting moet kunnen hebben. De basis is voor 80% bij iedereen hetzelfde. Want iedereen beheert, bouwt en laat bouwen uiteindelijk. Maar dat er ruimte is voor verschillen, is goed voor de biodiversiteit. Die verschillen worden mede ingegeven door jouw bewoners, jouw burgers, jouw lokale situatie en jouw politieke partij. En wat andere partners daarvan vinden. Wat voor vragen ze jou ook stellen. Je hebt je eigen opvattingen en opvattingen vanuit je directe omgeving waarmee je werkt. Daar moet de ruimte zijn om daar een balans in te vinden.”*

Rol van de gemeente in lokale problematiek

Ook Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wijst ook op de gewenste vrijheid voor corporaties en op de rol die hier voor de gemeente is weggelegd: *“Ik vind de vrijheid gewenst, maar regionale afstemming lijkt me heel erg zinnig. De woningmarkt in Amsterdam is anders dan die in Delfzijl. Vanuit de prestatieafspraken wordt dit ook vaak niet goed geregeld. Hier in Groningen is het wel wat waard, maar op veel plekken stelt het niks voor. Daar zijn het gewoon lege documenten. Vaak is dit dan een verlanglijstje van de gemeente. De prestatieafspraken moeten gemaakt worden volgens BBSH en dit kan leiden tot lege documenten.”*

Ella Vogelaar geeft in haar openbaar verhoor aan dat ze vindt dat de prestatievelden in het BBSH algemeen geformuleerd zijn en dat deze prestatievelden wellicht wat preciezer geformuleerd moeten worden. Toch vindt ze dat door een te strak geformuleerd BBSH de ontwikkelingen in de praktijk te kort wordt gedaan. Net als Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wijst ze op de rol van de gemeente, omdat er lokale keuzes zijn en er dus een goede afstemming moet zijn tussen wat er door de gemeente en wat er door de corporaties gedaan moet worden. Ze voegt hieraan toe dat er een juiste balans tussen deze twee moet zijn. Auke de Vries (Patrimonium) geeft aan dat woningcorporaties en gemeente wederzijds afhankelijk zijn en dat samenwerking met de gemeente alleen om deze reden al noodzakelijk is om de omgeving op peil te houden: *“Zowel voor de corporaties, als voor de gemeente ligt hier een verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid moet niet ophouden bij de erfgrens. Juridisch is dit misschien wel het geval, maar je hebt openbare voorzieningen nodig om de woning bijvoorbeeld te kunnen ontsluiten.”*

Pieter Winsemius (oud-minister van VROM in de periode 1982-1986 en 2006-2007) gaat in zijn openbaar verhoor nog verder en vindt dat de gemeente de sturende rol voor activiteiten binnen de gemeente moet hebben. Daarbij vindt hij dat een gemeente een corporatie moet kunnen dwingen om de afspraken, die in de prestatieafspraken zijn vastgelegd, na te komen. Dit omdat het volgens hem dan ligt waar je het overzicht hebt, namelijk bij de gemeenten.

Kees van der Helm (Gemeente Groningen) wijst op de rol die de gemeente kan betekenen in het legitimatieproces van woningcorporaties. Gemeentes kunnen belangrijk zijn in het verwerven van extra legitimiteit voor de woningcorporaties. In Groningen lijken de corporaties zich hier volgens hem bewust van te zijn: *“Op het visieniveau wordt er geprobeerd samen [met alle corporaties] na te denken en geprobeerd samen een lijn uit te zetten. Wat ik heel interessant vind is dat ze dat ook graag met de gemeenteraad doen. Wij hebben het nu in de planning staan dat de corporatiedirecteuren in gesprek gaan met de raadscommissie Ruimte en Wonen, dus met de*

gemeenteraad. Dit gaat over thema's zoals hoe we ervoor staan en wat voor dilemma's er zijn. We hebben twee keer per jaar een dergelijke bijeenkomst. De ene corporatie vindt het belangrijker dan de ander. Maar daar zeggen ze ook, wij willen onze legitimatie weghalen bij ons huurders, maar ook bij het politieke bestuur van de stad. Dat je met zijn allen dezelfde kant op werkt."

Nieuw Lokaal Akkoord 2.0

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) haalt in zijn citaat de afspraken van de stad Groningen aan als voorbeeld van duidelijke afspraken tussen de gemeente en de lokale corporaties. Deze afspraken staan bekend onder de naam Nieuw Lokaal Akkoord 2.0 (NLA 2.0). Kees van der Helm (Gemeente Groningen) omschrijft het NLA 2.0 als: *"(...) prestatieafspraken met een brede invulling. Het zijn niet slechts prestatieafspraken maar er zit ook wat in over de visie van de stad en de gemeenschappelijke uitgangspunten. We hebben het niet zozeer gedefinieerd als prestatieafspraken, maar meer als een gemeenschappelijke visie hoe Groningen ervoor staat."* In het NLA 2.0 zijn afspraken gemaakt over woonruimteverdeling, participatie van burgers, leefbaarheid in wijken, aantal bij te bouwen woningen, energiebesparing in woningen, wijkbudgettering en versnelling van de bouwstroom (Nieuw Lokaal Akkoord 2.0, 2011).

Daarnaast zijn er met behulp van het NLA 2.0 wijkteams opgericht die elk verantwoordelijk zijn voor het opzetten van projecten in de wijk. Kees van der Helm (Gemeente Groningen) zegt hierover: *"Ik doe dit werk vanaf 2006/2007 en sinds die tijd hebben we ongeveer 1000 projectjes gehad, geïnitieerd door bewoners. De wijkteams faciliteren dit. Die beslissen. Daar zitten de gemeente, de woningcorporaties en de bewoners samen om tafel. Verder zit er een opbouwwerker, of misschien ook bijvoorbeeld iemand van de Vensterschool. Ze hebben als opdracht om te kijken in wijken wat bewoners belangrijk vinden en om initiatieven van bewoners op te halen. Die te beoordelen en daar middelen voor beschikbaar te stellen of niet. Waarbij het ook een opdracht was dat het moest gaan om initiatieven waarbij bewoners zelf de handen uit de mouwen moesten steken."*

De wijkteams krijgen elk een wijkbudget dat gefinancierd is door de gemeente en de corporaties gezamenlijk. Over de verdeling van het geld in de Groninger wijken geeft Kees van der Helm (Gemeente Groningen) aan: *"In grote lijnen kun je zeggen dat moeilijke wijken meer geld kregen dan minder moeilijke wijken en grote wijken meer geld kregen dan kleine wijken. In de laatste afspraken van 2011 waren er wijken die 900.000 euro beschikbaar hadden, wijken die 450.000 euro te besteden hadden en wijken die 225.000 euro beschikbaar hadden. Om daar zelf met bewoners ideeën op te formuleren en te realiseren. En dat gaat dan niet om het regulier onderhoud van openbare ruimte, ook niet over aanpassing van de woning, dat bleef gewoon bij de gemeente en corporaties. Maar dat ging over extra dingen die bovenop het normale programma zaten."* Door het initiatief van projecten bij de bewoners te houden, blijkt dat er veel betrokkenheid onder de bewoners is gecreëerd. Kees van der Helm (Gemeente Groningen) geeft aan dat een dergelijke werkwijze als in het NLA 2.0 erg positief onder de bewoners werd ontvangen: *"Zoals ik zei zijn daar heel veel projectjes uit voortgekomen. Er is daar heel veel betrokkenheid van bewoners mee georganiseerd. Dat waren natuurlijk ook hele korte lijnen. Het kon snel en gemakkelijk. Geen ingewikkelde procedures en besluiten van de gemeenteraad, et cetera. Mensen konden erg snel met hun idee aan de slag. De bureaucratie werd zo laag mogelijk gehouden. (...) Dat gaat niet alleen over leefbaarheid, maar ook over betrokkenheid van de bewoners. Het geven van ruimte voor initiatieven heeft ook met legitimatie te maken. Dat is ook waardoor bewoners het idee hebben dat*

de corporatie iets doet wat zij belangrijk vinden. Dat is een belangrijk aspect van legitimiteit denk ik.”

Het BBSH biedt de corporaties de mogelijkheid om lokale problemen aan te pakken via een eigen invulling, met behulp van de eigen expertise. Er wordt hierbij gewezen op de rol van de gemeente in dit proces. Er wordt hen ook een belangrijke rol toegedicht in het oplossen van de problematiek. Ella Vogelaar en Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geven aan dat lokale afstemming tussen de gemeente en corporaties zeer wenselijk is om duidelijk te hebben welke instantie voor welke opgaven verantwoordelijk is. Het NLA 2.0 is volgens Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) een goed voorbeeld van duidelijke afspraken tussen gemeente en corporaties om de lokale problematiek efficiënt te kunnen aanpakken. De taakverdeling tussen de gemeente en de corporaties is duidelijk geformuleerd en er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk gedragen visie op de stad waar de verschillende instanties gezamenlijk actief zijn. De bewoners worden veel meegenomen in ideeën over hun wijk of buurt, wat veel betrokkenheid creëert onder de bewoners zelf. Er wordt ruimte geboden om eigen initiatieven van bewoners te ondersteunen met zowel financiële middelen als personeel.

6.2 De kerntaak van de woningcorporaties

Ondanks dat woningcorporaties zich veel inzetten om lokale problematiek aan te pakken, is dit niet de belangrijkste taak waarvoor woningcorporaties opgericht zijn. Woningcorporaties zijn opgericht om betaalbare woning te verschaffen voor de lagere inkomens. Deze kerntaak is ook opgenomen in het BBSH onder het prestatieveld *Passend huisvesten van de doelgroep*. Vaak zijn de activiteiten en keuzes die door woningcorporaties gemaakt worden, terug te leiden naar de kerntaak. Kor Adema (Lefier) geeft aan dat hieruit veel legitimiteit verworven wordt door de woningcorporaties: *“De corporatie haalt nog steeds veel legitimiteit vanuit de overheid. Via de Woningwet uit 1901. Daar valt of staat de hele sector bij. Huisvesting creëren voor mensen die dat zelf niet kunnen. Dat is de kapstok waar alles aan hangt. Daaruit vloeit het takenpakket voort.”*

Betaalbaarheid steeds belangrijker

Door de gevolgen van de economische crisis wordt volgens de geïnterviewden de betaalbaarheid van de woning steeds belangrijker beschouwd binnen de corporatiesector. In Groningen staat dit thema hoog op de agenda voor de opstelling van de afspraken die het NLA 2.0 moeten opvolgen. Kees van der Helm (Gemeente Groningen) geeft aan: *“De betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen in Groningen is gewoon een probleem aan het worden. Dus waar we vroeger inderdaad zeiden we investeren in kwaliteit, moeten we nu ook nadenken over investeren in het betaalbaar houden van de huren en in de kwantiteit van het aantal sociale huurwoningen. Er zijn meer mensen bijgekomen die tot de doelgroep behoren. De werkloosheid is groter, er zijn dus meer mensen met een lager inkomen door de crisis. En er zijn minder woningen gekomen, omdat de corporaties door Blok gedwongen worden sociale huurwoningen te verkopen. Bovendien gaan de huren versneld omhoog door het beleid van Blok. Versnelde huurharmonisatie en dat soort dingen. Huur omhoog en verhoogde vraag dat stelt ons voor een nieuw punt.”*

De betaalbaarheid van wonen is volgens Sylvo Gaastra (Woonbond) ook voor huurders de belangrijkste taak die zij verwachten van een woningcorporatie: *“Wat ik veel van huurders hoor is de woning op orde, voor een niet al te hoge prijs. (...) Waar ik ook kom, betaalbaarheid staat op nummer 1 in deze tijd. Het kabinet bezuinigt op de huurtoeslag, dat heeft tot gevolg dat de*

prijs/kwaliteit enorm onder druk staat.” Volgens de geïnterviewde personen zijn woningcorporaties zich hiervan bewust en proberen hier veel van hun legitimiteit uit te verwerven. Kor Adema (Lefier) vat het kort samen: “Wat is legitiem? Dat is nog steeds de Woningwet 1901.” Een citaat van Bieleman et al. (2010) verduidelijkt de uitspraak van Kor Adema (Lefier): “(...) in de Woningwet [wordt] de maatschappelijke taak van woningcorporaties omschreven. Zo is bepaald dat woningcorporaties bij voorrang personen huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Hierbij dienen woningcorporaties bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs zoveel mogelijk voorrang te geven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen” (Bieleman et al., 2010, p. 10).

Energiekosten als belangrijke invulling van de kerntaak

Onder de geïnterviewde is een veel gehoorde aanpak om te sturen op woonlasten het verlagen van de energiekosten van de woning. Kees van der Helm (Gemeente Groningen) geeft een verklaring waarom er veel gekozen wordt voor deze aanpak: *“We moeten gewoon zorgen dat de armste mensen in de goedkoopste woningen terecht komen. Wat ga je dan met het toewijzingsbeleid doen? We zijn er niet voor om alleen de armste mensen in de goedkoopste woningen te krijgen, omdat dit leidt tot gettovorming. We vinden het belangrijk gemengde wijken te houden. Daarmee houd je leefbaarheid in stand. Een andere optie is het kunstmatig laag houden van de huren. Dat betekent dat we investeren in het niet verhogen van huren. Dat zou ons geld kosten, maar dat moeten we er dan voor over hebben. Dat is ook niet goed. Dus waar we uitkomen is duurzaamheid. Energiekosten omlaag en daarmee de betaalbaarheid van woningen in stand houden. Dan slaan we twee vliegen in één klap.”*

Gaaike Euwema (Nijestee) geeft aan dat Nijestee probeert energiekosten omlaag te brengen door samenwerkingen aan te gaan met kleinere energiebedrijven: *“Wij werken bijvoorbeeld met kleinere energiebedrijven samen. Zoals met Grunninger Power als het gaat om zonnepanelen. Wij werken ook met Woonenergie, dat is ontstaan als inkoopclub van energie voor woningcorporaties. (...) Als je kijkt naar de woonlasten, wordt energie een steeds groter aandeel. Het gaat ons om betaalbaar wonen. Dus dan zit je ook al heel dicht tegen de energie aan. Dus als wij wat kunnen betekenen in het goedkoper leveren van energie voor onze bewoners, vinden wij daar nog steeds met onze kerntaak bezig zijn.”*

Toch plaatst Sylvio Gaastra (Woonbond) een kritische noot bij het sturen van woonlasten via de energiekosten. Volgens hem is het niet terecht dat corporaties zo sterk inzetten op deze aanpak: *“Corporaties kiezen er nu voor dat als ze investeren in woningen, ze deze energiezuiniger maken. Dit zou moeten leiden tot een woning met een hogere waarde en een huurder met lagere energielasten. (...) De vraag is wel of die investering, die uiteindelijk goed is voor de corporatie, ook het effect zal hebben dat die woonlasten voldoende in de hand kunnen worden gehouden. (...) Ik ben nu bijvoorbeeld bij Lefier met een project bezig met zonnepanelen. En dan kost het al moeite om een business case te maken waarin de huurder er 10 euro per maand op vooruit gaat. In theorie valt er inderdaad op energie een hoop winst te behalen, maar in de praktijk valt dat toch tegen.”*

6.3 De bredere invulling van de kerntaak

In het BBSH is de kerntaak van woningcorporaties opgenomen onder het prestatieveld *Passend huisvesten van de doelgroep*. Over deze kerntaak lijkt binnen de woningcorporatiesector weinig discussie te bestaan. Woningcorporaties moeten betaalbare huisvesting leveren aan de groep die daar zelf niet in kan voorzien. De discussies binnen de sector die richten zich met name op hoe breed het takenpakket van de woningcorporatie moet zijn. Welke taken kun je verwachten van een woningcorporatie, maar welke ook niet? Zoals eerder bleek, bestaan er onder corporaties verschillende visies ten aanzien het takenpakket. De ene corporatie trekt het takenpakket breder dan de andere. Met name in de invulling van het prestatieveld *Bijdragen aan de leefbaarheid in buurten en wijken* is er veel ruimte voor eigen invulling. Dit prestatieveld is erg algemeen geformuleerd en daardoor vallen veel activiteiten onder te brengen onder dit veld.

In de Parlementaire Enquête wordt de brede aanpak aangeduid met nevenactiviteiten die corporaties naast de kerntaak ondernemen. Dit kunnen verschillende activiteiten zijn, maar zijn vaak investeringen in maatschappelijk vastgoed en onder te brengen onder één van de in het BBSH gegeven prestatievelden. Voorbeelden van dergelijke nevenactiviteiten zijn weergegeven in een brief van Eberhard van der Laan aan de Tweede Kamer, welke terug te vinden is in Bijlage 5. Deze brief is exemplarisch voor de creativiteit onder corporaties om invulling te geven aan hun takenpakket. In de brief wordt een opsomming gemaakt van aanvragen voor nevenactiviteiten met daarbij aangegeven of een dergelijke activiteit toegestaan is door het ministerie. Ella Vogelaar geeft in haar openbaar verhoor het criterium aan waaraan een nevenactiviteit moet voldoen om toegestaan te worden: het participeren in een nevenactiviteit moet proportioneel zijn in relatie tot de kernactiviteit van de corporatiesector. De hoogte van de investering in de activiteit moet dus proportioneel bijdragen aan het verbeteren van goedkope huisvesting aan de lagere inkomens.

Tevens wijst Eberhard van der Laan in deze brief, op basis van de gegeven voorbeelden, op het feit dat de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed is uitgebreid in de loop van de tijd. Als verklaring hiervoor geeft hij het groeiend besef dat er ontstaan is de laatste jaren dat er voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen van belang zijn. En dat daarbij de koppeling met het eigen woningbezit van de corporatie steeds verder is losgelaten (van der Laan, 2009). Volgens hem heeft dit geleid tot het steeds breder wordende takenpakket van corporaties.

De unieke positie van een woningcorporatie

Ondanks de inhoud van zijn brief aan de Tweede Kamer, geeft Eberhard van der Laan in zijn openbaar verhoor aan dat hij van mening is dat investeren in maatschappelijk vastgoed door corporaties positief is. Hierbij is hij wel van mening dat corporaties zich slechts met het beheren en verhuren van het maatschappelijk vastgoed bezig moeten houden. De activiteit die ontplooid wordt binnen het maatschappelijk vastgoed moet overgelaten worden aan een andere partij. Hij vindt dat door deze investeringen een corporatie belangrijke ingrepen kan doen in minder goede wijken, waar deze wijk veel profijt van kan hebben. Als voorbeeld geeft hij een corporatie die de 'beste school in de slechtste wijk' wil bouwen. Volgens hem kan deze school voor die wijk het verschil betekenen tussen integratie en segregatie.

Tevens wijst Pieter Winsemius in zijn openbaar verhoor op de unieke positie die woningcorporaties hebben en kunnen bekleden. Hij geeft aan het een 'grove fout' te vinden

wanneer corporaties hun brede maatschappelijke taak niet oppakken. Dit om de reden dat volgens hem een corporatie één van de weinige spelers is in de buurten, die in staat is om middelen van opvang te creëren die legitiem zijn. Hij wijst op het feit dat huismeesters van corporaties als eerste door kunnen hebben wanneer het ergens fout gaat en de corporatie hier dus op kan anticiperen. Wanneer corporaties deze taak niet op zich zouden nemen, zouden deze kansen gemist worden. Hier voegt hij aan toe dat er wel op moeten worden gelet dat de corporatie niet te ver doorslaat in deze opdracht. Ook Gaaïke Euwema (Nijestee) geeft aan dat er kansen gemist worden met een smalle taakopvatting: *“(...) ik vind juist dat het andersom is. Dat een beperkte opvatting van een corporatie heel slecht is voor de legitimering van corporaties. Als je alleen maar zegt dat je het beheer doet, dan kun je naar welke huisjesmelker dan ook gaan. Die kan dat ook. En waarschijnlijk goedkoper. Ik denk juist dat je als maatschappelijke onderneming iets extra's moet bieden. Niet extra in de zin van luxe, maar extra in de zin van dat je met je vastgoed en de voor jou beschikbare middelen een maatschappelijk doel dienen. Dat breder is dan alleen maar het beheer van een paar enkele woningen. Corporaties met een smalle opvatting laten kansen liggen vind ik. Waar huur je liever een woning? Bij een organisatie die zegt, we staan ergens voor. Of een organisatie die zegt dat hij slechts woningen beheert?”*

De maatschappelijke opgave

Het verschil qua invulling van het takenpakket is ook waar te nemen onder de verschillende corporaties die actief zijn in Groningen. Woningcorporaties als Nijestee en Lefier lijken hier bijvoorbeeld verder in te gaan dan een woningcorporatie als Patrimonium, aldus Gaaïke Euwema (Nijestee): *“Wat ons met name onderscheid van een Patrimonium en De Huismeesters, en op onderdelen ook wel van Lefier, is dat wij ons vastgoed zien als een middel. En niet als een doel. Als middel om je doel mee te bereiken. Goede betaalbare woningen, met een prettige woonomgeving is voor ons een middel om mensen te verheffen nog altijd. Het oude ideaal zit er nog altijd in. Om mensen te empoweren. Goede betaalbare woningen met een prettige woonomgeving zien wij als middel om onze maatschappelijke taak te vervullen. In de zin van: goed wonen is de basis om je als mens te kunnen ontwikkelen. Maslov geldt nog steeds natuurlijk.”* Ook geeft Gaaïke Euwema (Nijestee) aan waar de discussie hierin ontstaat: *“Niet alle andere corporaties zien het op deze manier. Die vinden dat wij te ver doorslaan daarin. Zij richten zich slechts op goede betaalbare huisvesting. Punt.”*

Maatschappelijke ingrepen zijn vaak moeilijk te meten. Gezien het feit het legitimatieproces afhankelijk is van percepties, kan het van belang zijn de resultaten van dergelijke ingrepen inzichtelijk te maken. In de commerciële sector wordt een bedrijf beoordeeld op basis van winstcijfers. Dit zijn harde cijfers die aangeven wat het resultaat van het bedrijf aan het eind van het jaar is. Bij maatschappelijke organisaties ligt dit complexer. Harde cijfers waarmee een woningcorporatie aan de huurders kan laten zien dat een maatschappelijke ingreep resultaat heeft gehad, zijn minder goed beschikbaar. Ook Gaaïke Euwema (Nijestee) wijst hierop en geeft aan dat door de vele discussies binnen de sector, Nijestee zich meer gedwongen voelt resultaten te laten zien: *“Wij zijn een corporatie die gelooft in wat we doen. En dat hoeft niet allemaal te kunnen meten. Weten is meer dan meten. Maatschappelijke opgaven zijn opvattingen, als je dat wilt meten, meet je vaak de verkeerde dingen. Geluk is niet goed te meten. (...) Ons geloof is sterk genoeg om te weten of wij de goede dingen doen. Dat hoeven we niet allemaal in cijfers te hebben. Toch moet ik zeggen dat wij de laatste tijd veel meer aan het meten zijn en proberen dingen inzichtelijk te maken. Omdat je dat bijvoorbeeld ook ziet met de Parlementaire Enquête nu. Je moet je legitimiteit toch wel wat kunnen aantonen.”*

Huurders terughoudender richting de maatschappelijke opgave

Ondanks dat bepaalde corporaties zich sterk inzetten voor hun maatschappelijke taken en er getracht wordt dit inzichtelijk te maken voor hun achterban, lijkt er onder hun achterban minder belang gehecht te worden aan de brede taakopvatting. Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft aan: *“Ik denk dat heel weinig huurders van de corporaties zich bewust zijn van de maatschappelijke doelstelling. De meeste mensen die ik spreek die huren van een corporatie, hebben het toch vaak over de prijs van het wonen. En pas veel later de brede maatschappelijke doelstelling.”*

Ronald Paping wijst in zijn openbaar verhoor op de financiële kant van de maatschappelijke opgaven. Hij geeft aan dat de huurders er soms verbaasd over zijn dat het huurdersgeld gebruikt wordt voor een conciërge, voor het buurtwelzijnswerk of voor leer-werktrajecten. Toch geeft hij aan dat hij ook voorbeelden kent waar corporaties maatschappelijke activiteiten ondernemen die feitelijk buiten hun kernactiviteit vallen, maar toch zeer positief zijn. Hierbij wijst hij op een zwembad in Drents dorp dat opengehouden werd door vrijwilligers, welke de woningcorporatie faciliteerde.

Ronald Paping geeft in zijn openbaar verhoor aan dat huurders niet per definitie tegen maatschappelijke opgaven zijn, zolang dit maar niet betaald wordt met het geld van huurders. Corporaties moeten voorzichtig zijn met het dragen van de financiële verantwoordelijkheid in dergelijke projecten. Toch vindt hij het belangrijker dat corporaties zich in eerste instantie richten op de kerntaak en pas later op de maatschappelijke opgaven.

Invloed van de landelijke politiek op het takenpakket

Een ander deel van de verklaring waarom corporaties verschillende opvattingen hebben over het takenpakket is te vinden in het wisselende kabinetsbeleid. Hierbij wordt ingezoomd op het verschil tussen het beleid van Minister Vogelaar en Minister Blok.

In 2007 werd door de Minister van Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, de krachtwijkenaanpak opgericht. Deze aanpak richtte zich op 40 wijken in Nederland waar de kwaliteit van de leefomgeving achterbleef ten opzichte van andere wijken in de stad, veroorzaakt door een cumulatie van problemen (Vogelaar, 2007). In deze wijken werd een integrale en systematische aanpak gevraagd met preventieve, curatieve en repressieve maatregelen (Vogelaar, 2007). Van woningcorporaties moesten zich breed in te zetten voor de maatschappelijke problemen binnen de wijken. Het resultaat van deze aanpak moest zijn dat deze wijken in 8 tot 10 jaar weer vitale, woon-, werk-, leer- en leefomgevingen waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving (Vogelaar, 2007). Door het beleid van oud-minister Vogelaar werden corporaties op hun brede maatschappelijke taak gewezen. Corporaties moesten veel investeren in maatschappelijk vastgoed en sterk bijdragen aan de leefbaarheid.

In 2014 is het Novelle van Blok afgesproken tussen het kabinet en Aedes. Hierin worden corporaties opgedragen zich weer primair te richten op hun kerntaak: “het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan verbonden maatschappelijk vastgoed” (Platform 31, 2014b, p. 7). Het Novelle kwam als reactie op de incidenten die er ontstonden binnen de sector. Daarnaast werd er druk uitgeoefend vanuit Europa op het corporatiestelsel, omdat volgens hen de huidige vorm een belemmering voor de marktwerking is. In Het Novelle werd afgesproken dat woningcorporaties zich moeten richten op Diensten van Algemeen

Economisch Belang (DAEB). Dit zijn de kerntaken waarvoor via geborgde leningen staatssteun gegeven wordt (Platform 31, 2014b). De niet-DEAB activiteiten zoals de geliberaliseerde en een deel van de te liberaliseren huurwoningen, winkels en bedrijfspanden die moeten binnen een redelijke termijn marktconform worden geherfinancierd (Platform 31, 2014b). Niet-DEAB activiteiten zijn alleen nog toegestaan als zij bijdragen aan de uitvoering van de kerntaak (Platform 31, 2014b). In de periode van 2007 tot en met 2014 is het kabinetsbeleid een volledig omgekeerde richting uit gegaan. In 2007 moesten de corporaties zich onder Minister Vogelaar richten op een brede maatschappelijke opgave. Nu moeten de corporaties onder Minister Blok zich zo veel mogelijk richten op de kerntaak.

Het kabinet Rutte II heeft om de overheidstekorten terug te dringen de verhuurdersheffing opgericht. Bij verhuurders van meer dan 10 woningen wordt deze heffing geheven. De hoogte van de heffing wordt berekend over de WOZ-waarde van de woning (Rijksoverheid.nl, 2014c). Dit loopt jaarlijks op tot 1.7 miljard in 2017, waar 85% van dit bedrag geheven wordt bij woningcorporaties (Aedes.nl, 2013). Volgens de geïnterviewden wordt binnen de gehele woningcorporatiesector deze heffing gevoeld. Auke de Vries (Patrimonium) geeft aan dat het ook voor Patrimonium merkbare gevolgen heeft: *“Ik merk toch wel dat de invloed van de verhuurdersheffing ook ons raakt. We kunnen nu bijvoorbeeld minder doen aan onderhoud. We hebben de laatste jaren ongeveer 20% moeten bezuinigen op het onderhoud, om onze winst-verlies rekening aan het eind van het jaar positief te kunnen afsluiten. We houden onze uitgaven goed in de gaten.”*

Door het beleid van minister Blok en de verhuurdersheffing worden corporaties steeds meer gedwongen hun takkenpakket minder breed op te pakken. Ten eerste doordat het onder het beleid van minister Blok niet mogelijk meer is. Ten tweede omdat er door de verhuurdersheffing geen financiële middelen meer voor zijn. Er sprake van nivellering onder corporaties ten aanzien van de omvang hun takenpakket. Kor Adema (Lefier) geeft als voorbeeld het empoweren van huurders: *“Waar ik van overtuigd ben is dat er wordt gestopt met het empoweren vanuit de emancipatiemachine. Daar ben ik van overtuigd. Daar is geen geld meer voor. En dan moet je je ook afvragen is het empoweren of ontwikkelen van mensen een primaire taak van je als corporatie? Nee, niets! Dan heb je het weer over de discussie ben je een beheercorporatie, ja of nee? Patrimonium bijvoorbeeld heeft zich daar nooit mee bezig gehouden. In hun visie viel dat niet. Wij als Lefier gingen hier altijd heel ver in, maar zijn hier nu al mee gestopt.”*

Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft aan dat achteraf gezien corporaties met een smallere opvatting goede keuzes gemaakt hebben: *“Nu komt [er met de grote vrijheid vanuit het BBSH] met de heffing plus een ander kabinet een beetje grote breuk in. En krijg je in de periode vanaf nu, een soort heroriëntatie op je taken. Je ziet een aantal corporaties, zoals bijvoorbeeld Patrimonium, die erg traditioneel waren. Traditioneel waren op alle vlakken, dus financieel, maar ook in taakopvatting. In de zin van: ‘We willen alleen maar woningen bouwen en zo weinig mogelijk schulden hebben.’ Dat heet dan nu wel een beheercorporatie. Als je terugkijkt, hebben ze eigenlijk hele goede keuzes gemaakt. Terwijl andere corporaties die zich progressief noemen. Die hun maatschappelijke taak heel breed oppakken. Die zeggen: ‘Wij zijn een soort van emancipatiecorporatie. De huurders willen wij emanciperen.’ Dat zijn corporaties die op dit moment wel bij zichzelf te rade moeten gaan van: ‘Wat gaan wij nou doen?’”. Auke de Vries (Patrimonium) sluit zich hierbij aan: *“De toekomst zit in het verleden. In 1901 is men met de Woningwet begonnen om mensen een beter welzijn en een betere huisvesting te geven. (...) Er**

waren veel problemen zoals ziektes, sloppenwijken en hygiëneproblemen. Corporaties moeten weer terug naar waar ze ooit voor zijn opgericht. Het voorzien in huisvesting van de lagere inkomens. Daarnaast moeten corporaties goed beseffen dat ze werken met geld dat afkomstig is van de huurders. Ze moeten altijd opletten dat dit geld goed besteed wordt. Wij hebben ons dit altijd beseft. Men noemde ons ouderwets, maar ik ben van mening dat daar onze kracht ligt.”

Wisselende politiek als vervelend ervaren

Onder de geïnterviewden wordt het wisselende overheidsbeleid als zeer vervelend ervaren blijkt uit een citaat van Gaaike Euwema (Nijestee): *“Wij werken met hele lange tijdshorizonten. En wat we niet kunnen gebruiken, is dat bij elke andere regering de opvatting weer verandert. En wat wel en wat niet mag. Bijvoorbeeld het verschil tussen Vogelaar en Blok. Daar kan ik heel chagrijnig en boos van worden.”* Ook Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) wijst hierop: *“Het BBSH kun je omschrijven als lange termijn beleid. Het laatste BBSH wordt wel gewijzigd, maar 90% van de tekst dateert uit 1995. Dus dat is erg lange termijn beleid. Wel zijn er programma’s en meerjarenprogramma’s, bijvoorbeeld deVogelaarbeweging met activiteiten rondom achterstandswijken. Dat is dan beleid voor ongeveer vier jaar. Dat is echt kabinetsbeleid. (...). De corporatie, kijkt over een veel langere periode. Je bouwt een woning voor minimaal 15 jaar.”*

Voor corporaties heeft dit geleid tot moeilijke situaties. Kees van der Helm (Gemeente Groningen) gebruikt een voorbeeld van woningcorporatie De Huismeesters als voorbeeld: *“Woningcorporatie De Huismeesters in Groningen bouwt mee aan een sociaal culturele accommodatie, daar zijn ze toe aangezet door het ministerie en Vogelaar. Maar die krijgen nu van hetzelfde ministerie de vraag wat ze daar in hemelsnaam aan het doen zijn. Met de vraag of het corporatiegeld daar wel heen moet. Er heeft op dat gebied dus een enorme omslag plaatsgevonden.”*

Hoofdstuk 7. Conclusie

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal. Als eerste zullen de volgende deelvragen die in het literatuuronderzoek beantwoord zijn kort behandeld worden:

1. *Wat is legitimiteit?*
2. *Waarom is legitimiteit belangrijk voor organisaties?*
3. *Hoe wordt legitimiteit beïnvloed?*
4. *Wat is de relatie tussen het takenpakket en de legitimiteit van woningcorporaties?*

Vervolgens zullen de deelvragen uit het empirische deel beantwoord worden:

5. *Is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit van woningcorporaties indirect?*
6. *Geeft een breder takenpakket van de woningcorporaties meer legitimiteit voor woningcorporaties?*

De paragraaf wordt afgesloten met de beantwoording van de hoofdvraag: *Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit van woningcorporaties?* In paragraaf 7.1 staat de discussie centraal. Paragraaf 7.2 staat in het teken van aanbevelingen ten aanzien van een nieuwe inrichting van de woningcorporatiesector.

Legitimiteit

Suchman (1995) definieert legitimiteit als een gegeneraliseerde perceptie of aanname dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities. Legitimiteit is essentieel voor het voortbestaan van de organisatie en is een voorwaarde voor de continue toegang tot bronnen en de onafgebroken steun door de organisatie haar achterban (Palazzo en Scherer, 2006). Volgens de RMO (2009) verschaft legitimiteit organisaties hun *license to operate*, vrij vertaald hun bestaansrecht. Legitimiteit wordt sterk gebaseerd op basis van percepties richting het functioneren van de organisatie (Boutilier & Thomason, 2011). Beïnvloeding van legitimiteit wordt vormgegeven via voice, checks and balances en exit (RMO, 2009; 2010). Hoe sterker deze mechanismen verwerkt zijn in het functioneren van de organisatie, hoe meer legitimiteit dit voor de organisatie oplevert.

De relatie tussen het takenpakket van woningcorporaties en legitimiteit

Op basis van de bestudeerde literatuur in hoofdstuk 3 is een model opgesteld die is weergegeven in Figuur 5. In dit model lijkt de relatie tussen het takenpakket van woningcorporaties en legitimiteit indirect te zijn. Legitimiteitverwerving lijkt, via voice en checks and balances, plaats te vinden op het corporatieniveau en op het activiteitenniveau. Het WSW en CFV verzorgen het toezicht op corporatieniveau. De huurders participeren en houden toezicht op het activiteitenniveau. Directe beoordeling op het takenpakket lijkt er niet plaats te vinden. Dit doet vermoeden dat de corporaties binnen de kaders van het BBSH vrij zijn om hun takenpakket vorm te geven.

Door extra informatie verkregen uit de interviews kwam echter naar voren dat relatie tussen het takenpakket en legitimiteit veel directer was dan aanvankelijk was aangenomen. Uit het interview met Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) blijkt dat voice en checks and balances in het takenpakket wettelijk zijn vastgelegd via de Overlegwet (WOHV) en het prestatieveld *Betrekken van bewoners bij beleid en beheer*, gegeven in het BBSH. Deze wetten geven de huurders de wettelijke basis voor het recht op informatie, advies en overleg van de corporaties. De aanwezigheid van voice en checks and balances op het takenpakketniveau betekent dat er

met het takenpakket legitimiteit verworven wordt via de huurders. Er bestaat op deze manier een directe relatie tussen het takenpakket en legitimiteit. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 18. Opvallend is dat legitimiteit op het takenpakketniveau slechts verworven wordt bij de huurders. Via de overige instanties en organisaties die actief zijn in de woningcorporatiesector vindt legitimering alleen plaats op corporatie- of activiteitsniveau.

Omvang van het takenpakket

Het BBSH geeft de woningcorporaties de vrijheid om hun eigen takenpakket op te stellen. De prestatievelden zijn algemeen geformuleerd, waardoor er veel ruimte is voor eigen invulling door de corporaties. Uit de interviews blijkt dat deze vrijheid als gunstig wordt ervaren, omdat corporaties in staat zijn om keuzes te maken die lokaal het meest gewenst zijn.

De kerntaak van de woningcorporaties is het verschaffen van betaalbare huisvesting aan de lagere inkomens. Volgens de geïnterviewden zijn de corporaties zich hiervan bewust en wordt hier sterk op ingezet. Met name via het verlagen van de energiekosten proberen de geïnterviewde corporaties de woonkosten omlaag te brengen.

Woningcorporaties die zich voornamelijk richten op betaalbare huisvesting worden omschreven als woningcorporaties met een smal takenpakket. Er bestaan ook corporaties, die naast de kerntaak, extra maatschappelijke activiteiten ondernemen. Dit zijn in dit onderzoek de corporaties met een brede kerntaak. Uit de interviews blijkt dat door personen die zelf werkzaam zijn in de sector, maatschappelijke taken als belangrijk worden geacht. De geïnterviewde personen geven aan dat woningcorporaties door hun unieke positie binnen de maatschappij bepaalde maatschappelijke taken op zich kunnen nemen die niet door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden. Het niet oppakken van deze maatschappelijke opgaven wordt gezien als een gemiste kans.

Echter blijkt uit het interview met Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) dat huurders de maatschappelijke opdracht van de woningcorporaties veel minder belangrijk lijken te vinden. Hij geeft aan dat huurders vaak niet op de hoogte zijn van de maatschappelijke opgaven van de woningcorporaties. Uit het openbaar verhoor van Ronald Paping (Nederlandse Woonbond) blijkt ook dat huurders het er niet mee eens zijn dat maatschappelijke taken betaald worden met het geld van huurders. Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) geeft in zijn interview aan dat betaalbaarheid van de woning door de huurders de hoogste prioriteit heeft en pas veel later de maatschappelijke opgave.

De invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit

Op basis van de resultaten uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit gering is. In de eerste plaats komt dit voort uit het feit dat volgens de literatuur legitimiteit in sterke mate verworven wordt op basis van voice en checks and balances. De omvang van het takenpakket lijkt weinig invloed te hebben op de aanwezigheid van deze mechanismen binnen een woningcorporatie. Uit de interviews blijkt dat zowel corporaties met een smal takenpakket, als met een breed takenpakket, inspraak en het betrekken van huurders bij beleid belangrijk vinden. De omvang van het takenpakket lijkt in het legitimatieproces van ondergeschikt belang aan de aanwezigheid van de mechanismen. Dat wil zeggen dat een corporatie met een smal takenpakket, maar een sterke aanwezigheid van

deze mechanismen, een hogere mate van legitimiteit kan verwachten dan een corporatie met een breed takenpakket en een zwakke aanwezigheid van de mechanismen. En vice versa.

In de tweede plaats blijkt uit de interviews dat de huurders slecht op de hoogte zijn van de maatschappelijke opgaven van de woningcorporaties. Daardoor kan verwacht worden dat zij het verschil tussen een corporatie met een smal of met een breed takenpakket minder snel waarnemen. Op het moment dat huurders dit verschil niet herkennen, valt aan te nemen dat dit ook niet meegenomen wordt in het legitimatieproces. Uit het empirische deel van dit onderzoek kwam naar voren dat huurders verwachten dat het huurdersgeld gebruikt wordt om de huren laag te houden en kwalitatief goede woningen te verzorgen. Dat huurders het verschil tussen een smalle of brede taakopvatting van de corporatie niet snel zullen herkennen kan nog eens versterkt worden doordat alle corporaties dezelfde kerntaak hanteren. Volgens de geïnterviewde personen zien zowel corporaties met een smal takenpakket als met een breed takenpakket, het verschaffen van goedkope huisvesting aan de lagere inkomens als hun belangrijkste opgave.

Doorgaand op het feit dat huurders verwachten dat het huurdersgeld gebruikt wordt om de huren laag te houden, zou gesteld kunnen worden dat (ondanks dat de omvang van het takenpakket op legitimiteit gering blijkt te zijn) een te breed takenpakket leidt tot een afname van legitimiteit. Dit proces is al waargenomen na de excessen die zich voor hebben gedaan in de sector. Suchman (1995) onderschrijft dit door in zijn definitie van legitimiteit te stellen 'dat de handelingen van een entiteit wenselijk, juist en passend zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities.' Op het moment dat een corporatie veel huurdersgeld uittrekt voor grote maatschappelijke opgaven, dan worden volgens de geïnterviewden de handelingen van de corporatie niet langer als wenselijk, juist en passend geacht, binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, geloven en definities. Deze normen, waarden, geloven en definities aangeven dat de betaalbaarheid van de woning de hoogste prioriteit heeft. Huurders verwachten dat het geld hierin geïnvesteerd wordt. En niet de brede maatschappelijke opgave.

7.1 Discussie

Er moet rekening gehouden worden met het feit dat de conclusies in dit onderzoek gebaseerd zijn op personen die allen werkzaam zijn in de woningcorporatiesector. De antwoorden die gegeven zijn, worden om deze reden gegeven door een persoon in functie. De kans bestaat dat de gegeven antwoorden niet overeenkomen met de persoonlijke opvatting van de geïnterviewde persoon, maar dat het antwoorden zijn die vanuit de organisatie als sociaal wenselijk worden geacht. Wel kan het een indicatie geven hoe er op dit moment vanuit de corporatiesector gedacht wordt over de sector en wat volgens hen de taken moeten zijn van een woningcorporatie.

Het is moeilijk de representativiteit van het onderzoek vast te stellen. De data zijn gebaseerd op relatief weinig interviews. Voor de stem van de huurders bijvoorbeeld, wordt de Nederlandse Woonbond gebruikt. Alleen zijn huurders geen uniforme groep en daardoor kan aangenomen worden dat er onder de huurders verschillende opvattingen zijn over wat legitiem wordt geacht voor een woningcorporatie. De Nederlandse Woonbond vertegenwoordigt 1.5 miljoen huurders

en woningzoekenden waardoor het wel een indicatie kan geven wat huurders als legitiem achten.

Ook zijn de geïnterviewde personen allen werkzaam in de regio Groningen. De relatie tussen de corporaties onderling en de gemeente Groningen is goed. Echter zijn er ook plaatsen in Nederland waar de relaties tussen de corporaties onderling of de relatie tussen de corporatie en de gemeente niet te vergelijken is met deze situatie. Dit kan tot gevolg hebben dat hetzelfde onderzoek in die desbetreffende plaatsen andere resultaten opleveren. In de interviews werd bijvoorbeeld waargenomen dat niet alle respondenten kritisch durfden te zijn op collegacorporaties. Waarschijnlijk omdat ze de relatie tussen de corporaties onderling niet wilden verstoren. Dit heeft kunnen leiden tot sociale wenselijke antwoorden. Verder heeft de woningcorporatiesector een sterke relatie met de woningmarkt en die is vaak erg lokaal bepaald. Dit onderzoek is gebaseerd op de woningmarkt van Groningen. De keuzes die wenselijk geacht worden van een woningcorporatie kunnen per woningmarkt verschillen.

Legitimiteit is een ingewikkeld begrip. Het heeft veel overlap met bestaansrecht waardoor respondenten terughoudend kunnen zijn. Ze spreken in principe over het voortbestaan van hun eigen organisatie. Verder is legitimiteit erg persoonlijk. Wat de één legitiem vindt, vindt de ander niet legitiem. Zoals uit de literatuur bleek, wordt legitimiteit sterk gebaseerd op percepties en ook de respondenten hebben ieder hun eigen perceptie op een woningcorporatie. Dit kan invloed hebben gehad op de beantwoording van de vragen.

Legitimiteit is moeilijk meetbaar. In dit onderzoek is ervoor gekozen legitimiteit te bepalen op basis van de aanwezigheid van voice en checks and balances. Echter is de aanwezigheid hiervan niet te meten op basis van absolute gegevens. De mate van aanwezigheid van deze mechanismen is gebaseerd op basis van interpretatie wat een vertekenend beeld kan geven.

7.2 Aanbevelingen

Uit Figuur 18 blijkt dat de woningcorporatiesector een zeer ingewikkelde sector is, waarin veel instanties en organisaties actief zijn met elk hun eigen verantwoordelijkheden. Op basis van de incidenten binnen de sector kan er geconcludeerd worden dat de huidige inrichting van de woningcorporatiesector niet waterdicht is. In deze paragraaf wordt getracht, met behulp van de verkregen informatie uit dit onderzoek, enkele aanbevelingen te doen ten aanzien van een nieuwe inrichting van de woningcorporatiesector.

Gezien het belang dat de geïnterviewden hechten aan de ruimte die geboden wordt voor een lokale aanpak en de rol van de gemeente hierin, is het verstandig de gemeente meer te gereedschappen te geven voor deze lokale aanpak. De gemeente is vaak goed op de hoogte wat er speelt binnen de gemeentegrenzen en wat er nodig is voor de aanpak van de lokale problematiek. Ook kwam uit de interviews naar voren dat de gemeente en de woningcorporaties op dit moment in veel opzichten al wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. In de huidige situatie kan de gemeente slechts met behulp van de prestatieafspraken enige invloed uitoefenen op de lokale woningcorporaties. De echte verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie. Door bepaalde verantwoordelijkheden ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid te decentraliseren naar de gemeente, wordt deze gemeente gereedschappen geboden waarmee er efficiënter en nauwkeuriger bepaald kan worden wat er lokaal nodig is. Verwacht kan worden dat er in deze

situatie gebiedsspecifiekere aanpak gehanteerd wordt. De prestatieafspraken zouden een meer bindend karakter moeten krijgen, aangezien deze het raamwerk moeten vormen voor de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties. Uit de interviews bleek dat de prestatieafspraken in sommige gevallen 'lege documenten' waren. Het BBSH legt op dit moment de verplichting tot het opstellen van de prestatieafspraken al op. In de nieuwe situatie zouden deze prestatieafspraken bij het ministerie getoetst moeten worden op inhoud. De gemeente en corporaties worden dan verplicht hun keuzes ten aanzien van de lokale aanpak te beargumenteren op het ministerie. Indien deze prestatieafspraken volgens het ministerie niet genoeg voldoen aan de verwachting, moeten de gemeente en de corporaties gedwongen worden alsnog volledige prestatieafspraken in te dienen.

Uit het interview met Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) blijkt dat er veel legitimiteit te winnen valt met coproduentschap. Door huurders sterker te betrekken bij het beleid en beheer van de woningcorporatiesector, komen de huurders dicht bij de organisatie te staan. De sterke mate van voice en toezicht en verantwoording die dit met zich meebrengt draagt bij aan een hogere mate van legitimiteit voor woningcorporaties. Door het meer betrekken van huurders in beleid en beheer, kan er verwacht worden dat de corporatie zich meer bezig gaat houden met zaken waarvan de huurder van mening is dat daar de prioriteit ligt. Dit zal de perceptie van de huurders richting de corporatie positief beïnvloeden en opnieuw bijdragen aan een hogere mate van legitimiteit voor woningcorporaties. Coproduentschap richt zich op een andere vorm van zeggenschap, waarbij de huurder vergelijkbare rechten krijgt als een koper. Het voorbeeld wat Sylvio Gaastra (Nederlandse Woonbond) in paragraaf 5.1 noemt van woningcorporatie Gelderland is hier een goed voorbeeld van. Huurders moeten niet langer als huurders gezien worden, maar als een vorm van mede-eigenaar. Waarbij huurders van een complex gezamenlijk optreden in een kleine huurdersorganisatie en besluiten maken over dit complex en hierin gefaciliteerd worden door de corporatie. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het organiseren van voorlichtingsavonden, waarbij de corporaties onafhankelijke professionals inhuren. Deze professionals moeten in staat zijn om zowel de huurdersorganisaties, als de corporaties bij te staan in ingewikkelde juridische procedures of de analyse van de financiële cijfers. Zo worden de huurders de nodige handvatten verschaft om de corporaties goed tegengewicht te kunnen geven en worden de plannen van de corporaties meteen getoetst door onafhankelijke professionals.

Aangezien er op dit moment twee organisaties actief zijn in het financiële toezicht, namelijk het CFV en WSW, zou er gekeken moet worden of het mogelijk is dit onder te brengen in één organisatie. Het toezicht wat op dit moment uitgevoerd wordt door het CFV en WSW ligt dermate dichtbij elkaar dat dit ook door één organisatie vormgegeven kan worden. Door het bij één organisatie onder te brengen, kan deze organisatie meer macht krijgen en corporaties strenger toespreken. Het is van belang dat deze organisatie nauw samenwerkt met het ministerie, omdat het ministerie als uiterste middel de vergunning van toegelaten instelling kan intrekken. Er kan verwacht worden dat dit de effectiviteit en efficiency van dit toezicht ten goede gaat.

Een opvallende conclusie uit dit onderzoek is dat ondanks dat de corporaties hun maatschappelijke taak als belangrijk achten, dit bij de huurders niet bekend is. Zolang huurders deze maatschappelijke taak niet associëren met de woningcorporatie, zullen deze taken niet als legitiem worden geacht door de huurders. Uit de interviews bleek dat corporaties een unieke

positie binnen de maatschappij bezitten en dat zij bepaalde activiteiten kunnen ontplooiën, die geen enkele andere organisatie op zich kan nemen. Woningcorporaties zouden dit sterker naar hun huurders moeten communiceren, om hier daadwerkelijk legitimiteit uit te kunnen verwerven.

Vervolgonderzoek zou zich dan ook moeten richten op de verantwoordelijkheden die gedecentraliseerd kunnen worden van het ministerie naar de gemeente, op de mogelijkheden voor coproducentenschap binnen woningcorporaties, op het onderbrengen van het financiële toezicht onder één orgaan, en op de mogelijkheden van communicatie van de maatschappelijke taak richting huurders.

Hoofdstuk 8. Reflectie

In met name de opzet van het theoretisch kader heb ik veel tijd verloren. Dit kwam voort uit het feit dat ik teveel tijd heb besteed aan het scherp definiëren van de hoofdvraag. Hierdoor was het voor mijzelf lange tijd onduidelijk waar ik de grens kon trekken tussen relevante en irrelevante literatuur. Dit leidt tot veel onzekerheid en werkt demotiverend. Nadat ik de hoofdvraag scherp gedefinieerd had, kwamen daar al snel bruikbare deelvragen uit. Deze deelvragen kon ik gebruiken om het theoretisch kader vorm te geven. Tevens was het meteen duidelijk waar ik de grens tussen relevante en irrelevante literatuur kon trekken. Bij een volgend onderzoek zal ik in de beginfase meer tijd uittrekken voor het juist formuleren van de hoofdvraag, waardoor ik hoop in de toekomst hier uiteindelijk tijd mee te winnen.

Ik heb tijdens het schrijven van de scriptie ontdekt dat ik te kritisch naar mezelf kan zijn. Doordat ik te hoge eisen stel aan mezelf, word ik onzeker over datgene wat ik aan het beschrijven ben. Ook dit was sterk het geval in het theoretisch kader. In de tussentijdse overleggen met mijn begeleider Gerard Heins bleek vervolgens dat de geschreven onderdelen, waar ik zo onzeker over was, van een voldoende niveau waren. Door de lat zo hoog te leggen creëerde ik voor mezelf een enorme drempel, wat erg belemmerend en vertragend werkte. Halverwege de scriptie begon ik dit te beseffen en leerde ik minder kritisch te zijn naar mezelf, waardoor ik daarna snellere stappen kon maken.

Ook is het achteraf moeilijk gebleken om in een onderzoek met een tijdspanne als een masterscriptie een fenomeen als legitimiteit te onderzoeken. Legitimiteit is slecht meetbaar en wordt sterk beïnvloed door persoonlijke voorkeur. Om over een grote groep personen, met behulp van een beperkt aantal interviews, uitspraken te doen in termen van legitimiteit is erg ingewikkeld gebleken. Achteraf gezien is het verstandig om in een volgend onderzoek een beter vatbaar fenomeen te onderzoeken of een grotere groep respondenten te nemen. Hierdoor kunnen er hardere uitspraken gedaan worden en draagt dit bij aan de relevantie van het onderzoek.

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst interviews woningcorporaties

Vragenlijst interviews woningcorporaties Nijestee, Lefier en Patrimonium

Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit voor woningcorporaties?

Deelvraag 1: Is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect?

Model uitleggen

1. Waar in het model moet de Woonbond gepositioneerd worden volgens u?
2. Klopt het (zoals het model suggereert) dat het takenpakket/visie op zichzelf lijkt te staan?
3. Kun je daaruit concluderen dat de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect is? Beoordeling lijkt namelijk plaats te vinden via CFW, WSW en activiteiten.

Legitimiteit

4. Wat is volgens u het belang van het takenpakket op de legitimiteit?
5. Op welke andere manieren komt een woningcorporatie aan haar legitimiteit?
6. Op welke andere manieren dan via het takenpakket en prestatieafspraken komt de corporatie aan haar activiteiten?

Takenpakket

7. Welke partijen worden betrokken bij het opstellen van het takenpakket/visie?
8. Zou u het takenpakket van uw corporatie als breed of smal omschrijven en waarom?

Toezicht

9. Zou een andere vorm van toezicht bij kunnen dragen aan een betere legitimiteit? Zo ja, hoe zou dit eruit moeten zien?
10. Is de vrijheid die de overheid lijkt te geven voor de opstelling van het takenpakket gunstig of juist belemmerend?

Deelvraag 2: Geeft een breder takenpakket meer legitimiteit?

Breed takenpakket

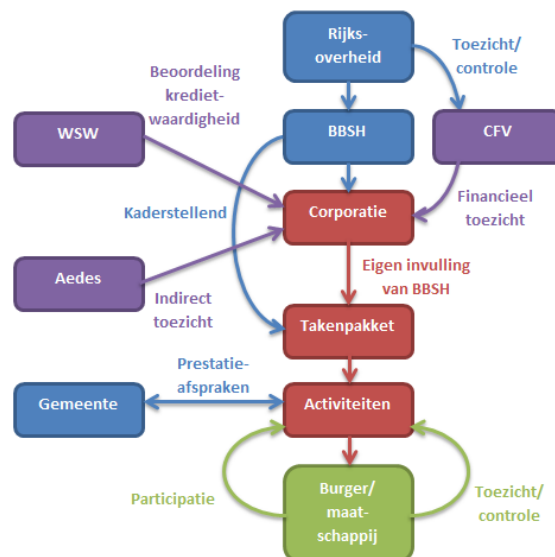
11. Vindt u dat een woningcorporatie verantwoordelijk moet zijn voor activiteiten als leefbaarheid, wonen & zorg en investeren in maatschappelijk vastgoed? Zo nee, wie is daar dan wel verantwoordelijk voor?
12. Vinden uw huurders dat de woningcorporatie hier verantwoordelijk voor moet zijn?
13. Denkt u dat door een breder takenpakket er een breder publiek gediend wordt, dit bijdraagt aan meer legitimiteit? Meer mensen kunnen ervan profiteren, maar ook meer mensen kunnen er nadeel bij hebben.
14. Zijn er op dit moment activiteiten waarmee woningcorporaties zich bezighouden, wat ze volgens u eigenlijk niet zouden moeten doen? Waarom wel/niet?
15. En zijn er activiteiten waarmee een corporatie zich juist bezig zou moeten houden, wat nu niet gebeurt? Waar ligt winst te behalen?

Kerntaak

16. Zal een focus op de kerntaak goed zijn voor een woningcorporatie? Dat kan leiden tot meer legitimiteit wordt gezegd.
17. Vindt u ook dat woningcorporaties na de verzelfstandiging verder van de burger en overheid zijn komen af te staan?

Afsluiting

18. Waar ligt volgens u de toekomst voor woningcorporaties?



Bijlage 2: Vragenlijst interview Gemeente Groningen

Vragenlijst interview Kees van der Helm (Gemeente Groningen)

Wat is de invloed van de omvang van het takenpakket op de mate van legitimiteit voor woningcorporaties?

Deelvraag 1: Is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect?

Model uitleggen

1. Klopt het (zoals het model suggereert) dat het takenpakket op zichzelf lijkt te staan?
2. Kun je daaruit concluderen dat de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect is? Beoordeling lijkt namelijk plaats te vinden via CFW, WSW en activiteiten.

NLA

3. Kunt u kort omschrijven wat het Nieuw Lokaal Akkoord precies inhoudt?
4. Hoe ervaart u de bereidwilligheid van corporaties om mee te doen aan het NLA?
5. Merkt u verschil in bereidwilligheid om aan bepaalde aspecten van het NLA mee te doen (bijv. Patrimonium vs Lefier/Nijestee)?
6. Zo ja, hoe wordt dat opgelost?
7. Hoe was de relatie tussen de gemeente en de corporatie voor de invoering van het BBSH?
8. En hoe werd de relatie na invoering van het BBSH?

Legitimiteit

9. Op welke manier denkt u dat het NLA bijdraagt aan de legitimiteit van de Groninger corporaties?
10. Wat is volgens u het belang van het takenpakket/visie op de legitimiteit van een corporatie?
11. Op welke andere manieren komt een woningcorporatie aan haar legitimiteit?
12. Op welke andere manieren dan via het takenpakket en prestatieafspraken komt de corporatie aan haar activiteiten?

Takenpakket

13. Welke partijen worden betrokken bij het opstellen van het NLA?

Toezicht

14. Zou een andere vorm van toezicht bij kunnen dragen aan een betere legitimiteit? Zo ja, hoe zou dit eruit moeten zien?
15. Zou de gemeente een toezichthoudende rol moeten krijgen volgens u?
16. Is de vrijheid die de overheid lijkt te geven voor de opstelling van het takenpakket gunstig of juist belemmerend?

Deelvraag 2: Geeft een breder takenpakket meer legitimiteit?

Breed takenpakket

17. Vindt u dat een woningcorporatie verantwoordelijk moet zijn voor activiteiten als leefbaarheid, wonen & zorg en investeren in maatschappelijk vastgoed? Zo nee, wie is daar dan wel verantwoordelijk voor?
18. In hoeverre heeft de gemeente invloed op de samenstelling van het takenpakket van de lokale corporaties?
19. Denkt u dat door een breder takenpakket er een breder publiek gediend wordt, dit bijdraagt aan meer legitimiteit? Meer mensen kunnen ervan profiteren, maar ook meer mensen kunnen er nadeel bij hebben.
20. Zijn er op dit moment activiteiten waarmee woningcorporaties zich bezighouden, wat ze volgens u eigenlijk niet zouden moeten doen? Waarom wel/niet?
21. En zijn er activiteiten waarmee een corporatie zich juist bezig zou moeten houden, wat nu niet gebeurt? Waar ligt winst te behalen?

Kerntaak

22. Zal een focus op de kerntaak goed zijn voor een woningcorporatie? Dat kan leiden tot meer legitimiteit wordt gezegd.
23. Vindt u ook dat woningcorporaties na de verzelfstandiging verder van de burger en overheid zijn komen af te staan?

Afsluiting

24. Waar ligt volgens u de toekomst voor woningcorporaties?

Bijlage 3: Vragenlijst interview Nederlandse Woonbond

Interview Sylvo Gaastra (Consulent Nederlandse Woonbond)

Model uitleggen

Woonbond

1. Waar in het model moet de Woonbond gepositioneerd worden?
2. Wat is de rol van de Woonbond in de corporatiesector?
3. Op welke manier probeert de Woonbond invloed uit te oefenen op het beleid ten aanzien van de woningcorporatiesector?
4. Op welke manier kan de Woonbond invloed uitoefenen op individuele corporaties?
5. Hoe worden huurders via de Woonbond betrokken in het opstellen van beleid van individuele corporaties?
6. Worden huurders via de Woonbond ook betrokken in het opstellen van de prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties?

Takenpakket

7. Wat is volgens u het belang van het takenpakket op de legitimiteit?
8. Op welke andere manieren komen woningcorporaties aan hun legitimiteit?
9. Vindt u (of de Woonbond) dat corporaties een brede maatschappelijke opgave moeten dienen?
10. Vindt uw achterban dat corporaties een brede maatschappelijke opgave moeten dienen?
11. Vindt u dat de woningcorporaties na de verzelfstandiging verder van de huurder af zijn komen te staan? Zo ja, hoe probeert de Woonbond de huurder weer dichterbij de corporatie te krijgen?
12. Zal een focus op de kerntaak goed zijn voor woningcorporaties? Dat kan leiden tot meer legitimiteit wordt gezegd.
13. Zou een ander vorm van toezicht kunnen leiden tot meer legitimiteit?

Huurders

14. Ervaart u onder uw achterban dat de legitimiteit van woningcorporaties onder druk staat?
15. Legitimiteit van huurders/klanten wordt verworven uit voice, exit en toezicht blijkt uit literatuur. Waar ligt volgens u winst te behalen bij deze drie aspecten?
16. Hoe kunnen corporaties extra legitimiteit verwerven volgens u?
17. Is uw achterban over het algemeen meer tevreden als huurder van een corporatie of van particulier?
18. Wat ervaart u onder uw achterban als het grote voordeel van sociale huur ten opzichte van particuliere huur?

Afsluiting

19. Is de relatie tussen het takenpakket en legitimiteit indirect (zoals het model suggereert)?
20. Waar ligt volgens u de toekomst van woningcorporaties?

Bijlage 4: Wijzigingen in model

Wijziging in model	Reden van wijziging
Rijksoverheid gewijzigd in Ministerie	De term 'Rijksoverheid' blijkt niet de juiste term voor de rol van de overheid in het model. Deze term doet vermoeden dat de gehele overheid verantwoordelijk is voor het beleid binnen de woningcorporatiesector. Echter bleek slechts een gedeelte van de overheid hier verantwoordelijk te zijn, namelijk het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen dit ministerie is de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk voor de woningcorporatiesector.
Aedes gewijzigd van indirect toezichthouder naar belangenbehartiger	Aedes blijkt formeel geen indirect toezichthouder te zijn. In het eerste model is de toewijzing van deze rol gebaseerd op het feit dat Aedes services aanbiedt zoals de bedrijfstakcode en de opleiding Professioneel Toezicht. Echter bleek uit het openbaar verhoor van Marc Calon (voorzitter Aedes) dat Aedes zichzelf geen toezichthouder noemt. Ze omschrijven zichzelf als een belangenbehartigingsorganisatie voor woningcorporaties.
Toevoeging VTW aan model	In het eerste model is het VTW niet meegenomen, omdat het belang van deze organisatie in eerste instanties niet herkend werd. Het leek een kleine organisatie met beperkte invloed op de woningcorporatiesector. Op basis van de interviews en de openbare verhoren bleek het VTW belangrijker dan vooraf gedacht en is om deze reden toegevoegd aan het model.
Toevoeging rol beoordeling rechtmatigheid en doelmatigheid CFV	Naast het financiële toezicht blijkt het CFV een belangrijke rol te hebben in de beoordeling in de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de woningcorporaties. Hierbij richt het CFV zich met name op de DAEB en de niet-DAEB activiteiten van corporaties.
Toevoeging adviserende rol CFV	Het CFV blijkt ook een adviserende rol te hebben richting het ministerie. Het CFV brengt verslag uit aan het ministerie over de financiële situatie woningcorporaties. Verder brengt het CFV verslag uit over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de woningcorporaties.
Toevoeging Woonbond aan het model	Op basis van de literatuur kon slecht achterhaald worden op welke niveaus de Woonbond invloed uitoefende op de sector. Uit de data verworven uit het interview met Sylvo Gaastra (Nederlandse Woonbond) en het openbaar verhoor van Ronald Paping (Nederlandse Woonbond), bleek dat de Woonbond zowel op het niveau van de corporatie, het takenpakket en de activiteiten invloed probeert uit te oefenen namens hun achterban.
Uitbreiding participatie en toezicht/controle van huurders	De literatuur deed vermoeden dat participatie en toezicht/controle door de huurders zich slechts op het activiteitsniveau afspeelde. Echter met de aanwezigheid van de Overlegwet (WOHV) en het belang dat door de corporaties geacht wordt aan het prestatieveld <i>Betrekken van bewoners bij beleid en beheer</i> , blijkt dit zich ook af te spelen op het niveau van het takenpakket en de corporatie.

Bijlage 5: Brief oud-minister van der Laan

Wonen, Wijken en Integratie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30941 2500 GX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 24 juli 2009
Betreft Overzicht nevenactiviteiten van woningcorporaties

Geachte Voorzitter,

In mijn brief van 12 juni j.l. met voorstellen voor het corporatiestelsel (abc 2009008155) heb ik aangekondigd u op korte termijn een overzicht toe te zenden van casuïstiek in de afgelopen 10 jaren met betrekking tot het werkdomein van de corporaties. Dit overzicht, dat een beeld geeft van de ontwikkeling in het activiteitenpakket van corporaties, treft u hieronder aan.

In de MG 1999-23 en de MG 2001-26 is aangegeven welke activiteiten naast de kerntaken volgens het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) tot het werkdomein van corporaties kunnen behoren. Onder deze zogenaamde nevenactiviteiten vallen diverse activiteiten, grofweg te onderscheiden in dienstverlening en investeren.

Wat betreft dienstverlening gaat het onder meer over makelen (niet-toegestaan), het al dan niet via een verbinding aanbieden van zorg of welzijn (niet-toegestaan), het tegen betaling verrichten van onderhoud aan woningen (wel toegestaan) enzovoort. Bij dienstverlening zijn de belangrijkste criteria: de relatie met de kerntaken op het gebied van volkshuisvesting en beperking tot de eigen klantenkring. Het in dienst hebben van de bemensing van het postkantoor in een klein dorp is derhalve niet toegestaan, het in bezit hebben van het pand wel (een pand voor een voorziening ten behoeve van de leefbaarheid van het dorp).

Hieronder volgt een overzicht van de andere groep: investeren.

Investeren in vastgoed en andersoortig goed.

Bij de beoordeling of investeringen in nevenactiviteiten worden toegestaan zijn er op basis van de genoemde MG's twee belangrijke criteria: de relatie met de kerntaken van een corporatie op het gebied van volkshuisvesting en de financiële risico's die verbonden zijn aan de nevenactiviteit. Om inzicht te geven in hoe activiteiten al dan niet passen binnen deze criteria worden ze hieronder beschreven aan de hand van drie kenmerken: het voorziene gebruik van het vastgoed, het doel

dat de corporatie nastreeft met de activiteit en het financiële belang. Afgesloten worden met de beoordeling van de toelaatbaarheid van de activiteit. Onderstaande cases zijn een selectie van de zaken zoals die de afgelopen 10 jaar door corporaties zijn voorgelegd, waarbij met name is gekozen voor cases die exemplarisch zijn voor de ontwikkeling in de activiteiten van corporaties en/of in de beoordeling van deze activiteiten door het Rijk.

Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en Corporaties

Datum
24 juli 2009

Kenmerk
WWI/ABC2009040124

Aankoop van de panden van Oibibio in 1999.

- Het gebruik was 100% voor commerciële activiteiten. Doel was het verbeteren van de leefbaarheid van Amsterdam in een buurt die zich in een neerwaartse spiraal bevond. Het betreft derhalve een van de prestatievelden van het Bbsh, namelijk het bevorderen van de leefbaarheid in de wijk, zij het dat de corporatie slechts beperkt woningbezit in deze wijk heeft.
- De investering bedroeg circa € 17 miljoen, de gemeente heeft ca. € 340.000 bijgedragen
- Toegestaan (nu zou als voorwaarde worden gesteld dat het commerciële deel op termijn afgestoten zou moeten worden). De goedkeuring markeert de start van het zogenaamde interim-beleid in afwachting van de vaststelling van de Nota Wonen.

Woningbouw in Luik in 2000

- Realisatie van woningen, winkels en kantoren.
- Doel volgens de corporatie o.a. het bieden van woonruimte voor de overloop uit Maastricht.
- Er is een aanwijzing gegeven tot afstoten, onder andere omdat er geen functie is voor de Nederlandse woningmarkt

regionaal distributiecentrum ten behoeve van de thuiszorg met kantoorvoorziening te Blokzijl in 2000.

- 100% commercieel
- Op een bedrijfsterrein, geen volkshuisvestelijk belang
- De stichtingskosten bedragen circa € 550.000,-
- Afgewezen, bedrijfspanden buiten woonwijken kunnen geen taak zijn voor een corporatie

Bouw van een multifunctioneel centrum te Heeten in 2002.

- Gebruik door een peuteropvang, buitenschoolse opvang en een deel van een basisschool.
- Toegestaan, bijdrage aan de leefbaarheid in kleine kernen waar de corporatie bezit heeft en ten behoeve van de doelgroep.

Ontwikkelen en verhuren van een "Huisartsen Onder Een Dak" (HOED)-praktijk in 2003.

- Bijdragen aan de leefbaarheid van de buurt waar een substantieel deel van het corporatiebezit is gelegen en het voorzieningenniveau voor oudere bewoners van deze wijk op verzoek van de gemeente.
 - Maximaal €110.000 van de corporatie als eenmalige bijdrage in de onrendabele top (waarbij de gemeente de andere helft van de onrendabele top betaalt).
 - Toegestaan, als bijdrage aan de leefbaarheid.
-

Lloyd-hotel Amsterdam in 2003

- Het gebruik is grotendeels commercieel (hotel), een deel betreft cultuur
- Doel is herontwikkelen sterk verwaarloosd monument in een wijk met woningbezit van de corporatie, dat wil zeggen bijdragen aan de leefbaarheid van de wijk
- Geraamde kosten ca. € 17 miljoen
- Na een aanvankelijke afwijzing (wegens commerciële functie) toegestaan vanwege aanpak leefbaarheid wijk door verbeteren "rotte" kies (nu zou als voorwaarde worden gesteld dat het commerciële deel op termijn afgestoten zou moeten worden).

Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie

Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en Corporaties

Datum

24 juli 2009

Kenmerk

WWI/ABC2009040124

Gevangenis in Rotterdam in 2003

- Bouw en verhuur van een gevangenis in Rotterdam
- Bijdragen aan maatschappelijk rendement door op korte termijn werk te maken van het oplossen van het cellentekort.
- Afgewezen als zijnde niet in het belang van de leefbaarheid van de wijk

Bouw van ouderenwoningen in Suriname in 2003

- De corporatie wil door de bouw van bejaardenwoningen in Suriname een bijdrage leveren aan de remigratie van Surinaamse ouderen en daarmee aan de doorstroming in Den Haag.
- Niet toegestaan, het bouwen en exploiteren van woningen in het buitenland is niet toegestaan

Campus Maastricht met sporthal in 2004

- Wonen, onderwijs en sport
- Maatschappelijke functie (sport) = leefbaarheid op stedelijk niveau
- Investering sporthal 27 miljoen, waarvan 24 miljoen onrendabel. Gemeente en Universiteit investeren risicodragend mee.
- Na aanvankelijke afwijzing (wijkoverstijgende functie) alsnog toegestaan tot 40% deelname (proportioneel tot huurders/wijkbelang) in BV, met uitsluiting van verdere financiële banden.

De ss Rotterdam in 2005

- Oorspronkelijk wonen, onderwijs, 60% commercieel (hotel enz.) samen met een marktpartij (momenteel 80% commercieel, zonder deelname van marktpartij)
- Herontwikkelen van een "bedrijfsverzamelgebouw" af te meren in Katendrecht, als landmark van belang in het kader van de wijk- en buurtaanpak
- Investerings uiteindelijk circa 200 miljoen
- Toegestaan, commerciële deel op termijn afstoten (zou niet meer kunnen in de verbinding zoals voorgesteld in de brief van 12 juni, wegens een te groot commercieel deel).

Warmtebedrijf Rotterdam in 2005

- Restwarmte van industrie gebruiken voor woningen en kantoren
 - Aanleg en exploitatie infrastructuur voor duurzame energie voor (o.a.) huurwoningen, dat wil zeggen een algemeen én een huurdersbelang
 - Aandeel beperkt tot € 1 miljoen (van totale aandelenkapitaal van € 100 mln.) = symbolisch bedrag ten opzichte van het aandeel huurwoningen
 - Deelname toegestaan naar rato van het aandeel corporatiewoningen dat wordt aangesloten in een verbinding met anderen (voor de hele infrastructuur)
-

Citynet Amsterdam in 2005

- Aanleg glasvezel door meerdere corporaties en de gemeente
- Goedgekeurd als experiment (dus tijdelijk) met de "vrije dochter"

Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie
Directie Aandachtsgroepen,
Betaalbaarheid en Corporaties

Aankoop Cambuur stadion in 2006

- Commercieel (betaald voetbal), in het gebied eromheen zouden woningen worden gerealiseerd.
- Redding stadion in het kader van herontwikkeling wijk
- Financiële belang onbekend (maar groot exploitatie-risico)
- Afgewezen, noodzaak van aankoop voor het realiseren van kerntaak corporatie niet aangetoond.

Datum
24 juli 2009

Kenmerk
WWI/ABC2009040124

Slotervaartziekenhuis Amsterdam in 2006

- Aankoop ziekenhuis door 2 corporaties en één zorginstelling voor wonen, care en cure
- Wonen en huisvesten van basis gezondheidszorg voor een aandachtswijk valt onder de kerntaak leefbaarheid. Op de toelaatbaarheid van het in eigendom hebben van ruimten voor specialistische zorg is niet besloten, aangezien de melding voordien al werd ingetrokken.
- Financiële consequenties waren onduidelijk, de aanvraag is daarom ingetrokken.

Nedinsco Venlo in 2006

- Aankoop en verbouw van een industrieel rijksmonument tot museum.
- Herontwikkeling van een leegkomend gebouw op verzoek van de gemeente
- Verwacht exploitatietekort € 8 miljoen
- Afgewezen, wegens ontbreken van bezit van de corporatie in die wijk en derhalve niet vallend onder de kerntaak leefbaarheid

Aankoop Landgoed de Zonnestraal Hilversum in 2006

- Gebouwen bestemd voor wonen & zorg, een zorghotel en (15 tot 30%) commerciële activiteiten.
- Behoud van een monument voor wonen en zorg, dat wil zeggen grotendeels een kerntaak voor een corporatie
- Aankoopkosten ca. € 6,5 miljoen
- Toegestaan, commercieel gebruik is met circa 20% ondergeschikt aan de kerntaak

Museumpannen Leeuwarden in 2006

- Kruideniersmuseum (cultuur)
- Maatschappelijk functie ofwel leefbaarheid op stedelijk niveau
- Aankoopprijs circa 3 ton
- Na een aanvankelijke afwijzing, omdat de functie niet wijkgebonden was, alsnog toegestaan als vorm van maatschappelijk vastgoed

Beurs van Berlage in 2008

- Aankoop van de Beurs van Berlage samen met marktpartijen door een corporatie voor gebruik 30% cultuur en 70% commercieel, op verzoek van de gemeente
- Beoogd is een maatschappelijke functie, namelijk het huisvesten van een orkest, in een gebied waar de leefbaarheid verbeterd dient te worden. Dat wil zeggen een bijdrage aan de leefbaarheid op stedelijk niveau
- De deelname van de corporatie is beperkt tot het maatschappelijk deel met een investering van circa € 7,4 miljoen

- Toegestaan is een 25% deelname, zijnde proportioneel aan de maatschappelijke functie.

Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie

Directie Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties

Annie MG Schmidthuis in 2009

- 85% cultuur (museum) en 15% commercieel
- Herontwikkelen monument in een woonwijk met een maatschappelijke functie, dat wil zeggen leefbaarheid op wijkniveau voor o.a. huurders van corporatiewoningen
- Stichtingskosten 7 miljoen
- Toegestaan als maatschappelijk vastgoed, met een beperkt commercieel deel ondergeschikt aan de kerntaak

Datum

24 juli 2009

Kenmerk

WWI/ABC2009040124

Aankoop REM-eiland in 2009

- 33% eigen gebruik door corporatie, 67% commerciële functies
- Het is de bedoeling dat het REM-eiland wordt ingezet voor gebiedspromotie van een nieuwe woonwijk.
- Naar verwachting bedragen de totale investeringskosten € 2,5 à 3 miljoen bij een levensduur van 40 jaar
- Toegestaan, onder voorwaarde dat bij beëindiging van de promotionele activiteiten minimaal tweederde van het gebouw dat voor commerciële doeleinden wordt gebruikt wordt afgestoten.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat in de loop van tijd de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed uitgebreid is. Waar in de MG 2001-26 nog met name gewezen wordt op het realiseren van vastgoed voor welzijnsactiviteiten (buurthuizen etc.) is vervolgens vastgoed voor onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en tenslotte cultuur steeds meer geaccepteerd als een toegestane activiteit voor corporaties. Deze beweging is in lijn met het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen op deze terreinen van belang zijn. De koppeling met het eigen woningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten.

Daarnaast zijn er steeds meer projecten gemeld waarbij, veelal op verzoek van de gemeente of andere lokale partijen, vastgoed wordt ontwikkeld voor diverse functies, zowel voor maatschappelijke als commerciële activiteiten. Gezien de aard en de omvang van deze projecten neemt het belang van het beheersen van de financiële risico's toe.

Hoogachtend,
de minister voor Wonen, Wijken en Integratie,

E. E. van der Laan

Literatuurlijst

Aedes (2007). *AedesCode*. Den Haag: Aedes, vereniging van woningcorporaties.

Aedes.nl (2013). *Aedes: 'Effecten verhuurdersheffing op betaalbaarheid belangrijk'*. Geraadpleegd op 01-08-2014 via <http://www.aedes.nl/content/artikelen/financien/verhuurdersheffing/standpunt-verhuurdersheffing/standpunt-aedes-verhuurdersheffing.xml>. Den Haag: Aedes.

Aedes & VTW (2011). *Governancecode Woningcorporaties 2011*. Arnhem: Coers en Roest ontwerpers bno|drukkers BV.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M., de, Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.

Barnhoorn, F. (2011). Van verticaal toezicht naar horizontale verantwoording. *Rooilijn*, nr. 3, 184-189.

Beekers, W. (2012). *Het Bewoonbare Land*. Amsterdam: Boom.

Bieleman, B., Snippe, J. & Tromp, N. (2010). *Corporaties in wonen: Preventieve doorlichting woningcorporatiesector*. Groningen: St. INTRAVAL.

Bogner, A. Littig, B. & Menz, W. (2009). Introduction: Expert Interviews – An Introduction to a New Methodological Debate. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Red.), *Interviewing Experts* (p. 1-16). Hampshire: Palgrave Macmillan.

Boutilier, R.G. & Thomson, I. (2011). Modelling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue Between Theory and Practice. Geraadpleegd op 29-04-2014 via <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf>.

Brandsen, T. & Helderma, J.K. (2005). Volkshuisvesting. In H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (Red.), *Maatschappelijke dienstverlening* (p. 65-131). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brandsen, T. & Karré, P.M. (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*, 34(13), 827-836.

Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Rapportnummer 88.850. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Cüsters, J. (2010). *Twintig jaar op de bres voor huurders: De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond*. Amsterdam: Nederlandse Woonbond.

Dijkstelbloem, H.O. & Meurs, P.L. (2004). Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening. In E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (Red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (p. 113-134). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Dowling, J. & Pfeffer, J. (1975). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *The Pacific Sociological Review*, 18(1), p. 122-136.
- Gemeente Groningen (2010). *Kwaliteit van wonen: Structuurvisie Wonen 2010-2020*. Groningen: Gemeente Groningen.
- Helderman, J. & Brandsen, T. (2011) Woningcorporatie: Exile on Mainst.? *Rooilijn*, 44(3), 164-171.
- Hendrikse, A. & Noorman, M. (2010). Op zoek naar legitimiteit. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 2, 32-35.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kelman, H.C. (2001). Reflections on Social and Psychological Processes of Legitimization and Delegitimization. In J.T. Jost & B. Major (Red.), *The Psychology of Legitimacy* (p. 54-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Laan, E.E., van der. (2009). *Overzicht nevenactiviteiten van woningcorporaties*. Den Haag: Wonen, Wijken en Integratie. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Lavrijssen, S. & Özmis, D. (2010). Naar een effectief toezicht op de woningcorporaties. *RegelMaat*, aflevering 3.
- Lefier.nl (2014a). *Ons werkgebied*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.lefier.nl/Over-Lefier/Ons-werkgebied/>. Groningen: Lefier.
- Lefier.nl (2014b). *Visie*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.lefier.nl/Over-Lefier/Visie-en-kernwaarden/>. Groningen: Lefier.
- Lefier.nl (2014c). *Leefbaarheid*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.lefier.nl/Over-Lefier/Midden-in-de-samenleving/Leefbaarheid/>. Groningen: Lefier.
- Lefier.nl (2014d). *Projecten*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.lefier.nl/Over-Lefier/Actuele-projecten/Actuele-projecten/1>. Groningen: Lefier.
- Meulen, J.M., van der, Nieland, M., Schoenmakers, N.O.M., Zandbergen, J. & Huisma, F. (2010). *Patrimonium presteert maatschappelijk conform de norm: Onderzoeksrapportage van de maatschappelijke visitatie van Patrimonium*. Groningen: PricewaterhouseCoopers.
- Molenaar, G. & Dekker, E. (2010). *Annex I: Governance in de sociale huursector: Landenstudies*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
- Nielsen, A. E. (2013). License to Operate. In S.O. Idowu, N. Capaldi, L. Zu & A.D. Gupta (Red.), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility* (p. 1585-1590). Berlijn: Springer

Nieuw Lokaal Akkoord 2.0 (2011). *Mensen maken Stad! Samenwerkingsovereenkomst 2011-2014*. Groningen: Nieuw Lokaal Akkoord.

Nijestee (2014). *Vooruit naar de oorsprong: strategisch kader 2014-2016*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via http://www.nijestee.nl/fileadmin/user_upload/overnijestee/strategisch-kader-LR2014-2016.pdf.

Nijestee.nl (2014). *Visie & keuzes*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.nijestee.nl/over-nijestee/visie-keuzes/>. Groningen: Nijestee.

O'Leary, Z. (2010). *The Essential Guide to Doing Your Research Project*. Londen: SAGE Publications Ltd.

Overheid.nl (2014). *Wet- en regelgeving: Besluit Beheer Sociale Huursector (Geldend op 26-09-2013)*. Geraadpleegd op 12-02-2014 via http://wetten.overheid.nl/BWBR0005686/Opschrift/geldigheidsdatum_26-09-2013#. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Palazzo, G. & Scherer, A.G. (2006). Corporate Legitimacy as Deliberation: A Communicative Framework. *Journal of Business Ethics*, 66, 71-88.

Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2013). *Plan van aanpak*. Rapport 33 606 nr. 2. Den Haag: Parlementaire Enquête Woningcorporaties.

Patrimonium-Groningen.nl (2014). *Welkom bij Patrimonium*. Geraadpleegd op 21-07-2014 via <http://www.patrimonium-groningen.nl/>. Groningen: Christelijke Woningstichting Patrimonium.

Platform 31 (2014a). *BBSH*. Geraadpleegd op 12-02-2014 via <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27853/BBSH.html>. Den Haag: Platform 31.

Platform 31 (2014b). *Overzicht Novelle herziening woningwet*. Den Haag: Platform 31.

Rijksoverheid.nl (2014a). *Overleg huurders en verhuurders*. Geraadpleegd op 21-07-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/overleg-huurders-en-verhuurders>. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid.nl (2014b). *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Geraadpleegd op 30-07-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz>. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid.nl (2014c) *Verhuurderheffing*. Geraadpleegd op 01-08-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/verhuurderheffing>. Den Haag: Rijksoverheid.

RMO (2009). *Stem geven aan verankering: Over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

RMO (2010). *Terug naar de basis: Over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Schilder, A. (2006) *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Snuverink, H.M. (2006). *Verzelfstandigingsproces bij woningcorporaties: de geschiedenis*.

Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Tilling, M.V. & Tilt, C.A. (2010). The edge of legitimacy. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(1), 55-81.

TweedeKamer.nl (2014). *Onderzoek*. Geraadpleegd op 21-07-2014 via http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pew/onderzoek_pew.jsp. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Vogelaar, E. (2007). *Actieplan Krachtwijken: van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.

VTW.nl (2014). *Rollen*. Geraadpleegd op 21-07-2014 via <http://www.vtw.nl/29/rollen.html>. Utrecht: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties.

Woonbond.nl (2014). *De Vereniging Nederlandse Woonbond*. Geraadpleegd op 29-05-2014 via <http://www.woonbond.nl/pages/overWoonbond/vereniging.xml>. Amsterdam: Nederlandse Woonbond.

Zelditch, M. Jr. (2001). Theories of Legitimacy. In J.T. Jost & B. Major (Red.), *The Psychology of Legitimacy* (p. 33-53). Cambridge: Cambridge University Press.