

Column Jos van der Lans, uitgesproken tijdens Woonbond-congres, 23 mei 2008

Handelaren in staatszaken

Er voltrekt zich iets raars in onze samenleving, en woningbouwcorporaties vormen daarvan het meest pregnante bewijs. We gebruiken ook totaal verkeerde begrippen die ons steevast op het verkeerde been zetten, waardoor de verwarring compleet is.

Zo spreken we in de volkshuisvesting steevast over privatisering/verzelfstandiging en marktwerking, alsof we net een bruisende markt hebben gerealiseerd waar private partijen elkaar op leven en dood beconcurreren, waar dagelijks nieuwe toetreders proberen een graantje mee te pikken en weinig innovatieve partijen het loodje leggen en failliet gaan. Dat is echt volslagen onzin.

Het eerste dat het spreken over marktwerking in de publieke sector opgang heeft gebracht, en de corporatiewereld ging daarin voorop, is juist precies het tegenovergestelde. Zo gauw het woord viel begonnen partijen zich tot het uiterste in te spannen om aan eventuele gevolgen van marktwerking te ontkomen nog voor ze konden optreden. De concurrenten zochten elkaar op grote schaal op totdat ze ongeveer monopoliede vormen aan hadden genomen.

Kijk naar de oude ziekenfondsen en de particuliere zorgverzekeraars die sinds de marktwerking in de zorg elkaar zodanig in de armen zijn gevallen dat er nu nog zo'n zes à zeven over zijn. In het openbaar streekvervoer zijn er nog maar zo'n drie aanbieders, over een jaar of tien telt Nederland nog zo'n vijf á zes grote ziekenhuisketens, zo'n tien tot twaalf verpleeg- en thuiszorgzorgketens en ik schat dat in Nederland dan nog maar een kleine honderd woningcorporaties zal tellen.

Dat is dus de eerste illusie. Marktwerking in de publieke sector leidt helemaal niet tot meer concurrentie en onderlinge onenigheid, maar juist tot het tegenovergestelde. De markt wordt verdeeld over een betrekkelijk gering aantal steeds machtiger wordende spelers. Dat is een onvermijdelijk proces. De NMA, de mededingingsautoriteit die dit alles moet toetsen, vindt alles best zolang er maar geen sprake is van een absoluut monopolie. Eén woningcorporatie in Nederland zou de NMA net even te ver gaan, en ondertussen gromt en grauwt de politiek, maar heeft deze eigenlijk geen middelen om dit door hen zelf op gang gebrachte proces te keren.

Je kunt het ook niet terugdraaien. Wie dat wil, voert een achterhoedegevecht. Daarom moeten we wat mij betreft er heel anders tegenaan gaan kijken. We moeten ook helemaal niet meer spreken over privatisering of verzelfstandiging, maar consequent gaan spreken over de toenemende verstatelijking van woningcorporaties. Want dat is namelijk wat er feitelijk aan de hand is. Steeds meer publieke taken die in de oude verzorgingsstaat waren toebedeeld aan overheden zijn de laatste jaren daarvan losgetrokken en overgebracht naar nieuwe maatschappelijke organisaties. Ze hebben 'statelijke verantwoordelijkheid gekregen', publieke taken die vroeger tot de staat behoorden. Daarom zetten we elkaar ook voortdurend op het verkeerde been als we spreken over private maatschappelijke ondernemingen, dat zijn ze namelijk niet. Het zijn in feite nieuwe losgezongen staatsapparaten, versnipperde stukjes staat.

De woningcorporaties zijn – nogmaals - het beste en meest interessante voorbeeld. In de oude verzorgingsstaat dansten ze vrijwel geheel naar het pijpen van de overheden die in feite de dienst uit maakten en de corporaties als uitvoeringsorganisaties behandelden, in de nieuwe verzorgingsstaat krijgen de nieuwe staatscorporaties steeds meer publieke verantwoordelijkheden in de schoot geworpen: ze moeten de leefbaarheid doen, het welzijnswerk overnemen, maatschappelijke voorzieningen bouwen en beheren, buurten herstructureren, de armoede aanpakken – allemaal zaken waarvan niet zo heel lang geleden de overheid het monopolie had. Corporaties zijn in feite handelaren in staatszaken geworden.

En de vraag is of dat nu zo erg is. Op tal van terreinen, zeker binnen de sociale sector, hebben de overheden er de afgelopen vijftientig jaar een potje van gemaakt, dus ik ben er absoluut niet van overtuigd dat corporaties juist als het gaat om het sociale terrein, om buurten en wijken, niet een veel betrouwbaarder factor zijn dan de lokale overheden.

Ze hebben er in ieder geval een directer belang bij, want goede en aangename woonwijken betalen zich immers ook meteen uit in een hogere waarde van hun woningbezit, van het vastgoed. Dat is ook de reden waarom zoveel corporaties zeer betrokken zijn bij de vorming van brede scholen in achterstandsbuurtten, omdat goed en aantrekkelijk onderwijs een van de hardste indicatoren is voor het stijgen van de waarde van het vastgoed. Die investeringen betalen zich uit, terwijl subsidies van de overheid die laatste alleen maar geld kosten. De baten daarvan komen altijd bij anderen terecht.

In plaats van het pogen om de corporaties weer aan banden te leggen, wat je nu zo links en rechts hoort, lijkt het mij een veel productievere weg om het aantal publieke verantwoordelijkheden misschien wel uit te breiden. Anders gezegd: de corporaties zouden nog meer in staatszaken moeten gaan doen.

Bijvoorbeeld: laat de corporaties meedoen aan het herverdelen van inkomens. Dat is nog steeds voor het allergrootste deel een monopolie van de staat die immers belastingen int, bij de rijkere mensen iets meer dan bij de armen en dat vervolgens via de staatskas herverdeelt. Om die reden is het de corporaties verboden om aan inkomenspolitiek te doen: dat is nu eenmaal het voorrecht van de staat. Ik zou zeggen: laten we daar mee ophouden.

Een van de grootste problemen in de grote steden is het zogenaamde scheefwonen, het Centraal Planbureau heeft er gisteren nog een uitgebreid rapport over uitgebracht. Dat wil zeggen: mensen met een te hoog inkomen wonen in te goedkope huisvesting. Dat is belachelijk: want zo subsidiëren in feite de armen de rijken, en dat was nu net niet de bedoeling.

Via de meest ingewikkelde methodes is geprobeerd door de huren te liberaliseren daar wat aan te doen. Maar het kan natuurlijk veel eenvoudiger: laat er een inkomenstoets komen. Wie te weinig inkomen heeft, krijgt huursubsidie, wie te veel inkomen heeft betaalt een inkomenstoets. Ben je in een klap van al dat gedoe over scheefwonen af, en bovendien jaag je via de portemonnee van mensen eindelijk echt de doorstroming op de geheel vastgelopen woningmarkt aan.

Wat dat betreft heeft ons land een kans laten liggen. Want eind jaren zestig behandelde het parlement zo'n wet die een dergelijke huurbelasting mogelijk moest maken. De wet was nog niet aangenomen of in de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden hadden veel mensen uitgerekend dat als deze huurwet ingevoerd zou worden dat ze dan beter in plaats van huurbelasting te betalen konden uitwijken naar een grotere huurwoning in de Bijlmer. Duizenden mensen gaven zich in die begin jaren op, maar helaas de wet strandde in de Eerste Kamer en van de ene op de andere dag besloten die duizenden mensen om te blijven zitten waar ze zaten en begon in feite de neergang van de Bijlmer.

In Nederland is van alles inkomensafhankelijk gemaakt, maar voor het wonen is het inkomen eigenlijk alleen relevant als er geld bij moet in de vorm van huursubsidie en niet als er geld te halen valt. Dat is voor zo'n belangrijk publiek goed als wonen bizar, dus laat corporaties een inkomenstoets doen en een huurtoeslag incasseren. Dan kunnen ze dat geld inzetten om de huren voor mensen met een echte krappe beurs betaalbaar te houden.

Kortom, laten we corporaties niet langer ringeloren, niet opzadelen met ouderwetse beperkingen, maar ze de volle vrijheid geven om als modern op zichzelf staand staatsapparaat hun weg te gaan, uiteraard onder een krachtig opererend extern en intern toezicht, dat spreekt voor zich bij staatsapparaten. Veel slechter dan de overheid kunnen ze het in veel gevallen, zeker op het sociale terrein, niet doen. Er is eigenlijk maar één probleem. De staat legitimeert zijn handelingen door regelmatige verkiezingen te organiseren, waardoor het volk de staat kan controleren. Zo creëert het systeem zijn eigen controlerende macht, dat de staat op een acceptabele koers houdt. Toegegeven, dat systeem werkt vandaag de dag niet helemaal optimaal, maar bij gebrek aan beter moeten we het daarmee vooralsnog doen.

Voor de corporaties is dat een probleem. Er bestaan nog een paar verenigingen, maar eerlijk gezegd slaan die nergens op. In veel gevallen is hun positie uitgedaald ten gunste van de raden van bestuur en raden van toezicht, en ja, wat stellen die leden eigenlijk nog voor. De taken van corporaties zijn veel publieke dan de belangen van de toevallige leden en het corporatiebedrijf is inmiddels zo complex dat een amateurlid dat niet echt goed kan controleren.

Ik kan ook niet echt onder de indruk zijn van al die adviesraden, sociale forums, deskundigenpanels, stakeholdersoverleggen, en andere praatvormen, die corporatie ter wille van hun maatschappelijke draagvlak en hun legitimatie inmiddels hebben geïnstalleerd. Het is weliswaar allemaal goed bedoeld, maar in feite kunnen al die praatclubs als het er op aan komt geen vuist maken. Het eerste stakeholdersoverleg dat een fusie heeft gedwarsboomd moet nog uitgevonden worden, laat staan dat er een adviesraad is die is opgestapt uit protest tegen de salariering van bestuurders. Het is allemaal een beetje de democratische schijn hooghouden. Het is risicoloze tegenmacht.

Dat is dus zorgelijk. De hele operatie om van corporaties *freischwebende* staatsapparaten te maken is alleen verantwoord als er binnen deze corporaties ook voldoende tegenmacht bestaat die corporaties kan dwingen om bij de maatschappelijke les te blijven. En die dus ook daadwerkelijk kan sanctioneren als verantwoordelijke bestuurders een te scheve schaats rijden. Democratische legitimatie is binnen de nieuwe staatsapparaten niet langer een kwestie van een paar vergaderingen, maar vooral van het installeren van een adequate verhouding tussen macht en effectieve tegenmacht. Hoe meer staatszaken, hoe meer publieke verantwoordelijkheden corporaties gaan behartigen hoe sterker zij dergelijke *countervailing* powers in hun systeem zullen moeten installeren.

Neem nu de topsalarissen. Hét voorbeeld dat een aantal corporaties zich hoegenaamd niks gelegen laten liggen aan wat maatschappelijk als betamelijk geldt. VROM-ministers spreken er bij herhaling schande van, maar volgend jaar gebeurt het weer. Terwijl nota bene de branche zelf inmiddels een code kent, kan je daar als bestuurder en raad van toezicht gewoon niks van aantrekken. Niemand doet je wat. Dat kan alleen omdat er geen corrigerend mechanisme is, geen *countervailing* power. De Raden van Toezicht in dit land, die over de arbeidsvoorwaarden van de bestuurders gaan, schieten op dit punt schromelijk tekort. Het zijn vaak twee handen op één buik.

Dus moet er tegenmacht georganiseerd worden. Dat kan. Dat kan ook zo geregeld worden: geef de huurdersorganisaties het recht om *alle* huurverhogingen te blokkeren als de salarissen van bestuurders de normen van de sector te boven gaan. Dat is een buitengewoon effectieve tegenmacht. Ik denk dat de kwestie topsalarissen dan in een jaar geregeld is.

En zo kan je veel meer realiseren. Ik ben – om een ander voorbeeld te noemen - een groot voorstander dat gemeenteraden weer toezichthouders of commissarissen mogen benoemen. Voor de oorlog bezocht de directeur van het Gemeentelijk Woningbedrijf in Amsterdam, de legendarische Arie Keppler, zo ongeveer elke vergadering van een woningbouwverenigingsbestuur als aangewezen commissaris. Dat was zeer effectief voor het realiseren van publieke verantwoordelijkheden. En nu steeds meer corporaties over meerdere gemeentes bezit hebben. Lijkt het mij niet meer dan vanzelfsprekend dat alle gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners een door de gemeenteraad benoemde toezichthouder mogen benoemen. In het geval van de megafusie tussen Eevan Groep, Philadelphia Zorg en Woonzorg Nederland heb je dan meteen zo'n vijftientig commissarissen in huis. Een soort gemeentelijk toezicht parlement, wordt dat dan. Dat is belachelijk, dat is onwerkbaar, zullen bestuurders dan meteen roepen. Maar waarom eigenlijk? Waarom zouden staatstoezichthouders niet mogen toezichthouden bij een staatsapparaat? En als je dat dan niet wil, moet je er ook niet aan beginnen.

Ik vind, met andere woorden, dat woningcorporaties nog machtiger mogen worden dan ze al zijn. Laat ze echte handelaren in staatszaken worden. Maar dan moeten ze we echte, effectieve *countervailing* powers in hun eigen organisaties durven toe te laten. Dan moet er iemand een spaak in de wielen kunnen steken, dan moeten bestuurders een nederlaag kunnen lijden. En precies op dat punt heb ik mijn twijfels.

We zijn tot nu toe tien jaar bezig met de verstatelijking van de corporaties, maar de bestuurders hebben – de betere niet te na gesproken - er eerder blijk van gegeven dat ze deze tegenkrachten hooguit een symbolische betekenis willen geven, maar in de praktijk vleugellam en tandeloos maken. Nogal wat bestuurders willen graag minister-president spelen van hun staatsapparaat, maar niet het risico willen en de dienstbaarheid kunnen opbrengen die bij deze publieke functie horen.

Volgende week verschijnt er een boek *Ziende blind in de sauna* van de journaliste Marcia Luyten die na een langdurig verblijf in Afrika tot haar schrik heeft ontdekt dat Nederland steeds meer Afrikaanse trekken begint te vertonen. Elites die hun eigen gang gaan, leidinggevenden die vooral aan hun eigen beurs denken, instituties die hun publieke taken niet goed doordenken, toen



ik dat las dacht ik dat ze schromelijk overdreef. Maar toen ik haar verhaal toepaste op de corporatiewereld begon ik te realiseren dat er misschien wel een kern van waarheid in zit. Het is eigenlijk wat Hugo Priemus *goldplating* noemt.

Daarom moeten we ophouden de corporaties als ondernemingen te zien, zelfs als maatschappelijke ondernemingen. Want dat is koren op de verkeerde molen, olie op het verkeerde vuur, dat is het kopen van een enkele reis naar Afrika. We bombarderen ze tot eervolle staatsapparaten, regelen en passant een effectief systeem van macht en tegenmacht en dan zal je zien dat het met die Vogelaarwijken toch nog allemaal goed komt.

Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Hij schrijft ondermeer columns voor het Aedes Magazine. Onlangs verscheen van zijn hand: Ontregelen – de herovering van de werkvloer, een kritisch analyse van de bureaucratie in de publieke sector. Zie voor meer informatie: www.josvdlans.nl.