

2010

Lokale sturing in de praktijk

Een onderzoek naar de maatschappelijke legitimiteit van
woningcorporaties



Assia Edderouzi

Universiteit Utrecht

December 2010

Auteur

Assia Edderouzi

Studentnummer

3165671

Opleiding

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Afstudeerrichting

Master Bestuur en Beleid

Instelling

Universiteit Utrecht

Begeleider

Harmen Binnema

Tweede lezer

Wieger Bakker

Stagebegeleiders BZK

Harold Ferwerda & Berna van Hagen

Datum

20 december 2010

Inhoud

VOORWOORD.....	5
SAMENVATTING	6
1. INLEIDING.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Doelstelling.....	11
1.5 Methodologie.....	12
1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	12
1.7 Opbouw rapportage	13
2. THEORETISCHE VERKENNINGEN.....	14
2.1 Van government naar governance.....	14
2.1.1 Positie in de driehoek.....	14
2.1.2 Verschuiving.....	15
Eerste niveau: terugtreden van de centrale overheid	15
Tweede niveau: versterken bestuur en toezicht van non-profitorganisaties	15
Derde niveau: maatschappelijke verankering.....	16
Vierde niveau: de professional.....	16
2.2 Ontstaansgeschiedenis corporaties.....	16
Maatschappelijke ontwikkelingen.....	17
2.3 Het legitimiteitsvraagstuk	18
Definities	18
2.4 Verband legitimiteit en betrokkenheid.....	20
2.5 Betrokkenheid	21
2.5.1 Stakeholder: een divers begrip.....	21
2.5.2 Vormgeving betrokkenheid.....	22
2.5.3 Motieven over en weer.....	22
2.5.4 Mate van invloed: participatieladder	24
2.6 Conclusie en verwachting.....	24
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	26
3.1 Een vergelijkende casestudy.....	26
3.2 Selectie van corporaties en stakeholders	27
3.3 Onderzoekstechnieken	28
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	29
3.5 Operationalisatie variabelen	30
4. BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK.....	32
4.1 Schets van de cases	32
Volksbelang.....	33
Jutphaas Wonen	33
Mitros	34
Portaal.....	34
4.2 Denkkaders rond legitimiteit.....	34
4.2.1 Positie in de samenleving.....	35

Van en voor de gemeenschap.....	35
4.2.2 Wat is maatschappelijke legitimiteit?.....	36
Meer dan stenen stapelen.....	37
Drijfveren.....	38
4.2.4 Legitimiteit & betrokkenheid: onlosmakelijk verbonden?.....	39
4.2.5 Waarom stakeholder van de corporatie?.....	40
4.3 Verwachtingen van betrokkenheid.....	41
4.3.1 Gemeente: elkaar inspireren tot verandering.....	41
4.3.2 Huurdersbelangenvereniging: een luisterend oor.....	42
4.3.3 Maatschappelijke organisaties: verbinding.....	43
Corporate Board.....	43
4.4 Betrokkenheid in de praktijk.....	44
4.4.1 Diverse stakeholders.....	44
4.4.2 Betrokkenheid buiten wettelijke kaders.....	44
4.4.3 Niveaus en vormen van betrokkenheid.....	45
4.4.4 Voorbeelden van invloed.....	46
4.4.5 Knelpunten bij betrokkenheid.....	47
4.5 Stakeholders aan het woord.....	47
4.5.1 Volksbelang: klein en dichtbij.....	47
Knelpunten Volksbelang.....	49
4.5.2 Mitros: actief en betrokken.....	50
4.5.3 Portaal: veel gepraat, weinig resultaat.....	52
Knelpunten Mitros & Portaal.....	53
4.5.4 Jutphaas Wonen: een mensgerichte corporatie.....	54
Knelpunten Jutphaas Wonen.....	56
5. CONCLUSIE.....	57
5.1 De goede dingen goed doen.....	57
5.2 Uiteenlopende verwachtingen.....	59
5.3 De praktijk van betrokkenheid.....	60
5.4 Stakeholders aan het woord.....	62
Aandachtspunten.....	63
5.5 Vormen van betrokkenheid.....	65
5.6 Concluderend.....	67
5.7 Betekenis voor wetenschap en praktijk.....	68
5.8 Aanbevelingen.....	68
Concrete aanbevelingen corporaties.....	69
6. DISCUSSIE.....	71
7. REFERENTIELIJST.....	73
BIJLAGE 1 Lijst van afkortingen.....	78
BIJLAGE 2a Interviewtopics corporaties.....	79
BIJLAGE 2b Interviewtopics stakeholders.....	81
BIJLAGE 3 Overzicht respondenten (deskundigen).....	83
BIJLAGE 4 Coding tree.....	84

Voorwoord

Ik heb dit onderzoek met genoeg uitgevoerd. In dit voorwoord wil ik voor de positieve bijdragen en de openheid van verschillende personen bedanken.

Allereerst wil ik alle corporaties en hun stakeholders die betrokken waren bij dit onderzoek bedanken. Dankzij hen heb ik een goed beeld gekregen van hun beleving van de lokale betrokkenheid van corporaties en hun visie op de maatschappelijke legitimatie van deze organisaties. Ik hoop van harte dat deze betrokkenheid in de toekomst nog verder bestendigd wordt op weg naar vitale mooie wijken.

Daarnaast dank ik de respondenten vanuit de verschillende organisaties die in dit onderzoek aan bod komen: de medewerkers van gemeente Utrecht, koepelorgaan Aedes, de Woonbond en het ministerie van WWI. Ook degenen die ik 'slechts' voor achtergrondinformatie heb geïnterviewd, wil ik hartelijk bedanken. Speciale dank gaat uit naar Rudi Thomas, die vanuit zijn expertise als adviseur bij Atrivé mij heeft geholpen een focus te vinden voor het onderzoek, in de tijd dat ik zwom in alle informatie die ik over de dynamische en ingewikkelde corporatiesector ter beschikking had.

Dit onderzoek is zowel vanuit Universiteit Utrecht als vanuit het ministerie van BZK begeleid. Ik ben dan ook veel dank verschuldigd aan Harmen Binnema, voor zijn uitstekende begeleiding, zijn vernieuwende ideeën over de aanpak en zijn constructieve feedback op conceptversies van mijn scriptie. Uiteraard wil ik ook Wieger Bakker bedanken voor zijn waardevolle opmerkingen over de opzet en conceptversie van de scriptie. Harold Ferwerda heeft mij, samen met Berna van Hagen, de kans gegeven een kijkje in de keuken van directie ABC van het ministerie van BZK te nemen. Ze hebben mij op een goede manier en vanuit hun ervaringen in de praktijk van de corporatiesector input gegeven voor het onderzoek, waarvoor ik hen zeer erkentelijk ben. Ik bedank ook Amina El-Mellahi en Birte Nelen, voor zowel hun inhoudelijke feedback als hun emotionele steun in tijden dat het even tegenzat.

Tot slot dank ik mijn familie en mijn ouders in het bijzonder, omdat zij met hun migratie naar Nederland een wereld vol studiemogelijkheden voor mij hebben geopend. Ze hebben door hun steun het mogelijk gemaakt dat ik deze leuke studie met veel plezier heb kunnen volgen.

Assia Edderouzi

Utrecht, december 2010

Samenvatting

Betrokkenheid van de lokale omgeving wordt in de corporatiesector steeds meer gezien als de manier om het legitimiteitsvraagstuk waar deze sector mee te maken te kunnen beantwoorden. Er wordt ook wel gesproken over lokale sturing. Door hun huurders, de lokale overheid en de lokale maatschappelijke instellingen invloed te geven op hun beleid, kunnen corporaties het vertrouwen en het draagvlak voor hun handelen terugwinnen en daarmee ook hun maatschappelijke legitimiteit¹ 'heroveren', zo is de gedachte. Met hun verzelfstandiging in de jaren negentig en de groeiende verwachtingen als gevolg van de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de Nederlandse samenleving de afgelopen jaren heeft gekend, zijn corporaties geleidelijk maatschappelijke ondernemingen geworden. De loskoppeling heeft ervoor gezorgd dat ze financieel onafhankelijk werden; dat niet alleen, corporaties kregen steeds meer taken toebedeeld. Stenen stapelen was lang niet meer voldoende. Tegelijkertijd is daarmee de discussie in gang gezet van wie corporaties eigenlijk zijn: wat is hun positie binnen de democratische driehoek overheid-markt-gemeenschap?

De afstand tot de overheid die de verzelfstandiging met zich meebracht, heeft als gevolg gehad dat corporaties hun maatschappelijke legitimiteit niet meer aan deze overheid konden ontlenen. Vanwege hun hybride positie² kunnen ze deze legitimiteit ook niet uitsluitend aan de markt ontlenen. Maatschappelijke ondernemingen zoals corporaties kregen een eigen positie binnen deze driehoek: het midden. Deze positie impliceert dat corporaties van alles een beetje zijn. Tegelijkertijd geeft het de maatschappij een belangrijke, zo niet centrale rol in de legitimiteitsdiscussie. Van corporaties wordt verwacht dat ze in verbinding moeten staan met deze maatschappij: hun vraag moeten ze hier ophalen, en aan haar moeten ze verantwoording afleggen over hun handelen. De maatschappij is echter heel breed, en moet door de corporatie, afhankelijk van haar context, nader ingevuld worden. In dit onderzoek is gekozen voor de directe lokale omgeving van de corporatie: haar huurders, de gemeente en de maatschappelijke organisaties waar ze mee samenwerkt. Afgaande op de literatuur en de gesprekken met deskundigen kan een corporatie niet om deze primaire stakeholders heen, wil zij als maatschappelijk legitiem gezien worden. In deze literatuur wordt echter niet inzichtelijk gemaakt hoe de corporatie vorm zou moeten geven aan betrokkenheid van deze stakeholders. Om dit nader te verkennen is een casestudy uitgevoerd bij vier corporaties in regio Utrecht, twee kleine lokaal werkende (Volksbelang WbD en Jutphaas Wonen) en twee grote, regionaal en landelijk werkende corporaties (Mitros en Portaal). Het onderzoek omvat, naast een documentenanalyse, verdiepende interviews met de corporaties en de sleutelfiguren in hun top drie belangrijkste stakeholders. Allereerst is in gesprekken met corporaties en deze sleutelfiguren getracht inzichtelijk te maken welke denkkaders bestaan over het concept van maatschappelijke legitimiteit en het verband daarvan met betrokkenheid van de lokale omgeving. Daarna is bij de stakeholders geïnventariseerd welke verwachtingen ze over deze betrokkenheid hebben. Tot slot is gekeken hoe corporaties proberen aan deze verwachtingen te voldoen en hoe dit door hun stakeholders ervaren wordt.

Uit de resultaten komt naar voren dat de denkkaders van corporaties over hun maatschappelijke legitimiteit goed corresponderen met die van hun stakeholders. Beide groepen zien voor corporaties naast hun primaire bouw- en beheerfunctie een taak weggelegd in het oppakken van lokale maatschappelijke opgaven. Betrokkenheid wordt hier niet direct mee in verband gebracht. Opvallend is dat sommige stakeholders de taak beperkter zien dan de corporatie zelf. Dit past goed in het beeld dat ontstaat over de

¹ In dit onderzoek wordt voor dit begrip de volgende definitie gehanteerd: "De legitimiteit van een organisatie is afhankelijk van de mate waarin haar handelen in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van haar stakeholders en met de gedeelde normatieve en morele kaders van dit publiek" (RMO, 2009, p. 17).

² Corporaties zijn private instellingen die zich in het publieke domein begeven (Brandsen, 2006, p. 7).

motieven van corporaties om zich te legitimeren: deze zijn voornamelijk moreel van aard. Corporaties willen graag iets betekenen voor de mensen in de wijken waarin ze opereren. De meeste stakeholders hebben daarentegen voornamelijk pragmatische redenen om stakeholder te willen zijn: ze hebben corporaties nodig voor het bereiken van hun doelstellingen. Verder komt naar voren dat de stakeholders afhankelijk van hun positie en belang een eigen dimensie geven aan de definitie van maatschappelijke legitimiteit.

De verwachtingen van deze stakeholders over betrokkenheid zijn uiteenlopend en kunnen weleens tegenstrijdig met elkaar zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat met name de grote corporaties aangeven daarmee te worstelen. Een opvallende uitkomst is dat huurdersbelangenverenigingen aangeven veel waarde te hechten aan een goed proces en positieve contacten met de corporatie, terwijl de andere twee stakeholders vooral geïnteresseerd zijn in de uitkomsten van betrokkenheid. De gemeente wil verder ook daadwerkelijk invloed uitoefenen op het (strategische) beleid van de corporatie.

Kijken we naar het oordeel van de groepen stakeholders op de manier waarop corporaties daadwerkelijk gestalte geven aan deze betrokkenheid, dan zien we veel tevredenheid. De corporaties hebben een maatschappelijk gezicht en tonen bereidheid samen met de stakeholders vraagstukken in de stad op te pakken en te investeren in maatschappelijk vastgoed. Tegelijkertijd worden door de stakeholders een aantal aandachtspunten gesignaleerd. Bij Portaal komt naar voren dat deze afstandelijk is, niet voldoende zichtbaar is op buurtniveau en de stakeholders weinig betreft bij haar beleidsontwikkeling. Dit is dan ook één van de belangrijkste aandachtspunten voor de grote corporaties. Verder is ook het trage en moeizame betrokkenheidproces een knelpunt dat bij Mitros wordt genoemd. Tot slot ervaart vooral de gemeente te weinig betrokkenheid vanuit de grote corporaties. De gemeente wordt pas laat in het proces betrokken, en ervaart weinig invloed op het beleid van de corporaties. Over kleine corporaties heerst grote tevredenheid, ze zijn 'klein en dichtbij', letterlijk en figuurlijk. Belangrijke aandachtspunten voor hen is het nog meer inbedden van betrokkenheid in hun formele structuren, ervoor waken dat een hoog ambitieniveau geen valkuil wordt en het bewustzijn van het belang van betrokkenheid organisatiebreed vergroten.

Op grond van deze uitkomsten kunnen drie vormen van betrokkenheid geformuleerd worden, die de maatschappelijke legitimiteit van deze corporaties kunnen versterken:

- *Procesbetrokkenheid*: Bij de eerste vorm is een grote mate van invloed geen voorwaarde voor de participatie van de stakeholder, maar is het proces van betrokkenheid essentieel voor zijn tevredenheid. De stakeholder is vanuit persoonlijke idealen actief en hecht waarde aan een duurzame, positieve relatie met de corporatie. Tegelijkertijd heeft hij begrip voor het ingewikkelde besluitvormingsproces waar ze mee te maken heeft. Informeren en raadplegen voor het nemen van beslissingen vindt hij als treden in de participatieladder dan ook hoog genoeg. In dit onderzoek sluit deze vorm het beste aan bij huurdersbelangenverenigingen. Deze vorm van betrokkenheid kan, vanwege de grote rol die het proces erin speelt, bijdragen aan de inputlegitimiteit van de corporatie.
- *Resultaatgerichte betrokkenheid*: Bij de tweede vorm is de stakeholder vanuit pragmatische redenen betrokken en vindt hij adviseren als trede van de participatieladder hoog genoeg. Hij is bewust van de verantwoordelijkheden die hogere treden met zich mee brengen. Hij wil als samenwerkingspartner door de corporatie benaderd worden; samen wil hij op projectniveau maatschappelijke vraagstukken oppakken. Deze vorm van betrokkenheid correspondeert het beste met outputlegitimiteit. De stakeholder is vooral geïnteresseerd in de uitkomsten van het betrokkenheidproces. Hij wil concrete resultaten bereiken. Maatschappelijke instellingen, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, zo blijkt uit dit onderzoek, kunnen zich vinden in deze vorm als manier om de legitimiteit te vergroten.
- *'Invloedgedreven' betrokkenheid*: Bij de derde vorm wordt de stakeholder in zijn betrokkenheid met de corporatie ook gedreven door de wederzijdse afhankelijkheid.

Deze stakeholder neemt echter geen genoegen met lage treden in de ladder, maar wil als samenwerkingspartner daadwerkelijk invloed uitoefenen op het beleid van de corporatie. Dit correspondeert het beste met de trede coproduceren in de participatieladder. Uit dit onderzoek blijkt dat met name gemeenten waarde hechten aan deze vorm van betrokkenheid. Ze willen vanuit hun rol als gelegitimeerde vertegenwoordigers van het algemeen belang met corporaties op strategisch niveau samenwerken aan vitale wijken en steden. Ze zijn gericht op het vergroten van de maatschappelijke effecten van dit beleid; hun betrokkenheid draagt dan ook aan het aspect outcomes van maatschappelijke legitimiteit.

Het verdient aanbeveling om met behulp van deze drie vormen betrokkenheid per groep stakeholders zodanig in te richten dat het voldoet aan hun wensen en preferenties. Het is hiervoor wel belangrijk om te identificeren welke stakeholders de corporatie heeft en bij welke van de drie vormen zij het beste ingedeeld kunnen worden. Op deze manier kan de corporatie voldoen aan de verwachtingen van haar primaire stakeholders en daarmee haar maatschappelijke legitimiteit versterken.

I Inleiding

I.1 Aanleiding

Het zijn spannende tijden voor de corporatiesector: de financiële crisis lijkt zijn hoogtepunt voorbij te zijn, maar de gevolgen ervan zijn nog steeds goed voelbaar, ook voor corporaties (Volkskrant, 18 november 2010). Tegelijkertijd staan ze zowel vanuit politiek Den Haag als vanuit Brussel in de schijnwerpers. Met het aantreden van het kabinet-Rutte is er een nieuwe wind gaan waaien door Nederland. De komende periode zal er fors worden bezuinigd op de overheidsuitgaven. Voor corporaties hebben deze ontwikkelingen ook gevolgen. Zo moeten zij onder meer financieel gaan bijdragen aan de huurtoeslag en zich meer gaan richten op de lagere inkomensgroepen. Corporaties zullen hun inspanningen zichtbaar moeten maken en moeten laten zien of, en op welke manier ze bezig zijn; kortom, corporaties zullen zich moeten legitimeren. “Het kabinet komt met voorstellen om het functioneren van woningcorporaties als ondernemingen met een maatschappelijke taak te verbeteren” (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 46). Ondertussen blijven corporaties nog steeds een belangrijke, zo niet centrale rol spelen in het oplossen van de leefbaarheidproblematiek van steden en dorpen waarin ze opereren. Te denken valt hierbij aan hun rol in de herstructureringsplannen, het beleid om de sociale cohesie in aandachtswijken te vergroten en ‘Achter de voordeur’ projecten om sociale stijging bij de bewoners te bevorderen (www.kei-centrum.nl). In het licht van deze ontwikkelingen is het interessant om te kijken of corporaties zich verantwoordelijk weten voor het betrekken van hun lokale omgeving bij het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken die hun primaire bouw- en beheeropgave overstijgen, en in hoeverre dit volgens deze omgeving bijdraagt aan hun maatschappelijke legitimiteit.

Dit onderzoek is tot stand gekomen door eigen interesse in het thema en een stageverzoek van het voormalige ministerie voor WWI (nu BZK). Binnen de directie Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties wilde men weten wat corporaties beweegt om maatschappelijk legitiem te willen zijn en hoe betrokkenheid van de lokale omgeving hieraan kan bijdragen. Het onderzoek gaat over de aanpak van vier verschillende corporaties en de visie van de lokale stakeholders op deze aanpak.

I.2 Probleemstelling

Woningcorporaties zijn een van de belangrijkste partijen in het huisvestingsbeleid in Nederland. Kenmerkend voor deze partij is dat het om hybride organisaties gaat. “Ze bevinden zich op het raakvlak van markt, overheid en middenveld” (Brandsen, 2006, p. 7). Door deze hybride vorm worstelen corporaties met het vormgeven aan hun veranderende positie. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag welke positie ze moeten innemen. Ook de overheid worstelt daarmee. Het ene kamp, met voorop de woningcorporaties, meent dat corporaties na de Tweede Wereldoorlog erg beknott zijn in hun bewegingsvrijheid en pleit dan ook voor meer verzelfstandiging. Het andere kamp stelt dat het juist uit de hand is gelopen met het verzelfstandigingsproces en dat de overheid ervoor moet zorgen dat corporaties teruggaan naar hun kerntaken (Beekers, 2010).

Naast de complexiteit van de discussie zelf, hebben corporaties bij de invulling van hun positie ook te maken met verschillende interne en externe actoren, die allemaal verschillende belangen hebben. Op dit moment spelen er uiteenlopende discussies: over wat wel en wat niet behoort tot de maatschappelijke taak van woningcorporaties, maar ook discussies over hoe ze deze taak het beste tot uiting kunnen brengen (WWI-II, 2009). Belangrijk hierbij is het legitimiteitsvraagstuk waar corporaties als hybride organisaties mee te maken hebben: corporaties behoeven namelijk legitimiteit³ om te kunnen functioneren, alleen kunnen ze deze niet als bij een ‘gewoon’ bedrijf ontleen aan het hebben van

³ In dit onderzoek zal het begrip legitimiteit steeds afgewisseld worden met legitimatie. Er wordt telkens hetzelfde mee bedoeld.

aandeelhouders die invloed kunnen uitoefenen op de koers van de organisatie. Evenmin is er bij de corporatie sprake van democratische legitimatie, zoals de overheid die kent. Echte overheids- of marktsturing is er maar in beperkte mate (Poorter, 2006b). De corporatie moet haar maatschappelijke legitimiteit ergens anders vandaan halen. Als maatschappelijke organisatie⁴ kan ze deze legitimiteit verkrijgen door haar stakeholders⁵ invloed te laten uitoefenen op de plannen die ze opstelt en de besluiten die ze neemt. Immers, vertrouwen in maatschappelijke organisaties is een belangrijk aspect waar ze hun legitimiteit aan ontlene. Door stakeholders te betrekken kunnen corporaties ook hun maatschappelijke agenda ophalen en draagvlak en medewerking creëren voor hun beleid en handelen (Poorter, 2006b).

Wanneer over stakeholders wordt gesproken in de corporatiesector, wordt dit vaak gerelateerd aan het creëren van invloed van huurders, organisaties of burgers op de besluitvorming van corporaties om daarmee legitimiteit voor de corporatie te verkrijgen. Bij stakeholders kan gedacht worden aan de gemeente, huurdersorganisaties, een bewonersraad, zorg- en onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties. De basis voor dit legitimiteitsvraagstuk kan gevonden worden in het maatschappelijk ondernemen. Midden jaren '90 zijn woningcorporaties door de Bruteringswet financieel verzelfstandigd en dit heeft met zich meegebracht dat ze verantwoordelijk werden voor de financiële boekhouding en beleidsvorming van de organisatie. Na deze verzelfstandiging is de maatschappelijke discussie ontstaan welke positie de corporatie nu eigenlijk binnen het terrein van de volkhuusvesting heeft. Het maatschappelijk ondernemen komt met deze discussie in zicht. Het gaat er hierbij om dat corporaties maatschappelijke doelstellingen na moeten streven, de maatschappij als bron voor de vraag moeten beschouwen, daaraan verantwoording moeten afleggen en de gemaakte winst uiteindelijk ook investeren in de maatschappij. Kortom, de maatschappij is een stakeholder van corporaties geworden. In de praktijk houdt dit in dat corporaties te maken hebben met zorg- en welzijnsinstellingen, scholen, gemeenten, belangenverenigingen en de klanten zelf, de huurders (De Jongh, 2009). In de literatuur die er bestaat over dit vraagstuk, wordt het rekening houden met stakeholders belangrijk geacht (SEV, 2008; Futura, 2008). Er wordt gesteld dat voor het functioneren van corporaties stakeholders niet genegeerd kunnen worden. Deze zijn namelijk degenen die een corporatie legitimiteit verschaffen (SER, 2005). Echter, tot nu toe is er in de literatuur nog weinig ingegaan op de vraag hoe de omgang met stakeholders vormgegeven kan worden (De Jongh, 2009). In dit onderzoek zal daarom nader ingegaan worden op de invulling van de grotere betrokkenheid van de stakeholders bij besluitvorming van corporaties. Er zal gekeken worden hoe corporaties het waarborgen van legitimiteit vormgeven en hoe dit door de stakeholders ervaren wordt. Uitgangspunt hierbij is dat maatschappelijke betrokkenheid van en bij het publiek voor de borging van legitimiteit van een maatschappelijke organisatie als een corporatie essentieel is. Tegelijkertijd bestaat in dit onderzoek het besef dat dit geen eenvoudige opgave is, omdat 'het publiek' waaraan maatschappelijke organisaties hun legitimiteit ontlene erg divers en groot kan zijn. Het is voor de organisatie dan moeilijk om het 'gezicht' van het publieke belang te definiëren (RMO, 2009, p. 13).

1.3 Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt: ***In hoeverre kan via de betrokkenheid van de lokale stakeholders worden bijgedragen aan de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties?***

Om deze vraagstelling te beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd: theoretische en empirische deelvragen.

⁴ In dit onderzoek wordt de volgende definitie voor een maatschappelijke organisatie gehanteerd: een privaat instituut dat autonoom vrijwillig maatschappelijke taken uitvoert (Minderman, 2008, p. 38).

⁵ Stakeholders worden ook wel belanghouders genoemd. In dit onderzoek worden stakeholders gezien als diegenen die direct belang hebben bij het beleid van de corporatie (de Jongh, 2009).

De theoretische deelvragen zijn bedoeld om een kader te schetsen van de probleemstelling. Hier zal worden gekeken naar de volkshuisvestingssector, de rol van woningcorporaties daarin en het legitimiteitsvraagstuk dat in deze sector aan de orde is. Deze deelvragen zijn:

1. Welke invloed heeft de governancebeweging (gehad) op de woningcorporatiesector?
2. Hoe heeft de corporatiesector zich de afgelopen eeuw ontwikkeld?
3. Wat is maatschappelijke legitimatie?
4. Welke legitimiteitsvraagstukken zijn in de loop van de tijd ontstaan in deze sector?
5. Hoe hangt in theorie de maatschappelijke legitimiteit van een maatschappelijke organisatie samen met de betrokkenheid van de stakeholders?
6. Welke tools zijn in de theorie te vinden om vorm te geven aan deze betrokkenheid?

De empirische deelvragen luiden als volgt:

1. Welke denkkaders hebben corporaties en hun stakeholders over de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties?
2. Welke verwachtingen hebben stakeholders van betrokkenheid door de corporatie?
3. Op welke manier krijgt betrokkenheid van de lokale omgeving gestalte bij de onderzochte woningcorporaties?
4. Hoe wordt deze aanpak door de stakeholders ervaren?
5. Welke vormen van betrokkenheid dragen bij aan welk aspect van legitimiteit?

Bij de eerste deelvraag komen de denkkaders die onder corporaties bestaan over hun maatschappelijke legitimiteit aan bod. Het gaat hierbij over de positie die ze als maatschappelijke organisatie in de samenleving innemen, de definitie die ze aan het begrip geven, hun drijfveren om zich te legitimeren en de redenen waarom ze betrokkenheid van de omgeving daarbij belangrijk achten. Bij de stakeholders wordt nagegaan in hoeverre ze dezelfde ideeën over het concept en de deelaspecten op na houden.

In de tweede vraag staan de verwachtingen van de stakeholders centraal. Hoe zou de corporatie om moeten gaan met leefbaarheidsproblemen in de stad of het dorp, welke rol moet ze daarbij de stakeholders toedichten en hoe willen ze in die rol door de corporatie worden benaderd? De waarde die de stakeholders hechten aan het proces van betrokkenheid en de vraag wanneer ze tevreden zijn hierover komen ook aan het licht.

De derde deelvraag behandelt de concrete invulling die corporaties geven aan betrokkenheid van de lokale omgeving. Achtereenvolgens komen de soorten stakeholders en de niveaus van betrokkenheid die ze onderscheiden, de mate van invloed die ze deze stakeholders geven en de knelpunten die ze daarbij ervaren aan bod. De vierde deelvraag staat in het teken van de vraag in hoeverre de stakeholders tevreden zijn met deze invulling van betrokkenheid. De laatste deelvraag gaat over de verschillende vormen van betrokkenheid van de lokale omgeving die bij kunnen dragen aan een bepaald aspect van de maatschappelijke legitimiteit van deze organisaties.

1.4 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doelstelling om meer inzicht te verschaffen in de manier waarop corporaties hun maatschappelijke legitimiteit kunnen versterken. Deze legitimiteit gaat over de vraag in hoeverre het handelen van deze organisaties voldoet aan de verwachtingen en denkkaders van hun stakeholders. Het antwoord hierop staat in het licht van het creëren van een kader waarin corporaties binnen hun context de invloed van de maatschappelijke stakeholders kunnen vergroten, om het vertrouwen dat deze maatschappelijke onderneming geniet te versterken, en daarmee ook hun legitimiteit. Hiervoor zal het nodig zijn een inventarisatie te maken van de verschillende manieren waarop deze organisaties legitimiteit verwerven. Uiteindelijk is het ook een doelstelling om de mogelijkheden voor verbetering van deze legitimiteit te signaleren.

De beantwoording van de vraagstelling wordt geplaatst in het licht van de verschuiving die vanaf de jaren tachtig is opgetreden in het bestuurlijke landschap: van government naar governance. Deze beweging gaat over de herverdeling van bevoegdheden

en verantwoordelijkheden tussen de overheid, markt en civil society, die tot gevolg had dat maatschappelijke organisaties steeds meer op afstand van de overheid kwamen te staan (Minderman, 2008; Putters, 2007). Met 'governance' wordt hier vooral bedoeld dat de centrale overheid niet meer de enige actor is die het publieke belang dient. Het is een proces geworden "binnen en tussen organisaties, waarbij de belangen van stakeholders een belangrijke rol spelen" (RMO, 2009, p. 12).

1.5 Methodologie

Om de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden is een casestudy uitgevoerd, waarbij vier corporaties onderzocht zijn. De meerwaarde van deze onderzoeksvorm is dat het diepgang heeft. Op een intensieve manier van onderzoeken is getracht de opvattingen en ervaringen van corporaties en hun stakeholders ten aanzien van de maatschappelijke legitimatie van deze corporaties in beeld te brengen. Alle corporaties zijn actief in dezelfde regio, om inhoudelijk vergelijkbare resultaten uit het onderzoek te verkrijgen. Bij het kiezen van deze corporaties zijn twee selectiecriteria gehanteerd: de grootte van de corporatie en de omgeving waarin zij opereert (stad/dorp). Het moesten twee grote corporaties zijn die opereren in een grote stad met probleemwijken en twee kleine die zich meer in een landelijke omgeving bevinden. Op deze manier kon gekeken worden wat het verschil in omgeving voor gevolgen heeft voor de aanpak van betrokkenheid van stakeholders bij de corporaties. Bij de kleine corporaties is gesproken met de directeurbestuurders, bij de grote met managers en senior beleidsadviseurs. Ook de lokale omgeving van de corporaties, de stakeholders, maakten deel uit van dit onderzoek. Hierbij is gekozen voor drie groepen: huurdersorganisaties, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Zowel uit de theoretische verkenningen als de interviews met de corporaties bleek dat deze organisaties beschouwd worden als de drie belangrijkste stakeholders.

Voorafgaand aan de casestudy is een literatuuronderzoek uitgevoerd; dit om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen van de corporatiesector. Ook een documentenanalyse heeft onderdeel uitgemaakt van dit onderzoek. Daarbij zijn rapporten, jaarverslagen en visitierapporten van de vier onderzochte corporaties verzameld en bestudeerd. Ze zijn gebruikt ter aanvulling op het empirische resultaat.

1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De huisvestingssector in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder, beleven momenteel hectische tijden. Er is namelijk, vooral bij de landelijke politiek, sprake van aanhoudend wantrouwen jegens deze organisaties; er worden steeds meer vraagtekens gezet bij de manier waarop ze invulling geven aan hun maatschappelijke taak, en omgaan met hun grote vermogen (Binnenlands Bestuur, 2010). Vanuit de samenleving en de politiek wordt de roep om legitimering van het handelen van corporaties steeds luider. Gesteld wordt dat het belangrijk is dat een woningcorporatie in de maatschappij geworteld blijft, wil zij haar maatschappelijke taak goed kunnen blijven uitvoeren. Om dit te waarborgen is de binding met het middenveld van groot belang (Conijn, 2005). Hierbij valt te denken aan de eerder genoemde stakeholders huurders, de lokale overheid en instellingen op het gebied van zorg en onderwijs. Dit onderzoek naar de beleving van de stakeholders als het gaat om de legitimiteit van woningcorporaties kan een bijdrage leveren aan deze maatschappelijke thematiek. Het kan namelijk inzichtelijk maken wat corporaties doen als het gaat om het legitimeren van hun handelen en hoe dit door stakeholders ervaren wordt. Ook zal er naar aanleiding van de uitkomsten getracht worden handvatten te bieden waarmee corporaties hun legitimiteit kunnen vergroten, rekening houdend met de maatschappelijke context waarin ze opereren.

Doordat in dit onderzoek vanuit een bestuurlijke invalshoek specifiek wordt gekeken hoe een woningcorporatie de betrokkenheid van haar stakeholders kan inrichten om haar legitimiteit te vergroten, is dit onderzoek ook in wetenschappelijk opzicht relevant. In de wetenschappelijke wereld is al veel geschreven over legitimiteit van maatschappelijke organisaties (WRR, 2004; SER, 2005; RMO, 2009; Minderman, 2008), maar de focus op

woningcorporaties is betrekkelijk nieuw. Vernieuwend is ook de keuze om in dit onderzoek vanuit zowel de kant van de stakeholders als de corporatie naar maatschappelijke legitimiteit te kijken. Dit onderzoek verschaft inzicht in deze visies en in de mogelijkheden om door in te zetten op betrokkenheid de legitimiteit te vergroten. Tevens gaat het in op aanknopingspunten voor verbetering van deze mogelijkheden. Op deze manier kunnen interessante mogelijkheden aan het licht komen die in de toekomst verdere ontwikkeling verdienen.

1.7 Opbouw rapportage

De opbouw van deze rapportage is als volgt: in het theoretische kader wordt nader ingegaan op het concept van legitimiteit, en wordt dit gerelateerd aan de ontwikkelingen in de corporatiesector. Om dit vraagstuk beter te begrijpen wordt eerst wel een beschrijving gegeven van de historische ontwikkelingen bij woningcorporaties. Ook worden de huidige maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die van invloed kunnen zijn op het legitimiteitsvraagstuk. Hiermee wordt aangetoond dat het om een actueel vraagstuk gaat bij deze maatschappelijke organisaties. In hoofdstuk drie worden de methoden en technieken die toegepast zijn in dit onderzoek behandeld. Hoofdstuk vier is een uiteenzetting van de uitkomsten van het onderzoek. In het vijfde hoofdstuk volgt de conclusie en worden aanbevelingen gedaan om betrokkenheid van stakeholders te vergroten. Het rapport sluit af met het discussiehoofdstuk, waarin gereflecteerd wordt op het onderzoeksproces en ingegaan wordt op aandachtspunten voor een vervolgonderzoek.

2 Theoretische verkenningen

In deze theoretische verkenningen wordt eerst een beschrijving gegeven van de belangrijkste historische ontwikkelingen in de corporatiesector en van de invloed daarvan op de legitimiteit van deze sector in de loop van de jaren. In de tweede paragraaf wordt nader ingegaan op het hybride karakter van corporaties, en wordt dit gerelateerd aan de governancebeweging die vanaf de jaren negentig ingezet is. Daarna volgt een weergave van de wetenschappelijke discussies over het concept legitimiteit, in relatie tot hybride maatschappelijke organisaties als corporaties. Dit hoofdstuk bevat verder een uiteenzetting over betrokkenheid van stakeholders, waarin het begrip stakeholder, de vormgeving van betrokkenheid en de mate van invloed aan bod komen. Het theoretische kader sluit af met een conclusie en verwachtingen over de uitkomsten van het onderzoek.

2.1 Van government naar governance

Het hybride karakter van woningcorporaties geeft deze organisaties een unieke positie binnen het veld van maatschappelijke organisaties. Om de vraag hoe corporaties aan deze vorm zijn gekomen te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om aandacht te besteden aan de governancebeweging die ook in Nederland vanaf de jaren negentig haar intrede heeft gedaan. Er kan namelijk worden geconstateerd dat er een verschuiving in de verhoudingen tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers gaande is. Door de verschuiving in de positie van maatschappelijke organisaties ten opzichte van de overheid en de burger is de vraag ontstaan of de herkenning en erkenning van deze instellingen door het publiek wel zo vanzelfsprekend is en of men kan rekenen op de steun van dit publiek voor hun maatschappelijke taak (RMO, 2009, p. 8). Vooral in sectoren waar een publiek belang centraal staat is hiermee de legitimiteit van de organisaties onder druk komen te staan. Dit is bijvoorbeeld het duidelijkste te merken aan de heersende onduidelijkheid over de vraag van wie deze organisaties zijn. Zijn corporaties eigendom van de staat? Of zijn het zelfstandige organisaties? En tot wie behoort het vermogen dat ze opgebouwd hebben? (WWI-II, 2009).

2.1.1 Positie in de driehoek

Om deze onduidelijkheid over het vraagstuk van 'ownership' van deze organisaties zichtbaar te maken wordt in de literatuur gebruik gemaakt van de democratische driehoek. De opgetreden verschuiving van government naar governance heeft ook een verschuiving in de positie van corporaties binnen deze driehoek als gevolg gehad. Deze driehoek, geïntroduceerd door Anton Zijderveld (1999), splitst de democratie in drie delen op: de overheid, de markt en de civil society (gemeenschap). De drie institutionele orden krijgen verschillende taken en coördinatiemechanismen toegedicht. De overheid heeft het oplossen van collectieve problemen als kerntaak en regulering als coördinatiemechanisme; de markt is verantwoordelijk voor het leveren van producten en diensten en is onderhevig aan marktwerking (concurrentie en contracten). De gemeenschap bestaat vooral uit instituties waar burgers hun individuele en collectieve identiteit aan kunnen ontleen, zoals lokale (vrijwilligers)verenigingen en belangenorganisaties. Het gedrag binnen deze orde wordt gecoördineerd door gedeelde belangen en solidariteit (www.quintis.nl; Futura, 2008).

Door hun hybride karakter kunnen corporaties niet bij slechts één van deze drie orden geplaatst worden. Ze vormen een mengeling van deze orden en zitten dan ook, samen met andere maatschappelijke organisaties, in het midden van de driehoek. "De meerwaarde van deze positie ligt in het bieden van een groter repertoire aan mogelijke beleidsreacties op maatschappelijke vraagstukken" (www.quintis.nl). Als coördinatiemechanisme kennen deze organisaties de dialoog. "Dialoog en transparantie zijn de belangrijkste voorwaarden om vertrouwen op te bouwen en te beoordelen of de dienstverlening doelmatig aan de maatschappelijke behoeften voldoet" (Mouwen, 2007, p. 298). Door Van der Donk (Futura, 2008) is deze positie in onderstaand figuur gevisualiseerd. In het figuur is te zien dat Van der Donk een indeling maakt naar de dimensies profit/non-profit, formeel/informeel en

publiek/privaat. Tot begin 1900 bewogen corporaties vooral in het domein van de gemeenschap, rond 1950 zijn ze opgeschoven richting de markt en momenteel hebben ze positie in het midden, bij het maatschappelijke middenveld.

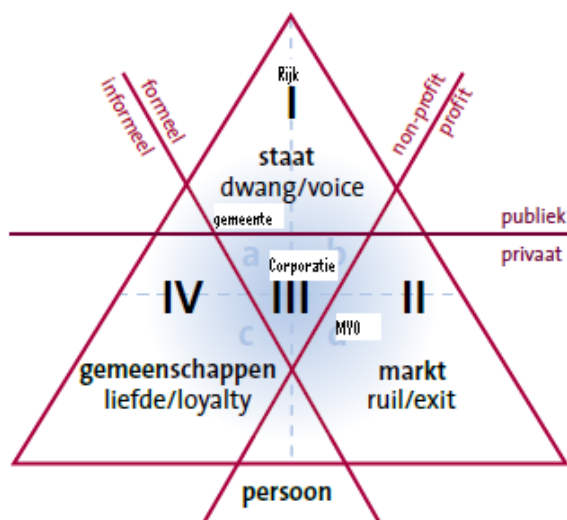


Fig. 2.1 Driehoek overheid-markt-gemeenschap

2.1.2 Verschuiving

Met hun hybride positie ontleen maatschappelijke organisaties hun legitimiteit niet alleen aan marktwerking of wetgeving (Minderman, 2008). De beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen voor minima kan door marktwerking in gevaar komen (CPB, 2010). De legitimiteit van corporaties ligt in het waarborgen bieden voor de manco's van de marktwerking. Essentieel is dan vervolgens: "De betrokkenheid en het draagvlak in de samenleving en de daarop gebaseerde wetgeving" (RMO, 2009, p. 9). In de bestuurlijke en wetenschappelijke wereld wordt in deze context gesproken van governance: Het proces van besturing van de interactie tussen overheid, markt en civil society waarbij de actoren deelnemen aan verschillende (beleids)netwerken (Kjaer, 2004). Dit proces resulteerde volgens Minderman (2008) in "een overdracht van bevoegdheden van de centrale overheid naar allerlei decentrale organen en organisaties" (Minderman, 2008, p. 23).

Deze verschuiving is ingezet nadat bleek dat het oorspronkelijk idee van government, dat de centrale overheid in alle behoeftes van haar burgers kan voorzien, en aan alle beloftes op maatschappelijk terrein kan houden, niet houdbaar meer was (Peters & Pierre, 2000; Kooiman, 2003). De komst van governance had de implicatie dat de overheid niet langer als vanzelfsprekende "leverancier van kwalitatief hoogwaardige publieke en maatschappelijke goederen en diensten" kon gelden (Minderman, 2008, p. 24). Het bleek dat dit niet zo eenvoudig was. Deze verschuiving heeft zich op vier niveaus ontwikkeld (Minderman, 2008, p. 24):

Eerste niveau: terugtreden van de centrale overheid

De centrale overheid bleek de complexe maatschappelijke vraagstukken waar de samenleving mee te maken kreeg in de loop van de jaren niet (alleen) aan te kunnen (Putters, e.a., 2007). De burgers werden steeds veeleisender als het ging om het aanbod van publieke goederen en diensten. Doordat de overheid tegelijkertijd genoodzaakt was om de rijksfinanciën te saneren, resulteerde dit in de overdracht van taken en bevoegdheden naar maatschappelijke organisaties (Kooiman, 2003; Rhodes, 1997).

Tweede niveau: versterken bestuur en toezicht van non-profitorganisaties

De governance ontwikkeling heeft met zich meegebracht dat besturen en toezichthouders een steeds belangrijkere rol bij non-profitorganisaties gingen spelen en steeds meer

bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld kregen. De professionalisering van bestuur en toezicht van deze organisaties werd hiermee ingezet, een proces dat de kwaliteit hiervan versterkt heeft (Minderman, 2008, p. 27).

Derde niveau: maatschappelijke verankering

Minderman (2008) spreekt bij dit niveau van “het meest complexe en meest cruciale niveau waarop de governanceontwikkeling zich voltrekt” (Minderman, 2008, p.30). Het gaat hierbij om “de centrale rol van legitimatie van maatschappelijke organisaties en hun beleid door een actieve op dialoog gerichte verantwoording” (Minderman, 2008, p. 30). Bij verantwoording wordt de brede betekenis van het woord bedoeld: ook de informele kant van het afleggen van externe verantwoording is bij deze verankering belangrijk. Dit is in de Nederlandse praktijk van verantwoording wel problematisch. Deze wordt namelijk gekenmerkt door een vrij beperkte visie: een jaarrekening en een jaarverslag. Door deze beperkte opvatting worden veel essentiële onderdelen, zoals de kwaliteit van dienstverlening, de mate van participatie en dialoog met stakeholders en de actieve transparantie van het handelen van deze organisaties buiten beschouwing gelaten (Klaassen & Hakvoort, 2008). Dit heeft geen positieve uitwerking op een van de belangrijkste doelen van verantwoording, het versterken van de legitimatie van de instelling.

Vierde niveau: de professional

Omdat het bij maatschappelijke legitimatie over de kwaliteit van de dienstverlening gaat, is het vierde niveau de professional. Het dilemma in dit niveau is de discrepantie tussen de ruimte die de professional nodig heeft om zich te ontplooien en kwalitatief te kunnen handelen, en de verantwoording die hij moet afleggen over deze nieuw verworven vrijheid. Deze verantwoording is nodig om bij te kunnen dragen aan de maatschappelijke legitimatie van de organisatie (Minderman, 2008).

2.2 Ontstaansgeschiedenis corporaties

De onduidelijkheid over eigenaarschap van een maatschappelijke organisatie als een corporatie komt voor een deel voort uit de manier waarop deze organisaties zijn ontstaan. Corporaties zijn namelijk eind 19^{de} eeuw vanuit lokale initiatieven opgericht door de burgerij en kerkelijke instellingen om een verbetering te brengen in de leefomstandigheden van arbeiders. Van oorsprong waren het vaak coöperatieve stichtingen (CPB, 2010, p. 17). De overheid had toen geen invloed op het takenpakket van corporaties en op de manier waarop ze deze uitvoerden. Vanuit de civil society zijn deze organisaties na de Tweede Wereldoorlog steeds meer in de invloedssfeer van de overheid gekomen. In die periode was er namelijk een enorme woningnood ontstaan, waardoor een overheidsingrijpen op grote schaal nodig was. De overheidssturing had als doel kwalitatieve behuizing ook voor de armere bevolkingsgroepen toegankelijk te maken (Fleurke, 2009). Objectsubsidies werden vervolgens ingezet om corporaties aan te sporen het ontstane woningtekort aan te vullen. De rol van corporaties werd beperkt tot een uitvoeringsrol in het huisvestingsbeleid. Hun betrokkenheid bij het ontwikkelen van bouwplannen was minimaal. Pas later in het proces kregen corporaties woningen toegewezen die de overheid zelf liet bouwen (Beekers, 2010). Het gevolg van de overheidssturing was dat in 1964 38% van de huurwoningen in handen was van woningcorporaties, vergeleken met 9% in 1947 (van Wijk, 2007; Hakvoort e.a., 2002). Voor de subsidiëring stelde de overheid als voorwaarde dat corporaties hun middelen uitsluitend inzetten voor de volkshuisvesting, en geen winst zouden maken. Op deze manier kon de link met de publieke taak veiliggesteld worden en de legitimiteit van de corporaties gewaarborgd blijven (Fleurke, 2009). Voor corporaties was de keerzijde van deze steun dat ze nauwlettend in de gaten werden gehouden door de overheid en dat hun uitgaven aan banden werden gelegd (Beekers, 2010).

Deze overheidssturing had belangrijke gevolgen voor de band tussen corporaties en de bewoners. Waar de betrokkenheid in de beginjaren van de corporaties groot was, omdat het vaak om burgerinitiatieven ging, bereikte in de jaren vijftig de binding van

corporaties met informele maatschappelijke verbanden en bewoners een dieptepunt. Bestuurders en corporaties waren zich goed bewust van dit probleem. Het werd gezien als een probleem dat het bestaansrecht van corporaties kon aantasten. Dit recht was namelijk vooral gebaseerd op hun rol als zelfstandige maatschappelijke organen (Beekers, 2010, p. 7). Een Tweede Kamercommissie verwoordde het probleem als volgt: “Er zou in deze verenigingen over het algemeen weinig leven meer schuilen; het zouden nog slechts “onderonsjes” zijn van een handjevol bestuurders; de bewoners der verenigingswoningen zouden zich aan hun woningbouwvereniging weinig of niets gelegen laten liggen” (Handelingen der Staten-Generaal, 22 oktober 1953).

Tegelijkertijd was er in de sector een ontwikkeling van steeds meer professionalisering gaande. Zowel de professionals die de corporaties leidden als de overheid hadden baat bij deze ontwikkeling. Een doelmatige uitvoering van het beleid kon goed gewaarborgd worden door verdere professionalisering. Gedurende deze ontwikkeling raakte de gedachte om de binding met de maatschappij terug te vinden op de achtergrond. Deze kloof werd in de jaren die volgden nog groter. Dit had te maken met de stadsvernieuwing, die voor bewoners vaak verandering betekende waar zij geen behoefte aan hadden. Huurders waren ‘woonconsument’ geworden, en niet meer “de drager van het corporatiewerk” (Beekers, 2010, p. 7).

Met de Bruteringswet in 1995, die de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties regelde, kwam een einde aan de ontwikkeling van steeds meer overheidssturing en werd het proces van verdere professionalisering van de sector versneld. Ook het toezicht werd op afstand geplaatst. “Sindsdien zijn de corporaties verzelfstandigde, private stichtingen en verenigingen die op afstand staan van het Rijk” (CPB, 2010, p. 17). Woningcorporaties hebben zich ontwikkeld van coöperatieve stichtingen, opgericht vanuit lokale initiatieven en kerkelijke instellingen, naar overheidsgestuurde corporaties die fungeerden als uitvoerders van volkshuisvestingsbeleid, en daarna weer naar verzelfstandigde, private stichtingen. In het RMO rapport ‘Stem geven aan verankering’ (2009) wordt deze ontwikkeling als volgt beschreven: “Ze zijn aanvankelijk vanuit de civil society in de overheids sfeer gehaald, om vervolgens na de terugtrekking van de overheid in een quasi-markt terecht te komen” (RMO, 2009, p. 9).

Maatschappelijke ontwikkelingen

In de loop van de tijd zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die de druk op de legitimiteit van een maatschappelijke organisatie als de corporatie nog verder hebben vergroot. Deze ontwikkelingen houden verband met diverse veranderingen die het afgelopen decennium in de Nederlandse samenleving zijn opgetreden, waarbij in de literatuur met name drie thema’s naar voren komen: individualisering, informatisering en internationalisering. Individualisering heeft als gevolg gehad dat men veel meer dan vroeger voor een eigen levensstijl kiest, en zich daarmee onttrekt aan tradities of hiërarchie (Van der Vijver, 2006, p. 61). De vanzelfsprekendheid van loyaliteit aan maatschappelijke organisaties is hiermee verdwenen; “burgers zijn voorwaardelijk loyaal aan hun organisatie. Het middenveld moet er dus veel aan doen om leden aan zich te binden” (SCP, 2008, p. 85). Specifiek gesproken over corporaties betekent deze ontwikkeling dat huurders zich minder dan vroeger betrokken voelen bij de corporatie en de traditionele huurdersvertegenwoordiging. De corporatie lijkt genoodzaakt te zijn nieuwe middelen in te zetten die de huurders en bewoners beter aanspreken en hen verbonden houdt aan de organisatie.

Met globalisering worden verschillende trends bedoeld: toegenomen migratie, mobiliteit, internationalisering en multiculturalisering (SCP, 2008, p. 177). Hierdoor zijn de verhoudingen tussen burgers op verschillende terreinen veranderd. Zo is door de veranderende samenstelling van wijken de sociale cohesie tussen bewoners onder druk komen te staan. Voor maatschappelijke organisaties is de doelgroep waar ze mee te maken hebben steeds dynamischer en gevarieerder geworden. Niet alleen qua samenstelling, maar ook qua aard: corporaties kregen te maken met een steeds mondiger en geëmancipeerder

burger, die steeds meer eiste van de organisatie, beter georganiseerd werd en hierin gesteund werd door de wetgeving. Door deze ontwikkeling is er ook een versplintering ontstaan in de vraag naar maatschappelijke diensten. Dit is nog versterkt door de derde ontwikkeling, informatisering. De burger is door de verschillende communicatiemiddelen, zoals internet, email en sociale media veel beter dan vroeger geïnformeerd. Deze kennis maakt hem mondiger en veeleisender. Het heeft hem meer mogelijkheden geboden om onvrede te uiten: er zijn hiervoor steeds meer kanalen ontstaan (SCP, 2008). De ontwikkeling heeft als gevolg dat het imago van maatschappelijke organisaties flink kan beïnvloeden. Een maatschappelijke organisatie als de corporatie moet dan ook anticiperen op deze ontwikkeling, wil het de bewoners nog steeds bereiken en tevreden houden.

Om de legitimiteit van hun handelen te vergroten, worden maatschappelijke organisaties geacht in te spelen op al deze ontwikkelingen. Dit kunnen ze doen door te zoeken naar nieuwe vormen van betrokkenheid. “De oude verzuilde, intermediaire structuren zijn ontmanteld. De legitimiteitgrond van maatschappelijke organisaties moet opnieuw worden vastgesteld en daarmee is de vraag naar maatschappelijke verankering van deze organisaties relevant geworden” (Hooge en Helderma, 2008, p. 28).

2.3 Het legitimiteitsvraagstuk

Een terugblik op de ontstaansgeschiedenis van woningcorporaties heeft laten zien dat bij deze organisaties een verschuiving is opgetreden in de verhoudingen tussen corporaties en de domeinen staat, markt en gemeenschap. In de beginjaren konden corporaties hun legitimiteit ontleen aan het particuliere initiatief waaruit ze zijn ontstaan. Na de Tweede Wereldoorlog is door een proces van collectivisatie de band tussen de organisaties en de overheid versterkt. Corporaties werden gefinancierd door de overheid en fungeerden min of meer als uitvoerders van huisvestingstaken die ze toebedeeld kregen. Dit proces wordt in de literatuur aangeduid met de term ‘verstatelijking’ (Beekers, 2010; RMO, 2009).

De groeiende overheidssturing had na verloop van tijd echter een keerzijde. Maatschappelijke betrokkenheid nam af, doordat de organisaties hun legitimiteit niet meer bij hun afnemers zochten, maar bij de overheid als vertegenwoordiger van het publieke belang (RMO, 2009, p. 21). Deze afname uitte zich in teruglopende vrijwillige inzet, meer anonimiteit binnen de relatie tussen maatschappelijke organisaties en hun afnemers en toenemende kosten als gevolg van een groeiende bureaucratie (RMO, 2009, p. 21). Het proces van verzelfstandiging dat vanaf de jaren negentig in gang werd gezet, leidde zoals beschreven is tot de bruteringsoperatie bij woningcorporaties. De overheid zette het instrument van ‘geleide marktwerking’ in om aan de ene kant de afstand met deze organisaties te vergroten, en aan de andere kant nog steeds een vorm van controle te behouden. Pragmatische legitimiteit kreeg hierbij de overhand. De nadruk lag op sturing van maatschappelijke organisaties op de vraag van hun cliënten, en op een efficiëntere en effectievere manier van werken (RMO, 2009, p. 22). In de literatuur wordt deze trend aangeduid met de term New Public Management (NPM). Het paste in de bredere verschuiving die vanaf de jaren tachtig ingezet is, van government naar governance.

Na dit proces van bruteringsoperatie is in de samenleving en de politiek het oordeel gegroeid dat corporaties door de ruime zeggenschap die ze over het vermogen in de sector hebben, grote onafhankelijkheid genieten. Het beeld is ontstaan dat de vrijblijvendheid bij deze instellingen is gegroeid. Gevolg hiervan was dat ze op afstand kwamen te staan van hun ‘natuurlijke eigenaren’, de huurders en de overheid. Zowel vanuit de overheid als vanuit de markt ervaren ze onvoldoende druk om hier iets aan te doen en investeringen te doen die maatschappelijk gewenst zijn (VROM-raad, 2005).

Definities

Door de ontwikkeling van een terugtrekkende overheid en de delegatie van meer bevoegdheden naar maatschappelijke organisaties krijgen deze organisaties een *inherent* legitimatieprobleem. Ze kunnen hun legitimatie noch aan wetgeving, noch aan marktwerking ontleen. De vraag wat dit probleem echter precies inhoudt, is lastig te beantwoorden.

Legitimatie is namelijk geen eenduidig begrip en kent weinig vastigheid. De definitie ervan is vaak tijd- en contextgebonden. De gronden waarop het wordt toegekend verschillen met verschil van tijd en context (Van der Vijver, 2006, p. 40). De uiteenzetting van de definities begint met de bijdragen van theorieën over overheidslegitimiteit. Achtereenvolgens volgen daarna de definities van Osborne & Gaebler, het Aedesrapport 'Corporaties lokaal verbinden' en het RMO rapport "Stem geven aan verankering", waaruit een definitie voor dit onderzoek voortvloeit.

In zijn boek *De legitimiteit van de politie onder druk?* (2006) Legt van der Vijver uit dat legitimiteit vaak in verband wordt gebracht met de verhouding tussen de staat en de burgers. Een staat heeft legitimiteit wanneer er sprake is bij de burgers van acceptatie en aanvaarding van deze staat. Naast accepteren en aanvaarden als feitelijke, empirische begrippen, verwijst legitimiteit ook naar een normatief begrip als 'gerechtvaardigd beschouwen'. Het normatieve zit hem in de visie dat iets zo hoort, en op die manier legitiem is. Van der Vijver meent dat legitimiteitsdiscussies in een samenleving "zich zelfs relatief vaak zullen bewegen op het raakvlak van verschillende normatieve oriëntaties" (Van der Vijver, 2006, p. 25). Juist vanwege deze normatieve kant is legitimiteit een moeilijk te operationaliseren begrip. Het is namelijk lastig te benoemen welke aspecten ervoor zorgen dat een staat of organisatie legitimiteit toegekend krijgt (Van der Vijver, 2006, p. 21-27). Wel wordt in zijn uiteenzetting van het begrip duidelijk dat het niet gaat om incidenten die maken dat de burger de staat, of in dit geval een organisatie, wel of niet als legitiem beschouwt. De Vijver spreekt van een continue relatie. "Het verwijst naar duurzaamheid en stabiliteit, en niet naar incidenten en tijdelijkheid. Legitimiteitsvraagstukken hebben betrekking op een breed vertrouwen van de samenleving in de overheid en op de mate waarin het overheidsoptreden als rechtvaardig wordt beoordeeld" (Van der Vijver, 2006, p. 28).

In de bestuurswetenschappen wordt onderscheid gemaakt tussen twee varianten van legitimiteit: inputlegitimiteit en output/outcome legitimiteit (Scharpf, 1999; Engelen e.a., 2004; Edelenbos et.al., 2006; Van Tatenhove, 2008). Hoewel deze benadering de legitimiteit van de overheid behandelt, kunnen elementen ervan ook op maatschappelijke organisaties toegepast worden. Het idee achter deze vormen is dat de overheid zijn legitimiteit pas bereikt als er voldaan wordt aan bepaalde eisen. Bij inputlegitimiteit draait het om 'government by the people' (Scharpf, 1999, p.11): de overheid is legitiem wanneer zij kan rekenen op de steun van de burgers. Participatie van de betrokkenen en een goede representatie van hun belangen zijn hierbij essentiële middelen om dit te bereiken. Centraal staat de vraag hoe de wil van de burgers invulling krijgt in het politieke proces (Engelen e.a., 2004). Outputlegitimiteit gaat daarentegen vooral over de uitkomsten van dit proces. De overheid kan zich legitiem noemen als de uitkomst van de besluitvorming zoveel mogelijk voldoet aan de wensen en preferenties van de burgers (Engelen e.a., 2004). Er wordt ook wel gesproken van 'government for the people'. Het probleemoplossend vermogen van de overheid speelt hierbij een belangrijke rol.

Vertaald naar de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties kunnen we stellen dat inputlegitimiteit bij een corporatie gaat over het proces van betrokkenheid van de stakeholders en de mate waarin zij door middel van participatie invloed kunnen uitoefenen op haar beleid. Outputlegitimiteit draait om de vraag in hoeverre resultaten gerealiseerd zijn die voldoen aan de wensen en behoeften van deze stakeholders. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'outcome' van corporatiebeleid, het maatschappelijke effect daarvan (Deuten, e.a., 2005). Belangrijk is om te realiseren dat de verschillende varianten van legitimiteit niet los van elkaar gezien kunnen worden. Ze vullen elkaar aan. Voor een compleet beeld over dit concept moeten ze dan ook allebei meegenomen worden. Op de eerste plaats moet nagegaan worden welke maatschappelijke effecten de corporatie wil bereiken (outcome). Daarna moet concreet worden gemaakt welke uitkomsten hieraan kunnen bijdragen (output). Vervolgens kan het proces van betrokkenheid in gang kan worden gezet om de stakeholders invloed te laten hebben op deze uitkomsten (input).

In *'Reinventing Government'* zoeken Osborne & Gaebler de betekenis in termen als commitment, vertrouwen, bijzondere aandacht voor sociale aspecten en morele en

persoonlijke waarden. Bij legitimatie gaat het deze schrijvers om de kwaliteit van de maatschappelijke productie (Osborne & Gaebler, 1992). Minderman spreekt bij het legitimatieproces van verankering. “Het is het legitimatieproces van wederzijdse afhankelijke samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema’s” (Minderman, 2008, p. 33). De verbondenheid tussen de activiteiten van deze partners kan hiermee worden versterkt.

In het rapport ‘Corporaties lokaal verbinden’ (Aedes, 2005) wordt legitimiteit vooral gezocht in verbinding met de lokale context. Volgens deze benadering is het handelen van woningcorporaties gelegitimeerd in de lokale samenleving waar zij werkzaam zijn. Als het bijvoorbeeld gaat om de verhouding tussen corporatie en gemeente wordt de contractrelatie beschouwd als de basis voor legitimiteit. Het RMO rapport “Stem geven aan verankering” (2009) onderscheidt drie niveaus waarbij legitimiteit van belang is: het niveau van sociale grondrechten, het sectorniveau en het organisatieniveau. Bij het eerste niveau staat de vraag centraal of een bepaalde vorm van dienstverlening als publiek belang beschouwd wordt. Over het algemeen bestaat binnen dit niveau brede overeenstemming over deze vraag. De discussie ontstaat vooral bij de volgende twee niveaus. De vraagtekens die worden gezet bij legitimiteit op sectorniveau zijn het gevolg van de grote hervormingen die herhaaldelijk plaats hebben gevonden om in te spelen op ontwikkelingen die het bestaande stelsel onder druk zetten. Bij het derde niveau gaat het om individuele organisaties. “Legitimiteit op dit niveau betekent dat er een publiek is dat maatschappelijke organisaties herkent en erkent als organisaties die geneigd zijn hun taak uit te voeren en deze organisaties ook als zodanig steunt” (Suchman, 1995). Het gaat hierbij vooral om de aanwezigheid van een publiek dat de organisatie waardevol, betekenisvol en nodig vindt in vergelijking met andere organisaties in dezelfde sector.

Dit onderzoek richt zich op het niveau van de individuele organisatie, in dit geval de corporatie. Daarbij zijn drie elementen die terugkomen in de hierboven beschreven definities van legitimiteit van belang: normatieve dimensie, duurzaamheid en lokale gerichtheid. Het gaat om de vraag of het handelen van de corporatie gerechtvaardigd wordt, en continu op draagvlak kan rekenen van de lokale omgeving. Gekeken wordt in hoeverre deze omgeving herkenning, erkenning en steun kan opbrengen voor de taken die corporaties uitvoeren. In dit verband kan er ook gesproken worden over draagvlak van de stakeholders voor het handelen van de corporatie. De definitie die het RMO-rapport hanteert komt het meest in de buurt van deze dimensie van maatschappelijke legitimiteit. Voor dit onderzoek zal daarom de volgende definitie van maatschappelijke legitimiteit gehanteerd worden: “De legitimiteit van een organisatie is afhankelijk van de mate waarin haar handelen in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van haar stakeholders en met de gedeelde normatieve en morele kaders van dit publiek” (RMO, 2009, p. 17).

2.4 Verband legitimiteit en betrokkenheid

Legitimiteit is een begrip dat wordt gebruikt in meerdere contexten. Het krijgt dan ook vorm door in verband gebracht te worden met andere begrippen, zoals gezag, acceptatie, vertrouwen, en invloed en respect (Van der Vijver, 2006, p. 28). Zo ook met het begrip betrokkenheid. Dit begrip wordt gebruikt om een richting te geven aan de inhoud van het concept van legitimiteit.

Legitimiteit van woningcorporaties wordt in de literatuur vaak in verband gebracht met betrokkenheid. In de discussie over deze legitimiteit is de aandacht voor de positie van de lokale stakeholders gegroeid. Het legitimiteitsprobleem is vooral ontstaan door de afstand die er is ontstaan tussen een maatschappelijke organisatie zoals de corporatie en de samenleving. Betrokkenheid is de manier om deze afstand te reduceren, zo luidt het devies in verschillende artikelen en adviesrapporten (Hendrikse, 2010; RMO, 2008; Stuurgroep Meijerink, 2008). De reden hiervoor is dat een maatschappelijke organisatie haar legitimiteit pas bereikt met het bereiken van lokale verankering. Voor lokale verankering is directe betrokkenheid bij en van de lokale omgeving essentieel. Met betrokkenheid wordt in

algemene zin in dialoog staan met deze omgeving bedoeld (Hendrikse, 2010). Het idee is dat corporaties door het actief betrekken van de lokale samenleving en deze een sterkere positie in de besluitvorming te geven het vertrouwen in de sector kunnen terugwinnen en hiermee hun legitimiteit (Stuurgroep Meijerink, 2008).

Door deze groeiende aandacht voor betrokkenheid is het begrip stakeholdermanagement ook in de corporatiesector geïntroduceerd. Stakeholdermanagement wordt in de literatuur over maatschappelijk verantwoord ondernemen gezien als “een instrument om de onderneming en omgeving voldoende op elkaar af te stemmen en interactie mogelijk te maken” (Moratis, 2006, p. 54). Het is hierbij de uitdaging om de relatie met de diverse stakeholders zo goed mogelijk te integreren in de bedrijfsactiviteiten. Organisaties die daar voldoende in slagen presteren op langere termijn beter dan organisaties die deze relaties onvoldoende managen (Moratis, 2006). Stakeholdermanagement zou als strategische werkwijze corporaties de uitweg bieden om aan de maatschappelijke vraag naar meer betrokkenheid en participatie van de omgeving te voldoen. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) verwoordt het als volgt: “stakeholdermanagement is een belangrijk middel om de juiste verbindingen te leggen met de samenleving” (SEV, 2007). Tegelijkertijd wordt erkend dat corporaties te maken hebben met een breed scala aan stakeholders, die allemaal een eigen positie en eigen belangen hebben. Voor corporatiebestuurders betekent stakeholdermanagement dan ook een constante afweging tussen verschillende stakeholderbelangen, in verschillende situaties, op zoek naar duurzame oplossingen (Moratis, 2006, p. 54).

2.5 Betrokkenheid

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de manier waarop de corporatie invulling kan geven aan betrokkenheid van de lokale omgeving. Achtereenvolgens komen het begrip stakeholder, de vormgeving van betrokkenheid, de mate van invloed en de motieven van corporaties en hun stakeholders om mee te doen aan dit proces aan bod.

2.5.1 Stakeholder: een divers begrip

Doordat de relatie met de corporatie zo uiteenlopend kan zijn, is het begrip stakeholder een problematisch begrip in deze sector. De relatie tussen huurders en corporatie is anders dan tussen gemeente en corporatie. De ene is een contractrelatie, de andere wordt gekenmerkt door prestatieafspraken en gelijkwaardigheid van posities. Ook de relatie met een maatschappelijke instelling (zorg, welzijn of onderwijs) is verschillend. Een maatschappelijke instelling is vaak een leverancier van (zorg)producten. Het is dan ook lastig om een eenduidige definitie te formuleren van stakeholder. De oorspronkelijke omschrijving die het begrip kent is breed en biedt dan ook weinig soelaas. “Een stakeholder van een organisatie is iedere partij waarvan de belangen kunnen worden beïnvloed door de activiteiten van de organisatie, of die zelf invloed op de belangen van de organisatie kunnen uitoefenen” (Freeman, 1984, p. 46). Wat de term nog complexer maakt is dat in de praktijk stakeholders worden ingedeeld in groepen. Te denken valt aan klanten, leveranciers, medewerkers en toezichthouders. Deze indeling wekt de indruk dat het om een homogene groep gaat, terwijl dit lang niet altijd het geval is. Er is in de praktijk geen sprake van een homogene groep die ook zodanig benaderd kan worden (Hooge, 2004). De verschillende groepen samen vormen een complex krachtennetwerk rond de woningcorporatie; netwerk omdat zij elkaar regelmatig ontmoeten en hierdoor ook onderling contacten onderhouden (Freeman, 1984).

Deze brede definitie heeft op zijn beurt gevolgen voor de manier waarop de maatschappelijke legitimiteit van een corporatie gezien wordt. Het heeft hiermee ook consequenties voor de vraag hoe deze legitimiteit bereikt kan worden. Toch zullen voor de eindsom van maatschappelijke legitimiteit al deze stakeholders meegenomen moeten worden. Deze kan namelijk pas bereikt worden als de verschillende partijen zich kunnen vinden in het beleid dat de corporatie bedenkt voor de wijk of de stad. Het is voor een corporatie daarom van belang om in kaart te brengen wie deze stakeholders zijn, welke impact corporatiebeleid op ze heeft, op welke manier zij invloed op het handelen van de

corporatie hebben, welke belangen ze hebben en hoe ze het best 'gemanaged' kunnen worden (Hooge, 2004). Nu naar voren is gekomen dat er sprake is van een groot en complex netwerk, rijst de vraag op welke manier een corporatie uit dit netwerk een rangorde in de groepen stakeholders kan aanbrengen. Prioriteren is nodig om stakeholdermanagement overzichtelijk en hanteerbaar te maken.

Er bestaat in de verschillende adviesrapporten geen eenduidige indeling van de stakeholders van corporaties. Desondanks zijn er steeds drie groepen die lokaal gezien als belangrijke stakeholders worden beschouwd en voor dit onderzoek dan ook gehanteerd zijn. Het gaat om huurders, gemeente en maatschappelijke organisaties. Met de huurders en de gemeente heeft de corporatie een formele relatie. Met de huurders heeft de corporatie een huurovereenkomst; het zijn immers klanten, met de gemeente worden prestatieafspraken gemaakt over de bouw- en herstructureeropgave van de corporatie en over andere zaken. De gemeente kent een democratische legitimiteit (VROM-raad, 2005, p. 25). Met maatschappelijke organisaties onderhoudt een corporatie geen formele relatie; wel kan ze projecten aangaan met deze organisaties. Op lokaal niveau ontmoeten ze ook elkaar op het gebied van bijvoorbeeld wonen en zorg, welzijn en onderwijs. Door in contact te blijven met deze organisaties kan een corporatie een beter beeld krijgen van de behoeften van de omgeving en daar beter op inspelen. Hun inbreng kan namelijk meegenomen worden in de beleidsontwikkeling; hiermee kan lokale verankering bereikt worden.

2.5.2 Vormgeving betrokkenheid

In de meeste literatuur over stakeholdermanagement en belanghoudersparticipatie bij woningcorporaties wordt vooral ingegaan op onderdelen daarvan, zoals de definitie en de classificatie van stakeholders en weinig op de daadwerkelijke vormgeving (Poorter, 2006b; Bijl, 2008; Schillemans, 2009). Er zijn zaken die formeel vastgelegd zijn, zoals inspraak van bewoners en huurders die juridisch geregeld is in het BBSH en de Overlegwet Huurders Verhuurder. De Overlegwet is een wet waarin het recht van huurders, vertegenwoordigd in de huurdersorganisatie en de bewonerscommissie, op informatie, advies en overleg vastgelegd is. Dit kan betrekking hebben op allerlei onderwerpen, zoals huurverhoging, onderhoud, leefbaarheid en fusie van de corporatie. In de wet wordt ook ingegaan op de mate van invloed van huurders: in welke gevallen huurders advies- en/ of instemmingsrecht hebben (Overlegwet, 1998, herzien in 2009). Verder is in het BBSH geregeld dat in de raden van toezicht vanuit de huurdersvertegenwoordiging commissarissen voorgedragen worden die kunnen rekenen op vertrouwen van deze vertegenwoordiging (VROM-raad, 2005, p. 26).

Met deze wetgeving is de betrokkenheid van huurders geformaliseerd. Voor de gemeente geldt dat zij door middel van prestatieafspraken sturing kan geven aan het handelen van de corporatie. Bij prestatieafspraken gaat het om een overeenkomst tussen de gemeente en de corporatie waarin afspraken worden gemaakt over diverse vraagstukken, zoals het aantal te bouwen woningen, de leefbaarheid en het stimuleren van economische activiteit (www.vng.nl). Buiten deze twee concrete handvatten is er weinig te vinden over de manier waarop corporaties in de praktijk gestalte geven aan betrokkenheid van stakeholders (Schillemans, 2009). Poorter (2006b) constateert in haar onderzoek naar belanghoudersparticipatie dan ook dat het bij de meeste corporaties ontbreekt aan een strategische en integrale systematiek van stakeholdersbetrokkenheid. Het is onduidelijk hoe corporaties bepalen wie hun belangrijkste stakeholders zijn en hoe ze deze vervolgens positioneren en managen. Poorter concludeert in haar onderzoek dat corporaties betrokkenheid van hun lokale omgeving nog niet voldoende uitgewerkt hebben en hierdoor nog niet effectief kunnen inzetten om hun maatschappelijke legitimiteit waar de politiek en de samenleving om vragen te vergroten.

2.5.3 Motieven over en weer

Samenhangend met het verschil in soort stakeholders, verschillen ook de drijfveren die aanleiding kunnen zijn voor deze stakeholders om betrokken te zijn bij beleidsontwikkeling van corporaties. Deze drijfveren zijn sterk gerelateerd aan het belang van de stakeholder.

Belangen komen namelijk vaak voort uit persoonlijke motieven of doelen die men wil realiseren. Zo hebben huurdersbelangenverenigingen vooral belang bij prettige, leefbare wijken met goede voorzieningen en betaalbare woningen voor huurders die ze vertegenwoordigen, en is het dienen van het publieke belang dat de gemeente drijft om betrokken te willen zijn bij corporatiebeleid. Maatschappelijke organisaties hebben op hun beurt bepaalde doelstellingen, zoals het leveren van diensten aan hun klanten en kunnen hierbij ondersteuning van corporaties gebruiken (Hendrikse, 2010). Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten drijfveren om stakeholder te willen zijn van de corporatie (De Jongh, 2009; Eland, 2009):

- *Beleid willen beïnvloeden.* Op deze manier kan een stakeholder ervoor zorgen dat er rekening met zijn belangen en wensen gehouden wordt.
- *Sterke binding of ideële betrokkenheid bij de corporatie.* De stakeholder participeert vanuit persoonlijke idealen. Het meenemen van zijn inbreng in de besluitvorming is geen voorwaarde voor zijn betrokkenheid. Er is bij de stakeholder sprake van een intrinsiek geloof dat zijn kennis kan bijdragen aan 'beter wonen'.

Corporaties kunnen op hun beurt verschillende soorten motieven hebben om iets te doen aan betrokkenheid van de stakeholders. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten motieven (Donaldsen, 1995; Kapitein, 2004; Poorter, 2006b; www.kei-centrum.nl):

- *Pragmatisch* motief. Corporaties kunnen op betrokkenheid inzetten om het draagvlak voor hun beleid te vergroten, en daarmee verzet van bewoners, gemeente of maatschappelijke organisaties voor te zijn. Draagvlak voorkomt ook vertraging van het beleidsproces.
- *Inhoudelijk* motief. Door de kennis die stakeholders inbrengen kan de kwaliteit van de plannen vergroot worden.
- *Moreel* motief. Betrokkenheid verhoogt de legitimiteit van het handelen van de corporatie.

Achter de eerste twee motieven schuilt een onderliggende reden voor inzet op betrokkenheid: de afhankelijkheid van corporaties van hun stakeholders. Naast de corporatie zelf beschikken ook de stakeholders over macht om haar te beïnvloeden; ze kunnen middelen inzetten om processen te vertragen of dwars te zitten zoals bezwaarmogelijkheden; ook kunnen ze hun expertise als machtinstrument inzetten. Bovendien zijn de maatschappelijke vraagstukken waar corporaties voor staan te complex om alleen te kunnen oplossen (Kapitein, 2004).



Fig. 2.5 Motieven corporaties

Eerder onderzoek naar belanghoudersparticipatie (Poorter, 2006b) heeft uitgewezen dat de motieven van corporaties om stakeholders te betrekken in hun beleidsontwikkeling weinig moreel van aard zijn (zie schema hiernaast). Corporaties blijken in dit onderzoek te doen aan betrokkenheid vooral om inhoudelijke of pragmatische argumenten, en niet zozeer omdat ze legitimiteit voor hun handelen willen verwerven. Ze hechten er waarde aan hun lokale omgeving in een vroeg stadium te betrekken omdat dit bijvoorbeeld het proces van de

totstandkoming en realisatie van projecten soepeler maakt. Of omdat ze de specifieke expertise van de stakeholders goed kunnen gebruiken bij hun beleidsontwikkeling. Motieven als maatschappelijke inbedding, de overtuiging dat beleid van een corporatie gaat over ingrijpende zaken die instemming van de stakeholders vereisen, of er achter komen of de corporatie de juiste dingen doet worden veel minder genoemd (Poorter, 2006b, p. 16).

2.5.4 Mate van invloed: participatieladder

Invloed gaat over de mate van zeggenschap die stakeholders hebben op het beleid van de corporaties. Om deze mate te duiden wordt in de literatuur gebruik gemaakt van verschillende participatieladders (Arnstein, 1969; Pröpper, 1998; Edelenbos, 1998; Edelenbos, 2006). Een participatieladder is een basismodel waarin wordt aangegeven hoe een organisatie participatie van de stakeholders vorm kan geven. De ladder bevat een aantal treden. De hoogte van de trede bepaalt de mate waarin een stakeholder betrokken wordt bij het besluitvormingsproces. Hoe hoger op de ladder, hoe meer betrokkenheid (Edelenbos, 2006). In onderstaand schema wordt de participatieladder weergegeven die voor dit onderzoek wordt gehanteerd.

Invloed	Beschrijving
Meebeslissen	Corporatie geeft stakeholder een medebeslissende rol. Stakeholder wordt betrokken bij ontwikkeling van beleid en besluitvorming. Gezamenlijk komen zij tot een agenda overeen, en samen wordt nagedacht over oplossingen. Er is sprake van een open dialoog. Corporatie houdt zich aan de input van stakeholder in uiteindelijk besluit.
Coproduceren	De stakeholder wordt gezien als een samenwerkingspartner, die samen met corporatie werkt aan de ontwikkeling van beleid. De uitkomsten van deze samenwerking zijn leidend in de besluitvorming.
Adviseren	Stakeholder stelt zich op als adviseur van corporatie, over haar agenda en oplossingen. Corporatie houdt rekening met ideeën van stakeholder, maar kan er in de besluitvorming van afwijken. Ze zijn niet bindend.
Raadpleging voor het nemen van beslissingen	Stakeholder is gesprekspartner van corporatie over haar beleid. Corporatie heeft veel vrijheid bij de totstandkoming van agenda en verbindt zich niet aan de raad van de stakeholder.
Informereren	Corporatie bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming, en zet verschillende communicatiemiddelen in om stakeholder op hoogte te brengen van besluiten. Stakeholder heeft alleen inforatierecht en kan geen input leveren bij beleidsvorming.

Fig. 2.5 Participatieladder (Edelenbos, 1998)

Afhankelijk van de soort stakeholder en de impact van het beleid op deze stakeholder kan het niveau op de participatieladder verschillen. Met verschil van niveau verschillen ook de vormen die ingezet kunnen worden (Edelenbos, 1998). Zo kunnen informatieavonden in de laagste trede ingezet worden, en zijn peilingen, enquêtes en stadsdebatten goede instrumenten voor raadpleging. Adviesraden, expertmeetings en stakeholdersbijeenkomsten kunnen goede middelen zijn bij adviseren. Voor coproduceren is het mogelijk convenanten, werkateliers, projectgroepen en overleggroepen te gebruiken. Tot slot is een stuurgroep een goed middel om de trede van meebeslissen in de praktijk te brengen.

2.6 Conclusie en verwachting

Geconcludeerd kan worden dat de verschuiving die is opgetreden van government naar governance voor maatschappelijke organisaties een zoektocht naar legitimatie met zich mee

heeft gebracht. Voor corporaties betekent de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden namelijk dat zij moeten zoeken naar nieuwe vormen van legitimatie (Minderman, 2008, p. 23). De hybriditeit van deze organisaties, en de spanning tussen de publieke en private dimensie die dit karakter met zich mee brengt, maakt deze zoektocht er niet makkelijker op. Corporaties zijn wettelijk gezien private organisaties, maar hebben een publieke taak. Het zijn financieel zelfstandige organisaties, maar ze hebben maatschappelijk gebonden vermogen. Verder hebben corporaties geen aandeelhouders, maar worden ze geacht de opbrengsten te investeren in de uitvoering van hun maatschappelijke taak. De roep om het betrekken van de lokale omgeving, de stakeholders, bij deze investeringen, wordt de laatste jaren steeds luider. De maatschappelijke legitimatie van woningcorporaties kan namelijk vooral gevonden worden in betrokkenheid van de lokale omgeving en van partners in het middenveld.

De verwachting bij dit onderzoek is dat corporaties hun maatschappelijke legitimiteit vooral zullen definiëren in termen van voldoen aan hun wettelijke taak, het bouwen en beheren van sociale huurwoningen. Stakeholders zullen juist de maatschappelijke kant benadrukken, investeren in leefbaarheid, en hierbij de lokale omgeving betrekken. Verwacht wordt dat er een sterk verband zal bestaan tussen de inspanningen die een corporatie verricht om haar stakeholders te betrekken, en het uiteindelijke oordeel van deze groep over de legitimiteit van de corporatie. Corporaties die betrokkenheid geen concrete invulling geven, bijvoorbeeld in verschillende niveaus en vormen, zullen volgens de stakeholders minder legitiem zijn, zo is de verwachting. Als het gaat om de vergelijking tussen de vier cases kan er in de hiervoor behandelde literatuur geen basis voor een duidelijke verwachting gevonden worden; in de verschillende onderzoeken en rapporten komt de vergelijking tussen grote en kleine corporaties namelijk niet expliciet aan de orde. Onderzoek van onderzoeksbureau USP Marketing naar de dienstverlening van corporaties heeft echter uitgewezen dat kleine corporaties op verschillende terreinen zoals de service, de betrouwbaarheid en de klachtenafhandeling aanzienlijk beter presteren dan de grotere corporaties (USP, 2008). Op basis van deze bevindingen is de verwachting dat kleine corporaties het ook op het gebied van betrokkenheid van de lokale omgeving beter zullen doen, omdat zij lokaler gericht zijn. Dit wordt gesteund door de aanname dat de lokale binding bij kleinere corporaties in een landelijke omgeving sterker zal zijn dan bij grotere, meer stedelijk werkende corporaties.

3 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak die is toegepast om de centrale vraagstelling en de deelvragen te kunnen beantwoorden uiteengezet. Er zal worden ingegaan op het soort onderzoek, de selectie van corporaties en de wijze van informatievergaring en verwerking ervan die gebruikt zijn bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarna volgt een verantwoording over de wijze waarop getracht is de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te borgen. Verder wordt in dit hoofdstuk het verloop van het onderzoek beschreven en de operationalisatie van de onderzoeksvariabelen toegelicht.

3.1 Een vergelijkende casestudy

Dit onderzoek is kwalitatief, vergelijkend van aard. De focus ligt op gesprekken, verdiepende interviews en documentenanalyses. Door met corporatiedirecteuren in gesprek te treden over de eigen organisatie, de visie ervan op het belang van de stakeholders, kan worden begrepen hoe deze organisaties vorm geven aan hun maatschappelijke legitimiteit.

Het onderzoek heeft voornamelijk een explorerend karakter. Het is weliswaar begonnen met een redelijk afgebakend wetenschappelijk kader, maar de concrete uitwerking van het thema en de formulering van de onderzoekscriteria en indicatoren hebben zich in de loop van het proces, aan de hand van pilotinterviews met corporatiedirecteuren en deskundigen uit het veld ontwikkeld. Deze gesprekken, aangevuld met documentenanalyse van de verschillende corporaties waren richtinggevend voor het onderzoek. Er is al wel onderzoek gedaan naar het belang van betrokkenheid van stakeholders bij maatschappelijke instellingen waaronder woningcorporaties, maar er is nog niet veel bekend over hoe deze organisaties in de praktijk invulling geven aan deze betrokkenheid, en hoe dit ervaren wordt door hun stakeholders. Ook de link tussen betrokkenheid en maatschappelijke legitimatie is betrekkelijk nieuw. Dit onderzoek is dan ook een verkenning naar de inzichten die daarover bestaan onder corporaties en hun stakeholders.

Om de beoogde resultaten te verkrijgen, is gebruik gemaakt van een vergelijkende casestudy. Er zijn vier corporaties geselecteerd; er is onderzocht hoe deze corporaties omgaan met het vraagstuk van maatschappelijke legitimiteit, en hoe ze, via betrokkenheid van de stakeholders, praktisch invulling geven aan dit thema. Deze cases zijn vervolgens met elkaar vergeleken. Het motief achter de keuze voor dit type onderzoek is het verschaffen van inzicht in de manieren waarop corporaties de betrokkenheid van hun stakeholders kunnen vormgeven. Door vier verschillende corporaties onder de loep te nemen kan tevens nagegaan worden welke factoren van invloed zijn op het oordeel van de stakeholders op het handelen van deze organisaties. Tot slot zijn de vergelijkingen tussen deze cases ook gebruikt om de onderzoeksresultaten te veralgemeniseren voor zover dit mogelijk is. Nagegaan wordt in hoeverre het verband dat in de theorie wordt gelegd tussen maatschappelijke legitimatie en betrokkenheid van stakeholders vanuit de empirie ondersteund kan worden.

Een beperking van deze vorm van onderzoeken is wel dat er risico bestaat op dubbele hermeneutiek (Thiel, 2007, p. 42). Daarmee wordt bedoeld op het interpreteren van de onderzoeker van de interpretaties van de respondenten. Een tweede beperking is dat het alleen inzicht geeft in de werkelijkheid van de sleutelfiguren binnen de onderzochte corporaties. Vaak waren dat de directeur-bestuurders of de managers. Vanwege de omvang en het tijdsbestek van het onderzoek is de visie van andere actoren binnen deze organisaties niet onderzocht. Hetzelfde geldt ook voor de stakeholder-organisaties. Het risico hiervan is dat de visie van één actor binnen de organisatie bepalend is voor de uitkomsten. Aangezien het doel van het onderzoek was om vanuit 'de ogen van de bestuurder' naar het onderzoeksthema te kijken, hoeft dit geen problemen op te leveren. Wel is het voor de lezer belangrijk om zich ervan bewust te zijn dat de verzamelde data een weergave zijn van de visie van het bestuur en management, en niet zijn geïnterviewd bij andere actoren binnen de organisatie.

3.2 Selectie van corporaties en stakeholders

Omdat dit onderzoek explorierend van aard is, is bij de selectie van corporaties gezocht naar zoveel mogelijk variatie. De onderzochte corporaties verschillen zowel qua omvang, als qua soort omgeving waar ze mee te maken hebben. Er is gekozen voor twee grote corporaties die opereren in een (grote) stad met probleemwijken, en twee kleine corporaties die zich meer in een dorps omgeving bevinden. Op deze manier kon gekeken worden wat verschil in omgeving voor gevolgen heeft voor de aanpak van betrokkenheid van stakeholders bij de corporaties. Het onderzoek heeft zich beperkt tot één regio waarin de onderzochte corporaties opereren. Deze achtergrondvariabele werd constant gehouden om de corporaties met elkaar te kunnen vergelijken. De corporaties vormen praktijkvoorbeelden van hoe er omgegaan wordt met betrokkenheid van stakeholders, binnen verschillende contexten. Er is voor dit onderzoek gekozen voor een intensieve bestudering van een beperkt aantal woningcorporaties, en niet voor een globale vergelijking van veel corporaties. Voor de uitkomsten betekent het dat deze niet helemaal te generaliseren zijn naar de gehele corporatiesector, maar op deze manier kan er wel een volledige analyse van de cases plaatsvinden. In het onderzoek is gekozen voor het interviewen van de drie belangrijkste stakeholders van de vier corporaties. De stakeholders zijn geselecteerd door in de literatuur te zoeken naar de meest gehanteerde indeling, en in gesprekken met corporaties na te gaan welke drie organisaties de belangrijkste stakeholders vormen van de corporatie. Op deze manier kon de gevonden indeling geverifieerd worden. Met deze stakeholders zijn vervolgens interviews afgenomen. In het schema hieronder is een overzicht van de respondenten te zien.

Corporatie	stakeholders
Volksbelang Directeur-bestuurder	Wethouder Volkshuisvesting en woningbouw gemeente Wijk bij Duurstede Coördinator Wijkgericht Werken Gemeente Wijk bij Duurstede
	Penningmeester HBV Krommerijn (huurdersbelangenvereniging Volksbelang)
	Vestigingsmanager zorginstelling Wijk bij Duurstede
Jutphaas Wonen Directrice-bestuurder	Wethouder Volkshuisvesting gemeente Nieuwegein
	Secretaris Stichting Huurdersplatform Jutphaas Wonen
	Lid bewonerscommissie
	Vestigingsmanager zorginstelling Nieuwegein
Mitros Manager Directiestaf	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen, Leidsche Rijn, Utrecht Vernieuwt, Krachtwijken, Grondzaken en Vastgoed gemeente Utrecht
	Adviseur Wonen 1, gemeente Utrecht
	Bestuurslid Mitropool (vereniging van Utrechtse huurders van Mitros)
	Directeur zorgcentrum, Utrecht
Portaal Seniormedewerker Strategie & Onderzoek Gebiedsmanager Zuilen	Adviseur Wonen 2, Gemeente Utrecht, Stadsontwikkeling/Wonen
	Voorzitter De Bundeling (stedelijke bewonersorganisatie Utrecht)
	Directeur welzijnsstichting Utrecht

3.1 Overzicht respondenten

3.3 Onderzoekstechnieken

Om antwoord te krijgen op de vraagstelling zijn in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden toegepast: literatuurstudie, documentenanalyse en interviews.

Het onderzoek is gestart met een *literatuurstudie* om de theorie rondom het centrale thema maatschappelijke legitimiteit te kunnen vormen. Dit thema is bestudeerd aan de hand van bestaande theorieën over maatschappelijke organisaties, en de ontwikkelingen die invloed hebben gehad op hun relatie met de overheid en de burger. Het vraagstuk van 'ownership', waarbij de driehoek van markt, overheid en gemeenschap van belang is, maakt ook onderdeel uit van deze studie. Gerelateerd hieraan is ook het concept van betrokkenheid van stakeholders uiteengezet, en zijn verschillende bestaande theorieën over beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om deze betrokkenheid te vergroten behandeld. Te denken valt aan prestatieafspraken, samenwerkingsovereenkomsten, en stakeholdersbijeenkomsten. De literatuurstudie eindigt met een uiteenzetting van de theorieën over de relatie tussen de twee thema's. De theorievorming is tevens aangevuld met interviews met deskundigen op het gebied van maatschappelijke legitimiteit en betrokkenheid van stakeholders. Dit zijn hoogleraren die onderzoek naar deze thematiek hebben gedaan, en deskundigen vanuit adviesbureaus en expertisecentra met affiniteit met deze thema's. De gesprekken zijn ook bedoeld om het thema vanuit verschillende invalshoeken in beeld te brengen. Er zijn hiervoor drie wetenschappelijke onderzoekers benaderd. Hen is verder gevraagd om advies over de selectie van interessante corporaties; ook waren de gesprekken bedoeld om hen de interviewtopics ter aanvulling voor te leggen. De literatuurstudie, aangevuld met deze gesprekken, vormt het theoretische kader van dit onderzoek en is gebruikt in de analyse van de empirie.

Voor de casestudy zijn vier relevante corporaties geselecteerd. Deze cases zijn bestudeerd aan de hand van verschillende aspecten die betrekking hebben op legitimatie en betrokkenheid. Dit is gebeurd met behulp van verschillende gegevensbronnen. Zo zijn verschillende documenten zoals verslagen van stakeholdersbijeenkomsten, strategische documenten, jaarverslagen, projectverslagen en visitatierapporten over de betreffende woningcorporaties input geweest voor dit onderzoek. De *documentenanalyse* heeft op twee momenten plaatsgevonden. In de beginfase van het onderzoek is een globale analyse gemaakt van de externe documenten van de woningcorporaties, vaak te vinden op de websites. Deze analyse was bedoeld om een selectie van relevante corporaties te maken, en deze selectie te onderbouwen. De tweede analyse werd op intern niveau gemaakt, bij de vier onderzochte corporaties. Tijdens de interviews werd ook gevraagd naar de mogelijkheid voor inzage in verslagen van overleggen met stakeholders en verslagen van bestuursvergaderingen waaruit blijkt dat opvattingen van stakeholders meegenomen zijn in de besluitvorming over projecten. Deze analyse heeft dan ook gelijktijdig met de empirische fase plaatsgevonden.

Bij het empirische onderdeel van het onderzoek is gebruik gemaakt van *diepte-interviews*. Voor deze techniek is gekozen omdat het een goede manier is om te onderzoeken hoe leidinggevendenden binnen corporaties aankijken tegen de maatschappelijke legitimiteit van hun organisatie, hoe ze invulling geven aan betrokkenheid van hun stakeholders en hoe hun aanpak door de stakeholders wordt beleefd. De interviews beginnen met een algemeen deel. Hierin komen het soort corporatie, haar doelen en de context waarin zij opereert naar voren. Daarna volgt de visie van de corporaties op hun maatschappelijke legitimiteit. Vervolgens wordt gekeken hoe verschillende beleidsinstrumenten met betrekking tot betrokkenheid, welke in de theorie naar voren zijn gekomen, uitgewerkt en toegepast zijn bij de corporaties. Aan de hand van verslagen van (samenwerkings)projecten en interviews met stakeholders is geanalyseerd hoe de wisselwerking plaatsvindt tussen de corporatie en haar stakeholders, hoe dit door deze partijen ervaren wordt en welke knelpunten ze met betrekking tot de aanpak van de corporatie signaleren.

Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, om zoveel mogelijk ruimte te geven aan de eigen perceptie van de bestuurders van de corporaties en de

stakeholdersorganisaties. Op deze wijze kan veel informatie vergaard worden. Na deze analyses zijn succesfactoren en knelpunten die in de wisselwerking tussen corporaties en hun stakeholders worden ervaren gedestilleerd, waarna aanbevelingen zijn geformuleerd over hoe deze knelpunten zodanig aangepakt kunnen worden dat de betrokkenheid van stakeholders kan bijdragen aan de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties. Hierin komt tevens een vergelijking tussen de gevormde theorie en de praktijk aan bod. De veronderstelling die in de vraagstelling van dit onderzoek schuilt, namelijk dat er een verband bestaat tussen de mate van betrokkenheid van stakeholders en de maatschappelijke legitimiteit van een corporatie, wordt aan de hand van deze analyse empirisch getoetst. Voor de formulering van de aanbevelingen zijn ook deskundigen geraadpleegd.

Hieronder is de onderzoeksvolgorde schematisch weergegeven.

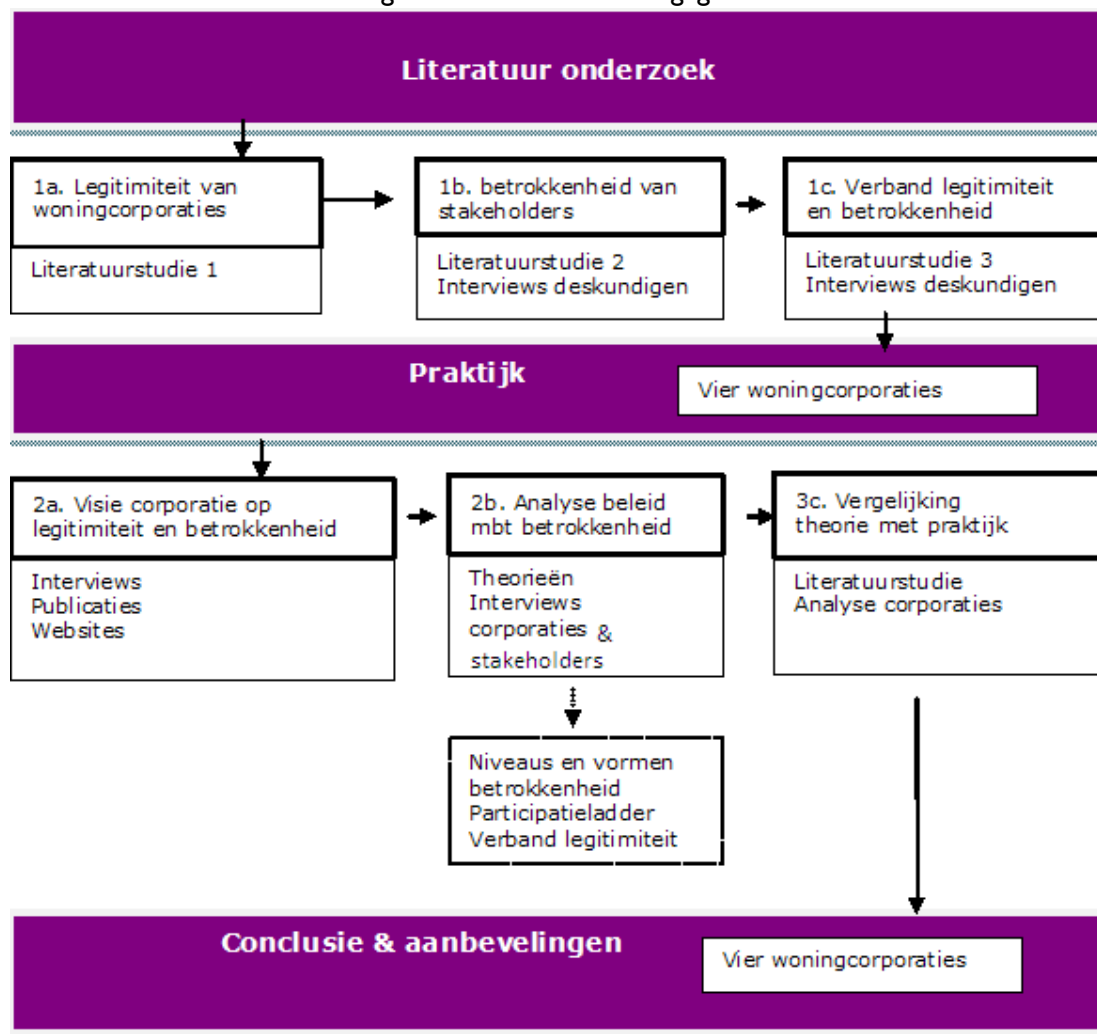


Fig. 3.2 Onderzoeksvolgorde

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties is een erg actueel en beladen onderwerp. De corporatiesector, en vooral de legitimiteit ervan, staat al lange tijd volop in de aandacht van de media en de nationale politiek. Corporaties staan de laatste jaren voortdurend onder druk om te bewijzen dat ze maatschappelijk legitiem zijn. De kans bestaat dat de respondenten dit onderzoek ook als zodanig ervaren hebben. Dit kan als gevolg hebben dat de geïnterviewde corporatiebestuurders en adviseurs terughoudend in hun antwoorden zijn geweest en eerder geneigd zijn geweest sociaalwenselijke antwoorden

te geven. Om dit risico te beperken is in dit onderzoek ervoor gekozen om zowel interne als externe respondenten te interviewen. Ook de andere kant van het verhaal wordt zo onderzocht: de ervaringen van de stakeholders. Op deze manier kan nagegaan worden of het beeld van de aanpak van betrokkenheid dat door corporaties geschetst wordt op dezelfde manier ervaren wordt door hun lokale omgeving. Met deze methodiek is gepoogd de *betrouwbaarheid* van het onderzoek te waarborgen. Verder zijn in de topiclijst die gehanteerd is tijdens de interviews verschillende ingangen opgenomen om de te onderzoeken theoretische begrippen dichter bij het referentiekader van de respondent te brengen, en om vergelijkingen te maken tussen verschillende situaties en zo de bewoordingen van de respondent te abstraheren. Er zijn ook steeds controlevragen gesteld. Bij de interviews met stakeholders zijn bijvoorbeeld stellingen aan het einde van het gesprek mee voorgelegd, die teruggrijpen op eerdere vragen. Verder bevatte de topiclijst voldoende mogelijkheden om door te vragen. Alle interviews zijn opgenomen en uitgeschreven om de precieze bewoordingen van de respondenten te kunnen achterhalen.

De *validiteit* van het onderzoek gaat over de vraag of “het meetinstrument meet wat het geacht wordt te meten” (Maso & Smaling, 1998). In dit onderzoek was dit op welke manier betrokkenheid van de lokale omgeving bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit van een corporatie. Bij dit onderzoek is in de verkenningsfase een aantal proefgesprekken gevoerd om de gesprekstopics en de doorvraagtechnieken uit te proberen. De validiteit is verder gewaarborgd door de interviewtopics voor te leggen aan verschillende experts uit de corporatiesector met de vraag of de opgenomen vragen de juiste zijn om de beoogde variabelen, maatschappelijke legitimiteit en betrokkenheid te meten. Hun aanvullingen en verbeteringen zijn vervolgens in de lijst aangebracht.

3.5 Operationalisatie variabelen

De twee hoofdconcepten, maatschappelijke legitimiteit en betrokkenheid van stakeholders, geven een integraal en omvattend beeld van de wijze waarop corporaties invulling geven aan hun maatschappelijke rol in de samenleving. Daarom is er voor gekozen om deze concepten als kaders te gebruiken bij het opstellen van het onderzoeksinstrument in de vorm van een topiclijst. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren zijn de twee theoretische concepten vertaald naar empirische, meetbare indicatoren. Deze indicatoren zijn in een topiclijst verwerkt, die nodig was om de interviews gedeeltelijk te structureren. Doel van de operationalisatie was om het ‘begrip zoals bedoeld’ te vertalen naar het ‘begrip zoals gemeten’.

Zoals uit het theoretische kader blijkt, wordt het legitimiteitsbegrip door verschillende auteurs op uiteenlopende wijzen gedefinieerd. Vaak wordt bij de operationalisatie teruggevallen op “een voldoen aan bepaalde procedurele kenmerken of een vorm van acceptatie (door een individu, groep of samenleving)” (Mommers, 2006). Doordat er in dit onderzoek voor een specifieke definitie van legitimiteit is gekozen, is de operationalisatie daarvan vooral gezocht in het voldoen aan de verwachtingen van de stakeholders, het handelen in het belang ervan en de gedeelde denkkaders van de corporatie en haar stakeholders. Zojuist is toegelicht dat het begrip legitimiteit in drie subthema’s onderverdeeld kan worden. In het onderzoek is ervoor gekozen deze thema’s te hanteren voor het empirisch onderzoek.

Deze drie dimensies zijn voor het onderzoek hanteerbaar gemaakt aan de hand van de indicatoren in het schema hieronder.

Dimensie	Vraag	Indicatoren
Denkkaders beide	Bestaat er een eenduidige definiëring van de maatschappelijke legitimiteit van corporaties?	<ul style="list-style-type: none"> - Positie corporatie in maatschappij - Definitie maatschappelijke legitimiteit - Drijfveren om je maatschappelijk te willen legitimeren - Drijfveren om betrokken te willen zijn bij beleid corporatie
Verwachtingen Ideeën Belangen stakeholders	Welke verwachtingen hebben stakeholders van betrokkenheid, gezien hun ideeën en belangen?	<ul style="list-style-type: none"> - Verwachtingen in kaart brengen - Hoeveel invloed wil stakeholder? - Wanneer is stakeholder tevreden over betrokkenheid? - Wat vindt hij belangrijker? Proces vs. resultaat
Handelen corporatie	Hoe wordt betrokkenheid binnen de corporatie vormgegeven? Hoe tevreden zijn stakeholders over deze vormgeving?	<ul style="list-style-type: none"> - Soort stakeholders - Betrokkenheid buiten wettelijke kaders - Niveaus betrokkenheid - Vormen betrokkenheid - Mate van invloed (participatieladder) - Knelpunten bij betrokkenheid

Fig 3.3 Concepten en indicatoren

De eerste dimensie behelst de denkkaders die zowel corporaties als hun stakeholders hebben over de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties. Welke positie zouden deze organisaties in de samenleving moeten innemen, wanneer zijn het maatschappelijk legitieme organisaties en wat zijn hun drijfveren om zich te legitimeren?

De tweede dimensie gaat over de verwachtingen van stakeholders van betrokkenheid. Hoe willen deze stakeholders betrokken worden, in welke stadia en hoeveel invloed willen ze uitoefenen op het beleid van de corporatie? Hechten ze meer waarde aan het betrokkenheidsproces of aan het resultaat? Deze verwachtingen zijn gebaseerd op de belangen die de stakeholders hebben in hun relatie met de corporatie en op hun ideeën over de maatschappelijke rol van deze organisaties. Daarom zijn deze twee aspecten ook meegenomen bij de behandeling van deze dimensie.

De derde dimensie, het handelen van de corporatie, is meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren die betrekking hebben op de concrete invulling die gegeven wordt aan betrokkenheid. Dit is gedaan in termen van niveau van betrokkenheid (strategisch niveau/wijkniveau/projectniveau), beleidsinstrumenten die ingezet worden om stakeholders te betrekken (klankbord, workshop, brainstormsessie, informele gesprekken), mate van invloed stakeholders en toegevoegde waarde voor het betrekken van stakeholders bij het nemen beslissingen op beleidsniveau. Bij de mate van invloed is gebruik gemaakt van de participatieladder. Dit is een soort meetlat waarin de stakeholderbetrokkenheid wordt besproken. In de ladder zijn meerdere schillen van betrokkenheid opgenomen zoals eenzijdige informatieverstrekking, raadpleging voor nemen beslissingen, adviesrecht en meebeslissen (Dillen, e.a., 2004; Edelenbos, 2005). In gesprekken met stakeholders is vervolgens de uitwerking van deze aanpak op deze groep onderzocht.

Al deze vragen zijn in het empirische onderzoek aan de orde gekomen in de interviews met bestuurders en adviseurs van corporaties en met hun stakeholders. Verder hebben een documentenanalyse en observaties uit de praktijk deel uitgemaakt van het onderzoek.

4 Bevindingen van het onderzoek

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de empirische analyse gepresenteerd worden. De gegevens die bij de verschillende corporaties zijn verzameld, zijn geordend aan de hand van drie thema's, die deel uitmaken van het onderzochte concept maatschappelijke legitimiteit. Achtereenvolgens zullen de denkkaders van de corporaties en hun stakeholders, de verwachting van stakeholders ten aanzien van betrokkenheid en het handelen van corporaties als thema's behandeld worden. Daarvoor volgt eerst een beschrijving van de onderzochte 'cases', en de context waarin deze corporaties opereren.

4.1 Schets van de cases

In dit onderzoek is gekozen voor een viertal corporaties als 'cases'. Deze corporaties bevinden zich in één regio, maar verschillen in grootte en soort context waarin ze moeten werken. Zo werken Volksbelang en Jutphaas Wonen met name lokaal in een landelijke omgeving, is Mitros op een bredere regio gericht en is Portaal een landelijk werkende organisatie. Dit is ook terug te zien in het aantal wooneenheden waarvoor de corporaties verantwoordelijk zijn. In het schema hieronder is een korte weergave te vinden van de onderzochte corporaties.

Corporatie	Volksbelang	Jutphaas Wonen	Mitros	Portaal
Werkgebied	Lokaal	Lokaal	Regionaal	Landelijk
Aantal wooneenheden	2.000	1.850	30.000	56.000
Gemeenten	Wijk bij Duurstede, Langbroek	Nieuwegein	Utrecht, Nieuwegein	Amersfoort, Soest, Leiden, Arnhem, Rheden, Nijmegen, Utrecht, Nieuwegein, Bunnik en Maarssen

Fig. 4.1 De onderzochte corporaties

De onderzochte sociale volkshuisvesters zijn weliswaar verschillend, maar komen in drie opzichten overeen: de doelgroep, de breedte van het werkveld en de aanpak. Allereerst geven alle vier corporaties aan zich te richten op groepen die niet voldoende op eigen kracht in huisvesting kunnen voorzien. Het gaat hierbij om lage en middeninkomens, met een grensinkomen van €45.000. In het bijzonder hebben deze corporaties daarnaast de taakgroepen die hier extra hulp bij nodig hebben, ook wel bijzondere doelgroepen genoemd, zoals ex-gedetineerden, dak- en thuislozen en patiënten uit psychiatrische inrichtingen, te huisvesten. Ten tweede blijkt uit de gesprekken dat de vier corporaties een brede taakopvatting hebben. Naast hun bouw- en beheeropgave rekenen ze ook het investeren in de leefbaarheid van de wijk en de stad tot hun werkveld. Zo geeft de directrice bestuurder van Jutphaas Wonen aan dat haar corporatie ook een signaleringsfunctie heeft: de medewerkers dienen aanwezig te zijn in de wijk, en problemen die huurders kunnen hebben, zoals schulden of huiselijk geweld, te signaleren en in overleg met andere instanties na te gaan hoe ze opgelost kunnen worden. Ook het verzorgen van ontbijt voor kinderen die dat thuis niet krijgen, wordt door deze corporatie gezien als onderdeel van haar maatschappelijke taak. "Dit is een manier om de kinderen gelijke kansen te bieden, daarom zijn we bereid dit te faciliteren" (Directrice, Jutphaas Wonen). Volksbelang heeft met de investering in een zorgboerderij het probleem van 'uitgeboerde boeren', boeren die al met pensioen zijn maar wel in een boerenomgeving willen blijven wonen, willen oplossen. De corporatie heeft een boerderij gekocht, waar ze een wonen/zorg combinatie zullen realiseren voor deze boeren. "Op deze manier kunnen oudere mensen die altijd gewend zijn om in 'het veld' te wonen, ook in hun oude dag in deze omgeving blijven wonen" (Directeur, Volksbelang). Ook Mitros en Portaal houden zich naast hun kerntaak met

leefbaarheidvraagstukken bezig. “In een wijk hier hebben we onderzoek gedaan genaamd ‘Achter de voordeur’, dat ging over hoe wij als corporatie kunnen omgaan met problematiek van huurders die zich achter de voordeur speelt. Hieruit zijn handvatten gedestilleerd die we kunnen gebruiken bij dit soort problemen”, aldus gebiedsmanager Zuilen bij Portaal. Mitros probeert onder andere met een project ‘Wijktv’ bewoners te betrekken bij hun lokale omgeving en te interesseren voor ontwikkelingen in hun wijk.

Tot slot geven alle onderzochte corporaties aan het buurtdenken aan te hangen. Ze hanteren een wijkgerichte aanpak, om beter zichtbaar te zijn in wijken en buurten en zo meer resultaat te bereiken. De twee grotere corporaties hebben dit in hun organisatiestructuur ingebed, door gebiedsmanagers en interdisciplinaire wijkteams aan te stellen. In de hierop volgende paragrafen zal kort worden ingegaan op specifiekere (onderscheidende) kenmerken van de onderzochte corporaties.

Volksbelang

Het is een kleine corporatie met 2.000 woningen die de Utrechtse Heuvelrug als werkgebied heeft. Deze corporatie heeft in de jaren 90 de overgang gemaakt van een vereniging naar een stichting. Volgens de directeur heeft dit betekend dat het volkshuisvestingsbelang een belangrijker rol is gaan spelen in het beleid in plaats van alleen het huurdersbelang. Ook het hebben van een lange termijnvisie is door deze overgang steeds belangrijker geworden. Volksbelang is een lokale corporatie die zich richt op Wijk bij Duurstede. Zij opereert in een plattelandsgemeente, met het stadse Wijk, en Cothen en Langbroek als agrarische dorpen (Gemeente Wijk bij Duurstede, juli 2002). De gemeente kent verzorgde en goed onderhouden woningen en heeft een hechte gemeenschap, vooral door het relatieve isolement waarin bewoners leven. Het is namelijk een gemeente die moeilijk bereikbaar is. Door zowel de corporatie als de stakeholders wordt het getypeerd als een rustpunt in de Randstad. “Wijk bij Duurstede is gelukkig, heeft geen probleemgroepen en geen probleemwijken.” (Directeur, Volksbelang).

Volksbelang is een corporatie “van en voor de lokale gemeenschap”. De corporatie noemt zichzelf een coöperatie: een corporatie waarbij de bewoners mede-eigenaar zijn. De corporatie is betrokken bij een SEV-experiment genaamd ‘Corporate Board’, een concept waarbij een woningcorporatie wordt omgevormd naar een visiecoöperatie. Het is een nieuwe organisatievorm waarin de stakeholders zeggenschap krijgen. De bewoners, de gemeente, de medewerkers van de corporatie, de samenwerkingspartners en de investeerders nemen zitting aan de bestuurstafel en kunnen meepraten over de visie en doelen van de corporatie. Op deze manier wil de corporatie haar bouw- en beheeropgave beter afstemmen op visie van de lokale gemeenschap. Men krijgt namelijk alle belangen van de stakeholders goed in beeld en kan daar bij beleidsvorming rekening mee houden. Door deze vorm van betrokkenheid moet bereikt worden dat huurders denken:

“*Volksbelang en ikzelf: dat is eigenlijk een koppel*”, (directeur, Volksbelang).

Jutphaas Wonen

Jutphaas Wonen is een kleine, lokale corporatie die in Nieuwegein sociale woningen verhuurt en beheert. Zij heeft een bezit van ongeveer 1.850 woningen, garages, bedrijfsruimten en kunstenaarsateliers (Website Jutphaas Wonen, 2010). Ze kent een vrij simpele organisatiestructuur, met een directeur/bestuurder, Raad van Commissarissen, stafafdeling en drie afdelingen Wonen, Vastgoed en Financiën. De corporatie noemt zichzelf een kleine en slagvaardige corporatie die zich kenmerkt door korte lijnen in de organisatie en een breed werkdomein (Directrice, Jutphaas Wonen). Ze opereert in een middelgrote voormalige ‘groeikerngemeente’ met ongeveer 60 duizend inwoners. De gemeente is de groeiperiode voorbij, en richt zich nu vooral op inbreiding, herstructurering en gebiedstransformaties. Dit is nodig om de ruimte en middelen op een efficiënte manier te kunnen inzetten (Gemeente Nieuwegein, december 2009, p. 9). De gemeente kent een

aantal woonwijken zoals Jutphaas Wijkersloot, die fysiek verouderd zijn en waar daarom een herstructureringsopgave ligt.

Jutphaas Wonen heeft de ambitie om te groeien, maar wil alleen lokaal blijven investeren en flexibel blijven om dichtbij de bewoners te kunnen staan en goed in te spelen op de ontwikkelingen in de gemeente. Volgens de directrice/bestuurder onderscheidt Jutphaas Wonen zich doordat zij dicht bij de huurder staat, perspectief biedt aan bewoners, een luisterend oor heeft en contact maakt met de buurt. De corporatie laat zien dat ze veel voor de huurders kan betekenen, in kleine dingen en op momenten dat je het niet verwacht.

“Wij signaleren problemen en blijven aan andere organisaties duwen en trekken tot ze komen om te kijken wat er met een huurder aan de hand is. Wij geven niet op, we blijven aan die deuren trekken. We laten mensen niet zwemmen in hun problemen. Desnoods verlenen wij voorlopig hulp,, (directrice, Jutphaas Wonen).

Mitros

Mitros is een corporatie die actief is in Utrecht en Nieuwegein, en heeft een bezit van ongeveer 30.000 verhuureenheden (Website Mitros, 2010). Zij is de grootste corporatie in Utrecht en Nieuwegein, en huisvest 20% van de Utrechtse en Nieuwegeinse huurders. De corporatie opereert in een aantal herstructureringswijken (Vogelaarwijken). De corporatie ziet het verhuren van betaalbare woningen als haar core business, maar zet in haar beleid ook in op sociale stijging voor de bewoners. De manager Directiestaf legt uit dat de corporatie zich verantwoordelijk voelt voor mensen aan de onderkant van de samenleving. Hij tekent hierbij aan dat de corporatie zichzelf ziet als een katalysator voor prettig en waardevol wonen, een doelstelling die samen met andere partijen bereikt kan worden. Onderscheidend aan de corporatie vindt de manager deze brede insteek. De corporatie dient naast haar wettelijke taak ook haar sociale rol te vervullen, die anders blijft liggen.

“Wij vinden het van wezenlijk belang dat een school blijft bestaan, dat er iets aan de openbare orde gebeurt, dat mensen geholpen worden bij schulden. Daarom doen wij het,, (manager directie Staf, Mitros).

Portaal

Portaal is een stedelijke corporatie met een grote omvang (ca. 56000 eenheden) die in meerdere steden opereert. Ze kent vijf regiobedrijven. De gebiedsmanager Zuilen geeft aan dat de corporatie te boek staat als een corporatie die haar beheeropgave goed uitvoert. De staat van de woningen is goed, en men kiest daarom eerder voor een woning van deze corporatie. Ook deze corporatie heeft bezit in een aantal herstructureringswijken. Naast het beheren investeert de corporatie volgens de senior medewerker Strategie en Onderzoek ook in het verbeteren van wijken en de versterking van de samenhang in buurten. De corporatie profileert zich als een corporatie met een maatschappelijke taakopvatting (Portaal, Jaarverslag 2009).

4.2 Denkkaders rond legitimiteit

In het theoretische kader hebben we geconstateerd dat de maatschappelijke legitimiteit van een organisatie afhangt van de positie die zij in de samenleving inneemt. In dit onderzoek is daarom in gesprekken met de corporaties allereerst gevraagd welke positie een corporatie volgens hen inneemt binnen de driehoek overheid-markt-gemeenschap. Vervolgens is gekeken in hoeverre de visie van de corporatie op haar maatschappelijke legitimiteit en op de manier waarop ze dat kan bereiken, gedeeld wordt door de lokale stakeholders. Er is ook nagegaan wat corporaties precies beweegt om zich maatschappelijk te willen legitimeren, en hoe betrokkenheid van de lokale omgeving hiermee verband houdt.

4.2.1 Positie in de samenleving

Volgens Portaal en Mitros zit de corporatie in het midden van de driehoek (overheid-markt-gemeenschap). De twee kleine corporaties Volksbelang en Jutphaas Wonen vinden dat zij meer aan de gemeenschapskant horen. Voor de definitie van de legitimiteit betekent dit dat alle respondenten deze zoeken in verbondenheid van de corporatie met haar lokale omgeving. Portaal geeft aan een positie te hebben in het midden van de driehoek. De corporatie moet financieel gezien zelf de broek ophouden, maar schuurt met de wijkenaanpak wel aan tegen wat de overheid nodig acht. Volgens de manager Zuilen is de symbolische eigenaar 'de hele kring van stakeholders', met de lokale overheid en de huurders voorop. De senior medewerker Strategie en Onderzoek geeft aan dat de corporatie worstelt met deze positie.

“Een corporatie is van de samenleving. Maar daar heb je die dubbelzinnigheid. Het is een zelfstandige stichting, we moeten voor kloppende financiën zorgen. Het is hinken op twee gedachten, hoe vind je een goede balans en werkwijze?,” (senior medewerker Strategie en Onderzoek, Portaal).

Wel stelt hij dat het handelen van de corporatie moet voldoen aan de verwachtingen vanuit de samenleving om legitiem te zijn. Ook Mitros vindt dat deze hybride situatie het voor corporaties ingewikkeld maakt een duidelijke positie in de driehoek in te nemen. Deze positie is continu bevochten. De regelgeving geeft ook niet voldoende houvast, het is daar redelijk oppervlakkig beschreven, zo meent de manager Directiestaf. Voor het kleinere Volksbelang is het wel duidelijk:

“Je vertrekt bij de vraag van wie en voor wie de corporatie is. Voor ons is de corporatie van en voor de lokale gemeenschap. Wij handelen hier ook naar. Niet alleen van de huurders, maar de hele gemeenschap. Het gaat erom, en dat is ook ons credo, iedereen een thuis,” (directeur bestuurder, Volksbelang).

Op de vraag wat er met de lokale gemeenschap bedoeld wordt, antwoordt de directeur dat het om de Wijkse samenleving gaat, niet alleen de huursector maar de hele stad. Een belangrijke vraag daarbij is wat voor de stad van belang is, gelet op economische ontwikkeling, werkgelegenheid en bereikbaarheid. Ook Jutphaas Wonen geeft aan vooral in de hoek van de samenleving zitten, en veel minder in die van de markt:

“Wij zijn van en voor de samenleving. De lokale gemeenschap dienen wij,” (directrice bestuurder, Jutphaas Wonen).

Van en voor de gemeenschap

Gezien haar maatschappelijke taak vinden alle gesproken stakeholders, zonder uitzondering, dat een corporatie zich vooral in de hoek van de gemeenschap moet positioneren. “De corporatie bouwt en ontwikkelt voor plaatselijke gemeenschap” (Vestigingsmanager zorginstelling, WbD). Corporaties begeven zich op het publieke domein, zo legt de adviseur Wonen van gemeente Utrecht uit, en doen maatschappelijk relevante zaken. Ze moeten hiervan bewust blijven. Daarom moeten ze dicht bij de gemeenschap blijven staan. Bovendien is het vermogen van deze organisaties opgebouwd met gemeenschapsgeld, en moet dit vermogen daarom het belang van de gemeenschap dienen, zo meent het merendeel.

“Een corporatie is iets publiekelijks. Van jou en mij,” (manager zorginstelling, Nieuwegein).

De stakeholders verschillen echter in hun definitie van de gemeenschap. Waar huurdersbelangenverenigingen onder gemeenschap vooral huurders scharen, hebben gemeenten en maatschappelijke organisaties een bredere definitie van het begrip. Ze hebben het over zittende en zoekende huurders, bijzondere doelgroepen en de lokale gemeenschap

eromheen. Wel erkennen ze dat een corporatie bestaat bij de gratie van huurdergelden, en dat huurders daarom meer zeggenschap moeten hebben.

Veelal wordt in de antwoorden de huidige situatie met het ideaalbeeld vergeleken. Zo maakt de zorginstelling in Utrecht als kanttekening dat in de praktijk de corporatie vooral van zichzelf is. Uit de vergelijking komt verder naar voren dat corporaties zich meer bij de gemeenschap zouden moeten positioneren, en minder 'last' moeten hebben van de overheid en de markt. De investeringen die een corporatie doet in de markt zijn volgens de verschillende stakeholders pas legitiem als ze ten goede komen aan haar kerntaak:

“Het is goed dat corporaties zich niet alleen afhankelijk opstellen van de overheid, dat ze ook stukje markt doen, waardoor ze winst kunnen maken, die weer ten goede moet komen aan het bouwen van sociale huisvesting,, (directeur zorgcentrum, Utrecht).

Daarom zou volgens de penningmeester van HBV Krommerijn aan de burger verantwoord moeten worden of en op welke manier het geld goed besteed is. Dit is nodig om te voorkomen dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van gemeenschapsgeld. Een aantal stakeholders, vooral onder gemeenten en maatschappelijke organisaties, geeft aan zich zorgen te maken over de ontwikkeling van corporaties als ondernemingen.

“Ik kijk huiverig naar ontwikkelingen dat corporaties zich op andere gebieden gaan begeven. Maatschappelijk vastgoed beheren kan, maar het mag niet de overhand krijgen,, (wethouder, Nieuwegein).

“Een groot projectontwikkelaar, dat is niet hun rol,, (vestigingsmanager zorginstelling, WbD).

“Ik ben soms verbaasd over hoe kantoren van corporaties eruit zien, of als ik weer eens een krantenbericht lees over hun salarissen of risicovolle investeringen. Dit is niet bepaald sociaalbouwachtig”, zo verwoordt een andere stakeholder deze zorgen.

4.2.2 Wat is maatschappelijke legitimiteit?

In gesprekken met de corporaties is ingegaan op de definitie die ze geven aan de maatschappelijke legitimiteit van deze organisaties. Hieruit kwam naar voren dat de twee kleine corporaties Jutphaas Wonen en Volksbelang in eerste instantie deze legitimiteit vooral zoeken in de primaire taak van corporaties, de bouw- en beheeropgave voor degene die niet zelfstandig in zijn huisvesting kan voorzien. Als er wordt doorgevraagd naar de betekenis van het concept buiten de wettelijke kaders om, geven deze corporaties aan dat legitimiteit bij de bewoners gehaald moet worden. Zo spreekt de directrice/bestuurder van Jutphaas Wonen over de pareltjes die je ontdekt, en die samen een ketting kunnen vormen. Deze parels zijn bewoners in Nieuwegeinse wijken, die het initiatief nemen om de leefbaarheid van hun wijk te verbeteren, en daarom volgens haar door Jutphaas Wonen gehoord, ondersteund en gefaciliteerd moeten worden.

Voor de twee grotere corporaties Mitros en Portaal betekent maatschappelijke legitimiteit het reageren op maatschappelijke vraagstukken die in wijken en buurten spelen, en het aandragen van oplossingen hiervoor. Daarbij menen beide corporaties zich in hun strategie te laten leiden door wat er in de lokale omgeving nodig is.

“Je zoekt in herstructureringswijken naar mogelijkheden om meer te doen dan je traditioneel deed,, (manager directie Staf, Mitros).

Met deze definities wordt de link die corporaties maken tussen maatschappelijke legitimiteit en betrokkenheid van de lokale omgeving duidelijk zichtbaar. Opvallend is dat Mitros in haar

omschrijving van dit concept het meest in de buurt komt van de gehanteerde definitie in dit onderzoek. Volgens Mitros wordt de maatschappelijke legitimiteit namelijk bepaald door de manier waarop je als corporatie de maatschappij invloed geeft op jouw handelen en betreft in de te maken keuzes en de mate waarin de maatschappij de verantwoording hierover accepteert. Een corporatie verliest deze legitimiteit wanneer de samenleving niet achter haar keuzes staat en andere taken belangrijker vindt. Pas wanneer de keuzes die je maakt, gedeeld worden door de maatschappij doordat vooraf discussie en debat heeft plaatsgevonden, kun je spreken van een maatschappelijk legitieme corporatie. De geïnterviewde manager van Mitros spreekt ook wel van “het binnenhalen van de samenleving naar de organisatie”.

Meer dan stenen stapelen

De drie belangrijkste stakeholders van Volksbelang Wijk bij Duurstede – gemeente, huurdersbelangenvereniging en zorginstelling – geven aan dat de corporatie er primair is voor huisvesting van doelgroepen die dat niet zelfstandig kunnen. Alle drie vinden daarbij dat contact met de stakeholders in het veld belangrijk is, om invloed te behouden op investeringen die een corporatie doet met maatschappelijk gebonden vermogen. Prestaties alleen zijn volgens de wethouder Volkshuisvesting en woningbouw in Wijk bij Duurstede onvoldoende voor een corporatie om maatschappelijke legitimiteit te bereiken. Deze kan pas bereikt worden als de corporatie voor een brede maatschappelijke insteek kiest, zich dus inzet voor het oplossen van de problemen van huurders, oog heeft voor de omgeving waarin haar bezit zich bevindt, en dit in goed overleg met haar stakeholders doet. Deze brede kijk op legitimiteit delen de andere twee stakeholders, de huurdersbelangenvereniging en de zorginstelling, ook.

“De corporatie is er ook voor solidariteit, met elkaar en voor elkaar. Anders wordt het een survival of the fittest,, (penningmeester HBV Krommerijn, WbD).

“Als corporatie moet je laten zien dat je maatschappelijk betrokken bent, en dat is breder dan stenen stapelen,, (vestigingsmanager zorginstelling, WbD).

Investeren in leefbaarheid wordt door stakeholders van andere corporaties ook gezien als de maatschappelijke dimensie van de legitimiteit van een corporatie. De wethouder Volkshuisvesting in de gemeente Nieuwegein noemt als voorbeeld de aanpak van overlastgevende huurders, buurtbemiddeling, het deelnemen aan wijknetwerken, het beschikbaar stellen van ruimte voor ontmoeting tussen bewoners en het ondersteunen van bewoners om te klimmen op de sociale ladder. Betrokkenheid alleen is onvoldoende. Ook de huurdersbelangenvereniging van Mitros, Mitropool, is voor een brede taakopvatting van de corporatie. “Ik denk dat een corporatie die stenen te centraal stelt, anno 2010 minder goed legitiem is dan een corporatie die ook aandacht geeft aan de mens, wooncarrière, veiligheid en betrokkenheid”.

In tegenstelling tot de rest van de stakeholders vinden de Bundeling, de stedelijke bewonersorganisatie in Utrecht, en de drie Utrechtse maatschappelijke organisaties dat een corporatie legitiem is, wanneer ze zich beperkt tot haar primaire taak, sociale huisvesting. Daaronder scharen zij ook investeren in maatschappelijk vastgoed. “Het inzetten van conciërges, of bewonersavonden organiseren, dat is niet hun kerntaak” (Directeur welzijnsinstelling, Utrecht). Ze noemen nadrukkelijk dat corporaties in de samenleving als de onze hun bestaansrecht ontlenden aan het feit dat ze die stenen hebben. Allerlei andere functies zijn niet nodig. “Die legitimiteit wordt zichtbaar als ze laten zien dat ze er primair voor sociale woningbouw zijn” (Directeur zorgcentrum, Utrecht). Volgens de Bundeling zou de doelgroep van de corporatie zelfs smaller moeten zijn dan ze nu bedienen.

Drijfveren

De vraag naar de drijfveren van corporaties is tweeledig: eerst is gevraagd waar de behoefte bij corporaties om zich te legitimeren vandaan komt. Vervolgens was de vraag waarom corporaties vinden dat dit via de weg van betrokkenheid van de lokale omgeving bereikt kan worden. De drijfveren die corporaties geven zijn te onderverdelen in drie soorten: morele, persoonlijke en pragmatische drijfveren. Zo geeft Portaal als morele drijfveer dat de aard van een organisatie als een corporatie maakt dat je je wel moet legitimeren voor je handelen.

“Het is nodig omdat wij een maatschappelijke organisatie zijn. Daarbij hoort dat je input haalt, onderzoekt, en serieus overleg voert met vertegenwoordigers van de samenleving over wat onze taak is en hoe wij dat doen,, (senior medewerker Strategie en Onderzoek, Portaal).

Het is volgens de seniormedewerker vanzelfsprekend om je maatschappelijk te legitimeren, om je bestaansrecht te verwerven. Een corporatie is er namelijk om maatschappelijke problemen op te lossen, vastgoed is alleen een middel. Ze kan er weliswaar zonder, je overleeft ook als je je niet maatschappelijk legitimeert. Hoogstens kun je door de overheid op de vingers getikt worden, zo meent de seniormedewerker. Maar met overleven heeft het volgens hem niet zozeer te maken, een corporatie is per definitie maatschappelijk gericht en moet hier iets mee doen.

De drijfveren om dit te doen via betrokkenheid van de stakeholders zijn vooral pragmatisch van aard. Er wordt genoemd dat het vanuit de regelgeving opgelegd is dat je de omgeving, en met name de huurders, betreft bij je beleidsvorming. Te denken valt aan de overlegwet. Dit is een wet die omschrijft waar huurders en verhuurders zich aan te houden hebben bij overleg. Daarnaast geeft de vestigingsmanager aansluiting op de behoefte van de omgeving, om zo draagvlak voor je plannen te creëren ook als motief. Afstemming tussen taken van de corporatie en die van de lokale stakeholders is tot slot ook een drijfveer voor Portaal.

Voor Volksbelang geldt het credo ‘iedereen een thuis’. Het is een persoonlijke visie die de corporatie drijft. Daarmee doelt de directeur op de mogelijkheid die Volksbelang mensen wil geven om een thuis te maken van hun huis, zodat ze van daaruit zich op een goede manier kunnen manifesteren in de samenleving. Naast dit morele motief speelt ook het economisch belang een rol. Je bouwt naar behoefte, en doet daarmee de goede dingen in één keer goed, zo legt hij uit.

“Als het gaat om continuïteit, dan ben je dom als je niet luistert naar wat mensen willen. Op die manier kun je een goede inschatting maken van hoe de vraag naar woningen op lange termijn zich ontwikkelt,, (directeur bestuurder, Volksbelang).

Inzet van betrokkenheid kent bij Volksbelang in tegenstelling tot Portaal een morele benadering. De corporatie wil de lokale gemeenschap, met name de huurders, zeggenschap en verantwoordelijkheid geven om ruimte te creëren die ervoor zorgt dat mensen grip krijgen op hun woonsituatie. “Mensen moeten wonen, en dat moet je vertrekpunt zijn. Het is veel mooier om samen te bedenken hoe. Het enige wat wij doen is de synergie veroorzaken, als professionals sla je de handen ineen met bewoners, en geef je vorm aan hun idealen. Iets mooiers kunnen we ons niet voorstellen”. Voor een corporatie geldt volgens de directeur dat goed gedrag uit jezelf komt, en je dat alleen kunt tonen als je in verbinding staat met de omgeving.

Ook de drijfveren van Jutphaas Wonen zijn voornamelijk moreel van aard. Net als Volksbelang vindt de corporatie dat een veilig thuis de basis vormt voor mensen. Daarom ziet de directrice als de taak van Jutphaas Wonen om zich maatschappelijk in te zetten en hiermee perspectief te bieden aan bewoners. De directrice voelt echter geen noodzaak om te laten zien dat haar corporatie legitiem is. Ze krijgt genoeg van de omgeving terug, waardoor deze legitimiteit wordt bevestigd. De motieven van Jutphaas Wonen om de lokale

omgeving te betrekken in haar beleidvorming zijn net bij Portaal vooral pragmatisch: aansluiten op de behoeften van de omgeving, draagvlak voor beleid creëren door te laten zien dat je luistert en een goede afweging kunnen maken van belangen die er toedoen. Tegelijkertijd vindt de directrice afhankelijkheid van de omgeving voor het bereiken van je maatschappelijke doelstellingen een vanzelfsprekendheid.

“Je moet het in je genen hebben dat je van elkaar afhankelijk bent”, (directrice, Jutphaas Wonen).

Door Mitros wordt jezelf inzetten als katalysator gezien als een kerntaak. Deze visie komt vooruit uit oprechte bekommerning om de wijken en de mensen in die wijken, zo formuleert de geïnterviewde manager het. Hij noemt het een maatschappelijke drijfveer. “Je hebt maatschappelijk kapitaal, en je vindt dat je dat moet besteden op een manier die de maatschappij accepteert”. Daarnaast wordt door Mitros ook de bedrijfsmatige afweging genoemd: waardestijging van je woningbezit op het moment dat het goed gaat met een wijk. Net als de manager bij Portaal geeft hij aan dat deze maatschappelijke insteek niet noodzakelijk is voor het voortbestaan van de corporatie. Bedrijfseconomisch is deze insteek zelfs ‘onhandig’. Het kost je geld. Toch vindt hij het, vanwege de aard van de corporatie, en vanuit een persoonlijk motief, belangrijk maatschappelijk bezig te zijn.

In het belang van goede wijken en prettig wonen zijn netwerken op gebied van zorg en welzijn, onderwijs en sport belangrijk, zo meent de manager. Daarom is het nodig betrokkenheid op lokaal niveau te organiseren. Daarnaast geeft hij aan dat Mitros haar bestaansrecht ontleent aan betrokkenheid met de lokale omgeving. “Wij vinden dat ons bestaansrecht is ontleend aan het feit dat wij midden in de maatschappij staan en het daarom van de debiele is als je niet met die maatschappij in gesprek bent”. In onderstaand schema zijn de verschillende motieven in beeld gebracht.

	Portaal	Volksbelang	Mitros	Jutphaas
Pragmatische motieven	Regelgeving Afstemming Draagvlak creëren	De goede dingen in één keer goed doen	Bedrijfsmatige afweging: bezitswaarde	Aansluiten op behoefte omgeving Draagvlak creëren voor beleid Goede belangen afweging
Maatschappelijke en persoonlijke motieven	Aard organisatie	Mensen zeggenschap geven op eigen woonsituatie Vormgeven aan bewonersidealen	Bestaansrecht ontlennen Katalysatorrol Oprechte bekommerning om de wijken en de mensen	Veilig thuis als basisbehoefte Perspectief bieden

Fig. 4.2: Waar komt wil om zich maatschappelijk te legitimeren vandaan?

4.2.4 Legitimiteit & betrokkenheid: onlosmakelijk verbonden?

In gesprek met de corporaties is nagegaan in hoeverre zij een verband zien tussen de maatschappelijke legitimiteit van een corporatie en wat zij aan betrokkenheid van stakeholders doet. Hieruit kwam naar voren dat alle vier corporaties vinden dat de twee concepten met elkaar verband houden. Zo moet wat de corporatie doet volgens Portaal raakvlakken hebben met wat de stakeholders bezighoudt. Deze visie op het verband tussen

de twee concepten wordt echter niet gedeeld door de seniormedewerker Strategie & Onderzoek, werkzaam bij het hoofdbestuur. Hij vindt betrokkenheid slechts een methode, en pleit ervoor om prestaties zo concreet mogelijk te formuleren en zichtbaar te maken om zo het imago van de corporatie te kunnen verbeteren en daarmee haar legitimiteit te vergroten. Voor Volksbelang is betrokkenheid een middel om haar maatschappelijke legitimiteit te bereiken. Je haalt je agenda op bij de gemeenschap en vertaalt hem in termen van opgaven, zo legt de directeur uit.

Bij de vraag op welke manier Jutphaas Wonen haar maatschappelijke legitimiteit definieert, is naar voren gekomen dat de corporatie haar legitimatie vooral ontleent aan haar verbindende en signalerende functie. Verbinding tussen wonen en zorg, en signalering van maatschappelijke problemen bij buurtbewoners. Door het vervullen van deze functies kan Jutphaas volgens de directrice verschil maken, mits er goed geluisterd wordt naar bewoners. Ook hier is er een duidelijk verband gelegd tussen de maatschappelijke legitimiteit van een corporatie en de betrokkenheid van de stakeholders. Deze betrokkenheid lijkt een voorwaarde te zijn om het verschil te maken, en dus maatschappelijk legitiem te zijn. Tot slot heeft Mitros van betrokkenheid een kernwoord in haar beleidsstrategie gemaakt. Volgens de corporatie is er een sterk verband tussen deze betrokkenheid en haar maatschappelijke legitimiteit. “Juist door de manier waarop wij betrokken zijn, dit laten zien en waarmaken, kunnen we legitimiteit bereiken” (Manager Directiestaf, Mitros). Waar Portaal en Jutphaas betrokkenheid dus vooral zien als een voorwaarde om legitimiteit te bereiken, ziet Mitros het, samen met Volksbelang, als een middel.

4.2.5 Waarom stakeholder van de corporatie?

De verschillende stakeholders van een corporatie hebben elk hun eigen motief om stakeholder te willen zijn. Zo geven gemeenten aan dat betrokkenheid bij de corporatie vooral te maken heeft met de afhankelijkheid van elkaar tijdens de vormgeving van beleid. Om te zorgen voor goede huisvesting voor de huidige en toekomstige generaties, ook voor bijzondere doelgroepen, zijn corporaties nodig, zo verwoordt de wethouder in Nieuwegein deze afhankelijkheid. Ook is betrokkenheid van belang om ervoor te waken dat de corporatie het algemeen belang bij beleidsvorming altijd in het vizier blijft houden. Vanuit de democratische legitimiteit van de lokale overheid een rol spelen in de vormgeving van beleid en daarmee het draagvlak van corporatiebeleid vergroten wordt ook als een belangrijk motief genoemd. Ook bij leefbaarheid speelt de corporatie een belangrijke rol.

“Wij kunnen onze gemeente alleen niet leefbaar houden, daar hebben we onze stakeholders, waaronder corporaties, voor nodig,” (Wethouder, WbD).

Door in overleg te treden met corporaties, bijvoorbeeld in wijknetwerken, kan er afstemming plaatsvinden over wat er noodzakelijk is voor de verbetering van die leefbaarheid, zo meent de wethouder.

De motieven van bestuursleden van huurdersbelangenverenigingen zijn vooral ideëel van aard. Zo zegt de penningmeester van HBV Krommerijn zich aangesloten te hebben bij de vereniging om iets te betekenen voor de gemeenschap op diverse terreinen. Ook de secretaris van HBV Jutphaas Wonen spreekt over een maatschappelijke betrokkenheid die hij met de gemeenschap heeft, en die tot uiting komt binnen het platform. Het opkomen voor de belangen van de huurders wordt ook door een ander lid van het platform genoemd als een motief om actief te zijn. Op die manier kan het platform corporatiekeuzes beïnvloeden ten gunste van huurders.

Voor bestuursleden van Mitropool is er geen eenduidig motief om betrokken te willen zijn bij de corporatie. Voor sommige leden is het ervoor zorgen dat klachten van bewoners door Mitros serieus genomen worden. Voor de geïnterviewde penningmeester is het voornamelijk het plezier dat hij beleeft door in gesprek te gaan met bestuurders op alle niveaus. Net als gemeenten noemen maatschappelijke organisaties de afhankelijkheid als belangrijkste reden om betrokken te willen zijn. Voor de zorginstellingen geldt dat ze

corporaties nodig hebben voor huisvesting met goede voorzieningen voor hun cliënten, met name ouderen. Welzijnsinstellingen geven aan dat problemen van huurders in elkaars verlengde liggen. Het is daarom belangrijk om goede contacten te onderhouden, om zo in crisissituaties snel te kunnen ingrijpen. Één bestuurder voegt hieraan toe dat hij ook betrokken wil zijn om mee te denken over nieuwe concepten van wonen en zorg. Zijn zorginstelling heeft er namelijk belang bij dat te realiseren woonprojecten zodanig vormgegeven zijn dat het prettig is om in te werken en zorg te bieden. Als voorbeeld noemt hij het bouwen van levensbestendige woningen.

Geconcludeerd kan worden dat stakeholders hoofdzakelijk betrokken willen worden omdat er sprake is van wederzijdse belangen tussen deze stakeholders en de corporatie. Het kan daarbij gaan om afstemming tussen de activiteiten, raakvlakken met beleid of een onderlinge samenwerkingsrelatie.

4.3 Verwachtingen van betrokkenheid

In de theoretische verkenningen is geconstateerd dat de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties afhankelijk is van de verwachtingen die hun lokale omgeving heeft van hun taken en verantwoordelijkheden. Een corporatie die voldoet aan deze verwachtingen, wordt gewaardeerd door haar stakeholders en is daarmee goed op weg legitimiteit voor haar handelen te verkrijgen. Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat er van corporaties meer wordt verwacht dan sec stenen stapelen. Het zijn brede maatschappelijke behoeften waar corporaties iets mee moeten doen. In deze paragraaf zal uiteengezet worden wat deze behoeften inhouden. Er wordt steeds verband gelegd met betrokkenheid van stakeholders bij een corporatie. Ingegaan wordt op de vraag wat deze stakeholders van deze betrokkenheid verwachten.

4.3.1 Gemeente: elkaar inspireren tot verandering

De gemeenten verwachten op de eerste plaats dat woningcorporaties hun maatschappelijke taak goed vervullen. Dit houdt in dat ze naast het bouwen en beheren van sociale woningen een vitale rol moeten spelen bij het tegengaan van maatschappelijke problemen, bij moeten dragen aan de sociale stijging van hun huurders en maatschappelijke vastgoed moeten realiseren. Daarnaast wordt ook genoemd dat corporaties moeten anticiperen op nieuwe concepten voor wonen, zorg en welzijn.

“Ik verwacht van corporaties, en zeker als het gaat om de sociale positie van hun huurders in de wijk, dat zij zich naar andere domeinen begeven dan alleen het stenen stapelen. Dat zij ook achter de voordeur opereren. Juist de groep die huurt kan maatschappelijk meer ondersteuning nodig hebben dan de groep die aan de bovenkant van de samenleving zit,, (Wethouder, Nieuwegein).

Concreet gesproken over betrokkenheid hebben gemeenten drie verwachtingen:

- erkenning van de beleidsbepalende rol van gemeente;
- zich opstellen als kritische, meedenkende partner;
- open beleidsafstemming.

Zo verwacht de wethouder Volkshuisvesting in Wijk bij Duurstede van een corporatie vooral erkenning voor de rol van de gemeente als beleidsmaker, degene die de lijnen uitzet op het gebied van wonen en zorg. Op uitvoerend niveau vertrouwt de gemeente erop dat de corporatie haar werk goed doet en daarbij luistert naar haar belangrijkste stakeholders, de huurders. De wethouder in Nieuwegein verwacht dat corporaties zich opstellen als betrouwbare en kritische partner. Dit kan onder andere door actief deel te nemen aan bestaande structuren die bedoeld zijn om betrokkenheid te vergroten, zoals wijknetwerken. Verder vindt hij dat corporaties zich meedenkend moeten opstellen, op een wijze waarin ze de gemeente beïnvloeden om wijken leefbaar te maken. “Door deze open houding kunnen we elkaar inspireren tot verandering” (Wethouder, Nieuwegein). De gemeente Utrecht

geeft aan vooral te verwachten dat corporaties een rol spelen in het definiëren van de belangrijke opgaven in de stad. Verder achten ze als belangrijk dat beleid van de gemeente en de corporaties, vooral aangaande de wijkaanpak, op elkaar wordt afgestemd. De adviseurs noemen tot slot dat ze verlangen dat corporaties hun ervaringen met de uitvoering van beleid van de gemeente delen. Dit is voor de geïnterviewde adviseurs Wonen van belang om te achterhalen of gedurende het uitvoeringsproces aanpassing van beleid nodig is.

Over de vraag in hoeverre in het kader van deze betrokkenheid belang wordt gehecht aan het proces wordt verschillend gedacht. Volgens de wethouder in Nieuwegein is het proces ondergeschikt aan het resultaat. “Het moet niet over het proces blijven gaan”. Voor de wethouder van Wijk bij Duurstede zijn zowel het proces als het resultaat belangrijk. Een goed proces kan ervoor zorgen dat je, ondanks de constatering dat het einddoel niet haalbaar is, alsnog tevreden kan zijn. Bovendien kun je door betrokken te zijn tijdens het proces, meesturen in het resultaat, zo meent de wethouder. De wethouders zijn tevreden over betrokkenheid vanuit de corporatie als deze zich zou vertalen in daadwerkelijke verbeteringen in wijken en dorpen, vooral als het gaat om de leefbaarheid, en dat dit tot meer woongenot van bewoners leidt. Tegelijkertijd erkennen ze dat dit van meer factoren en actoren afhankelijk is dan alleen van de inzet van corporaties.

4.3.2 Huurdersbelangenvereniging: een luisterend oor

De huurdersbelangenverenigingen schetsen in eerste instantie de verwachtingen vooral in termen van aantrekkelijke, goed onderhouden woningen en een aantrekkelijke woonomgeving. Pas na doorvragen wordt ingegaan op betrokkenheid vanuit de corporatie. De verenigingen verwachten van corporaties bij deze betrokkenheid vooral een luisterend oor voor hen als belangenbehartigers van de huurders. De verenigingen fungeren als een belangrijke schakel tussen de corporatie en haar huurders. In deze rol vangen ze veel signalen vanuit de huurders op, die ze namens de huurders kenbaar willen maken. De verenigingen geven aan het belangrijk te vinden dat de corporatie openstaat voor gesprek over deze signalen. Op deze manier kunnen huurders een stem krijgen binnen de corporatie en wordt de huurdersbelangenvereniging “een serieuze, evenwichtige gesprekspartner” (Bestuurslid, Mitropool). Daarnaast wordt verwacht dat de corporatie aanspreekbaar is op haar taken en verplichtingen.

Opvallend is dat alle drie belangenverenigingen aangeven dat het niet hoofdzakelijk draait om invloed uitoefenen op corporatiebeleid. Terwijl het bij huurders vooral gaat om kortetermijnbelangen, moet de corporatie ook waken voor langetermijnbelangen, zoals haar financiële continuïteit. Dit is uiteindelijk ook in het voordeel van huurders, zo onderbouwt de penningmeester van HBV Krommerijn. In de onderhandelingen kan er dan een compromis uitvallen dat nadelig is voor huurders, maar wel oog heeft voor het langetermijnbelang. In zulke gevallen vindt de HBV het vooral belangrijk dat er openheid van zaken wordt gegeven; dat de keuze van de corporatie goed onderbouwd wordt. “De achtergrond van het besluit is soms belangrijker dan het besluit zelf” (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen). Bij beleidsmatige zaken vindt de secretaris het dan ook vaak voldoende om geïnformeerd te worden. “Ze moeten het aan ons presenteren, wij hoeven het niet voor hen te verzinnen. Ik vind dat het hun taak is om bij de les te blijven en met de ontwikkelingen van deze tijd mee te gaan” (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen).

Aansluitend op deze verwachtingen geven alle huurdersorganisaties aan meer waarde te hechten aan het proces van betrokkenheid dan aan het resultaat. De HBV in Wijk bij Duurstede vindt het bijvoorbeeld belangrijk vroegtijdig te worden betrokken in het beleidsproces van een corporatie. Op zijn beurt legt de secretaris van het Huurdersplatform Jutphaas Wonen uit dat je door een goed proces keerdammen kunt voorkomen, waardoor een volgend gesprek makkelijker verloopt en je beter vooruit komt. De huurdersorganisaties gaven aan dat er overeenstemming met de corporatie moet bestaan over hoe het proces van betrokkenheid ingericht moet worden, wil je als huurdersorganisatie invloed kunnen uitoefenen.

Dat het proces zo'n belangrijke positie inneemt, heeft volgens het bestuurslid vooral te maken met de rol die de corporatie in dit proces inneemt.

“Als de corporatie al genoeg aandacht besteedt aan belangenbehartiging, dan hoeven wij dat niet te doen. Het enige dat we moeten doen is zorgen dat een proces open en eerlijk verloopt. De corporatie moet naar alle groepen luisteren. Daar moeten wij voor waken”
(Bestuurslid, Mitropool).

Bovendien is je invloed als HBV vaak relatief beperkt, zo legt hij uit. “De uiteindelijke invloed is een ingewikkeld ding. Kijk maar naar het huurprijsbeleid. Als de corporatie er zelf niet uitkomt hoe het proces van betrokkenheid ingericht moet worden, is het heel lastig er invloed op uit te oefenen. Het resultaat interesseert me niet. Het gaat om het proces. Je moet de mensen serieus nemen” (Bestuurslid, Mitropool).

4.3.3 Maatschappelijke organisaties: verbinding

De maatschappelijke organisaties hebben als belangrijkste verwachting dat corporaties bereid zijn te investeren in maatschappelijk vastgoed, ook al gaat het om onrendabele investeringen. De corporatie moet daar namelijk de maatschappelijke meerwaarde van inzien. Daarnaast dichten deze organisaties corporaties een verbindende rol toe:

“Wat zij doen verbinden met wat wij doen,, (Vestigingsmanager zorginstelling, Nieuwegein).

Het gaat daarbij vooral om concepten voor wonen, zorg en welzijn. In die rol verwachten maatschappelijke organisaties vooral een actieve, betrouwbare samenwerkingspartner, die bereid is samen moeilijke situaties aan te pakken. De directeur van het zorgcentrum noemt als aanvulling hierop dat een legitieme corporatie randvoorwaarden creëert om deze situaties aan te pakken, luistert naar zijn stakeholders, ruimte biedt en de discussie durft aan te gaan. Tot slot verwachten maatschappelijke organisaties ook dat een corporatie bereid is kennis uit te wisselen over maatschappelijk relevante vraagstukken. In tegenstelling tot de huurdersorganisaties zijn de onderzochte maatschappelijke organisaties vooral geïnteresseerd in de resultaten die voort kunnen vloeien uit betrokkenheid met de corporatie. Het gaat deze organisaties vooral om dat de uitkomst in de buurt moet liggen van hun wensen.

“Prachtig als het proces goed verloopt, maar als dat niet zo is, en het resultaat is goed, dan kan ik me erover heen zetten,, (Directeur zorginstelling, Utrecht).

Volgens één van de drie geïnterviewde maatschappelijke stakeholders van Mitros is een focus op de uitkomst zelfs de enige manier om iets voor elkaar te krijgen.

Corporate Board

Aan de stakeholders van Volksbelang is ook gevraagd wat ze voor verwachtingen hebben van het Corporate Board concept dat de corporatie ambieert. De wethouder noemde het een interessant experiment, waarin de stakeholders de mogelijkheid krijgen de kennis van de samenleving binnen te brengen in de corporatie. Hij verwacht dat door dit model de stakeholders direct invloed kunnen uitoefenen op de werkwijze van Volksbelang. Wel ziet hij het meer als een aanvulling op dan een vervanging van het huidige model. De penningmeester van de huurdersbelangenvereniging verwacht dat er niet veel zal veranderen in het nieuwe model als het gaat om de afstand tussen de huurders en de corporatie, en dat de besluitvorming misschien langer kan duren. Wel denkt hij dat het nieuwe model ten goede zal komen aan de kwaliteit van de besluitvorming binnen de corporatie, doordat er vanuit verschillende perspectieven naar de organisatie wordt gekeken en kennisuitwisseling tussen vertegenwoordigers van verschillende disciplines plaatsvindt. “Door bij elkaar in de

keuken te kunnen kijken, verwacht ik dat er beleid uit zal voortvloeien dat rekening houdt met de belangen van alle partijen. Ook zal er voor worden gezorgd dat het enthousiasme met realisme gecombineerd wordt, je moet niet teveel tegelijk willen doen. Eerst een aantal projecten goed afwerken, dan met nieuwe beginnen” (Peningmeester HBV Krommerijn, WbD).

Wel maakte de penningmeester de kanttekening dat dit concept niet bekend is onder de huurders. “Het concept leeft onder leden voor geen meter. Daarom moeten we de verwachtingen niet al te hoog spannen. Laten we proefdraaien en kijken hoe het werkt” (Peningmeester HBV Krommerijn, WbD). Opvallend was dat ook de stakeholder vanuit de zorginstelling niet bekend was met het concept van Corporate Board. Nadat uitgelegd was wat het inhield, zei de vestigingsmanager dat het aannemelijk was dat zijn organisatie vanuit haar expertise op het gebied van ouderenhuisvesting wordt gevraagd mee te praten met de corporatie. Hij verwachtte echter niet mee te zullen beslissen over haar beleid.

“*Adviseren zou kunnen, maar over sommige zaken heb ik geen voldoende kennis. Ik weet niet of ze ons echt zo zien als een stakeholder*”, (vestigingsmanager zorginstelling, WbD).

4.4 Betrokkenheid in de praktijk

4.4.1 Diverse stakeholders

Bij de vraag welke belangrijke stakeholders corporaties onderscheiden zijn de vier corporaties eenduidig in het benoemen van de belangrijkste groep: de huurders. De belangen van deze groep hebben veelal te maken met de woning en de woonomgeving. Bij de andere groepen verschillen corporaties in hun antwoorden. Zo zet Volksbelang haar eigen medewerkers op een gedeelde eerste plaats met de huurders en de gemeente, en noemen de andere drie corporaties de gemeente als hun tweede belangrijke stakeholder. Mitros spreekt bij huurders en de gemeente ook wel van key-stakeholders (Mitros, 2009). De gemeente maakt bij Volksbelang onderdeel uit van de gemeenschap. Zij zorgt voor huisvesting van woningzoekende en moet namens de gemeenschap een bestuurder voordragen in de bestuurstafel. Maatschappelijke organisaties zoals onderwijs-, welzijnsinstellingen en lokale zorgaanbieders worden gerekend tot secundaire stakeholders. Dit kunnen organisaties zijn die te maken hebben met het wonen van de huurders, met bijzondere doelgroepen of met de buurt. Een keuze maken tussen deze stakeholders is volgens Mitros lastig; je hebt namelijk te maken met verschillende deelbelangen. Steeds wordt er gekeken wat er in een wijk speelt, en wordt aan de hand daarvan samenwerking gezocht met één of meerdere maatschappelijke organisaties. De manager spreekt in dit kader van ‘wisselende coalities’.

De corporaties geven aan met elke stakeholder een ander soort relatie te onderhouden. Sommige stakeholders heb je nodig om beleid vorm te geven, zoals de gemeente; andere groepen zijn er voor de uitvoering in de praktijk in projecten, zoals welzijnsinstellingen. Met verschil in niveau verschilt ook binnen de stakeholder-organisatie de relatie tot de corporatie. Met de directie van een zorginstelling kun je sparren over concepten voor wonen en zorg; in een projectteam overleggen de medewerkers over de concrete uitvoering van een plan. Alle corporaties hebben inzichtelijk gemaakt wie hun belangrijkste stakeholders zijn. Wat differentiatie betreft zijn de corporaties echter niet allemaal even ver. Het is niet bij alle corporaties duidelijk hoe de stakeholders gepositioneerd worden (type, rol, mate van invloed) ten opzichte van de corporatie.

4.4.2 Betrokkenheid buiten wettelijke kaders

Portaal geeft aan met betrekking tot haar huurdersbelangenvereniging een relatie te hebben die boven wettelijke kaders uitstijgt. Zo betreft de corporatie haar huurdersbelangenvereniging Huurderstaal in de ontwikkeling van de jaarplannen, en probeert ze gezamenlijk op te trekken richting de huurders. Wel legt de gebiedsmanager Zuilen uit dat Huurderstaal op dit moment niet goed functioneert waardoor deze betrokkenheid op een laag pitje is gezet. Voor Volksbelang staat het concept van Corporate Board centraal.

Hier zitten de stakeholders samen aan tafel en denken ze mee met de corporatie over haar langetermijnstrategie.

Bij Mitros uit dit zich vooral in de vernieuwende vormen die de corporatie probeert te geven aan betrokkenheid. Zo is de corporatie bezig met het opzetten van internetpeilingen, kent ze een adviespool en het Mitrospodium. Op verzoek van Mitropool is besloten dat het bestuur op afstand gaat staan, en dat de corporatie via andere vormen een bredere groep huurders probeert te betrekken. Een maatschappelijke visitatie, die als doel heeft na te gaan wat de bredere rol van een corporatie zou kunnen zijn, en op welke manier Mitros daar invulling aan kan geven, is ook iets wat de corporatie buiten de wettelijke kaders doet. “Deze visitatie is bedoeld om de discussie over de maatschappelijke rol geobjectiveerd te krijgen. Dus wij zijn steeds op zoek naar manieren om die transparantie en dialoog naar de buitenwereld te voeden met nieuwe ideeën”. De directrice bestuurder van Jutphaas Wonen geeft aan veelvuldige contacten te onderhouden met de buurt via de corporatiemedewerkers. Dit gebeurt niet alleen met het Huurdersplatform op vaste overlegmomenten, maar ook met individuele huurders buiten deze vaste momenten.

4.4.3 Niveaus en vormen van betrokkenheid

Alle corporaties geven aan hun stakeholders veelvuldig en op verschillende niveaus te betrekken. De niveaus verschillen echter per situatie en vraagstuk. Er wordt bij de corporaties onderscheid gemaakt tussen strategische, wijk- en projectniveaus waar op betrokkenheid wordt ingezet. Op buurtniveau vindt betrokkenheid plaats tussen de corporatie, bewonersorganisaties en de lokale organisaties uit het maatschappelijk middenveld zoals welzijnswerk, de politie en gemeentelijke wijkbureaus. Het gaat daarbij vooral om lokale kwesties, zoals overlast en openbare ruimte (Mitros, jaarverslag 2009, p.87). Ook op projectniveau is er sprake van betrokkenheid, vooral met de gemeente en maatschappelijke organisaties. Zo werken zowel Portaal als Mitros in het kader van het programma ‘Utrecht Vernieuwt’ samen met de gemeente aan verschillende herstructureringsprojecten, en is Jutphaas Wonen betrokken bij het project Woonservicezones. In de paragraaf ‘Stakeholders aan het woord’ zal verder worden ingegaan op deze projecten.

Tot slot wordt ook op het niveau van de organisatie en met name het strategisch niveau, ingezet op betrokkenheid. Die kan betrekking hebben op het jaarverslag, het ondernemingsplan, of actuele vraagstukken die in de wijk of de stad spelen. Betrokkenheid kent een veelzijdigheid aan vormen. De mate van contact en het niveau bepalen vaak in welke vorm betrokkenheid gegoten wordt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen stakeholdersbijeenkomsten en overleggen.

- Op strategisch niveau worden *stakeholdersbijeenkomsten* georganiseerd. Er zijn hierbij meerdere stakeholders uitgenodigd en er wordt een actueel, centraal thema of beleidsvraag behandeld. Deze bijeenkomsten kunnen de vorm hebben van een debat, een conferentie of een symposium.
- *Overleggen* vinden vaker en meestal op wijk- en projectniveau plaats, en kennen meestal de vorm van een vergadering. Te denken valt aan projectgroepoverleg, bestuurlijk overleg en commissieoverleg.

Als kanttekening maken Portaal en Mitros dat juist deze formalisering van betrokkenheid bij de huurdersbelangenvereniging een representatieve vertegenwoordiging van huurders in de weg kan staan. De gebruikte vormen, zoals overleggen en vergaderingen, spreken een grote groep huurders niet aan. De betrokkenheid beperkt zich hierdoor tot een kleine groep ‘oude, grijze mannen’. Mitros geeft aan dan ook op zoek te zijn naar nieuwe vormen van betrokkenheid. De corporatie experimenteert al met klantenpanels, om de mening van huurders met een buitenlandse achtergrond beter te kunnen achterhalen. In die panels is gevraagd naar de visie van deze huurders op de corporatie, en met name wat betreft onderhoud en communicatie (Mitros, jaarverslag 2009, p. 21).

Er kunnen naast deze twee algemene vormen nog twee vormen genoemd worden waarin Mitros en Volksbelang onderscheidend zijn. Het gaat hierbij om het Mitros Atelier en de visietafels van Volksbelang.

“*Het Mitros Atelier is bedoeld als een interne broedplaats om met inspiratie vanuit de samenleving en de buitenwereld, zoals het zonlicht dat door de ramen van het kunstatelier valt, aan nieuwe concepten te werken*”, (Mitros, jaarverslag 2009, p. 92).

Het atelier is te vergelijken met een adviesraad waarin een groep deskundigen, vaak uit de wetenschap, maatschappelijke organisaties of het bedrijfsleven, advies uitbrengt over ontwikkelingen die een corporatie aangaan. Visietafels werden door Volksbelang voor het eerst in 2009 gehouden. Dit gebeurde in het kader van het SEV-experiment Corporate Board, waarbij de corporatie zich wil ontwikkelen naar een visiecoöperatie. Bij de visietafels waren alle lokaal actieve externe relaties van Volksbelang welkom om mee te praten over wat er speelt en leeft bij verschillende thema's op maatschappelijk en volkshuisvestelijk gebied.

4.4.4 Voorbeelden van invloed

In de gesprekken met de corporaties is gevraagd voorbeelden te noemen van concrete situaties waarin ze door inzichten van hun stakeholders hun plannen hebben aangepast.

Er werden steeds twee soorten voorbeelden gegeven:

- Projecten die reeds uitgevoerd zijn, en waar stakeholders invloed op hebben gehad bij de totstandkoming/realisering ervan.
- Toekomstige projecten die corporaties op basis van input/signalen uit omgeving zullen realiseren.

Portaal gaf als voorbeeld het project 'Achter de voordeur', Wonen en Kansen, dat de corporatie in samenwerking met Mitros in 2007 is gestart, om de sociale stijging van haar huurders te kunnen bevorderen. De corporatie doet huisbezoeken bij de huurders, en probeert maatschappelijke problematiek die ze daarbij signaleert op te pakken door huurders te verwijzen naar cursussen, activiteiten of hulpinstanties die ze kunnen inzetten om hun probleem op te lossen (www.achterdevoordeur.nl). Op deze manier probeert *Portaal* perspectief te bieden aan de bewoners en zo invulling te geven aan haar maatschappelijke taak.

Het project Hoogstraat werd door *Volksbelang* genoemd. Dit project heeft een valse start gehad, door de te grote weerstand die er heerste vanuit de directe omgeving (bewoners). De voormalige wethouder wilde geen participatietraject vooraf. De buurt kwam in opstand, en de oppositie in de gemeenteraad nam een motie aan, waardoor het plan van tafel moest. In samenspraak met de buurt moest een nieuw plan worden gemaakt. Vanuit Volksbelang kwam het voorstel om nu de buurt zelf, samen met de tekenaar, de ruimte te geven een toekomstbeeld van de straat te maken. Hun tekening is nu de inspiratiebron voor de architect die een nieuw ontwerp maakt, ook in samenspraak met de buurt. De corporatie is verder bezig projecten te realiseren, waarin wonen en zorg gecombineerd worden. Zo is de corporatie in Langbroek een woon-zorgcomplex aan het bouwen met een multifunctionele accommodatie, 40 woningen waar de zorg aan huis wordt geleverd. Dit complex wordt aangevuld met verschillende voorzieningen waar vanuit de toekomstige bewoners behoefte aan is. Te denken valt aan een dorps huis, een buurtsuper, een bibliotheek en een opleidingscentrum voor mensen met een verstandelijke beperking. Ook tijdens dit proces, zo legt de directeurbestuurder van de corporatie uit, is gekozen voor een ontwerp dat door het dorp zelf, samen met de architect is gemaakt.

Mitros gaf meerdere voorbeelden. Zo kampte een zwarte vmbo-school in Utrecht, het Vader Rijncollege, met een tekort aan stageplekken voor haar leerlingen. Door als corporatie stageplekken aan te bieden, en partners te stimuleren stageplaatsen te realiseren voor deze school, is ervoor gezorgd dat het tekort teruggedrongen werd. Verder is een

vrouwenorganisatie, Al-Amal, in ruil voor ruimte binnen haar programma voor een praatje van Mitros, geholpen aan voldoende kantoorruimte. Ook werd een Cruyff Court veld gerealiseerd, waar jongeren die anders op straat hangen en overlast veroorzaken, met activiteiten van jongerenwerkers worden beziggehouden. De genoemde voorbeelden zijn eerder voorbeelden van investeringen van de corporatie om haar maatschappelijke legitimiteit te vergroten, dan voorbeelden waarop stakeholders daadwerkelijk invloed hebben gehad op het beleid van Mitros. De manager heeft wel een herstructureringsproject genoemd, in Ondiep, waarbij betrokkenheid van wijkbewoners ervoor gezorgd heeft dat de verhouding nieuw te bouwen koopwoningen en huurwoningen gewijzigd werd. Er kwamen meer huurwoningen.

Jutphaas Wonen kon geen concreet voorbeeld geven van een beleidswijziging naar aanleiding van input van de stakeholders.

4.4.5 Knelpunten bij betrokkenheid

Met corporaties is tot slot ook ingegaan op de knelpunten die zij ervaren als het gaat om betrokkenheid van de lokale omgeving. Mitros en Volksbelang zagen geen aanknopingspunten voor verbetering. In de optiek van de manager respectievelijk de directeur is er grote tevredenheid over het handelen van de corporatie. Op zijn beurt heeft de corporatie niks te klagen over zijn stakeholders, aldus de manager. *Jutphaas Wonen* ervaart als knelpunt dat betrokkenheid nog niet voldoende is geformaliseerd in de organisatiestructuren van de corporatie. De directrice was dan ook erg benieuwd naar de visie van de stakeholders op dit knelpunt. Opvallend was dat door Portaal de meeste knelpunten werden genoemd:

- De corporatie wordt overvraagd door stakeholders.
- Er is vaak sprake van tegenstrijdige belangen: het is dan lastig om te bepalen naar wie je moet luisteren, teveel partijen willen hun zegje doen. De kwaliteit en de wensen van de verschillende maatschappelijke organisaties verschillen. Vaak is dat het probleem bij herstructureringsprojecten. De gemeente is er vaak voor, maar na veel weerstand bij huurders trekt ze zich terug, waardoor de corporatie zich in de kou voelt staan.
- Er zijn verschillende regiokantoren, en er is geen gezamenlijk aanpak van stakeholders-betrokkenheid. Hoe ga je daarmee om? Soms zijn er grote lokale verschillen, waardoor een centrale aanpak lastig is. Het is laveren tussen autonomie van regiokantoren en afstemming, zo beschreef de seniormedewerker het.
- Er is gebrek aan tijd bij de stakeholders. Het is niet werkbaar om steeds bij elke beslissing alle stakeholders te betrekken. Volgens de vestigingsmanager moet het geen doel op zich worden. Het moet ergens toe leiden. "Wat wij doen is wel het maximaal haalbare" (Vestigingsmanager Zuilen, Portaal).

De corporatie in Utrecht ervaart tot slot een praktisch probleem. Het bestuur van de huurdersbelangenvereniging Huurderstaal had bestuurlijke perikelen; dit heeft volgens de vestigingsmanager de mogelijkheden beperkt om met deze club verder te gaan. De huurdersbelangenvereniging is verder ook niet representatief: het is één specifieke groep die zich thuis voelt in deze organisatie. Betrokkenheid van de huurders is dan ook een vak apart. Het is minder makkelijk te organiseren dan betrokkenheid van andere groepen, omdat er geen sprake is van een homogene huurdersgroep.

4.5 Stakeholders aan het woord

4.5.1 Volksbelang: klein en dichtbij

Over Volksbelang heerst grote tevredenheid onder de drie geïnterviewde stakeholders. Zo spreekt de penningmeester van HBV Krommerijn van een leuke club om mee op te trekken, noemt de vestigingsmanager van de zorginstelling het een herkenbare, aanwezige corporatie en heeft de wethouder Wonen de indruk dat Volksbelang openstaat voor input van de gemeente en gezamenlijk wil optrekken.

De huurderbelangenvereniging noemt vooral de goede, planmatige uitvoering van onderhoud en het ontbreken van klachten als redenen voor haar tevredenheid met Volksbelang. Wat betrokkenheid betreft is Krommerijn tevreden over de meeste aspecten. De HBV wordt op verschillende niveaus betrokken en is daar 'zeer tevreden' over. Bij de corporatie wordt betrokkenheid vooral ingezet op projectniveau. Te denken valt hierbij aan renovatie-, nieuwbouwprojecten en het project Gouden Buur. Dit is een project waarbij Volksbelang door middel van een spaarsysteem huurders beloont voor goed gedrag en actieve participatie in de buurt. De HBV is van meet af aan betrokken geweest bij dit project; hierdoor heeft ze het voor elkaar kunnen krijgen dat huurders extra punten sparen als ze zich aansluiten bij Krommerijn. Op deze manier wordt het lidmaatschap van de huurdersbelangenvereniging aantrekkelijker gemaakt. Naast dit niveau vindt betrokkenheid ook op een informele manier plaats. Door de uitgebreide contacten die ze hebben binnen de huurders, fungeren leden van Krommerijn als de ogen en oren van Volksbelang. De korte lijnen die de corporatie kent maken het mogelijk dat de signalen vervolgens eenvoudig op de goede plek terechtkomen. De penningmeester spreekt in dit kader van een betrekkelijk kleine corporatie die weinig last heeft van bureaucratie. "Ik kan direct de technische dienst aanspreken als er iets niet goed is. Het wordt dan gelijk opgepakt" (Penningmeester HBV Krommerijn, WbD).

Deze informele contacten worden, naast de reguliere vergaderingen en overleggen, door de HBV gezien als een belangrijke vorm van betrokkenheid. Ook hier is de vereniging over te spreken. Dit geldt ook voor de mate waarin ze invloed kan uitoefenen op beleid van Volksbelang. Voor de verschillende facetten van beleid geldt steeds een andere vorm van invloed. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen: informatierecht, gekwalificeerd adviesrecht en instemmingsrecht. Bij de laatste vorm heeft Krommerijn het meest invloed, omdat ze dan met Volksbelang mee kan beslissen (HBV Krommerijn, WbD). De HBV heeft bijvoorbeeld recht op inzage van het jaarverslag en wordt op de hoogte gesteld van beleid en begroting als het gaat om onderhoud en verbetering van woningen. Ze heeft adviesrecht bij huurprijzenbeleid en leefbaarheidvraagstukken en ze kan meebeslissen over participatiebeleid van de corporatie. Te denken valt hierbij aan het eerder genoemde project Gouden Buur. Krommerijn heeft namelijk instemmingsrecht bij de vaststelling en wijziging van de samenwerkingsovereenkomst en bij de wijziging van de statuten van de woningstichting, voor zover het gaat om de huurderparticipatie. Als kanttekening maakt de penningmeester dat instemmingsrecht lang niet altijd eenvoudig en voordelig is voor de huurderbelangenvereniging.

“Meebeslissen is leuk, maar het probleem ontstaat als er geen overeenstemming bestaat tussen huurders, wat doe je dan? ”

In zulke gevallen vindt hij dat informeren over het besluit voldoet. "Het is prettig dat je weet waarom ze iets doen. De achtergrond van het besluit is soms belangrijker dan het besluit zelf. Door informatieverstrekking voorkom je als corporatie dat je stakeholders achter de feiten aanlopen" (Penningmeester HBV Krommerijn, WbD).

Volgens de zorginstelling stelt Volksbelang zich op als een strategische, meedenkende partner. Daarnaast vindt de manager het een "echte maatschappelijke ondernemer", een corporatie die niet alleen is voor het bouwen, maar haar nek durft uit te steken en maatschappelijke vraagstukken aanpakt. Dit sociaal gezicht uit zich bijvoorbeeld in de keuze van de corporatie om in plaats van het jaarlijkse bedrijfsuitje haar medewerkers een activiteit te laten organiseren voor ouderen. Ook volgens de zorginstelling kent Volksbelang door haar omvang weinig bureaucratie. Dit maakt haar een zichtbare, laagdrempelige organisatie. "Bij Volksbelang kun je de directeur bellen, die weet bij wijze van waar het over gaat. Het is klein, dichtbij," (Vestigingmanager zorginstelling, WbD).

De zorginstelling wordt vooral op projectniveau, in een vroeg stadium betrokken. Hierdoor is er ruimte om te sparren over ideeën en mogelijkheden voor samenwerking. Wat vormen betreft is er vooral sprake van reguliere contacten, zoals overleg, telefonisch contact en informele gesprekken tussen de directeuren. Volgens de vestigingsmanager is geen behoefte aan extra vormen van betrokkenheid, zoals stakeholdersbijeenkomsten. “Je ziet elkaar regelmatig; als het nodig is, wordt er iets georganiseerd” (Vestigingmanager zorginstelling, WbD). Tot slot heeft de manager niet het idee als zorginstelling grote invloed te hebben op het beleid van de corporatie. Tegelijkertijd vindt hij dat zijn organisatie wel wordt benaderd als een serieuze gesprekspartner. De manager kan echter geen situatie noemen waarbij bijvoorbeeld een project niet doorging of op een heel andere manier werd ingericht door invloed vanuit de zorginstelling.

Net als de andere twee stakeholders beaamt de gemeente Wijk bij Duurstede de stelling dat Volksbelang een op de buitenwereld gerichte organisatie is die haar belanghouders goed kent. Volgens de wethouder blijkt dit uit manier waarop ze naar buiten treden.

“*Het is geen club die in zichzelf gekeerd is, maar juist één die actief is in het benaderen van de omgeving,*” (Wethouder, WbD).

Wat de wethouder ook kan waarderen is dat Volksbelang zich niet alleen met verhuren bezighoudt. “Een schoonmaakactie in de buitenruimte in gang zetten doet de corporatie ook”. Betrokkenheid tussen de gemeente en Volksbelang vindt op verschillende niveaus plaats: strategisch, operationeel en op wijkniveau. Zo gaan medewerkers van de gemeente en van de corporatie gezamenlijk naar de buurt om te vragen wat er onder bewoners leeft. Van begin af aan worden deze bewoners betrokken bij de plannen. Op operationeel niveau wordt bijvoorbeeld gekeken waar in het kader van Stadsvernieuwing nieuwe woningen moeten komen en hoe de spreiding hiervan over wijken moet plaatsvinden. Tot slot wordt op strategisch niveau samen nagedacht over de aanpak van achterstandswijken.

Er is hierbij sprake van verschillende vormen, van vaste overlegmomenten tot meetings en brainstormsessies die op initiatief van de gemeente worden georganiseerd. Deze contacten kunnen resulteren in convenanten, gezamenlijke visiestukken of prestatieafspraken. De wethouder heeft het idee invloed te hebben bij de beleidsvorming van Volksbelang. Er wordt naar de ervaringen van de gemeente geluisterd en er wat mee gedaan. Tegelijkertijd vindt hij het lastig in te schatten hoe ver de invloed van de gemeente reikt en op welke terreinen haar visie een stempel drukt. De adviseur Bewonersparticipatie kon wel concreter aangeven op welke manier de gemeente invloed heeft op het handelen van Volksbelang aan de hand van twee voorbeelden. In gesprekken met huurders kwam naar voren dat ze de burens niet kennen. Daarom kwam de gemeente met het idee trainingen of workshops te organiseren om ontmoeting tussen burens te stimuleren. Dit heeft Volksbelang aangegrepen om te gaan organiseren. Ook in het proces heeft de gemeente invloed gehad. In het begin waren bijeenkomsten van buurtpanels te vaak. Door feedback van de gemeente is die frequentie verminderd.

Knelpunten Volksbelang

Aan betrokkenheid van de lokale omgeving doet Volksbelang voldoende, zo blijkt uit de gesprekken met de stakeholders. De gemeente en de huurdersbelangenvereniging hebben wel aandachtspunten genoemd om de manier waarop deze betrokkenheid ingericht wordt te verbeteren. Om te beginnen heeft de penningmeester van de huurdersbelangenvereniging het idee dat de corporatie soms te veel hooi op haar vork neemt. Volksbelang is ambitieus, en heeft weleens de neiging om te veel te willen, waardoor er meerdere projecten naast elkaar lopen. Gevolg is dat sommige projecten niet voldoende aandacht krijgen en hierdoor dreigen te verzanden.

De gemeentelijke adviseur noemt verder dat Volksbelang in het geval van het project Gouden Buur te optimistisch is geweest over de uitwerking van het beleid. Effecten van beleid om sociale cohesie en huurderparticipatie in een wijk te bevorderen moeten niet

overschat wordt, zo waarschuwt de adviseur. Het helpt om beter de vinger aan de pols houden bij dit soort projecten, bijvoorbeeld door bij buurtpanels te kijken wat er gebeurt en wie wat doet. De bewonersparticipatie lijkt na een tijdje weg te zakken, dat moet voorkomen worden. Het is volgens de adviseur bij dit soort projecten belangrijk om contact te blijven houden met de buurt en de gemeente.

“Te weinig structuur, te veel hapsnap,,

Zo luidt het antwoord van de wethouder als er gevraagd wordt naar knelpunten bij betrokkenheid. De corporatie wil heel snel iets voor elkaar krijgen, maar overleg vindt de gemeente belangrijk, daar moet ook aandacht aan besteed worden. Op deze manier kan er rekening gehouden worden met elkaars belangen. Tot slot ervaart hij het niet tijdig betrokken worden ook als een knelpunt. Soms wordt de gemeente als stakeholder pas in een latere fase betrokken. Voor een goede start is het van belang het van begin af aan eens met elkaar te zijn en gezamenlijk op te trekken naar één doelstelling. “Je weet zo van elkaar waar je naar toe wil, en waar de belemmeringen liggen. Als corporatie directiebestuurder is het handig al in de ideefase in gesprek te gaan met de gemeente en jouw idee te bespreken” (wethouder, WbD).

4.5.2 Mitros: actief en betrokken

Het geïnterviewde bestuurslid van Mitropool (de huurdersorganisatie van Mitros) is zeer te spreken over de corporatie. Hij vindt het een actieve corporatie, die veel doet aan betrokkenheid van haar huurders. Tegelijkertijd is ze, samen met Mitropool, constant op zoek naar nieuwe vormen om deze betrokkenheid eigentijds en effectief te maken. Dit wordt gewaardeerd:

“Als Mitropool worden wij als gelijkwaardige partner beschouwd en uiterst serieus genomen. Ze hebben ons ook echt nodig, en dat stralen ze uit,, (Bestuurslid, Mitropool).

Volgens hem oefent de huurdersorganisatie voldoende invloed uit op het beleid van Mitros. De mate hiervan verschilt weliswaar per soort problematiek, maar de corporatie koppelt structureel terug wat er met het advies van Mitropool is gedaan. Het bestuurslid geeft aan dat Mitros in een paar jaar tijd een enorme verbetering in haar aanpak van betrokkenheid heeft bewerkstelligd. “Vroeger was het meer voor de show. Nu is het een serieus proces. De houding is van maximaal informeren, bijna teveel” (Bestuurslid Mitropool). Hij maakt de kanttekening dat de corporatie ervoor moet waken dat de huurdersorganisatie niet overgeïnfomeerd raakt. Voor de toekomst is het de vraag of je als huurdersorganisatie voldoende mankracht vindt hiervoor.

Dit positieve beeld wordt door twee van de drie geïnterviewde maatschappelijke organisaties gedeeld. Beide organisaties zijn erg te spreken over de wijze waarop Mitros de betrokkenheid bij haar lokale omgeving inricht. Deze visie lijkt gekleurd te worden door de ervaringen van deze organisaties met de samenwerking met de corporatie. Beide directeuren spreken van een uitstekende samenwerking, mede door de bereidwillige houding die Mitros aanneemt in haar contacten met deze maatschappelijke organisaties. Ze deelt de visies van deze organisaties over de maatschappelijke rol van een woningcorporatie. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in de organisatiestructuur van Mitros. Ze heeft een aparte afdeling maatschappelijk vastgoed.

“Wij hebben een corporatie nodig om een aantal voorzieningen te realiseren, en je merkt dat Mitros de enige in Utrecht is die haar taak goed oppakt,, (directeur welzijnsinstelling, Utrecht).

De corporatie wordt ervaren als een samenwerkingspartner die geworteld is in de stad en haar problemen goed kent. Dit maakt dat Mitros zich goed kan vinden in de doelstellingen van de maatschappelijke organisaties. Met de welzijnsinstelling is ze bereid gezamenlijk te

investeren om de negatieve spiraal in probleemwijken te doorbreken. Met de zorginstelling zet de corporatie zich in om woon-zorgcomplexen, waar met name onder Utrechtse ouderen veel behoefte aan is, te realiseren. De businesscase moet hierbij weliswaar sluitend zijn, zo meent de directeur van de zorginstelling. Tegelijkertijd is de corporatie vergeleken met andere corporaties eerder bereid met minder rendement genoeg te nemen.

Wat betrokkenheid betreft zijn deze organisaties ook zeer te spreken over Mitros. De corporatie laat met haar stakeholders-aanpak duidelijk zien dat ze de mensen en organisaties dichter bij Mitros wil halen, en niet uitsluitend wil betrekken bij evaluaties achteraf. Door de stakeholders op tijd te betrekken kan de corporatie rekening houden met de verschillende belangen. Doordat de maatschappelijke organisaties op strategisch niveau worden betrokken, kan begrip ontstaan voor protocollen en werkwijzen van beide organisaties. Contact wordt verder ook ingezet op tactisch en operationeel niveau. Voldoende niveaus, zo menen beide bestuurders. Ook over de vormen van betrokkenheid heerst er tevredenheid. “In projectteams komen medewerkers van onze organisatie en Mitros bij elkaar om te kijken hoe we van elkaar kunnen leren, en hoe we elkaar kunnen versterken. Dit werkt uitstekend” (Directeur welzijnsinstelling, Utrecht). Daarnaast worden halfjaarlijkse stakeholdersbijeenkomsten genoemd als een goede manier om de visie van de corporatie op de buurt en de stad te toetsen en aan te scherpen. Wat beide directeuren betreft is er genoeg diversiteit in vormen; er is daarom geen behoefte aan andere manieren om betrokken te worden. Tot slot vinden beide organisaties dat ze voldoende mate van invloed hebben op de besluitvorming van Mitros. Ze geven aan op de participatieladder in de meeste gevallen op het niveau van raadpleging voor het nemen van beslissingen te zitten. Af en toe worden ze door Mitros om advies gevraagd. Voor beide organisaties is dit niveau hoog genoeg. De directeuren erkennen dat het bij volkshuisvestingsbeleid gaat om ingewikkelde materie en besluitvormingsproces. Je kunt als stakeholder niet verwachten dat de uitkomst altijd aan jouw wensen voldoet. “Daarnaast is er nog altijd de gemeente, die van alles vindt, ook over zaken waar ze zich niet mee moet bemoeien. Dit maakt het nog lastiger” (Directeur welzijnsinstelling, Utrecht). “Invloed houdt op bij de portemonnee” (Directeur zorginstelling, Utrecht).

De visie dat geld een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol speelt bij contacten met Mitros deelt de derde geïnterviewde directeur ook (Directeur zorgcentrum, Utrecht). Deze directeur is een stuk minder enthousiast over Mitros' aanpak van betrokkenheid. Ook hier wordt de visie van de organisatie beïnvloed door de ervaringen in de samenwerking met de corporatie. Het zorgcentrum is de samenwerking met Mitros aangegaan om een woon-zorgcomplex te realiseren. Dit gaat echter erg moeizaam, zo meent de directeur. Het belangrijkste struikelblok hierbij is geld; daar wordt het meest over gediscussieerd. Het zit hem niet in de maatschappelijke betrokkenheid van de corporatie.

“*Wat ik zie, is dat Mitros betrokkenheid beleidsmatig wel belangrijk vindt, uitstraalt en er veel over publiceert. Maar in de praktijk merk ik dat wanneer je tot verdere uitwerking van het beleid wil komen, de terughoudendheid groot is omdat financiën in de weg zitten,*” (Directeur zorgcentrum, Utrecht).

Geld is leidend, zo lijkt het. Is er geld? Nee? Dan wordt het niet gedaan. Het comfort van de klanten, wat volgens de directeur het zwaarste zou moeten wegen, komt in deze discussie op de achtergrond. Het kost de directeur veel inspanning en overtuigingskracht om bij Mitros iets voor elkaar te krijgen; hij ervaart daarbij weinig wil en creativiteit vanuit de corporatie om met elkaar het optimum te realiseren.

Concreet gesproken over betrokkenheid ervaart de directeur van het zorgcentrum dat besluitvorming bij Mitros over teveel schijven gaat. Teveel overheid, zo noemt hij het. “Er is een projectgroep, een bouwteam. Er zijn managers, adviseurs, seniors, juniors, interims. Ik denk dat ik met dit project wel twintig mensen heb gezien die zijn gekomen en gegaan”. De bereidwilligheid is weliswaar op alle niveaus groot, maar bij de uitvoering loopt het moeizaam. Er zijn dan gesprekken op bestuurlijk niveau nodig om het weer los te

trekken (Directeur zorgcentrum, Utrecht). Als de directeur zijn ervaringen afzet tegenover de verschillende vormen die Mitros inzet om hem als stakeholder mee te laten denken over haar beleid, ziet hij tegenstrijdigheid. Aan de ene kant straalt de corporatie uit dat alles mogelijk is, dat ze graag naar haar stakeholders luistert bij de investeringen in maatschappelijk vastgoed. Aan de andere kant ervaart hij in de praktijk terughoudendheid en dodelijk vermoeiende overleggen, omdat het altijd vechten is om het geld. Hij spreekt in dit kader van 'window dressing'.

“Ik denk dat er geen week voorbij gaat, of ik krijg een mail van Mitros met een mooi verhaal over hoe goed ze bezig zijn. Dan weer een mooi project hier, een mooie uitnodiging daar,, (Directeur zorgcentrum, Utrecht).

Mitros doet volgens veel aan PR en communicatie, en besteedt er veel geld aan, terwijl dit geld beter besteed kan worden aan de mensen zelf. Laat je stakeholders zelf, door hun positieve ervaringen reclame voor je maken, zo verwoordt hij het. Tot slot geeft de directeur aan als maatschappelijke organisatie niet tevreden te zijn over de mate waarin ze invloed kan uitoefenen op beleid van Mitros. Als maatschappelijke organisatie heb je weinig middelen tot je beschikking om zeggenschap te hebben over het uiteindelijke resultaat. Besluitvorming ervaart hij als eenzijdig, omdat het vooral door de corporatie beïnvloed wordt. “Het spel van betrokkenheid met Mitros is groot. Ik heb het gevoel dat we hetzelfde beeld hebben van wat we zouden willen realiseren. Alleen wordt mijn beeld niet waargemaakt, maar hun beeld wel, omdat zij de beperkingen opleggen. Het resultaat is dus mager” (Directeur zorgcentrum, Utrecht).

Alle drie directeuren maken een duidelijke link tussen deze manier van handelen van Mitros en haar maatschappelijke legitimiteit. De directeur van het zorgcentrum vindt dat Mitros met haar opstelling haar legitimiteit als maatschappelijke organisatie ondermijnt. Het vereist namelijk veel strijd en inspanning om met Mitros resultaat te bereiken. De andere twee maatschappelijke organisaties vinden daarentegen dat Mitros door haar actieve stakeholderbeleid en haar inzet op maatschappelijk vastgoed duidelijke stappen aan het zetten is richting het vervullen van haar maatschappelijke legitimiteit (Directeur welzijnsinstelling, Utrecht).

“Mitros kan haar maatschappelijke ambities in concrete gebouwen en stenen vertalen. Op deze manier kan ze naar de samenleving toe laten zien wat ze doet,, (Directeur zorginstelling, Utrecht).

4.5.3 Portaal: veel gepraat, weinig resultaat

Zo positief als de eerste twee maatschappelijke organisaties zijn over Mitros, zo negatief is hun visie op de aanpak van Portaal. Portaal is afstandelijk, minder actief en laat zich nauwelijks iets gelegen aan de plek waar ze haar belangrijkste woningbezit heeft, zo menen beide directeuren. De corporatie is minder bereid om te investeren in maatschappelijk vastgoed. Dit negatieve oordeel van de maatschappelijke organisaties uit zich ook in hun visie op de wijze waarop Portaal betrokkenheid inkleedt. De directeuren zien weinig diversiteit in niveaus en vormen van betrokkenheid. Ook vinden ze dat Portaal weinig moeite doet om hun invloed te geven op haar beleid. Er is slechts sprake van eenzijdige informatieverstrekking.

“Met Portaal is vier jaar gepraat, en tot op heden is er nog helemaal niks; Portaal is met hele andere dingen bezig. Ze zit duidelijk nog in het stenen stapelen,, (Directeur zorginstelling, Utrecht).

De directeur van de zorginstelling betreurt deze houding van Portaal. Doordat er geen samenwerking ontstaat kunnen voor het deel van de stad waar de corporatie het meeste bezit heeft geen kleinschalige woonvoorzieningen gerealiseerd worden.

In tegenstelling tot de maatschappelijke organisaties ervaart de gemeente Utrecht geen uitgesproken verschil in houding tussen Mitros en Portaal. Beide corporaties voeren gemeentebestuur goed uit, en zijn bereid maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, iets wat door de gemeente wordt gewaardeerd. Volgens wethouder Wonen kiezen beide corporaties onvoorwaardelijk voor de visie dat ze maatschappelijke ondernemers zijn, die zich begeven in het publieke domein, en zich daarom met meer dan alleen hun primaire taak bezig moeten houden. Zowel Portaal als Mitros spannen zich voldoende in om de situatie in wijken en buurten te verbeteren en zijn bereid daarin financiële investeringen te doen.

“Ze laten zien dat ze gericht zijn op dat het goed gaat met de woningen en met de mensen die er wonen,, (Wethouder Wonen, Utrecht).

De wethouder ziet wel dat Mitros het meest actief is in het organiseren van stakeholdersbijeenkomsten en discussiemiddagen rondom maatschappelijke thema's. Tegelijkertijd vindt hij niet dat andere corporaties daarin tekortschieten.

In gesprek met twee adviseurs Wonen is nagegaan hoe de gemeente de niveaus en vormen van betrokkenheid ervaart. De gemeente blijkt tevreden te zijn hierover. Er is volgens de adviseur sprake van betrokkenheid op alle niveaus, maar contacten met de corporaties zijn er met name op strategisch- en projectniveau. Dit is logisch, zo meent hij, omdat het belangrijk is dat de gemeente en corporaties in bilaterale overleggen tussen bestuurders hun lange termijn beleid op elkaar afstemmen. Daarnaast is contact op projectniveau in projectteams nodig om de uitvoering van beleid met elkaar door te nemen. Te denken valt hierbij aan projectteams in het kader van het programma 'Utrecht Vernieuwt'.

Knelpunten Mitros & Portaal

De knelpunten die de gemeente ervaart, gelden voor beide corporaties. De geïnterviewde adviseurs Wonen vinden dat betrokkenheid vooral op initiatief van de gemeente plaatsvindt; adviseur I zou meer terugkoppeling van de corporaties over de uitvoering van gemeentebestuur willen zien. Voor de gemeente blijft het vaak gissen naar ervaringen van de corporaties met haar beleid. Er zijn weliswaar beleidsevaluaties, maar deze zijn in de meeste gevallen achteraf. De adviseur zou willen dat corporaties problemen waar ze in de uitvoeringsfase tegen aan lopen met de gemeente bespreken. Ook wat betreft de mate van invloed is de adviseur nog niet tevreden.

“Ik heb niet het gevoel grote invloed te hebben als gemeente op het beleid van de corporaties. Informeren komt weleens voor, maar adviesrecht of meebeslissen heb ik nog niet meegemaakt,, (Adviseur Wonen I, Utrecht).

De tweede adviseur ervaart als knelpunt dat, met name op projectniveau de gemeente pas in een laat stadium betrokken wordt. Vaak is het plan helemaal uitgewerkt en is de invloed van de gemeente hierdoor beperkt.

De wethouder zegt zich te herkennen in dit knelpunt. In sommige situaties zou hij dan ook het liefst de opdrachtgevende rol naar zich willen toetrekken. “Als gemeente hebben we in maatschappelijke sferen de meest democratische legitimiteit. Corporaties hebben dat niet. Eigenlijk zou je daarom moeten zoeken naar modellen waarin de corporatie zich meer zou moeten voegen in gemeentelijk bestuur. Hiermee versterk je de positie van de gemeente” (Wethouder Wonen, Utrecht). Tegelijkertijd erkent de wethouder dat dit op gespannen voet staat met de aard van corporaties, als ondernemingen die financieel zelfstandig opereren.

Hoewel Portaal betrekkelijk weinig bezit in Nieuwegein heeft, heeft de wethouder Volkshuisvesting in Nieuwegein toch een beeld kunnen vormen van de aanpak van deze

corporatie. Dit beeld is niet positief. Volgens de wethouder vertoont Portaal te weinig betrokkenheid op buurtniveau. Vergeleken met andere corporaties vindt ook hij het een ontoegankelijke corporatie, die minder actief buurtproblemen oppakt en weinig samenwerking opzoekt. De vraag of de wethouder een verbeteringslag ziet beantwoordt hij ontkennend.

“Ik kom mensen van Portaal betrekkelijk weinig tegen,, (Wethouder, Nieuwegein).

4.5.4 Jutphaas Wonen: een mensgerichte corporatie

De mensgerichtheid van Jutphaas Wonen is een kenmerk dat in alle gesprekken met de stakeholders naar voren komt. Jutphaas Wonen kent haar belanghouders goed, en benadert ze op een persoonlijke manier, zo tekent de secretaris van het huurdersplatform aan. Volgens de zorginstelling heeft de corporatie een brede taakopvatting en is ze bereid verder te gaan dan andere corporaties. Ze schroomt er niet voor extra taken op zich te nemen, ook al hoort het niet bij haar takenpakket. Medewerkers gaan bijvoorbeeld langs bij huurders met problemen, en kijken hoe het gaat en of ze kunnen helpen. De wethouder spreekt bij Jutphaas Wonen van een veel sterkere betrokkenheid van de bewoners bij onderhoud- en opknappogaven. Door haar persoonlijke benadering van huurders zorgt de corporatie ervoor dat ze zich serieus genomen voelen. De gemeente krijgt dan ook vrijwel geen klachten hierover.

Deze mensgerichtheid van Jutphaas Wonen heeft volgens de stakeholders te maken met twee aspecten:

- De lokale gerichtheid van de corporatie. Het is een kleine corporatie die als missie heeft om een betekenis in de Nieuwegeinse samenleving te hebben.
- De bevoegenheid van het bestuur en de commitment van de medewerkers met het betrokkenheidsproces en de mensen in de wijken. De persoonlijke benadering die betrokkenheid vanuit Jutphaas kenmerkt, komt voort uit een intrinsieke motivatie om mensen verder te helpen, zo menen de stakeholders.

“De directie die er nu zit is echt goud waard. Het zou zeker uitgemaakt hebben als de directie minder bevoegen was,, (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen).

In de interviews is ook concreet gesproken over de invulling die Jutphaas geeft aan betrokkenheid. Er is gevraagd naar niveaus en vormen van betrokkenheid en de ervaren mate van invloed op de beleidsvorming. Het Huurdersplatform geeft aan vooral op wijkniveau te worden betrokken, in concrete projecten, zoals renovatie- en nieuwbouwprojecten. Veelal gaat het hierbij om het zo goed mogelijk communiceren van corporatieplannen naar de huurders toe. De secretaris legt uit dat er vanuit Jutphaas Wonen bereidheid is om het hele beleidsarsenaal te betrekken. “De goedheid van Jutphaas ligt hem in het feit dat ze je de kans gunnen betrokken te zijn, je kan met ze meedenken” (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen). Tegelijkertijd tekent hij aan dat het Huurdersplatform geen behoefte heeft om op alle niveaus te worden betrokken. Op strategisch niveau is het voldoende om geïnformeerd te worden. De secretaris legt uit dat meebeslissen grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Informeren vindt hij op strategisch niveau dan ook voldoende.

“Wij willen niet de schuld krijgen van foute beslissingen,,

Dat niveaus van betrokkenheid beperkt zijn, wil niet zeggen dat het Huurdersplatform geen invloed op de besluitvorming van Jutphaas Wonen kan uitoefenen. Het platform heeft adviesrecht, ze krijgen plannen voorgelegd waar ze advies over uitbrengen. Vervolgens is het aan de corporatie zelf om te bepalen in hoeverre ze gebruik maken van het advies. “Wij hebben echter niet het idee dat Jutphaas veel van ons advies afwijkt in haar beslissingen. Dat geeft blijk van respect aan ons als goed functionerend platform” (Secretaris

Huurdersplatform). Ook over de vormen van betrokkenheid heerst er grote tevredenheid. De corporatie is bereikbaar, aanspreekbaar, en laat duidelijk zien dat ze goed naar de inbreng van het platform luistert. Vooral de fysieke aanwezigheid in de wijk wordt door het platform gewaardeerd.

“Twee keer per week zit er iemand van Jutphaas in de wijk, waar je naar toe kan gaan met vragen. Dat is heel fijn,, (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen).

Ook de maatschappelijke organisatie ontmoet de corporatie vooral op projectniveau. De manager geeft als voorbeeld het project Woonservicezones. Dit is een project waarbij in één of meerdere wijken (zones) zoveel mogelijk voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg aanwezig zijn. Doel hiervan is inwoners, in het bijzonder ouderen en bewoners met een beperking of psychiatrische problemen, prettig kunnen wonen in hun wijk (www.nieuwegein.nl). Dit project bevindt zich weliswaar nog in een prille fase; de ervaringen die er zijn, zijn heel positief. Dit heeft vooral te maken met de proactieve, oplossingsgerichte houding die Jutphaas Wonen toont in dit project. Ook in andere netwerksituaties waar de zorginstelling de corporatie ontmoet is het contact positief en uitnodigend, zo meent de gesproken manager.

Op de vraag naar de ervaren mate van invloed op beleidsvorming van Jutphaas Wonen, antwoordt de manager dat de invloed van de zorginstelling niet zo groot is. Dit heeft echter meer te maken met de houding van de zorginstelling zelf. “Invloed zou groter zijn als we daar actiever werk van zouden maken vanuit onze organisatie” (Vestigingsmanager zorginstelling, Nieuwegein). Hij ervaart dit niet als een probleem. Het is belangrijker dat er samenhang in beleid is tussen de verschillende partners. Het is daarbij van belang dat de partners zich committeren aan het proces. Door gezamenlijk op te trekken in zo'n project als Woonservicezones gebeurt dit voldoende.

De wethouder Volkshuisvesting in Nieuwegein heeft met zowel Jutphaas Wonen als Mitros Nieuwegein ervaring. In zijn verhaal betreft hij daarom beide corporaties. Uit de vergelijking tussen deze corporaties komt naar voren dat Jutphaas klein en lokaal gericht is, waardoor ze slagvaardiger kan beslissen en transparanter is over de inzet van haar middelen. “Bij Jutphaas Wonen is het allemaal goed te overzien” (Wethouder, Nieuwegein). Bij Mitros moet er een bredere afweging worden gemaakt, omdat de corporatie ook in Utrecht opereert. De wethouder merkt wel dat Mitros hier de laatste jaren een inhaalslag in maakt. “Mitros is bezig om nabijer te zijn in het Nieuwegeinse dan ze vroeger was” (Wethouder, Nieuwegein).

De wethouder is tevreden over de niveaus van betrokkenheid. De gemeente ontmoet beide corporaties op strategisch niveau, bij het maken van prestatieafspraken, en op het niveau van de verschillende projecten, waaronder het Woonservicezones-project. Onderdeel hiervan is het wijknetwerkoverleg op wijkniveau. Bij dit project ervaart de gemeente een actievere houding van Mitros. De wethouder vermoedt dat dit te maken heeft met de inzet van Mitros op maatschappelijk vastgoed.

Wat betreft de vormen, vindt de wethouder dat Mitros daarin georganiseerder is dan Jutphaas. Mitros kent bijvoorbeeld stakeholdersbijeenkomsten en het Mitrosatelier. Bij Jutphaas is het echter vanwege de omvang van de organisatie minder noodzakelijk. In dat opzicht is Jutphaas overzichtelijker dan Mitros; bij Mitros kom je veel meer mensen tegen, zo legt hij uit. Dit werkt echter niet belemmerend. Met beide corporaties heeft de gemeente rijke contacten. De gemeente ervaart tot slot voldoende invloed op beleidsvorming van de twee corporaties.

“Ik zie ze geen dingen doen die ik anders had willen doen. Het hoeft ook niet precies te gaan zoals ik wil. Beide corporaties nemen daarin verantwoordelijkheid. Dit komt voort uit onze volwassen relatie,, (Wethouder, Nieuwegein).

Knelpunten Jutphaas Wonen

Voor de zorginstelling geldt een betere inbedding van betrokkenheid in de organisatie als belangrijkste aandachtspunt. Het ontbreekt de corporatie volgens de manager niet aan oprechte betrokkenheid, maar wil je dat gemaakte afspraken en urgente zaken daadwerkelijk worden opgepakt, dan zijn een goede borging van deze afspraken en een structurering van de samenwerking belangrijk. Het complexe werkveld waarin beide organisaties opereren vraagt om samenhang van beleid, zo meent de manager. Het is dan ook de uitdaging om afspraken te maken hoe je bepaalde zaken moet oppakken, wat je met signalen doet, hoe je de situatie van een bewoner monitort en hoe je al deze zaken met elkaar afstemt. Dit is nodig om medewerkers te helpen bepaalde situaties aan te kunnen, en hun tijd en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Als deze samenwerking eenmaal goed ingebed is in de organisatiestructuren, kun je je beter focussen op de inhoud. Als voorbeeld geeft de manager aan behoefte te hebben aan meer betrokkenheidvormen als een wijkteam of multidisciplinaire overleggen waar probleemsituaties op casusniveau besproken kunnen worden.

De wethouder noemt transparantie over de beschikbare middelen als aandachtspunt. Hij heeft hier behoefte aan om beter inzicht te krijgen in wat een corporatie aan haar maatschappelijke taak kan doen, en welke rol de gemeente moet aannemen om dit te faciliteren. Transparantie schept volgens de wethouder ruimte om in te gaan op de inhoud. In tegenstelling tot de zorginstelling ervaart hij gebrek aan een betrokkenheidsstructuur niet als knelpunt. Gezien haar omvang heeft Jutphaas Wonen minder structuur nodig; bij grotere corporaties is dit nodig omdat anders de opvattingen over betrokkenheid niet bij elkaar komen.

“Opvattingen zijn bij Jutphaas verenigd in een paar mensen,, (Wethouder, Nieuwegein).

Bovendien zullen inspanningen om dit te verbeteren tijd en middelen kosten en hierdoor ten koste gaan van waar de corporatie goed in is: openstaan voor signalen vanuit de omgeving. Voor de huurdersbelangenvereniging vormt het probleem dat betrokkenheid niet organisatiebreed leeft de belangrijkste aandachtspunt. Men geeft aan afhankelijk te zijn van het personeel van Jutphaas Wonen, dat soms niet dezelfde denkpatroon heeft als de directie. Dit kan resulteren in botsingen. Gelukkig heb je nog altijd de mogelijkheid om via de informele weg toch te bereiken wat je wilt, zo relativiseert het gesproken bestuurslid het. Ook hier blijkt het ontbreken van een betrokkenheidsstructuur geen probleem. “Als ik een gesprek met directrice wil, dan bel ik en maken we een afspraak. En andersom ook” (Secretaris, Huurdersplatform Jutphaas Wonen).

5 Conclusie

In het kader van de master Bestuur & Beleid is dit afstudeeronderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke legitimiteit van vier woningcorporaties in de regio Utrecht: Jutphaas Wonen, Volksbelang WbD, Portaal en Mitros. Als insteek is de betrokkenheid van de lokale stakeholders genomen. Om dit thema te kunnen behandelen zijn in dit onderzoek vier fases doorlopen. Allereerst zijn de denkkaders van de corporaties en hun drie belangrijkste stakeholders betreffende dit thema in beeld gebracht: wat zien ze als maatschappelijke legitimiteit? Welke rol speelt betrokkenheid van de lokale omgeving daarin? Daarna zijn de verwachtingen van stakeholders over betrokkenheid geïnventariseerd. Vervolgens is gekeken hoe de vier onderzochte corporaties invulling geven aan betrokkenheid van de lokale omgeving. In de laatste fase is onderzocht hoe de stakeholders deze aanpak ervaren. Doelstelling van het onderzoek was om meer inzicht te verschaffen in de manier waarop corporaties de legitimiteit van hun handelen kunnen vergroten.

De verwachting was dat de inspanningen die een corporatie doet om de lokale stakeholders zoveel mogelijk bij haar beleid en invloed erop te laten uitoefenen, bepalend zouden zijn voor het oordeel van deze stakeholders over de maatschappelijke legitimiteit van de corporatie. Dit onderzoek laat zien dat deze grote rol die aan betrokkenheid toegedicht wordt gerelativeerd moet worden. In onderstaande paragrafen zal deze conclusie uitgewerkt worden.

In dit concluderende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek. Deze luidde als volgt: *Op welke wijzen kan via de betrokkenheid van stakeholders worden bijgedragen aan de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties?*

De volgende deelvragen zijn hierbij gehanteerd:

1. Welke denkkaders hebben corporaties en hun stakeholders over de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties?
2. Welke verwachtingen hebben stakeholders van betrokkenheid door de corporatie?
3. Op welke manier krijgt betrokkenheid van de lokale omgeving gestalte bij de onderzochte woningcorporaties?
4. Hoe wordt deze aanpak door de stakeholders ervaren?
5. Welke vormen van betrokkenheid dragen bij aan welk aspect van legitimiteit?

Er zal een vergelijking worden gemaakt tussen de aanpak van de verschillende corporaties. Tevens zal er een koppeling worden gemaakt tussen de onderzoeksresultaten en de theoretische inzichten die in het theoretische kader zijn opgedaan.

5.1 De goede dingen goed doen

Deelvraag 1: Welke denkkaders hebben corporaties en hun stakeholders over de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties?

In de theoretische verkenningen is geconstateerd dat met de opgetreden verschuiving van government naar governance maatschappelijke organisaties, waaronder corporaties, te maken kregen met een eigenaarsvraagstuk. De vraag van wie een corporatie is kwam op en met de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, informatisering en een hoger kennisniveau van burgers werd deze vraag steeds lastiger te beantwoorden. In een poging corporaties toch een positie te geven is in de democratische driehoek van overheid, markt en civil society een nieuwe orde gecreëerd: het midden. Corporaties vormen door hun hybride karakter een mengeling van de verschillende orden en horen daarom in het midden, zo luidt de theorie over maatschappelijke organisaties.

Vanuit de gedachte redenerend dat de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties afhangt van de positie die zij in de samenleving innemen, is in het

empirisch onderzoek gestart met de vraag waar de respondenten de corporatie binnen deze driehoek zouden plaatsten. Hieruit kwam naar voren dat de twee grote corporaties Portaal en Mitros zich in overeenstemming met met de theorie in het midden plaatsen, terwijl de kleinere corporaties Jutphaas Wonen en Volksbelang haar de hoek van de gemeenschap als positie toebedelen. Eenvoudig vinden de grote corporaties het niet om zich in deze positie te manifesteren. De positie is zoals eerder al in het theoretische kader bleek continu bevochten, omdat men veelal te maken heeft met tegengestelde verwachtingen vanuit de politiek en de samenleving. De belangrijkste tegenstelling zit hem in de verwachting financieel zelf 'de broek op te houden', en tegelijkertijd, via de wijkenaanpak bijvoorbeeld, in te spelen op de vele maatschappelijke vraagstukken. Voor de twee kleine corporaties is het wel duidelijk: verbondenheid met de lokale omgeving bepaalt hun positie. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat voor kleinere corporaties de opgave minder ingewikkeld is, terwijl grotere corporaties met een breder werkveld (probleemwijken, aanpak leefbaarheid), een dynamischere context en diverse, soms tegenstrijdige verwachtingen vanuit de lokale en nationale overheid te maken hebben.

Onder de stakeholders is er wel overeenstemming te vinden over de positie van de corporatie. De corporatie is van en voor de gemeenschap, zo luidt het antwoord. Verschillen zijn er echter wel te vinden in hun definitie voor de gemeenschap. Deze definitie vormen de groepen stakeholders naar eigen belangen en doelstellingen, zo lijkt het. Zo hanteren huurdersbelangenverenigingen (HBV's) een beperkte omschrijving, waaronder vooral huurders vallen, terwijl de gemeente en de maatschappelijke organisaties het breder trekken en de zoekende huurders, bijzondere doelgroepen en de lokale gemeenschap erom heen ook onder scharen. Het is opvallend dat de stakeholders corporaties in iedere geval niet zien als een verlengstuk van de overheid.

Ook bij de vraag naar de definitie die men zou willen geven aan maatschappelijke legitimiteit wordt het verschil in denkkaders tussen de kleine en de grote corporaties zichtbaar. Voor Jutphaas Wonen en Volksbelang betekent legitimiteit vooral het uitvoeren van de primaire taak van de corporatie, en dit in samenspraak met de bewoners van de wijk te doen. Grotere corporaties noemen expliciet het anticiperen op maatschappelijke vraagstukken die in de wijk spelen en het aandragen van oplossingen als de manier waarop je deze legitimiteit moet interpreteren. Meerdere corporaties gebruiken in dit verband de slogan 'de goede dingen goed doen'. Ook zij leggen tegelijkertijd de link met betrokkenheid van de lokale omgeving. Met uitzondering van Mitros geldt echter dat de corporaties legitimiteit in eerste instantie vooral in termen zien van voldoen aan een primaire, dan wel een maatschappelijke opdracht vanuit de samenleving. Betrokkenheid van deze samenleving wordt pas als belangrijk genoemd als er naar gevraagd wordt. Mitros betreft het als enige direct in de definitie. Volgens deze corporatie wordt deze legitimiteit bepaald door de manier waarop je als corporatie de maatschappij invloed geeft op jouw handelen en betreft in de te maken keuzes. Er wordt in dit kader ook wel gesproken over 'het binnenhalen van de samenleving in de organisatie'.

Ook de stakeholders spreken over legitimiteit in termen van een bredere insteek dan stenen stapelen en investeren in de leefbaarheid van de wijken. Uitzondering vormen echter de Utrechtse maatschappelijke organisaties. Zij vinden dat corporaties zich moeten beperken tot hun kerntaak, waaronder zij ook investeren in maatschappelijk vastgoed scharen. Geconcludeerd kan worden dat bij het merendeel van de respondenten betrokkenheid, in tegenstelling tot het getrokken verband in het theoretische kader, een minder prominente rol speelt. Het gaat zowel de corporaties als de stakeholders bij legitimiteit om het invullen van de maatschappelijke taak. Vervolgens is er verschil in visie over hoe breed deze taak dan zou moeten zijn. Betrokkenheid wordt meer gezien als een middel dat ingezet kan worden. Tegelijkertijd kun je stellen dat de corporaties en hun stakeholders over het algemeen op één lijn zitten als het gaat om de interpretatie van maatschappelijke legitimiteit. In die zin voldoet de gehanteerde definitie, waarin "de legitimiteit van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin haar handelen in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van haar stakeholders en

met de gedeelde normatieve en morele kaders van dit publiek”, wel op normatief niveau. De vraag die dan opkomt, is of corporaties dit normatieve kader zodanig weten te vertalen naar de dagelijkse praktijk, dat hun handelen nog steeds voldoet aan de verwachtingen vanuit hun stakeholders.

Voor een compleet beeld van de denkkaders van corporaties over maatschappelijke legitimiteit en betrokkenheid, is in de gesprekken met de respondenten ook ingegaan op de motieven van corporaties om zich maatschappelijk te legitimeren. Aan de stakeholders is de vraag voorgelegd waarom ze een stakeholder van de corporatie willen zijn. In tegenstelling tot uitkomsten van eerder onderzoek voerden bij corporaties morele argumenten de boventoon. Eerder concludeerde Poorter (2006b) op basis van onderzoek naar belanghoudersparticipatie dat corporaties vooral inhoudelijke en pragmatische redenen hebben om aan betrokkenheid van hun stakeholders te werken. Dit onderzoek nuanceert dit beeld. Bestuurders en managers van corporaties blijken veel meer vanuit een moreel motief hun stakeholders te betrekken in de beleidsontwikkeling. Morele argumenten zoals oprechte bekommerning om de wijken en de mensen in die wijken, bewoners zeggenschap geven over hun huis en buurt en hiermee grip op hun eigen woonsituatie, en de aard van een corporatie als maatschappelijke organisatie die maakt dat je je moet legitimeren voor je handelen werden als eerste genoemd. Pas op de tweede plaats noemden de corporaties pragmatische redenen als afstemming bereiken, draagvlak creëren voor je besluiten en de goede dingen in één keer goed doen.

Wat betreft de stakeholders viel het op dat gemeenten en maatschappelijke organisatie een pragmatische basis kennen als motivatie voor betrokkenheid, terwijl de huurdersbelangenverenigingen vooral vanuit ideële motieven opereren en in contact willen zijn met de corporatie. Voor de eerste twee stakeholders is vooral afhankelijkheid van elkaar tijdens de vormgeving van beleid de reden om stakeholder te willen zijn. Goede huisvesting voor alle groepen in de samenleving, ook de bijzondere groepen, vereist vanuit de gemeente betrokkenheid bij corporatiebeleid. Maatschappelijke organisaties hebben goede voorzieningen nodig in de huisvesting van hun cliënten en willen daarom projecten aangaan met de corporatie. Voor bestuursleden van huurdersorganisaties gelden vooral ideële, persoonlijke redenen, zoals iets betekenen voor de gemeenschap, bijvoorbeeld door verbeteringen aan te dragen voor beleid en wonen hiermee prettiger te maken. Zoals in de literatuur naar voren komt houden de verschillende soorten motieven verband met de verwachtingen die de stakeholders vervolgens van betrokkenheid hebben. In de volgende paragraaf wordt toegelicht op welke manier dit het geval is.

5.2 Uiteenlopende verwachtingen

Deelvraag 2: welke verwachtingen hebben stakeholders van betrokkenheid door de corporatie?

Uit de gesprekken met de vier corporaties kwam naar voren dat ze nogal worstelen met de verschillende, soms tegenstrijdige, verwachtingen die de omgeving van ze heeft. Zorgen voor passende en betaalbare woningen voor groepen die daar niet zelfstandig in kunnen voorzien is lang niet afdoende. Een seniormedewerker Strategie en Onderzoek van een van de corporaties verwoordt het als volgt: “Van ons wordt verwacht dat we een bijdrage leveren aan het oplossen van problemen in wijken, door bijvoorbeeld in te zetten op de wijkanaanpak. Tegelijkertijd moeten we uiterst voorzichtig zijn bij projecten waarin we investeren. Je legitimiteit kan zomaar in twijfel worden getrokken”. Het is een complexe context waarin ze moeten opereren, zo geven de corporaties aan. Er moeten keuzes worden gemaakt, en posities worden ingenomen, zonder de verwachtingen en belangen van lokale stakeholders uit het oog te verliezen. Er is nog geen duidelijk kader waarin deze verwachtingen beschreven worden. Tegelijkertijd is het onduidelijk welke ruimte corporaties hebben om maatschappelijk te ondernemen.

Deze worsteling van corporaties is niet verwonderlijk, gezien de empirische resultaten over de verwachtingen van de stakeholders. Deze verwachtingen lopen namelijk erg uiteen en kunnen tegenstrijdig aan elkaar zijn. Zo verwacht de gemeente dat de corporatie de rol van de gemeente als beleidsmaker erkent, maar vindt ze tegelijkertijd dat dezelfde corporatie zich meedenkend en kritisch moet opstellen. Ze moet de gemeente zien als degene die de lijnen uitzet op het gebied van wonen en zorg, maar moet ook een rol spelen in het definiëren van belangrijke opgaven in de stad, als het gaat om leefbaarheid, wonen en zorg enzovoorts. Daarnaast moet een corporatie ook meedoen met de bestaande netwerken van betrokkenheid en een open houding tonen naar de buitenwereld. Tot slot verwacht de gemeente dat de corporatie al deze taken in goede afstemming en overleg doet met de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld door uitwisseling van ervaringen over gemeentebelief. Bij het bezien van al deze verwachtingen ontstaat de indruk dat de gemeente eerder de corporatie als haar stakeholder ziet dan andersom.

Vanuit de maatschappelijke organisaties leeft de verwachting dat corporaties zich bereid tonen om te investeren in maatschappelijk vastgoed, en hierbij niet terug moeten deinzelen voor onrendabele investeringen. Uiteindelijk gaat het om de maatschappelijke waarde hiervan, zo luidt de toelichting. Ook deze organisaties willen dat corporaties zich opstellen als een actieve en betrouwbare samenwerkingspartner die bereid is lastige situaties aan te pakken. Zowel voor de gemeente als voor de maatschappelijke organisaties geldt een focus op daadwerkelijke invloed en resultaten. Zo is de gemeente tevreden als betrokkenheid zich daadwerkelijk vertaalt in verbeteringen in wijken en dorpen. Samen met de maatschappelijke instellingen is zij vooral geïnteresseerd in de resultaten van betrokkenheid. Zoals eerder toegelicht houdt dit verband met hun motieven om stakeholder te willen zijn: beide groepen willen met hun betrokkenheid beleid van de corporatie beïnvloeden, en ervoor zorgen dat er rekening gehouden wordt met hun belangen. Dit sluit goed aan bij de uitkomst van de theoretische verkenningen, dat vanuit dit motief er vooral focus is op daadwerkelijk beleidsresultaat.

In tegenstelling tot deze twee groepen willen de geïnterviewde huurdersbelangenverenigingen vanuit persoonlijke idealen betrokken zijn bij beleid van de corporatie. Ze zijn dan ook niet het meest geïnteresseerd in het resultaat van hun betrokkenheid. Het gaat hen vooral om het proces; dat de corporatie bereidheid toont naar hen te luisteren; dat een corporatie dezelfde waarden als het gaat om wonen en woonomgeving deelt en dit ook uitstraalt. Het draait hun ook niet hoofdzakelijk om invloed uitoefenen op corporatiebeleid. Ze geven aan begrip te hebben voor lange-termijn doelstellingen en belangen van de corporatie. Ze zijn in de onderhandelingen dan ook bereid toe te geven, als ze zich maar serieus genomen voelen door de corporatie. Dit kan bijvoorbeeld door op tijd geïnformeerd te worden over de achtergronden van een besluit.

5.3 De praktijk van betrokkenheid

Deelvraag 3: Op welke manier krijgt betrokkenheid van de lokale omgeving gestalte bij de onderzochte woningcorporaties?

Uit de resultaten blijkt dat er moeilijk gesproken kan worden van een eenduidige aanpak van betrokkenheid van stakeholders onder de vier corporaties; betrokkenheid blijkt geen eendimensionaal begrip te zijn. Daarvoor zijn de verschillen tussen de onderzochte corporaties in profiel en context te groot. Hun aanpak loopt hierdoor uiteen. Er is geen sprake van een manier waarop betrokkenheid ingericht kan worden die een-op-een toegepast kan worden op een van de vier corporaties. Toch maken de resultaten het mogelijk in brede penseelstreken een schets te geven van de manier waarop corporaties met betrokkenheid van de lokale omgeving omgaan. In gesprekken met de corporaties is een aantal aspecten behandeld om een beeld te verkrijgen van deze aanpak. De vragen hadden betrekking op de identificatie van de stakeholders, de niveaus en vormen van betrokkenheid, de mate van invloed van de stakeholders en de knelpunten die corporaties ervaren in hun

aanpak. Daarnaast is gevraagd in hoeverre corporaties ook buiten hun wettelijke verplichtingen iets doen als het gaat om verbinding zoeken met de lokale omgeving.

Wat de identificatie betreft worden er verschillende indelingen gemaakt van de stakeholders. Wat daar steeds terugkomt, is de belangrijke positie van de huurders en de gemeente. Ze zijn bij alle onderzochte corporaties de twee belangrijkste stakeholders. Deze eenduidigheid geldt echter niet voor de overige stakeholders. Voor Volksbelang en Jutphaas Wonen zijn de eigen medewerkers de secundaire stakeholder, terwijl deze voor Mitros en Portaal de maatschappelijke organisaties zijn. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen zorg- en welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen of de politie. Opvallend is dat de twee kleine corporaties hun medewerkers noemen, terwijl deze interne stakeholders zijn. Het onderzoek richt zich op externe stakeholders. In hun classificatie wordt duidelijk dat corporaties verschillende soorten stakeholders onderscheiden:

- stakeholders met wie je samen je positie binnen de samenleving bepaalt (huurdersorganisatie);
- stakeholders die nodig zijn bij uitvoering van maatschappelijke taak (gemeente);
- samenwerkingspartners (maatschappelijke organisaties).

Afhankelijk van projecten of ontwikkelingen in de stad verschuiven de relaties met deze stakeholders. Mitros spreekt in dit verband ook wel van 'wisselende coalities'. De stakeholders worden op verschillende niveaus betrokken; strategisch, wijk- en projectniveau. De niveaus verschillen per vraagstuk en laag in de stakeholderorganisatie. Met de directeur vindt bijvoorbeeld betrokkenheid op strategisch/beleidsniveau plaats, en met projectmedewerkers op projectniveau/uitvoerend niveau. Er worden grofweg twee soorten vormen ingezet: overleggen en stakeholdersbijeenkomsten. De bijeenkomsten zijn er om de visie van de corporatie op de stad en buurt met de stakeholders te delen en te bediscussiëren. Bij overleggen kan het gaan om een projectgroepoverleg, bestuurlijk overleg of een commissieoverleg. De twee grote corporaties maken als kanttekening dat de formalisering van niveaus en vormen kan leiden tot minder aantrekkelijke betrokkenheid voor bewoners. Daarom werkt een van deze corporaties aan vernieuwende concepten zoals klantenpanels.

Alle vier corporaties geven aan ook te doen aan betrokkenheid buiten de wettelijke kaders. De invulling verschilt. Portaal meent een intensieve relatie met haar huurdersbelangenvereniging te onderhouden, en Mitros zegt vooral veel te doen aan verschillende, onderscheidende vormen van betrokkenheid. Jutphaas Wonen geeft aan veelvuldige informele contacten te hebben met de huurders, waardoor ze haar signaleringsfunctie goed kan uitoefenen. De vierde corporatie Volksbelang wil zelfs haar hele organisatie veranderen in een coöperatie, waarin de stakeholders een veel centralere positie in de beleidsontwikkeling krijgen.

Evenals in het onderzoek van Poorter (2006b) moet ook hier geconstateerd worden dat het bij corporaties ontbreekt aan een duidelijke systematiek van de aanpak van betrokkenheid. Ze hebben onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe ze de stakeholders positioneren en 'managen'. Het wordt niet geheel duidelijk in welke gevallen op welke niveaus ingezet wordt en welke vormen van betrokkenheid toegepast worden. Concrete situaties van beleidswijzigingen naar aanleiding van betrokkenheid van de stakeholders kunnen de corporaties ook niet noemen. De voorbeelden die genoemd worden, zijn vooral voorbeelden van maatschappelijke investeringen en niet zozeer van situaties waarin betrokkenheid van de omgeving tot een beleidsafwijking heeft geleid. Volksbelang geeft als enige een concreet voorbeeld waarin door inspraakrecht van de bewoners een bouwplan gewijzigd werd. Deze constatering wordt bevestigd door de uitkomst bij de vraag naar knelpunten. Het kleine Jutphaas Wonen noemt dat betrokkenheid nog niet voldoende geformaliseerd is in de organisatiestructuren van de corporatie. Portaal kaart meerdere knelpunten aan: tegenstrijdige belangen van stakeholders, overvraging vanuit deze groep, gebrek aan tijd bij de stakeholders, de kwaliteit van hun input, een balans vinden tussen

afstemming tussen regiokantoren en eigen contextafhankelijke aanpak en het praktische probleem van de huurdersbelangenvereniging die bestuurlijke perikelen heeft gehad.

5.4 Stakeholders aan het woord

Deelvraag 4: Hoe wordt deze aanpak door de stakeholders ervaren?

Bezien we wat het empirische onderzoek oplevert aan resultaten over het oordeel van de stakeholders, dan kunnen we stellen dat dit oordeel goed correspondeert met de hiervoor geschetste verwachtingen. Zo komt naar voren dat huurdersbelangenverenigingen als factoren voor tevredenheid allerlei elementen noemen die terugkomen in hun verwachting over betrokkenheid. Ook hier wordt veel nadruk gelegd op het belang van een goed proces en positieve contacten met de corporatie. Voor de gemeente en de maatschappelijke organisaties vormt juist de bereidheid te investeren in de leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voorwaarde voor tevredenheid. Resultaat is voor deze twee groepen belangrijk.

Er worden door huurdersbelangenverenigingen drie factoren genoemd:

- mensgerichtheid van de corporatie;
- ruimte voor informele contacten;
- mate waarin de corporatie informeert over haar beleid.

De huurdersorganisaties van de twee kleine corporaties noemen de mensgerichtheid van de corporaties als een factor die hen tevreden stemt over haar handelen. Hiermee wordt bedoeld dat Jutphaas Wonen en Volksbelang een persoonlijke benadering hanteren bij betrokkenheid. Huurders voelen zich hierdoor serieus genomen. Wekelijks zit er bijvoorbeeld bij Jutphaas Wonen in de wijk iemand van de corporatie bij wie je terecht kan voor vragen. Dit wordt erg gewaardeerd. Ook bij Mitropool, de huurdersbelangenvereniging van Mitros, is de ervaring dat de corporatie haar ziet als een serieuze en gelijkwaardige partner, en dat ze uitstraalt dat ze de vereniging nodig heeft. Ook de mate waarin informele contacten op bestuurlijk niveau mogelijk zijn wordt als doorslaggevend factor genoemd. De verenigingen geven aan uitgebreide contacten met huurders te hebben en hierdoor een spelfunctie bij de corporatie te vervullen. De corporaties zijn zich hier goed van bewust en faciliteren dan ook informele vormen van betrokkenheid. De HBV's van de kleinere corporaties geven aan dat hiervoor korte communicatielijnen in de organisatie noodzakelijk zijn. Dit is door de omvang van de corporaties ook geen probleem. De twee kleine corporaties zijn lokaal gericht en willen van betekenis zijn in de lokale samenleving. Opvattingen over betrokkenheid zijn bij deze corporaties verenigd in een paar mensen. Dit maakt dat zij intensief contact kunnen onderhouden met hun huurdersverenigingen en slagvaardig kunnen beslissen. Bij grotere corporaties moet er een bredere afweging worden gemaakt. Ook de bevoegdheid van de directie en het commitment van de medewerkers met het proces van betrokkenheid worden genoemd als verklaringen voor de mensgerichtheid van de twee kleinere corporaties.

Tot slot is het goed communiceren met huurders over corporatieplannen volgens bestuursleden een factor voor tevredenheid over de corporatie. Het wordt belangrijk geacht dat de corporatie naar de vereniging in een vroeg stadium duidelijk communiceert wat de plannen zijn en dit goed onderbouwt. De HBV's geven aan op verschillende niveaus betrokken te worden; de invloed verschilt per niveau en situatie. Voor hen is betrokkenheid op het hoogste niveau geen voorwaarde voor tevredenheid; dit geldt ook voor de hoogste trede in de participatieladder, meebeslissen. Ze geven aan vrij hoog in de ladder te zitten, ze hebben bijvoorbeeld adviesrecht bij leefbaarheidvraagstukken en kunnen meebeslissen over het participatiebeleid van de corporatie. Als kanttekening maken ze dat meebeslissen niet altijd eenvoudig en gewenst is. Je weet soms de achtergrond van het besluit niet, en het is lang niet altijd even makkelijk overeenstemming te bereiken onder huurders, het is geen homogene groep namelijk. Informatieverstrekking vinden de bestuursleden in deze gevallen voldoende. Meebeslissen draagt bovendien grote verantwoordelijkheden met zich mee; men

wil niet de schuld krijgen van verkeerde beslissingen en is tevreden met de verschillende informeer mogelijkheden. De HBV's noemen verder dat huurders voornamelijk gericht zijn op kortetermijnbelangen, terwijl de corporatie ook moet waken voor langetermijnbelangen zoals haar financiële continuïteit. Een financieel gezonde corporatie is iets waar huurders uiteindelijk ook baat bij hebben. Het bestuurslid van Mitropool schetst tot slot de toekomstontwikkeling dat steeds minder huurders geïnteresseerd zijn in bestuurswerk bij HBV's. De vraag voor de toekomst is dan ook of de verenigingen voldoende mankracht vinden om als een serieuze, representatieve gesprekspartner voor de corporatie te kunnen fungeren.

Voor maatschappelijke organisaties is de doorslaggevende factor in hun visie op de legitimiteit van de corporatie de vraag in hoeverre deze bereid is te investeren in maatschappelijk vastgoed. Daarbij vinden deze organisaties het belangrijk dat de corporatie zich opstelt als een meedenkende partner. Dit is nodig om samen maatschappelijke vraagstukken op te pakken en de negatieve spiraal in probleemwijken te doorbreken. Voor Mitros geldt, in tegenstelling tot Portaal, dat de gesproken zorg- en welzijnsinstellingen te spreken zijn over haar visie op het belang van maatschappelijk vastgoed, en de concrete vertaling die deze visie krijgt in haar plannen. Zo kent Mitros bijvoorbeeld een aparte afdeling Maatschappelijk Vastgoed. Portaal toont zich daartoe veel minder bereid, en kan dan ook rekenen op grote ontevredenheid onder deze instellingen.

Wat betreft de concrete invulling van betrokkenheid zijn de instellingen over de hele linie gesproken tevreden over de niveaus en vormen waarop deze ingericht wordt. Betrokkenheid vindt vooral op projectniveau plaats; maar ook strategisch zijn er vormen, zoals de jaarlijkse stakeholdersbijeenkomsten. Betrokkenheid op dit niveau zorgt ervoor dat er begrip ontstaat voor de werkwijze en keuzes van beide organisaties. De maatschappelijke instellingen hebben het vooral over reguliere contacten met de corporatie waar ze te spreken over zijn. Vernieuwende, speciaal voor stakeholders ingerichte vormen lijken geen voorwaarde te zijn voor tevredenheid. Zo hoog mogelijk zitten in de participatieladder ook niet. Men geeft aan hoog genoeg in participatieladder te zitten: ze worden weleens geraadpleegd voor het nemen van bepaalde beslissingen, en worden af en toe gevraagd advies te geven over de beleidsplannen van de corporaties. Dit vinden ze voldoende. De maatschappelijke organisaties geven zelfs aan begrip te hebben voor het gegeven dat vraagstukken waar corporaties mee te maken hebben ingewikkelde materie is en lastige besluitvormingsprocedures kennen. Je kunt niet verwachten dat de uitkomst altijd aan je wensen voldoet, zo luidt hun relativering over de mate van invloed.

Zich niet beperken tot het stenen stapelen, en er juist onvoorwaardelijk voor kiezen om maatschappelijk ondernemer te zijn. Dit is de belangrijkste factor voor gemeenten in hun oordeel over de legitimiteit van corporaties. Alle gesproken gemeenten zijn over het algemeen tevreden, omdat corporaties aan dit criterium voldoen. Ze spannen zich voldoende in om de situatie van bewoners in wijken en buurten te verbeteren. De gemeenten hebben dan ook geen reden om te klagen, zo geven ze aan. Concreet gesproken over betrokkenheid zijn ze ook tevreden. De corporaties staan open voor input vanuit de gemeente en zijn bereid gezamenlijk op te trekken. Gemeenten worden op voldoende niveaus en manieren betrokken, en hebben voldoende mate van invloed. Het strategische niveau wordt als belangrijk geacht. Bestuurders van corporaties moeten namelijk bij het opstellen van hun lange termijn visie het beleid van de gemeente in acht nemen.

Aandachtspunten

De stakeholders hebben naast hun oordeel over de corporaties zich ook uitgesproken over knelpunten die ze ervaren tijdens betrokkenheid door de corporatie. Vooral de gemeenten en de maatschappelijke organisaties zijn hierop ingegaan. Bij deze knelpunten was er een duidelijk onderscheid tussen de grote en de twee kleinere corporaties (zie figuur 5.1). Door de stakeholders van de kleine corporaties kwamen de volgende drie knelpunten naar voren:

- *Gebrek aan structuur.* Het ontbreekt het de kleine corporaties aan een uitgewerkte en gestructureerde aanpak van betrokkenheid. Stakeholders geven aan behoefte te

hebben aan systematisch overleg over de strategische agenda. Nu gebeurt dit vaak op ad hoc basis of wanneer een probleemsituatie zich voordoet. Structuur betekent ook tijdig betrokken worden, zo geeft de gemeente aan. Van begin af aan en op strategisch niveau meegenomen worden in beleidsvorming is van belang om met elkaars belangen rekening te houden. Voor de maatschappelijke stakeholder van Jutphaas Wonen is structuur nodig voor een goede borging van de gemaakte afspraken en de samenwerking. Vooral gezien het complexe werkveld waarin corporaties opereren is samenhang in beleid van groot belang.

- *Te hoge ambitieniveau.* Bij Volksbelang noemen stakeholders in het verlengde van het eerste knelpunt ook de soms te hoge ambitieniveau die de directie heeft. De corporatie wil heel snel iets voor elkaar krijgen, terwijl overleg essentieel is volgens de gemeente. Ook heeft ze weleens de neiging teveel in één keer te willen doen, waardoor zij niet voldoende de tijd neemt alles goed te overwegen en projecten in goed overleg met de gemeente tot stand te brengen. Sommige projecten krijgen hierdoor minder aandacht dan andere. De corporatie heeft door haar soms overmatige enthousiasme ook de neiging de effecten van het door haar opgezette beleid te overschatten. Vooral als het gaat om bewonersparticipatie kan dit een valkuil zijn, zo meent de gemeente.
- *Het belang van betrokkenheid wordt niet organisatiebreed gedragen.* Dit geldt met name voor Jutphaas Wonen. De corporatie heeft weliswaar een bevlogen directie bij wie in contact zijn met de buitenwereld hoog in het vaandel staat; in de uitvoering merken stakeholders dat die bewustzijn bij het personeel in mindere mate aanwezig is. In zulke gevallen wijken de stakeholders uit naar informele contacten met de directie om alsnog hun belangen te kunnen behartigen.

De stakeholders signaleren bij de grote corporaties de volgende knelpunten:

- *Onvoldoende investeringsbereidheid.* Dit was een knelpunt dat voornamelijk bij Portaal werd ervaren. De maatschappelijke organisaties beschouwen haar als afstandelijk; ze toont te weinig betrokkenheid op buurtniveau. Hierdoor is zij minder actief in het oppakken van buurtproblemen en het aangaan van samenwerkingsprojecten met deze instellingen om maatschappelijk vastgoed te realiseren.
- *Traag en moeizaam betrokkenheidproces.* Een maatschappelijke stakeholder van Mitros gaf aan dat de maatschappelijke betrokkenheid ophoudt bij de portemonnee. Hij ervaart grote terughoudendheid vanuit de corporatie omdat financiën in de weg zitten. De projecten lopen hierdoor moeizaam en het resultaat is mager. Wat het proces nog meer vertraagt is volgens deze stakeholder de bureaucratie die de besluitvormingsstructuren van de corporatie kenmerkt. De interne communicatie loopt over teveel schijven, wat het ondoorzichtig maakt en de besluitvorming vertraagt.
- *Onvoldoende betrokkenheid.* Vooral gemeente Utrecht kaartte deze punt aan. Hiermee bedoelt de zij dat de gemeente te weinig of te laat betrokken wordt bij beleid van de corporatie, en eenmaal betrokken niet voldoende invloed kan uitoefenen. Informeren komt voor, maar echt meebeslissen maakt de gemeente niet mee, zo gaven de twee gesproken adviseurs aan. Dit komt doordat ze vaak in een laat stadium wordt betrokken, wanneer het plan al uitgewerkt is. Invloed van de gemeente blijft hierdoor beperkt. Voor de gemeente was ook een aandachtspunt dat de corporaties hun ervaring met het gemeentebeleid beter en vaker moeten terugkoppelen.

Factoren voor ontevredenheid

Kleine corporaties:

- Te weinig structuur
- Te hoge ambities
- Overschatting effecten van beleid
- Belang betrokkenheid leeft niet organisatiebreed

Grote corporaties:

- Traag en moeizaam betrokkenheidproces
- Afstandelijkheid
- Onvoldoende investeringsbereidheid
- Te weinig of te laat betrokken
- Te weinig invloed

Fig. 5.1 Knelpunten betrokkenheid

5.5 Vormen van betrokkenheid

Deelvraag 5: Welke vormen van betrokkenheid dragen bij aan welk aspect van legitimiteit?

Dit onderzoek was een zoektocht naar manieren om via de betrokkenheid van de lokale omgeving bij te dragen aan de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties. Uit de bevindingen kunnen we drie vormen van betrokkenheid destilleren, die ieder op een bepaalde manier bijdragen aan een aspect van deze legitimiteit. Hiervoor is het van belang dat corporaties voldoen aan de condities die bij deze vormen nodig zijn. Het gaat om de volgende drie vormen.

Procesbetrokkenheid: Bij deze eerste vorm zijn stakeholders vanuit persoonlijke idealen betrokken bij de corporatie. Ze zijn tevreden met een geringe mate van invloed maar hechten ze veel aan het proces van betrokkenheid. Toegepast op de participatieladder zijn de eerste twee treden voldoende: informeren en raadplegen voor het nemen van beslissingen. De stakeholders zijn bewust van de verantwoordelijkheden die hogere treden in de ladder met zich meebrengen; meebeslissen draagt bijvoorbeeld veel verantwoordelijkheid met zich mee. Het vereist ook een behoorlijk hoog kennisniveau. Ze zijn in de meeste gevallen tevreden als de corporatie duidelijk communiceert wat de achtergronden van het besluit zijn en ze voorlicht alvorens het besluit te nemen. In bepaalde thema's willen de stakeholders haar van advies voorzien, maar ze hebben er begrip voor dat de corporatie met meerdere belangen rekening moet houden en tegelijkertijd ook haar lange termijn visie niet uit het oog mag verliezen. Betrokkenheid kan bij deze vorm het beste op project- en wijkniveau ingericht worden. Voorwaarde bij deze vorm is echter wel dat de corporatie een maatschappelijke visie op wonen heeft, en zich niet uitsluitend richt op het stenen stapelen. De stakeholders vinden het belangrijk dat de corporatie zich kenmerkt door een open houding naar de buitenwereld toe; ze moet openstaan voor input vanuit haar omgeving en een luisterend oor bieden. Kortom, zij moet oog hebben voor het proces. Deze vorm van betrokkenheid kan leiden tot het versterken van de inputlegitimiteit van de organisatie. Stakeholders hechten namelijk veel waarde aan het proces van betrokkenheid. Ze willen een duurzame band met de corporatie hebben. Ze willen dat deze ze serieus neemt, en hun belangen meeneemt in haar plannen. De plannen moeten niet al te ver liggen van onze wensen, zo verwoordt een stakeholder het. Door haar open houding en de wijze waarop ze constant in contact staat met deze stakeholders kan de corporatie deze legitimiteit bereiken. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral huurdersbelangenverenigingen deze vorm van betrokkenheid zien als de manier om de legitimiteit van woningcorporaties te versterken.

Resultaatgerichte betrokkenheid: Adviseren is bij de tweede vorm de hoogste trede in de ladder. De stakeholders hebben geen behoefte om mee te beslissen; ze zijn bewust van de verantwoordelijkheden en het gevraagde kennisniveau die het met zich meebrengt. Andersom zou deze groep het ook niet op prijs stellen als één van hun stakeholders op de bestuursstoel komt te zitten. Uiteindelijk is de directie die verantwoordelijkheid draagt, ook voor foute beslissingen, zo leggen ze uit. Voorwaarde vinden ze wel dat de corporatie bereid is om in maatschappelijk vastgoed te investeren. De stakeholders willen samen met de corporatie maatschappelijke in wijken en steden vanuit hun expertise op projectmatige basis oppakken. Ze zijn betrokken vanuit een pragmatisch motief; de afhankelijkheidsrelatie met de corporatie. Ze zijn, in tegenstelling tot de stakeholders in de eerste vorm, dan ook met name geïnteresseerd in het resultaat van betrokkenheid. Vooral maatschappelijke organisaties, zoals zorg- en welzijnsinstellingen zien deze vorm als de manier om de legitimiteit van corporaties te versterken; vanwege het belang van de uitkomst gaat het hier om outputlegitimiteit. De stakeholders willen namelijk concrete resultaten bereiken die zoveel mogelijk voldoen aan hun wensen en preferenties.

'Invloedgedreven' betrokkenheid: net als bij de tweede vorm worden de stakeholders hier gedreven door wederzijdse afhankelijkheid tussen hen en de corporatie. De vijfde trede in de ladder, coproduceren, vinden ze van groot belang. De stakeholders willen bij deze vorm daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op corporatiebeleid, om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke effecten van dit beleid worden vergroot. In dit verband kan er gesproken van outcomes, als aspect van legitimiteit. De stakeholders willen vroeg in het proces op strategisch niveau betrokken worden door middel van bestuurlijke overleggen, stakeholdersbijeenkomsten en stuurgroepen. Tijdens de uitvoeringsfase vinden ze het van belang dat de corporatie de voortgang en haar ervaringen met het beleid terugkoppelt. Deze stakeholders zitten liever in de opdrachtgeverrol; vanuit hun democratische legitimiteit als gekozen bestuurders vinden het logischer dat zij de lijnen uitzetten op het gebied van volkshuisvesting. Ze zien de corporatie eerder als hun stakeholder dan dat ze zich in deze rol identificeren. Dit onderzoek laat zien dat met name de gemeenten deze vorm van betrokkenheid van belang achten voor het bereiken van meer maatschappelijke legitimiteit.

In het schema hieronder zijn deze vormen gevisualiseerd. De verschillende stakeholders en de verschillende niveaus in de participatieladder zijn in deze matrix tegen elkaar afgezet.

	1. Gemeente	2. Maatschappelijke organisaties	3. HBV's
Meebeslissen			
Coproduceren			
Adviseren			
Raadplegen voor het nemen van beslissingen			
Informeren			

Fig. 5.2 Betrokkenheidsmatrix

5.6 Concluderend

Alles bij elkaar bezien, is het mogelijk een viertal conclusies te formuleren met betrekking tot de vraagstelling van dit onderzoek:

- Geen eenduidige definitie van maatschappelijke legitimiteit.
- Relativering van het belang van betrokkenheid.
- Verschillen tussen grote en kleine corporaties.
- Discrepancie tussen de denkkaders van corporaties rond legitimiteit en de platte werkelijkheid geschetst door stakeholders.

Allereerst komt naar voren dat er onder de stakeholders geen eenduidige definitie bestaat van het begrip legitimiteit. Afhankelijk van de positie en het belang van de stakeholder krijgt het begrip een eigen dimensie. Waar huurdersbelangenverenigingen een corporatie vooral legitiem beschouwen als ze haar primaire bouw- en beheeropgave goed uitvoert, zien gemeenten dit concept vooral als het meer doen dan stenen stapelen, het bereid zijn verder te kijken dan de eigen taak en aandacht te besteden aan (leefbaarheids)problematiek van de stad of dorp waarin de corporatie opereert. Maatschappelijke organisaties spreken op hun beurt vooral over legitimiteit in termen van bereidheid te investeren in maatschappelijk vastgoed. De corporatie moet laveren tussen deze verschillende visies op haar maatschappelijke legitimiteit. Het belang van betrokkenheid voor het bereiken van maatschappelijke legitimiteit moet hierbij worden gerelativeerd.

De resultaten laten namelijk zien dat het niet zozeer van belang is dat een corporatie veelvuldige, vernieuwende vormen van betrokkenheid toepast en er alles aan doet om de omgeving invloed te laten uitoefenen op haar beleid, als wel dat zij in de contacten die er al zijn een open houding heeft en haar maatschappelijke gezicht toont. Deze tweede conclusie komt niet overeen met de verwachting dat de inspanningen die een corporatie verricht om haar lokale omgeving te betrekken bepalend zouden zijn voor het oordeel van deze omgeving. Legitimiteit wordt niet gewogen in termen van het aantal stakeholdersbijeenkomsten, de hoogte van het niveau waarop de stakeholder betrokken wordt of de mate van invloed. Dat een corporatie geen uitgewerkt plan voor stakeholderbetrokkenheid heeft lijkt dan ook niet belemmerend te zijn om haar als legitiem te beschouwen. Goede ervaringen tijdens de contacten die er zijn wegen voor stakeholders veel meer. Een luisterend oor en de bereidheid input van de stakeholders mee te nemen zijn doorslaggevend in het oordeel van deze groepen. Huurdersbelangenverenigingen noemen bijvoorbeeld dat een goed verlopen proces belangrijker is dan een resultaat waarop ze veel invloed hebben gehad. Zij kunnen in veel gevallen genoeg nemen met de verschillende informatiemogelijkheden vanuit de corporatie. Er worden verschillende redenen hiervoor genoemd. De ene vereniging geeft aan dat het lastig is overeenstemming te vinden onder huurders over de verschillende beleidsaspecten; de andere noemt dat meebeslissen teveel verantwoordelijkheid met zich meebrengt. In zulke gevallen vinden zij het maar goed ook dat de corporatie de regie heeft. Zij benadrukken hiermee de rol en de verantwoordelijkheid van de corporatie om met een strategische visie in te spelen op de ontwikkelingen in de stad of dorp waarin ze opereert.

Ook de geïnterviewde zorg- en welzijnsinstellingen beschouwen de mate van invloed niet als belangrijkste voorwaarde voor tevredenheid over de corporatie. Deze organisaties oordelen overwegend positief over de legitimiteit van de corporaties, ondanks dat ze geen concrete voorbeelden kunnen geven van situaties waarin ze invloed hebben uitgeoefend op het beleid. Ze geven daarbij aan begrip te hebben voor het feit dat een corporatie te maken heeft met verschillende deelbelangen. Ze tekenen verder aan geen behoefte te hebben om bij elk besluit betrokken te worden en overal wat van te moeten vinden. Wel geven ze allemaal aan het belangrijk te vinden dat een corporatie bereidheid toont te investeren in concepten als wonen en zorg.

De derde conclusie gaat over de gesignaleerde verschillen tussen kleine en grote corporaties. De uitkomsten bevestigen de verwachting dat de tevredenheid over kleine

corporaties groter zou zijn. De stakeholders geven aan de mensgerichtheid en de korte communicatielijnen die deze corporaties door hun omvang kenmerken erg te waarderen. Ze ervaren een sterkere binding van deze corporaties met de lokale overheid en maatschappelijke organisaties. Bij de grote, landelijk werkende Portaal komt naar voren dat ze afstandelijk is en weinig investeert in verankering in de lokale omgeving. Dit is voor de stakeholders reden om deze corporatie minder positief te beoordelen.

Uit de resultaten valt tot slot te concluderen dat er een discrepantie bestaat tussen de idealistische denkkaders die corporaties hebben en de platte alledaagse werkelijkheid die door de stakeholders wordt geschetst. Het thema van maatschappelijke legitimiteit wordt door corporaties, kleine en grote, in tegenstelling tot de geschetste verwachting in het theoretische kader, in hele normatieve termen omschreven; het lijkt bijna een roeping. De verwachting was dat ze het zouden definiëren in termen van voldoen aan de maatschappelijke taak, het bouwen en beheren van sociale woningbouw. Corporaties spreken echter over 'inspiratie uit de samenleving als het zonlicht die door de ramen van het kunstatelier valt', 'betrokken bewoners als de parels die een ketting vormen' en 'vormgeven aan bewonersidealen als de mooiste missie die er bestaat'. Stakeholders zijn daarin, met uitzondering van de huurdersbelangenverenigingen, heel wat pragmatischer. Voor hun is legitimiteit 'een bredere insteek dan stenen stapelen'. Ze laten met hun praktijkervaringen een beeld zien van een platte werkelijkheid, waarin deze bijna spirituele bewoordingen van corporaties door de alledaagse gebeurtenissen en problemen waar stakeholders tegenaan lopen op de achtergrond raken. Het verschil tussen wat de corporatie wil ten aanzien van betrokkenheid, en wat voor stakeholders met het oog op de beperkte mogelijkheden wenselijk en haalbaar is wordt hiermee zichtbaar. Gezien de tijd en de middelen die ze ter beschikking hebben en hun kennisniveau kunnen en willen stakeholders niet ten alle tijden overal bij betrokken worden. Maatschappelijke organisaties tekenen aan geen behoefte te hebben om bij elk besluit betrokken te worden en overal wat van te moeten vinden. De huurdersbelangenverenigingen geven aan dat hun organisaties zelf een legitimiteitsprobleem kennen. Ze hebben te maken met teruglopende ledenaantallen, en er zijn steeds minder huurders die geïnteresseerd zijn in bestuurswerk bij deze verenigingen. Dit is een opmerkelijke uitkomst die in de theoretische verkenningen niet aan het licht is gekomen.

5.7 Betekenis voor wetenschap en praktijk

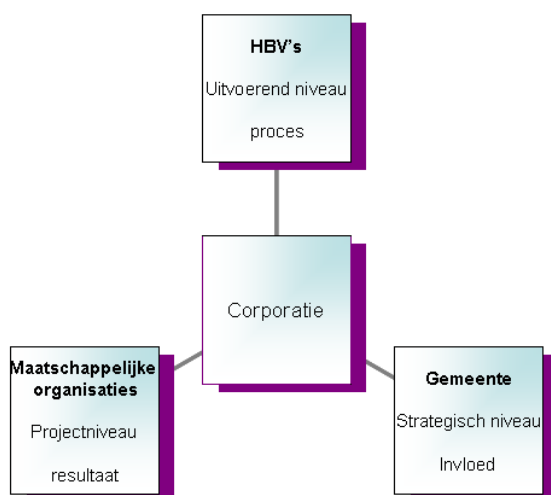
Met dit onderzoek is getracht bij te dragen aan de wetenschappelijke kennis over de maatschappelijke legitimiteit van maatschappelijke organisaties. Ook is gekeken hoe dit concept verband houdt met betrokkenheid van de lokale omgeving. Voor de praktijk heeft dit onderzoek als betekenis dat het laat zien hoe deze betrokkenheid ingericht kan worden, en hoe dit ervaren wordt door de lokale omgeving. Door het vergelijkende element dat erin zit kunnen parallellen tussen de verschillende aanpakken van de onderzochte corporaties getrokken worden. Corporaties die bezig zijn een stakeholdersparticipatie plan op te zetten kunnen hier leringen uit trekken. Er kan rekening gehouden worden met de verwachtingen die groepen stakeholders hebben en er kunnen knelpunten voorkomen worden. Het onderzoek biedt verder inzicht in manieren waarop corporaties met dit vraagstuk omgaan, vanuit een specifieke context met specifieke groepen stakeholders. Tot slot laat het onderzoek drie vormen zien om betrokkenheid van stakeholders in de praktijk zodanig in te richten dat het voldoet aan de verwachtingen van de verschillende stakeholders en daarmee bijdraagt aan de maatschappelijke legitimiteit van corporaties.

5.8 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek. Deze aanbevelingen hebben betrekking op corporaties in het algemeen, maar gelden in het bijzonder voor de vier onderzochte corporaties.

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat stakeholders verschillend aankijken tegen het concept van maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties. Het is daarom aan te

bevelen om niet bij voorbaat vanuit één dimensie van dit concept betrokkenheid te willen inrichten. Het is belangrijk dat er wordt nagegaan wat de behoeften en verwachtingen van de verschillende stakeholders op dit punt zijn, en ze op basis daarvan te benaderen. In dit onderzoek bleek dat maatschappelijke organisaties geen behoefte hebben om overal bij betrokken te zijn. Inspanningen kunnen bij deze groep stakeholders dan ook beter ingezet worden op de projecten zelf, en niet op de zoveelste stakeholderbijeenkomst. De mate waarin een corporatie ze actief betreft in haar beleidsvorming lijkt niet veel van invloed te zijn op hun oordeel over haar legitimiteit. Haar bereidheid in maatschappelijk vastgoed te investeren en de manier waarop ze dit in de praktijk faciliteert daarentegen wel. Elke stakeholder heeft zo een andere benadering en aanpak nodig. Waar huurdersbelangenverenigingen vooral behoefte hebben aan een goed proces, en positieve verhoudingen met de corporatie tijdens de uitvoering van corporatieplannen, zijn maatschappelijke organisaties vooral gericht op de resultaten van die betrokkenheid op projectniveau. Gemeenten willen in tegenstelling tot deze twee groepen stakeholders daadwerkelijk invloed uitoefenen op het strategische beleid van de corporaties. Met behulp van onderstaand schema en de drie eerder genoemde vormen van betrokkenheid die in de conclusie aan het licht kwamen, *procesbetrokkenheid*, *resultaatgerichte betrokkenheid* en *'invloedgedreven' betrokkenheid*, kan deze betrokkenheid per groep stakeholders zodanig ingericht worden dat het voldoet aan hun wensen en preferenties. Het is hiervoor wel belangrijk om te identificeren welke stakeholders de corporatie heeft en bij welke van de drie vormen zij het beste ingedeeld kunnen worden. Door als corporatie bij elke geïdentificeerde groep stakeholders in te zetten op de genoemde niveaus, en zich te richten op het aspect van betrokkenheid dat het meest doorslaggevend is in het oordeel van de stakeholder, kan de lokale omgeving tevreden gestemd worden. Hiermee kan de corporatie haar maatschappelijke legitimiteit versterken.



Figuur 5.3 Aanbeveling

Concrete aanbevelingen corporaties

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de vier corporaties over het algemeen op een goede manier omgaan met betrokkenheid van hun lokale stakeholders. Hun handelen kent een maatschappelijke karakter en ze tonen bereidwilligheid de omgeving invloed te laten uitoefenen op hun beleid. Het ontbreekt de corporaties niet aan de goede intentie te werken aan kansrijke buurten voor de mensen in de stad of dorp, en dit in samenspraak te doen met de stakeholders. Op de ingeslagen weg doorgaan, zo luidt het devies. Op een aantal fronten noemen de stakeholders aandachtspunten om de invulling van deze betrokkenheid nog meer te verbeteren.

Voor de twee kleine corporaties Jutphaas Wonen en Volksbelang is een belangrijk aandachtspunt het aanbrenge van meer structuur in de contacten met de stakeholders. Het is nu teveel 'hapsnap', zoals de wethouder in Wijk bij Duurstede het verwoordt. Volksbelang

is een ambitieuze corporatie, vinden haar stakeholders. Dit kan echter een valkuil zijn; het kan overslaan in overmatig enthousiasme, waardoor de corporatie teveel in één keer wil en weinig tijd neemt voor een goede uitwerking van het plan, een goede bewaking van het verloop ervan, en goede evaluatie achteraf. Het is belangrijk om voldoende tijd te nemen de stakeholders die er toe doen van het begin af aan mee te nemen in de beleidsontwikkeling. Nog meer gezamenlijk optrekken daar waar het de sociale samenhang en het welzijn van bewoners betreft, zo luidt het advies. Behoeftte aan structuur leeft bij Jutphaas Wonen vooral onder de zorginstelling. Voor goede samenwerking binnen het complexe werkveld waarin beide organisaties moeten opereren is inbedding van betrokkenheid in de organisatiestructuren van de corporatie van groot belang. Concrete aanbevelingen in dit verband zijn:

- Duidelijke afspraken maken over de te ondernemen stappen bij signalering van problemen bij huurders;
- Goede afstemming van werkzaamheden tussen de corporatie en de stakeholders;
- Uitbreiding van overlegvormen.

Voor Jutphaas Wonen blijft het verder een belangrijk aandachtspunt het bewustzijn van het belang van betrokkenheid organisatiebreed te vergroten. De huurdersbelangenvereniging ervaart namelijk op directieniveau weliswaar voldoende betrokkenheid; op uitvoeringsniveau is men afhankelijk van het personeel die deze bevlogenheid lang niet altijd heeft. Met het oog op de toekomstige behoefte aan een meer buurtgerichte aanpak, adviseert de wethouder tot slot om meer transparantie over de investeringen, bijvoorbeeld in Woonservicezones en wijknetwerken, te betrachten.

Voor de twee grote corporaties Mitros en Portaal geldt vanuit de maatschappelijke stakeholdersorganisaties als belangrijkste aanbeveling dat zij de maatschappelijke kant van hun handelen duidelijk in het vizier blijven houden. Voor Mitros betekent dit dat het kloppend houden van financiën belangrijk is, maar dat het realiseren van kwalitatieve woonzorg projecten voor bewoners die daar behoefte aan hebben niet uit het oog mag worden verloren. Voor Portaal houdt dit in dat ze meer binding moeten zoeken met de lokale stakeholders. De corporatie wordt nu als te afstandelijk ervaren; ze doet weinig aan betrokkenheid op buurtniveau is de algemene indruk. Portaal zou volgens de stakeholders meer bereidheid moet tonen te investeren in maatschappelijk vastgoed en vruchtbare samenwerking aan te gaan met lokale welzijn- en zorgpartijen.

Vanuit de gemeente is als knelpunt genoemd dat de gemeente pas in een laat stadium betrokken wordt. Er bestaat dan ook de behoefte het proces in verschillende fasen op te delen (schets, tussenrapportage, definitief). Bij iedere mijlpaal zou de gemeente erbij betrokken moeten worden. Hiermee vergroten de corporaties het draagvlak en komen ze niet voor verrassingen te staan; je licht de stakeholders namelijk al vroeg in het proces in en voorkomt hiermee verzet in een laat stadium. De gemeente zou tot slot meer terugkoppeling van de corporaties over de uitvoering van gemeentebestuur willen zien. Het blijft soms onduidelijk wat de ervaringen zijn van corporaties met het beleid. Beleidsevaluaties zijn in dit opzicht niet voldoende, omdat ze in de meeste gevallen achteraf worden gedaan. Geadviseerd wordt problemen waar corporaties in de uitvoeringsfase tegen aan lopen met de gemeente te bespreken.

6 Discussie

Aangekomen bij dit hoofdstuk kan gesteld worden dat het niet eenvoudig was maatschappelijke legitimiteit als onderzoeksconcept te hanteren. Het begrip was in meerdere opzichten problematisch. Ten eerste is legitimiteit een breed begrip, waar veel onder kan vallen, waardoor het lastig valt te operationaliseren. Vervolgens was het door het abstracte karakter ervan ook in de gesprekken met de respondenten een uitdaging los te komen van de term en het hanteerbaar en begrijpelijk te maken. In de praktijk van het onderzoek kunnen de respondenten wanneer ze over dit begrip praten verschillende interpretaties hebben. In dit onderzoek is getracht dit te ondervangen door eerst te onderzoeken welke definities de respondenten van dit begrip hanteren, alvorens te vragen wat hun oordeel erover is. Met dit onderzoek wordt getracht corporaties bewust te maken van de verschillende definities die aan legitimiteit worden gegeven. Op deze manier kan inzichtelijk gemaakt worden waarom de legitimiteitsdiscussie zo lastig is.

Legitimiteit is verder ook normatief geladen. In de uiterste gevallen kan het gaan om het bestaansrecht van de corporatie. Het is goed voor te stellen dat dit voor terughoudendheid heeft gezorgd in de antwoorden. Corporaties kunnen het gevoel krijgen dat hun legitimiteit in twijfel getrokken wordt en dat ze zich daarom moeten bewijzen. Hierdoor is de kans op sociaal wenselijke antwoorden aanwezig. Dit geldt ook voor stakeholders. Er wordt gevraagd naar hun oordeel over organisaties waar ze vrijwel dagelijks mee te maken hebben en van afhankelijk zijn. Verder was het lastig om de causaliteit tussen dit concept en betrokkenheid van de lokale stakeholders in beeld te brengen. Er is geen sprake van een sluitend causaal model. Er zijn omvangrijke factoren die een rol spelen, zoals de samenwerking. De visie van stakeholders op betrokkenheid lijkt namelijk gekleurd te worden door hun ervaringen bij de samenwerking met de corporatie. Hun oordeel is ook niet erg toegespitst op betrokkenheid, als wel op hun algemene beeld over het functioneren van de corporatie.

In de conclusie is geconstateerd dat kleine corporaties door hun kleinschaligheid en mensgerichtheid op grote tevredenheid onder de stakeholders kunnen rekenen. Omdat dit onderzoek lokale betrokkenheid als insteek had, hebben we geconcludeerd dat hun legitimiteit daarmee ook groot is. De vraag rijst echter in hoeverre legitimiteit alleen bereikt worden als een corporatie zich concentreert op de lokale context. Grote corporaties die hun nek durven uit te steken, grensoverschrijdende vraagstukken aanpakken en ook aandacht besteden aan gebieden buiten hun werkgebied, krijgen het verwijt te afstandelijk te zijn en niet betrokken genoeg te zijn. Maar vanuit de rijksoverheid wordt juist wel gestimuleerd dat deze corporaties verder kijken dan de grenzen van hun gemeenten (bijvoorbeeld door andere arme corporaties te helpen). Betekent dit dat hun legitimiteit werkelijk minder is dan die van kleine, lokaal gerichte corporaties? Dit hoeft niet het geval te zijn. Deze corporaties lijken het lastiger te hebben, omdat ze een bredere groep stakeholders moeten betrekken en zich niet alleen aan de traditionele en lokale stakeholders moeten verantwoorden. Voor een vervolgonderzoek zou het, voor een compleet beeld over legitimiteit, interessant zijn om naast de lokale stakeholders ook de regionale en landelijke context te betrekken.

Tot slot moeten nog twee kanttekeningen worden geplaatst bij dit onderzoek die van belang kunnen zijn bij het uitvoeren van toekomstig onderzoek. Het gaat hierbij om de mate waarin de vier cases met elkaar vergelijkbaar zijn, en het aantal betrokken stakeholders. Er zijn drie soorten corporaties als cases genomen, een grote landelijke (Portaal), een regionale (Mitros) en een kleine lokale corporatie (Jutphaas Wonen en Volksbelang). Qua organisatiestructuur en omvang verschillen deze corporaties. Dit kan gevolgen hebben gehad voor de onderzoeksresultaten. Aan te bevelen is daarom meerdere grote groepen te nemen, die meer homogeniteit vertoont, om zo meerdere doorsneden te maken. Op deze manier kunnen de variabelen in structuur of omvang constant gehouden worden, en zullen de cases beter met elkaar vergelijkbaar zijn. Dit wil echter niet zeggen dat

een vergelijking tussen grote en kleine corporaties weinig oplevert; het is juist ook interessant dat dit onderzoek corporaties de mogelijkheid geeft van de ervaringen van andere corporaties te leren en ze laat zien dat over de grenzen kijken verhelderend kan zijn.

Wat de stakeholders betreft zijn in dit onderzoek van elke organisatie slechts één of twee personen gesproken. Het is echter lastig om aan de hand van één visie een algemeen beeld te vormen van het oordeel van de organisatie. De gemeente bijvoorbeeld is in dit onderzoek gezien als één stakeholder, meestal belichaamd door de wethouder, maar zij bestaat in werkelijkheid uit meerdere afdelingen met eigen doelen en belangen. Dit geldt ook voor de maatschappelijke organisaties en de huurdersbelangenverenigingen. Voor een vervolgonderzoek is het aan te raden om met meerdere sleutelfiguren binnen de organisatie (corporatie en stakeholderorganisatie) te spreken om een compleet beeld van hun visie te kunnen vormen.

7 Referentielijst

- Aedes, de verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger (2005). *Advies 'Corporaties lokaal verbinden: presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid'*. Hilversum: Aedes.
- Anton C. Zijderveld (1999), *The waning of the welfare state: The end of comprehensive state succor*. New Brunswick.
- Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. In: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35. No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Beekers, W. (2010). *De geschiedenis van woningcorporaties*, het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bijl, F.(2008), *Rapport 'Sturen op belanghouders, Groenrand wonen'*. Leusden: BMC.
- Boeije, H. (2005). *Analysen in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Boonstra, J. & LIA de Caluwé (2006), *Interveniëren en veranderen. Zoeken naar betekenis in interacties*. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M., Schillemans, T. (2009), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Branden, T. (2006). *Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Conijn, J (2005). *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- CPB (2010). *Corporaties uit de verdwijn driehoek*. Den Haag: CPB.
- Deuten J., Kam de, G. (2005). *Weten van renderen*, Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV).
- Dillen, S., e.a. (2004). *Een betrokken burger in al zijn facetten*. Onuitgegeven verhandeling, Katholieke Hogeschool Kempen, Sociaal Werk Geel.
- Donaldson, T., Preston ,L. (1995), *The stakeholder theory of the corporation; Concepts, Evidence, and Implications*, The Academy of Management Review, vol. 20, no. 1, P. 65-91.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R. (1998). *Spanning en interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., e.a. (2005). *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Den Haag: KennisCentrum Grote Steden.
- Edelenbos, Jurian, Anna Domingo, Pieter-Jan Klok en Jan van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Eland, B., Turnhout, E. (2009). *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. Wageningen UR: WOt Studies.

Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR-Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Fleurke, F., e.a. (2009). *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*. Amsterdam: RIGO Research & Advies en SEV.

Futura (2008), *Leren schakelen. Naar een effectieve samenwerking in wijken en buurten*. Tilburg: Futura.

Hakvoort, J.L.M. & Veenswijk, M.B. (2002). *Public-private transformations. Institutional shifts, cultural changes and altering identities: two case studies*. *Public Administration Quarterly*, 80(3), 543-556.

Hart, H. 't, van Dijk, e.a. (1998). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Hendrikse, A. e.a. (2010). *Op zoek naar legitimiteit*, Tijdschrift voor de volkshuisvesting nummer 2, april 2010.

Hooge, E. (2004). *Stakeholders in beeld; Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Hooge E, Helderman J.K. (2008). *Klant en overheid koning – Over toezicht op horizontale verantwoording door maatschappelijke ondernemingen*, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, 2008, pp. 95-104.

Jongh, De, M.E. (2009). *Stakeholdermanagement door woningcorporaties in Stedelijke Vernieuwing*. Delft: TU Delft, Architecture, Real Estate & Housing.

Kaptein, M., Mil, van, E.M., Schilpzand, R.A., Tulder, van, R. (2004), *De strategische stakeholderdialog, opkomst succesfactoren toekomst*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Schuttelaar & Partners.

Kjaer, M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Klaassen, H.L. & Hakvoort, J. (2008). 'Verrijking van verantwoording bij gemeenten', In: TPC, februari 2008, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage publications.

Maso, I. & A. Smaling (1998) *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Minderman, G. (2008) *Legitimatie & Verankering: uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Ministerie voor WWI-I (2009). Brief aan de Tweede Kamer: *Wijkenaanpak*, 20 april 2009.

Ministerie voor WWI-II (2009). Brief aan de Tweede Kamer: *Voorstellen woningcorporatiestelsel*, 12 juni 2009.

Mommers L. (2006), *Legitimiteit en virtualisering van geschiloplossing*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Moratis, L. (2006). *Basisboek MVO. Maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Assen: Van Gorcum.
- Mouwen, K. (2007). *Perspectieven en dilemma's van de maatschappelijke onderneming. In: De passie van de professional: besturing van veranderingsprocessen*. Marjo Dubbeldam. Assen: Van Gorcum.
- Movisie (2009), *Clëntenparticipatie in beeld*. Utrecht: Movisie.
- Osborne, D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley.
- Poorter, K. (2006a), *Belanghoudersparticipatie in de sociale huursector; Rapport deel 1: Een inventarisatie*, Onderzoeksrapport. Delft: TU Delft.
- Poorter, K. (2006b), *Quickscan belanghoudersparticipatie; inspiratie voor participatie*. Publicatie in het SEV onderzoeksprogramma Vernieuw(d) Maatschappelijk Ondernemerschap. Delft: TU Delft.
- Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1998). *Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's*. In: Bestuurskunde, Jaargang 7 (1998), nummer 7, p. 292-301.
- Pröpper, I., & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putters, K., Meurs, P.L. & Schulz, J.M., (2007). 'Van government naar governance in hybride sectoren', in: Minderman, G.D. (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 97-117.
- Rhodes, R.A.W., (1997). *Understanding Governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- RMO (2009), *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schillemans, T., Oude Vrielink, M. (2009). *Horizontale verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs*. Bestuurskunde, 2009-4.
- SCP (2008). *Sociaal en Cultureel Rapport 2008, Betrekkelijke betrokkenheid*. Studies in sociale cohesie. Den Haag: SCP.
- SER (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER.
- SEV (2008), *Rapport: 'Vertrouwen in de buurt'*. Evaluatierapporten van Deventer, Groningen, Hoogeveen en Enschede. Rotterdam: SEV.
- Staten Generaal (1953). *Handelingen der Staten-Generaal*. 22 oktober 1953.
- Stuurgroep Meijerink (2008). *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*. Den Haag, 27 november 2008.

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

Tatenhove, van, J. (2008), 'How to Deal with Legitimacy in Nature Conservation Policy', in: Jozef Keulartz and Gilbert Leistra (eds.), *Legitimacy in European Nature Conservation Policy. Case Studies in Multilevel Governance*. Springer, pp. 101-108.

USP Marketing Consultancy BV (2008). *Woningcorporaties presteren even goed als vorig jaar, Kleine corporaties presteren aanzienlijk beter dan grote corporaties*. Persbericht september 2008.

Vijver, K., Van der; Vlek, F. (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Apeldoorn: Politie & wetenschap, nr. 34.

Volkskrant (2010), *Woningbouwcorporaties stevenen af op faillissement*. 18 november 2010.

VROM-raad (2005). *Ondernemen met maatschappelijke legitimatie: de woningcorporaties aan zet*. Den Haag: VROM-raad.

Wijk, van, F., 2007, *Identity and legitimacy in Dutch social housing*. Amsterdam: RIGO.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: University Press.

WRR (2004) *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: University Press.

Geraadpleegde documenten

Ecorys (2007). *Maatschappelijke visitatie Jutphaas Wonen*.

HBV Krommerijn (2010). *Bevoegdheden HBV Krommerijn*.

Jutphaas Wonen (2010). *Jaarverslag 2009*.

Jutphaas Wonen, februari (2003). *Mensen maken wonen waardevol, dynamisch voorraadbeleid 2003 tot en met 2007*.

Mitros (2010), *jaarverslag 2009*. In het kort.

Mitros (2010). *Jaarverslag 2009*.

Mitros, 2009. *Van wie is Mitros? Mitros stakeholdersconferentie 2009*.

Portaal (2010). *Jaarverslag 2009*.

Volksbelang (2010). *Jaarverslag 2009*.

Vrijheid en Verantwoordelijkheid (2010), *Regeerakkoord VVD-CDA*.

Wet op het overleg Huurders Verhuurder (1998). *Staatsblad 1998, nummer 501 op 13 augustus 1998*. Herzien in 2009.

Geraadpleegde websites

Website Governancecode Woningcorporaties, geraadpleegd op 18 april 2010.

www.governancecodewoningcorporaties.nl.

Website ministerie van VROM, geraadpleegd op 17 april 2010.

www.vrom.nl/pagina.html?id=19598#a60.

Website KEI-centrum, Dossier Rol corporaties, geraadpleegd op 14 mei 2010. www.kei-centrum.nl/

Binnenlands Bestuur, 2010, Dossier: Vastgoed & Overheid, geraadpleegd op 20 februari 2010. www.binnenlandsbestuur.nl,

Website Bouwstenenonline, geraadpleegd op 10 april 2010.

studio.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/Bouwstenenonline.html

Website Aedes, geraadpleegd op 3 mei 2010. www.aedesnet.nl

Website gemeente Nieuwegein, geraadpleegd op 15 november 2010. www.nieuwegein.nl

Website Quintis, geraadpleegd op 8 december 2010. www.quintis.nl/
Website VNG, geraadpleegd op 10 december 2010. www.vng.nl

Bijlage I Lijst van afkortingen

BBSH	Besluit Beheer Sociale-Huursector
BCFV	Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
CFV	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
HBV	Huurdersbelangenvereniging
MO	Maatschappelijke organisatie
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

Bijlage 2a Interviewtopics corporaties

Kop

- Voorstellen
- Opnemen?
- Doel van het interview
- Opzet en manier van interviewen
- Tijdsduur
- Vragen

Romp

- Corporatie algemeen
 - Functie geïnterviewde
 - Visie corporatie
 - onderscheidend kenmerk corporatie
 - Breedte doelgroep(en) / de "aard" (denk bijv. aan mate van mondigheid/organisatie: is/zijn er huurdersorganisatie(s) en zo ja, hoe actief?)
 - Breedte van werkveld (huizen verhuren, of ook sociale stijging, zorg&welzijn, bredere sociale inzet zoals woonmaatschappelijk werk, achter de voordeur projecten, organiseren van schuldhulpverlening). Hoe breed definieert u het speelveld, functie van uw corporatie?
 - de taakopvatting van de corporatie
 - Richt corporatie vooral op één wijk (stedelijk) of op leefbaarheid (landelijk)
- Maatschappelijke legitimiteit
 - Positionering in de maatschappij (overheid, markt, gemeenschap, NGO)
 - van wie is de corporatie volgens u?
 - Visie corporatie op haar maatschappelijke legitimiteit (wat verstaat u onder legitimiteit?)/definitie.
 - Welke drijfveer tot maatschappelijk presteren heeft uw corporatie?
 - vertaling visie legitimiteit in betrokkenheid stakeholders. Is betrokkenheid belangrijk voor legitimiteit corporatie? Geef voorbeeld.
 - Drijfveer om dit te doen via weg van betrokkenheid, maw: verband tussen legitimiteit en betrokkenheid stakeholders (persoonlijke motivatie/onderdeel overlevingsstrategie enz.)
 - Hoe benadert de corporatie de lokale omgeving? (open of afwachtend)
 - hoe is visie over eigenaarschap? gerelateerd aan de betrokkenheid en invloed van stakeholders op de woningcorporatie en het verkrijgen van legitimiteit van de woningcorporatie. Heeft u daar een "opvatting" over?
 - Wanneer bent u tevreden als het gaat om maatschappelijke legitimiteit? Wat ziet uw corporatie als succes als het gaat om haar maatschappelijke legitimiteit?
- Betrokkenheid stakeholders
 - Worden stakeholders betrokken bij beslissingen op beleidsniveau?
 - Soort stakeholders/rangorde in stakeholders + hun belang.
 - Niveau betrokkenheid (Bedrijfsniveau/wijkniveau/projectniveau). Geef voorbeeld.
 - Manier betrokkenheid (Klankbord, workshop, brainstormsessie, informele gesprekken). Geef voorbeeld.
 - Mate invloed stakeholders (eenzijdige informatieverstrekking, raadpleging voor nemen beslissingen, adviesrecht, meebeslissen). Geef voorbeeld.
 - Toegevoegde waarde voor betrekken stakeholders bij nemen beslissingen op beleidsniveau. Wordt legitimiteit corporatie hiermee daadwerkelijk vergroot? / hoe/of de corporatie dit weet/mee?
 - voorbeeld situatie waar daadwerkelijk verandering in plannen door inzicht stakeholders is gebeurd.
 - Knelpunten betrokkenheid stakeholders (waar loop je tegenaan? Wat lukt er niet? Welke stakeholders bereik je niet? waarom niet?)
 - Toekomstplannen om betrokkenheid stakeholders te vergroten.

Staart

- Samenvatten
- Toevoegingen
- Vragen
- inzage in verslagen van overleggen met stakeholders, verslagen van bestuursvergaderingen waaruit blijkt dat opvattingen van stakeholders meegenomen zijn in de besluitvorming over projecten, e.d.
- Hoe ervaren?
- Feedback
- Bedanken
- Contactgegevens

Bijlage 2b Interviewtopics stakeholders

Kop

- Voorstellen
- Opnemen?
- Doel van het interview
- Opzet en manier van interviewen
- Tijdsduur
- Vragen

Romp

- Stakeholder algemeen
 - Functie geïnterviewde
 - Taakopvatting organisatie
 - Doelstelling stakeholder-organisatie
 - Positie ten opzichte van corporatie
- Maatschappelijke legitimiteit
 - van wie is de corporatie volgens u? Positie tussen markt/overheid/gemeenschap. (Driehoek tussen markt/overheid/maatschappij laten zien, geïnterviewde moet een kruisje zetten).
 - Visie stakeholder op maatschappelijke legitimiteit corporatie (wat verstaat u onder legitimiteit?)
 - vertaling visie legitimiteit in betrokkenheid stakeholders. Is uw betrokkenheid belangrijk voor legitimiteit corporatie? Geef voorbeeld.
 - Urgentie betrokkenheid voor kwaliteit beslissingen.
 - Motieven om betrokken te (willen) zijn bij beslissingen van corporatie.
 - Hoe benadert de corporatie de samenleving? (open of afwachtend)
- Betrokkenheid stakeholder
 - Verwachting als het gaat om betrokkenheid door corporatie
 - Wordt u betrokken bij beslissingen op beleidsniveau? (voorbeelden van beleidsniveau geven in de vraag, dus meer praktisch of meer visiebepalend)
 - Niveau betrokkenheid (Bedrijfsniveau/wijkniveau/projectniveau). Geef voorbeeld.
 - Manier betrokkenheid (Klankbord, workshop, brainstormsessie, informele gesprekken). Geef voorbeeld.
 - Mate invloed/macht stakeholder (eenzijdige informatieverstrekking, raadpleging voor nemen beslissingen, adviesrecht, meebeslissen). Geef voorbeeld.
 - Toegevoegde waarde van betrokkenheid bij nemen beslissingen op beleidsniveau. Wordt legitimiteit corporatie hiermee daadwerkelijk vergroot?
 - voorbeeld situatie waar daadwerkelijk verandering in plannen door inzicht stakeholder is gebeurd. Heeft u het idee dat uw inzichten invloed hebben gehad op de plannen?
 - Wanneer bent u tevreden met uw invloed als stakeholder? (als proces naar wens is verlopen, of als uiteindelijke resultaat volgens verwachting was)
 - Knelpunten betrokkenheid stakeholders (waar loop je tegenaan? Wat lukt er niet? Wat kan de corporatie beter doen? Wat kunt u beter doen?)
 - Zou u in de toekomst iets willen veranderen aan uw betrokkenheid bij de woningcorporatie? Toekomstplannen om betrokkenheid stakeholders te vergroten./ hoe denkt u uw betrokkenheid te kunnen bestendigen (misschien zijn ze al tevreden over het proces?) c.q. te vergroten (als ze ook echt méér/andere wijze van betrokkenheid willen)
- Stellingen (eens of oneens?; bron: KWh-maatschappijlabel, oktober 2008)
 - De corporatie is een op de buitenwereld gerichte organisatie en kent haar belanghouders.

- De corporatie is een toegankelijke, aanspreekbare organisatie en benadert de buitenwereld actief.
- De corporatie betreft mij als belanghouder actief in het beleidsproces en geeft ruimte voor beïnvloeding van keuzen.
- De maatschappelijke oriëntatie is verankerd in de hele organisatie van de corporatie.
- De corporatie toont initiatief en heeft regelmatig overleg met mij op bestuurlijk niveau.
- De corporatie is aanspreekbaar en reageert adequaat op mijn vragen als belanghouder.
- Als belanghouder vind ik de mate waarin ik word betrokken bij het beleidsproces van de corporatie voldoende.

Staart

- Samenvatten
- Toevoegingen
- Vragen
- inzage in relevante verslagen
- Hoe ervaren?
- Feedback
- Bedanken
- Contactgegevens

Bijlage 3 Overzicht respondenten (deskundigen)

Nr	Respondent	Functie
1	Dhr. Johan Conijn	Hoogleraar, verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) en de Universiteit van Amsterdam.
2	Dhr. Goos Minderman	hoogleraar Public Governance aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit. Hij is hoofd van het Center voor Public Governance en Public Controlling, waarbij zijn aandachtsgebied met name is gericht op bestuurlijke ontwikkelingen in het Nederlandse middenveld van non-profitorganisaties.
3	Vincent Gruis (telefonisch)	Universitair hoofddocent Housing Management aan de TU Delft en senior adviseur bij ICP+ Consult BV. Hij 'trekt' de onderzoekslijn 'Maatschappelijk Ondernemerschap en Voorraadbeleid van Woningcorporaties'.
4	Olof van der Wal	Directeur het Kei-centrum.
5	Rudy de Jong	Directeur Wonen Limburg. Bestuurslid SEV. Bestuurslid Aedes.
6	René Scherpenisse (telefonisch)	Directeur Atrivé, kennisbank voor corporaties waar verschillende actuele thema's behandeld worden.
7	Lex de Boer	Directeur SEV
8	René van Genugten	Senior beleidsmedewerker Belangenbehartiging Woonbond
9	Geert ter Weeme	Senior beleidsmedewerker VROM (ABC)
10	Victor Schaap	Manager projecten VROM/WWI
11	Alexander Luijten	Aedes, Vereniging van Woningcorporaties
12	Rudi Thomas	Beleidsadviseur 'Corporate Board' bij Atrivé

Bijlage 4 Coding tree

- Code System [641]
 - Normatieve kaders [0]
 - Visie rol corpo [2]
 - Verband betrokkenheid-legitimatie [38]
 - Drijfveren betrokkenheid (sh) [18]
 - Drijfveren legitimatie (corpo) [23]
 - Definitie maatsch legitimiteit [34]
 - Positie corpo in maatschappij [26]
 - knelpunten legitimiteit [16]
 - Overige [1]
 - Verwachtingen [0]
 - Verwachtingen stakeholders [22]
 - Mate invloed [2]
 - Wanneer tevreden? [0]
 - stakeholders [4]
 - corpo [4]
 - proces vs. resultaat [10]
 - Overige [0]
 - Handelen corporatie [31]
 - Vergelijking corpo's [20]
 - Niveaus betrokkenheid [23]
 - Beleidsinstrumenten/vormen [33]
 - Buiten wettelijke kaders? [11]
 - Mate invloed (participatieladder) [0]
 - stakeholder [28]
 - corpo [5]
 - voorbeelden [24]
 - Soort stakeholder [13]
 - Stellingen [0]
 - Stelling 1 [13]
 - Stelling 2 [17]
 - Stelling 3 [13]
 - Stelling 4 [13]
 - Stelling 5 [13]
 - Stelling 6 [13]
 - Stelling 7 [15]
 - Knelpunten betrokkenheid/ervaringen [55]
 - Overige [0]
 - Overige [2]
 - Aanbevelingen/toekomstvisie [27]
 - Stakeholders [0]
 - Corporaties [0]
 - Stakeholders [36]
 - stadsgericht/wijkgericht [2]
 - breedte werkveld [7]
 - Ontwikkelingen corpo [4]
 - beschrijving corpo [7]
 - doelgroep [4]
 - Onderscheidend [8]
 - Voorstellen [4]