

Van twee walletjes (06/10/2006)

Wie de volkshuisvestingsector in Nederland niet goed kent, verbaast zich over de organisatie ervan.

Het komt kort gezegd hierop neer. Woningcorporaties, private instellingen zonder winstoogmerk, huisvesten van oudsher een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking in wat de sociale huursector heet. Aangezien volkshuisvesting altijd als een belangrijke overheidstaak werd beschouwd, kregen zij van het rijk jaarlijks vele miljarden guldens subsidie, bedoeld om woningen te bouwen en te onderhouden.

So far so good. Maar in de jaren tachtig veranderde alles: terugdringing van het begrotingstekort en beheersing van overheidssubsidies stonden hoog op de politieke agenda, en mede door de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies kreeg de volkshuisvesting het imago van een subsidieverslindende sector. Onder het mom van doelmatigheid en efficiency werd een ingrijpende stelselherziening doorgevoerd, met als climax het in 1993 gesloten bruteringsakkoord: de woningcorporaties mochten al het geleende rijksgeld (17 miljard) houden, in ruil waarvoor de subsidiestroom werd stopgezet.

De minister van Financiën was hier uiteraard blij mee. Maar al snel was een nieuw probleem geboren: hoe zorg je er als overheid voor dat financieel zelfstandige corporaties hun vermogen daadwerkelijk inzetten voor de publieke zaak? Dat bleek lastig, veel corporaties vonden een gezonde financiële situatie belangrijker dan investeren in achterstandswijken en hielden hun geld in hun zak. Het laatste nieuws in dit dossier stond kortgeleden uitgebreid in Binnenlands Bestuur: in Den Haag is het geduld met de corporaties op, de teugels worden weer aangetrokken. De verkiezingsprogramma's bevatten allerlei maatregelen om de corporaties te dwingen méér te investeren.

Woningcorporaties zijn een typisch voorbeeld van 'hybride organisaties': organisaties die op het grensvlak tussen markt en overheid functioneren, of anders gezegd: private organisaties met een publieke taak. De bundel 'Meervoudig bestuur' geeft de stand van zaken weer van het onderzoek naar deze 'maatschappelijke ondernemingen' en heeft een groot aantal voorbeelden van hybride organisaties en praktijken verzameld. In het omvangrijke tweede deel van het boek komen uiteenlopende organisatie als omroepen, ziekenhuizen, universiteiten en zelfs terroristische groeperingen aan bod.

Al deze organisaties kennen bepaalde dilemma's die voortvloeien uit het hybride ofwel gemengde karakter van de organisatie. Zo kan iets wat vanuit een marktoptiek misschien gewenst is, afbreuk doen aan de publieke taakopvatting. Dat leidt tot spanning voor wie in zo'n organisatie werkt of ermee te maken heeft. Het concept van hybriditeit werkt in dat opzicht verhelderend: het laat zien dat de spanningen inherent zijn aan dit type organisatie. De casushoofdstukken beschrijven vervolgens hoe in de praktijk met die spanningen wordt omgegaan. Iedereen kent wel één of meer van de beschreven sectoren en dat is de kracht van het boek: centraal staat steeds de hybride organisatie zelf, de diensten die ze leveren, de problemen waar ze op stuiten.

Meerwaarde

Jammer is dat veel interessante vragen over hybride organisaties pas in de slothoofdstukken worden opgeworpen. De risico's en de meerwaarde van hybriditeit bijvoorbeeld vormen een essentiële invalshoek; zeker vanuit het bredere perspectief van de maatschappelijke dienstverlening en de vraag hoe die beter georganiseerd kan worden. Daarover zou je graag meer willen lezen: hoe groot zijn de risico's in de praktijk, en wat is precies de meerwaarde van dit soort constructies?

Eerder genoemd voorbeeld van de woningbouwcorporaties bijvoorbeeld, laat zien dat deze hybride organisaties tot stand zijn gekomen met grote verwachtingen ten aanzien van de doelmatigheid, die niet gebaseerd zijn op stevig empirisch bewijs. En zo gaat het vaak, laten de auteurs zien. De bewijsvoering is veelal anekdotisch en discussies worden vooral gevoerd op basis van theoretische en normatieve veronderstellingen.

Dat geldt echter evenzeer voor de tegenstanders van hybriditeit, die allerlei zorgen hebben over de maatschappelijke ondernemingen. Over de onverenigbaarheid van private en publieke organisatiecultuur bijvoorbeeld, en over de onvermijdelijke afname van de kwaliteit van de dienstverlening. Dat zijn belangrijke kwesties - en uiterst actueel. Er zijn niet veel mensen die de problemen bij de Nederlandse Spoorwegen - ook zo'n hybride organisatie - niet verbinden aan het feit dat ze verzelfstandigd

zijn en dus bezuinigen op mensen en materieel. ProRail wordt aangewreven dat het sinds de verzelfstandiging het onderhoud aan het spoor afhankelijk maakt van commerciële afwegingen.

Deze vermoedens zou je wel bewezen willen zien, maar de behandelde casussen bieden op dit punt niet veel houvast. Een uitzondering is het hoofdstuk dat verslag doet van een Rekenkameronderzoek naar hybride organisaties. De onderzoekers hebben concrete risico's in beeld gebracht en zien daarnaast duidelijke voorbeelden van maatschappelijke meerwaarde bij een Regionaal Opleidingscentrum en een academisch ziekenhuis: met private middelen gecreëerde voorzieningen die ten goede komen aan alle leerlingen en patiënten.

Risico's

Tot slot nog aandacht voor een van de bekendste bezwaren tegen hybriditeit: de angst dat publiek geld wordt gebruikt om winst te maken en andersom dat commerciële verliezen worden afgewenteld op de publieke poot. Vermeende gevallen van zo'n oneigenlijke vermenging, zoals in de thuiszorg enige tijd geleden, zijn altijd groot nieuws. Op dit punt biedt de bundel wel enig empirisch bewijs. In veel van de voorbeeldorganisaties is een administratieve scheiding aangebracht tussen de private en de publieke taken, inclusief de bijbehorende financiële stromen. De redacteurs houden wel een slag om de arm maar 'grote reden voor onrust lijkt er vooralsnog niet'.

Zaak dus om het toezicht goed te organiseren, dat spreekt bijna voor zich. Maar hybride organisaties kunnen zelf ook veel zorgen wegnemen. Het zou helpen als ze in hun verantwoording beter laten zien hoe ze de risico's beheersen en wat nou de meerwaarde is van hun gemengde activiteiten.

Taco Brandsen, Wim van de Donk & Patrick Kenis (red.), Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties, Den Haag: Lemma, 2006, ISBN 90 5931 445 x, 443 pp., 39,00 euro.

Jaargang: 2006, aflevering 40 pagina 35
Auteur: Klaartje Peters