Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen

PDF-reeks 14

Agenderende corporaties; een pragmatisch perspectief

Essay over het onderzoeken, publiceren en politiseren van maatschappelijke kwesties

aedes
vereniging van woningcorporaties

Oktober 2007

Agenderende corporaties; een pragmatisch perspectief

Essay over het onderzoeken, publiceren en politiseren van maatschappelijke kwesties

Auteur
Jan Kees Helderman

In opdracht van Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen

Versie 1

aedes
vereniging van woningcorporaties

De PDF-reeks Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen heeft tot doel om te informeren over meningen, actuele kennis en ontwikkelingen, als stof voor discussie en om het denken over maatschappelijk ondernemen verder te brengen. De uitkomsten daarvan worden zonodig steeds verwerkt in een nieuwe versie van de PDF.

Jan Kees Helderman is als universitair docent vergelijkende bestuurskunde verbonden aan de opleiding bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij schreef samen met Taco Brandsen de verkenning Volkshuisvesting voor het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004). In augustus 2007 verscheen van zijn hand het SEV-essay *De corporatie: tussen status en contract*. Hij is onlangs gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift *Bringing the Market Back In? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*.

Colofon

© Aedes, Hilversum

Auteur
Jan Kees Helderman (Radboud Universiteit Nijmegen)

Programmamanagement
Ruud Bouwmans en Olaf Piekhaar, Aedes, Hilversum

Redactie
Van der Brug Communicatie, Hilversum

Productiebegeleiding
Carolien van der Ploeg, Aedes, Hilversum

Vormgeving omslag
Studio Typo Dynamo, Almere

Aedes vereniging van woningcorporaties
Publicaties
Postbus 611, 1200 AP Hilversum
Telefoon (035) 626 83 11
Fax (035) 626 84 11
E-mail publicaties@aedes.nl

Voorwoord

'Somewhere between associations that are narrow, close and intimate and those which are so remote as to have only infrequent and casual contact lies, then, the province of a state. We do not find and should not expect to find sharp and fast demarcations. Villages and neighborhoods shade imperceptibly into a political public.' (Dewey, 1927, p. 43)[1]

'We might be more connected to each other by our worries, our matters of concern, the issues we care for, than by any other set of values, opinions, attitudes or principles.' (Latour, 2005, p. 4)[2]

Dit essay zou moeten gaan over agendavorming, en mijn perspectief zou bestuurskundig moeten zijn. Maar eerlijk gezegd biedt de moderne bestuurskundige theorievorming over agendavorming weinig inspirerende aanknopingspunten voor een beschouwing over hoe de samenleving het beste kan worden betrokken door (of bij?) woningcorporaties. De vraag moet bovendien worden omgedraaid: hoe kunnen woningcorporaties het beste worden betrokken bij de samenleving? Ook de voorstelling die het model van de beleidscyclus geeft – agenderen, beleidsvormen, besluiten, uitvoeren en evalueren – geeft een weinig bevredigend inzicht in de wijze waarop in onze samenleving vragen en behoeften in de samenleving worden gearticuleerd en hoe verantwoordelijke bestuurders (of maatschappelijke ondernemers) vervolgens daarop reageren. De suggestie dat de fase van agendavorming zo eenduidig kan worden onderscheiden van andere fasen, blijkt in de praktijk meestal niet te kloppen.[3] Er gaat bovendien een perspectief op bestuur, beleid en politiek achter schuil dat in haar uiteindelijke consequenties wel eens fatale gevolgen zou kunnen hebben voor het democratische project dat ons zo veel waard is (of zou moeten zijn). De kloof tussen burger en politiek - en alle mediërende instanties daartussen - wordt er waarschijnlijk eerder door vergroot dan verkleind. Maar wat dan wel?

Elders heb ik betoogd dat het instituut woningcorporatie weliswaar moet worden hervormd, maar dat het doel van die hervorming vooral moet zijn om haar weer ten volle te kunnen benutten voor nieuwe maatschappelijke vraagstukken.[4] Ik gooi het in dit essay over een andere boeg. Agenderen behelst volgens mij het *onderzoeken, publiceren* en *politiseren* van maatschappelijke kwesties en problemen zodat die kwesties en problemen de maatschappelijke en politieke aandacht (en steun) krijgen die ze verdienen. Door maatschappelijke kwesties te agenderen verdienen woningcorporaties een maatschappelijk mandaat en daarmee ook een deel van hun legitimiteit. Hoewel ik het maatschappelijke belang van agenderende corporaties belangrijker vind dan het organisatorisch eigenbelang van de woningcorporatie, is het ook in het belang van de corporatie om competenties te ontwikkelen in maatschappelijk agenderen. Wie niet agendeert, wordt zelf geagendeerd. Wie zichzelf niet als oplossing aanbiedt, heeft zelf een probleem. Wie niet met problemen en oplossingen aandacht vraagt

---

[1] Dewey, John, *The Public and its Problems*. Swallow Press, New York, 1927, pp.43.
[2] Latour, Bruno, 'From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public'. In: Latour, B. and P. Weibel (eds.), *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*. ZKM and Cambridge Mass., MIT Press, Karlsruhe, 2005.
[3] Dat geldt ook voor het door het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen gepresenteerde stappenmodel voor maatschappelijk ondernemen: (1) oriënteren / missie; (2) dialoog / maatschappelijke agenda; (3) afwegen / keuzes; (4) onderhandelen / contracten; (5) creëren / maatschappelijke prestaties; (6) verantwoorden / vertrouwen.
[4] Zie mijn essay *De corporatie: tussen status en contract*. Verschenen in de SEV-essayreeks 'Corporaties, eigenaardig volwaardig' als essay nummer 2, augustus 2007. Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Zie ook: Jan Kees Helderman, *Bringing the Market Back In? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam, 2007.

van besluitvormers, wordt zelf onderwerp van besluitvorming. Corporaties en hun maatschappelijke bestuurders (maatschappelijke ondernemers zijn maatschappelijke bestuurders) doen er goed aan terug te keren naar de Beweging van Woninghervormers die ze ooit waren en die zo succesvol destijds het woonvraagstuk – de 'sociale questie' - op de agenda hebben gezet. Ze brachten daarmee de samenleving en zichzelf in beweging. De woninghervormers van toen waren pragmatisch georiënteerd. Het waren pragmatisten pûr sang. In dit essay pleit ik voor een terugkeer naar die pragmatische oriëntatie.

Inhoud

1	Over de 'dingen' die er toe doen	6
2	Woninghervormers: pragmatisten pûr sang	10
3	Agenderen: onderzoeken, publiceren en politiseren	12

1 Over de 'dingen' die er toe doen

Mensen en organisaties hebben de neiging naar binnen te keren en zich af te sluiten voor hun omgeving. Of misschien beter gezegd, om zichzelf veilig te stellen ten opzichte van hun omgeving. Mensen werken uit noodzaak met veel gestandaardiseerde routines en handelen vaak uit gewoonte. Ze leren de dingen vanuit een bepaald perspectief te zien en binnen een bestaand kader te interpreteren. Dat kader biedt hen in cognitieve zin zekerheid over causale relaties (oorzaken en gevolgen) en finale relaties (middelen en doelen). In normatieve zin biedt het hen een kader over hoe de dingen behoren te zijn. Er zijn uiteraard grote belangen verbonden aan organisaties, regels en structuren en aan het afwijken van die structuren en regels zijn vaak hoge politieke, sociale en economische kosten verbonden. Kortom, ons handelen wordt sterk bepaald door de sociale - geïnstitutionaliseerde - context waarbinnen we zijn opgegroeid en opgeleid. Instituties bieden stabiliteit en normatieve en cognitieve zekerheid in een wereld die anders chaotisch zou zijn. De wereld zou onvoorspelbaar en onzeker zijn, wanneer we niet die vaste kennissjablonen en verwachtingspatronen naar elkaar toe hadden.

Kaders en stelsels bieden zekerheid, maar we leveren er ook iets voor in. We kunnen binnen die kaders 'leren' om de dingen beter te doen (effectiever en efficiënter), maar we leren binnen die kaders niet om andere (betere) dingen te doen.[5] We kunnen niet meer creatief reageren op onverwachte zaken, op de dingen die anders zijn. We raken, kortom, ons probleemoplossend vermogen kwijt. Dat verlies wreekt zich vooral bij meervoudige complexe en onbegrensde problemen, problemen die cognitief en normatief onbekend zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt daarbij van ongetemde problemen. Dijstelbloem, Schuyt en De Vries gebruiken daar de nog mooiere term *Unidentified Political Objects* (UPO) voor. UPO's zijn complexe en moeilijk te begrenzen kwesties waarvan de oorzaken en de maatschappelijke gevolgen nog onbekend zijn. Bij dergelijke kwesties is vaak nog niet eens duidelijk wie daarvan gevolgen ondervinden. Politiek handelen rondom dergelijke kwesties vindt daardoor onder grote cognitieve en normatieve onzekerheid plaats.[6]

De veertig aangewezen probleemwijken bieden een mooi voorbeeld. Ik juich het initiatief toe om te investeren in de fysieke en sociale kwaliteit van achterblijvende wijken en buurten. Maar is de gekozen aanpak wel de juiste? Door een aantal indicatoren te meten (en vervolgens te categoriseren op postcode) is het ministerie van VROM tot een lijst van veertig zogenoemde probleemwijken gekomen. Maar die lijst is discutabel. Iedereen kan wel een voorbeeld geven van een wijk die er niet op staat, maar die er wel op had moeten staan. En er staan ook wijken op de lijst waarvan het uiterst discutabel is of ze daar wel thuis horen. We weten eigenlijk niet zoveel van deze probleemwijken (cognitieve onzekerheid). We weten alleen dat er wijken zijn waar een opeenhoping van kwesties (problemen) is geweest. Deze probleemwijken moeten in korte tijd worden getransformeerd tot 'prachtwijken' of 'krachtwijken'. Maar we weten niet wat een prachtwijk is (normatieve onzekerheid). En toch moeten er van de minister op korte termijn prestatieafspraken worden gemaakt. Het gevaar bestaat dat er op korte termijn met de verkeerde organisaties (bijvoorbeeld corporaties) afspraken worden gemaakt om doelen te bereiken die

[5] Een grote elektronicafabrikant uit het zuiden van het land voerde lange tijd als slogan 'Let's make things better'. Ik heb dat altijd een zwakke slogan gevonden, zeker omdat ik als consument erop vertrouwde dat de dingen die ik van dat merk kocht al erg goed waren (althans voor die prijs). De slogan had eigenlijk moeten zijn: 'Let's make things people really want to buy'.
[6] Dijstelbloem et al., 2004, p.135

niet bijdragen aan het oplossen van dit meervoudige en uiterst complexe probleem.[7] Sako Musterd constateert cynisch dat deze wijken er wel uit moesten komen en dat deze aanpak wel gekozen moest worden, want in deze wijken staan veel sociale huurwoningen (één van de indicatoren), in het bezit van corporaties die over veel geld beschikken. Kortom, er werd voor de (beoogde) oplossing een probleem gezocht. De institutionele verleiding die de corporatie en het bekende beleidsconcept van herstructureren boden was misschien wel te groot.

Terug naar de dingen die er toe doen

Wanneer we niet meer weten *wat* en *hoe* iets er toe doet, voor *wie* en *wanneer* (het gaat om de verdeling en toedeling van waarden, en ook van kansen om iets van ons bestaan te maken) dan grijpen we vaak terug op procedures en regels. Onze democratische rechtsstaat hangt van procedures, regels en geïnstitutionaliseerde fora aan elkaar. We maken ons misschien wel meer druk over hoe iets op de agenda komt, dan over wat er nu precies op de agenda komt. De Franse filosoof Bruno Latour merkt daarover op: 'From Hobbes to Rawls, from Rousseau to Habermas, many procedures have been devised to assemble the relevant parties, to authorize them to contract, to check their degree of representativity, to discover the ideal speech conditions, to detect the legitimate closure, to write the good constitution. But when it comes down to what is at issue, namely the object of concern that brings them together, not a word is uttered.' (Latour, 2005, p. 6). We moeten volgens Latour terug naar de 'dingen' die er werkelijk toe doen. Latour spreekt in dit verband van *Dingpolitik*. Hij heeft het ook wel over een objectgeoriënteerde democratie. Hij positioneert zo'n objectgeoriënteerde democratie en *Dingpolitik* ten opzichte van de representatieve democratie en *Realpolitik*; een op belangenposities, macht en procedures georiënteerde politiek.

De kritiek lijkt mij ook van toepassing op de huidige discussie over de positie van woningcorporaties in relatie tot bijvoorbeeld de overheid of maatschappelijke belanghouders. Het valt mij op dat dit vooral een interne bestuursgeoriënteerde discussie is; over governancecodes, stakeholdersraden, het Burgerlijk Wetboek, ga zo maar door. Het zijn stuk voor stuk zinnige discussies, en goed bedoeld, maar ze gaan niet over de inhoud, over de 'dingen' die er werkelijk toe doen. Elders heb ik ietwat provocerend opgemerkt dat een te groot vertrouwen in procedures, contracten, wetboeken, kortom, op procedurele rationaliteit, letterlijk waardeloos is.[8] Om het opnieuw in de woorden van Latour te stellen: 'To assemble is one thing; to represent to the eyes and the ears of those assembled what is at stake is another. An object-oriented democracy should be concerned as much by the procedure to detect the relevant parties as to the methods to bring into the center of the debate and proof of what is it to be debated.' (Ibid, p. 8). Het punt is, zo stelt Latour, dat we nu eenmaal niet politiek bedrijven omdat we het met elkaar eens zijn, we ons lekker bij elkaar voelen, we op elkaar lijken, maar omdat we het eens willen worden of omdat we het oneens zijn over de 'dingen' die ons allemaal zorgen baren.[9]

---

[7] Zie in dit verband de vernietigende kritiek van Sako Musterd (hoogleraar Stadsgeografie) op de wijkaanpak (Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, augustus 2007; Aedes-Magazine 19/2007).

[8] Zie mijn SEV-essay *De corporatie: tussen status en contract*.

[9] Er zijn vele kwesties te bedenken in relatie tot wonen en de woonomgeving. Ik vind het probleem van sociale uitsluiting en sociale uitval een goed voorbeeld. We weten eigenlijk maar heel weinig van de oorzaken van sociale uitsluiting en sociale uitval. We weten nauwelijks om wie het gaat, en we weten ook niet waar ze wonen (als ze nog ergens wonen). Zie voor een agenderend betoog over deze problematiek de oratie van Judith Wolf, hoogleraar Maatschappelijke Gezondheidszorg aan de Radboud Universiteit Nijmegen (Wolf, J., *Een kwestie van uitburgering*. SWP, Amsterdam, 2002).

Een pragmatisch antwoord

Het werk van Latour en zijn oproep tot een revitalisering van de objectgeoriënteerde democratie wordt, ook door Latour zelf, in verband gebracht met een filosofische stroming die in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw vooral in de Verenigde Staten veel aanhang vond.[10] Tot één van de belangrijkste vertegenwoordigers van het pragmatisme wordt John Dewey (1859-1952) gerekend. Zijn in 1927 gepubliceerde *The public and its problems* wordt als zijn belangrijkste werk gezien. Dewey hield daarin een betoog over de noodzaak om de problemen van burgers in hun dagelijkse leven weer als vertrekpunt van beleid en onderzoek te nemen. Zijn pleidooi was bij uitstek anti-institutioneel, dat wil zeggen, hij ageerde tegen een benadering die vanuit bestaande oplossingen en organisaties vertrekt en waarin de instellingen bepalend zijn voor de politieke agenda. In feite pleitte Dewey voor de voortdurende noodzaak om bestaande bestuurlijke arrangementen en institutionele regels en structuren ter discussie te stellen: leveren zij nog wel een adequaat antwoord op de vragen en problemen van onze tijd?

Pragmatisme is recentelijk herontdekt als een belangwekkend filosofisch perspectief voor de wereld van beleidsmakers, politici en bestuurders.[11] Er vindt de laatste jaren in Nederland zelfs een pragmatisch reveil plaats.[12] Het pragmatisme impliceert een wereldbeeld waarin de werkelijkheid niet af is maar continu in ontwikkeling is. Het centrale concept binnen het pragmatisme van Dewey is het concept *Inquiry* dat zich langs drie elementen laat karakteriseren: een focus op problematische situaties (een kwestie), een wetenschappelijke (onderzoekende) houding en de betrokkenheid van een publiek bij de desbetreffende kwestie.[13] Inquiry is een wetenschapsfilosofisch en een democratisch concept: het koppelt de intelligentie van een onderzoekende en problematiserende houding aan de kracht van gemeenschapsvorming om zo kennis, politiek en publiek bij elkaar te brengen vanuit een probleemgerichte houding.

Pragmatisten zien kennis (en dus ook wetenschappelijke kennis) als iets dat alleen maar in interacties tussen publieken tot stand kan komen. We begrijpen kennis over de sociale werkelijkheid alleen wanneer we voldoende ervaring en inzicht hebben om er betekenis aan te geven. Pragmatisten zetten zich daarmee expliciet af tegen een elitaire wetenschapsopvatting en een elitaire bestuursopvatting. De groei of verandering van kennis (bijvoorbeeld over probleemwijken) kan alleen maar worden geplaatst

---

[10] Zie Dijstelbloem, 2007. Latour verwijst zelf ook naar het werk van de Pragmatisten: 'Those American philosophers call their tradition pragmatism, meaning by this word not the cheap realism often associated with being "pragmatic" but the costly realism requested by making politics turn toward pragmata – the Greek name for Things. Now that's realism!' (Latour, 2005, p. 28).

[11] Zie voor algemene inleidingen: Dijstelbloem, H., C.J.M. Schuyt en G.H. de Vries, 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving'. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* WRR-Verkenningen (4). Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004; Marres, N., *No Issue, No Public. Democratic Deficits after the Displacement of Politics*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2005; Dijstelbloem, H. en P. Meurs, 'Leervermogen in een gemengd bestel'. In: E. Engelen, A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat.* Jaarboek Beleid & Maatschappij 2006, Lemma, Den Haag, 2007; Dijstelbloem, H., *De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2007.

[12] Vooral in verschillende rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zie bijvoorbeeld: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004; WRR, *Vertrouwen in de Buurt*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005; WRR, *De verzorgingsstaat herwogen*. Rapporten aan de regering nr. 72, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006; WRR, *Lerende overheid*. Rapporten aan de regering nr. 75, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

[13] Dijstelbloem en Meurs, 2007, p. 291.

(of gezocht) in de praktijk (de woonomgeving zelf). De ene buurt of wijk is de andere niet. Iedere groep burgers of iedere buurt heeft haar eigen kwesties, iedere kwestie heeft haar eigen publiek. Tot het 'publiek' rekende Dewey alle individuen, organisaties en groepen die bij een bepaalde kwestie zijn betrokken, inclusief degenen die de gevolgen van besluitvorming rond de kwestie kunnen ondervinden. Wie tot het publiek behoort, moet echter niet vooraf als gegeven en bekend worden verondersteld, maar is afhankelijk van de kwestie zelf en van de omvang en reikwijdte van de betreffende kwestie. Maatschappelijk ondernemen is ook maatschappelijk *onderzoeken*.

Maatschappelijk ondernemen is ook maatschappelijk *publiceren*. Problemen moeten niet alleen in de studeerkamer of op de stafafdeling worden onderzocht, maar letterlijk en figuurlijk als kwestie worden 'gepubliceerd'. Ik spreek over publiceren in haar brede betekenis: de dingen publiek maken, in het publiek brengen, publieksvorming. In haar proefschrift *No Issue, No Public* spreekt Noortje Marres (2005) van twee verschillende trajecten waarlangs kwesties in ons politieke systeem kunnen worden verplaatst: de publicatie en privatisering van kwesties. Privatiserende verplaatsingen sluiten een kwestie als het ware af voor inmenging van 'buitenstaanders' door haar te transporteren naar locaties die vervolgens niet meer voor buitenstaanders beschikbaar zijn. Voorbeelden van privatiserende trajecten zijn: prestatiecontracten, convenants, bestuursakkoorden. Privatiserende trajecten leiden tot bindende afspraken en hebben tot doel om kwesties uit te onderhandelen en af te handelen. Het belang van privatiserende trajecten moet niet worden onderschat (een verwijt dat pragmatisten nog wel eens krijgen, en terecht). Omdat er aan iedere kwestie en mogelijke oplossing kosten en baten zijn verbonden (een verdelingskwestie), is privatisering van een kwestie op een zeker moment onontkoombaar. Maar mijn stelling is dat corporatiebestuurders te veel en te snel privatiseren en te weinig publiceren. Er zijn waarschijnlijk veel bestuurders die met de beste bedoeling van de wereld de belangen van het goede wonen verdedigen in de achterkamers van het gemeentehuis, bij het grondbedrijf, het ministerie, de brancheorganisatie, en ga zo maar door. Maar daarmee doen ze uiteindelijk zichzelf en de samenleving tekort. Wat van woningcorporaties en hun bestuurders moet worden gevraagd is om de vaak impliciete publieke zorgen die ze hebben expliciet te maken; te onderwerpen aan debat. Ze moeten politiek gaan bedrijven.[14] Maatschappelijk ondernemen is ook maatschappelijk *politiseren*.

[14] Het is opmerkelijk dat er bij hybride maatschappelijke ondernemingen, tussen overheid en markt in, zo veel aandacht wordt besteed aan 'ondernemen' en zo weinig aandacht aan politiek en politiseren.

2 Woninghervormers: pragmatisten pûr sang

Wellicht komt het allemaal wat abstract over. Waarom zouden we bovendien het gedachtegoed van een Amerikaanse filosoof uit de vroeg-twintigste eeuw en dat van een (niet-direct toegankelijke) Franse filosoof gebruiken voor een oer-Nederlands fenomeen als de woningcorporatie? Omdat ik denk dat het pragmatisme bij uitstek van toepassing is op de woningcorporatie, of zou moeten zijn. Een pragmatisch perspectief brengt ons terug naar waar het in de tweede helft van de negentiende eeuw allemaal om begon. Woningcorporaties hebben een lange en rijke historie. Ontstaan uit vrijwillige maatschappelijke verbanden hebben ze zich in de afgelopen honderd jaar kunnen ontwikkelen tot de moderne maatschappelijke ondernemingen die ze nu claimen te zijn. Al in 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam'. Het doel van de vereniging was aan te tonen dat de bouw van goede arbeiderswoningen op basis van een gezonde economische exploitatie wel degelijk mogelijk was. De beweging van woninghervormers die in de tweede helft van 19de eeuw ontstond was een klein en gemêleerd gezelschap van ingenieurs en stedenbouwers, medici, filantropische ondernemers. Zij deelden een gemeenschappelijk engagement voor wat destijds de 'sociale questie' werd genoemd, veroorzaakt door industrialisatie en verstedelijking. Het sociale vraagstuk was feitelijk onbegrensd en bovendien urgent: ze bedreigde onze gemeenschappelijke welvaart. Er waren nog geen oplossingen voorhanden.

Er werd in de laat-negentiende eeuw veel onderzoek verricht (Inquiry) naar de bepalende factoren van het sociale vraagstuk. Dat sociale vraagstuk uitte zich vooral in een slechte gezondheid, veroorzaakt door slechte woon- en leefomstandigheden. Zo toonde de in 1873 opgerichte Amsterdamse Gezondheidscommissie bijvoorbeeld aan dat de sterfte onder de 20.000 bewoners van de 5.000 kelderwoningen veel hoger was dan onder andere bewonersgroepen. Het sociale vraagstuk werd in eerste instantie holistisch benaderd. Door onderzoek (statistieken) werden de bepalende factoren zichtbaar en aangrijpingspunten voor interventies duidelijk.[15] De kwestie werd bovendien breed gepubliceerd waardoor oplossingen uit onverdachte hoek konden komen. Ze werd ook gepolitiseerd om haar onder de aandacht van de politieke elite te brengen. Het is fascinerend om terug te kijken naar deze tijd en te zien hoe destijds onder veel moeilijker economische, politieke en sociale omstandigheden dan nu, in korte tijd oplossingen werden geformuleerd voor de sociale risico's van die tijd.[16] Daar werkten de woningcorporaties volop aan mee. De woninghervormers waren pragmatisten pûr sang.

Daarna brak een lange periode van institutionalisering voor de corporaties aan. In de Woningwet van 1901 werd het fundament gelegd voor de huidige corporaties. Instellingen die voor financiële bijdragen in aanmerking wilden komen, moesten door de Kroon worden erkend en mochten uitsluitend werken op non-profit basis in het belang van de volkshuisvesting. Tijdens het lange proces van *vermaatschappelijking* dat daarop volgde, hebben ze zich een stevige positie verworven in de Nederlandse woningmarkt. Woningcorporaties zijn een bijzondere statuscategorie geworden met daaraan verbonden rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Ze 'delen' met de overheid als het ware de publieke en politieke

[15] Zie Houwaart, E.S., *De hygiënisten. Artsen, staat & volksgezondheid in Nederland 1840 – 1890*. Historische Uitgeverij Groningen, 1991.
[16] Zie mijn eerdergenoemde SEV-essay voor een uiteenzetting over individuele en sociale risico's.

ruimte van het wonen en de woonomgeving. Ondertussen zijn veel van de kwesties waartoe ze aanvankelijk zijn opgericht min of meer verdwenen. Maar er dienen zich steeds opnieuw nieuwe kwesties aan. Die vragen om een onderzoekende, publicerende en politiserende houding van corporatiebestuurders. Volkshuisvesting is allang niet meer de sociale 'questie' die zij ruim honderd jaar geleden was. Onze woonsituatie levert geen direct gevaar meer op voor de volksgezondheid. In de afgelopen honderd jaar is de volkshuisvesting door economische groei, de groei van de woningvoorraad en de daarmee gepaard gaande vermogensopbouw fundamenteel veranderd. Maar oude risico's verdwijnen en nieuwe risico's ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan de situatie in de Parijse voorsteden of in onze probleemwijken, de problemen op de huizenmarkt door de inflatie van huizenprijzen, of denk aan het probleem van sociale uitval. De samenleving is niet statisch en is nooit af, ze is continu in beweging. Wat over vijf jaar een prachtwijk is (of aan prestatie-indicatoren voldoet die haar tot prachtwijk bestempelen), is over tien jaar wellicht weer een probleemwijk.

3 Agenderen: onderzoeken, publiceren en politiseren

In mijn eerdergenoemde SEV-essay maak ik onderscheid tussen twee vormen van democratische legitimiteit. *Inputlegitimiteit* verwijst naar de democratische processen waarin we met elkaar vaststellen welke risico's we als sociale risico's wensen te zien. Welke problemen verdienen prioriteit op de maatschappelijke en politieke agenda? *Outputlegitimiteit* verwijst naar de mate waarin een overheid of daaraan gelieerde organisaties als woningcorporaties in staat zijn tot het oplossen van die maatschappelijke problemen. Het denken in termen van 'kwesties' en 'publieken' gaat aan dit onderscheid tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit voorbij. In het hier geformuleerde pragmatische perspectief hebben woningcorporaties niet zozeer een instrumentele functie in het oplossen van dergelijke problemen (outputgericht), maar eerder een transformatieve functie. Voor Latour zijn instituties niet de formele gestolde verzamelplaatsen van geroutiniseerde sociale of politieke activiteiten (de wekelijkse gemeenteraadsvergadering, het reguliere overleg tussen stakeholders, formele bewonersparticipatie), maar juist de mechanismen waardoor de mediatie tussen mensen en objecten optreedt. Instituties zijn niet zozeer het raamwerk van afspraken, regels en routines, maar eerder het netwerk van verbindingswegen waarlangs verschillende handelingspraktijken met elkaar in verband kunnen worden gebracht en waarlangs kwesties kunnen worden gearticuleerd en hun vaak lange tocht langs en naar publieken kunnen maken.[17]

Publicerende verplaatsingen van kwesties maken het mogelijk om kwesties waarvoor bestaande instituties en organisaties nog geen regeling hebben weten te treffen af te leveren bij die instanties die wel over de (creatieve) oplossingen en middelen beschikken. Publieksvorming is niet alleen bepalend voor het draagvlak en de legitimiteit van de besluitvorming, maar ook voor de kennisinbreng over een kwestie. Door breed te publiceren kunnen oplossingen uit een onverwachte hoek komen. Oplossingen die buiten onze kaders en stelsels vallen en die we daarom niet hadden gezien. Niet alleen bewoners (of daklozen) moeten tot het potentiële publiek van woningcorporaties worden gerekend. Ook andere maatschappelijke organisaties (zoals scholen, welzijn, zorg en politie) horen tot het potentiële publiek, afhankelijk van de kwestie die in het geding is. Dat bewonersparticipatie moeilijk van de grond komt kan twee oorzaken hebben. Het kan komen door een gebrek aan kwesties (en dan is er gelukkig niets aan de hand) of doordat de formele wijze waarop participatie wordt georganiseerd eerder bijdraagt aan de disarticulatie van kwesties dan aan de articulatie daarvan. In de woorden van Noortje Marres: 'When sites of democratic politics do not facilitate the articulation of issues in which actors are caught up, or even worse, when they contribute to their disarticulation, it is not a matter of pathology when actors refuse to participate; they are right to stay away' (Marres, 2005: 151). Wanneer het om problemen gaat die bewoners rechtstreeks raken (sloop, vernieuwbouw, overlast, uitsluiting), dan bieden de formele kanalen wellicht onvoldoende mogelijkheden om kwesties te verkennen en publieken te vormen.

---

[17] Een term die ook wel wordt gebruikt in dit verband is (sociale) infrastructuur waarlangs kwesties kunnen worden verplaatst en publieken elkaar kunnen ontmoeten. Woningcorporaties kunnen daarbij profiteren van de kracht van de zwakke verbindingen die ze hebben. Een begrip dat wel in sociologische netwerkliteratuur wordt gebruikt en dat in verband wordt gebracht met een evenzo sociologisch concept als *sociaal kapitaal*. De Zweedse politiek socioloog Bo Rothstein geeft een mooie formule van sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is het aantal sociale relaties dat men heeft, vermenigvuldigd met de kwaliteit (de hoeveelheid vertrouwen) van deze relaties (Rothstein, Bo *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005).

Een pragmatisch perspectief op maatschappelijk ondernemen vertrekt niet vanuit historisch gegroeide geïnstitutionaliseerde verbanden (bestaande oplossingen), maar heeft haar vertrekpunt in nieuwe kwesties die bovendien vaak complex, ongekend en onbegrensd zijn. Ik acht een pragmatische oriëntatie van essentieel belang voor wat ik waardevol maatschappelijk ondernemen heb genoemd. Maatschappelijk ondernemen is ook maatschappelijk agenderen en agenderen is in beweging komen, een beweging worden. Corporatiebestuurders hebben een onderzoekende, publicerende en politiserende taak op het gebied van het wonen, en alle daarmee samenhangende kwesties die ze tegenkomen in hun dagelijkse praktijk en die we met elkaar als problematisch (zouden moeten) ervaren. Huub Dijstelbloem (2007, p. 186) vat de kern van Dewey's pragmatische politieke theorie mooi samen: 'Democratie betekent voor Dewey onderzoek en wel onderzoek naar de vorm van de samenleving om nieuwe leefbare verbanden te creëren waarin mensen zich kunnen ontplooien in relatie tot nieuwe ontwikkelingen in hun leefomgeving'. Dichter bij huis (en bij de woningcorporatie) kan het bijna niet worden geformuleerd. Het is niet voor niets dat corporaties in recente rapporten van de WRR, de SER en de VROM-raad een sleutelrol krijgen toebedeeld in de sociale investeringsagenda. Door hun bijzondere positie in buurten en wijken en door de centrale plaats die het wonen in ons leven inneemt, zouden ze vele kwesties moeten kunnen tegenkomen, immers: sociale uitsluiting begint vaak achter de voordeur, werkeloosheid speelt zich grotendeels thuis af, overlast vindt om de hoek plaats, dakloosheid heeft alles met wonen te maken, voor ziekte moeten we soms de deur uit om er vervolgens niet meer thuis te kunnen komen.[18]

Ik zeg niet dat woningcorporaties al deze problemen moeten (kunnen) oplossen. Wat sociale vraagstukken echter steeds weer laten zien is dat ze zich niet houden aan de strakke kaders van onze verkokerde en geïnstitutionaliseerde verzorgingsstaat. Ontkokering moet van onderop komen, zodat de ruimte voor kwesties om breed te worden onderzocht en gepubliceerd, wordt vergroot. Daartoe zijn vele trajecten en fora geschikt. Het zou bijvoorbeeld mooi zijn wanneer lokale corporatiebestuurders de lokale media meer gingen gebruiken, websites bieden ook een interessant medium, of denk eens aan exposities waar kwesties letterlijk worden gere-*presenteerd*. Een voorzitter van de raad van bestuur die via zijn wekelijkse weblog kwesties bespreekt, is agenderend bezig. Een voorzitter van de raad van bestuur die het publieke debat opzoekt omdat hij van mening is dat corporaties niet langer moeten bijdragen aan huurdersreservaten, maar dat ze burgers/bewoners juist moeten activeren en kansen bieden, doet dat ook. Er moet meer ruimte voor experimenten worden geclaimd om te komen tot nieuwe – onorthodoxe – oplossingen, niet alleen in de volkshuisvesting overigens. Mijn essay had ook als titel kunnen hebben: *Over questies die voorbijgaan en kwesties die er zijn* of gewoon *Bewogen bestuurders*.

[18] De rechtsfilosoof Jeremy Waldron drukt het als volgt uit: 'Whether or not a person really has the opportunity to obtain somewhere to live is a matter of his position in a society; it is a matter of his ability to deal with the people around him and of there being an opening in social and economic structures so that his wants and abilities can be brought into relation with others. […] Everything we call a social or economic opportunity depends cruelly on a person's being able to do certain things – for example, his being able to wash, to sleep, and to base himself somewhere.' Waldron, J., 'Homelessness and the Issue of Freedom', In: R.E. Goodin and Ph. Pettit (eds.), *Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishers, Oxford, 1997, pp.458.

www.mo-plein.nl