



Het fusieboek

**Katern 6:
De belanghebbenden - participatie**

augustus 2009
Auteur: drs. F. de Jong

Eindredactie: Theo Stubbé en Wilma van der Veen

Het fusieboek

Katern 6: De belanghebbenden - participatie

INHOUD

LEESWIJZER	2
PROLOOG	3
BELANGHEBBERS ALS COPRODUCENTEN VAN EEN FUSIE	4
ZUIVER SPEL IN DE PRAKTIJK	15
LITERATUURLIJST EN LINKS	17

Over de auteur

Frans de Jong (1952) studeerde Biologie in Utrecht en Bedrijfskunde in Delft. Was manager bij enkele overheidsorganisaties, voerde de directie over een landbouwcoöperatie, een faculteit aan de Universiteit Twente en een grote beheersdirectie bij het Rijk. Maakte de overstap naar het adviesvak en werkt sedert zomer 2005 als senior consultant bij Quintis. Houdt zich daar bezig met de bestuurlijke positionering en de inrichting van corporaties.

Leeswijzer

Het fusieboek bestaat uit 12 katernen, ingedeeld naar de verschillende doelgroepen en aspecten van een fusie tussen woningcorporaties. De onderstaande matrix probeert de indeling van de onderwerpen naar de diverse doelgroepen helder te maken. De auteurs willen in het fusieboek een beeld schetsen van handvatten en (algemeen geldende) regels voor goed verlopende fusietrajecten. Een fusietraject zal eerder een succes worden als de organisaties zo goed mogelijk voorbereid zijn op wat er gaat gebeuren. Niet iedereen hoeft alle aspecten te doorgronden; in de matrix wordt een overzicht gegeven van de meest relevante onderdelen per doelgroep.

Alle katernen van het fusieboek zijn eenvoudig te downloaden van www.quintis.nl, zonder drempels of kosten, want wij zijn overtuigd van de voordelen van een open en horizontale wijze van communiceren. Naar onze mening behoor je zo kennis en visie te delen anno 2009. Als wederdienst vragen wij de lezers van het fusieboek te reageren over de inhoud. Aanvullingen, verbeteringen, klachten of complimenten: het is allemaal welkom op onze website. De eindredacteurs zullen het commentaar graag gebruiken voor aanvullingen.

Katernen van het fusieboek	Dir./man.	RvC	OR	Huurders	Gemeente
1. Inleiding, visie en mythes	X	x	x	x	x
2. De maatschappelijke onderneming	x	x			x
3. De huurderorganisaties	x	x		x	
4. De ondernemingsraden	x	x	x		
5. Het toezicht	x	x			x
6. De belanghebbenden - participatie	x	x		x	x
7. De juiste partner - de meerwaarde	x	x	x		x
8. Het fusietraject	x		x	x	
9. De juridische aspecten	x				
10. De communicatie	x		x		
11. De integratie	x		x		
12. De effecten van fusies	x	x	x	x	x

P

roloog

In dit katern bespreken we de omgang met de belanghouders in het fusietraject. Een wonderlijk woord. Stakeholder, belanghouder, belanghebber – het woord is een label voor een breed spectrum van mensen en organisaties: van eigen medewerkers tot ministerie van VROM. Van gemeentelijke overheid tot huurder-belangenvereniging. Van Centraal Fonds Volkshuisvesting tot lokale organisaties van zorg en welzijn. Bij een maatschappelijke onderneming is de verzameling van belanghebbers meer dan een anonieme zakelijke omgeving. Het zijn de medeproducenten van de maatschappelijke waarde van de corporatie.

Men kan in het kader van fusieprocessen ervoor kiezen die belanghebbers, die dragers van het belang van 'buiten de organisatie', vooral te benaderen als 'de houders van de hindermacht'. De huurders kunnen de uitvoering van fusieplannen bemoeilijken. Het Centraal Fonds kan zijn instemming onthouden. Het personeel kan in opstand komen en zo voort – dat alles moet worden vermeden. Belanghebbers hanteren als hindermachthouders. Klippen die moeten worden omzeild... Die houding getuigt van een pragmatische instelling, maar hij legt ook een hypothese op de externe relaties.

Men kan ook een heel andere insteek kiezen. Dat doen wij in dit katern. Wij gaan ervan uit dat de maatschappelijke, volkshuisvestelijke waarde in min of meer intensieve samenwerking met belanghouders tot stand komt en dat hetzelfde moet gelden voor de meerwaarde van de fusies.

Dat is de grondhouding achter de redenering in dit katern. Belanghebbers betrekken in het fusieproces moet je niet zien als het vermijden van hinder, maar als het investeren in relaties. Dat levert overigens een belangrijke bijvangst op voor de organisatie: een positieve impuls voor de externe oriëntatie, de gerichtheid op maatschappij en bewoner, in het postfusietraject.

Kern van de zaak is dat rond het functioneren van corporaties en zeker rond een fusie de winst- en verliesrekening van de één er anders uitziet dan die van de ander. De medewerkers hebben een ander lijstje dan de bewoners, de gemeente weer een ander lijstje dan het Centraal Fonds. Iedereen zijn eigen winst- en verliesrekening, sterker nog, de verschillende partijen hebben meerdere winst- en verliesrekeningen. In de rol van 'klant' heeft de bewoner andere overwegingen dan in zijn rol van 'participant'. De kunst is om de zaak zó uiteen te rafelen dat de meerwaarde (het wat) in die veelheid van lijstjes zichtbaar wordt, terwijl recht wordt gedaan aan verschillende gezichtspunten (het wie en het hoe).

Het vraagt om een bijzonder soort van gesprek. Anders dan we gewend zijn gaat het hier niet om bijvoorbeeld het creatieve traject van beleidsvoorbereiding, of over onderhandelingen rond visies, projecten en programma's.

Belanghebbers als coproducten van een fusie

Zuiver spel met de belanghebbers

De meerwaarde van een fusie moet aan de basis liggen van het gesprek met de belanghebbers – zonder die beginconditie mist het gesprek met de belanghebbers van de fusiepartijen een inhoudelijke basis. Hoe minder helder de inhoudelijke motivering achter de fusie, hoe meer men in het legitimerende gesprek met bewoners, medewerkers en organisaties een beroep moet doen op relationele argumenten; een beroep op vertrouwen, op historische en persoonlijke banden; soms kan men gebruik maken van de machtsverhoudingen.

Hoe minder je kunt vertrouwen op de inhoud, hoe groter de hypotheek die je moet leggen op de relaties. Als je de medewerking aan een fusie verkrijgt door vooral te spelen over de band van de goede persoonlijke relaties zal men zich in het slechtste geval gemanipuleerd voelen en in het beste geval zal de fusie de betrokkenen uiteindelijk onverschillig laten en wordt instemming verleend als gunst. De hypotheek zit 'm in het vertrouwen, het samenwerkingspotentieel, het 'sociaal krediet' van de fuserende partijen.

Toch is het bij de toetsing van de fusie door de belanghouders vaak een acceptabel resultaat wanneer men de hindermacht van de belanghouders weet te neutraliseren of weet te omzeilen. Een defensieve, maar ook een praktische insteek. Want het gesprek met de belanghouders draagt risico's in zich voor een toch al gevoelig proces.

Het is daarom wel handig om dat gesprek zoveel mogelijk te kanaliseren. Daarmee kies je ook voor een insteek die verraadt dat men de belanghebbers vooral ziet als houders van hindermacht en niet zozeer als partners in ontwikkeling van maatschappelijke waarde.

Zuiver spel...

Wij kiezen in onze praktijk voor een ambitieuzere invalshoek. Draagvlak voor een fusie tussen maatschappelijke ondernemingen is een wezenlijke toets op de strategische noties en de veronderstelde meerwaarde van een fusie: *bewoners en belanghebbers zullen zich deelgenoot moeten voelen in het creëren van de meerwaarde van de fusie.*

Dat vraagt om zuiver spel. Een manier van omgaan met de belanghouders die hoort bij het karakter van een moderne maatschappelijke onderneming. Die onderneming opereert niet als losstaande taakorganisatie, maar functioneert in 'horizontale verbanden' met personen en organisaties op het veld van wonen, zorg en welzijn.

Deze benadering levert ook nuttige praktische bijvangst op, namelijk een externe druk op de organisatie die ten goede kan komen aan de kwaliteit van het postfusieproces – belangrijk, want juist in het postfusietraject veroorzaken interne afstemmingsperikelen vaak een verschuiving van de focus van buiten naar binnen.

Dat zuivere spel vraagt wel om helderheid over de bedoelingen van de fusie en rolvaste communicatie – eerlijk zijn over macht en bevoegdheden. En juist in het werkveld van het wonen is het niet zo eenvoudig om de bedoelingen scherp te formuleren en de verhoudingen transparant te maken. Dat is inherent aan het onderwerp: wonen is een levensfunctie van mensen die met alle andere levensgebieden verbonden is. En de verhouding tussen bewoners, corporaties, overheden en andere organisaties is ingewikkeld en discutabel: bestuurlijke lijnen, de regie over eigen leven, de professionele samenwerking – het loopt allemaal door elkaar.

Goede intenties zijn niet genoeg om 'zuiver spel' te spelen met de belanghouders. De complexe inhoud en de complexe verhoudingen moeten goed worden ontrafeld en begrepen door de partijen om de ambitie van 'deelgenootschap' te realiseren.

Onoplosbare sommen

Onze benadering is niet zonder risico's – heeft hij bijvoorbeeld als consequentie dat we de inhoudelijkheid van de veronderstelde meerwaarde met alle partijen in het fusieproces moeten uitonderhandelen? Praktisch is dat een onmogelijkheid.

Maar het is ook principieel ongewenst omdat door te onderhandelen en te streven naar consensus tegelijkertijd ook de veelvormigheid, de meerwaardigheid van de opvattingen over de fusie wordt gereduceerd – en daarmee de validiteit van de afwegingen wordt aangetast.

Om een voorbeeld te geven: de nieuwe fusiecorporatie zal waarschijnlijk een grotere economische slagkracht hebben, goed voor de volkshuisvesting in de partnergemeenten.

Maar tegelijkertijd zal de schaalgrootte ook het risico in zich dragen van vervreemding, van

vermindering van de invloed van diezelfde partnergemeenten op het beleid van de corporatie. Hoe weeg je die aspecten tegen elkaar af vanuit het perspectief van de gemeente – volkshuisvestelijke winst versus verlies aan bestuurlijke kracht? In de ene gemeente zal die afweging zwaar uitpakken, in de ander zo, afhankelijk ook van de opvattingen over taak- en rolverdeling tussen corporatie en publiek bestuur. Opvattingen die binnen één gemeente ook nog eens kunnen/zullen verschillen (zie ook katern 12 over de effecten van fusies).

Pas in de praktijk zal blijken hoe deze afwegingen uitpakken – resultaat van onderhandelingen en acties. Je moet dan ook niet proberen om dergelijke kwesties bij een fusie integraal en concluderend op te lossen. In de voorfasen van de fusie (bij de kwestie fuseren of niet, bij de verkenning) is het voldoende dat elk van de partijen de gelegenheid krijgt zijn eigen knopen te tellen en te komen tot een eigen oordeel. Op grond daarvan kan men zich bestuurlijk een oordeel vormen over het geheel van de maatschappelijke kosten en de baten van een fusie.

Het resultaat van de interactie met de belanghouders in de vroege fusiefasen moet een verzameling van meningen en adviezen zijn op grond waarvan bestuurders kunnen besluiten het fusieproces al dan niet door te zetten.

Pas na de fusie is de overall weging van de opvattingen aan de orde, als het gaat om feitelijke realisatie van de meerwaarde. Dat is niet zozeer een theoretische, intellectuele oefening, maar een praktische activiteit die onvermijdelijk het karakter zal krijgen van een op consensus gericht onderhandelingsproces en die zal resulteren in een praktische werkagenda.

Onze ambitie om bewoners en belanghebbers deelgenoot te maken in het creëren van de

meerwaarde van de fusie leidt dus als het ware tot een tweetrapsraket. Eerst moeten verschillende waarderingskaders onderling worden herkend en erkend.

Dat vergt communicatie van het type 'deconstruerende dialoog' – een gesprek waarbij ideeën en standpunten worden uitgewisseld en uiteengerafeld, niet om die te beïnvloeden, maar om wederzijds inzicht te verschaffen in elkaars gedachtewerelden.

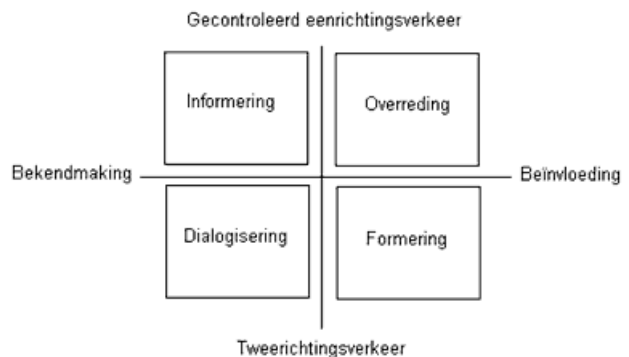
Vervolgens moeten de verschillende visies, ideeën, opvattingen over de meerwaarde van de fusie worden gewaardeerd. Dat kan eigenlijk uitsluitend door te zien op de praktische mogelijkheden. Welke maatschappelijke opgaven kunnen dankzij de fusie worden gerealiseerd? En wat betekent die realisatie in het denkraam van de verschillende belanghebbers? In de tweede trap regeert de praktijk. Het vooruitzicht naar de vertaling naar de praktijk is een effectief tegengif tegen de storende werking van de principeridders.

De dialoog

Om de meerwaarde van de fusie in een vroeg stadium te testen is een gesprek nodig van het soort dat in het postmoderne tijdperk 'deconstruerende dialoog' wordt genoemd.

Het gesprek waarbij opvattingen worden geanalyseerd, uiteengerafeld en verhelderd – ontdaan van illusies en ideologieën – en waarbij wordt erkend dat verschillende partijen verschillende, veranderende waarderingskaders hanteren.

Betteke van Ruler karakteriseert het dialogiseren aan de hand van het communicatiekruis:



De kern van het dialogiseren is het opschorten van de wil om elkaars meningen te beïnvloeden. Nieuwsgierigheid, belangstelling voor de meningen van de ander, is in dit proces belangrijker dan doelgerichtheid. Een diepgravende dialoog levert meer op dan een kale inventarisatie van lijstjes van winst en verlies, want de verschillende waarderingskaders van de belanghebbers beïnvloeden elkaar. 'Gemeenten en corporaties kijken nu eenmaal verschillend aan tegen huurders – en de huurders zelf denken daar het hunne van'.

In de context van 'wijkbeleid' bijvoorbeeld is de opvatting van een overheid medebepalend voor de manier waarop de burger en de corporatie met elkaar omgaan. Het vertrouwen van wijkbewoners in corporatie en gemeente beïnvloedt, andersom, de afweging van de bewoners over de schaalvergroting bij de corporatie.

Meningen, relaties en posities beïnvloeden elkaar. Dat gegeven stelt eisen aan de dialoog met de belanghouders.

Eenzijds moet er een breed overzicht worden gemaakt over de veelheid van afwegingen, anderzijds moet ook de onderlinge samenhang tussen allerlei afwegingen in beeld worden gebracht. Dat laatste lijkt gevaarlijk op een streven naar consensus, op 'onderhandelen'. Als voorbeeld van dat gevaar rond wijkbeleid drie afwegingslijstjes: vanuit de overheid wordt een zwaar accent gelegd op de regiefunctie door de gemeente, de corporatie waardeert vooral de nieuwe mogelijkheden voor investeren in wijkvoorzieningen en de bewoner droomt van een rijkere corporatie die meer keuzemogelijkheden kan bieden bij de vernieuwing van de keuken...

Opschorten van de onderhandelingen

Men zou nu in de verleiding kunnen komen de waarde van de verschillende lijstjes te wegen: is die keuken wel zo belangrijk in het licht van het overheidsbeleid? En past hij in de doelen van de corporatie? En dan: is die bewoner die zo over die keuken inziet wel een echte partner bij de ontwikkeling van het wijkbeleid? En zo voort – hier ontstaat een weging en onderhandelingsproces waarbij voortijdig de verschillen op één noemer worden gebracht en waarbij in dit voorbeeld de belangrijkste partner (de bewoner) omwille van zijn verlangen naar een mooiere keuken buiten spel wordt gezet.

Vooroordelen over het eigenbelang, een voortijdig labelen van de belangen, een voortijdig streven naar consensus, dat alles vertroebelt het beeld, kan zelfs leiden tot uitsluiting van partners en rollen en tast uiteindelijk de legitimiteit van de waardering aan – ook als dat vanuit een beperkt perspectief praktisch lijkt.

Het is wijzer het om dit streven naar consensus op te schorten en de verschillende belanghouders uit te dagen om hun lijstjes in verschillende contexten, verhoudingen tot de

fusiepartner te definiëren. Om het voorbeeld wat verder te voeren:

In de rol van klant van een corporatie kan die bewoner dan wel hopen op een mooiere keuken, maar een bewoner is meer dan een klant. Hij is bijvoorbeeld ook partner van de corporatie bij de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu. Hoe ziet in die context de winst- en verliesrekening van de bewoner bij fusie er uit? En is dat partnerschap ook niet een veel bruikbaarere context om het lijstje van de bewoner te relateren met het lijstje van de gemeente?

Verdere differentiatie van de evaluatie van de waarde, op basis van een differentiatie van relaties, brengt de constructieve mogelijkheden van de belanghebbers beter in beeld.

Hier ligt vervolgens weer een ander risico op de loer, namelijk dat je toch met je belanghouders zou gaan bouwen aan een alles overkoepelende consensus; een implementeerbare visie op de wereld van wonen, zorg en welzijn. Breng alle lijstjes in alle relaties in beeld... Een visie met 'maakbaarheid' als onderliggende gedachte...

Maar constructief maken bedoelen we anders: we bedoelen het vermogen en vertrouwen om elkaar te vinden rond gezamenlijk erkende problemen, kansrijke oplossingen; het gedeelde vermogen om verrassende initiatieven te waarderen. In dat pragmatische perspectief op de samenleving moet de visie op de meerwaarde van een fusie zichtbaar worden voor elk van de partijen.

De structuur van de agenda

Hoe voer je de dialoog zo, dat uiteindelijk elk van de gesprekspartners, elk vanuit het eigen perspectief toch de constructieve mogelijkheden van de fusie kan waarderen met erkenning van de waardering van anderen?

Hoe zorg je ervoor dat enerzijds de valkuil wordt vermeden om toch (stiekem) de onderhandelingen te openen en de overwegingen rond de meerwaarde van de fusie 'tactisch' te formuleren? En hoe vermijd je de andere valkuil, namelijk die van het wensdenken, het oeverloze gefilosofeer, de Prinziptenreiterij?

En als je dan – met vermindering van de valkuilen – de verschillende winst- en verliesrekeningen in kaart hebt gebracht, hoe kom je dan vervolgens tot de goede bestuurlijke afwegingen rond de fusie? Wat is de rode draad van het overleg met de belanghebbers? Wat zegt dat voor het fusieproces?

De dialoog met de belanghouders vraagt om bijzondere condities: de agenda is breed en ingewikkeld. Zonder bijzondere aandacht voor die agenda komen de posities, ideeën en opvattingen onvoldoende in beeld.

Om te beginnen is het verstandig om vooraf helderheid te scheppen over de werkgebieden waar de partijen voor staan. 'Over welk spul hebben we het'. Dat is geen eenvoudige kwestie als het om wonen gaat. Voor een bewoner is 'wonen' een levensfunctie die organisch in z'n leven is verweven. De aanpalende beleidsgebieden van welzijn, zorg, economische ontwikkeling worden door beleidsmakers in één adem genoemd.

Wonen is zowel een fysieke activiteit als een sociale, het is ook een basisconditie voor persoonlijke ontwikkeling – en wonen kan daarmee ook een beleidsinstrument worden voor organisaties die het beste voorhebben met bewoners.

Vervolgens is de verhouding tussen belanghebbende en fusiepartijen een punt van aandacht. Is bijvoorbeeld een bewoner voor de corporatie vooral een klant? Of iemand die moet worden voortgeholpen in de samenleving? En hoe ziet die bewoner dat zelf? Heeft die wellicht het gevoel vetorecht te hebben over de toekomst van 'mijn corporatie'? De opvattingen over de onderlinge verhoudingen werken door in de waardering van de fusie en moeten in de dialoog bijzondere aandacht krijgen.



De agenda moet de gelegenheid geven om de verschillende waarderingskaders (met opschorting van de consensus) in kaart te brengen binnen de verschillende relaties die er tussen belanghebbers kunnen bestaan. En die het makkelijker maakt om (de tweede trap) praktische beelden te ontwikkelen over de meerwaarde van de fusie.

De agenda heeft als het ware een matrix-karakter: "als klant ben ik vooral geïnteresseerd in het leveringspakket van de fusiecorporatie, als wijkbewoner ben ik vooral benieuwd naar de manier waarop de lokale verankering wordt geregeld" – verhoudingen/relaties versus inhoudelijke waardering.

Een matrix-agenda

Wij hanteren in de interactie met de belanghebbers een agenda die (1) aansluit bij de gangbare manier van kijken naar de maatschappelijke functies van maatschappelijke ondernemingen (en daarmee dient als referentiekader voor het 'wat') en die (2) de onderlinge verhoudingen tussen belanghouders bespreekbaar maakt in termen van macht (en daarmee de angel haalt uit de discussies over het 'hoe'). We maken daarbij onderscheid tussen de meer zakelijke (transactionele) en de meer ontwikkelende (transformationele) doelen van de fusiepartners en de belanghebbers. Dat onderscheid 'ontrafelt' de lastige discussies over doelen en middelen rond wonen, welzijn en zorg.

Verder is de omgang met de macht een belangrijke angel in het gesprek: 'wie heeft het hierover voor het zeggen'. Die vraag moet aan de orde komen in de dialoog. Over sommige kwesties is het verstandig om uit te gaan van een 'horizontale relatie' ('we moeten hier samen uitkomen').

Bij andere kwesties is de beslismacht duidelijk verticaal ('wij bepalen dat, maar willen wel naar u luisteren').

Door verheldering langs de lijnen van deze matrix-agenda wordt eerst de deconstruerende dialoog een stuk eenvoudiger. Het wat en het hoe worden ontrafeld. Posities kunnen op verschillende manieren worden ingeschat.

Vervolgens zal het makkelijker zijn om de meerwaarde (in termen van praktische mogelijkheden) na de fusie in beeld te brengen, wanneer duidelijk is of die waarde is gelegen in puur zakelijke kwesties (het transactionele) of in meer ontwikkelingsgerichte zaken (het transformationele) en wanneer duidelijk is wie het waarover te zeggen heeft (de kwestie van de machtsverhoudingen). In ieder geval zal discussie over de machtsverhoudingen de waardering van de meerwaarde niet langer behoeven te vertroebelen.

Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) heeft in de studie 'bewijs van goede dienstverlening' de beschrijving van basisfuncties van de maatschappelijke onderneming geactualiseerd: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Aan deze begrippen kleeft nog de paternalistische toon van voorbije decennia. Want: 'wie mij komt verheffen wijs ik subiet de deur'. Men kan bijna niet over 'verheffen' spreken zonder daarbij het beeld te krijgen van grote massa's verworpenen der aarde, die door een zorgzame elite op een hoger plan worden gebracht. Voor een goede dialoog is het verstandig om die begrippen te ontdoen van hun paternalistische, hun 'verticale' karakter.

Ontdaan van de ideologische lading van dat 'verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden' en vertaald naar de moderne bedrijfskundige inzichten vallen die vier functies uiteen in twee soorten organisatieprestaties: transactionele prestaties (zakelijk, materieel georiënteerd: 'verzorgen en verzekeren') en transformationele prestaties (op de mens gericht, ontwikkelingsgericht: 'verheffen en verbinden').

De beide soorten prestaties hangen samen: 'Een goede en betaalbare woning biedt mensen de mogelijkheid om zich maatschappelijk te ontplooiën' lezen we op de website van VROM: de transactionele prestaties (betaalbare woning) dienen in het perspectief van de rijksoverheid een transformationeel doel (maatschappelijke ontwikkeling). De redenering loopt soms ook andersom. Corporaties weten dat de betrokkenheid van de bewoners bij de wijk, kan leiden tot een beter leefklimaat en daarmee de waardeontwikkeling van het vastgoed kan bevorderen – die in een maatschappelijke onderneming weer ten goede zal komen aan de kwaliteit van het wonen. Doel en middel wisselen stuivertje.

Unieke kenmerken van overheden, markt-organisaties en maatschappelijke ondernemingen

Transacties en transformaties zijn dimensies in het communicatieproces. 'Transacties' gaan over afspraken tussen de corporatie en de huurders. 'Transformaties' gaan over de veranderingen van/met de huurders. De dynamiek tussen transactionele en transformationele interventies en doelen is een van de wezenskenmerken van een maatschappelijke onderneming. In dat kenmerk onderscheidt zich de maatschappelijke onderneming van overheden en commerciële organisaties.

Bij overheden is de doeloriëntatie dominant transformationeel: het gaat de overheid om een ordelijke, constructieve ontwikkeling van mens en samenleving. Infrastructuur wordt aangelegd ter wille van economische ontwikkeling, volkshuisvesting is er ter wille van de ontplooiingskansen van mensen, justitie is er voor de openbare orde – zonder welke een samenleving desintegreert, en zo voort.

Waar bij een maatschappelijke onderneming het ontwikkelen van financieel economische waarde binnen de organisatie gewoon is, een normaal aspect van het ondernemerschap, is die bij de overheid eigenlijk wezensvreemd. Getuige bijvoorbeeld de ongemakkelijke omgang met het eigen kapitaal van bijvoorbeeld provinciale overheden. Waar de overheid gaat ondernemen ontstaat een spanning tussen de democratisch gedelegeerde legitimiteit (met als operationele kern het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging) en de vrijheid van ondernemen (die het budgetrecht van nature doorbreekt).

In commerciële organisaties is de transactie dominant: de overdracht van waarde met als resultaat het ontstaan van met name financiële meerwaarde. De transformationele aspecten zijn daaraan dienstbaar. Ook een commerciële verhuurder bijvoorbeeld, is gebaat bij economische zelfstandigheid van de huurders en een nette omgang met de leefomgeving. Maar de eindtoets van deze meerwaardigheid is de economische meerwaarde. Doel en middelen wisselen stuivertje – ook bij de commerciële onderneming – maar uiteindelijk telt het stuivertje, de financieel gemaakte meerwaarde van de transactie.

R

espect voor de eigenheid van organisaties

In de verhouding tussen overheden, marktorganisaties en maatschappelijke ondernemingen werken de waarderingsaccenten bij de drie organisatiesoorten door. Sprekend over de omgang met belanghouders zal het met name gaan om de verhouding tussen overheden, maatschappelijke ondernemingen en fusiepartners. Daarbij is erkenning van de accentverschillen in de doelbepaling van groot belang. De gemeente bijvoorbeeld, moet gaan begrijpen dat de (transactionele) bezitsvorming van de corporatie en de speelruimte die daarvoor nodig is, een wezenskenmerk is van de maatschappelijke onderneming. En dat door waardering van dat transactionele element de corporatie niet automatisch het transformationele doel uit het oog verliest. Als dat uit het oog wordt verloren zie je opmerkingen verschijnen als 'die namaakondernemers die zich verrijken met publiek geld'.

De corporatie moet gaan begrijpen dat de omgang met het transactionele aspect voor de overheid verweven is met de democratische uitoefening van macht. En dat organisaties van welzijn en zorg op het punt van de zakelijke transacties een veel kleinere speelruimte hebben dan corporaties. Waar corporaties dat niet snappen ontstaat er een misprijzen over de democratische besluitvorming ('bureaucratisch geneuzel') en de klem van de bekostigingsstructuur in zorg en welzijn ('het zijn geen echte maatschappelijke ondernemers' is een uitspraak die we wel eens horen van corporatiebestuurders – eentje die getuigt van weinig inzicht in het bijzondere karakter van het veld van zorg en welzijn).

Horizontaal en verticaal

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in een belangrijk rapport met de intrigerende titel *Bevrijdende Kaders* antwoord gegeven op de paradox rond het overheidsoptreden van de eerste jaren van het nieuwe millennium: de overheid moet enerzijds krachtig optreden, anderzijds terugtreden om het initiatief van burgers en organisaties meer ruimte te geven. De oplossing voor die paradox werd aanvankelijk gezocht in het 'terugtrekken van de overheid op de kerntaken'. De RMO zocht en vond de oplossing op een andere manier: kaderstelling en horizontalisering. De overheid moet scherp de kaders stellen (geen geschipper daar!) maar daagt de samenleving – burgers, organisaties van markt en middenveld – uit om te komen tot horizontale samenwerking. De lokale overheid heeft daarin een bepalende rol: die voert de regie over de horizontale speelvelden.

Deze ompoling van het lokale bestuurlijke krachtenveld verloopt niet zonder horten of stoten. Zowel de Wmo als de nieuwe kaderwet voor de RO hanteren deze besturingsfilosofie, maar in de praktijk van het gemeentelijke bestuur zien we nog vaak een gedrag dat hoort bij de vorige periode, ruwweg de periode van de paarse regeringen, die werd gekenmerkt door probleemgerichtheid, en 'planning en control'. De oude spelregels worden toegepast op een nieuw speelveld – waar de maatschappelijke ontwikkeling een zwaarder accent krijgt. Er is in deze tijd sprake van een grote mate van ongewisheid over de rol van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Dat maakt het des te relevanter om de bestuurlijke verhoudingen, de machtsverhoudingen in beeld te brengen als onderdeel van de dialoog met de belanghouders. Want de ene vertegenwoordiger van de lokale overheid kan de fuserende corporatie zien als een eenvoudige uitvoeringsorganisatie.

De aard van de verhoudingen wordt daarmee tot een van de twee bepalende 'assen' in de matrix die we voorstellen. Daarbij lichten we het aspect van de macht er uit: wie bepaalt dit onderdeel van het speelveld? Is dat een gezamenlijke onderneming (horizontale verhoudingen) of is één van de betrokken partijen bij uitstek degene die de spelregels, de kaders bepaalt (verticale verhoudingen). De intensiteit van de relatie, of de breedte van het speelveld binnen de kaders zijn vervolgens variabelen waarmee je de verhoudingen verder kan karakteriseren.

Het is gevaarlijk om nu de assen tegen elkaar uit te tekenen. Daar gaat de suggestie van uit dat er elkaar uitsluitende communicatiestijlen bestaan. In de werkelijkheid van menselijke communicatie is een relatie zelden 'puur zakelijk' – zelfs in zo'n relatie speelt vertrouwen een belangrijke rol op de achtergrond. 'Volledig gelijkwaardig', 'puur horizontaal' is al net zo'n illusie. Een zekere mate van machtsverschil is vrijwel altijd onvermijdelijk – is het niet door de formele rollen, dan wel door de verschillen in competenties die tussen mensen altijd bestaan. Met die relativering vooraf tekenen we toch de matrix uit, waarbij de verschillende hokjes niet de exclusieve, maar de dominante stijl karakteriseren.



Er ontstaat dan een plaatje met vier stijlen van communiceren:

Quintis Participatiepalet



Verticaal/transactioneel

Het gaat hier om een zakelijke verhouding waarbij één van de partijen duidelijk 'het spel bepaalt'. Kwesties waarvoor dat geldt kennen een 'puur zakelijke' stijl, met een verhouding die vaak het karakter heeft van opdrachtgever-opdrachtnemer.

Verticaal/transformationeel

Hier is de verhouding gericht op onderlinge beïnvloeding, waarbij er één partij is die de zaak bepaalt en een ander die zich daarin voegt – bestuurlijk enerzijds, betrokken anderzijds. In zekere zin is dat de verhouding tussen een groter organisatorisch verband en zijn deelnemers/leden.

Horizontaal/transactioneel

Hier is de dominante verhouding die van de 'onderlinge belangen'. Gelijkwaardig en zakelijk. Vragers en aanbieders, partners in zaken.

Horizontaal/transformationeel

In deze relatie is sprake van een sterke nadruk op het samen optrekken, het samen ontwikkelen: 'enthousiaste samenwerking'. Partnerschap waarbij de ontwikkeling voorop staat.

Dit schema kan dienen om de agenda voor het gesprek over de meerwaarde van de fusie te structureren, toe te lichten en vooral: om de andere partij uit te dagen hoe die de meerwaarde definieert. De heilzame werking van het schema voor de 'deconstruerende dialoog' zit 'm in het gegeven dat deze structuur het mogelijk maakt om verschillende meningen en posities naast elkaar te laten staan zonder dat het debat over wat en hoe moet worden afgemaakt – een debat dat mogelijk de visie op de meerwaarde verstoren zou.

Om een voorbeeld te geven: stel dat een fusie tussen een plattelandscorporatie en een grote stadscorporatie als meerwaarde oplevert dat er expertise beschikbaar komt voor de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed, voorzieningen in kleine kernen. De plattelandsgemeente ziet daarin eindelijk de kans om de doelstellingen van de visie op leefbaarheid handen en voeten te geven. Definieert zichzelf en de corporatie in de positie van 'opdrachtgever en opdrachtnemer' (het groene veld in het participatiepallet).

De corporatie ziet die ontwikkeling van faciliteiten wel zitten, maar geeft de voorkeur aan een proces waarbij de ('horizontale') samenwerking met huisartsen, welzijnspartijen en dergelijke wordt gezocht en de gemeente zich bezig houdt met de condities (regelgeving; grondprijzen) voor de ontwikkeling van dergelijk vastgoed (het rode veld in het participatiepallet).

Voor de vaststelling van de mogelijke meerwaarde van de fusie is het voldoende om te constateren dát er mogelijkheden zijn voor dergelijke ontwikkelingen (het wat). Maar tegelijkertijd moet ook worden geconstateerd dat er voor de realisatie over verhoudingen, aanpak en werkwijze (het hoe) nog een traject te gaan is.

Een traject dat in de praktijkfase wordt gekanaliseerd door een inspirerende stip op de horizon: een concrete voorziening in de dorpskern.





Zuiver spel in de praktijk

Het is niet makkelijk om het fusiespel zuiver te spelen: belangen zijn verweven en

veelvormig, de maatschappelijke waarde van het wonen is lastig te definiëren. Hoe kun je eerlijk zijn over je bedoelingen als de maatschappelijke rol van corporaties zo ingewikkeld is? Goede wil is een voorwaarde vooraf.

Met aan de basis van die goede wil, zitten wel twee diepe intenties: eerlijk willen en kunnen zijn over de macht/invloed van de verschillende belanghebbers en hanteren van het uitgangspunt van de wederkerigheid: wat jij niet wilt dat u geschiedt doet also ook den ander niet... Leef je in, gun de ander de ruimte die je zelf ook zou willen hebben. Met die intenties wordt het werken in een ingewikkelde matrix van verhoudingen, doelen en middelen een stuk eenvoudiger.

In katern 7 van dit fusieboek wordt een beschrijving gegeven van het proces van 'bruidselectie' bij EMM Zandvoort. De bestuurder van de corporatie heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de belanghouders deelgenoot te maken van de ontwikkeling van de meerwaarde van het fusieproces. Daarom werd ook het meest gevoelige onderdeel: het zoeken naar een goede partner, in samenspraak met de belanghouders uitgevoerd. Een keuze die tegelijkertijd moedig was en voor de hand liggend: het betrof een corporatie in financiële nood.

Men zou ervoor kunnen kiezen om een dergelijk proces in volledige beslotenheid in te gaan. Men koos daarentegen voor een stijl waarbij men investeerde in het ontwikkelen van partnerschap met bewoners, medewerkers, gemeente en andere belanghouders.

Deze kregen een rol in de 'bruidselectie'. Sommige van de bruiden voelden zich in een dergelijke open procedure niet zo thuis...

Laten we de casus eens bekijken vanuit het perspectief van dit hoofdstuk: de ambitie om belanghebbers deelgenoot te maken in het fusieproces door 'zuiver spel' te spelen:

Aanleiding

EMM zocht een fusiepartner omdat zij het zelfstandig niet voor elkaar kreeg de volkshuisvestelijke prestaties te leveren die de Zandvoortse samenleving van haar vroeg. De interim-bestuurder besloot een open en transparant zoekproces naar een fusiepartner in te zetten.

Inhoud voorop – relatie volgt...

Er werd een bidbook samengesteld en er werd breed binnen de corporatie en met belanghouders gesproken over de wenselijkheid van een fusie. Dit leidde tot een heldere formulering van het profiel waaraan de fusiepartner dient te voldoen. De longlist bestond uit twaalf corporaties in een straal van dertig kilometer rond Zandvoort die op het eerste gezicht leken te voldoen aan de criteria.

De bestuurder en de manager wonen voerden met alle partijen gesprekken. Vijf gaven aan belangstelling te hebben voor nader onderzoek naar een fusie. Een aantal haakte af omdat zij zelf geen toegevoegde waarde zagen in de fusie. Anderen voelden zich niet prettig in het proces.

Nadat informatie was uitgewisseld gaf nog één partij te kennen niet verder te willen gaan. De uiteindelijke keuze moest dus gemaakt worden uit vier partijen die op papier alle vier geschikt leken.

Omgeving voor een dialoog

De bestuurder besloot zich voor het maken van een keuze te laten adviseren door een beoordelingscommissie en door zijn managementteam.

De beoordelingscommissie werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de ledenraad, de huurdersvereniging ZVH, de OR en het MT.

Uiteenrafelen van de agenda – ruimte scheppen voor verschillende posities

Onder begeleiding van Quintis werd de groep van twaalf mensen voorbereid op het beoordelen van de kandidaten. In een aantal sessies werd besproken welke inhoud men precies gaf aan de criteria en waar men vooral op wilde letten. Daarbij kon ieder vanuit zijn eigen rol accenten leggen. Belangrijk was dat de overwegingen die men wilde maken gedeeld werden en vastgelegd werden in een scoreformulier.

Criteria als oogst van de dialoog

Vervolgens vond de beoordeling plaats in drie rondes. In de eerste ronde werd de toegestuurde informatie beoordeeld. Dit leidde tot het benoemen van punten waarop de commissie graag een nadere toelichting zou willen hebben. Deze vragen werden aan de kandidaten toegestuurd.

Elk zijn eigen winst- en verliesrekening

De tweede ronde was een bedrijfspresentatie van de kandidaten. Oneerbiedig de 'beauty contest' genoemd. Per kandidaat werd een uur uitgetrokken voor een presentatie aan de beoordelingscommissie en het stellen van vragen. Het scoreformulier werd tijdens de bijeenkomst zorgvuldig ingevuld en na vier presentaties was een eerste beeld ontstaan.

Een advies is geen besluit

Na een aantal dagen volgde de derde ronde. Alle commissieleden hadden afzonderlijk hun conclusies getrokken en een gemotiveerde keuze gemaakt. In een gezamenlijke bijeenkomst werden de conclusies en argumenten uitgewisseld en werd een advies geformuleerd aan de bestuurder. In Zandvoort was de keuze van de commissie unaniem. Dat was prettig maar niet noodzakelijk. De argumenten waren het belangrijkste. En door de zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van het proces waren die van hoge kwaliteit!

De bestuurder is aan zet

De bestuurder heeft kennis genomen van de adviezen van de commissie en van het managementteam en heeft vervolgens eigenstandig een keuze gemaakt. In het Zandvoortse voorbeeld was iedereen het eens: EMM was het beste af als het zou fuseren met De Key uit Amsterdam.

En zo is het ook gebeurd.....

Een intentie om de belanghebbers als partners te beschouwen in het fusietraject – en niet als houders van hindermacht, een grondige analyse van de structuur van de gespreksagenda en een open dialoog, rolvast opereren van de bestuurder: de ingrediënten voor een succesvolle omgang met de belanghouders.

L iteratuurlijst en links

Links

- www.quintis.nl
- www.RMOadvies.nl voor rapport 'Bevrijdende kaders'
- www.wrr.nl rapport 'Bewijs van goede ondersteuning'
- www.2.fmg.uva.nl medewerkers over het communicatie kruispunt van Professor Betteke van Ruler