

# Schaal op maat

*Een analyse van de vigerende theorieën  
en concepten van schaal*



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

*Working paper van de NSOB Denktank*

**Martijn van der Steen**

**Jorren Scherpenisse**

**Mark van Twist**

**Nancy Chin-A-Fat**

30 mei 2014

# Inhoudsopgave

1. Inleiding: wat is schaal?	3
2. Literatuur over schaal: van bereik tot overhead	5
2.1 Bestuurlijke schaal	5
2.2 Fysieke schaal	8
2.3 Organisatorische schaal	9
2.4 Schaal in netwerken	10
2.5 Flexibele en schuivende schaal	10
3. Woningcorporaties	11
3.1 Schaaldissonantie	11
3.2 Verschillende aspecten van schaal van de woningcorporaties	12
3.3 Schaal van woningcorporaties vergeleken	16
4. Conclusie: dé ideale schaal van woningcorporaties bestaat niet	17
5. Literatuurlijst	18

## I. Inleiding: wat is schaal?

“Klein is het nieuwe groot”, zo luidt de reclameleuze van de Triodos Bank. Geen grote onpersoonlijke bank die op alle continenten actief is, maar een bank die in de regio investeert in kleinschalige projecten. Lokale aanwezigheid, in plaats van globale activiteit. Waar enkele jaren geleden de overtuiging nog was dat alleen de allergrootste banken konden overleven wordt nu soms juist het tegenovergestelde beweerd. De toekomst is aan de kleine, lokale en op maat gesneden instellingen. Klein is het nieuwe groot. Of, zoals een ander bedrijf het noemt, “groot geworden door klein te blijven”.

Dit essay gaat niet over de kracht van reclame of de positieve beelden die marketingmensen proberen op te wekken bij het publiek. Dit essay gaat over schaal, over de vraag hoe groot of klein een organisatie, een dienst of voorziening moet worden georganiseerd om het daarvoor optimale effect te bereiken. Groot of klein? Lokaal of juist wijd verspreid? Dichtbij of op enige afstand? Groeien of consolideren?

De ideale schaal bestaat niet. Het is deels een kwestie van smaak, maar ook relatief en afhankelijk waarvan de schaal wordt gezien. En schaal is geen eenduidige categorie, het kan meer dingen betekenen: het kan gaan om omvang (*scale*), maar ook om reikwijdte (*scope*). Schaal is iets relatiefs, het is moeilijk een ideale schaal te berekenen of vast te stellen. Daarom mislukken pogingen om “de ideale schaal” vast te stellen meestal, zoals lang geleden bijvoorbeeld door Wagener (1969) voor overheidsdiensten of recent nog rond city scaling door Bettencourt (2013). Omdat schaal verschillende dingen kan betekenen en omdat het verbonden is aan normatieve voorkeuren is het lastig om de ideale schaal te bepalen.

Schaal is tenslotte ook een relatief begrip omdat bij verschillende waarden en kwaliteiten een ander schaalbegrip past. Zo kan het zijn dat er binnen één organisatie verschillende schaalniveaus botsen, interfereren of naast elkaar lopen. Schaal is geen eenduidig begrip, het betekent verschillende dingen en is niet goed af te bakenen, maar het is bovenal niet geen losstaand concept. Het is geen absoluut begrip, maar verandert mee met verschillende waarden die wij eraan koppelen, het kan verschillen per organisatieonderdeel en varieert afhankelijk van de gestelde ambities. Het hangt af van waar je het schaalbegrip op betreft en van de norm die je hanteert hoe je de schaal van een bepaalde organisatie, publieke dienst of maatschappelijke taak beoordeelt.

### Probleemstelling: schaal van woningcorporaties

In de wereld van de woningcorporaties bestaan zorgen over de schaal. In het Regeerakkoord staat dat de “schaal van een woningbouwcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en maatschappelijke kerntaak”. Woningcorporaties zijn er in verschillende maten, maar vooral de grote corporaties hebben de afgelopen jaren veel kritiek gekregen over hun schaalgrootte. Ze zijn te groot om lokale belangen tegemoet te komen, er is te weinig aansturing mogelijk vanuit gemeenten en de grote corporaties nemen te veel risico's die van invloed zijn op de gehele sector. Het negatieve eigen vermogen (€ 690 miljoen euro) van het saneringsfonds van de sector, een gevolg van de steuntoekenningen aan Vestia en wsg, onderschrijft deze stelling. Schaalgrootte is een belangrijk thema, helemaal in relatie met de discussies over gemeentelijke aansturing, kerntaken, de mogelijkheid van faillissement van corporaties en de juridische scheiding van commerciële en sociale taken. De schaalgrootte van de corporaties, lijkt de crux te zijn die veel van deze problemen recht kan trekken. Zo heeft de Commissie Dekker geadviseerd om aan de gemeentelijke aansturing invulling te geven door het sluiten van prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties. Hierbij kan schaal van grote invloed zijn in hoeverre dit lukt.

De problemen die er nu zijn met de schaalgrootte van woningcorporaties kunnen vaak teruggeleid worden tot *schaaldissonantie*. Er wordt gesteld dat de schaal van de woningcorporatie niet past bij de regionale woningmarkt en de gemeente. Dit kan doelen op de grote woningcorporaties die veelal bekritiseerd worden vanwege hun verminderde lokale inbedding en alle gevolgen van dien. Er zijn echter ook veel kleine woningcorporaties in Nederland te vinden die in hun kleinschaligheid ook niet passen bij het gebied dat zij dienen. Een van de oplossingen hiervoor zou *schaalsynchronisatie* zijn, waar ook in het Regeerakkoord naar gestreefd wordt. Schaalsynchronisatie brengt echter weer nieuwe vragen op tafel: welke schaal is optimaal voor de taken van woningcorporaties? Hoe kunnen schalen gesynchroniseerd worden? En hoe staan schaal en publieke belangen met elkaar in verhouding? Nieuwe kwesties zullen een discussiepunt worden, zoals aansturing en toezicht, prestatieafspraken en organisatorische competenties.

Deze notitie biedt een overzicht van het schaalbegrip; om beter te begrijpen hoe het begrip is opgebouwd, welke varianten in het denken over schaal er zijn, en om van daaruit te reflecteren op de vraag wat de ideale schaal voor een voorziening is. In dit geval passen we die redenering toe op de woningcorporaties; niet om aan te tonen *wat de juiste schaal is*, maar om te laten zien dat verschillende definities en (vooral!) perspectieven op schaal tot andere invullingen van “de juiste schaal” leiden. Aan de hand van een literatuurstudie zal eerst het begrip schaal verder ontrafeld worden. We vatten samen wat er vanuit de wetenschap bekend is over schaal; hoe het begrip gebruikt wordt, welke bekende maten en normen van schaal bestaan en welke bekende variaties er zijn in het omgaan met schaal. Vervolgens passen we deze variëteit toe op de woningcorporaties. Wat zijn de bekende en veel gehoorde klachten over schaal? Hoe wordt er over schaal gesproken in en rond deze sector? Hiervoor worden documenten gebruikt om zo een goed beeld te krijgen van het lopende debat. Hieruit volgt uiteindelijk een analyse waarin verschillende waarden en schalen gekoppeld worden om zo tot een rijke afweging van ideale schalen te komen.

## 2. Literatuur over schaal: van bereik tot overhead

Schaal is een breed begrip waarmee meerdere dingen bedoeld kunnen worden. Het gaat over cijfers, bereik, personen, gebouwen, financiën, en over horizontale schaal en verticale schaal. Schaal is geen eenduidig begrip en het zoeken naar een optimale schaal voor een bepaald product of proces is dan vaak ook niet slechts een kwestie van een rekensom erop loslaten. Rondom schaal spelen verschillende kwesties, en de keuze voor een bepaalde schaal is vaak niet afhankelijk van een ultiem objectief oordeel, maar een afweging van (politieke) voor- en nadelen. Schaal is een multidimensionaal begrip en het schaaldebat wordt vooral bepaald door voorkeuren en assumpties met betrekking tot schaal. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar schaal, van onderzoek naar de optimale schaal van publieke taken, tot en met de interne schaaloverwegingen van bedrijven. We zullen hier een kort overzicht geven van aspecten rondom schaal die interessant zijn voor de kwestie van woningcorporaties. Hoewel de literatuur vaak uit andere sectoren komt, is het goed om kennis te nemen van een kwestie die eigenlijk in elk domein van het openbaar bestuur speelt.

### 2.1 Bestuurlijke schaal

Schaal is een belangrijk onderwerp als het gaat om het organiseren van een bepaalde publieke taak. Dit kan op verschillende manieren gebeuren en de schaal waarop de taak wordt uitgevoerd is een belangrijke keuze. Wagener (1969) beschreef in zijn boek *Neubau der Verwaltung* hoe elke publieke taak georganiseerd zou moeten worden. Hij berekende voor iedere taak, van publieke zwembaden tot gerechtshoven tot en met dijkgraven, op hoeveel inwoners een dergelijke instantie zou moeten bestaan om het meest effectief en efficiënt te zijn. Wat vooral opvallend is aan Wageners uitgebreide studie, is het feit dat hij betoogt dat er een bepaalde grootte en schaal het meest effectief is voor een publieke dienst. Zijn betoging duidt op het bestaan van een optimale schaal. Dit terwijl het meeste latere onderzoek naar schaal, in de bestuurskunde of op het gebied van publieke taken, hier vaak niet op uit komt (Waterreus 2009; Allers 2010; Herod & Wright 2002). In het theoretische debat over bijvoorbeeld de beste schaal op bestuurlijk niveau (nationaal, regionaal, lokaal) is geen eenduidig antwoord te vinden en worden er altijd meerdere argumenten voor en tegen een bepaald niveau aangedragen.

Het debat over schaal in Nederland gaat vooral over de kwestie door welk overheidsniveau een taak het beste uitgevoerd kan worden. Het gaat niet over de schaal op zichzelf, maar om het vinden van de schaal die het beste op de maat van de voorziening en de doelstellingen is gesneden; het gaat om **schaal op maat**. Waar in Nederland veel taken centraal werden uitgevoerd door de nationale overheid, is er al een aantal jaren een tendens om meer verantwoordelijkheden aan de lokale overheid te geven en meer taken te decentraliseren. In andere landen, zoals Duitsland of Groot-Brittannië, zijn van oudsher de meeste publieke taken al decentraal georganiseerd (Denters & Rose 2002; 2003). De discussie over schaal betreft dan vooral de vraag of lokaal beleid effectiever en efficiënter is dan nationaal beleid. De assumptie is dat door te decentraliseren er meer ruimte is voor maatwerk en dus beter (passend) beleid; de schaal past dan beter bij de maat van de taak, zo luidt de redenering. Ook wordt er vaak een bezuiniging beoogd met decentraliseren, omdat er vanuit gegaan wordt dat lokale overheden beter in staat zijn om met minder middelen een goed resultaat te leveren (Allers & De Kam 2011). Hoewel er vaak veel wordt verwacht van de mogelijkheden van de lokale schaal, wordt er echter ook vaak gedoeld op opschaling, oftewel het vergroten van de mogelijkheden van de lokale overheden door bijvoorbeeld te fuseren of samen te werken. De herindelingen van de gemeenten die de afgelopen jaren veelvuldig zijn aangegaan zijn hier een voorbeeld van. Ook worden de decentralisaties van de AWBZ, participatiewet en

jeugdzorg expliciet gelinkt aan opschaling, omdat de gedachte vaak is dat kleine gemeenten niet genoeg bestuurlijke kracht bezitten om zulke grote taakgebieden op zich te nemen. Opschaling wordt ook vaak gezien als een middel om te bezuinigen. Het idee is dat er wordt bezuinigd, doordat er bijvoorbeeld minder burgemeesters, raadsleden en gemeentesecretarissen nodig zijn. Onderzoek laat echter zien dat opschaling niet per se voor minder uitgaven zorgt, maar soms zelfs voor meer uitgaven omdat het ambtenarenbestand meegroeit met de gemeentelijke schaal en er zodoende meer managementlagen moeten komen (Allers 2010). De praktijk van schaal en maat is weerbarstig, zo laat evaluatieonderzoek telkens zien. Schaal doet er toe, maar er is geen regelmatigheid te vinden in de manier waarop verschil in schaalgrootte tot effecten leidt. Het zou ook goed kunnen dat de uitkomsten meer uit andere factoren dan aan de schaal zelf voortkomen. Bijvoorbeeld uit de processen van verandering en reorganisatie die met schaalverandering gepaard gaan. Wij kennen geen onderzoek dat deze alternatieve verklaringen expliciet onderzoekt.

Decentralisatie en opschaling worden vaak als wonderolie gezien die ervoor kunnen zorgen dat er veranderingen plaatsvinden binnen een beleidsterrein; niet alleen binnen de overheid, want ook in het bedrijfsleven worden opschalen of juist “downscaling” vaak gepresenteerd als opties die tot verbetering van het resultaat zullen leiden. De voordelen die genoemd worden van decentraal beleid zijn de *goedkopere* uitvoering van het beleid; *beter* beleid als gevolg van lokaal maatwerk; meer *betrokkenheid* van de overheid bij de problematiek en van burgers bij de besluitvorming; innovatie van beleid; en meer *concurrentie* die leidt tot verbeteringen. “Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie maakt maatwerk mogelijk” (Allers & De Kam 2011: 191), zo is vaak de gedachte. Die schaalvoordelen zijn echter alleen mogelijk als er ook genoeg lokale autonomie is om écht lokaal aan het werk te gaan en niet een verkapt nationaal beleid uitvoert op een kleinere schaal. Het gaat niet alleen om het lokaal zijn, maar vooral om de mogelijkheid om ook echt lokaal te werken, lokale verschillen mogelijk te maken, en lokaal tot strategische besluiten te komen – bijvoorbeeld door te besluiten om van landelijke/centrale kaders af te wijken.

Aan de andere kant zijn er ook schaalvoordelen van een grotere, nationale schaal van beleid en/of uitvoering. Allereerst zijn er altijd taken die enkel een nationaal bereik hebben en daarom minder goed opgepakt kunnen worden op lokaal niveau. De effecten van beleid worden dan groter als het beleid landelijk wordt gemaakt, uitgevoerd en gehandhaafd: denk aan effecten van accijnzen die al snel weglekken als ze lokaal verschillen. Het geeft mensen dan een eenvoudige vluchtroute uit het bedoelde beleid. Interessant is overigens dat we precies dat effect nu zien bij een landelijk ingevoerde accijnsverhoging op brandstoffen – ook landen hebben grenzen en voor de grensgebieden zijn die dichtbij genoeg om uit het beleid te ontsnappen. Ook zorgen veel verschillende schaalniveaus met eigen taken in dezelfde sector voor bestuurlijke drukte waardoor het voor burgers en instanties onoverzichtelijk wordt. Decentraal beleid leidt tot een lappendeken van bevoegdheden en verantwoordelijkheden; dat wordt lastig zodra er overstijgend of geïntegreerd gewerkt moet worden, of zodra er alleen al gecoördineerd moet worden. Dan hebben al die partijen elkaar nodig, moeten ze met elkaar in overleg, en blijkt bovendien dat de hindermacht van de langzaamste vaak krachtiger is dan de mogelijkheden van de partijen die snel vooruit willen. Voor andere voorzieningen is weliswaar organisatorische het nodige te zeggen voor decentralisatie en maatwerk, maar willen we om politieke redenen juist gelijksoortigheid: overal hetzelfde wordt dan belangrijker gevonden dan een voorziening op lokale maat. Maatwerk is niet altijd een pre. Zo willen we dat het voor burgers niet uit moet maken waar ze geboren worden voor de kwaliteit van het onderwijs dat ze kunnen volgen, of de lengte van de reistijd tot een bepaalde basiszorg. Daarin wordt een nationaal en centraal kader gelegd, met beperkte ruimte voor lokale en decentrale afwijking. Daarnaast is een grote schaal vaak beter om een groot gelijkwaardig beleid uit te rollen waarvoor lokale verschillen niet van belang zijn. Maatwerk is eenvoudigweg niet altijd nodig. Schaalvoordeel, grootschaligheid en de “economies of scale” wegen dan zwaar.

De discussie over decentraal of centraal beleid en opschaling heeft niet geleid tot een ultieme oplossing. De uitkomst van de discussie hangt sterk af van de voorkeur van de politieke meerderheid, de voorgeschiedenis (op decentralisatie volgt vaak centralisatie, en vice versa), en de toon in het maatschappelijke debat: soms neigt dit laatste meer naar centralisatie, soms juist naar decentralisatie. Het is van belang om dat te markeren: de keuze voor schaal heeft te maken met politieke en maatschappelijke voorkeuren, met de institutionele geschiedenis, én met de eigenschappen van de taken die worden uitgevoerd. Voor sommige taken is een nationale schaal veel logischer, terwijl bij andere taken een lokale schaal meer voor de hand ligt - vooral als men belang hecht aan maatwerk. Daarbij komt dat publieke organisaties misschien de uitvoering van de taken op een lager niveau doen, maar de bestuurlijke organisatie vaak op een ander niveau ligt. Bestuurlijke schaal gaat vaak over de schaal van de overheid, over rijksoverheid, provincies en gemeenten. Bestuurlijke schaal bij publieke organisaties gaat echter vooral ook over op welke schaal de beslissingsbevoegdheden zijn georganiseerd en waar de randvoorwaarden voor de gehele organisatie worden gesteld.

Ook bij deze bestuurlijke schaal is er een tendens om aan te sturen op opschaling. Zo worden scholen vaak aangespoord om een overkoepelend bestuur in te stellen, dus bestuurlijke bevoegdheden op te schalen (Waterreus 2009). Het betekent dan niet altijd dat de individuele scholen groter worden, maar wel dat ze onder een overkoepelende organisatie verder gaan. De voordelen zijn vooral te vinden op het professionele vlak van bedrijfsvoering, maar vaak wordt aangedragen dat opschaling ten koste gaat van keuzevrijheid. De voor- en nadelen van bestuurlijke fusies in de onderwijssector kunnen voor een groot gedeelte ook toegepast worden op andere sectoren, al zijn er ook sectorspecifieke argumenten te bedenken.

Voordelen grote schaal	Nadelen grote schaal
- Verbreding aanbod, waardoor er meer mogelijkheden zijn voor maatwerk omdat er gedifferentieerd kan worden.	- Beperking van keuzemogelijkheden van klant en de bijbehorende prikkels tot innovatie voor organisatie.
- Professionalisering personeelsbeleid.	- Monopsonie: slecht functionerend personeel worden intern overgeplaatst.
- Groter beleidsvoerend vermogen: professionaliteit/expertisebundeling.	- Toenemende afstemmingskosten: risico van zelfverrijking en imperiumgedrag.
- Meer financiële armslag: risicospreiding en grotere investeringscapaciteit.	- Suboptimale verdeling van middelen bij gebrek aan externe prikkels door uit-schakeling concurrentie.

*(Gebaseerd op Waterreus 2009: 90)*

Een grotere bestuurlijke schaal heeft dus zo zijn voordelen, maar het zorgt ook voor een monotoon aanbod en daardoor wellicht voor een te zeer algemeen en te weinig op lokale omstandigheden afgestemd beleid. Of beleid dat steeds via algemeen geldende aanvullingen en/of uitzonderingen wordt afgestemd op lokale omstandigheden – en daardoor steeds verder uitdijt. Let wel, een centraal beleid betekent niet dat er geen enkele mogelijkheid voor lokaal maatwerk is. Er zijn altijd mogelijkheden binnen de organisatie voor verschil en interpretatie. Een grotere schaal betekent dus niet altijd “eenheidsworst”, ook niet als voor alle organisatie dezelfde regels gelden. Centrale schaal draait de bewijslast en de norm om: nationaal is de maat, lokaal verschil kan mits mogelijk binnen de gestelde voorwaarden en als hard te maken is waarom het nodig is.

## 2.2 Fysieke schaal

De bestuurlijke schaal is iets anders dan wat we hier de *fysieke schaal* noemen. De fysieke schaal kan op verschillende manieren worden opgevat: het kan gaan over de grootte van de organisatie, het personeelsbestand, het budget, of de gebouwen. Ook de schaal van verschillende divisies binnen een organisatie gaat over de fysieke schaal. Het gaat over nummers en aantallen, maar ook over hoe deze nummers ten opzichte staan van effectiviteit en efficiëntie. Fysieke schaal gaat daarnaast over de externe schaal, het bereik van de organisatie: bijvoorbeeld het aantal gebruikers die de organisatie moet bereiken of het oppervlakte waarvoor de organisatie is bedoeld. Dit zijn twee totaal verschillende vormen van fysieke schaal die ook andere consequenties hebben voor de schaal van een organisatie en maken dat dit afhankelijk is van verschillende factoren.

Onderzoek naar de schaal van de organisatie gaat vaak over hoe die het meest efficiënt en effectief kan worden gemaakt. Onderzoek naar overhead van organisaties gaat hier bijvoorbeeld op in. Overhead zijn de taken die ondersteunend zijn aan het primaire proces. Vaak wordt er vanuit gegaan dat als organisaties groter worden er schaalvoordelen gehaald kunnen worden uit overhead – dit is vaak het idee bij fusies; bijvoorbeeld door de ICT samen in te kopen en te beheren of de ondersteunende staf samen te brengen. Huijben (2011) betoogt echter dat in de publieke sector vaak géén schaalvoordelen te halen zijn in de overhead, tenzij het om heel hele kleine organisaties gaat. Ook is er geen verband tussen de grootte van de overhead en de productiviteit van het primaire proces; lage of hoge overhead heeft geen relatie tot grote productiviteit in de rest van de organisatie, het is een geïsoleerde post op de begroting van een organisatie. Enerzijds betekent dit dat het verkleinen van de overhead niet ten koste hoeft te gaan van het uitvoeren van de taken van de organisatie, maar anderzijds betekent het ook dat er buiten de zelfstandige besparingen op overhead weinig uitstraling en hefboom naar de rest van de organisatie is. Een kleinere overhead geeft niet “het goede voorbeeld”. Huijben benadrukt dat overhead vooral in publieke organisaties waar geen tastbaar product is en veel taken als overhead gezien kunnen worden soms uit de kluiten kan groeien. Overhead kan dan gezien worden als het vet van de organisatie. Een zekere laag is nodig, en is zelfs gezond, maar te veel vet kan zorgen voor een ongezonde organisatie. Tegelijk maakt minder vet de organisatie als geheel niet gezonder, sterker, of wendbaarder.

De fysieke schaal is vooral ook het geografische bereik van de organisatie. Zo benadrukt Matrofski (1981) dat voor veel organisaties, in zijn onderzoek bij de politie, het veel belangrijker is hoe hun omgeving eruit ziet dan andere factoren. In zijn onderzoek bleek dat politieorganisaties met een kleiner geografisch bereik vaak beter in staat zijn om te luisteren en te handelen naar de gebruikers, ongeacht de complexiteit (de “gevaarlijkheid”) van de omgeving. De complexiteit van de omgeving zorgt er wel weer voor hoe groot het bereik is, bijvoorbeeld in rurale gebieden wordt de fysieke schaal automatisch groter, tenzij de complexiteit hoger is. Urbane gebieden hoeven niet altijd geassocieerd te worden met grote schaal want binnen een dichtbevolkt gebied kunnen er juist ook kleinschalige taken liggen die makkelijker op te pakken zijn in een klein gebied met meer gebruikers dan in een wijd uitgestrekt gebied. Sommige landen werken met nationaal georganiseerde politie, andere landen kiezen er juist voor om politie heel lokaal te maken, en deze in de lokale gemeenschap in te bedden. Meer als voorziening in en van de buurt dan van de nationale staat.

Fysieke schaal is geen eenduidig begrip. Als we denken over de grootte van een organisatie, focussen we vaak op de aantallen en nummers. Verschillende afdelingen in een organisatie kunnen totaal verschillend van grootte zijn en het schaalniveau waarop zij opereren hoeft ook niet altijd op elkaar aan te sluiten. Bijvoorbeeld bij fusies wordt de schaal wel groter, de aantallen op uitvoerend niveau bijvoorbeeld, maar wordt tegelijk geprobeerd om de overhead gelijk te houden aan de oude situatie. Organisaties zijn levende entiteiten, in die



zin dat ze zich over de tijd ontwikkelen en dat al die ontwikkelingsprocessen niet allemaal dezelfde kant op bewegen: de ene afdeling groeit, de andere wordt kleiner, elders vindt consolidatie plaats. Door de jaren heen leidt het tot diversiteit in omvang van eenheden en verschillende schaalbegrippen. Daar staat tegenover dat organisaties die groot in aantallen zijn niet per se groot zijn in hoe ze werken; een grote organisatie kan klein en heel lokaal werken. De fysieke schaal en het bereik zijn wel bepalend voor het schaalbegrip en de waarden die wij verbinden aan dat schaalbegrip. Dit schaalbegrip kan van belang zijn voor de relatie met actoren, voor de uitvoering van de taken en voor de manier waarop de organisatie omgaat met de complexiteit van de omgeving.

### 2.3 Organisatorische schaal

De schaal van een organisatie is niet vaststaand. Organisaties groeien en krimpen, breiden uit, knippen onderdelen op en vervlechten andere onderdelen juist weer. De schaal wordt aangepast aan de doelstellingen van de organisatie, maar in de publieke sector is het bedrijfsresultaat daarvoor niet beschikbaar als eenduidig argument. Voor de overheid zijn er verschillende argumenten voor het aanpassen van de organisatorische schaal. Onderzoek naar *organizational alignment* geeft schaal aan als één van de belangrijkste elementen in strategieën (Powell 1992; Boot, Milbourn & Thaskor 2002; Semler 1997). Schaalstrategie sluit aan bij de visie, ambitie, maar ook bij het toekomstperspectief van organisaties. Zo kan het zijn dat door decentralisaties taken in een bepaalde sector van nationale schaal naar lokale schaal worden verplaatst. Dit kan consequenties hebben voor de organisaties die in deze sector actief zijn. Het strategisch handelen naar schaalveranderingen is van groot belang wil de organisatie effectief en efficiënt te werk te kunnen gaan. Schaalverandering is vaak ook een poging om een toekomstige kans te pakken of op een risico in te spelen; de organisatie kiest dan een andere schaal dan voor de huidige taak het best past, met het oog op de volgende stappen in de ontwikkeling van de organisatie (Semler 1997).

De organisatorische schaal gaat vaak ook over schaalvergroting of opschaling van de voorzieningen. Dat kan in volledige fusies, maar ook via samenwerkingsverbanden tussen organisaties. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten die samen gebruik maken van hetzelfde burgerzaken-loket, zonder dat ze de gehele organisatie samenvoegen of hun eigen autoriteit verliezen. Ook scholen die de administratie samen beheren kunnen gezien worden als een vorm van schaalvergroting. Met de schaalvergroting van voorzieningen gaat vaak een schaalverkleining van de organisatie gepaard. Sommige taken kunnen elders worden uitgevoerd waardoor die taken binnen de organisatie wegvallen. Schaalvergroting van voorzieningen is vaak bedoeld om kosten te besparen, omdat men minder tijd en energie wil steken in afzonderlijke taken die bij andere organisaties ook worden uitgevoerd en makkelijk samen kunnen. Dat bespaart kosten voor taakuitvoering, maar gaat vaak wel gepaard met hogere kosten voor coördinatie en beheer (Bekker & Putters 2003).

Daarnaast gaat de organisatorische schaal ook over de financiële huishouding van een organisatie (Huijben 2011; Semler 1997). Financiën bepalen voor een groot gedeelte hoe de schaal van een organisatie eruit ziet en kunnen ook een bepalende factor zijn in de strategie en het perspectief op schaal. Vooral in private organisaties zijn inkomsten en financiën sterk gerelateerd aan de schaal van het bedrijf en het vermogen om te blijven bestaan op die schaal of de schaal te vergroten. In (semi-)publieke organisaties is de financiële huishouding, en vooral opbrengst, wat minder rechtlijnig en groei is vaak minder belangrijk voor het uitvoeren van de taak en het behalen van de doelen. Toch is voor het voortbestaan van een organisatie op bepaalde schaal de armslag die een gezonde financiële huishouding met zich meebrengt van groot belang.

De organisatorische schaal zorgt voor veranderingen in schaal over de jaren, maar ook weer voor verschillende schalen binnen één enkele organisatie. Verschillende onderdelen van de organisaties kunnen worden opgeschaald of afgeschaald en zullen niet altijd bij elkaar passen. De schaal van een organisatie is niet eenduidig, het is geen rechthoekige doos, maar een veranderend stelsel met grotere en kleinere vakken die kunnen schuiven en soms wel goed op elkaar passen en soms minder.

## 2.4 Schaal in netwerken

Organisaties zijn geen opzichzelfstaande eenheden, organisaties zijn actief in netwerken met andere organisaties. Actoren in netwerken hebben ieder hun eigen schaal, maar moeten toch zaken met elkaar afstemmen of tot gemeenschappelijke productie komen. De schaal van één organisatie is niet leidend voor de andere organisaties (Van Buuren et al). Schaalverschil in netwerken is soms complicerend; partijen moeten lenig zijn om zich goed tot de andere organisaties met andere schaalgrootte te verhouden. Maar het betekent ook dat de organisaties de taken uitvoeren die op hun schaalniveau het meest logisch zijn en daarmee waarschijnlijk effectief en efficiënt zijn. Binnen een netwerk kunnen de actoren profiteren van de verschillende schalen die aanwezig zijn en die ervoor zorgen dat het beleidsterrein goed aangepakt kan worden. Het probleemoplossend vermogen zit dan misschien bij een organisatie die op kleinere lokale schaal opereert, terwijl het strategische vermogen bij de meer overkoepelende actoren zitten die door hun grotere schaal een beter overzicht hebben over wat er speelt op het desbetreffende terrein. Zo kunnen inter-organisatorische netwerken ook manieren zijn om elke organisatie op zijn best te laten werken.

Ook binnen sectoren spelen veel verschillende schalen een rol. Dat heeft vooral gevolgen voor klanten die te maken hebben met verschillende organisaties met verschillende schalen (Bekker & Putters 2003). Binnen de gezondheidszorg zijn er bijvoorbeeld regelingen die door lokale organisaties of overheden worden uitgevoerd, maar ook andere regelingen waarmee patiënten te maken kunnen hebben die juist op een veel grotere schaal georganiseerd zijn. Er zijn schaalvoordelen voor sommige onderdelen, maar de verschillende schalen kunnen wel voor onduidelijkheid zorgen voor diegenen die er mee te maken hebben, vooral omdat de schalen hun eigen logica's hebben. Een kleinere schaal kan zorgen voor meer maatwerk, een grotere schaal voor meer armslag. Netwerken kunnen die verschillen faciliteren.

## 2.5 Flexibele en schuivende schaal

Schaal is geen eendimensionaal begrip, het heeft verschillende aspecten. Schaal is niet vaststaand, maar juist veranderlijk. Over de jaren kunnen de ambities veranderen, en per periode verschillen de ideeën over wat een goede schaal is. Schaal is een bewegend concept, de optimale schaal voor een organisatie is een flexibel begrip dat schuift met het denken over de organisatie, de ambities, de strategie, de visie op hoe met klanten om te gaan. De literatuurstudie laat zien dat er veel variëteit is in het denken over schaal, zonder dat er direct empirische evidentie is voor de superioriteit van één bepaald schaalbegrip. Schaal is zelf in dat opzicht ook een lokaal begrip.

In de volgende hoofdstukken zullen we kijken hoe het schaalbegrip in de discussie over woningcorporaties wordt gehanteerd. Dit zullen we doen aan de hand van de verschillende aspecten van schaal: *bestuurlijke*, *fysieke*, *organisatorische* schaal en *schaal in netwerken*. Zo komen we uiteindelijk tot een overzicht van het schaaldebat en de waarden die spelen bij de discussie over woningcorporaties.

## 3. Woningcorporaties

### 3.1 Schaaldissonantie

Over de schaal van woningcorporaties is veel discussie. De discussie gaat vooral om de mogelijkheden die de schaal biedt om verbinding te maken met het lokale bestuur en de betreffende woningmarkt waarin de corporatie opereert (Koolma 2008; Schuyt 2013; Snoeijs et al 2013). Woningcorporaties hebben sterk verschillende schalen; een aantal corporaties bijvoorbeeld opereert op nationale schaal. Zij zijn georganiseerd op een heel ander niveau dan hun belangrijkste partners, de gemeenten. Er is dan sprake van *schaaldissonantie*: verschillen tussen de schaalniveaus van gemeenten, woningmarktgebied en corporaties.

Schaaldissonantie kan op verschillende schaalniveaus gevoeld worden. Allereerst zijn er de grote nationale woningcorporaties die veel groter zijn dan het doelgebied: de gemeenten en het regionale woningmarktgebied. Doordat de corporaties op zo'n grote schaal opereren ontstaat het risico op een gebrek aan lokale inbedding (ANP 9 september 2013; Halsema et al 2013; Platform31 2003). Woningcorporaties weten niet goed wat er speelt binnen een regio; regionale belangen en de belangen van de woningcorporatie kunnen uiteen lopen. Als een regio bijvoorbeeld minder lucratief of interessant is voor de woningcorporatie kan de activiteit langzaam verplaatst worden naar een ander gebied, hoewel dat gebied misschien wel behoefte heeft aan nieuwe woningen en juist een impuls nodig heeft. Ook kunnen kleine gemeenten de grotere corporatie moeilijk aansturen. Verder leren ervaringen uit het verleden dat vastgoedprojecten van grote corporaties en derivatenconstructies risico's kunnen opleveren voor de sector als geheel (Halsema et al 2013; Schuyt 2012; Veenstra et al 2013). De grote schaal van de projecten en de organisatie brengt risico's met zich mee die de schaal van één corporatie overstijgen en die als het mis gaat over de sector als geheel worden verevend. Als de schaal op een ander niveau georganiseerd zou zijn, dan waren die risico's mogelijk niet – of anders – genomen.

Naast grootschalige woningcorporaties zijn er ook veel relatief kleine woningcorporaties actief in Nederland. Sommige hebben zelfs een veel kleinere schaal dan de gemeente waarin zij opereren. Bij een dergelijke kleine schaal treedt het risico van *versplintering* op. Als veel verschillende kleine woningcorporaties actief zijn binnen een gebied, dan kan dat de aansturing op gemeentelijke of regionale belangen verslechteren, en is het moeilijk om toezicht te houden (Conijn 2002; De Jong 2013). Opgaven in bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing in een gemeente worden lastiger als verschillende corporaties bezit hebben in de wijk; het ritme en de aard van de investeringen zijn van belang voor de effectiviteit ervan, maar het kan lastig zijn voor de gemeente om dat te coördineren. Ook hebben grotere corporaties vaak meer ruimte voor de professionalisering van bepaalde functies en processen. De complexiteit van de vastgoedsector is groot en zeker in het geval van nieuwe ontwikkelprojecten is vaak specifieke kennis nodig. Hetzelfde geldt voor financieel risicobeheer. Daarbij moet tegelijkertijd aangetekend worden dat het niet zo is dat kleine corporaties méér risico lopen dan grote; andersom is ook te zeggen dat, omdat ze minder kennis hebben van complexe producten voor het beheer van financiële risico's, ze ook minder risico nemen. Ze zijn voorzigtiger, juist vanuit het besef van beperkte controle. Andersom kennen we uit het recente verleden voorbeelden van corporaties die juist met complexe financiële producten in de hand grote risico's hebben genomen. Een andere vraag is hoe concurrentie in een bepaald gebied vorm krijgt. In een gebied met alleen een groot aantal kleine corporaties is vaak minder onderlinge concurrentie (SBO; Stipo 2010). De kleine corporaties kiezen eerder voor consolidatie en dagen elkaar niet uit tot kwaliteitsverbetering. Vanuit het aanbod kiezen ze voor stabiliteit en behoud van het bestaande; vanuit de vraag bezien is dat niet per se een pre.

Te kleine en te grote corporaties kunnen zorgen voor verschillende problemen voor de partners en voor de klanten. Gemeenten zijn gebaat bij een passende schaal, maar voor bewoners kan het soms juist ook voordelen hebben als een woningcorporatie op nationale schaal is georganiseerd. Verhuizen naar een andere stad via de eigen woningcorporatie kan heel handig zijn. Een grote bestuurlijke schaal hoeft ook nog niet te betekenen dat de uitvoerende taken ook op die grote schaal georganiseerd zijn, die kunnen ook op kleinere schaal geregeld zijn waardoor de verbinding met de regio misschien wel beter is (Schuyt 2013; Zijlstra 2011). Schaalniveau is dus voor de woningcorporaties geen eenduidig begrip, zeker niet wanneer het wordt gezien vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen.

### 3.2 Verschillende aspecten van schaal van de woningcorporaties

Schaaldissonantie zit in verschillende aspecten van schaal. Het gaat niet alleen over een discussie tussen grote en kleine schaal. Zoals we al eerder hebben gezien is schaal geen eenduidig begrip. Binnen de discussie over grote of kleine woningcorporaties spelen verschillende schalen en daarmee verschillende waarden die door enkel over schaaldissonantie te praten niet scherp in het vizier komen.

#### 3.2.1 Bestuurlijke schaal: aansluiting

Een van de grootste spanningen is de bestuurlijke schaal van woningcorporaties. Als semi-publieke organisatie hebben zij te maken met de overheid voor taakstelling en verantwoording, maar ze zijn wel sterk onafhankelijk in hoe ze dit invullen. De overheid is verantwoordelijk voor het functioneren van woningcorporaties, maar de dienstverlening van corporaties vindt vooral op het niveau van de gemeente plaats. Er is een mismatch tussen de schaal van het bestuur van woningcorporaties en het bestuurlijke veld waarin zij opereren.

Centraal hierbij staat de maatschappelijke taak die woningcorporaties vervullen. De schaal van woningcorporaties zou vanuit de maatschappelijke taak gezien in overeenstemming moeten zijn met de schaal van de regionale woningmarkt én de maatschappelijke kerntaak. Die maatschappelijke kerntaak is het aanbieden van *een goede en betaalbare woning voor mensen met lagere inkomens*. Een aantal woningcorporaties kiest voor het vervullen van die taak voor schaalvergroting, vooral omdat ze dan in staat zijn om investeringen te doen en te blijven bouwen en renoveren (Bekkers 2013; Buitelaar 2013). Het politiek bestuur plaatst daar tegenover dat die investeringen niet altijd daar worden gedaan waar het het meest nodig is, maar daar waar deze het meest lucratief is (Laverman 2012; Novum 2013). Grote corporaties ontwikkelen activiteiten die elkaar versterken in het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen; bijvoorbeeld dure koop-appartementen met een golfterrein, waarbij de opbrengsten ervan terugvloeien naar de sociale huur. Het bestuur wantrouwt dergelijke investeringen, en ziet eerder verwatering en vervaging van de maatschappelijke taak. Daarnaast zijn risico's op papier vaak per project georganiseerd, maar worden ze uiteindelijk – als het leed zich voordoet – gewoon over gehele organisatie verdeeld en heeft de sociale huur te leiden onder tekorten op commerciële projecten. Hier laat bestuurlijke schaaldissonantie zich voelen. Aansturen gaat moeilijk als een grote corporatie als een onafhankelijk spil te werk gaat en zelf zijn taak kan vervullen en bepalen (Koolma 2011). Er ontstaat een mismatch tussen de belangen van gemeenten en de woningcorporaties, met op de achtergrond vanuit systeemverantwoordelijkheid ook een probleem voor het Rijk. Gemeenten kunnen moeilijk invloed uitoefenen op grote corporaties en hebben weinig mogelijkheden om de maatschappelijke taak binnen hun gemeente te besturen (Seegers 2012; König 2013; Khandehar & Hooghiemstra 2013).

In de discussie over grote woningcorporaties wordt vaak aangedragen dat grote woningcorporaties niet in staat zijn om lokale binding te maken en daardoor niet goed kunnen

inspelen op wensen van hun klanten. Dat argument gaat echter uit van de assumptie dat de bestuurlijke schaal van de woningcorporatie gelijk is aan de uitvoerende schaal. Onderzoek laat daarentegen zien dat dit vaak niet zo is (Stipo 2010). Veel grote corporaties kunnen zich prima “klein” organiseren. Misschien kunnen zij juist vanwege hun omvang mensen vrijstellen of diensten aanbieden die zorgen voor meer lokaal maatwerk (Schuyt 2012). Groot wordt gelinkt aan *ver weg*. In de schaaldiscussie worden aantijgingen door bijvoorbeeld politici over te grote besturen gepareerd met dit argument (Laverman 2012). Woningcorporaties gebruiken dan een multidimensionaal schaalbegrip, terwijl anderen de schaal van het bestuur samen trekken met andere schalen. De praktijk is gemengd: sommige grote corporaties komen tot voldoende nabijheid, andere blijven op grote afstand. Let wel, dit is geredeneerd vanuit het perspectief van de huurder. Voor het lokaal bestuur geldt de schaaldissonantie met grote corporaties veel sterker. Het punt is hier dat huurders er niet per se hinder van ondervinden.

Een belangrijk argument in de discussie over schaalgrootte is de reeks incidenten met grote corporaties. Slecht intern toezicht door raden, grote financiële risico's en hoge salarissen van bestuurders zijn voorbeelden van misstanden die de afgelopen jaren bij grote corporaties voorbij kwamen (Halsema et al 2013). Hier heeft misschien niet de schaal direct de schuld, hoewel het bepaald gedrag mogelijk wel in de hand werkt. Wat wel duidelijk is, is dat mechanismen bestuur, toezicht en publieke verantwoording niet goed toegerust zijn voor dusdanig grote corporaties (Snoeijs et al 2013). Het opnieuw in balans brengen van die elementen, met daarbij het belang van de overheid geplaatst boven dat van de corporatie, voert in de discussie over schaal de boventoon (Khandehar & Hooghiemstra 2013; Koolma 2008). Dat is een belangrijk punt om te markeren; deze waarden zijn dominant in de discussie over de schaal van woningcorporaties, en dat is op zichzelf ook begrijpelijk vanuit de incidenten die zich hebben voorgedaan, maar tegelijkertijd zijn er ook andere waarden en perspectieven. Die leiden niet per se tot dezelfde uitkomsten in de discussie.

**Waarden bestuurlijke schaal:  
publieke taak, politieke sturing, verantwoording, toezicht, aansturing**

### 3.2.2 Fysieke schaal: effectieve bedrijfsvoering

De fysieke schaal gaat over de vraag welke schaal het meest effectief en efficiënt is voor de organisatie. Klein hoeft niet per se doelgericht of klantgericht te zijn. Sommige woningcorporaties betogen dat zij effectiever en efficiënter werken als ze groter zijn, omdat zij dan meer armslag hebben en beter kunnen investeren (Buitelaar 2013; Schuyt 2013). Woningcorporaties met meer dan 10.000 eenheden staan steviger en kunnen naast hun taken als verhuurder ook investeren in leefomgeving en achterstandsbuurten (ANP 15 oktober 2013). Meer huizen betekent meer mogelijkheden, in de exploitatie, maar ook in de organisatie en bedrijfsvoering (Veenstra et al 2013).

Een grotere organisatie kan ook een grotere overhead betekenen. Een belangrijke conclusie is dat grote woningcorporaties niet efficiënter zijn dan kleine corporaties in hun bedrijfsvoering (Blankema 2013; König 2013). Er wordt bij fusies vaak geen winst geboekt op bedrijfslasten, hoewel die (mogelijke) winst wel vaak vooraf als argument wordt gebruikt voor de fusie. Er wordt wél winst geboekt op het bereik van de organisatie: er is meer mogelijk, er worden meer huizen gebouwd en andere taken opgepakt (Blankema 2013). Er wordt niet bespaard op overhead (König 2013). Deze trends zijn zichtbaar in de vele fusies van de afgelopen jaren. In het afgelopen decennium is het aantal woningcorporaties door fusies gehalveerd van 800 naar 400 (Schuyt 2012). De interne winst is echter beperkt geweest. Hierbij moet wel in gedachten worden gehouden dat veel van deze fusies van kleine, slecht functio-

nerende corporaties waren. Zij nemen hun bagage en cultuur mee waardoor de nieuwe organisatie nog veel oude gewoontes overneemt en het lang duurt voordat er efficiënter wordt gewerkt.

In de komende jaren wordt gestreefd om het aantal corporaties nog eens te halveren (De Jong 2013; Schuyt 2013), vooral om de kleine corporaties te versterken. Aan de ene kant is de norm gezet voor maximaal 10.000 woningen, om zo de inbedding in de regio te kunnen waarborgen; aan de andere kant moeten corporaties worden vergroot om kwaliteit te kunnen leveren en continuïteit te verzekeren. Het doel van deze operaties is het verankeren van de woningcorporaties in de regio. Het is echter moeilijk om die verankering los te zien van de manier waarop de corporaties zich vervolgens organiseren. Cruciaal wordt hoe zij zich vanuit de nieuwe, op de maat van bestuurlijke schaal gesneden omvang, gaan organiseren in termen van bereik en lokaliteit.

### **Waarden fysieke schaal: bereik, klantgerichtheid, responsiviteit**

#### **3.2.3 Organisatorische schaal: overlevingsdrang**

Woningcorporaties zijn semi-publieke organisaties. Aan de ene kant hebben ze een publieke taak, aan de andere kant hebben ze ook te maken met een zekere onafhankelijkheid. Ze realiseren maatschappelijke doelen, maar vanuit een eigen bedrijfsvoering en eigen strategische keuzes (Halseman et al 2013; Koolma 2008; Snoeijs et al 2013). Dat betekent ook dat ze oog moeten hebben voor de eigen continuïteit, voor de bedrijfsvoering, de reserves, en besparingen op de eigen organisatie moeten doorvoeren; ook als die op gespannen voet staan met de maatschappelijke taak. De taak van woningcorporaties is niet eenduidig (Stipo 2010).

Veel woningcorporaties zoeken naar mogelijkheden om te kunnen investeren en hun organisatie gezond te houden (Khandehar & Hooghiemstra 2013; Buitelaar 2013). Zonder investeringen en nieuwe mogelijkheden komt er minder geld binnen om de huidige woningen kwalitatief op pijl te houden, althans, dat is voor veel corporaties de redenering. Ook om als eigen organisatie te blijven bestaan – en dus geen noodzaak te hebben tot samenwerking of fusies – is het voor veel woningcorporaties belangrijk om een strategische schaal te hebben. Investeren in groei is een manier om een fusie af te wenden, of om daarin een ‘senior-partner’ te zijn. Zo behoudt de corporatie de regie over zijn eigen voortbestaan. Vanuit de maatschappelijke taak bezien is dat misschien niet zo cruciaal, vanuit het organisatieperspectief van één corporatie bezien heel begrijpelijk. De ambitie om te blijven bestaan en te kunnen investeren blijkt een belangrijke pijler te zijn voor het handelen van corporatiebestuurders. De overheid wijst erop dat de wil om te groeien en het bedrijfsmatige karakter van veel woningcorporaties *risicogedrag* veroorzaakt (De Jong 2013; Stipo 2010). Tegelijkertijd wordt het in veel corporaties juist gezien als een manier om organisatierisico's af te dekken.

Hier botsen twee verschillende schaalbegrippen; enerzijds de organisatorische schaal, anderzijds de bestuurlijke schaal. Risico's nemen hoort bij bedrijfsvoering, bij versteviging van de concurrentiepositie, bij het redden van het eigen hachje; nooit *teveel*, maar wat *teveel* en te weinig is, is moeilijk eenduidig vast te stellen, en de inschattingen erover zullen vanuit verschillende perspectieven anders worden gemaakt.

Wat opvalt binnen het schaaldebat is het feit dat er vanuit gegaan wordt dat woningcorporaties die strategisch een grotere schaal aannemen minder goed in staat zijn om het maatschappelijke belang te borgen. Het maatschappelijke belang wordt dan gezien als het afwenden van risico's, terwijl in de ogen van woningcorporaties het maatschappelijke

belang ook het voortbestaan van de corporatie en de mogelijkheid tot meer uitgebreide diensten en voorzieningen is.

**Waarden organisatorische schaal: overleven, strategisch vermogen, investeringen, risico's, bedrijfsvoering, maatschappelijk belang.**

#### 3.2.4 *Schaal in netwerken: versnippering en aansluiting*

Woningcorporaties zijn geen losstaande organisaties. Ze vormen samen de corporatiesector die een belangrijke maatschappelijke taak heeft, het huisvesten van burgers met een lager inkomen. Het is één sector, waarbinnen verschillende organisaties samen het algemeen belang dienen. Als er gesproken wordt over woningcorporaties spreken we eigenlijk over meerdere organisaties die niet veel met elkaar te maken hebben. Ze dienen dezelfde taak, maar doen dit ieder binnen hun eigen organisatie, soms in samenwerking met elkaar maar vaak genoeg ook opzichzelfstaand (Platform31 2003). Het opdragen van de overheid om te fuseren of op te splitsen is in het belang van de gehele sector zelf. Zoals in het voorgaande te zien is, zullen woningcorporaties niet altijd heil zien in het fuseren of opsplitsen omdat dit het bestaan van hun eigen organisatie in de weg staat. In het netwerk van alle verschillende woningcorporaties die ieder een eigen gebied of klantenbestand dienen, wordt meer op de individuele pijlers gelet dan het gehele netwerk door de spelers hierbinnen.

Het netwerk van de woningcorporaties is versnipperd: er zijn hele grote spelers, maar ook veel hele kleine (De Jong 2013). Dit maakt het onduidelijk voor de partijen waarmee zij samen in het netwerk staan, zoals gemeenten, waar ze precies mee te maken hebben. Een grote woningcorporatie is niet afhankelijk van één gemeente om de eigen taak uit te voeren (Seegers 2012). Hun onderhandelingspositie binnen het netwerk is steviger, gemeenten moeten vaak naar hen toe komen als ze al gehoord worden. Dit terwijl kleine organisaties sterk afhankelijk zijn van gemeenten en de positie die de gemeenten hen geven binnen de regio (SBO; Snoeijts et al 2013); soms is het misschien juist in het belang van hun huurders als ze meer tegenwicht tegen het lokaal bestuur of andere grote partijen kunnen bieden. Over het geheel is wel te zeggen dat het aansturen van woningcorporaties moeilijker gaat als de schalen van de gemeenten niet aansluiten op die van de woningcorporaties (Halsema et al 2013). Dat is vooral een redenering vanuit het bestuurlijke perspectief: het is lastiger praten als er veel partijen aan tafel zitten en als zij ook nog een heel verschillend schaalniveau vertegenwoordigen.

Veel woningcorporaties onderkennen de baten van een grotere schaal; het geeft hen meer investeringsmogelijkheden en maakt dat ze iets meer ruimte kunnen vinden voor taken rond bijvoorbeeld leefbaarheid (Schuyt 2012; 2013). In stedenbouwkundige plannen kunnen zij hun standpunt beter inbrengen als ze een zekere schaal vertegenwoordigen (Stipo 2010). Interessant is dat corporaties schaalvoordelen ook kunnen bereiken door samen te werken (Zijlstra 2011). Het samenwerken in netwerken lijkt op het eerste gezicht misschien makkelijker als alle partijen “even groot” zijn. Tegelijkertijd zijn netwerken van samenwerking juist manieren om voor partijen van verschillende omvang en met andere kwaliteiten samen te werken aan een betere invulling van de maatschappelijke opdracht. Juist als ze allemaal even groot zijn, en dezelfde schaal hebben, zou het goed kunnen dat de samenwerking in het netwerk moeilijker verloopt.

**Waarden schaal in netwerken: onafhankelijk, samenwerken, algemeen belang, aansturing, onderscheiden**

### 3.3 Schaal van woningcorporaties vergeleken

Rondom woningcorporatie zijn er dus verschillende perspectieven om te kijken naar schaal. Er staan verschillende waarden tegenover elkaar, die gegeven de situatie als verschillende problemen gezien. In onderstaand schema wordt dit kort uitgelicht.

Probleem	Gevoeld door wie?	Waarden/ perspectief	Norm
Corporaties zijn te sterk en kunnen niet meer worden aangestuurd...	Overheid	Publieke taak, politieke sturing	Corporatie mag niet groter zijn dan lokaal bestuur. <b>Aansluiting</b>
Corporatie staan te ver van de klant...	Overheid	Inbedding, nabijheid, responsiviteit voor huurders.	Dichtbij, kleinschalig, maar met voldoende draagkracht om capaciteit hierop te zetten. <b>Afschalen</b>
Corporaties vertonen risicovol gedrag als ze te groot zijn...	Overheid	Maatschappelijk belang, bedrijfsvoering	Corporaties mogen niet te groot worden en teveel met elkaar verweven zijn (derivaten). Als ze kleiner zijn is het risico gereduceerd. <b>Afschalen</b>
Te weinig vermogen of mogelijkheden zorgen ervoor dat een corporatie zijn taken niet kan uitvoeren...	Woningcorporaties	Effectiviteit, efficiëntie	Er zijn bepaalde investeringen nodig en een bepaalde grootte om te blijven bouwen en renoveren. <b>Opschalen of status quo</b>
Afschalen of opschalen kan betekenen dat het voortbestaan van de corporatie onder druk komt te staan...	Woningcorporaties	Overleven, strategische keuze, organisatorisch belang	In het licht van de maatschappelijke taak en het algemeen belang zal het soms voorkomen dat woningcorporaties samen moeten gaan of moeten afschalen. <b>Afschalen of opschalen</b>
Te kleine corporaties kunnen niet goed hun maatschappelijke taak uitvoeren ...	Overheid	Effectiviteit, efficiëntie, aansluiting	Woningcorporaties mogen niet te versnipperd worden. Het aantal woningcorporaties moet gehalveerd worden. <b>Opschalen</b>
Corporaties sluiten niet aan op de regionale woningmarkt waardoor regionale belangen niet worden behartigd...	Overheid – gemeenten	Publieke taak, politieke aansturing, maatschappelijk belang	Kleine corporaties zijn niet in staat om de regio te bedienen. Grote corporaties zijn te groot om de regionale belangen in het oog te houden. Gemeenten moeten hierop kunnen aansturen. <b>Aansluiting</b>
Geen ruimte om te investeren door afschalen betekent niet meer kunnen doen dan de primaire taak (verhuur) waardoor andere maatschappelijke taken, zoals het verbeteren van het leefgebied, niet kunnen worden uitgevoerd ...	Woningcorporaties	Maatschappelijke taak, effectiviteit	Genoeg ruimte behouden om te kunnen investeren en andere activiteiten te verrichten. Dit betekent voor veel woningcorporaties dat zij het liefst de huidige capaciteit behouden en geen wetswijzigingen voor de huursector zien, zoals nieuwe Europese normen. <b>Status quo</b>



## 4. Conclusie:

### dé ideale schaal van woningcorporaties bestaat niet

Woningcorporaties bestaan in verschillende soorten en maten. Het maatschappelijk debat over de problemen in de woningcorporatiesector heeft echter veelal betrekking op de risicovolle grote ondernemingen die hun maatschappelijke taak uit het oog lijken te hebben verloren. Dat is begrijpelijk, maar het doet geen recht aan de variëteit van de corporatiesector; er zijn heel veel corporaties die *niet heel groot zijn*. De vraag is hoe we denken over schaal zonder die variëteit te verliezen. Voor heel grote corporaties is afschaling misschien een logische optie; maar op welk niveau organiseren we de corporaties dan het beste?

In de ondertoon van het debat schuilt telkens de aanname dat de woningcorporatiesector in plaats van de huidige **schaaldissonantie** moet streven naar **schaalsynchronisatie**. De wetenschappelijke literatuur laat echter zien dat dit een omstreden principe is. Er zijn immers verschillende perspectieven om naar schaal te kijken en die wijzen naar verschillende optimale maten voor schaal. Schaalsynchronisatie betekent dus ook een expliciete keuze om één van die perspectieven voorop te stellen. Bestuurlijke schaal heeft bijvoorbeeld een andere voorkeursmaat dan organisatorische schaal. Dat betekent niet dat er niet nog steeds voor schaalsynchronisatie gekozen kan worden, maar wel dat die keuze wat ons betreft meer zichtbaar gekoppeld moet worden aan de dominantie van dat perspectief. Zo wordt zichtbaar dat in de corporatiesector gekozen wordt voor *bestuurlijke orde*, waaraan de andere perspectieven zich vervolgens moeten aanpassen. Zij hebben mogelijk “last” van de bestuurlijke orde, maar moeten zich er aan aanpassen.

‘Klein is het nieuwe groot’. Dat lijkt de overtuiging, in ieder geval voor de komende jaren. Dat komt echter niet voort uit de ontdekking van een ideale schaal, maar uit een politieke keuze vanuit één perspectief op schaal. Het in praktijk brengen van dit perspectief zal een oplossing kunnen bieden voor problemen als systeemrisico’s, (politieke) sturing en de verbinding met maatschappelijke belangen. Tegelijkertijd zal het in de toekomst ook tot nieuwe kwesties kunnen leiden, bijvoorbeeld op het terrein van strategisch vermogen, onafhankelijkheid, en flexibiliteit in netwerksamenwerking. Een keuze voor de voordelen van het ene perspectief, levert dus ook risico’s op vanuit een ander perspectief. Wat volgt is een afweging van waarden. De ideale schaal van woningcorporaties bestaat niet, maar wel de meest gewenste.

## 5. Literatuurlijst

- Aldrich, H. & Herker, D. (1977). 'Boundary Spanning Roles and Organization Structure'. *The Academy of Management Review*, 2(2), p. 217-230.
- Allers, M.A. (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op.' *Economische Statistische Berichten*, 95(4586), p.341-342.
- Allers, M.A. & Kam, de, C.A. (2011). *Renovatie van het huis van Thorbecke*.
- ANP (9 september 2013). *Blok krijgt verbeterpunten toezicht op corporaties*. Algemeen Dagblad.
- ANP (15 oktober 2013). 'Corporaties staan er financieel beter voor'. Algemeen Dagblad.
- Bekker, M. & Putters, K. (2003). 'Sturing van lokaal gezondheidsbeleid: de verknoping van gescheiden netwerken.' *Handboek Sociale Sector*.
- Bekkers, H. (13 september 2013). Inefficiëntie kost woningcorporaties miljard. *Binnenlands Bestuur*.
- Blankema, F. (24 juli 2013). Fusie corporaties werkt doorgaans niet kostenverlagend. *Binnenlands Bestuur*.
- Boot, A.W.A, Milbourn, T.T. & Thaskor, A.V. (2002). 'Evolution of Organizational Scale and Scope: Does It Ever Pay to Get Bigger and Less Focused?' [dare.uva.nl](http://dare.uva.nl).
- Buitelaar, S. (4 juli 2013). Grote corporaties doen het beter. *Binnenlands Bestuur*, 14.
- Buuren, van, A., Gerrits, L., Nooteboom, S., Moes, W., Teisman, G., Verkerk, J. & Jaspers Faijer, M. 'Lostlaten, maar niet overlaten. Succesvol regionaal water governance en de rol van rijkspartijen.' RMNO.
- Conijn, J. (2002). Doeltreffendheid en doelmatigheid bij woningcorporaties. *R&O*, oktober 2002.
- Dijkgraaf, E. & De Jong, M. (2009). 'Schaaleffecten en onderwijskwaliteit'. *ESB* 94(4553), p. 87-89.
- Denters, S.A.H. & Rose, L.E. (2002). 'Veranderend Lokaal Bestuur in Vergelijkend Perspectief'. *Lokaal Bestuur in Duitsland, Bestuurswetenschappen*, 1, pp. 10-29.
- Denters, S.A.H. & Rose, L.E. (2003). 'Veranderend Lokaal Bestuur in Vergelijkend Perspectief'. *Lokaal Bestuur in Frankrijk, Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 24-42.
- Feenstra W. & Gemmeke M. (2008). *De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Gibson-Graham, J.K. (2002). 'Beyond Global vs. Local: Economic Politics Outside the Binary Frame'. In: Herod, A. & Wright, M.W. (Eds) (2002). *Geographies of Power: Placing Scale*. Malden; Oxford; Melbourne: Blackwell Publishers.
- Halsema, F., Februari, M., Kalleveen, M., van & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*.

Herod, A. & Wright, M.W. (Eds) (2002). *Geographies of Power: Placing Scale*. Malden; Oxford; Melbourne: Blackwell Publishers.

Huijben, M. (2011). *Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*. Groningen: University of Groningen.

Jong, R., de (2013). *De Balans Verstoord: Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties*. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.

Khandekar, S. & Hooghiemstra, J. (24 september 2013). Blok riskeert terugkeer gemeentelijk woonbedrijf. *Het Financieel Dagblad*.

König, E. (31 mei 2013). *Rapport Aedes: systeem zelfstandige woningcorporaties mislukt*. NRC Handelsblad.

König, E. (19 juli 2013). *Gefuseerde woningcorporaties hebben zelfs méér bedrijfslasten*. NRC Handelsblad.

Koolma, H.M. (2008). *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Kapsenberg van Waesberge b.v.

Koolma, H.M. (2011). *Transacties in control. Beheersing en verantwoording van vastgoed-activiteiten door woningcorporaties*. *B&G Maart/April*, 25-29.

Laverman, W. (2012). *Acht effecten van het regeerakkoord op de vastgoedmarkt*. *Building Business*, november 2012.

Matrofski, S. (1981). 'Policing the beat: the impact of organizational scale on patrol officer behavior in urban residential neighborhoods'. *Journal of Criminal Justice*, 9, pp 343-358.

McCann, E.J. (2002). 'The urban as an Object of Study in Global Cities Literatures: Representational Practices and Conceptions of Place and Scale'. In: Herod, A. & Wright, M.W. (Eds) (2002). *Geographies of Power: Placing Scale*. Malden; Oxford; Melbourne: Blackwell Publishers.

Noreen, E. & Soderstrom, N. (1994). 'Are overhead costs strictly proportional to activity? Evidence from hospital service departments.' *Journal of Accounting and Economics*, 17, pp. 255-278.

Novum (11 september 2013). *Halsema: semipublieke sector moet op de schop*. NRC Handelsblad.

Onderwijsraad (2005). *Variëteit in Schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Platform31 (2003). *Woningcorporaties moeten regionaal samenwerken*. Kennisbank.platform31.nl

Postma, J. & Putters, K. (2011). *Optimale schaal bestaat niet*. *Zorgvisie Strategie*, december 2011.

Powell, T.C. (1992). 'Organizational Alignment as Competitive Advantage.' *Strategic Management Journal*, 13(2), pp. 119-134.

Putters, K., Foekema, H. & Frissen, P.H.A. (2006). *Zorg om vernieuwing*. TNS-Nipo.

Schuyt, J. (19 augustus 2012). *Overheid belang bij zelfstandige woningcorporaties*. Weblog op: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/230-overheid-belang-bij-zelfstandige-corporaties>

Schuyt, J. (9 februari 2013). *Teveel woningcorporaties*. Weblog op: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/2328-te-veel-woningcorporaties>

Seegers, J. (17 september 2012). 'Kans klein dat gemeenten opdraaien voor woningcorporaties'. *NRC Handelsblad*.

Semler, S.W. (1997). 'Systematic Agreement: A Theory of Organizational Alignment'.

Snoeijs, C., Dreimuller, A. & Gruis, V. (2013). *Regiecorporaties: naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*. Gedownload van: [www.regiecorporatie.nu](http://www.regiecorporatie.nu)

Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid. *Hoe ziet de toekomst van de woningcorporatiesector eruit?* <http://www.sbo.nl/blog/de-toekomst-van-de-woningcorporatie-sector/>

Veenstra, J., Allers, M.A. & Koolma, H.M. (2013). Grote verschillen in doelmatigheid woningcorporaties. *ESB*, 98(4668), 540-543.

Wagener, F. (1969). *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität and Integrationswert*.

Waterreus, I. (2009). 'Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs?' *TPedigitaal*, 3(3), pp. 85-102.

Woningcorporatie 2020. Stipo. Team voor stedelijke ontwikkeling. Oktober 2010.

Zijlstra, S. (2011). *Klantgestuurd voorraadbeleid en empowerment. Over TeWoon en andere initiatieven van woningcorporaties*. TU Delft: proefschrift.