

Verhalen en Prestaties

een onderzoek naar het gedrag van
woningcorporaties

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Hendrik Marten Koolma

Mijnheer de Rector Magnificus, op uw gezag en met machtiging van het College van Decanen, en volgens het besluit van de promotiecommissie van de faculteit der Sociale Wetenschappen sta ik gereed mijn proefschrift - dat tot titel heeft Verhalen en Prestaties, een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties - te verdedigen, ten einde de graad Doctor te verwerven.

Probleemstelling

- Welk gedrag van woningcorporaties is waar te nemen, en hoe valt dat gedrag te verklaren?

Woningcorporaties zijn private bedrijven met een publieke taak. Ze voorzien van oudsher in de woonbehoefte van huishoudens die om diverse redenen op de markt onvoldoende bediend worden. In diverse functies ben ik bij deze organisaties betrokken geweest. Ze staan al enkele jaren volop in de belangstelling. Reden genoeg om deze organisaties te onderzoeken. Dit heb ik gedaan uitgaande van de volgende probleemstelling: Welk gedrag van woningcorporaties is waar te nemen, en hoe valt dat gedrag te verklaren?

Waarnemingen onderzoek

- Empirisch onderzoek met statistische analyses van verantwoordingsinformatie (2002): cijfers, teksten en beelden (CFV, WSW) en omgevingsinformatie (CBS, WBO 2002)

De waarneming van gedrag is uitgevoerd door middel van onderzoek van jaarverslagen en andere verantwoordingsinformatie. Twee landelijke instellingen hebben toegang gegeven tot hun databases, namelijk het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het Waarborg Fonds Sociale Woningbouw. Bijzonder is dat ik met deze informatie (vrijwel) volledige populatie heb kunnen onderzoeken.

Omgevingsinformatie over de bevolkingssamenstelling en de marktomstandigheden heb ik uit andere bronnen waaronder het woningsbehoefteonderzoek van het ministerie van VROM.

Verklaringen met theorie

- niet de *positie* maar de *werking* van organisaties centraal stellen
- universeel organisatiegedrag

De hybride organisatie benadering bleek als basis voor verklaringen niet goed bruikbaar, omdat in deze benadering de positie tussen overheid, markt en gemeenschap centraal staat. Voor een verklaring is echter ook inzicht in de werking van de organisaties nodig. In de loop van het onderzoek ben ik op basis van literatuur tot de overtuiging gekomen dat veel van het gedrag van woningcorporaties als universeel organisatiegedrag te beschouwen is.

Waargenomen gedrag (1)

- ongevoeligheid in gedrag voor omgevingsfactoren
- organisatieschaal dominant in gedrag
 - negatieve effecten schaalgrootte
 - 'professioneler': beter in bespelen van institutioneel veld

Een voorbeeld van organisatieverschillen betreft het volgende. Het investeringsbeleid van woningcorporaties blijkt weinig verband te hebben met kenmerken van hun werkgebied, zoals de inkomensverdeling onder de bevolking en de verwachte vraag naar woningen.

Schaalgrootte is bepalender voor het gedrag dan de omgevingsomstandigheden. Naarmate woningcorporaties groter zijn, zijn vooral hun kosten hoger. De alom veronderstelde professionaliteit van grote corporaties blijkt niet uit de metingen, behalve met de omvang en kwaliteit van hun verantwoordigingsinformatie. Daardoor spreken ze meer aan bij andere organisaties op het institutionele veld.

Waargenomen gedrag (2)

- Markt: wel de attractie van marktactiviteit, niet de calculerende tucht
- Publieke taak: financiële continuïteit dominant, grote spreiding en afname van bediening doelgroep
- Gemeenschap: verschuiving naar non-lokaal institutioneel veld

Het onderzoek maakt duidelijk dat corporaties wel zich meer als marktorganisaties zijn gaan profileren, maar de tucht van de markt missen. Ze staan tamelijk onverschillig tegenover risico's, kosten en resultaten van strategische beslissingen.

Er zitten grote verschillen in de mate waarin corporaties hun doelgroepen bedienen. Corporaties die dit meer dan doen andere corporaties hebben grotere aantallen sloop in hun plannen opgenomen. De woningen die teruggebouwd worden zijn vooral koopwoningen en te duur voor lagere inkomensgroepen.

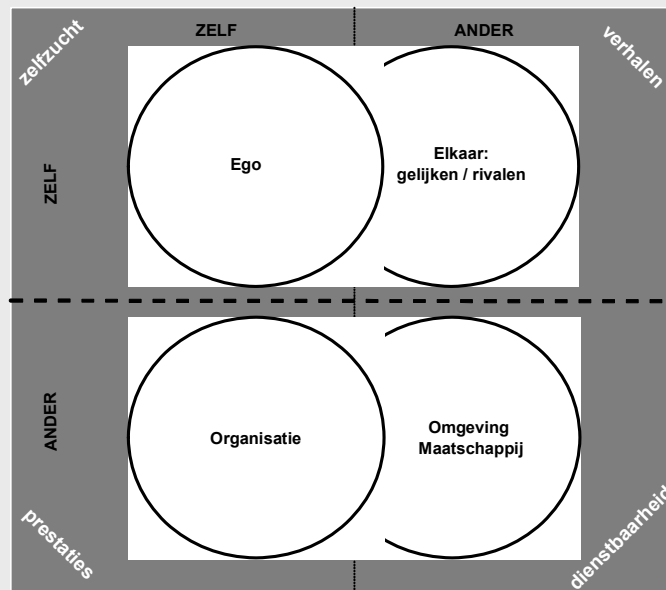
Woningcorporaties zijn organisaties die vanuit hun traditie verankerd zijn in de lokale gemeenschap. Als gevolg van schaalvergroting en professionalisering van het intern toezicht is de betekenis van deze verankering afgenomen.

Verklaring algemeen

- Meerwaarde ongrijpbaar
- Veel vrij geld in omloop
- Ontkoppeling van situatie, risico's, beslissingen, middeleninzet en resultaten
- Schijnbaar succes bij strategische beslissingen (fusies, investeringen)
- Tweelaagse bestuursvorm eerder bron van instabiliteit dan corrigerende macht

In de sector van de corporaties spreekt men over het belang van de volkshuisvesting als aanduiding van de meerwaarde die men ten opzichte van de markt en de overheid levert. Dit begrip is nogal ongrijpbaar, waarbij opvalt dat er geen verschil gemaakt wordt tussen activiteiten die veel en die weinig aan dat belang bijdragen. >Corporaties hebben sinds de afrekening sinds een voordelige subsidieafrekening met de rijksoverheid en als gevolg van de verkoop van huurwoningen steeds meer middelen vrij te besteden. De combinatie van ongrijpbare doelstellingen en vrije middelen geeft volgens de literatuur aanleiding tot slack, dat wil zeggen oneconomische beslissingen. >Corporaties ontplooiën nieuwe risicovolle activiteiten zonder op een hoger niveau van complexiteit van beslissen over te schakelen. Men legt bij het beslissen onvoldoende verbanden met de werksituatie. De verdeling en toerekening van middelen en de terugkoppeling van resultaten op de beslissing laten veel te wensen over. De beslissingen kunnen als succes gepresenteerd worden zolang de financiële continuïteit niet in gevaar komt. De tweelaagse bestuursvorm stimuleert wel tot strategischer gedrag van corporaties. De intern toezichthouders missen daarentegen het inzicht om de afwegingen en de resultaten van de bestuurders goed te kunnen beoordelen.

Verhalen en Prestaties



Tot slot de titel van het proefschrift. Gedrag van mensen en organisatie heeft twee kanten: de feitelijke handeling of prestatie enerzijds, en de verhalen er om heen anderzijds. Als een hele sector een kloof tussen verhalen en prestaties laat ontstaan stevent men collectief af op een institutionele crisis.

Corporaties opereren in een werkveld waarin met prestaties van de organisatie de klanten en de maatschappij in het algemeen gediend moet worden. De stippelijijn duidt op een toenemende ontkoppeling tussen de strategische beslissers bij corporaties en hun organisaties. De top van de corporaties opereert op een institutioneel veld waar men gelijken en rivalen vindt. De verhalen over successen vinden voorbarige bevestiging en navolging op dit veld, los van de weerbarstige realiteit van de uitvoering.

Mijn stelling is dat corporaties als eigenaarloze organisaties niet zonder druk van de lokale omgeving kunnen. Ze moeten grijpbaar, aanspreekbaar en corrigeerbaar zijn. Juist ook onder druk van de maatschappelijke omgeving is er nu een herbezinning gaande in de corporatiesector.