

Samenvatting

Het gedrag van woningcorporaties is het onderwerp van dit onderzoek. Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke instellingen die op grond van de Woningwet een publieke taak hebben in het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid. Hoewel hun opereren sterk vervlecht geweest met het beleid van een dominante rijksoverheid, zijn ze altijd instellingen geweest die als partij op de markt woningen te huur aanbieden. Woningcorporaties zijn door hun origine instellingen in de sfeer van de gemeenschap. Dat is ook af te leiden uit de gebruikte rechtsvormen, namelijk stichting en vereniging.

Begin jaren negentig zijn de woningcorporaties betrokken in een beleidsoperatie van de rijksoverheid, namelijk de verzelfstandiging. Sinds enkele jaren verkopen woningcorporaties op aandringen van de rijksoverheid bestaande huurwoningen aan bewoners en bouwen ze koopwoningen. De woningcorporaties hebben intussen een dominante positie in het onderste en middensegment van de woningmarkt. In het jaar waarop de onderzoeksgegevens betrekking hebben waren er 552 woningcorporaties die rapporteerden aan de landelijk toezichthouder. Met circa 2,3 miljoen huurwoningen hadden ze een aandeel van ongeveer 40% in de Nederlandse woningvoorraad.

De positie tussen overheid, markt en gemeenschap maakt dat woningcorporaties een interessant onderwerp van onderzoek zijn. In de Nederlandse literatuur noemt men organisaties met een dergelijke middenpositie hybride organisaties. Niet de positie maar het gedrag van de woningcorporaties is echter onderwerp van dit onderzoek. De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

De waarnemingen van het gedrag zijn gedaan aan de hand van gegevens die de corporaties verplicht zijn aan te leveren bij de landelijke toezichthouder, het op grond van de Woningwet ingestelde zelfstandige bestuursorgaan Centraal Fonds Volkshuisvesting. Vanwege deze verplichting dekken de gegevens de gehele populatie. De gegevens betreffen de financiële jaarverslaglegging en de plannings, de begroting en de realisatie van de belangrijkste onderdelen van het beleid zoals het huurbeleid, de investeringen in de bouw- en verbetering en de desinvesteringen (verkoop en sloop van bestaande woningen). De woningcorporaties zijn ook verplicht om via het Centraal Fonds aan de rijksoverheid te rapporteren over de uitvoering van publieke taken. Ze moeten bijvoorbeeld hun woningen bij voorkeur toewijzen aan huishoudens met lagere inkomens. Verder zijn er gegevens gebruikt uit jaarlijkse rapportage van de corporaties aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Deze instelling borgt bij circa 90% van de corporaties de leningen die ze afsluiten op de kapitaalmarkt. Corporaties worden geacht in te spelen op plaatselijk verschillende omstandigheden. Relevante gegevens hierbij zijn inkomens en de samenstelling van de huishoudens (aantal leden, leeftijdsopbouw en etniciteit) in de werkgebieden. Demografische gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek zijn gebruikt in de analyse. Ook zijn de middellange termijnverwachtingen ten aanzien van vraag- en aanbod in de regionale woningmarktgebieden als variabelen die het gedrag kunnen beïnvloeden. De marktgegevens zijn ontleend aan het Woningbehoefteonderzoek, in een bewerking van het Centraal Fonds met een versleuteling van de gegevens naar de werkgebieden van de corporaties.

De waarnemingen zijn in drie hoofdstukken ondergebracht, waarbij het gedrag van de corporaties vanuit drie invalshoeken is benaderd: 1) die van een marktorganisatie, 2) die

van een uitvoerder van publieke taken en 3) die van instellingen in de sfeer van de gemeenschap.

Op grond van uitvoerige statistische metingen is een beeld gevormd van het gedrag van de woningcorporaties. In sommige aspecten van het gedrag vertonen corporaties een grote spreiding; op onderdelen zelfs tegengesteld gedrag. Bijvoorbeeld zijn er corporaties die niet bouwen als er een aanbodoverschot voor de bepaalde woningen verwacht wordt. In het geheel van de populatie valt dit gedrag weg, doordat er ook corporaties zijn die onder die omstandigheden juist wel bouwen. De eindconclusie is in dat geval dat corporaties als populatie gezien onverschillig staan tegenover tegenover de marktomstandigheden voor die woningen. In geval van spreiding is het meest voorkomende gedrag richtinggevend voor de navolgende conclusies.

Vanuit het perspectief van het functioneren als marktorganisatie kan worden geconstateerd dat woningcorporaties met de prijsstelling en de portefeuillesamenstelling van hun aanbod anders reageren op marktomstandigheden dan te verwachten zou zijn. Het is ook duidelijk dat corporaties geen noemenswaardige financiële consequenties ondervinden van de marktomstandigheden. Strategische maatregelen, zoals sloop en fusie, leiden tot een andere positie op de markt, maar blijken strijdig met bedrijfseconomische beslissingsregels.

Woningcorporaties blijken in onderlinge vergelijking sterk uiteenlopend uitvoering te geven aan de publieke taken, in het bijzonder de huisvesting van de doelgroep. Bij taken zonder duidelijk toezicht en handhaving is de spreiding groter dan bij de zorg voor de financiële continuïteit. Wat betreft de taak van een sobere en doelmatige bedrijfsvoering ontbreken de controlemiddelen bij de externe toezichthouder, de aandacht bij de interne toezichthouder en de beheersing bij de leiding van corporaties.

Vanuit de invalshoek van de gemeenschap valt te concluderen dat corporaties als gevolg van de veranderingen van de rechtspersoon, de bestuurs- en toezichtsvorm op een grotere afstand komen te staan van de lokale gemeenschap. Corporaties hebben als gemeenschapsinstelling opvattingen over de gewenste samenstelling van de bevolking, opvattingen die doorwerken in hun gedrag. Eigen gemeenschappen zijn bepalend voor het gedrag: de lokaal verbonden interne werkorganisaties en een collectief van corporatiebestuurders op landelijk niveau. Corporatiebestuurders schuiven op naar de gemeenschap op het institutionele veld.

Het waargenomen gedrag duidt niet op eenduidige verschuiving van de 'overheid' naar de 'markt'. Wel is er in de gemeenschapssfeer een beweging van het lokale werkveld naar het non-lokale institutionele veld. De vermenging van de sferen heeft effecten op de besluitvorming, de taakopvatting en het resulterende gedrag, die als averechts bestempeld kunnen worden. Er treedt namelijk een combinatie van nadelen van de drie sferen markt, overheid en gemeenschap op.

Voor de verklaringen van het gedrag van de woningcorporaties is een theoretische kader ontwikkeld. De theorie heeft een specifieke uitwerking gekregen voor het werkveld van de corporaties. Woningcorporaties voorzien in de behoefte aan wonen van mensen die door de bijzondere kenmerken van de woningmarkt anders op slechte woningen en ongunstige woonsituaties aangewezen zouden zijn. Er is onvoldoende aandacht en denkkracht besteed aan de meerwaarde die corporaties ten opzichte van de markt zouden kunnen leveren. Hierdoor opereren corporaties als bureaus oneconomisch en treedt suboptimalisatie in twee richtingen op: organisatie-inefficiëntie en marktinefficiëntie.

De vraag naar gedrag is een vraag naar de werking van organisaties. Om deze werking te verklaren is het theoretisch kader uitgewerkt met behulp van inzichten en onderzoeksbevindingen met betrekking tot de twee-eenheid informele en formele organisatie en de interactiemechanismen vertrouwen, rivaliteit en dwang.

Met behulp van de theorie over de formele organisatie valt te concluderen dat corporaties een formele rationaliteit missen die hen in staat stelt de organisatie als geheel te optimaliseren. Reflexieve doelstellingen, dat wil zeggen de organisatie dienende doelen, krijgen zowel van de institutionele omgeving als van corporaties prioriteit boven transitieve doelstellingen. Woningen en woningcomplexen zijn wel en gecontracteerde huurders zijn niet in de formele regelkringen van de werkprocessen opgenomen. Corporaties formaliseren routines maar schieten tekort in de beheersing van organisatie-instabiliteit die het gevolg is van een overmaat aan financiële middelen en de introductie van een nieuwe bestuursvorm, waarin de manager de status van bestuurder heeft gekregen.

Deze vernieuwing is gepaard gegaan met de instelling van interne toezichthouders, naar het voorbeeld van beursgenoteerde ondernemingen. Men heeft daarmee alleen het zwakste disciplineringsmechanisme van de commerciële wereld overgenomen. De toezichtsstructuur blijkt in de corporatiesector gezien de bevoegdheden, taakopvattingen en wijze van prestatiebeoordeling, onvoldoende toegerust op de beheersing van strategisch gedrag van managers van eigenaarloze bedrijven. Er zijn geen aandeelhouders die het laatste woord hebben. Er bestaat voor corporaties een rechtsvorm met een formele macht voor belanghebbenden, namelijk de vereniging, maar deze wordt bij fusies en statutenwijzigingen meestal vervangen door de stichtingsvorm, die meer aansluit bij de institutionele opvattingen over wat professioneel is. Door het ontbreken van macht bij belanghebbenden en van een checks-and-balances tussen formele en informele organen is de bestuursvorm van woningcorporaties instabiel. Deze instabiliteit leidt tot een toenemende zelfconsumptie van bedrijfsmiddelen en een afnemende voortbrenging van meerwaarde ten opzichte van de 'markt'. Er ontbreekt ook een ingebouwd mechanisme tegen vermeend succes van beslissingen; noch de markt noch een orgaan van belanghebbenden kan onterechte succesbeschrijvingen van corporatiemanagers ontkrachten en corrigeren.

De manier waarop het interactiemechanisme dwang toegepast wordt, vormt een verklaring van een deel van het gedrag. Publieke dwang blijkt onbedoeld effectief omdat corporaties de prioriteiten in de taakuitvoering ervan laten afhangen. Het institutionele geheel van toezicht en opvattingen levert geen vorm van dwang op, die woningcorporaties aanzet tot het leveren van betere prestaties.

Het interactiemechanisme rivaliteit is aan de orde in de onderlinge competitie van corporaties op het institutionele veld, in hun onderhandelingen op de inkoopmarkten en in onderhandelingen met centrale en lokale overheden. De rivaliteit zet niet aan tot een verhoging van de prestaties van corporaties. De rivaliteit gaat gepaard met verborgen informatie en brengt corporaties tot onderhandelingsresultaten die ongunstig en zelfs schadelijk zijn voor de uitvoering van hun taak. Bevorderen van concurrentie werkt onder deze omstandigheden averechts: het bevordert de marktinefficiëntie.

Vertrouwen is een mechanisme dat een rol speelt in de verbindingen tussen principaal, toezichthouders, managers, medewerkers, klanten en bewoners. Vertrouwen is in haar dynamische, wederkerige vorm het meest economische interactiemechanisme. In maatschappelijke dienstverlening is het zelfs onmisbaar. Desondanks maken corporaties en hun institutionele omgeving geen optimaal gebruik van vertrouwen. Een deel van de corporaties uniformeert en immobiliseert hun uitvoerings- en contactorganisatie en zet zwaarder in op controle en beheersing. Dit verdringt vertrouwen als interactiemechanisme binnen de organisatie en in de verbinding van de organisatie met het lokale werkveld. Vertrouwen blijkt wel van groot belang in fusietrajecten. Het gaat dan echter voornamelijk om persoonlijk vertrouwen. Als uitsluitend persoonlijk vertrouwen doorslaggevend is bij transacties is dat een aanduiding voor een laag institutioneel vertrouwen.

Organisaties kiezen vaak ook voor ontwijkende en passieve vormen van interactie. Deze zijn in de theorie in verband gebracht met institutionele incompetentie. Dit begrip houdt in dat organisaties er in afnemende mate in slagen te doen wat ze moeten doen.

Woningcorporaties zijn in aanleg geen incompetent instellingen. De verzelfstandiging van de woningcorporaties is gepaard gegaan met een non-interactiegedrag van de rijksoverheid met tegenstrijdige effecten op het gedrag van woningcorporaties: een mengeling van ontmoediging van activiteit en uitlokking van opportunistisch gedrag. Institutionele competentie van woningcorporaties steunt op een goede leiding van deze organisaties. De wijze van leidinggeven en organiseren door de managers is in de formeel institutionele omgeving een non-issue gebleken.

Woningcorporaties en hun institutionele omgeving kiezen een ongelukkige combinatie van werkingseffecten van de informele organisatie. De nieuwe bestuursstructuur mist, zoals gezegd, een informele tegenmacht. Het gedrag van de corporatie wordt afhankelijk van de mate waarin de corporatiemanager zijn neigingen tot passieve en actieve taakontwijking en zelfoverschatting weet te beheersen. Zelfoverschatting heeft betrekking op de competentie en uit zich in een zelfevidente zekerheid van succes van beslissingen en de onverschilligheid over de gevolgen van het handelen. Vanwege de ruime beschikking over bedrijfsmiddelen en het ontbreken van goede referenties voor de beoordeling van beslissingen is er een ongekend grote tolerantie voor fouten.

De informele organisatie van het institutionele veld biedt managers zowel als uitdaging. Beslissingen die anderen nemen zijn goed omdat anderen die ook nemen, waardoor er ook minder verwijten van toezichthouders te duchten zijn. Door koploper te zijn bij de ontwikkeling van nieuwe activiteiten verwerft men reputatie en landelijke bekendheid. Op het institutionele veld vindt een retorische competitie plaats die gevoerd wordt met verhalen over intenties en successen. Collectieve processen op dat veld maken individuele taakontwijking en zelfoverschatting ingrediënten van strategieën en opvattingen over wat competent gedrag is. Deze opvattingen vormen een voedingsbodem voor oneconomische fusies, voor andere ineffectieve en ondoelmatige beslissingen en voor een onthechting van bestuurders van hun managementtaak.

Verhalen en prestaties van de woningcorporaties zijn ontkoppeld geraakt. Verhalen over het volkshuisvestingsbelang worden gecombineerd met beslissingen die corporaties afvoeren van de bediening van de doelgroep. Sinds de verzelfstandiging zijn de thema's markt en professionalisering opgepakt in de verhalen. De tucht van de markt werkt echter niet en corporaties blijken onverschillig te staan tegenover marktomstandigheden en klantenoordelen. In hun presentatie en de keuze van nieuwe activiteiten vertonen zich als marktorganisaties, terwijl ze niet 'het binnenwerk' van een marktorganisatie hebben. Er bestaat namelijk weinig aandacht voor de afweging van rendement en risico en voor de effectiviteit en efficiëntie van genomen beslissingen. Wat de professionalisering betreft is te constateren dat deze eerder tot minder dan tot meer scherpte in de bedrijfsvoering leidt. Het zwaar geïstitutionaliseerde veld werkt de ont koppeling van verhalen en prestaties in de hand. Legitimiteit is op dat veld te verwerven los van de prestaties van die de organisaties in hun lokale werksituaties leveren. Legitimiteit zou ontleend kunnen worden aan wat corporaties met initiatieven en feitelijke prestaties in de maatschappij aan meerwaarde weten voort te brengen. Verhalen en prestaties kunnen elkaar dan versterken.