

Van verhalen naar prestaties

Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties

H.M. Koolma

Vrije Universiteit Amsterdam

Workshop 3

**Efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector:
Op naar een evidence-based beleid?**

**8^{ste} Nederlands-Belgisch
PolitologenEetmaal 2009**

**Bergen en Dal
28-29 mei 2009**

“ It is hard to explore what happens when people behave with a purpose without becoming curious, even concerned, about how well or how badly the outcome serves the purpose.”

T.C. Shelling, 1978:19

Samenvatting

In dit paper wordt verslag gedaan van een omvangrijk kwantitatief en verklarend onderzoek naar het gedrag van Nederlandse woningcorporaties, waarbij effectiviteit en efficiëntie uitgelicht worden. Corporaties zijn op sommige terrein overtuigend effectief, maar laten op andere terreinen steken vallen. De meting van effecten is weinig ontwikkeld in de sector. Op het punt van efficiëntie valt te constateren dat de kosten bij corporaties fors oplopen. Schaalgrootte correleert negatief met efficiëntie en op diverse aspecten van effectiviteit. De schaalvergroting heeft zich echter sinds het jaar van de onderzoeksgegevens, 2002, gestaag voortgezet, waardoor het aantal corporaties afgenomen is van 552 tot 455 in 2007. Actoren in de institutionele omgeving zoals de rijksoverheid, de brancheorganisaties en twee sector gebonden financiële instellingen dragen in uiteenlopende mate bij aan een verlies aan effectiviteit en efficiëntie in de sector.

Er worden twee modellen voor verklaring gebruikt. Aan de hand van Niskanens model van de bureau-economie is duidelijk te maken dat corporaties de voort te brengen meerwaarde niet grijpbaar maken en ook nalaten om tot een economische optimalisering te komen, die vooral ook bij organisaties als corporaties noodzakelijk is.

Met een ander verklaringsmodel is in beeld te brengen dat belangrijke beslissingen bij de corporaties in sociaal-psychologische processen op het institutionele veld tot stand komen. Doordat reputatie- en legitimiteitsverwerving op dit veld belangrijker zijn dan de effectiviteit en efficiëntie van de organisaties op het werkvloer en in de bediening van de maatschappij. De ontkoppeling van legitimiteit van effectiviteit en efficiëntie van de organisaties benadeelt de prestaties van de organisaties en leidt er toe dat de organisaties minder leveren aan de maatschappij dan mogelijk zou zijn. Doorbreken van zelfreferente succesbeschrijvingen op het institutionele veld door een meer 'evidence based' manier van werken van de organisaties in hun lokale werkveld is een denkbare remedie. Beide modellen lijken ook toepasbaar op organisaties en institutionele velden van andere sectoren.

Inhoud

1	Inleiding en opzet van paper	3
2	Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties	4
2.1	Bevindingen met betrekking tot effectiviteit van woningcorporaties	5
2.2	Efficiëntie van woningcorporaties	9
2.3	Sturing op effectiviteit en efficiëntie vanuit de institutionele omgeving	11
3	Verklaring voor effectiviteit en efficiëntie van corporaties	14
3.1	Verklaring van suboptimalisatie met economisch model voor bureaus	14
3.2	Institutionele velden als bronnen van ineffectiviteit en inefficiëntie	17
	Literatuurverwijzingen	20
	Bijlage conventies bij statistische meetuitkomsten	23

1 Inleiding en opzet van paper

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol in het Nederlandse huisvestingsbeleid. 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 originele instellingen in de sfeer van de gemeenschap. Dat is ook af te leiden uit de gebruikte rechtsvormen, namelijk stichting en vereniging. Ze zijn uitgesproken voorbeelden van organisaties uit het maatschappelijke middenveld. 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 Nederlandse woningmarkt.

De woningcorporaties staan ook al geruime tijd in de belangstelling van onderzoekers. Veel is er geschreven over de geschiedenis van het instituut woningcorporaties en over de verhouding tussen de overheid en de woningcorporaties. Voor het feitelijk gedrag van woningcorporaties valt aanmerkelijk minder aandacht waar te nemen onder onderzoekers. Vooral kwantitatief onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties is schaars (Schellevis en Van der Weyden, 1987; De Graaf en De Winter, 2001; Hakfoort e.a., 2002). Conijn (2005) stelt, in een onderzoek voor het Nederlandse parlement, dat er, gezien de vragen over de legitimiteit van deze instellingen binnen het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, een gebrek aan inzicht is in de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Een commissie van De Nederlandsche Bank (Schilder e.a., 2006) rapporteert in een studie voor de regering fundamentele tekortkomingen in het toezicht op woningcorporaties waar het gaat om effectiviteit en efficiëntie.

Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties wordt in dit paper belicht vanuit een recente dissertatie (Koolma, 2008) met betrekking tot het gedrag van woningcorporaties. 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 plannen, 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 de 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 (Ministerie van VROM, 2002), in een bewerking van het Centraal Fonds met een versleuteling van de gegevens naar de werkgebieden van de corporaties.

De opgebouwde dataset is statistisch geanalyseerd door middel van bivariate correlatieberekeningen met correcties voor derde variabelen en met behulp van multiple regressieanalyses. Bij de rapportage van de empirische bevindingen is uitgegaan van drie invalshoeken: 1) die van een marktorganisatie, 2) die van een uitvoerder van publieke taken en 3) die van instellingen in de sfeer van de gemeenschap.

In de analyses zijn telkens in de praktijk levende veronderstellingen over de ‘werkelijkheid’ van de corporaties als uitgangspunt genomen. Veel empirische bevindingen bleken haaks te staan op die veronderstellingen. Sommige van deze veronderstellingen behoren tot de traditionele mythen van de sector, bijvoorbeeld dat de exploitatie van duurdere woningen geld oplevert voor de huisvesting van de doelgroep van beleid. Het onderzoek weerlegt ook een nieuwe mythe, namelijk de veronderstelling dat de overname van voorbeelden uit het bedrijfsleven vanzelf tot een hogere effectiviteit en efficiëntie leidt. De paradoxale verhouding tussen empirische bevindingen en gevestigde opvattingen in de sector van de woningcorporaties is de inspiratiebron geweest voor de titel van het proefschrift, namelijk ‘Verhalen en Prestaties’.

Het paper heeft de volgende opbouw:

- enkele bevindingen over de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties, gemeten op het niveau van de organisaties;
- een beschrijving van de wijze waarop het institutioneel veld bijdraagt aan de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties;
- een door theorie ondersteunde verklaring voor het verschijnsel van suboptimalisatie op organisatieniveau;
- een beschouwing aan de hand van een verklarend model over de contra-effectiviteit van institutionele velden.

2 Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn de beschouwen als organisaties die ingeklemd zijn tussen markt, overheid en gemeenschap¹. Deze positie maakt het gelijk ook moeilijk om tot wetenschappelijke uitspraken te komen over de effectiviteit en efficiëntie.

Woningcorporaties worden op grond van de positie tussen markt, overheid en gemeenschap ook wel hybride organisaties genoemd (zie Brandsen e.a. 2006). Hoewel er al ruim een decennium lang een discussie loopt over de voor- en nadelen van dit type organisaties (o.a. In 't Veld, 1995; Stevens, 1998), heeft deze discussie nauwelijks empirisch inzicht opgeleverd (Choy en Kanis, 2006)². De discussie is gevoerd met beweringen en veronderstellingen over de effectiviteit en efficiëntie van organisaties met een dergelijke tussenpositie, zonder evidentie van de voor- of nadelen. Er zijn, behalve een ideologische patstelling, enkele andere omstandigheden die het lastig maken om wetenschappelijke uitspraken te doen over de effectiviteit en efficiëntie van deze organisaties:

- Meerduidigheid van de doelstellingen (ijk- en wegingsprobleem);
- Een grote verscheidenheid in werksituaties (interpretatieprobleem);
- Een verschil tussen output en outcome (operationalisatieprobleem);
- De beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van gegevens (informatieprobleem).

Door middel van een methodisch ingreep (Data Envelopment Analysis) hebben onderzoekers (De Graaf en De Winter, 2001; Hakfoort e.a., 2002) deze complexiteit zover gereduceerd dat ze uitspraken kunnen doen over effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties, uitspraken waarvan de onderbouwing betwist wordt (Priemus, 2002).

In het promotieonderzoek is geen poging gedaan om tot een eenduidige definitie van effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te komen. Er is geprobeerd algemene

¹ Dit is een driepolig positioneringsmodel, zoals onderscheiden door Van de Donk (2001) en Mouwen (2002).

² Karré (2005) noemt het gebrek aan empirisch onderzoek zelfs een lapsus van de hybride organisatiebenadering.

patronen in het gedrag van woningcorporaties vast te stellen. Een deel van de analyses heeft echter wel betrekking op effectiviteit en efficiëntie. Enkele bevindingen zullen we daarom de revue laten passeren. De bevindingen die volgen hebben betrekking op eigen rapportages van woningcorporaties over het gedrag en gepland gedrag in 2002.

2.1 Bevindingen met betrekking tot effectiviteit van woningcorporaties

Marktongevoeligheid van investeringsbeleid

Beschouwd als populatie blijken corporaties hun investeringsgedrag nauwelijks af te stemmen op de woningmarktprognoses voor hun specifieke werkgebied³. Bijvoorbeeld, van de variabelen met betrekking tot de middellange termijn ontwikkeling van de vraag en het aanbod van woningen vertoont alleen 'een tekort of overschot aan kleine woningen' een zwakke correlatie met de geplande nieuwbouw van huurwoningen ($\rho = 0,104$, $p = 0,008$). Zodra er gecorrigeerd wordt voor een van de 77 sterker correlerende variabelen zakt de correlatiewaarde ver onder de 0,1 en heeft dan geen betekenis meer.

Deze opmerkelijke bevinding is nader geanalyseerd. In kruistabellen blijkt een aantal van de corporaties bouwplannen te hebben die stroken met de marktprognoses voor hun werkgebied. Tegenover deze 'marktconforme' handelswijze zijn er cellen in de kruistabellen met aantallen corporaties die bepaalde woningen bouwen in een situatie van een overschot of woningen slopen in geval van een verwacht tekort. Kortom, beschouwd als populatie marktorganisaties blijken woningcorporaties niet effectief in te spelen op de verwachte verhoudingen tussen vraag en aanbod.

Op het moment dat statistische analyses tegendraadse bevindingen opleveren is het des te meer van belang om te begrijpen hoe het verband in een beleidspraktijk in elkaar zit. De statistische analyse behandelt de corporaties namelijk als gesloten systemen met een input en output, zonder werkingsmodel voor de throughput⁴. Er is door anderen (Nieboer en Straub, 2003, CFV 2007) onderzoek gedaan naar de procedures voor de investeringsselectie ('strategisch voorraadbeleid'). Volgens deze studies betrekking corporaties beschikbare marktprognoses niet effectief in de investeringsbeslissingen.

Effectiviteit van de uitvoering van de publieke taak

Zijn corporaties effectieve uitvoerders van het volkshuisvestingsbeleid. Woningcorporaties hebben met 2,4 miljoen woningen een aandeel van circa 40% in de Nederlandse woningvoorraad, en hebben vooral in perioden waarin de woningbouw inzakte veel nieuwe woningen gebouwd (Van der Schaar, 1987). Zo beschouwd zijn woningcorporaties een effectieve uitvoerders van overheidsbeleid geweest.

Woningcorporaties hebben ook in het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid nog een vastgelegd taak. Deze taak is opgenomen in een uitvoeringsbesluit van de Woningwet, namelijk het Besluit beheer sociale huursector ('BBSH': Ministerie van VROM, 1998). Het proefschrift (Koolma, 2008) bevat een integrale meting van de uitvoering op de onderdelen van het BBSH. De taakstelling op grond van het BBSH is niet eenduidig.

Waarborgen van het financiële voortbestaan

Het BBSH bevat een duidelijk reflexieve⁵ taak, namelijk het 'waarborgen van het financieel voortbestaan van de instelling'. Als corporaties hier succesvol in zijn, wil dat nog niet zeggen dat ze effectief zijn met de uitvoering van de meer transitieve taken. In een scherp publiek en politiek debat dat loopt sinds 2005 heeft de sector het verwijt gekregen op zijn geld te zitten (Van der Jagt, 2005), in de media geïllustreerd door middel van een cartoon met slapende huisjes. De analyses weerleggen duidelijk dat corporaties niets met hun geld zouden doen, maar laten wel zien dat er een sterk verband bestaat tussen terughoudendheid met de sloop en vervanging van woningen en een geprognosticeerde stijging van de solvabiliteit ($\beta = -0,594$).

³ Woningaantallen per postcodegebied zijn gebruikt om specifieke werkgebieden per corporatie te definiëren

⁴ Door corporaties als informatieverwerkende systemen te beschouwen blijkt het mogelijk om een sterk kwantitatieve benadering te combineren met verklaringen op grond van interpretatieve benaderingen.

⁵ Snellen (1975).

De metingen laten in de meeste gevallen een duidelijk verband zien dat corporaties hun beleid afstemmen op de taak van de financiële continuïteit. Slechts een klein deel van de corporaties verkeerde een financiële positie dat ze door het Centraal Fonds Volkshuisvesting tot het nemen van maatregelen aangezet zijn (CFV, 2003). Zoals te verwachten heeft het waarborgen van de financiële continuïteit een negatief effect op aspecten van de andere taken, zodra de continuïteit in het geding komt. Zo hebben corporaties in de laagste solvabiliteitsklasse een voor bewoners ongunstiger verhouding tussen de gevraagde huur en de maximaal toegestane huur ($\rho = -0,390^6$), het bestede bedrag voor onderhoud per woning is beduidend lager ($\rho = 0,340$, gecorrigeerd $0,304$) en de omvang van onrendabele investeringen in sloop en vervanging van woningen (vooral uit de bouwperiode 1945 tot 1970) is minder ($\beta = 0,177$).

Instandhouding en verhoging van de kwaliteit van de woningen

De taak ‘voldoen aan de kwaliteitseisen van de huisvesting’ voeren corporaties voortvarend en onverstoord uit. Een landelijke registratie van de kwaliteit laat zien dat de onderhoudsgebreken bij corporaties lager zijn dan bij particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners, vooral in gebieden met sociaal-economische en maatschappelijke achterstanden (Kamp, 2002). Corporaties laten, minder dan andere eigenaren, hun onderhoudsinspanningen afhangen van de status van de gebieden en de bewoners. Dit is in lijn met de grondgedachte van de corporaties, namelijk ook fatsoenlijke huisvesting bieden voor huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt en in de maatschappij. De invloed van huurdering ($\rho = 0,041$) op de onderhoudsbestedingen is onbeduidend; de invloed van marktverwachtingen (WBO 2002) is zwak, en na correctie verwaarloosbaar.

Onderhoudsbestedingen hebben voornamelijk een verband met de samenstelling van het woningbezit (bouwperiode $\rho = -0,256$; bouwvorm $\rho = -0,173$). Opmerkelijk is ook dat corporaties naarmate ze een hogere aandeel bezit in de postcodegebieden waar ze werkzaam zijn, ze meer aan onderhoud besteden ($\rho = 0,175$). Dit wijkt af van de economische wetmatigheid dat geografische concentratie van een aanbieder tot misbruik van marktmacht leidt. In de sector van corporaties is het andersom: hoe verspreider het werkgebied en hoe lager het bezitsaandeel in de werkgebieden, des te lager de investeringen in onderhoud en de diverse rubrieken van onrendabele investeringen.

Bij voorrang huisvesten van doelgroepen

De uitvoering van de taak ten aanzien van de huisvesting van doelgroepen laat een wisselend beeld zien (Koolma, 2008:385-392). In het algemeen herbergen de corporatiewoningen meer dan gemiddelde woning kleine huishoudens en ouderen, vooral in de leeftijdsgroep vanaf 80 jaar (aandeel in corporatiewoningen is 8,5% tegenover 3,3% gemiddeld).

Gegevens over de geschiktheid van het bezit voor mensen met een zorgbehoefte en de ondersteuning van de hulpvraag van bewoners (zogenaamde zorgarrangementen) maken alleen een vergelijking tussen corporaties mogelijk. Wel is op grond van het hogere bevolkingsaandeel van 80-plussers, het aanbod van aangepaste woningen en de ondersteuning van corporatie bij het vinden van zorg te stellen, dat corporaties meer dan andere reguliere verhuurders huishoudens met een zorgbehoefte bedienen.

Corporaties in matig tot niet-stedelijke gebieden hebben meer voor ouderen bestemde woningen en verhuren ook aanmerkelijk meer aan ouderen dan corporaties in stedelijke gebieden. Ouderen komen in stedelijke woonmilieus minder goed aan bod bij corporaties, ook als rekening gehouden wordt met een lagere ‘vergrijzing’ van de steden. Opmerkelijk is dat naarmate corporaties minder gebonden zijn aan een werkgemeente, ze een beduidend kleiner aandeel woningen hebben, dat geschikt is voor ouderen en gehandicapten.

Woningcorporaties hebben de taak om met voorrang lagere inkomensgroepen te huisvesten. Deze opdracht is in het BBSH geconcretiseerd door middel van inkomensklassen en huurgrenzen, maar is niet voorzien van minimale verplichtingen of andere vormen van

⁶ De vermelden correlatiewaarden gelden voor de meting van de verbanden over de gehele populatie.

taakstelling. In de ordening van de sector is een belangrijke plaats ingeruimd voor prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. Over de effectiviteit van deze prestatieafspraken wordt op basis van observaties getwijfeld (Van der Schaar, 2003). De analyse in het promotieonderzoek levert een negatieve correlatie op tussen prestatieafspraken over de zogeheten kernvoorraad en de percentages verhuringen aan lagere inkomensgroepen ($\rho = -0,143$, $p = 0,048$). De significantie is niet erg hoog, zodat aan het negatieve verband niet veel betekenis gehecht kan worden. Wel is duidelijk dat er geen overtuigend positief effect uitgaat van de prestatieafspraken. Verder is er een enorme spreiding in de mate waarin corporaties hun vrijkomende woningen aan huishoudens met lagere inkomens toewijzen.

Tabel 1 Verhuring aan lage inkomens als percentage van totaal verhuringen

Aandeel verhuringen aan lage inkomensgroepen	N = aantal corporaties
0% tot 50%	101
50% tot 60%	128
60% tot 70%	168
70% tot 80%	85
80% tot en met 100%	55
Totaal	537

Een regressieanalyse levert een verklarend verband op ($R = 0,420$) waaraan het aandeel goedkope woningen in voorraad een grotere bijdrage ($\beta = 0,299$) levert dan de meer voor de handliggende variabele, namelijk de mutatiegraad⁷ van goedkope huurwoningen ($\beta = 0,261$). Naarmate woningen ten opzichte van de marktwaarde laaggeprijsd zijn⁸, is het aandeel verhuringen aan lagere inkomensgroepen geringer ($\beta = -0,111$), zij het dat deze variabele een zwakke bijdrage heeft in het verband. Opmerkelijk is dat marktomstandigheden noch demografische omstandigheden (zoals het bevolkingsaandeel van lagere inkomensgroepen in het marktgebied) enig gewicht in de schaal legt, en dat het gevonden verband maar voor 17% verklarend is.

Behalve de grote spreiding vraagt ook de ontwikkeling van de voorraad goedkope huurwoningen aandacht. Naarmate corporaties in vergelijking met andere corporaties een hoger aandeel van deze woningen in hun bestand hebben, plannen ze een grotere afname van die voorraad door sloop en door huurverhoging als gevolg van woningverbetering. De geplande afname van de voorraad goedkope huurwoningen heeft enig verband met de vraag-aanbodverhouding voor deze woningen, maar de volgende tabel laat zien dat corporaties ook in woningmarkten met een verwacht tekort hun aandeel goedkope huurwoningen willen verminderen.

Tabel 2 Geplande afname goedkope huurwoningen afgezet tegen vraag-aanbodverhouding voor goedkope huurwoningen

Vraag-aanbodverhouding goedkope huurwoningen	Gemiddelde geplande mutatie goedkope huurwoningen	N = aantal corporaties	Std. deviatie
Overschot	- 4,0%	94	6,4%
Gering overschot	- 2,6%	140	5,7%
Evenwicht	- 3,5%	82	5,4%
Gering tekort	- 2,0%	144	5,6%
Tekort	- 2,1%	84	5,7%
Totaal	- 2,7%	544	5,8%

Er treedt sectorbreed een afname op van de goedkope huurwoningvoorraad. Het is een vraag of corporaties als gevolg hiervan minder lagere inkomensgroepen zullen gaan huisvesten. In de situatie in 2002 is het zo dat naarmate corporaties een lager aandeel goedkope

⁷ Mutatiegraad is het percentage van verhuizingen in een jaar binnen de hele voorraad of een deel van de voorraad.

⁸ Uitgedrukt als de verhouding tussen de opbrengstwaarde uit verhuur en de WOZ-waarde.

huurwoningen hebben ze deze relatief meer aan lagere inkomensgroepen verhuren ($\rho = 0,376$). Een lineaire regressieanalyse laat een factor van 0,6 zien, waar 0,5 een recht-evenredig verband zou zijn tussen aandeel goedkope huurwoningen in voorraad en de verhuring aan huishoudens met lagere inkomens. Te verwachten is echter wel dat realisatie van de geplande afname van goedkope huurwoningen, de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden met lage inkomens zullen verminderen.

Inspelen op plaatselijk verschillende omstandigheden

In het BBSH heeft de wetgever de verwachting uitgesproken dat corporaties bij de uitvoering van hun taken inspelen op plaatselijk verschillende omstandigheden. Het onderzoek heeft als verrassende uitkomst dat corporaties in een breed scala van hun gedragsvariabelen ongevoelig blijken voor de kenmerken van de omgeving. De omvang van de corporaties, uitgedrukt in het aantal woningen in beheer, en de kenmerken van het woningbezit (bouwperiode, bouwvorm) zijn veel bepalender voor het gedrag dan demografische gegevens (leeftijdsopbouw, inkomensverdeling van de bevolking) en marktvariabelen. Voor wat betreft de bevolkingskenmerken is er een uitzondering. De bevolkingsaandelen allochtonen in de werkgemeenten geeft in combinatie met het aandeel van de bouwperiode 1945 tot 1970 een redelijk sterk verklarend verband met herstructureringsmaatregelen als de nieuwbouw van koopwoningen, sloop in verband met vervanging, woningverlies door samenvoeging en de verkoop van bestaande huurwoningen (Koolma, 2008:485). In het BBSH is het bevolkingskenmerk allochtonen niet gespecificeerd, als aanduiding voor doelgroep. Wel heeft de rijksoverheid dit criterium nadien betrokken in de selectie van de 56 prioriteitswijken (KEI-kenniscentrum, 2005) en de 40 zogenaamde Vogelaarwijken (Brouwer en Willems, 2007). Er is ook kritiek geuit op de probleemreductie van de gebiedsaanpak (Van Gent e.a., 2007). Sociaal-maatschappelijke achterstanden beperken zich tot allochtonen en gebieden met kleine woningen gebouwd voor 1970.

Effectiviteit van de verbinding met de gemeenschap

Corporaties behoren tot de instellingen van het maatschappelijk middenveld. Verondersteld wordt dat deze instellingen een directere verbinding hebben met burgers dan de overheid (zie bijv. Balkenende, 1998), hetgeen ook voordelen oplevert in de maatschappelijke dienstverlening. Bij verenigingen hebben de gebruikers van de dienstverlening een formele invloed op het bestuur. De vereniging verliest als rechtsvorm terrein in de corporatiesector sinds de jaren negentig.

Tabel 3 Corporaties onderscheiden naar rechtsvorm in 2002

Rechtspersoon	Gemiddeld aantal verhuureenheden	N = aantal corporaties	Std. deviatie
Vereniging	2.527	91	4.342
Stichting	5.102	383	7.681
Totaal	4.600	474	7.224

Verenigingen zijn gemiddeld kleiner, maar het beeld dat deze nog voornamelijk op het platteland voorkomen, blijkt niet te kloppen. Ook in stedelijke gebieden komen woningbouwverenigingen voor, en deze zijn gemiddeld groter dan de verenigingen in niet-stedelijke gebieden.

In een analyse van de huurprijs telling is geconstateerd dat corporaties de verschillen in huur matigen in vergelijking tot de prijsverschillen die onder vrije marktomstandigheden zouden optreden. Verondersteld is dat corporaties dit doen om ook in het bijzonder eengezinswoningen betaalbaar te houden voor de doelgroep. Verenigingen zouden meer onder invloed staan van huurders en daardoor meer geneigd zijn tot matiging van de huren. Als deze veronderstelling beoordeeld wordt met het onderzoeksmateriaal, blijkt dit met een zwakke correlatie bevestigd te worden ($\rho = - 0,237$).

Verenigingen doen in vergelijking met stichtingen minder aan de huisvesting van bijzondere groepen, als begeleid wonenden, daklozen, verslaafden ($\rho = -0,173$). Dit zwakke verband blijft overheid als er gecorrigeerd wordt voor de mate van stedelijkheid van het werkgebied ($\rho = -0,165$). Hoewel het gaat om een zwak verband is toch te stellen dat verenigingen minder doen aan huisvesting voor bijzondere groepen. Het zou een indicatie kunnen zijn van beslotenheid van verenigingen, van een oriëntatie op de eigen kring van leden.

In stichtingen hebben bewoners geen formele invloed. Rond 1980 is een discussie gevoerd over het democratisch gehalte van woningcorporaties (o.a. Broos e.a., 1979; 1981), waarbij ook gesproken werd van externe democratisering (Koolma, 1988). Dit laatste wil zeggen dat bewoners zich in een eigen rechtsvorm organiseren, maar wel in de gelegenheid gesteld worden om invloed uit te oefenen. In dat geval kan het beheer en beleid van een woningstichting ook beïnvloed worden door de directe gebruikers. In het BBSH zijn zogenaamde procesvereisten voor de bewonersinvloed gedefinieerd. Opvallend is dat stichtingen meer dan verenigingen aan deze vereisten voldoen ($\rho = 0,413$). De procesvereisten zijn ook in verband te brengen met activiteiten van corporaties als de verkoop van huurwoningen en woningverbetering (Koolma, 2008:401-402).

Bij de corporaties is een professionalisering van het intern toezicht gaande, waarbij vrijwilligers wijken voor betaalde toezichthouders, in toenemende mate gerecrueteerd buiten de kring van lokaal belangstellenden en 'volkshuisvesters'. Door de afname van het aandeel verenigingen, de verzakelijking en de grotere afstand tussen bewoner en corporatie als gevolg van schaalvergroting is het de vraag of corporaties nog als instellingen van de lokale gemeenschap getypeerd kunnen worden. Er is daarom afgelopen jaren gezocht naar andere vormen van maatschappelijke verankering. In een poging om deze ontwikkeling te operationaliseren en te meten moest worden vastgesteld dat het aantal corporaties dat in 2002 actief was met bijvoorbeeld belanghoudersoverleggen etc. dermate gering in aantal was (<20), dat dit gegeven niet als variabele in de statistische metingen betrokken is. Na het onderzoeksjaar is de belangstelling voor de betrokkenheid van belanghouders bij de corporaties toegenomen (Aedes, 2009).

2.2 Efficiëntie van woningcorporaties

Zoals gezegd zijn er twijfels geuit over de efficiëntie van woningcorporaties (Conijn, 2005). De landelijke toezichthouder spreekt in jaarlijkse rapportages de zorg uit over de kostenontwikkeling bij woningcorporaties (CFV, 2003; 2007). Over een periode van 5 jaar sinds 2002 zijn de organisatiekosten (personeelskosten en overige bedrijfslasten) 30% gestegen, fors boven de algemene kostenontwikkeling. De organisatiekosten leggen een steeds groter beslag op de huurinkomsten van de corporaties. Deze ontwikkeling heeft plaats gevonden terwijl de BBSH-taak van het hebben van een sobere en doelmatige bedrijfsvoering nog van kracht is. In de jaarverslagen uit 2002 schrijft minder dan 3% van de corporaties over maatregelen om kosten te beheersen en terug te dringen. Het is kennelijk een thema dat nauwelijks speelt.

Schaalnadelen wat betreft kostenefficiëntie

Uit onderzoek in het verleden (Schellevis en Van der Weyden, 1987) is bekend dat de organisatiekosten per woning hoger waren naarmate de corporaties meer woningen hadden. Analyse van de gegevens van 2002 laat zien dat dat verband nog steeds aan de orde is. Diverse veronderstellingen waarom grote corporaties hogere kosten maken (complexiteit van stedelijke omgeving, doelgroep, marktomstandigheden, investeringsactiviteiten) vallen zowel in gecorrigeerde bivariate correlatieberekeningen als multiple regressieanalyses weg. Corporatiegrootte blijkt de variabele die de hoogste correlatiewaarde ($\beta = 0,281$) laat zien een regressieanalyse met de personeelskosten per woning als te verklaren variabele. De geplande bouw van koopwoningen ($\beta = 0,170$) en verkoop van huurwoningen ($\beta = 0,109$) dragen

minder sterk bij aan het gevonden verband ($R = 0,392$). De geplande nieuwbouw van huurwoningen heeft een zwak negatief verband ($\beta = -0,130$).

Met behulp van diepergravender analyse (Koolma, 2008:437-440) is een volgende inhoudelijke verklaring te geven voor de schaalinefficiëntie van woningcorporaties. Woningcorporaties winnen door schaalvergroting nauwelijks aan een hogere arbeidsproductiviteit op de primaire activiteiten. De kosten per medewerker nemen echter wel toe, ook naarmate de corporatie een grotere spreiding van werkgebied heeft. De onderhoudskosten blijken statistisch gezien zelfs indifferent voor de schaal van de uitvoering. Binnen de grootteklassen onder de 10.000 eenheden is er een aanwijzing voor relatieve schaalvoordelen. Dit valt te verklaren met de veronderstelling dat een managementteam voor een corporatie van 4.000 of 8.000 woningen qua samenstelling en beloning niet sterk verschilt. Boven de 10.000 woningen⁹ nemen de organisatiekosten vanwege een complexere controle- en informatiesystemen toe, terwijl daarentegen de feitelijke beheersing van de werkprocessen, met name huurachterstanden (Koolma, 2008) en klantbediening (Markhorst, 2007) op een lager niveau staan dan bij kleinere corporaties.

Voor zover schaalvoordelen optreden, zijn die toe te schrijven aan een grotere span of control, ofwel een betere bezetting voor het management en staf. Opvallend is ook dat in principe commerciële activiteiten als de bouw van koopwoningen en de verkoop van huurwoningen in verband te brengen zijn met gemiddeld hogere kosten voor de normale bedrijfsvoering. De kosten zouden in rekening gebracht moeten worden van het financiële resultaat op deze activiteiten. Dat gebeurt niet of niet volledig. Een verklaring hiervoor is dat corporaties kosten nauwelijks feitelijk toerekenen aan activiteiten ('activity-based costing'). Het werken met een kostenverdeelstaat is ongebruikelijk in de sector¹⁰ (Koolma, 2008:317).

Ontoereikende toerekening van kosten

Een gebrek aan een correcte kostentoerekening is ook aan de orde bij fusiebeslissingen. Corporaties verwerken trendbreuken in de organisatiekosten niet correct in hun balanswaardering. In 2002 bedroeg dit verschil voor de sector als geheel 4,5 miljard euro. Deze trendbreuken zijn aan de orde bij fusies. Behalve de directe kosten van het fusieproces is in de meeste gevallen het niveau van de organisatiekosten in de jaren na fusie structureel hoger. Eigenlijk zou, op grond van de voorschriften voor de jaarverslaglegging, een dergelijke verhoging op het moment van de beslissing over de fusie met een balansafwaardering van enkele tientallen miljoenen gepaard moeten gaan. Dit is gebeurt echt niet. Bij extern onderzoek (Cebeon, 2006) bij een twintigtal gefuseerde corporaties wordt geconstateerd dat de kosten na fusie bij vrijwel alle corporaties in het onderzoek structureel hoger zijn. Ook doelstellingen en evaluaties van de financiële gevolgen van fusies zijn ongebruikelijk (CFV, 2008¹¹).

Voortgaand proces van oneconomische fusies

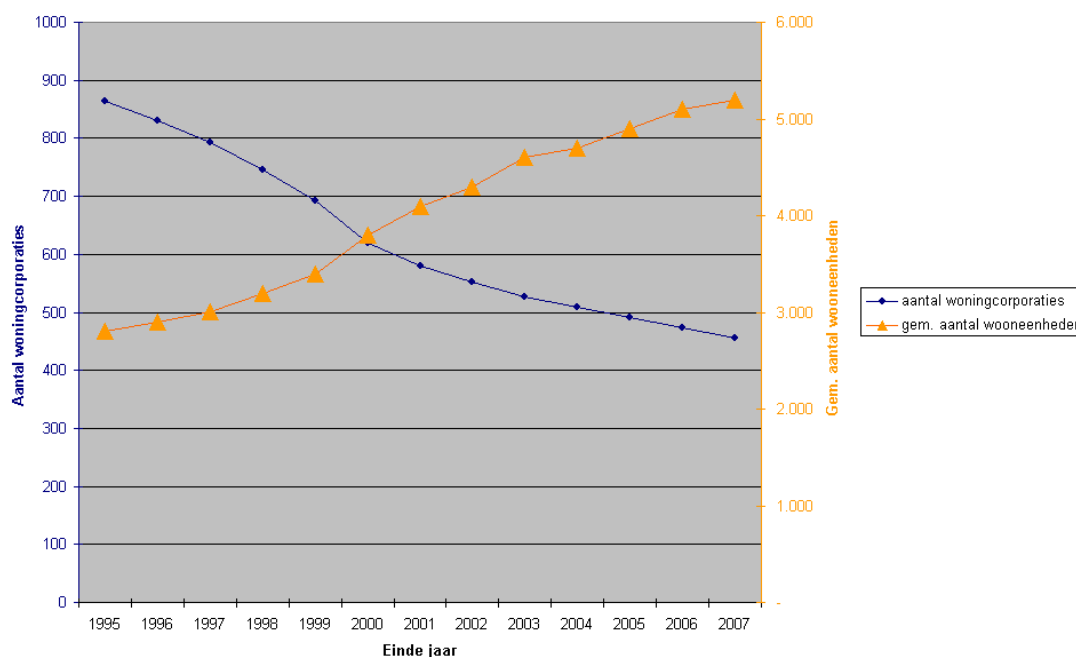
Ondanks de ambivalent bijdrage van fusies aan de effectiviteit (voornamelijk een hogere output met verkoop en bouw van koopwoningen) en een negatieve bijdrage aan de efficiëntie is een onstuitbaar proces van schaalvergroting gaande in de sector.

⁹ Dit wil niet zeggen dat dit een omslagpunt in de 'economy of scale' is (vergl. Van Bortel, 2008).

¹⁰ De financiële verantwoording van woningcorporaties zit daarmee onder het niveau dat gesteld is bij de verzelfstandiging van agentschappen in de rijksdienst.

¹¹ CFV, 2008:14: "Het is opvallend dat efficiencyverbetering, alsmede versterking van de financiële positie nog nauwelijks genoemd worden als argument om te fuseren. In de meeste gevallen hebben de fusiepartners de meerwaarde van fusie niet vertaald in kwantitatief meetbare doelstellingen. De fusiecorporaties geven niet concreet aan wat de voordelige effecten van de fusie zijn in termen van financiën en risicobeheersing."

Figuur 1 Ontwikkeling van het aantal corporaties en gemiddeld woningbestand per corporatie



Inefficiëntie als gevolg van aankopen boven marktprijs

Gebrek aan efficiëntie kan ook spelen in de relatie met leveranciers. Volgens Schilder e.a. (2006) is het toezicht op dit aspect van efficiëntie (‘weglek van middelen’) onvoldoende in de sector, zowel bij de raden van toezicht en commissarissen (intern toezichtsorganen), accountants, en de landelijke toezichthouders (Centraal Fonds en ministerie van VROM/WWI). Tijdens het onderzoek, en toevalligerwijs ook in de periode van de promotieplechtigheid, hebben zich diverse casussen aangediend van situaties waarin corporaties aanmerkelijke hogere prijzen¹² met de aanbieders van grond en gebouwen overeenkomen dan commerciële partijen bereid zijn te bieden. De minister heeft vanuit de invalshoek van integriteit¹³ onlangs een onderzoek ingesteld naar vastgoedtransacties van woningcorporaties. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend.

2.3 Sturing op effectiviteit en efficiëntie vanuit de institutionele omgeving

Het gedrag van organisaties is niet goed te beschrijven en te verklaren als nagelaten wordt om het ook te beschouwen binnen de institutionele omgeving. Een meting van het effect van de invloed van de institutionele omgeving op het gedrag van de organisaties is mogelijk als het gaat om de waarneembare feiten met betrekking tot de naleving van concrete regels, voorschriften, codes e.d. De indirectere effecten van deze regels en de effecten van andere beïnvloeding is veel lastiger vast te stellen. Er kan wel een poging gedaan worden om de effecten aannemelijk te maken. Hier volgt een overzicht per actor in de institutionele omgeving.

Rijksoverheid

Een voorbeeld is het verband tussen de nota Wonen van staatssecretaris Remkes (2000) en de onderwerpen in de jaarverslagen van de corporaties. Corporaties blijken hun agenda behoorlijk te laten leiden door de rijksoverheid. Zelf een typisch planningscriterium uit het verkoopbeleid van Remkes, de verhouding tussen huurwoningen eigenwoningbezit in de gemeenten, is terug te vinden ($\rho = -0,192$) in de geplande verkoop van huurwoningen door

¹² Ter indicatie van de orde van grootte van de overbieding: anderhalf tot twee keer de gangbare prijs.

¹³ Gezocht wordt naar grote prijs sprongen binnen een korte periode voorafgaand aan de aankoop van grond en gebouwen door corporaties.

corporaties (Koolma, 2008:363). Zoals gezegd is de planning van de verkoop van huurwoningen door corporaties tamelijk indifferënt voor het verwachte tekort- of overschot van goedkope koopwoningen in het woningmarktgebied ($\rho = 0,006$).

Het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de woningcorporaties te kenmerken als grillig en inconsistent (vergelijk Van der Schaar, 2006). Om enkele voorbeelden te noemen:

- Corporaties zijn onder zware druk gezet om huurwoningen uit hun bezit te gaan verkopen. Corporaties die dit voortvarend opgepakt hadden en een eigen makelaardij opgezet of een bestaande makelaar overgenomen hadden, werden teruggefloten (Ministerie van VROM, 2001).
- Herstructurering van woongebieden is een onderschikt onderwerp bij Remkes, staat bij minister Dekker in prioriteit achter de landelijke bouwproductie, en krijgt pas bij minister Winsemius en Vogelaar de hoogste prioriteit, waarbij er een verschuiving te constateren valt van een fysieke benadering van productieaantallen naar een meer emancipatorische benadering (zie ook VROM-raad, 2006).
- De tegenspraak tussen het met voorrang bedienen van de doelgroepen van beleid en het op verandering van de bevolkingssamenstelling gerichte herstructureringsbeleid in stedelijke woongebieden blijft impliciet.
- Het BBSH bevat een mengeling van reflexieve en transitieve doelstellingen, waarbij met name het waarborgen van het financieel voortbestaan, prioriteit blijkt te hebben. De operationalisering en handhaving van de taakvelden met betrekking tot de huisvesting van de doelgroep, de leefbaarheid, en een efficiënte bedrijfsvoering zijn noch duidelijk noch doeltreffend geweest¹⁴. Eigenlijk is de situatie zo dat het handelen van corporaties niet aan een markteconomische of budgettaire disciplinerende onderworpen is, zolang hun financiële continuïteit niet in het geding komt. Deze situaties geeft aanleiding tot managementrisico's ('job substitution': Van Dijk e.a., 2002) en eventueel andere perverse effecten (Schilder e.a., 2006).
- Fusies dienen op grond van een uitvoeringsbesluit (MG 2002-18, Ministerie van VROM, 2002) door de minister getoetst te worden op doelmatigheid. Pas onlangs is voor een eerste keer een fusie door de minister tegengehouden¹⁵. Fusies tussen corporaties in financiële problemen en financieel sterkere corporaties worden zelfs gestimuleerd. Toetreding van nieuwe corporaties is vanwege de eigenschappen van een ongesubsidieerde exploitatie van huurwoningen niet meer mogelijk (Koolma, 2008:355), een vraagstuk dat overigens niet als probleem bekend en onderkend is (Dekker, 2005).

De rijksoverheid heeft een consistente gedragslijn gevoerd met betrekking tot de activiteiten van woningcorporaties op het gebied van zorg. De taak van de corporaties is begrensd. Zij mogen niet zelf dienstverlening op het gebied van zorg leveren. Ze mogen wel moderne tehuizen – woon-zorgcomplexen – bouwen en exploiteren en het vastgoed voor projecten van begeleid wonen verzorgen. De taak is dus beperkt tot het leveren en beheren van vastgoed. Om bewoners met een zorgbehoefte zelfstandig te laten wonen, mogen woningcorporaties arrangementen met zorginstellingen afsluiten en bemiddelen voor bewoners bij het verkrijgen van zorg in hun woonsituatie. Het is aannemelijk dat deze consistente gedragslijn van de rijksoverheid bijgedragen heeft aan de maatschappelijke resultaten van woningcorporaties op dit terrein.

Recentelijk heeft de rijksoverheid een nieuwe tegenstrijdigheid geïntroduceerd in de verhouding met de corporaties. Corporaties zijn aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de wijkaanpak, gevraagd om forse bedragen onrendabel

¹⁴ Een adviescommissie van het ministerie en de brancheorganisatie Aedes (Stuurgroep Meijerink, 2008) pleit voor een integratie van het financiële en beleidsmatige toezicht in een nieuw op te richten autoriteit. Het advies is door andere actoren op het institutionele veld slecht ontvangen, en is door recente ontwikkelingen ingehaald.

¹⁵ Dit was overigens een fusie tussen een woningcorporatie en een grote zorginstelling.

te investeren en opgedragen te storten in een fonds voor de wijkaanpak, terwijl ze tegelijkertijd door het kabinet Balkenende IV per 1 januari 2008 in een fiscaal regime gebracht zijn (integrale vennootschapbelasting) dat corporaties behandelt als normale winstgedreven bedrijven.

Aedes vereniging van woningcorporaties (brancheorganisatie)

Aedes is sinds 1999 de landelijke belangenorganisatie van de woningcorporaties. In de dissertatie van Gerrichhauzen (1990) is uitgebreid aandacht besteed aan de twee toenmalige landelijke koepels van woningcorporaties, de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting. De organisatiegraad van de woningcorporaties was toentertijd meer dan 90%. Vijftien jaar later blijkt de rechtsopvolger, Aedes, deze dekkingsgraad behouden te hebben. Bovendien is de dekkingsgraad redelijk gelijkmatig als onderscheid gemaakt wordt naar corporatiegrootte en naar stedelijkheidsgraad. Alleen de landelijke organisatiegraad onder zeer kleine corporaties en onder de sterk en zeer sterk stedelijke corporaties bevindt zich onder het niveau van 90%. Voor een brancheorganisatie is dit hoog. Het is ook opmerkelijk dat het niveau zo hoog is gebleven sinds de verzelfstandiging.

Onder de vlag van Aedes is het 'Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties' is in 2004 onder voorzitterschap van Izeboud uitgebracht. De voorbeeldregeling is te zien als een manier om de zogeheten 'incentives' van corporatiedirecteuren te regelen. De regeling is niet verplicht voor corporaties. De aangesloten leden is wel geadviseerd om de 'pas toe of leg uit'-gedragslijn te volgen (Commissie-Izeboud, 2004a:11). De regeling is gebaseerd op een verondersteld prestatiebevorderende werking van geldelijke beloning, de combinatie van extrinsieke en variabele beloning (Aedes, 2004:13). De argumentatie hiervoor is erop gebaseerd dat corporaties

maatschappelijke ondernemingen zijn en dat de voorgestelde prestatieprikkels bij ondernemingen passen (Aedes, 2004:14). Het maatschappelijke ondernemerschap wordt aangeduid als meer ruimte voor marktactiviteiten en als manier om ook op de lange termijn de maatschappelijke activiteiten van corporaties te waarborgen (Aedes, 2004:13). Het maatschappelijke ondernemerschap is ook de reden waarom het als uitgangspunt genomen referentieniveau van management in de non-profitsector (Aedes, 2004:8) vervangen is door het referentieniveau van de algemene (commerciële) directeurenmarkt (Aedes, 2004:14). De regeling weerspiegelt een opvatting over functiezwarte ofwel complexiteit van de managementtaak. Deze wordt grotendeels bepaald door schaalgrootte (aantal woningen) en de spreiding van het werkgebied. Het advies versterkt de tendens tot schaalvergroting door bezitsomvang en spreiding van het werkgebied te beschouwen als de zwaarstwegende criteria. Groei en de bereikte grootte gelden als graadmeter voor beloning in plaats van prestaties. De beloningsregeling werkt in deze opzichten averechts. Corporaties bestuurders gaan volgens de Izeboud-regeling in inkomen er op vooruit als ze fuseren en samen met de bestuurder(s) van de andere corporatie(s) het nieuwe bestuur vormen¹⁶.

Verspreid werken met 'losse' projecten op diverse kansrijke locaties vergt veel minder van de manager en de organisatie dan geconcentreerd werken in woongebieden met een diversiteit aan problemen. Grootte en spreiding van werkgebied zijn daarom onvolledige en averechtse graadmeters voor de complexiteit van de functie van corporatiemanagers en de daarvan afgeleide beloningsregeling.

Een van de drie criteria in het advies is het probleemoplossend vermogen dat in de functie vereist is. Het voor de opstelling van de beloningsregeling ingeschakelde bureau heeft niet geanalyseerd welk probleemoplossend vermogen voor de functie van corporatiebestuurder vereist is. Meer marktactiviteiten en strategisch gedrag kunnen echter ook de uiting zijn van probleemontwikkend gedrag (Van Dijk e.a., 2002:24), bijvoorbeeld ten aanzien van

¹⁶ Bij een aantal fusies moeten er vervolgens managers aangesteld worden die de operationele leiding van de vestigingen overnemen. Van der Moolen (2009) wijst naar aanleiding van analyses van het Centraal Fonds op de doorslaggevende maar oneigenlijke rol van persoonlijke belangen bij fusiebeslissingen.

noodzakelijke verbeteringen in de organisaties (vergelijk Dreimüller, 2008). Wat betreft het beloningscriterium 'reikwijdte en verantwoordelijkheid' valt het volgende op: het advies vertoont blinde vlekken voor de vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie. Aspecten hiervan zijn facultatief. Zolang de financiële continuïteit niet in het geding is, opereert een corporatiedirecteur met een voor de toezichthouders nauwelijks inzichtelijke fouttolerantie en een vrijheid van handelen, die hoofdzakelijk door zelf afgegeven eerdere begrotingen is ingeperkt (Koolma, 2008:523).

Een deel van de inefficiëntie van woningcorporaties kan vanaf 2003 toegeschreven worden aan een debacle met het bedrijfstakpensioenfonds van de woningcorporaties (Koolma, 2008:523-532), in het bestuur waarvan Aedes een bepalende rol heeft gespeeld. Een onnodige 'under-performance' van dit pensioenfonds heeft de dekkingsgraad in zo'n mate aangetast, dat de Pensioen- en Verzekeringskamer ingegrepen heeft. Als saneringsmaatregel heeft het bestuur van het pensioenfonds de corporaties eenmalig 160 miljoen euro in rekening gebracht, en meerjarige hogere pensioenpremies voor de corporaties en de werknemers. Als gevolg daarvan is het verschil tussen bruto- en netto-inkomens in de corporatiesector groot, hetgeen een opwaartse druk geeft op salarissen van nieuw aan te stellen werknemers.

Centraal Fonds Volkshuisvesting en Waarborgfonds Sociale Woningbouw

In het waarborgen van het financieel voortbestaan spelen het publiekrechtelijke Centraal Fonds en het private Waarborgfonds een centrale rol. Het succes van de twee instellingen hiermee heeft ook een onbedoelde keerzijde. Doordat corporaties bijna niet failliet kunnen gaan, is de economische speelruimte in de beslissingen groot en de gevoeligheid voor risico's laag¹⁷.

In de wijze van borging van het Waarborgfonds is er geen directe verbinding tussen investeringen en externe financiering verminderd. Financiers doen vanwege hun zekerheid en tevredenheid over de borging ook nauwelijks onderzoek naar de kredietwaardigheid van corporaties en de terugverdienperspectieven van hun investeringen. Onlangs is Waarborgfonds (2007) tot een toetsingmodel op basis van kasstromen overgegaan, waardoor corporaties directer geconfronteerd worden met de financiële gevolgen van hun beslissingen.

3 Verklaring voor effectiviteit en efficiëntie van corporaties

Tot slot wordt bezien over de bevindingen over de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties in een algemener verklaringskader geplaatst kan worden. Dit gebeurt eerst voor het niveau van de organisaties en vervolgens voor het niveau van het institutionele veld.

3.1 Verklaring van suboptimalisatie met economisch model voor bureaus

Er zijn door diverse auteurs pogingen gedaan om een economisch model op te zetten voor niet primair door winst gestuurde organisaties. In deze studie wordt gebruik gemaakt van het model van de bureau-economie, zoals Niskanen (1994) dat ontwikkeld heeft. Bureaus zijn volgens Niskanen overheids- en non-profitorganisaties die niet door een prijsmechanisme maar door een budgetmechanisme komen tot de bepaling van hun prijsstelling, productie en afzet. De economie van het bureau wordt vergeleken met een aanbieder onder een volledige competitieve markt en met een monopolie (Niskanen, 1994:61): in vergelijking met de competitieve aanbieder, biedt het bureau bijvoorbeeld een dubbele afzet. De competitieve aanbieder begrenst zijn productie en afzet op het punt waarop de marginale kosten de marginale opbrengst overtreffen. Een bureau begrenst op een bepaalde afzet, zonder echt rekening te houden met de verhouding tussen de marginale kosten en opbrengsten. De kosten per eenheid kunnen echter door schaalvoordelen op hetzelfde niveau liggen als bij de competitieve aanbieder.

Bureaus kunnen meer leveren dan een competitieve markt en toch net zo efficiënt produceren, zo is de implicatie van de bureau-economie van Niskanen. Dit is echter net

¹⁷ Interessant is de vergelijking met Fannie Mae and Freddie Mac, Amerikaanse hypotheekinstellingen werkzaam in het lage inkomenssegment van de markt (Koolma, 2009)

als winstmaximaliserende bedrijven op perfecte markten een theoretisch optimum. Er is echter geen ingebouwd mechanisme dat bureaus tot hun optimum brengt en dat voor stabilisatie zorgt. Het optimum is alleen te benaderen door in de ‘goede’ richting te zoeken en beslissingen met gebruik van zo rijk mogelijke informatie en zonder uitsluiting van relevante dimensies te nemen. Eenduidige referenties en rekenregels ontbreken. Er is een politieke functie die optimaliserend en stabiliserend zou kunnen zijn, ware het niet dat de vervuller van deze functie, de ‘politiek’, zelf vaak speelbal is van maatschappelijke tegenstellingen en turbulentie. Zonder een op maatschappelijke meerwaarde georiënteerde en sturende leiding neigt een bureau tot:

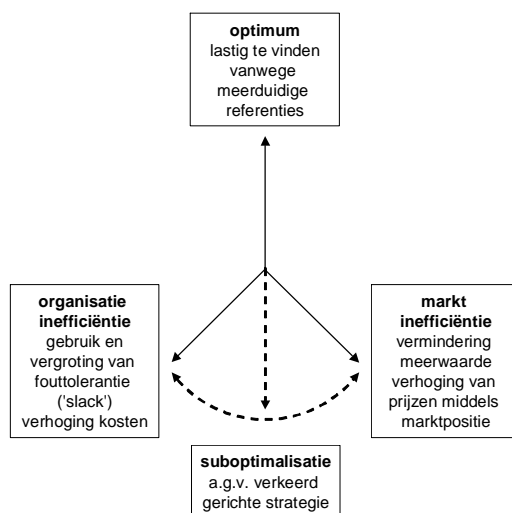
- De weg van de minste weerstand en van de minimale verandering. Zoeken naar een betere bediening van maatschappelijke preferenties en naar een betere organisatie van de productie zou tot een aanzienlijke verhoging van de complexiteit voor de leiding van het bureau leiden, een extra belasting van de taak die vermeden wordt.
- Maximering van bureaubelangen en persoonlijke belangen. Conflictvermijding en kostenonverschilligheid veroorzaken eveneens een budgetgroei zonder een (meer dan) evenredige toename van de maatschappelijke omzet.

Bij privatisering, het wegvallen van de druk van de politieke opdrachtgever of sponsor, treden op grond van Niskanens model voorspelbaar de volgende effecten op:

- Marktinefficiëntie¹⁸: de beschikbare marktmacht wordt gebruikt om de afzet te reduceren en de prijzen te verhogen. De winstmaximalisatie leidt niet tot een hogere effectiviteit en efficiëntie. Deze liggen namelijk ruim onder het niveau van een competitieve markt en een optimaal presterend bureau. ‘Cherry picking’ is een marktstrategie die een bureau kan volgen. Marktinefficiëntie van één of een verzameling bureaus leidt in ieder geval tot een vermindering van de meerwaarde die in vergelijking tot de markt te leveren zou zijn.
- Organisatorische inefficiëntie als gevolg van suboptimalisatie (‘organizational slack’: Marris, 1964).

In de volgende figuur wordt weergegeven dat bureaus in twee richtingen kunnen suboptimaliseren. Dit kan gebeuren als een strategie gekozen wordt die bestaat uit een verhoging van de overheadkosten of een keuze voor een productdifferentiatie en afzet die een marktorganisatie onder deze omstandigheden zou kiezen. Een combinatie van beide richtingen is ook denkbaar.

Figuur 2 Optimalisatie en suboptimalisatie van bureaueconomie



¹⁸ Marktinefficiëntie kan zowel de effectiviteit (afname meerwaarde) als de efficiëntie doen afnemen (hogere kosten in relatie tot de geleverde prestaties).

Het model van de bureau-economie is ontwikkeld voor deelorganisaties binnen de overheid en non-profitorganisaties. Het model veronderstelt het bestaan van een politieke of maatschappelijk georiënteerde sponsor, een autoriteit die tracht door middel van productie- of leveringsafspraken en budgettering het bureau of de bureaus tot gewenste prestaties aan te zetten, die de markt niet of onvolledig levert. Sponsoring of subsidiëring door een politieke opdrachtgever lijkt niet meer aan de orde na de bruteringshalvering van de jaren negentig, waarmee lopende subsidies en toekomstige subsidies vervallen zijn (Staat der Nederlanden, 1995). Woningcorporaties hebben op grond van de Woningwet een plicht om beschikbare middelen in te zetten in de volkshuisvesting (Van der Schaar, 2003:21; zie ook Conijn, 2005:16-17). Gezien de institutionele context is het goed te verdedigen om woningcorporaties economisch gezien als bureaus te analyseren. Ze worden nog steeds op grond van de Woningwet geacht meerwaarde ten opzichte van 'de markt' te leveren. Op grond van hun statuten en voortkomend uit professionele betrokkenheid en overtuiging blijken corporaties dat zelf ook te willen.

Voor goed functionerende bureaus is vereist dat de voort te brengen meerwaarde ten opzichte van de markt gedefinieerd wordt en leidend gemaakt wordt in de beslissingen over de inrichting van de productie. Van Montfort en Van Elst (2006a&b) stellen dat dit bij verzelfstandigde en private organisaties in de publieke dienstverlening de schoen wringt. In pleidooien ten faveure van de maatschappelijke onderneming is die meerwaarde niet benoemd. Door middel van een exegese van de beleidsdocumenten van de rijksoverheid (Koolma, 2008:308-309) is een aantal meerwaarden in de ogen van de principaal en oorspronkelijke sponsor af te leiden. Deze zijn echter veel minder gangbaar dan het sectormantra om 'werkzaam te zijn in het belang van de volkshuisvesting'. De ongrijpbaarheid van de meerwaarde is een gelegenheid voor en oorzaak van economische suboptimalisatie.

De veronderstelling dat bureaus hun marktmacht gebruiken voor de voortbrenging van meerwaarde is te zien bij corporaties die geconcentreerd en zonder andere corporaties in werkgebieden opereren. Geconcentreerd werken in gebieden biedt een meerwaarde, die corporaties los laten op het moment dat ze door schaalvergroting zich verspreiden over een groot werkgebied en in rivaliteit op diverse plaatsen projecten realiseren.

De suboptimalisatie door organisatie-inefficiëntie kent een paar verschijningsvormen:

- Een toenemend beslag van de organisaties op het surplus in de middelen dat bestaat bij organisaties die meerwaarde willen leveren.
- Het ontbreken van instrumenten waarmee beslissingen geoptimaliseerd kunnen worden. Het investeringsselectie-instrument van corporaties – het strategisch voorraadbeleid – optimaliseert niet op de aspecten rendement, risico en voortbrenging van meerwaarde, maar twee dimensionaal op andere criteria. Bovendien valt projectontwikkeling en de acquisities van nieuwbouw buiten het strategisch voorraadbeleid (CFV, 2007:56).

Marktefficiëntie is op de volgende punten aan de orde:

- Corporaties vervangen hun goedkope huurwoningvoorraad door veel duurdere huur- en koopwoningen en richten ze daarmee op bewoners met een betere positie op de markt¹⁹.
- Met een deel van de nevenactiviteiten en vooral met nieuwbouw van dure koopwoningen op locaties buiten het eigen werkgebied komen corporaties in de positie dat ze zoveel mogelijk willen concurreren met de 'markt' en zich in hun voortbrenging steeds minder onderscheiden van marktorganisaties.
- Eerste analyses van enkele van de recente incidenten maakt duidelijk dat bij de betreffende corporaties de projectontwikkeling de plaats ingenomen heeft van de

¹⁹ Dit kan binnen de gebieden beschouwd het imago en de leefbaarheid gebieden dienen. Het effect op corporatie- en sectorniveau is een opwaartse beweging ('upgrading') in de klantsegmenten van de woningmarkt.

kerntaak. Complexen met huurwoningen worden verkocht om economische speelruimte te hebben voor de nieuwe activiteiten.

3.2 Institutionele velden als bronnen van ineffectiviteit en inefficiëntie

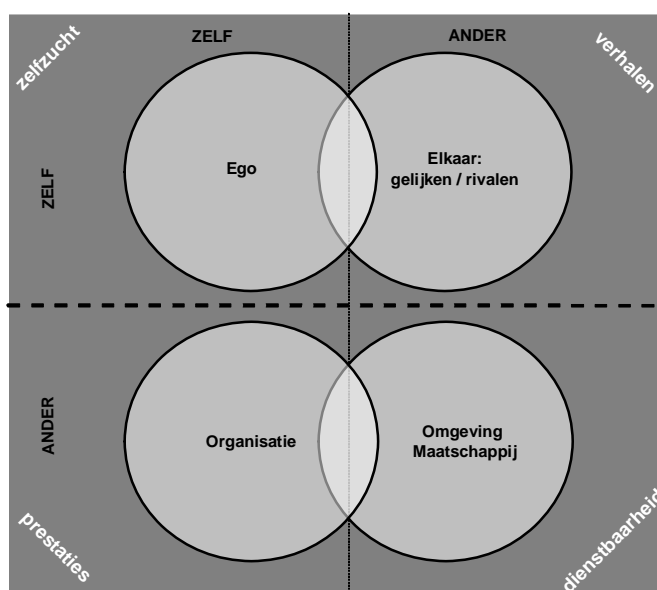
Er is een bron van instabiliteit en ineffectiviteit die buiten de organisaties zelf ligt. Dit zijn de competitieve (Scharfstein en Stein, 1990) of institutionele velden (Meyer en Scott, 1983; Powell en DiMaggio, 1990; Scott en Meyer, 1991) waarop managers en andere vertegenwoordigers hun professionele gelijken treffen. De krachten op deze velden stuwten fusiegolven op. Op institutionele velden circuleren opvattingen over het succes van strategieën, competent gedrag en professionaliteit van maatregelen en praktijken, die nogal bepalend zijn voor de veranderingen die in de organisaties doorgevoerd worden, los van en zelfs haaks op effectiviteit en efficiëntie van de aangesloten organisaties (Powell, 1991).

De informatieverspreiding op deze velden heeft alle kenmerken van informele organisatie: de verspreiding verloopt via geruchten, is oppervlakkig en de verificatie is gebrekkig (Koolma, 2008: hoofdstuk 2). Een deel van de institutionele opvattingen is te bestempelen als mythen (Meyer en Rowan) en onbewezen vanzelfsprekendheden. Institutionele velden beïnvloeden organisaties minder positief dan de deelnemers geloven en ervaren. Voor organisaties is funest dat er op institutionele velden onder de professioneel gelijken een voorbarige bevestiging van het succes van nog te leveren prestaties optreedt. Er is een ont koppeling tussen het institutionele veld en het werkveld van de organisaties (Hannan en Freeman, 1989). Snellen (1991) stelt dat institutionele velden zelfreferent zijn. De zelfreferentie is gelegen in een sociaal-psychologisch proces waarin onderlinge opvattingen over prestaties de plaats innemen van de feitelijke prestaties ('social comparison': Festinger, 1954)²⁰. Reputaties op het institutionele veld vestigt men rivaliserend met verhalen over de al of niet gedurfde nieuwe activiteiten van de organisaties. Het idee dat legitimiteit los gezien kan worden van effectiviteit en efficiëntie is bekritiseerd door Luhmann (1969).

Als gemeenschap van ideeën is een veld afhankelijk van de inzet van intelligentie uit de werkpraktijk van organisaties. Dit veronderstelt dat veranderingen van elk van de organisaties zelf uitgaan. Er zijn zoals geïllustreerd in de volgende figuur twee ont koppelingen die een inzet van intelligentie uit de werkpraktijk belemmeren, namelijk die in de organisatie tussen de leiding en de werkorganisatie en tussen het institutionele veld en het lokale werkveld. Hoe sterker deze twee ont koppelingen, hoe meer beslissingen van organisaties in een symbolische werkelijkheid genomen worden.

²⁰ . Er zijn tal van substituten op het institutionele veld voor het succes van organisaties, waarvan grootte, groei en de beloning van de managers het meest saillant zijn.

Figuur 3 Zelf- en ander referenties (bewerking Aron e.a., 1992)



Het institutioneel veld ondersteunt de organisaties positief als de managers hun organisaties aanzetten tot betere prestaties die zich bewijzen in de maatschappelijke omgeving. Het bewezen succes verschaft de organisatie legitimiteit. Vanuit de lokale werksituatie zijn de successen als verhaal uit te dragen op het institutionele veld. Hieruit kunnen andere organisaties ideeën oppikken voor verbeteringen van de voortbrenging in hun eigen organisatie en werkomgeving. Voor elke verandering en verbetering is inspanning nodig; het is niet vanzelfsprekend dat gehele praktijken gekopieerd worden.

De eerste voorbeelden van succesvolle innovaties in de sector (een klantgericht kwaliteitsysteem KWH en een woningaanbodstelsel 'Het Delftse model') vertoonden dit beeld. De laatste jaren worden innovaties rechtstreeks, en zonder lokale beproeving en ervaring, gepresenteerd op het institutionele veld en vinden dan navolging. Brandsen (2001:67) noemt dit collectieve innovatie en beoordeelt dit, anders dan bijvoorbeeld Selznick (1957), DiMaggio en Powell (1983)²¹, als een vooruitgang.

De corporatiesector kenmerkt zich als een zwaar geïnstitutionaliseerd veld. Er is een hoge activiteit van bestuurders te constateren op dat veld, als spreker of toehoorder. Het is opmerkelijk dat er een sterke focus op de landelijke politiek bestaat. De legitimiteit die 'individuele' corporaties daar verwerven leveren onderlinge reputatie op; als gevolg van het vervallen van de rijkssubsidiëring zijn middelen op dat niveau nauwelijks meer te halen, anders dan de toestemming voor nieuwe fusies of activiteiten die buiten de orde van regelgeving vallen²².

De door de Aedes-ledenraad ingestelde Commissie-Sas (2005) pleit voor een lokale verankering van de activiteiten van de corporaties en het winnen van vertrouwen met bewezen prestaties. Het is een verandering ten opzichte van een gegroeide praktijk om de legitimiteit te verwerven met verhalen en andere activiteiten op het landelijke institutionele veld. In diverse anderen sectoren zijn bewegingen op gang gekomen onder de noemer

²¹ DiMaggio en Powell (1983): "Early adopters of organizational innovations are commonly driven by a desire to improve performance. But new practices can become, in Selznick's words (1957:17), "infused with value beyond the technical requirements of the talk at hand." Powell (1991) stelt dat in een volgende fase legitimatieverwerving belangrijker wordt dan verbetering van de prestaties van de organisaties, en dat in die fase kuddegedrag ('adoption') een drijvende kracht wordt.

²² Op grond van de MG 2001-26 had het Woonbron-project met de SS Rotterdam geen ministeriële goedkeuring mogen krijgen.

‘evidence based’. Deze beweging is een reactie op niet-gestaafde en matig geslaagde vernieuwingen, afkomstig van de institutionele velden van deze sectoren (zie bijvoorbeeld Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing/Cie-Dijsselbloem, 2008).

De figuur maakt het ook mogelijk om in te gaan op het verwarring zaaiende begrip ‘horizontale verantwoording’ (Aedes, 2004). Het begrip verwijst zowel naar een peer-reviewbenadering (onderlinge vergelijking, visitaties) als een stakeholderbenadering naar een verankering van de organisaties in een gemeenschap met klanten en andere belanghebbenden en belangstellenden. In deze studie wordt op basis van de theoretische inzichten verondersteld dat er een spanning bestaat tussen de inbedding van met name de leiding van de organisaties in een non-lokaal institutioneel veld en de verankering van de corporaties in de lokale werkvelden. Horizontale verantwoording in de bovenste laag past bij een beroepsgroep met een afgeschermd professioneel domein. Een beroepsgroep heeft eigen (zelfreferente) opvattingen over competentie en criteria voor het succes en falen van het handelen van leden van de groep. Bij horizontale verantwoording bestaat er een sterke voorkeur voor de beoordeling door ‘peers’. Woningcorporaties opereren echter in een werkdomein dat niet afgeschermd is, namelijk de complexe maatschappelijke omgeving. Ook om een andere reden ligt een afscherming van een professionele autonomie minder voor de hand. Over beslissingen inzake bouwen en wonen kunnen klanten ook een oordeel hebben. Er gaapt geen competentiekloof tussen hoogspecialistische professionals en hun nauwelijks competente cliënten.

Tot slot, Schenk heeft in enkele publicaties (o.a. 1994; 2007) erop gewezen dat fusies economisch verkwistend kunnen zijn maar om strategische redenen toch doorgang vinden. Organisaties die niet meedoen, blijven achter in de schaalvergrotingsgolf en verliezen reputatie. Het onderzoek (Koolma, 2008:511-515) maakt duidelijk dat corporaties vooral fuseren om aan bod te komen in de strijd om bouwlocaties. Ze willen ‘grote spelers’ zijn. Het is wonderlijk dat de kansen afhankelijk zijn van het aantal woningen dat de corporatie beheert. Men concurreert op tal van plaatsen met commerciële projectontwikkelaars die juist een slechte naam krijgen als ze nog veel woningen in portefeuille hebben (onverkochte voorraad). De grootte van de corporaties met als meeteenheid het aantal woningen is een graadmeter voor de onderlinge reputatieverdeling. Partijen als gemeenten en commerciële organisaties blijken deze graadmeter over te nemen, aangezien ze bij de keuze van partners een voorkeur aan de dag leggen voor grotere corporaties en op grond van de verhalen die ze vertellen en niet op grond van geleverde prestaties deze corporaties als effectiever en efficiënter beschouwen.

Literatuurverwijzingen

- Aedes vereniging van woningcorporaties, Jaarverslag 2003, Aedes, Hilversum, 2004;
- Aedes vereniging van woningcorporaties, Stichting Experimenten Volkshuisvesting, Belanghouder-ID, Aedes, Hilversum, 2009;
- Aron, A., E.N. Aron and D. Smollan, Inclusion of Other in the Self Scale and the structure of interpersonal closeness, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 63., pp. 596-612, 1992;
- Balkenende, J.P., Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda, in: *Aedes, Met het oog op de maatschappij*, pp. 33-44, Aedes, Hilversum, 1998;
- Bortel, G. van, Van schaal naar scope, in: *De ontwikkeling van woningcorporatie – Woningcorporaties midden in de samenleving*, pp. 59-88, KWH, Rotterdam, 2008;
- Branden, T., W. van de Donk, P. Kenis (Red.), Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties, Lemma, Den Haag, 2006;
- Broos, I., A.A. Vroege en A.J. de Water, Bewonersparticipatie in het beheerproces – Verslag van een actie-onderzoek ter ontwikkeling van bewonersparticipatie bij drie woningcorporaties, NCIV, De Bilt, 1979;
- Broos, I., A.A. Vroege en A.J. de Water, Naar een nieuwe beheersvorm, NCIV, De Bilt, 1981;
- Brouwer, J., J. Willems, Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen – Vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden, ABF Research i.o.v. Ministerie van VROM, Delft, 2007;
- Cebeon, Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties, Ministerie van VROM, Den Haag, 2006;
- CFV, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden, 2003;
- CFV, Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden, 2005;
- CFV, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2007 (verslagjaar 2006), Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden, 2007;
- Choy, T., P. Kenis, Hybride organisaties – conceptueel of empirisch fenomeen? in: T. Branden, W. van de Donk en P. Kenis, Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties, pp. 103-119, Lemma, Den Haag, 2006;
- Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing (Cie-Dijsselbloem), Tijd voor onderwijs – Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008;
- Commissie-Izeboud, Aedes vereniging van woningcorporaties, Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties, Aedes vereniging van woningcorporaties, Hilversum, 2004 (A);
- Commissie-Izeboud, Aedes vereniging van woningcorporaties, Toepassingsregeling Advies Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur, Aedes, Hilversum, 2004 (B);
- Conijn, J.B.S., Woningcorporaties – naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, RIGO, Amsterdam, 2005;
- Dekker, S.M. (Minister van VROM), Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties (DBO 2005191043), Ministerie van VROM, Den Haag, 2005;
- DiMaggio, P.J., W.W. Powell, The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-160, 1983;
- Donk, W. van de, De gedragen gemeenschap, SDU uitgevers, Den Haag, 2001;
- Dreimüller, A.P., Veranderen is voor anderen (dissertatie), RoAG, Maastricht, 2008;
- Festinger, L., Theory of Social Comparison Processes, in: *Human Relations*, Vol. 7, pp. 114-140, 1954;
- Gent, W. van, S. Musterd en W. Ostendorf, Van probleemwijk naar prachtwijk? Over de problemen van een gebiedsgerichte aanpak, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, Nr. 4, pp. 44-50, 2007;
- Gerrichhauzen, L.G., Het woningcorporatiebestel in beweging (dissertatie), Delft University Press, Delft, 1990;
- Graaf, drs. D. de, drs. J.M. de Winter, supervison P.H.G. Berkhout, Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties, Stichting Economisch Onderzoek UvA, Amsterdam, 2001;
- Hakfoort, J., M. Leuvensteijn en G. Renes, Woningcorporaties – prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Centraal Planbureau (CPB), Den Haag, 2002;
- Hannan, M.T., J.H. Freeman, *Organizational Ecology*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1989;
- Jagt, R. van der, Een sector onder vuur – Beeldvorming en issues rond corporaties in de media (lezing Aedes congres 2005), Boer&Croon, Amsterdam, 2005;
- Kamp, H.G.J. (minister van VROM), *Kwalitatieve Woningregistratie 2000 – De kwaliteit van de Nederlandse woning en woonomgeving rond de millenniumwisseling*, Ministerie van VROM, Den Haag, 2002;
- Karré, Ph., *Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties*, in:

- Bestuurskunde, Nr. 3, pp. 21-26, Elsevier Overheid, Den Haag, 2005;
- Koolma, H.M., In de schaduw van de stadsvernieuwing – De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwing, RIW-instituut, Delft, 1988;
- Koolma, H.M., Verhalen en Prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties, Rik Koolma adviseur VH&RO, Rotterdam, 2008;
- Koolma, H.M., It's Subprime Time – Disintegration and loss on effectiveness in three societal sectors (paper), Vrije Universiteit, Amsterdam, 2009;
- Luhmann, N., Legitimation durch Verfahren, Luchterhand, Neuwied am Rhein, 1969;
- Markhorst, J., De klant dichtbij – een onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van corporaties, KWH, Rotterdam, 2007;
- Marris, R., The Economic Theory of 'Managerial' Capitalism, Macmillan, London, 1964;
- Meyer, J.W., B. Rowan, Institutionalized organizations – formal structure as myth and ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83, pp. 340-363, University of Chicago Press, Chicago, 1977;
- Meyer, J.W., W.R. Scott, Organizational Environments – Ritual and Rationality, Sage Publications, Beverly Hills Ca, 1983;
- Ministerie van VROM, Integrale teksten en wijzigingen per 18 mei 1998 – Besluit beheer sociale huursector en Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1998;
- Ministerie van VROM, MG 2001-26 – Besluit beheer sociale-huursector (BBSH) Toepassing van het toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering EURO, VROM, Den Haag, 2001;
- Ministerie van VROM, Woningbehoefte Onderzoek (WBO 2002), Ministerie van VROM, Den Haag, 2002;
- Ministerie van VROM, MG 2002-18 – Hoofdstuk II afdeling 3 van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en Boek 2, titel 7 BW inzake fusies – Mededeling inzake aanpassing statuten, VROM, Den Haag, 2002 (B);
- Ministerie van VROM, Voortgang Actieprogramma Herstructurering/56 wijken, Ministerie van VROM, Den Haag, 2006;
- Montfort, C. van, D. van Elst, Zicht op meerwaarde – een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar publiek ondernemerschap, in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties, pp. 401-420, Lemma, Den Haag, 2006 (A)
- Montfort, C. van, D. van Elst, Normstelling rond toezicht en verantwoording bij hybride organisaties, in: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties, pp. 343-359, Lemma, Den Haag, 2006 (B)
- Moolen, J. van der, VTW-Lezing over integriteit en vertrouwen d.d. 18 mei, VTW, Rotterdam, 2009;
- Mouwen, C.A.M., Strategie tussen markt, overheid en burger, Lemmen, Tilburg, 2002;
- Nieboer, N., Professionaliseren corporaties zich richting de commerciële sector? in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, Nr. 5, pp. 40-44, 2003;
- Powell, W.W., Expanding the Scope of Institutional Analysis, in: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (Eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, pp. 183-203, University of Chicago Press, Chicago, 1991;
- Powell, W.W., P.J. DiMaggio (Eds.), The new institutionalism in organizational analysis, University of Chicago Press, Chicago, 1991;
- Priemus, H., CPB-studie woningcorporaties – Dubieuze omarming van de opting out-strategie, in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, Nr. 5, pp. 11-16, 2002;
- Remkes, J.W. (staatssecretaris van VROM), Nota Wonen – Mensen, Wensen, Wonen, Ministerie van VROM, Den Haag, 2000;
- Schaar, J. van der, Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid (dissertatie), Delft University Press, Delft, 1987;
- Schaar, J. van der, Corporatievermogen en overheidssturing, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam, 2003;
- Schaar, J. van der, De woningcorporaties na Heerma, in: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, Nr. 12 (4), pp. 6-11, 2006;
- Scharfstein, D.S., J.C. Stein, Herd behavior and Investment, in: American Economic Review, Vol. 80 (3), pp. 465-479, 1990;
- Schellevis, J., J.J. van der Weyden, Beheerkostenonderzoek 1986 – uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de uitgaven voor algemeen beheer en administratie bij woningcorporaties in de jaren 1981-1984, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, 1987
- Schelling, T.C., Micromotives and Macrobehavior, W.W Norton & Company, New York, 1978;
- Schenk, E.J.J., Fusies als economisch en strategisch verschijnsel – reële of ogenschijnlijke paradoxen? in: Fusies en Acquisities, J.C.K.W. Bartel, D. de Bruijn, R.A.I. van Frederikslust en E.J.J. Schenk (Red.), pp.33-97, Stenfert Kroese, Leiden, 1994;
- Schenk, E.J.J., Fusies: economisch verkwistend, strategisch (vaak) onontkoombaar, in: Building Business, Vol. 4, pp. 12-15, 2002;
- Schenk, E.J.J., Economie en strategie van de fusieparadox, in: R.A.I. van Frederikslust, J.C.K.W. Bartel, H. Schenk and M.W.C. Vijferberg, Lexis Nexis, Amsterdam, 2007;
- Schilder, A., R.H.J. Mosch en M. Hage, Advies toezicht op woningcorporaties, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 2006;

- Scott, W.R., J.W. Meyer, The Organization of Societal Sectors – Propositions and Early Evidence, in: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (Eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, pp. 108-142, University of Chicago Press, Chicago, 1991;
- Selznick, Ph., Leadership in Administration, Harper & Row, New York, 1957;
- Snellen, I.Th.M., Benaderingen in strategieformulering – Een bijdrage tot de beleidswetenschappen, Samsom, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1975;
- Snellen, I.Th.M., Autopoiesis and Steering – the role of identity, in: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W van Twist (Eds.), Autopoiesis and Configuration Theory – New Approaches to Societal Steering, pp. 151-160, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1991
- Staat der Nederlanden, Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting (brutering), Staatsuitgeverij, Den Haag, 1995;
- Stuurgroep Meijerink, Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties, Aedes/ministerie van WWI, Den Haag, 2008;
- Veld, R.J. In 't, Spelen met vuur – Over hybride organisaties, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag, 1995;
- VROM-raad, Stad en stijging – Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing (advies 054), VROM-raad, Den Haag, 2006;
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW Actueel, juni, Nr. 1, p. 4, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Huizen, 2007;
- Wallison, P.J., C.W. Calomiris, The Last Trillion-Dollard Commitment – The Destruction of Fannie Mae and Freddie Mac, American Enterprise Institute, Washington DC, 2008.

Bijlage conventies bij statistische meetuitkomsten

In de tabellen in de tekst is in de meeste gevallen niet expliciet aangegeven of de gevonden verbanden statistisch relevant zijn of op toeval berusten. De p-waarde is bij de diverse metingen door de grote omvang van de steekproef vrijwel altijd onder de 0,01. Alleen in de gevallen dat de p-waarde tussen de 0,01 en 0,05 uitkomt is deze vermeld.

In de tekst wordt over de sterkte van de gevonden verbanden gesproken. Deze is verbonden aan de ρ (rho) als uitkomst van de Spearman's rangordemetingen of R-waarde voor het gehele verband van regressieanalyses en de β -waarde als correlatiecoëfficiënt van afzonderlijke variabelen in multiple regressieanalyses.

Tabel 4 Sterkte of zwakte van correlaties, conventies binnen onderzoek

Sterkte van het verband	R-waarde of β -waarde
Geen verband	$-0,1 < R \text{ (of } \beta) < 0,1$
zwak	$-0,3 < R \text{ (of } \beta) \leq -0,1$ of $0,1 \leq R \text{ (of } \beta) < 0,3$
tamelijk zwak of matig	$-0,5 < R \text{ (of } \beta) \leq -0,3$ of $0,3 \leq R \text{ (of } \beta) < 0,5$
sterk	$R \text{ (of } \beta) \leq -0,5$ of $R \text{ (of } \beta) \geq 0,5$

In de beoordeling van de sterkte van de verbanden is er ook rekening mee gehouden of het verband betrekking heeft op de afgeschermd kunstmatige wereld van financiële en technische planningen, of op de complexere sociale werkelijkheid waarin meer verstoringe factoren voorkomen. Kunstmatige verbanden zijn vaak sterker als gevolg van het ontbreken van de verstoringe werking van andere factoren.

