

De illusie van eenvoud – Indicatoren en de complexiteit van het bestuur van Nederlandse woningcorporaties

Rik Koolma¹

“ Man muss die Dinge so einfach machen wie möglich – aber nicht einfacher.”²

Abstract

<< >>

Inhoudsopgave

1 Inleiding	2
1.1 Probleemschets	2
1.2 Centrale vraagstelling	2
1.3 Wijze van uitwerking.....	2
2 Theoretisch raamwerk voor beoordeling van indicatoren	3
2.1 Complexiteit voor organisaties als sociale systemen.....	3
2.2 Definitie en belang van indicatoren.....	4
2.3 Soorten indicatoren.....	5
2.4 Beperking aan de werking van indicatoren.....	6
2.5 Indicatoren gebruikt in meerlaagse bestuurlijke verhoudingen	7
3 Indicatoren in de Nederlandse sociale huisvesting	8
3.1 Doelstellingen en dekking door indicatoren	9
3.2 Voorbeelden van beperkingen in de werking van indicatoren.....	11
3.3 Indicatoren in een meerlaagse bestuurlijke structuur	14
4 Conclusie	16
Literatuur.....	17

¹ Dr. ir. H.M. Koolma is eigenaar van het adviesbureau Rik Koolma Vastgoedstrategie & Prestatiesturing, en is als research fellow Bestuurswetenschappen verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Adresgegevens zijn: Rotterdamse Rijweg 17a 3043 BG Rotterdam / rik.koolma@planet.nl

² Aforisme toegeschreven aan Albert Einstein (zie o.a. Rau 1999).

1 Inleiding

1.1 *Probleemschets*

Woningcorporaties zijn private instellingen die een grote rol spelen in het huisvestingsbeleid van de Nederlandse overheid. Begin jaren negentig van de vorige eeuw is er een beleid van verzelfstandiging gevoerd. Woningcorporaties kregen meer beleidsvrijheid, maar tegelijkertijd ook de opdracht op prestaties te leveren op diverse beleidsvelden. Cruciaal in het beleid was het idee dat gemeente en corporaties afspraken zouden maken over de te leveren prestaties in de lokale situaties.

In de loop van de jaren negentig is de bewaking van de prestaties van woningcorporaties verschoven van de gemeenten naar de rijksoverheid en een in 1998 opgericht zelfstandig bestuursorgaan, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het CFV kreeg de taak om op basis van jaarverslagkengetallen financieel toezicht te houden op de woningcorporaties. Verder verzorgt het Centraal Fonds de dataverzameling ten behoeve van het beleidsmatige toezicht door de rijksoverheid.

De punten in de financiële en beleidsmatige rapportages zijn op te vatten als indicatoren voor de realisatie van het beleid. In de paper zal de rol van de indicatoren uitgelicht worden. Er is een verwarrende hoeveelheid aan indicatoren die zonder een begrip van de werking van indicatoren niet goed te analyseren is. Het is daarom nodig om meer theoretisch in te gaan op de werking van indicatoren. Aan de keuze van indicatoren heeft, uitzonderingen daargelaten, geen grondige doordenking ten grondslag gelegen. Er is een kans op onbedoelde neveneffecten. De indicatoren vervullen een functie binnen de organisaties, en in de verhoudingen tussen bestuur en intern en extern toezichthouders. In deze verhoudingen is het de vraag of betrokken partijen een zelfde belang hebben bij de informatie die de indicator al dan niet verschaft.

1.2 *Centrale vraagstelling*

Is op basis van een theoretische verhandeling over indicatoren te illustreren hoe indicatoren uitwerken in een beleidspraktijk, namelijk die van de Nederlandse sector van sociale huisvesting? Is de werking van de indicatoren anders dan de beleidsactoren verwachten, anders gezegd treden er onbedoelde neveneffecten op? Passen de gekozen indicatoren bij de rol die de onderscheiden beleidsactoren vervullen in de sector?

1.3 *Wijze van uitwerking*

Er zijn verschillende perspectieven te kiezen voor een beschouwing over de werking van indicatoren. Een perspectief zou dat van het New Public Management (NPM) kunnen zijn. De uitwerking die hier gekozen heeft zal voor de lezers overeenkomsten vertonen met kritische, analytische beschouwingen van de praktijk van het NPM (bijvoorbeeld Korsten 2011).

Er wordt in deze paper echter gebruik gemaakt van een alternatief theoretisch kader, namelijk dat van organisaties als informatie verwerkende en genererende sociale systemen die de opgave hebben om complexiteit zo te reduceren dat zij stabiel kunnen functioneren in de relatie met een dynamische omgeving. Indicatoren vormen een presentatie van informatie, waarbij de reductie van complexiteit wiskundige implicaties heeft. Deze implicaties kunnen een belemmering vormen voor een effectieve inzet van de indicatoren in een beleidspraktijk.

De sector van de Nederlandse sociale huisvesting wordt gebruikt om de theoretische uiteenzetting van de werking van indicatoren te illustreren. De casus

volgt daarom het schema van het theoretisch kader. De illustratie vormt een toets, uitgaande van de vraag of het theoretisch kader bijdraagt aan begrip van de werking van indicatoren in een beleidspraktijk. Als het goed is, verschaft deze toets een basis om uitspraken te doen over onbedoelde neveneffecten en pasproblemen van de indicatoren in de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

2 Theoretisch raamwerk voor beoordeling van indicatoren

Vertrekkend vanuit de complexiteit voor organisaties als sociale systemen in een dynamische omgeving, wordt ingegaan op de definitie en het belang van indicatoren, soorten indicatoren, beperkingen aan de werking van indicatoren en de plaats van indicatoren in een politiek-bestuurlijke verhoudingen.

2.1 Complexiteit voor organisaties als sociale systemen

Organisaties zijn op te vatten als informatieverwerkende en -genererende sociale systemen (Barnard 1938, Luhmann 1995), die voor de opgave staan om complexiteit zo handzaam te maken, dat ze handelend kunnen optreden en stabiel gedrag vertonen in relatie tot hun omgeving. Instabiele organisaties lopen het risico steun van partijen in hun omgeving kwijt te raken (zie o.a. Salancik & Meindl 1985:242). Voor de goede orde, de modellering als informatie verwerkend sociaal systeem is niet bedoeld als een associatieve analogie (Morgan 1986), maar als een werkingsmodel. Barnard (1938:197) stelt dat de ‘executives’ in die complexiteit een onderscheid maken tussen feiten die immaterieel, irrelevant of slechts achtergrondinformatie zijn en het deel van de informatie dat klaarblijkelijk bijdraagt aan of een belemmering vormt voor het bereiken van de organisatiedoelen.

Sociale systemen die er niet in slagen de complexiteit te reduceren vervallen in twee uitersten: apathie (Luhmann 1973:1, Hood 1998:43) of hyperactieve roekeloosheid, mede als gevolg van tunneldenken (‘Groupthink’: Hart 1990:99) van de leiders en hun staf. Kahneman en Lavallo (2000) laten zien dat besluitvormers onvoorspelbaar kunnen wisselen tussen ‘timid choice’ en ‘bold forecasts’. De middenpositie van Aristoteles – moed tussen angst en overmoed – impliceert het accepteren van onzekerheid over wat te doen (Swaan 2002), en het combineren van informatie die zowel voor als tegen een handelingsalternatief pleiten.

Barnard (1936:309) onderscheid drie soorten besluitvormingsinformatie³:

- Precieze informatie;
- Hybride informatie, onvolledig, beperkt kwantificeerbaar en niet-consistent, maar wel relevant;
- Speculatieve informatie, indrukken en oppervlakkige informele signalen over kansen en bedreigingen.

De verwerking van de tweede en derde soort informatie vergen een niet-logische intuïtieve beoordeling waarvoor ‘courage’ nodig is om deze te betrekken in de besluitvorming.

Een soortgelijke driedeling, maar in dit geval van het besluitvormingsmodel, is terug te vinden bij Bemelmans (1994):

- “Rationeel model⁴: volledig gestructureerd probleem. Men kent alle relevante variabelen en de samenhang daartussen. Bovendien is alles in kwantitatieve termen uit te drukken. Sturing kan gebeuren op grond van rationeel doorrekenen van een model (rationeel beslissen ofwel besturen).

³ Deze indeling is terug te vinden bij de Ridder (1988:12-13)

⁴ Vergelijkbaar is het ‘rationeel normatieve beleidssysteem (Fleurke 1991:32).

- Intuïtief model: deels gestructureerd beslissingsprobleem. Men kent weliswaar in deze situatie de relevante variabelen, maar men heeft slechts een intuïtieve notie van de samenhang tussen de variabelen. Sturing gebeurt op grond van intuïtie en ervaring.
- Primitief model: ongestructureerd beslissingsprobleem. Variabelen zijn deels wel en deels niet bekend. Hetzelfde geldt voor de relaties tussen variabelen (structuur). Sturing is alleen mogelijk op basis van vuistregels.” (p. 40)

Een mooi voorbeeld van een verkeerd gestructureerd besluitvormingsmodel geven (Camerer, Babcock, Loewenstein & Thaler 2000): Een deel van de taxichauffeurs in New York hanteren een taakstelling voor hun daginkomsten. Als ze de taakstelling ('target') bereikt hebben, beëindigen ze hun werk. Een andere groep, aangesloten bij een vakbond werkt met vaste werktijden, en een resterende groep chauffeurs maakt uren naar believen. Vrij eenvoudig is aan te tonen dat de eerste groep chauffeurs de laagste opbrengst per gereden uur binnenhaalt. Ze rijden immers te kort op drukke dagen en te lang op niet drukke dagen. Deze uitkomst zal tegen de verwachting ingaan van liefhebbers van 'targets'. Het voorbeeld maakt duidelijk dat ondoordacht gekozen prestatie-indicatoren een averechts effect kunnen sorteren ('adverse selection' zie o.a. Mahoney 2005:62).

Een veronderstelling in deze paper is dat het gebruik van indicatoren besluitvormers in de waan kunnen brengen te handelen volgens een rationeel model, terwijl de structurering van het beslissingsprobleem maar deels gestructureerd of eigenlijk zelfs ongestructureerd is. Van beslissingsondersteunende modellen is bekend dat deze de risicogeneïdheid en overmatig vertrouwen in de hand werken (Charness & Gneezy 2003), een effect dat sterker is naarmate de taak complexer is, en juist meer voorzichtigheid op zijn plaats zou zijn. Een onderliggende verklaring is dat de vereenvoudiging bijdraagt aan de toename van de zelf-gepercipieerde competentie en daarmee aan de besluitvaardigheid (vergl. Skinner 1996), terwijl deze toename geen gelijke tred houdt met de feitelijke beheersing van het besluitvormingsvraagstuk.

Salancik en Meindl (1984) tonen een paradoxale waarneming waarbij de verklaring, in vergelijking met de drie voorgaande auteurs, andersom lijkt te lopen. In een vergelijking tussen stabiel en niet-stabiel presterende ondernemingen constateren zij het volgende. De niet-stabiele presterende groep beheerst echte controle over de uitkomsten van hun bedrijven en compenseert dat door zich met causale attributies in de presentatie van hun beleid te profileren als rationeel handelend.

2.2 Definitie en belang van indicatoren

Met de voorgaande problematisering van het besluitvormingsmodel en de discutabele wijzen van omgang met complexiteit zou de indruk kunnen ontstaan dat de auteur van deze paper indicatoren in de prullenbak of scheurbak zou willen doen. Indicatoren dienen echter het belang van de organisaties in de voortbrenging van hun doelen en waarden. *Indicator* staat voor aanwijzer. Het is een middel om de aandacht te richten op relevante zaken voor en in het handelen van organisaties. Het klassieke idee dat organisaties maximaal gebruik maken van beschikbare informatie is verlaten (Simon, Dantzig, Hogarth, Piott, Raiffa, Schelling, Shepsle, Thaler & Tversky 1986:12). Aandacht van managers, bestuurders en toezichthouders is beperkt, en gegeven deze beperking is een selectie en ordening van relevante informatie onmisbaar, om met de beslissingen buiten de zones van apathie en roekeloosheid te blijven.

Indicatoren vormen een middel om de perceptie van prestaties van de organisaties te confronteren met feitelijke informatie. Bestendige aandacht voor onderdelen van de prestaties van de onderneming zet aan tot verhoging van de prestaties op die onderdelen. Indicatoren worden dan gebruikt in een temporele vergelijking (Wilson & Ross 2000). Indicatoren staan ook een vergelijking op prestatieonderdelen toe met

andere vergelijkbare organisaties (Festinger 1954: 'social comparison'; o.a. Salas Fumás 1992: 'relative performance evaluation'), mits deze dezelfde indicatoren gebruiken. In Nederland noemt men indicatoren in bedrijfsvergelijkingen doorgaans 'benchmarks'. Meting van prestaties via onderlinge vergelijking is een alternatief voor absolute meting van prestaties (Festinger 1954, Marris 1964:56) en heeft doorgaans de voorkeur binnen professionele *peer groups*. Toezichhouders die zich laten leiden door relatieve prestatievergelijking lopen het risico fors mis te tasten in het geval dat de prestaties van instellingen in een sector een neerwaarts verloop hebben (Haid 1997:49). De onderlinge vergelijking geeft dus niet per se een gegarandeerde zekerheid van succesvolle beslissingen.

Indicatoren behoren tot de precieze, geformaliseerde vorm van informatie. Dat wil echter niet zeggen, dat met gebruik van indicatoren een volledig rationeel beslissingsmodel binnen het bereik ligt. Een belangrijk deel van relevante informatie zal niet gedekt zijn door indicatoren. Alternatieve informatiedragers zullen bewust gezocht en gebruikt moeten worden.

De valkuil van de veronderstelling te werken met een volledig bepaald beslissingsmodel leidt er toe dat indicatoren ook gebruikt zullen worden als *regulatoren*⁵, dat wil zeggen als regelpunt voor de sturing (Bemelmans 1994:40). Bij de behandeling van beperkingen aan indicatoren zal het principiële verschil tussen indicatoren en regulatoren. Het is het beeld van de organisatie als machine (Morgan 1986:17-36), waarvan de bestuurders aan de knoppen kunnen draaien om de organisatie optimaal te laten presteren.

2.3 Soorten indicatoren

De systeemtheorie maakt het mogelijk om een onderscheid te maken tussen soorten indicatoren:

- Omgevingsindicatoren. Deze omvatten kenmerken van de omgeving die relevant zijn voor het beleid van de organisatie. Te denken is aan kansen en bedreigingen voor de realisatie van de beleidsdoelen, zoals marktinformatie en concurrentieanalyse. Bij organisatie met een publieke doelstelling zal in de omgeving gezocht worden naar indicatoren die helpen met de keuze van bestemming van de bedrijfsmiddelen (allocatie), bijvoorbeeld probleemindicatoren of kenmerken van aanwezige doelgroepen.
- Inputindicatoren. Dit omvat de kengetallen voor de inzet van bedrijfsmiddelen, en verworven steun uit de omgeving, geldelijk of immaterieel.
- Structuurindicatoren (Poot 2008). Dit betreft kenmerken van de formele organisatie, die voor de organisatie zelf en de buitenwereld van belang zijn, omdat deze een garantie zouden kunnen bieden voor gewenst, stabiel gedrag van organisaties. Vaak gaat het om de vraag of organisaties voorzieningen hebben getroffen voor een bepaald thema, bijvoorbeeld codes, protocollen, beleidsdocumenten. Ook de aanwezigheid van bepaalde commissies, vertrouwenspersonen etc. kunnen behoren tot structuurindicatoren in een sector.
- Procesindicatoren. Dit zijn informatiestromen die uit de verwerking van input naar output te destilleren zijn. Te denken is aan voortgangscontrole en budgetcontrole.
- Outputindicatoren. Deze betreffen de directe gevolgen van beslissingen en handelingen van de organisatie, zoals productiecijfers en financiële resultaten.

⁵ Een term uit de procestechnologie niet te verwarren met de rol van regelgever.

- Omgevingseffectindicatoren. Deze indicatoren proberen het effect van het handelen van de organisatie in de omgeving weer te geven. Het is gebruikelijk om over impact of outcome-indicatoren te spreken.

Zoals gezegd is het mogelijk dat de stappen in dit procesmodel ontkoppeld zijn. Juist de vergelijking tussen de soorten indicatoren leveren inzicht in relevante prestatievraagstukken:

- Input versus outputindicatoren: effectiviteit en efficiëntie;
- Omgevingsindicatoren versus inputindicatoren: efficiëntie van de allocatie;
- Omgevingsindicatoren versus outputindicatoren: responsiviteit;
- Outputindicatoren versus omgevingseffectindicatoren: omgevingseffectiviteit.

2.4 Beperking aan de werking van indicatoren

Zoals gezegd zijn organisaties niet gericht op maximale informatieverwerking. Een reductie van complexiteit is nodig, en indicatoren zorgen voor een concentratie van aandacht en kunnen richting geven aan het handelen. Hoe beperkter de verzameling indicatoren, hoe gericht, zou men kunnen stellen. Echter elke selectie en indikking van de indicatoren impliceert informatieverlies, die overigens wel in winst aan relevantie en handelingsgerichtheid kan resulteren.

De behandeling van de beperkingen aan indicatoren is wiskundig van inslag. Dat heeft er mee te maken, dat complexiteit wiskundig op te vatten is als het minimale aantal stappen waarmee een vraagstuk tot een oplossing te brengen is. Niet voor niets vormen informatiewetenschap en –kunde disciplines binnen de wiskunde. Indachtig Einsteins (vermeende) uitspraak kan de samenvatting van informatie zover gaan dat deze betekenisloos wordt. Dit hangt natuurlijk af van de vraag welk vraagstuk de informatie betreft, en wat het doel is en de rol is van de actor die de informatie beoordeelt.

Om te beginnen is er het informatieverlies dat optreedt door *aggregatie*. Informatie wordt samengevat ten koste van details. De Ridder (1988:12) suggereert dat toezichthouders een voorkeur hebben voor geaggregeerde indicatoren. Er kunnen bij aggregatie interpretatieproblemen optreden, vooral wanneer informatie van ongelijksoortige grootheden gecombineerd wordt. Overigens kan de betekenis van de informatie door *combinatie* aan relevantie winnen, bijvoorbeeld een saldering van inkomsten en uitgaven.

Het interpretatieprobleem wordt veroorzaakt door het volgende eenvoudig principe. De formule in het linker bovenvak is eenvoudig op te lossen, tenzij de grootheden van a_1 en b_2 niet dezelfde zijn. In dat geval kan men beter een *ratio* kiezen (onderregel). Het interpretatieprobleem zit in de rechter kolom. Als c_2 gegeven is, zijn de waarden van b_2 en a_2 niet te bepalen. Als de ratio-indicator gebruikt wordt voor detectie van verschillen in de tijd (bijv. Luhmann 1968:220), dan is het mogelijk dat c_{2+t} gelijk blijft c_2 , terwijl zowel a_{2+t} als b_{2+t} groter zijn dan a_2 respectievelijk b_2 . Een ratio kan dus aanmerkelijke tijdreeksverschillen in de samenstellende noemer en teller maskeren. Het valt te begrijpen dat ook het sturen op een samengestelde indicator tot een onbepaaldheid in de sturing leidt.

$a_1 + b_1 = c_1$	$c_2 = a_2 + b_2$
$a_1 / b_1 = c_1$	$c_2 = a_2 / b_2$

Diverse auteurs waarschuwen voor problemen die ontstaan doordat indicatoren de *tijddimensie weglaten*. Een bekend voorbeeld is het gebruik van de netto contante

waarde waarmee eventuele kosten of opbrengsten in de toekomst naar het heden worden teruggerekend met contantmakingsfactor (vergelijkbaar met rente voorbeeld 5%). Op de vierde regel wordt een vast bedrag van 100 euro netto contant gemaakt (zie cursieve uitkomsten). De netto contante waarde van de hele reeks bedraagt € 772. Dat wil zeggen dat als € 772 euro op de bank gezet wordt tegen 5% rente er tien jaar lang elk jaar € 100 betaald van zou kunnen worden.

jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	jaar 6	jaar 7	jaar 8	jaar 9	jaar 10
$(1/1,05)^1$	$(1/1,05)^2$	$(1/1,05)^3$	$(1/1,05)^4$	$(1/1,05)^5$	$(1/1,05)^6$	$(1/1,05)^7$	$(1/1,05)^8$	$(1/1,05)^9$	$(1/1,05)^{10}$
€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100
€ 95	€ 91	€ 86	€ 82	€ 78	€ 75	€ 71	€ 68	€ 64	€ 61

- € 200	- € 127	- € 54	€ 20	€ 93	€ 166	€ 239	€ 312	€ 385	€ 459
---------	---------	--------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------

€ 772 is ook de uitkomst van de netto-contantmaking van de onderste gearceerde regel die een geheel ander verloop heeft. Dat de reeks begint met negatieve bedragen kan een probleem zijn, bijvoorbeeld niet financierbare aanvangsverliezen. Abstraheren van de tijddimensie leidt er dus toe dat het inzicht in het verloop van reeks in de tijd verloren gaat.

Een ander probleem is dat de tijdhorizon van een indicator niet hoeft te passen bij het vraagstuk dat de indicator representeert. Wanneer beslissing en financiële gevolgen ontkoppeld zijn, spreekt men van *payment decoupling* (Thaler 2000): een verlies wordt genomen na het sluiten van een 'account'.

Indicatoren zijn vaak kengetallen op bedrijfsniveau. De ruimtelijke verdeling van de omgevingsfactoren, middelen en effecten valt daardoor weg. Ook hier is de vraag of de informatie die weggelaten wordt, gemist kan worden.

Tot slot is er de kwestie van substituu variabele (*proxies*). De informatie die men in een indicator zou willen verwerken is dan niet beschikbaar, en men gebruikt daarom een nabijgelegen, soms geconstrueerde variabele. Een voorbeeld kan de waardebeoordeling van goederen op de balans zijn, die in voorraad zijn en waarvan de marktwaarde daardoor niet beschikbaar is. Vervangende indicatoren kunnen zonder meer een goede oplossing zijn voor het probleem van onvolledige informatie, een van de grote bronnen van complexiteit. Het feit dat het een vervangende variabele betreft en de argumentatie waarom deze de gezochte informatie kan vervangen moet bij de presentatie van de indicator voortdurende vermeld blijven, als men wil voorkomen dat de proxy een eigen leven gaat leiden.

2.5 Indicatoren gebruikt in meerlaagse bestuurlijke verhoudingen

Indicatoren spelen een belangrijke rol bij de informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke en hiërarchische lagen van een organisatie. Informatieuitwisseling en hiërarchie hoeven niet te corresponderen (zie Fleurke 2004:16-17). De functie van een indicator is niet gelijk voor actoren in een bestuurlijke verhouding, om de simpele reden dat de ene partij de indicator geconstrueerd heeft en met behulp daarvan informatie aanlevert en de andere partij, deze informatie heeft te interpreteren en daarmee geacht wordt een oordeel te vellen over het gevoerde beleid (Ridder 1988).

Interessant is de bevinding van Tversky, Sattath & Slovic (2000) dat er een consequent aantoonbaar verschil in gedrag zit tussen mensen die oordelen en mensen die kiezen. Dit verschil in gezichtspunt zal ook de indicatorkeuze en –ontwerp terug te vinden zijn: de ene indicator zal het vellen van een oordeel beter ondersteunen, de andere het maken van keuzes. Het is niet gezegd dat de gekozen indicator past bij het beslissings- of beoordelingsvraagstuk. Tversky en Kahneman (2000:65) wijzen in dit

verband op heuristische problemen: de gevolgde oplossingsstrategie past niet goed bij een probleem.

Het verschil tussen een oordelend en kiezend gezichtspunt uit zich ook in de verschijningsvorm. Bij een oordelend gezichtspunt staan de scores van de organisatie en de eventuele rangorde ten opzichte van andere organisaties centraal, bij de keuze-invalshoek draait het om de vraag of (het geheel van) beslissingen van de onder toezichtgestelde bestuurder optimaal zijn gegeven de besluitvormingsopgave en de beschikbare middelen. Bij een meerlaagse toezichtsstructuur zou te verwachten zijn dat de hogere toezichthouder met meer onder toezicht gestelden (1-op-n) een voorkeur heeft voor de oordelende invalshoek en het 1-op-1 toezichthoudende orgaan een voorkeur heeft voor de keuze-invalshoek. Deze voor de handliggende verdeling van invalshoeken vertroebelt wanneer de 'lagere' toezichthouder de eigenstandig beoordeling van de voorgelegde beslissingen laat overstemmen door scores op de ranglijsten van de 'hogere' toezichthouder.

In de meerlaagse bestuurlijke verhoudingen is sprake van informatieasymmetrie, een verschijnsel dat bekend is uit de principal-agency literatuur. Twee begrippen zijn van belang (zie o.a. Moe 1990:133):

- de principaal mist de informatie om een keuze te maken uit alternatieven: 'adverse selection';
- de agent gebruikte informatieasymmetrie op zo'n wijze dat eigen belangen en projecten veilig gesteld worden: 'moral hazard'.

Terecht is de kanttekening van de Ridder (2004:25,35,37), dat toezichthouders ook vatbaar kunnen zijn voor 'moral hazard'. De toezichthouders kunnen immers tamelijk los van de eventuele eigenaren zelf hun 'choice of effort' bepalen. Kortzichtig indicatorentoezicht kost veel minder tijd dan crisistoezicht (Luhmann, 223-228), een ervaringsregel die de keuze tussen gemak en urgentie beïnvloedt.

Moe (1990:122) stelt dat er bij (semi-)publieke organisaties twee soorten hiërarchische verbanden samenkomen: namelijk die van een politieke structuur en de structuur van de organisatie die de publieke gewenste doelen dient voort te brengen. De actoren in de politieke dimensie 'are typically not concerned with efficiency in the usual economic sense, and the political system clearly does not weed out the inefficient' (p. 119). Politiek geringe aandacht voor het functioneren en efficiëntie van de ondergeschikte instellingen treffen bijvoorbeeld Oosterom en van Thiel (2004) aan in de casus van Nederlandse agentschappen.

3 Indicatoren in de Nederlandse sociale huisvesting

De sector van de Nederlandse sociale huisvesting dient in deze paper tot voorbeeld van de werking van indicatoren. In de sector voorzien 418 woningcorporaties circa 2,4 miljoen huishoudens van een woning⁶. Het gaat om private instellingen met de rechtsvorm stichting of vereniging die zich statutair geplaatst hebben onder de werking van de Woningwet (art. 70), en door de Nederlandse regering als instelling toegelaten zijn. Er is een overeenstemming tussen de statutaire doelstelling van de instelling en de bepalingen van de wet. De wetgever heeft doelstellingen voor woningcorporaties geformuleerd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH): Minister van VROM 1998). Deze worden door corporaties geaccepteerd en vormen

⁶ Stand einde 2009, bron Centraal Fonds Volkshuisvesting (www.cfv.nl).

de basis voor de verantwoording in jaarverslagen van de instellingen en voor de verstrekking van verantwoordingsgegevens (CorpoData) aan het ministerie⁷.

3.1 Doelstellingen en dekking door indicatoren

Hier zullen de doelstelling kort omschreven worden om vervolgens te bezien in hoeverre de doelstellingen door indicatoren gedekt zijn. De formulering van de doelstelling luidt als volgt:

- Woningcorporaties worden geacht zoveel mogelijk *voorrang* te geven aan woningzoekenden met *lagere inkomens*, zij het niet uitsluitend. Deze verplichting is te vinden in het BBSH, artikel 13. Er gelden twee criteria, namelijk de hoogte van de huur van de aan te bieden woning en de hoogte van het (gezamenlijke) inkomen van de woningzoekende(n).
- Het BBSH, artikel 12b, draagt corporaties op om prioriteit te geven aan huisvesting van wat *aandachtsgroepen van beleid* genoemd zijn: ouderen, gehandicapten en begeleid wonenden.
- Het BBSH, artikel 12 handelt over de *'kwaliteit van de woongelegenheden* van de toegelaten instelling'. [...] 'de toegelaten instelling zet de middelen voor het verrichten van de werkzaamheden , [...], zodanig in dat zoveel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die ter plaatse in het belang van de huisvesting van de bevolking redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de woongelegenheden.
- Woningcorporaties worden op grond van het BBSH, artikel 12a geacht bij te dragen aan de *'leefbaarheid in de buurten en wijken* waar hun woongelegenheden gelegen zijn'.
- Het BBSH draagt woningcorporaties op hun *huurders* te betrekken bij het beleid en beheer. Deze taak is een verplichting tot *overleg*.
- Het huidige BBSH stelt aan corporaties de eis een zodanig financieel beleid en beheer te voeren dat hun *voortbestaan in financieel opzicht* gewaarborgd is (BBSH, artikel 21-1).

De doelstellingen zijn ten dele gedekt door indicatoren in de verantwoordingsinformatie, afgezet tegen de systeemtheoretische indeling in soorten indicatoren:

	Omgeving	Input	Structuur	Proces	Output	Effect
Voorrang lagere inkomens				○	●	
Aandachtsgroepen					●	
Kwaliteit woningen		●		○	○	○
Leefbaarheid	○	●				
Overleg huurders			●	○		
Financieel voortbestaan		●	○		●	

Het BBSH vermeldt bij de doelstellingen dat corporaties geacht worden in te spelen op plaatselijk verschillende omstandigheden, hetgeen doet vermoeden dat er omgevingsindicatoren nodig zijn. Deze ontbreken echter. De wetgever operationaliseert het begrip 'plaatselijk verschillende omstandigheden' niet. Hiermee ontloopt de wetgever het risico van adverse selection. Uit de praktijk van woningcorporaties is bekend dat er wel omgevingsinformatie verzameld wordt, maar

⁷ Sinds het aantreden van de huidige regering is dit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

dat deze niet gebruikt wordt als indicator in het beleid (Nieboer & Straub 2003). Metingen naar de correlaties tussen omgevingsvariabelen in de sfeer van markt en demografie en beleid van woningcorporaties tonen zwakke of zelfs helemaal geen verband (Koolma 2008). De informatie wordt wel relevant geacht maar maakt afgaande op de metingen geen verschil in het beleid. De enige omgevingsindicator is bij de leefbaarheidsdoelstelling, maar deze beperkt zich tot de vraag of de corporatie middelen inzet voor leefbaarheid in een gebied waar de corporatie zelf bezit heeft.

De inputindicatoren bij kwaliteit woningen en leefbaarheid betreffen de inzet van financiële middelen (uitgaven en investeringen). De inzet van de personele middelen valt hier buiten, vooral ook doordat corporaties hun organisatiekosten niet toerekenen aan de diverse activiteiten.

Het overleg met huurders wordt een procesvereiste genoemd. Het volstaat echter om mee te delen dat er overleg plaats heeft gevonden, waardoor het eerder een structuur- dan een procesvariabele is.

Een impliciete procesindicator bij de voorrang voor lagere inkomens is de huurachterstand. Van corporaties die naar verhouding veel huishoudens met lagere inkomens voorzien van een woning en de huurachterstand beperkt weten te houden, zou gezegd kunnen worden dat ze een beter beheersing van het proces van sociale huisvesting hebben (Koolma 2008:349).

Wat betreft de outputindicatoren vallen die bij de huisvesting van lagere inkomens en bijzondere groepen op. Er wordt verantwoord in welke mate corporaties de doelgroepen bedienen. Financieel voortbestaan is de best bedeelde doelstelling wat het aantal indicatoren betreft. Er zijn enkele structuurvereisten (jaarverslagleggingsvoorschriften, vereisten aan accountantscontrole, voorgeschreven statuten voor financiering en beleggingen). Zowel de input als output valt onder het zicht van de indicatoren, en ook het verband tussen die twee is met de vergelijking tussen begroting en realisatie gedekt. De confrontatie tussen begroting en realisatie vindt op plaats bij investeringen in de kwaliteit van de woningen, alleen de meting van de output is beperkt tot de verantwoording van de kosten.

Corporaties hebben in de afgelopen jaren werk gemaakt van de meting van de kwaliteit van de woningen, met de zogenaamde conditiemeting. Deze wordt vooral voor de bepaling van de input gebruikt (maatstaf voor de onderhoudsbegroting), en niet voor de meting van de output van het beleid. Een andere ontwikkeling is het volgen van de waarde, waarbij de taxatiewaarden in het kader van de onroerende zaak belasting als indicator gebruikt worden.

De meting van effecten op de omgeving (impact of outcome) is beperkt te noemen. Deze vallen buiten de BBSH-verantwoording. Voornamelijk onderzoekers houden zich bezig met de omgevingeffecten van het beleid van de rijksoverheid en woningcorporaties (Marissing, Bolt & van Kempen 2005, Kleinhans 2005, Slob, Bolt & van Kempen 2008, Deuten & de Kam 2007, de Kam & Deuten 2009). De confrontatie met de gevolgen van de beleid wordt onderzoekers niet in dank afgenomen (Mulder & Dreimüller 2010). Dat geldt ook voor onderzoek gericht op het verband tussen omgevingsvariabelen, input en output van woningcorporaties (Koolma 2008).

Niet alleen de dekking van de doelstelling door indicatoren is beperkt, maar ook de koppeling tussen de indicatoren is niet mogelijk. Hierdoor vallen omgevingsresponsiviteit, effectiviteit en efficiëntie buiten het zicht van de indicatoren en waarschijnlijk buiten de aandacht van de wetgever en de woningcorporaties. Dit vermoeden wordt ondersteund door de observatie van Conijn (2005), dat er weinig aandacht in de sector uitgaat naar de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties.

De lacunes in de dekking van de indicatoren en het gebrek aan koppeling tussen de indicatoren (thematisch en systeemtheoretisch) maken het moeilijk om vol te houden dat er een rationeel model voor de besturing van woningcorporaties bestaat. Dat wil niet zeggen dat de besluitvorming van woningcorporaties irrationeel is, maar wel dat de indicatoren gebruikt worden in een situatie met een hooguit intuïtief model. Dit impliceert een risico van overschatting van de rationaliteit van de besluitvorming.

3.2 Voorbeelden van beperkingen in de werking van indicatoren

Hiervoor zijn in abstracte zin beperkingen in de werking van indicatoren behandeld. Van een aantal van deze beperkingen bestaan illustratieve voorbeelden in de corporatiesector.

Om te beginnen het probleem van de *aggregatie*. De verantwoordingsinformatie van woningcorporaties is omvangrijk, maar is in de regel geaggregeerd. De gevolgen van afzonderlijke beslissingen vallen financieel gezien op de grote hoop van de balans en de resultatenrekening. Ook beleidsmatig is er geen relatie te leggen tussen afzonderlijke beslissingen en vraagstukken van effectiviteit in het algemeen. De sterke aggregatie van de kosten in de verantwoordingsinformatie belemmert de beoordeling ervan door de landelijk toezichthouder (CFV 2006a).

Zoals gesteld kan er behalve informatieverlies ook verlies aan relevantie optreden wanneer ongelijksoortige grootheden bij elkaar in een indicator verwerkt worden (*combinatie*). Een voorbeeld daarvan is het begrip ‘maatschappelijk rendement’. Deze indicator komt voort uit een methodiek van Aedex, een initiatief van de brancheorganisatie Aedes. In de methodiek gaat men ervan uit dat corporaties met sociale huisvesting een lager rendement halen dan met commerciële huisvesting mogelijk zou zijn. Dit verschil heet in Aedex-terminologie het ‘beleidseffect’ (Aedex 2003). In de sector spreekt men over maatschappelijk rendement (Custers 2004) als zijnde het verschil tussen fictief commercieel rendement en behaald rendement. Bij nadere beschouwing lijkt het een poging om effectiviteit en efficiëntie in een enkele indicator onder te brengen. Dat dit tot interpretatieproblemen, averechtse sturing en mistastend toezicht aanleiding geeft, moge duidelijk worden uit het volgende. Onder deze definitie van maatschappelijk rendement kunnen corporaties het rendement verhogen door hun kosten op te laten lopen. Het is een voorbeeld van een slecht gestructureerd besturingsvraagstuk. Het is overigens een indicator die zich leent voor rangordening van corporaties.

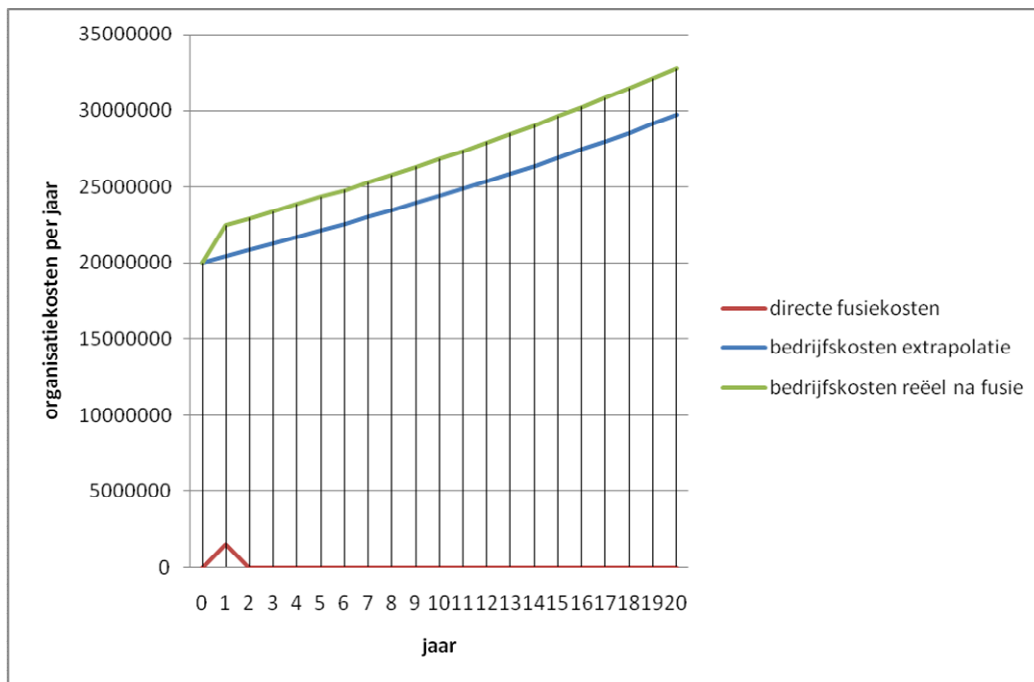
Een voorbeeld van *ratio's* betreft de doelstelling van financieel voortbestaan. Het CFV gebruikt hiervoor de solvabiliteit, dat de verhouding is tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen op de balans. Dit is een van de ratio's waarmee bijvoorbeeld banken ondernemingen beoordelen wanneer deze leningen willen aantrekken. Het CFV gebruikt de solvabiliteit als basis voor een risicoindicering. Aan de hand van kenmerken van corporaties en hun activiteiten worden risico-opslagen bepaald. Er zijn enkele problemen:

- Zowel de teller als de noemer nemen toe wanneer corporaties investeren, waardoor solvabiliteit een bestendige verloop kan vertonen, terwijl er in de financiële toestand en ontwikkeling van de corporaties veel verandert.
- Het eigen vermogen is een door de corporatie in de balanspresentatie beïnvloedbare grootheid, sterk afhankelijk van de gekozen waardering van de materiële vastactiva (woningen en andere vastgoedobjecten).
- De risico-opslagen worden geconstrueerd zonder beoordeling van concrete risico's in het beleid van corporaties. De kunstmatigheid hiervan kan tot vertekening leiden. Een eerder versie van de risico-opslagen (CFV 2003a)

bleek in een statistische analyse van de verantwoordingsgegevens vooral de verkoop van huurwoningen als risico uit te selecteren (Koolma 2008:423-424). Het CFV heeft de indicator voor financieel voortbestaan aangepast (CFV 2006b).

Corporaties zijn uitgesproken voorbeelden van organisaties die ‘asset rich and cash poor’ zijn. Het kapitaal zit in de stenen, en is niet gemakkelijk liquide te maken. Corporaties kunnen door met behulp van vermogensindicatoren investeringsbeslissingen te nemen zich fors verrekenen aan investeringsprogramma’s (Koolma 2001). Dit is blijkens enkele recente casussen van corporaties in ernstige financiële problemen meer dan een denkbeeldig probleem. De private sectorinstelling die de kapitaalmarktleningen van corporaties borgt, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, is overgegaan tot beoordeling op basis van kasstromen (WSW 2007). Daarbij wordt een andere ratio gebruikt, namelijk de interest-coverage ratio, dat de verhouding aangeeft tussen de reguliere netto bedrijfsopbrengst en de totale kapitaalslast van de instelling. Op dit punt scoren corporaties veel lager dan de maatstaf die banken aanhouden voor commerciële instellingen⁸.

Zoals gezegd is de *netto contante waarde* een indicator die de waardering van een kasstroom van een investering of een bedrijf onafhankelijk maakt het verloop in de tijd. De vraag is of het weglaten van de informatie over het verloop in de tijd terecht is. Stelselmatig komt dit aan de orde bij fusies van woningcorporaties. Fusies leiden tot een breuk in het verloop van de bedrijfskosten. In het volgende voorbeeld is uitgegaan van structureel 10% hogere organisatiekosten.



In het voorbeeld zou de corporatie als gevolg van de fusiebeslissing een correctie op de netto contante waarde van de netto bedrijfsopbrengst (‘bedrijfswaarde’) moeten uitvoeren van € 30 miljoen. De fusiecorporatie kiest er echter voor om de structurele kostenverhoging buiten de netto contantmaking te houden, en in plaats daarvan door

⁸ Het WSW hanteert een ICR van 1,3 als minimum, terwijl 3 een gebruikelijke maatstaf is.

te blijven rekenen met de kosten van voor de fusie, opgehoogd met de directe fusiekosten. € 28,5 miljoen blijft buiten beeld.

<i>netto contante waarden</i>	
bedrijfskosten extrapolatie	299.174.197
directe fusiekosten	1.428.571
bedrijfskosten regulier na fusie	329.091.617
niet in balans verwerkt	28.488.848-

Het is een geconstrueerd voorbeeld. Echter, het is ongebruikelijk dat corporaties in verband met de fusiebeslissing afwaarderen op de bedrijfswaarde. Er zit op sectorniveau een verschil van € 4,5 miljard tussen de in de bedrijfswaarde gecalculeerde bedrijfskosten en werkelijke bedrijfskosten (CFV 2003b). Corporaties hebben een ongunstiger verhouding tussen input en output, naarmate ze groter zijn (Koolma 2010a). De netto contante waarde van de toekomstige netto bedrijfsopbrengsten is met de huidige wijze van berekening als indicator ongeschikt om waarde-effecten van fusies te beoordelen.

Tot slot nog een beschouwing over het gebruik van *proxies*. Deze zijn te vinden in de sectorbrede beloningsregeling voor de bestuurders van woningcorporaties (Commissie-Izeboud 2004). De gedachte achter de beloningscode is de uiteenlopende complexiteit van de taak van de bestuurder basis zou moeten zijn voor de differentiatie van de beloning. Voor de complexiteit worden als belangrijkste proxies gebruikt:

- De grootte van de corporatie, gemeten in het aantal wooneenheden.
- De complexiteit van de externe omgeving, gemeten met de onderliggende proxy van het aantal inwoners van de gemeenten in het werkgebied van de corporatie.
- Het marktleiderschap van de corporatie.

Deze indicatoren bepalen meer dan tweedederde van de functiezwaarte en daarmee de beloningsbandbreedte voor de bestuurders. De indicatoren belonen strategisch gedrag van bestuurders gericht op schaalvergroting, verruiming van het werkgebied en een actieve reputatieverwerving, een onbedoeld gevolg van de beloningsregeling.

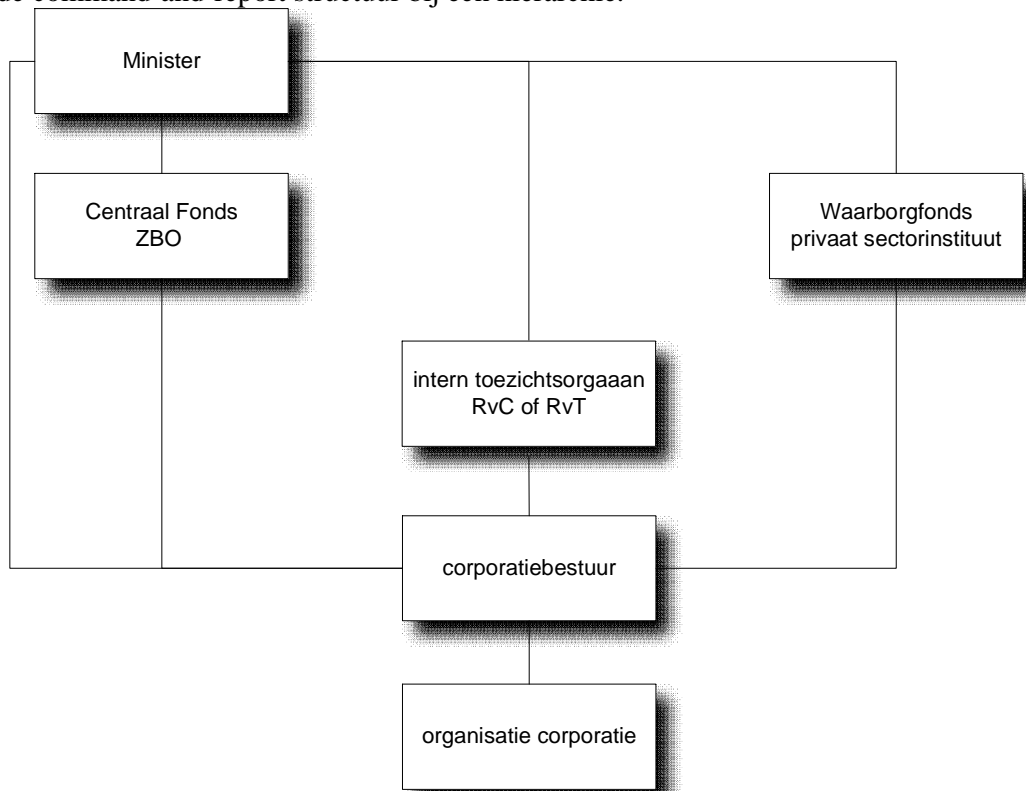
De complexiteit van de taak van de bestuurder echter is gelegen in de optimalisatie van het beleid van de corporatie, een optimalisatie die complex is vanwege de meerduidigheid van de doelstellingen (Koolma 2010b): corporaties brengen meerwaarde(n) voort ten opzichte van de markt en overheidsproductie, hebben daarvoor een surplus beschikbaar. Er is echter geen duidelijk optimum, en het surplus kan voortdurend weglekken naar leveranciers (hogere inkoopkosten), slechte procesbeheersing en oplopende organisatiekosten. Een rationalisering van het besluitvormingsmodel door meer koppeling tussen omgevingsfactoren, input, structuur, proces, output en ‘outcome’ en samenhang tussen de doelen, brengt ook een veel hogere complexiteit van de taakuitoefening met zich⁹. De complexiteit van zijn of haar functie heeft de bestuurder voor een belangrijk deel zelf in handen (zie ‘choice of effort’).

⁹ Anders dan ‘reikwijdte van de verantwoordelijkheid’ bij Commissie Izeboud (2004:18)

Op wezenlijke onderdelen van het bestuur en toezicht van corporaties spelen de theoretisch beschreven beperkingen van indicatoren op. De indicatoren zoals ze gekozen en uitgewerkt zijn helpen niet bij een goede beoordeling van de besluitvormingssituaties, integendeel ze zorgen voor vertekening en maskeren voorzienbare gevolgen van beslissingen.

3.3 Indicatoren in een meerlaagse bestuurlijke structuur

De indicatoren vinden hun toepassing in een meerlaagse bestuurlijke structuur. Deze structuur wijkt af van een zuivere hiërarchie, en de informatiestromen zijn anders dan de command-and-report structuur bij een hiërarchie.



De corporatiebestuurder legt verantwoording af aan het intern toezichtsorgaan, het CFV, het WSW en de minister. De superieur van de bestuurder, het intern toezichtsorgaan staat niet in lijn onder de minister en hoeft ook geen verantwoording aan de minister af te leggen¹⁰. Het WSW staat evenmin in lijn onder de minister. Wel kan de minister bepalen of de borgstelling van het WSW acceptabel is gezien de risicoachtervang van de staat bij deze instelling en in het kader van de discussie over staatssteun aan woningcorporaties. De verantwoordingsinformatie via CorpoData in drie verzamelingen naar de minister (BBSH-toezicht exclusief financiën), het CFV (vermogenspositie en -prognose) en het WSW (kasstroominformatie en financiële instrumenten).

Een commissie ondervoorzitterschap van Schilder (Schilder, Mosch & Hage 2006:5) velt een onomwonden oordeel over toezichtsstructuur, onderverdeeld naar betrokken partijen en onderwerpen van toezicht¹¹.

¹⁰ Er zijn voorstellen om hier verandering te brengen (Minister van VROM/WWI 2009).

¹¹ Dit is een gedeeltelijke weergave van de tabel beoordeling toezichtsstructuur 2006.

Partijen	<i>Financiële positie</i>	<i>Maatschappelijke prestaties</i>	<i>Voorkomen van weglek</i>	<i>Efficiëntie</i>
<i>Minister</i>	Indirect	Indirect	Indirect	Nee
<i>CFV</i>	Ja	Nee	Beperkt	Nauwelijks
<i>WSW</i>	Ja	Nee	Nauwelijks	Nee
<i>RvC/RvT</i>	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee
<i>Oordeel totaal</i>	Goed	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

Alleen het toezicht op het financieel voortbestaan is in de toezichtsstructuur goed geregeld, echter wel met de kanttekening dat het toezicht op de weglek van middelen en organisatie-inefficiëntie beslist onvoldoende is.

Gegeven deze beperkingen in de toezichtsstructuur geeft de minister jaarlijks per brief een oordeel af over individuele corporaties. Het toezicht garandeert niet dat corporaties optimale keuzen maken in hun beleid. Als dat gebeurt, dan is dat niet het gevolg van de bestaande toezichtsstructuur. Het CFV probeert corporaties aan de hand van de geleverde verantwoordingsinformatie aan te zetten tot onderlinge vergelijking en prestatieverbetering (CFV 2011a). Een nieuw urgent toezichtsthema, integriteit, wordt vooral door middel van structuurindicatoren onderzocht en van een oordeel voorzien (CFV 2011b en toezichtsbrieven minister BZK). Dit is opmerkelijk aangezien een analyse¹² van integriteitsincidenten (VROM-inspectie 2010) suggereert dat corporaties wat structuurindicatoren op orde waren, maar de beheersing van informele processen veel te wensen overliet (zie ook van Rosmalen & Vernooij 2010).

De beoordeling van de toezichtsstructuur (Schilder et al 2006) is tamelijk negatief over de effectiviteit van de intern toezichtsorganen. Zoals gezegd staan deze niet in lijn onder de minister of het CFV, en staat het hun vrij om naar eigen inzichten gestalte te geven aan het toezicht. Dit doen de intern toezichthouders voornamelijk op financiële positie, dat al in belangstelling staat van de hele toezichtkolom. In dit verband is op te merken dat het intern toezicht niet in het gat gesprongen is dat ontstaan is door het terugtrekken van het overheidstoezicht. Met de komst van het BBSH zijn bepaalde onderdelen van de oorspronkelijke jaarrekening (Nationale Woningraad 1985a, 1985b) niet meer verplicht, en worden ook niet meer voor de interne verantwoording gebruikt (Koolma 2008:317):

- Activastaat, zijnde een actueel overzicht van de woningcomplexen, gebouwen en gronden van de corporatie, terwijl deze wel van belang zijn gezien het actieve vastgoedbeleid dat corporaties voeren (Buitelaar, van den Broek & Segeren 2009, VROM-raad 2009).
- Kostenverdeelstaat, waarmee de organisatiekosten toegerekend worden aan activiteiten of activiteitverzamelingen. Gezien de toegenomen diversiteit van activiteiten en de taakverbreding naar commerciële activiteiten valt zonder een reële niet normatieve kostentoerekening weinig te meten en te verbeteren.
- Specificatie van exploitatieresultaten en onderhoudskosten per woningcomplex; corporaties houden, mogelijke uitzonderingen daargelaten, niet bij of investeringen conform de oorspronkelijke bedrijfswaardeberekeningen terugverdiend worden.¹³

¹² Helaas niet traceerbaar en reproduceerbaar opgezet omwille van de medewerking van informanten.

¹³ Tegenwoordig subsidieert de corporatie geheel conform de methodiek van de dynamische kostprijsuur de zogeheten onrendabele toppen, maar heeft anders dan het ministerie van VROM destijds geen aandacht voor de nacalculatie.

Informatie op deze onderdelen zou de intern toezichhouders kunnen ondersteunen in de beoordeling van de keuzen die de bestuurder maakt of gemaakt heeft. Er is echter geen eigen informatiebehoefte tot ontwikkeling gebracht.

4 Conclusie

In deze paper is de vraag gesteld of op basis van een theoretische verhandeling over indicatoren te illustreren is hoe indicatoren uitwerken in een beleidspraktijk. De als voorbeeld gekozen beleidspraktijk is die van de sector van de Nederlandse sociale huisvesting.

Reductie van complexiteit is als uitgangspunt gebruikt van de theoretische verhandeling. Indicatoren zijn een middel bij die reductie. Ze helpen de aandacht te concentreren op relevante informatie en deze te ordenen. Door bestendiging van de aandacht stimuleren indicatoren verbeteringen. Het succes van indicatoren is sterk afhankelijk van de (rationele) modellering van het besluitvormingsvraagstuk van de organisatie. De reductie van complexiteit door middel van indicatoren heeft ook een keerzijde: informatieverlies, soms betekenisverlies en vertekening. Verder laten indicatoren onvolledige en informele informatie onderbelicht.

Met behulp van de theoretische benadering is een scherpe analyse te maken van het gebruik van indicatoren in de woningcorporatiesector. Voor zover er indicatoren gebruikt worden dekken die de doelgebieden van de corporatie fragmentarisch en eenzijdig financieel. De indicatoren worden toegepast in een situatie waarin hoogstens sprake is van een intuïtief beslismodel. Door de onvolledigheid zijn koppelingen tussen indicatoren niet mogelijk en is er ook geen indicatie te geven van de responsiviteit, effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Er zijn aanwijzingen voor onbedoelde effecten van het gebruik van indicatoren. Het is echter niet te stellen dat de indicatoren tekortschieten gezien de weinig ontwikkelde informatiebehoefte van bestuurders en toezichhouders. Uit het gebruik van de indicatoren valt niet af te leiden dat het optimaal functioneren van corporaties de leidende gedachte is geweest bij de keuze en uitwerking van de beperkte verzameling indicatoren die nu in gebruik zijn.

In de rolverdeling van de toezichhouders valt op dat financieel voortbestaan bij alle partijen in de aandacht staat, maar dat een eigenstandig informatiebehoefte bij de intern toezichhouders ontbreekt. De verzelfstandiging heeft de minister doen besluiten om bepaalde informatie niet meer op te vragen. Intern toezichhouders zijn hierin gevolgd. Toezicht kan oordelen of keuzebeoordelend zijn. De eerste invalshoek past goed bij hogere lagen in het toezicht, de tweede invalshoek bij intern toezichhouders.

Uit de analyse komt een beeld naar voren dat zaken bij woningcorporaties te eenvoudig gevolgd en bestuurd worden. Organisaties en sectoren hoeven niet per se uitgesproken formele rationaliteit na te streven om goed te functioneren. Informele informatiestromen kunnen de beperkte formele rationaliteit compenseren. Of dat in de sector van woningcorporaties het geval is, valt naar aanleiding van sectorpublicaties te betwijfelen. Er is alle aanleiding om zowel via de informele als de formele lijn te werken aan een verbetering van de werking van corporaties als sociale informatiesystemen. Daarvoor is wel een doordenking van de besluitvormings- en toezichtvraagstukken nodig. Misschien moet het allemaal gewoon wat moeilijker, om moeilijkheden in het vervolg te voorkomen.

Literatuur

- Aedex, (2003), *Aedex / IPD Corporatie Vastgoedindex – Resultaat voor 2002*, Aedex, Hilversum
- Barnard, Ch.I., (1936), Mind in Everyday Affairs, in: *The Functions of the Executive*, pp. 301-321 (Edn. 1956), Harvard University Press, Cambridge MA
- Barnard, Ch.I., (1938), *The Functions of the Executive* (Edn. 1956), Harvard University Press, Cambridge MA
- Bemelmans, T.M.A., (1994), *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Leiden/Antwerpen
- Brandsen, T., W. van de Donk, P. Kenis (Red.), (2006), *Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, Den Haag
- Buitelaar, E., L. van den Broek & S. Segeren, (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties – Het belang van lokale omstandigheden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Camerer, C.F., L. Babcock, G. Loewenstein and R.H. Thaler, (2000), Labor Supply of New York City Cab Drivers – One Day at a Time, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 356-370, Cambridge University Press, Cambridge UK, [1997]
- CFV, (2003a), *Methodiek Financiële Beoordeling Woningcorporaties 2003*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2003b), *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2006a), *Vervolgonderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2006b), *Nieuwe financiële beoordelingsmethodiek – Consultatiedocument*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2008), *Corporatie in Perspectief – Toelichting CFV 2007*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2009), *Borging waarden woningcorporaties*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2011a), *Corporatie in perspectief*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- CFV, (2011b), *Integriteit, maatschappelijk verantwoord – vervolgonderzoek integriteitsbeleid 2010*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- Charness, G., U. Gneezy, *Portfolio Choice and Risk Attitudes – An Experiment* (working paper 12.03), University of California, Santa Barbara CA, 2003
- Commissie-Izeboud, Aedes vereniging van woningcorporaties, (2004), *Toepassingsregeling Advies Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur*, Aedes, Hilversum

- Cüsters, J.W., (2004), *Ondernemerschap in de corporatiesector*, Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing, Rotterdam
- Deuten, J., Kam, G.R.W. de, (2007), *Werken aan de goede keuze – Hoe de corporatie als eigentijds maatschappelijk ondernemer keuzes maakt*, Aedes / Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen, Hilversum
- Festinger, L., (1954), Theory of Social Comparison Processes, in: *Human Relations*, Vol. 7, pp. 114-140
- Fleurke, F., (1991), *Van bestuurskunde naar bestuurspraktijk (oratio)*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Fleurke, F., (2004), *Brief van de gemeente aan het Rijk – Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Commissie Autonomie voor de VNG, Den Haag
- Haid, M., (1997), *Incentive Compensation and the Market for Corporate Control – Substitutive Forces to Discipline Management of Publicly Held Organization in the U.S. (dissertation)*, Verlag Paul Haupt, Bern
- Hart, P. t., (1990), *Groupthink in government – A study of small groups and policy failure (dissertatie)*, Universiteit Leiden, Leiden
- Hood, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford University Press, Oxford
- Kahneman, D., D. Lavallo, (2000), Timid Choices and Bold Forecasts – A Cognitive Perspective on Risk Taking, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 393-413, Cambridge University Press, Cambridge UK, [1993]
- Kam, G.R.W. de, Deuten, J., (2009), *The Outcome Arena – Governance and Performance of Dutch Housing Associations as Social Entrepreneurs in Urban Renewal* (paper EMES conference Trento, june 2009), Trento
- Kleinhans, R.J., (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting (dissertatie)*, Delft University Press, Delft
- Koolma, H.M., (2001), *Corporaties moeten scherper calculeren*, in: *Renovatie en Onderhoud*, april, pp. 14-17
- Koolma, H.M., (2008), *Verhalen en Prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*, Rik Koolma adviseur VH&RO, Rotterdam
- Koolma, H.M., (2010a), Schaalvergroting van woningcorporaties – Effecten op prestaties, in: *Real Estate Research Quarterly*, Jaargang 9 (2), pp. 11-16
- Koolma, H.M., (2010b), Van verhalen naar prestaties – Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties, in: D. Verlet & C. Devos (Red.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, pp. 161-183, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel
- Korsten, A.F.A., (2011), *New Public Management*, www.arnokorsten.nl
- Luhmann, N., (1968), *Zweckbegriff und Systemrationalität – über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*, J.C.B. Mohr, Tübingen
- Luhmann, N., (1973), *Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart
- Luhmann, N., (1995), *Social Systems (transl. Soziale Systeme – Grundriss einer allgemeinen Theorie)*, Stanford University Press, Stanford CA, [1984]
- Mahoney, J.T., (2005), *Economic Foundations of Strategy*, Sage Publications, London
- Marissing, E. van, G. Bolt, R. van Kempen, (2005), Onbedoelde gevolgen van sociale cohesie, in: *Rooilijn*, Nr. 38 (5), pp. 213-218

- Minister van VROM, (1998), *Integrale teksten en wijzigingen per 18 mei 1998 – Besluit beheer sociale huursector en Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting*, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Ministers voor WWI/VROM, (2009), *Voorstellen woningcorporatiestelsel – brief aan de Tweede Kamer dd. 12 juni (ABC2009008155)*, Ministerie van WWI en VROM, Den Haag
- Moe, T.M., (1990), The Politics of Structural Choice – Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: O.E. Williamson (Ed.), *Organization Theory, From Chester Barnard to the Present and Beyond*, pp. 116-153, Oxford University Press, New York
- Morgan, G. (1986), *Beelden van organisatie* (vertaling *Images of Organization*), Scriptum Management, Schiedam
- Mulder, K., A. Dreimüller (Eindredactie), (2010), *Handboek voor waarzeggers – Kennis en besluitvorming in de volkshuisvesting*, Nestas Communicatie, Almere
- Nationale Woningraad, (1985a), *Spelregels voor woningcorporaties, Deel 1* (4e, herziene druk), NWR, Almere
- Nationale Woningraad, (1985b), *Spelregels voor woningcorporaties, Deel 2* (4e, herziene druk), NWR, Almere
- Nieboer, N.E.T., A. Straub, (2003), *Strategisch beslissen over het woningbezit – voorraadbeleid van Nederlandse woningcorporaties en vastgoedbeleggers*, OTB / TU Delft, Delft
- Oosterom, R. van, S. van Thiel, (2004), Agentschappen – kruiwagens voor modernisering, in: *Bestuurskunde*, Nr. 13 (7), pp. 292-300
- Poot, E.P., (2008), Sturen met indicatoren, in: E. Poot, J. Mintjes-de Groot & J. Weststrate, *Decubitus te lijf – Handboek decubituspreventie voor verpleegkundigen*, pp. 196-213, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten
- Powell, W.W., P.J. DiMaggio (Eds.), (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago
- Rau, J., (1999), 'Die Republik und ihre Journalisten' – Rede von Bundespräsident Johannes Rau 8 december 1999 im Sloss Bellevue, Berlin
- Ridder, J. de, (1988), Beleidsvoering door toezicht – Toezicht: begripsvorming en analyse, in: *Handboek Beleidsvoering Overheid*
- Ridder, J. de, (2004), *Een goede raad voor toezicht (oratio)*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Rosmalen, M. van, & Vernooij, M., (2010), *Tussen regels en gedrag – Een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties*, VTW/ Aedes, Hilversum
- Salancik, G.R., J.R. Meindl, (1984), Corporate attributions as strategic illusions of management control, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 29, pp. 238-254
- Schilder, A., R.H.J. Mosch & M. Hage, (2006), *Advies toezicht op woningcorporaties*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam
- Skinner, E.A., (1996), A guide to constructs of control, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 71, pp. 549-570
- Simon, H.A., G.B. Dantzig, R. Hogarth, C.R. Piott, H. Raiffa, Th.C. Schelling, K.A. Shepsle, R. Thaler & A. Tversky (1986), *Decision Making and Problem Solving*, Report of the Reaserch Panel on Decision Making and Problem Solving, National Academy Press, Washington DC
- Slob, A., G. Bolt, R. van Kempen, (2008), *Na de sloop – Waterbedeffecten van gebiedgericht stedelijk beleid*, NICIS institute, Den Haag
- Swaan, A. de, (2002), *Weerbare democratie – Rede, uitgesproken ter gelegenheid van veertigjarig bestaan van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht*, De Swaan, Amsterdam

- Thaler, R.H., (2000), Mental Accounting Matters, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 241-268, Cambridge University Press, Cambridge UK, [1999]
- Tversky, A., Sattath, S. & Slovic, P., (2000), Contingent Weighting in Judgment and Choice, in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 503-517, Cambridge University Press, Cambridge UK, [1988]
- VROM-Inspectie dienst uitvoering, (2010), *Lessons Learned – Lessen over integriteit van corporaties, voor corporaties*, Ministerie van VROM, Den Haag
- VROM-raad, (2009), *Toezicht vergt afstand – Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*, VROM-raad, Den Haag
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw, (2007), *WSW Actueel*, juni, Nr. 1, p. 4, Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Huizen
- Wilson, A.E., M. Ross, (2000), *The frequency of temporal and social comparison in people's personal appraisals*, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 78, pp. 928-942