

**Being informed during all four seasons?
The role of information and governance styles in
privately delivered public services**

dr.ir. H.M. Koolma (Rik)

***Research Fellow Bestuurswetenschap en Politicologie
Vrije Universiteit Amsterdam***

Bijdrage aan Workshop 3:

**Tot ieders tevredenheid? Mogelijkheden en beperkingen van
tevredenheidsmetingen en big data in de politiek-bestuurlijke context**

Politicologen Etmaal 2014

Maastricht

12 juni 2014

Abstract

I

1 Introductie

De rol van informatie in beleid is een boeiend onderwerp. Bij informatie denkt men aan databestanden, waaruit door middel analyse technieken allerlei inzichten te halen zijn voor nieuw beleid. Echter, de bekritiseerde een-actor benadering (Gunsteren, 1976) is al lang niet meer vanzelfsprekend. In dit artikel gaat wordt de rol van informatie bestudeerd in een semi-publieke sector. Er zijn minimaal twee actoren te onderscheiden, de overheid en een verzameling van relatief zelfstandige publieke dienstverleners met een private status (verder: instellingen). In deze analyse zijn er twee vooronderstellingen:

- Informatie heeft twee verschijningsvormen, namelijk die van databestanden en die van in netwerken ingebedde kennis (Lakomsky, 2005) ;
- De informatie heeft betrekking op het functioneren van de dienstverleners.

De verhouding tussen overheid en instellingen is niet eenduidig: deze balanceert tussen hiërarchisch (wettelijk kader), ruilgericht (subsidies en prestatieovereenkomsten) en samenwerking (Wolpert, 2003). De informatie is niet los te zien van deze ambigue verhouding. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillen tussen beide informatievormen. Deze analyse is theoretisch van aard. De verhouding zal vervolgens in het licht geplaatst worden van drie stromingen voor de verhouding tussen overheid en instellingen, namelijk new public management (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992), new public governance (Osborne S. P., 2010) en new weberian-state (Pollitt & Bouckaert, 2010). Na een kort exposé van deze stromingen wordt met behulp van taxonomiën en schema's uit de kernliteratuur vervolgens geprobeerd om de verhouding tussen de Nederlandse staat en de woningcorporaties 'in te delen'. Het is een poging omdat te verwachten is dat de indeling geen eenduidigheid op zal leveren. Op voorhand lijken de twee verschijningsvormen van informatie wel eenvoudig te verbinden met de stromingen. Databestanden over het functioneren van de instellingen zijn een aanwijzing voor new public management. De informatie in netwerken tussen overheid en instellingen suggereren een new public governance achtige verhouding. Het is de vraag of deze associatie tussen stromingen en informatievormen stand houdt wanneer geanalyseerd wordt welke rol de informatie speelt tussen de overheid en de instellingen. In deze analyse komen drie thema's van semi-publieke dienstverlening aan bod:

- Bediening van de doelgroep van beleid, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- Efficiënte van het functioneren van de instellingen;

- Uitbreiding van het dienstenpakket naar het commerciële domein (Steinberg, 2003).

Deze thema's zijn geplaatst op een tijdlijn die vanaf 2000 tot heden loopt.

Met de resultaten van de analyse komt een tweede keer de vraag aan de orde hoe de verhouding tussen Nederlandse staat en de woningcorporaties te positioneren is ten opzichte van de drie stromingen.

2 Informatievormen operationalisering

Zoals gezegd is uitgegaan van een onderscheid in twee informatievormen, namelijk die van databestanden en die van in netwerken ingebedde kennis.

2.1 *Formele en informele informatie*

Het onderscheid weerspiegelt het verschil tussen formele en informele organisatie Barnard (Barnard C. I., 1938, pp. 116, 225), waarbij organisatie opgevat als een informatie uitwisselend systeem dat gericht is op samenwerking en voortbrenging van waarde. Formele organisatie omvat wat we doorgaans als structuur bestempelen (organogram, functiebeschrijvingen, arbeidsovereenkomsten, rapportage en verantwoordingsdocument, administratieve organisatie en interne controle procedures. Informele organisatie betreft het gedrag van mensen, de interactie, de afstemming en alle niet officiële informatieuitwisseling. Formele organisatie zorgt voor stabiliteit maar is bij veel activiteiten te beperkt om alle voorkomende werksituaties te dekken. Het duo-concept informele-formele organisatie is volgens Barnard (1938, pp. 120, 148) toepasbaar op samenleving, politieke planning en samenwerking tussen organisaties. Hiërarchische organisaties en netwerksamenwerking verschillen in de mate van adaptiviteit (Barnard C. I., 1949, p. 155)

In dit artikel trekken we de informatieuitwisseling van de formele en informele organisatie uit elkaar. In typologie van informatieve zien we dat bij Barnard (1938, pp. 309-310) terug als het onderscheid tussen¹:

- Precieze informatie die eventueel via wetenschappelijke methoden verzameld kan worden en die met een formeel-logische benadering te interpreteren is. Statuten, contracten en verantwoordingsinformatie behoren tot deze categorie;
- Speculatieve informatie die onder andere opvattingen, percepties en verwachtingen omvat. De interpretatie vergt een intuïtieve en subjectieve benadering, die niet gehouden is aan de wetten van de logica.

¹ Hier in de opsomming laten we het hybride type informatie weg, dat wil zeggen onvolledige, niet gevalideerde en bijvoorbeeld niet in metrische schalen te vatten gegevens.

We verbinden de deze twee organisatietypen aan de formele en informele organisatie. De formele databestanden bevinden zich een besluitvormingsomgeving waarin de relatie tussen de zender en ontvanger bepaald zijn, en waarin de normen waarmee de informatie geïnterpreteerd kunnen worden gegeven zijn. Er is een vooraf gekozen doel voor de verzameling en vastlegging van de databestanden. De ingebedde netwerkinformatie is geplaatst in een situatie waarin de relatie tussen zender en ontvanger onbepaald en onbestemd zijn. De maatstaven waarmee de informatie geïnterpreteerd wordt zijn adaptatief. Het doel waarmee de informatie ontstaat ('emergence') en verspreid wordt ligt niet vooraf vast.

2.2 Eigenschappen van informatieverwerking

In de hoofdstroom van de economische wetenschap gaat men uit van efficiënte markten bevolkt door specimen van de 'homo economicus'. Het gaat om spaarzame modellen voor keuzegedrag, die berusten op theoretische uitgangspunten. Een daarvan is de 'subjective expected utility' (Simon, et al., 1986). Preferenties zijn weliswaar subjectief, maar de beslisser verwerkt controleerbaar alle informatie waarmee te bepalen is welke keuze het beste gevolg geeft aan de preferenties. Het streven naar maximale informatieverwerking stuit op mentale beperkingen aan de rationaliteit en rekenkracht van de mens (Simon, 1957). Mensen verwerken niet alle beschikbare en verkrijgbare informatie waar maken een keuze uit de informatie naar hun mening en verwachting voldoende is op een beslissing te nemen. De keuze wordt geleid door oplossingsstrategieën, ofwel heuristieken en wordt vaak vertekend door vooringenomenheid (Tversky & Kahneman, Judgment and uncertainty: Heuristics and Biases, 1974) en verbale voorstellingen van zaken, ofwel framing (Goffman, 1974; Tversky & Kahneman, 1981).

Stanovich en West (2000) wijzen op een opmerkelijke verschijnsel bij de keuze van oplossingsstrategieën. Mensen beperken hun oplossingsvermogen door een averechts keuze van heuristieken: vraagstukken die om een koele rekenkundige aanpak vragen, worden met een combinatie van emotie en intuïtie benaderd, terwijl vraagstukken met een onbepaalde oplossingsrichting niet intuïtief maar verbaal beredenerend aangevlogen worden. De snelheid van besluitvorming heeft invloed op het oplossingsvermogen. Kahneman (2012) wijst er op dat de hersenen uit twee systemen bestaan, waarvan het één snel en associatief is en het ander ordenend en redenerend. Dijksterhuis (2004) laat zien dat de oplossing van besluitvormingsvraagstukken die meervoudige dimensies beslaan gebaat is bij het gebruik van een onbewuste en vertraagde afweging. Dit gebeurt door een vraagstuk goed op te nemen en dan een periode te laten 'sudder'. Er zijn dus drie mentale staten voor de verwerking van informatie beschikbaar: 1) instinctief, 2) redenerend, en 3) onbewust afwegend. De onbewust

afwegende staat legt het in snelheid af tegen instinctieve besluitvorming, maar biedt wel de mogelijkheid om weloverwogen en omvattend relevante informatie te verwerken.

2.3 Informatie en besluitvorming in institutioneel raamwerk

Simon et al. (Simon, et al., 1986) attenderen op het institutionele raamwerk waarbinnen de beslissingen vallen. De *principal-agency* theorie (Jensen & Meckling, 1976) modelleert de verhouding tussen toezichthouder ('principal') en beslisser ('agent'), uitgaande van belangenverschillen tussen de twee partijen. De agent beslist zelfzuchtig en dient volgens deze theorie door een stelsel van contracten en monitoring tot besluiten in het belang van de instelling gebracht worden. De *stewardship* theorie (Donaldson & Davis, 1991) veronderstelt dat de leider van de instelling intrinsiek gemotiveerd is om het belang van de instelling te dienen. Beide theorieën gaan voorbij aan de mogelijkheid dat de principaal zelfzuchtig en niet in het belang van de instelling toezicht houdt. Bij veel instellingen is de toezichthouder niet de eigenaar waardoor deze net zo goed een neiging tot moral hazard kan hebben (Miller & Whitford, 2007) als de agent. Bij organisaties waar de toezichthouder niet een eigenaar vertegenwoordigt, is het risico denkbaar dat de toezichthouder zelf eigen belangen voorop stelt (Dijk, Klep, Maden, Duit, & Boekel, 2002; Ridder, 2004). Er bestaat ook een ander verschil tussen toezichthouder en beslisser, de eerste is formeel gezien de superieur (Cornforth, 1999), en de tweede beschikt over de macht van slecht toegankelijke informatie (Holmström, 1979), namelijk betreffende de noodzaak en effectiviteit van de beslissingen en over de inzet, integriteit en vaardigheid waarmee de bestuurder van de instelling de beslissingen neemt en ten uitvoer brengt. De verhouding is dus getekend door een wederzijdse ongelijksoortige afhankelijkheid, namelijk formele macht versus informatiemacht. De wederzijdse verhouding tussen toezichthouder en beslisser kan zich zo ontwikkelen dat die schadelijk is voor de instelling: interpersoonlijke conflicten terwijl de instelling in problemen is (Agrawal & Chen, 2011), onzakelijke vriendschappelijkheid die afbreuk doet aan het toezicht (Westphal, 1999), of een houding van wederzijdse non-interventie en onverschilligheid (Koolma, 2008, p. 153), waarbij de agent de informatielast voor de toezichthouder laag houdt en de toezichthouder het de agent niet lastig maakt. De wederzijdse afhankelijkheid kan ook doorslaan in het voordeel van de agent. Deze heeft het dan feitelijk voor het zeggen en de toezichthouder legt zich hierbij neer. De informele machtsverhouding is dan tegengesteld aan de formele verhouding.

2.4 Informatie en interactie tussen toezichthouder en agent

Deze verhouding tussen toezichthouder en agent leent zich klaarblijkelijk voor een speltheoretische benadering. Een klassiek experiment in de speltheorie is het prisoner's dilemma (Rapoport & Chammah, 1965). Essentieel in dit experiment is dat twee gevangenen

geen informatie kunnen uitwisselen, waardoor ze uit wantrouwen over en weer belastende verklaringen afgeven en beiden veroordeeld worden. Als de ene gevangene zich vertrouwend opstelt en de andere opportunistisch, trekt de opportunist aan het langste end. Scharpf heeft een speltheoretisch perspectief ontwikkeld voor de analyse van actoren in beleidssectoren zowel in hiërarchische als in netwerkconfiguraties (Scharpf, 1993; Scharpf, 1997). Een belangrijk inzicht is dat in een hiërarchisch verband of netwerk de spelsituaties niet standaard zijn maar kunnen variëren. De gedragsopties voor de actoren van Scharpf dekken niet de situaties die in dit artikel onderzocht worden. In het volgende schema (tabel 1) worden de gedragsopties uitgewerkt in een matrix, waaraan twee universele ordeningen ten grondslag liggen. Verticaal is dat de drie-eenheid van Aristoteles, te weten logos, mètis² en pathos (Coillie, 2005). Het zijn interactiestijlen die gehanteerd worden met de eigen wil (volitie) om in de complexiteit van onze buitenwereld dingen voor elkaar te krijgen (Luhmann, 1973). Het drietal interactiestijlen is aangevuld met een willoze overgave aan het lot. Hood (1998) noemt deze categorie ‘chancism’, een begrip dat aanleiding geeft tot verwarring met ‘choicism’. Dit tweede begrip heeft hier de term ‘rivaliteit’ gekregen.

De tweede indeling is traceerbaar naar Lewin (Elliot, 2006) en betreft de richting van gedrag richting stimuli (objecten, subjecten, gebeurtenissen, kansen), waarbij ‘approach’ een positieve motivatie en ‘avoidance’ en negatieve motivatie impliceert. Deze begrippen zijn niet uitsluitend, aangezien mensen in veel situaties ambivalent zijn. Lewicki et al. bijvoorbeeld laten zien dat personen in hun onderzoek zowel vertrouwend als wantrouwend zijn (Lewicki, McAllister, & Bies, 1998), iets wat Luhmann (1973, p. 104) ook veronderstelt. De interactiestijl bij ‘Power’ is in twee regels onderverdeeld, aangezien deze van toepassing is in situaties met een superieur en een ondergeschikte. De matrix resulteert in 10 opties.

Tabel 1 Opties voor interactiestijlen van toezichhouder en agent

		Approach	Avoidance
Volitional	Power	Coercion	Reluctant Authority
		Loyalty	Voice
	Rivalry	Opportunism	Exit
	Trust	Trust	Distrust
Non-volitional	Fate	Laissez-faire	Defeatism

Voor de bepaling en afbakening van de opties is een aantal opmerkingen te plaatsen. Er is gekozen voor ‘power’ in plaats van control, aangezien er ook bij de andere

² Te vertalen als listige intelligentie.

interactiemechanismen sprake is van control³. De optie 'Reluctant Authority' is in de literatuur, uitzonderingen daargelaten (Masson, 2008; Koolma, 2008, p. 251), nog nauwelijks uitgewerkt, ondanks veel beschrijvingen van bange en aarzelende gezagsdragers in een tijd dat fel gereageerd wordt op de uitoefening van macht (Furedi, 2009). Hirschmann (1970) dekt de situatie van de ondergeschikte in machtsverhoudingen, met de begrippen 'loyalty' en 'voice'

Laissez-faire en vertrouwen dienen niet verward te worden. Luhmann stelt dat de vertrouwde anticipeert op de latente dreiging van sancties die de vertrouwende ook bereid moet zijn om te treffen indien het geschonken vertrouwen geschonden wordt (Luhmann, 1973, pp. 39-49). Ook moet er vooruitzicht zijn op een positieve stimulans in de vorm van complimenten, wil er een opbouw van vertrouwen mogelijk zijn in een interpersoonlijke verhouding (Six & Sorge, 2008). Kortom, vertrouwen is 'laissez-faire sans laisser passer'.

Enkele van de opties hebben een negatieve connotatie, met name dwang, opportunisme en wantrouwen. Dwang kan gegeven de situatie rationeel en zelfs maatschappelijk wenselijk zijn, zoals de leerplicht. Barnard veronderstelt de noodzaak en aanwezigheid van het zoeken naar 'opportunities' (1938, p. 200), maar waarschuwt ook voor de gelegenheid voor persoonlijk opportunisme van leiders (1938, pp. 261-276) die bij die zoektocht ontstaat. Een spoor van wantrouwen is rationeel (Luhmann, 1973, pp. 84, 105). Markoczy (2003) spreekt in dat verband liever van waakzaamheid dan van wantrouwen.

De approach-avoidance koppels zijn niet dichotoom maar zijn bipolair, en zouden schaalbaar zijn op twee assen. In de analyse van de thema's van dienstverlening zal omwille van de eenvoud de overheersende interactiestijl van de toezichthouder en de instelling(en) weergegeven worden. Tussen de interactiemechanisme, bijvoorbeeld tussen dwang en vertrouwen (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005) is er een overgangsgebied en treedt afwisseling op tussen de mechanismen (Vlaar, Van den Bosch, & Volberda, 2006). De meest dominante stijl wordt vermeld in de analyse in dit artikel. In geval van afwisseling, wordt die vermeld in het tijdverloop van de analyses.

2.5 Effect van interactie op verstrekking informatie

De interactiestijl is van invloed op de selectie en verwerking van informatie. In een hiërarchie is de superieur ertoe gehouden om de informatiebehoefte te specificeren en de levering op te dragen aan de ondergeschikte. Informatie die niet gevraagd is, wordt ook niet geleverd, een gegeven dat aanzet tot een vaak illusionair streven naar volledige omvattende informatie. Rivaliserende actoren zijn niet bereid om informatie te delen, schermen informatie

³ Zie verderop 'enforcement'. De Ridder (2004) bestempelt toezicht als vorm van sociale controle. Luhmann (1973) betreft zijn beschouwing over vertrouwen op de relatie tussen toezichthouders en onder toezichtgestelde.

over hun functioneren en drijfveren af en zullen misinformereren als de situatie zich daartoe leent. Hood en Jackson (1992, p. 118) achten de kans op strategisch gebruik van informatie groter in situaties waarin competitie tussen agenten wordt bevorderd. Als signaal daarvan geldt het beroep op bedrijfsgeheimen bij agenten in een publiek bestel. Luhmann stelt dat de vertrouwende actor accepteert dat hij of zij niet alles weet over het toekomstig gedrag van de vertrouwde actor, en dat accepteert. Vertrouwen is ook het interactiemechanisme tussen organisaties als de informatie over te leveren prestatie niet volledig te specificeren en vast te leggen is in contracten (Brown, Potovski, & Van Slyke, 2007). Wantrouwen heeft een paradoxaal effect op de informatiebehoefte en –verwerking: een steeds grotere behoefte en tegelijkertijd een beperking van de informatie die men durft te gebruiken (Luhmann, 1973, pp. 79-84). Wantrouwende actoren verstrekken slechts met vertoon van tegenzin en achterdocht informatie, en kunnen het wantrouwen opwekken en versterken bij de wederpartij. In geval van *laisser-faire* vraagt de toezichthouder geen informatie of doet niets met de gevraagde informatie.

2.6 Gedragsbeïnvloeding aan de hand van informatie

Bij de interactie zullen toezichthouders ook consequenties willen verbinding van de informatie over het functioneren van de agent. Dat geldt voor toezichthouders die wetten handhaven (Wildavsky & Caiden, 1997, p. 27). ‘Enforcement’ wordt ook betrokken op partijen die elkaar wederzijds binden door middel van contracten (Williamson, 1996, p. 95), bijvoorbeeld in een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. Het is een misverstand om te denken dat bij vertrouwen geen handhaving in het spel is, maar de wil om te handhaven is latent (Luhmann, 1973, p. 39; Markoczy, 2003). ‘Enforcement’ is uiteindelijk het opzeggen van vertrouwen.

Behalve het afdwingen van bepaalde handelingen kan de interactie gepaard gaan met het uitspreken van waardeoordelen over het functioneren van de agent. Als het een strikt hiërarchische verhouding is, dan krijgt de waardering gestalte in beoordelingsgesprekken, met beloning en promotie of disciplinaire maatregelen zoals aantekeningen in het personeelsdossier, schorsing en ontslag. In een contractsrelatie is de beloning onderdeel van de overeenkomst. De waardering of afkeuring van de opdrachtgever heeft een weerslag op de reputatie van de agent (Williamson, 1996, pp. 115-116, 152-158). De beïnvloeding van de reputatie verloopt door middel van lof en laster, vormen van roddel. Bij vertrouwen zijn er niet alleen lof of verwijten, maar is het effect op het affect en gedrag van agent een beoogd onderdeel van het interactiemechanisme (Luhmann, 1973, p. 39). Opvallend in de literatuur is dat ‘blaming and shaming’ een bekend onderwerp is maar dat beschouwingen waarin ‘praise, pride, blaming’, and ‘shaming’ in samenhang behandeld worden zeldzaam (Morrisson, 2006).

2.7 Sociale vertekening van informatie over functioneren agenten

Er bestaat in de literatuur overigens twijfel over de vraag of het reputatiemechanisme het gedrag van agenten juist beoordeelt en disciplineert (Williams, 1988). Dit is niet het geval als de agenten zelf vat krijgen op de toekenning van lof en laster, bijvoorbeeld door middel van impressiemanagement (Elsbach & Sutton, 1992) voor zich zelf en roddel (positief en negatief) over andere agenten. In groepsverband van gelijken kunnen presentaties van prestaties kunnen eenvoudiger en sneller de beelden van vaardigheden en geleverde prestaties vormen dan het presteren an sich. Dit verschijnsel staat bekend onder de theorie van de sociale vergelijking (Festinger, 1954). Empirisch onderzoek laat zien dat anders dan de theorie voorspelt, het verschijnsel ook optreedt als er geobjectiveerde standaarden voor de beoordeling beschikbaar zijn (Brehm, Kassin, & Fein, 2005, p. 63). Masson laat zien dat gezaghebbende outsiders (ouders) de reputatierangorde die bestaat binnen een groep leerlingen, terwijl die reputaties geen goede weerspiegeling vormen van het gedrag binnen de groep (Masson, 2008). In de beoordeling nemen dus de uitkomst van de sociale vergelijking over, en gaan voorbij aan de mogelijkheid om op basis van eigen waarnemingen en afwegingen tot een beoordeling te komen. Bij jurysporten verstoort de reputatie juist de beoordeling van de prestaties (Findlay & Ste-Marie, 2004). Het gaat om een verschijnsel dat volgens de door deze auteurs bestudeerde literatuur ook bij andere soorten prestatiebeoordeling optreedt, bijvoorbeeld in de academische wereld. Het verschijnsel is een variant van cognitieve dissonantie (Findlay & Ste-Marie, 2004). De beoordelaars ervaren een spanning tussen de reputatie (verwachte prestatie) en waargenomen prestatie en verminderen die spanning door hun oordeel in de richting van de reputatie aan te passen.

Misbeoordeling als gevolg van impressiemanagement en reputatiebias zijn te voorkomen door verificatie van de informatie over het functioneren van de agenten. Roddelinformatie kent de bevestiging volgens de redenering 'dat iedereen dat vindt of zegt'. Journalisten komen een stap verder door hoor en wederhoor toe te passen. In diverse disciplines zijn er normen en codes voor de verificatie van informatie. In de wereld van het openbaar bestuur en op institutionele velden zijn die normen en codes vloeibaar. De verzameling van verantwoordingsinformatie verloopt gestructureerd en doet aan wetenschappelijk onderzoek denken. Dat wil niet zeggen dat het waarheidsgehalte van formele data boven twijfel verheven is.

Er spelen tekortkomingen als een gebrekkige controle van verkregen gegevens en gebrekkige validiteit, dat wil zeggen de mate waarin de data het beoogde doel van het te verantwoorde functioneren van de agent in beeld brengt. Verantwoordingsdata is ook vatbaar voor informatiebias (Baron, 2000), dat wil zeggen dat voor een misplaatst gevoel van zekerheid informatie gevraagd wordt die niet relevant is voor het voorliggende probleem.

Framing zorgt op een andere manier voor dit effect. Het stuurt de heuristiek in de richting van de gewenste besluitvormingsoptie waarover dan informatie verzameld wordt, hoewel deze optie geen relatie hoeft te hebben met het gestelde probleem (Brindle, 1999).

Besluitvormingsdata leent zich voor discutabele aggregatie (Simon, et al., 1986, p. 14) en voor simplificaties die de besluitvorming voor de agent te gemakkelijk maken en ook het gemak van toezichthouders dienen (Duhaime & Schwenk, 1985; Brindle, 1999).

2.8 Multi-agent complexiteit

Er zijn meer problemen voor een toezichthouders die een groep agenten moeten volgen en beoordelen. Ongeacht of er een netwerkperspectief (Uhl-Bien & Marion, 2009) of een hiërarchische verhouding gekozen wordt (Heckathorn, 1990) zijn de uitkomsten van de interactie tussen de toezichthouder en de agenten enerzijds en tussen de agenten onderling complex en voor de betrokken partijen moeilijk te doorgronden (Schelling, 1978). Het resultaat van sancties kan bijvoorbeeld averechts zijn als de doelstellingen van de toezichthouder niet congruent of zelfs tegengesteld zijn (Heckathorn, 1990). Te verwachten zou zijn dat een toezichthouder informatie verzameld over het effect van stimuli en sancties, niet alleen op de betreffende agent, maar ook op diens positie in het collectief. Deze verwachting wordt ingegeven door ideeën over New Public Governance.

In de analyse wordt de multi-agent dynamiek vermeld als daar aanwijzingen voor zijn. Er vindt geen sociale netwerkanalyse plaats.

2.9 Beoordelingsraster

In de voorgaande paragrafen is beschouwd welke aspecten en items voor de beoordeling van informatie in de verhouding tussen toezichthouder en agenten in een institutionele sector van belang zijn. De volgende tabel geeft een overzicht daarvan.

Tabel 2 Samenvattend analyseschema voor de rol van informatie

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
data - embedded	omvattendheid	agent - steward	mate specificatie	handhaving	maatstaven	onvoorspelbaarheid
precies - speculatief	beslag rekenkracht	onnodig conflict	onvolledig contract	beloning	verificatiemechanisme	incongruente doelen
norm - adaptief	aard heuristiek	vriendschappelijk	delen informatie	straf	informatie bias	info agentgedrag
		non-interventie	afscherming		impressiemanagement	
		insubordinatie	misinformatie		reputatiebias	
		stijl toezichthouder	weerstand		framing	
		stijl agent	onverschilligheid		aggregatie	
		afwisseling stijlen			simplificatie	

3 Governancestijlen: PA, NPM, NPG en NWS

De internationale gemeenschap van de bestuurskunde debateert al twee decennia over vernieuwing van het beleid ten aanzien van sectoren van dienstverlening (Pollitt & Bouckaert, 2010). In dit debat zijn drie stromingen gemarkeerd:

- New Public Management⁴ (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Kort door de bocht gesteld dekt deze stroming de overname van technieken en filosofieën uit het bedrijfsleven bij de dienstverlenende instellingen. Ook de aansturing door de regering verloopt marktachtig door het afsluiten van prestatiecontracten,.
- Een stroming met verschillende naamgevingen als Networked Governance en New Public Governance⁵ (Osborne S. P., 2010). De stroming gaat uit van de filosofie dat een regering haar beleid door zelforganiserende vermogen van sectoren bewerkstelligt. Sturing is vervangen door ordening en voorwaardescheppend beleid dat de vernieuwing moet faciliteren.
- Een derde stroming staat te boek als Neo-Weberian State⁶ (Pollitt & Bouckaert, 2010; Lynn, 2008). Deze stroming omvat een heruitvinding van de Weberiaanse bureaucratie, echter met nieuwe elementen die klantgerichtheid, responsiviteit en prestatiegerichtheid van de overheid moeten bevorderen.

In dit artikel duiden we de klassieke opvatting van het openbaar bestuur aan als Public Administration⁷ (Osborne S. P., 2010). De stromingen zijn te beschouwen als ‘magische concepten’ (Pollitt & Hupe, 2011) die allerlei ontwikkelingen in drie grote retorische gebaren onder drie noemers bracht. Conceptuele coherentie, precisie in begripsafbakening zijn achter gebleven bij het vuur dat in het debat tussen voor- en tegenstanders is gestoken.

Afgelopen jaren heb ik heb met collega bestuurskundige verwarrende discussies gevoerd over hoe de vernieuwing van de publieke governance in de Nederlandse woningcorporatiesector getypeerd zou kunnen worden. De vernieuwing is in de sector zelf aangeduid als verzelfstandiging. Bij de start van de vernieuwing aan het einde van de jaren '80 van het vorige millennium overheersen ideeën over een ordenende rol van de centrale overheid. Staatssecretaris Heerma is de personificering van dit beleid. Met deze start toont de vernieuwing zich als een vroege variant van NPV. Staatssecretaris Remkes luidde in 2000 een nieuw tijdperk in met NPM-achtig voorkomen. Nu de sector in een institutionele crisis is

⁴ Verder NPM.

⁵ In het vervolg NPG.

⁶ Hierna NWS.

⁷ Verder aangeduid als PA.

geraakt⁸, zou volgens een rapport van de brancheorganisatie NPM als boosdoener aan te wijzen zijn (Jong, 2013). Net als in het bestuurskundig debat lopen de ontwikkelingen door elkaar heen, waardoor het te gemakkelijk is om aan de gemankeerde vernieuwing van de sector het NPM-label te hangen.

In de volgende paragrafen wordt een voorlopige analyse gemaakt met de classificatie van de elementen van de drie stromingen.

3.1 NPM-classificatie en klassering van de corporatiesector

We volgen hier de classificatie die Hood beschouwt als de kernelementen van NPM (Hood, 1991, pp. 4-5):

- ‘Hands-on professional management’ onder het motto ‘free to manage’;
- Expliciete standaarden en methoden voor de prestaties bij de publieke dienstverlening;
- Grotere nadruk op ‘output’ sturing;
- Organisatie van een sector in goed te besturen eenheden;
- Een verschuiving naar meer concurrentie in de sector;
- Een grotere nadruk op managementstijlen en –praktijken uit het bedrijfsleven;
- Nadruk op grotere discipline van de organisatie en spaarzaamheid bij de inzet van bedrijfsmiddelen.

In het volgende schema zijn eerst de zeven kernthema’s in lijn met een ander retorisch onderscheid namelijk tussen ondernemen en managen (Zaleznik, 1977).

Tabel 3 Corporatiesector geklassificeerd in NPM-componenten⁹

Ondernemen		Managen	
‘Free to manage’	+	Hands-on professional management ¹⁰	-
		Prestatiestandaarden	-
		Nadruk op outputsturing	-
Organisatie in bestuurbare eenheden	+		
Verschuiving naar concurrentie	+		
Bedrijfslevenstijlen overnemen	+		
		Grotere discipline en spaarzaam gebruik middelen	--

⁸ Er loopt een parlementaire enquête naar de fiasco’s in de sector (Esmeijer, 2013).

⁹ De annotaties met brondocumenten volgen in een definitievere versie.

¹⁰ De slogan in de sector was ‘meer ruimte voor ondernemen’ waarbij volgens de opvattingen een meer bestuurlijke hands-off stijl hoorde.

De vernieuwing is uitgelopen op een crisissituatie, waarin beoordeeld naar de kernwaarden voor publiek management van Hood en Jackson de drie faalstandaarden bereikt zijn, namelijk verspilling¹¹, malversatie¹² en fiasco¹³ (Hood, 1991, p. 11).

Het onderscheid tussen ondernemen en managen helpt om tot een consistent beeld van de vernieuwing in de corporatiesector te komen. Het beeld is dat er weliswaar een aantal NPM-componenten verwerkt zitten in de vernieuwing, maar dat de componenten die met prestatiebesturing te maken hebben niet uit de verf zijn gekomen. Het beeld is te eenzijdig om aan de vernieuwing een NPM-label te hangen.

3.2 NPG-classificatie en klassering van de corporatiesector

Osborne (2010, p. 383) werkt met elementen die vanuit een andere invalshoek bepaald zijn, namelijk oorsprong, theoretisch achtergrond, speerpunten, relatie met de centrale overheid en interactiemechanisme. Voor een klassering zijn de volgende elementen toepasbaar:

- Governance gericht op verbanden tussen organisaties;
- Nadruk op processen en ‘outcome’;
- Instellingen als ‘preferred suppliers’ met wederzijdse afhankelijkheden en duurzame relaties;
- Interactiestijl gebaseerd op vertrouwen en overeenkomsten tussen partijen;

Ook hier brengen we een scheiding aan om op een duidelijker beeld uit te komen. Van belang is dat er twee vertegenwoordigers van de staat een rol spelen, namelijk de voor het beleid politiek verantwoordelijke ministerie en een zelfstandig bestuursorgaan, het laatste gemandateerd voor het financieel toezicht.

De vernieuwing in de corporatiesector is als volgt in het NPG-perspectief te klasseren:

¹¹ Een derde van de circa 400 corporaties heeft grond gekocht waarop ze geen woningen mogen bouwen.

¹² Meer dan 10 gevallen van fraude, waarbij de bestuurders ontslagen zijn.

¹³ Meer dan 20 gevallen waarbij het voortbestaan van de instelling op het spel is gezet.

Tabel 4 Corporatiesector geklassificeerd in NPG-elementen¹⁴

Politiek verantwoordelijke		Financieel toezichthouder
Governance inter-organisatieel	+	Governance intra-organisatieel
Nadruk op processen en outcome	+	Nadruk op input, in mindere mate op output
'Preferred suppliers' en wederzijdse afhankelijkheid staat en instellingen	+	Onafhankelijk en rolzuiverheid toezicht
Interactie op basis van vertrouwen en overeenkomsten tussen partijen	+	Beschikkend echter zonder interventiebevoegdheden

Als we alleen de politieke lijn naar de corporaties volgen, dan is de vernieuwing van een NPG-label te voorzien. De publieke governance van de woningcorporatiesector heeft echter twee gezichten. Tot het optreden van de fiasco's is de politieke lijn dominant geweest, dus de sector is bij deze globale analyse van een duidelijk NPG-label te voorzien. De bevordering van het ondernemerschap van woningcorporaties komt uit de koker van de politiek verantwoordelijken. Er is dus een verband tussen de plussen links in de tabellen 3 en 4. Er is dus zowel een NPM- als een NPG-profiel te onderkennen.

3.3 NPG-classificatie en klassering van de corporatiesector

Lynn heeft een praktische classificatie gemaakt van NWS (Lynn, 2008, p. 10). Het indelingscriterium is vergelijkbaar met dat van Hood bij NPM. Bij Lynn heten de kenmerkende maatregelen van de governancestroming 'elementen'. Zoals gezegd behelst NWS een herontwerp van de Weberiaanse bureaucratie. Lynn maakt een onderverdeling tussen de klassieke PA-elementen en de 'neo'-elementen.

Klassieke PA-elementen zijn (Lynn, 2008, p. 10):

- Herbevestiging van de staat als belangrijkste verschaffer van oplossingen voor nieuwe problemen en crises;
- Herbevestiging van de representatieve democratie (centraal, regionaal en lokaal) als de bron voor legitimering van het beleid.
- Herbevestiging van de rol van wet- en regelgeving, onder andere in de vorm van strikte handhaving en het principe van rechtsgelijkheid.
- Behoud van het idee van publieke dienstverlening met een eigen status, cultuur en voorwaarden.

Als 'neo'-elementen zijn te beschouwen (Lynn, 2008, p. 10):

¹⁴ De annotaties met brondocumenten volgen in een definitievere versie.

- Verschuiving van een interne gerichtheid naar het voorzien in behoeften en wensen van burgers;
- Aanvulling van de representatieve democratie met vormen van burgerconsultatie en directe democratie;
- Een verschuiving naar de ex post ‘controls’ op de resultaten zonder volledig afstand te doen van de ex post beheersing.

Anders dan bij de NPM- en NPG-analyse is er een duidelijk verloop in de tijd. We markeren dat als een verschil in fase van voor- en na het uitbreken van de institutionele crisis in de corporatiesector (breekpunt jaarwisseling 2008-2009). De analyse levert het volgende beeld op van de klassering van de corporatiesector naar de NWS-elementen:

Tabel 5 Corporatiesector geklassificeerd in PA- en NWS-elementen¹⁵

PA-elementen	Voor crisis	Vanaf crisis
Herbevestiging van de staat als verschaffer van oplossingen		+
Herbevestiging van de representatieve democratie als bron van legitimering		+
Herbevestiging van de rol van wet- en regelgeving		+
Behoud van het idee van publieke dienstverlening	o	o
‘Neo’-elementen	Voor crisis	Vanaf crisis
Verschuiving van interne gerichtheid naar de behoeften en wensen van burgers (voor crisis: 2000) / keuzevrijheid	+	+
Aanvulling van de representatieve democratie (2006) door burgerinitiatieven	+	-
Verschuiving naar controle achteraf (1995)	+	-

3.4 Conclusie klassering van corporatiesector op publieke governancestijlen

Door enige scheiding te maken in de observaties van de sector bij de klassering op governancestijlen ontstaat een consistent beeld. Bij de publieke governance van de Nederlandse corporatiesector is zijn de ondernemerschap-elementen van NPM overgenomen, en zijn de elementen die te maken hebben met management en prestatiebesturing niet opgenomen in de vernieuwing. NPG is een stijl geweest van de politiek verantwoordelijk ministeries. De andere helft van het staatstoezicht op de corporaties had echter een tegengestelde stijl. Het uitbreken van de institutionele crisis bij de corporaties markeert een

¹⁵ De annotaties met brondocumenten volgen in een definitievere versie.

breuk en overgang van NWS-elementen naar klassieke PA-elementen in de publieke governance van de Nederlandse woningcorporaties.

4 Rol van informatie bij thema's in de publieke governance

Aangenomen is dat informatie twee verschijningsvormen heeft, namelijk die van databestanden en die van in netwerken ingebedde kennis. Databestanden behoren tot het domein van new public management. In netwerk ingebedde kennis lijkt voorbehouden aan new public governance. Het is de vraag of deze associaties tussen stromingen en informatievormen stand houdt wanneer geanalyseerd wordt welke rol de informatie speelt tussen de overheid en de instellingen. In de volgende analyse komen drie thema's van semi-publieke dienstverlening aan bod:

- Bediening van de doelgroep van beleid, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- Efficiënte van het functioneren van de instellingen;
- Uitbreiding van het dienstenpakket naar het commerciële domein.

De thema's worden eerst geïntroduceerd met een korte beschrijving van hoe het thema gestalte heeft gekregen in de sector en welke informatie daarbij gegeneerd is. Vervolgens wordt aan de hand van het samenvattende schema van hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de resultaten van de analyse van de rol van informatie bij het thema.

4.1 Thema kwantitatieve bediening doelgroep

Woningcorporaties kunnen vanaf 1901 toegelaten worden op grond van de Woningwet om te voorzien van de woonbehoefte van mensen met een bescheiden inkomen. In 1993 is deze publieke taak verwoord in een regeling als prestatieveld. Bijzonder is dat wel vastgelegd is hoe woningcorporaties in cijfers moeten rapporteren over de uitvoering van deze taak, maar dat de overheid geen norm heeft gesteld aan de hand waarvan vast te stellen is of corporaties onvoldoende of voldoende uitvoering geven aan de taak. De regeling vermeldt dat corporaties geacht worden met de uitvoering van de taak in te spelen op lokaal verschillende omstandigheden. Een wetenschappelijke analyse wijst uit dat er grote verschillen bestaan tussen corporatie voor wat betreft de kwantitatieve doelstelling van de doelgroep, maar dat deze verschillen niet in verband te brengen zijn met verschillen in lokale omstandigheden als de sociaal-economische kenmerken van de lokale bewoners of de eventuele schaarste op de regionale woningmarkt. De verschillen in taakuitoefening in deze periode leiden niet tot opmerkingen bij de beoordeling per instelling door het ministerie. Het feit dat er geen verificatie op de aangeleverde gegevens uitgevoerd wordt, lijkt er op te duiden dat het ministerie de cijfers niet gebruikt voor de publieke governance van corporaties.

De informatie over de taakverrichting worden door het Centraal Fonds Volkshuisvesting ten behoeve van het ministerie opgenomen in een database. Deze gegevens worden na een rechtszaak tussen dit ZBO en de brancheorganisatie openbaar., waardoor corporaties hun scores onderling kunnen vergelijken. In de gevallen waarin corporaties gezamenlijk afspraken maken met gemeenten over te leveren prestaties, komen verschillen tussen corporaties in de bediening van de doelgroep in beeld. Het thema is in de netwerken van corporaties ondergeschikt aan andere thema's zoals de ontplooiing van commerciële nevenactiviteiten en andere innovaties. Het is zelfs zo, dat corporaties die zich druk maken over de uitvoering van de huisvestingstaak als achterlijk beschouwd worden.

Er zijn diverse pogingen gedaan door de regering om het vraagstuk van de normstelling te agenderen. Aan het begin van de jaren gebeurde dat door te problematiseren dat er huishoudens met midden en hogere inkomens als huurder gebruik maakten van de woningen van corporaties. Er ontstaat een window of opportunity op het moment dat de regering onderhandelt met de Europese Commissie het level playing field van woningcorporaties in vergelijking met institutionele beleggers. Zonder nationale agendering is er ineens een norm van kracht verklaard. Aan handhaving van de norm worden ingrijpende sancties verbonden. De verantwoording vergt een assuranceverklaring van de controlerende accountant. De rijksoverheid laat in de organisatie van het proces steken vallen, waardoor gebreken in de verantwoording de betreffende corporaties niet kunnen aanrekenen. De verschillen in de taakuitoefening blijken aanzienlijk kleiner dan bij de meting op verantwoordingscijfers van 10 jaar eerder.

Tabel 6 Analyse van dienstverleningsthema kwantitatieve bediening doelgroep

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
data - embedded <i>databestand</i>	omvattendheid <i>geen data voor verschil in omstandigheden</i>	agent - steward <i>principaal verwacht stewardship</i>	mate specificatie <i>normen afwezig</i>	handhaving <i>geen tot moment van normstelling, daarna coulantie</i>	maatstaven <i>geobjectiveerd</i>	onvoorspelbaarheid <i>collectief agenten volgt bij normstelling</i>
precies - speculatief <i>precies</i>	beslag rekenkracht <i>laag als gevolg van beperking tot procesinformatie</i>	onnodig conflict <i>agendavorming buiten arena daarna conflict</i>	onvolledig contract	beloning <i>geen, getrouwe taakuitoefening is vanzelfsprekend</i>	verificatie <i>gebrekkig zowel voor als na normstelling</i>	incongruente doelen <i>uitruil bij EC</i>
norm - adaptief <i>geen norm tot 2011</i>	aard heuristisch <i>gericht op proces en norm</i>	vriendschappelijk <i>nvt</i>	delen informatie <i>nvt bij gebrek aan belang thema</i>	straf <i>nog geen zaken</i>	informatie bias <i>tien jaar data zonder gevolg</i>	info agentgedrag <i>geen aandacht</i>
		non-interventie <i>eerst wel, daarna interventie bereidheid</i>	afscherming <i>niet bekend</i>		Impressie- management <i>geen gelegenheid</i>	
		insubordinatie <i>nvt</i>	misinformatie <i>niet bekend wel invoerfouten</i>		Reputatiebias <i>geen gelegenheid</i>	

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
		stijl toezichhouder <i>aarzelende</i> <i>autoriteit</i>	weerstand <i>niet bekend</i>		Framing <i>Niet bekend thema</i> <i>niet van belang</i> <i>binnen collectief</i>	
		stijl agent <i>vertrouwen en</i> <i>opportunisme,</i> <i>daarna kort voice</i> <i>en overwegend</i> <i>loyaliteit</i>	Onverschilligheid <i>Bij principaal en</i> <i>bij collectief van</i> <i>agenten</i>		Aggregatie <i>geen probleem bij</i> <i>interpretatie</i>	
		afwisseling stijlen <i>stijlbreuk bij</i> <i>principaal</i>			Simplificatie <i>geen probleem bij</i> <i>interpretatie</i>	

4.2 Thema kwalitatieve bediening van doelgroep: serviceniveau

De kwaliteit van de dienstverlening komt in de jaren negentig bij een aantal corporaties in de regio Haaglanden op de agenda. Het is een sector eigen alternatief voor TQM achtige pogingen (bijvoorbeeld ISO 9001). De kwaliteit van de dienstverlening wordt gemeten, voor een deel door de oordelen van huurders van de corporaties te verzamelen. De methode ontwikkeld zich door de inzet van 'mystery guests' en een doorlopend proces van evaluatie. De aanpak is zo succesvol dat men besluit om de methode landelijk uit te rollen. In de marketing is men zo slim om de afgekorte naam, KWH, te handhaven en er een algemenere betekenis aan te geven. Het markt aandeel is in de loop der jaren aanhoudend gegroeid.. Men probeert nieuwe producten aan te bieden, en de opgerichte instelling begeeft zich ook in visitaties.

De groep corporaties, en later de opgerichte instelling doet aan vastlegging van de meetgevens in een databestand, dat tamelijk constant gehouden wordt in de tijd. Er zijn ook andere aanbieders op de markt voor kwaliteitssystemen en voor de meting van de kwaliteit van de dienstverlening, maar het KWH is marktleider.

Corporaties vergelijken hun scores temporeel en sociaal. Opmerkelijk is dat de meting niet verandert als blijkt dat corporaties minder goed scoren naarmate ze groter zijn. Sterkere reputaties van grotere corporaties hebben geen invloed op het oordeel.

De regering noemt de kwaliteit van de dienstverlening zo nu en dan, maar is niet betrokken bij KWH of andere methode voor de meting van de kwaliteit van de dienstverlening. Er is op dat punt gewoon geen beleid. Er kan verondersteld worden dat de overheid de corporaties vrij laat om op de markt een systeem voor kwaliteitsmeting aan te schaffen. Een deel van de corporaties ontwikkeld in eigen huis iets of kiest voor een alternatief in de markt. Een deel van de corporaties doet afgaande op de klantgegevens van KWH en een inventarisatie van de jaarverslagen niets met het thema kwaliteit van de dienstverlening. De groep hoeft geen rekening te houden met opmerkingen of interventie van de kant van de centrale overheid. Men is 'free to manage or not to manage'.

Tabel 7 Analyse van dienstverleningsthema kwalitatieve bediening doelgroep

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
data - embedded <i>embedded daarna data</i>	omvattendheid <i>een aspect, andere aspecten minder populatiebrekend</i>	agent - steward <i>steward</i>	mate specificatie <i>geen opdracht van zijde opdrachtgever wel collectief</i>	handhaving <i>geen gevolgen voor corporaties alleen meting</i>	maatstaven <i>Maatstaven niet individueel beïnvloedbaar</i>	onvoorspelbaarheid <i>Voorbeeld van een 'emergent' innovatie</i>
precies - speculatief <i>precies</i>	beslag rekenkracht <i>beperkt</i>	onnodig conflict <i>nvt</i>	onvolledig contract <i>contract 'take it or leave it</i>	beloning <i>nvt contract. Sier met hoge scores.</i>	verificatie <i>Niet feilloos maar dubbel.</i>	incongruente doelen <i>Overheid heeft geen doel mbt kwaliteit dienst- verlening</i>
norm - adaptief <i>constante norm</i>	aard heuristiek <i>combinatie van expertoordelen en gebruikerservaring</i>	vriendschappelijk <i>nvt</i>	delen informatie' <i>kern is delen</i>	straf <i>nvt toepassing contract</i>	informatie bias <i>'fit' met wat men wil meten en weten</i>	info agentgedrag <i>niet bekend</i>
		non-interventie <i>van zijde regering</i>	afscherming <i>is uitgesloten, niet halen label is openbaar</i>		Impressie- management <i>Werkt niet</i>	

		insubordinatie <i>nvt</i>	misinformatie <i>niet bekend</i>		reputatiebias <i>juist niet</i>	
		stijl toezichthouder <i>laissez-faire</i>	weerstand <i>besluit tot deelname</i>		framing <i>niet bekend</i>	
		stijl agent <i>vertrouwen en opportunisme geen free-riders</i>	Onverschilligheid <i>Geen belang ministerie en CFV bij scores</i>		aggregatie <i>referentiescores per grootteklasse geen informatieverlies</i>	
		afwisseling stijlen <i>nvt</i>			simplificatie <i>beperkte reikwijdte label, maar ook andere labels dus nvt</i>	

4.3 Thema efficiëntie van het functioneren van de corporaties

Vanaf ongeveer 2000 verzamelt het CFV op grond van een leveringsverplichting verantwoordingsgegevens van corporaties waarmee efficiëntiemeting – en vergelijkingen te maken zijn. In de beginperiode van de verzameling probeert een instituut om de verschillen in efficiëntie in beeld te brengen. Dit gebeurt echter met een te beperkte dataset, en de gegevens missen 'face value'. Het onderwerp 'efficiëntie' staat een korte periode op de agenda. Het ministerie pakt dit thema niet op. Binnen corporaties laten intern toezichthouder het thema liggen. Het CFV concentreert zich op de inputkant, de kosten. Het instituut voert onderzoeken uit en rapporteert daarover in een poging om het onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Dit lukt rond 2005 wanneer de Tweede Kamer opdracht geeft tot een onderzoek waarin vastgesteld wordt dat de efficiëntie van corporaties niet inzichtelijk is. Die rapportage bevat de redenering dat efficiëntie bij corporaties niet goed meetbaar is. Deze opvatting is het gevolg van een benaderingswijze van het vraagstuk.

De minister geeft opdracht tot onderzoek van de centrale bank die constateren dat efficiëntie als aandachtsgebied in de totale toezichtketen niet bewaakt wordt. Opvolgende jaarrapportages van het CFV laten oplopende kosten zien, waardoor het beeld gevestigd wordt dat corporaties niet efficiënt werken.

Vanaf 2009 wordt het kostenniveau van corporaties geproblematiseerd. Vanaf dat moment is er een verbetering van de efficiëntie scores aantoonbaar. De huidige minister heeft verordonneerd dat de bedrijfslasten van corporaties 4 jaar niet meer stijgend. Er is ook nog een interessante concurrentie met databestanden. De brancheorganisatie verzamelt door middel van een survey data. Deze dekken weliswaar meer organisatieaspecten, maar de steekproef is kleiner dan bij de verplichte door corporaties aan het CFV. Het CFV maakt de verantwoordingsgegevens na een rechtszaak met de brancheorganisatie openbaar. De gegevens worden per corporaties inzichtelijk en publiek opvraagbaar. De interpretatie van de gegevens wordt gefaciliteerd door bij elk resultaat de gemiddelde score van referentiegroepgenoten en die van alle corporaties weer te geven. Corporaties maken na de rechtszaak in toenemende mate gebruik van de gegevens. De spanning tussen het CFV en de brancheorganisatie verdwijnt na personele wisselingen in de top. In 2013 worden gegevens van het CFV en de brancheorganisatie met de data van nog enkele andere benchmarkinstellingen samengevoegd tot het databestand van het corporatiebenchmark instituut. De nieuwe benchmark levert veel informatie, maar mist de mogelijkheid om input (kosten) in verhouding te zetten tot de outputs, waardoor efficiëntie nog steeds niet meetbaar lijkt.

Tabel 8 Analyse van de efficiëntie van het functioneren van corporaties

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
data - embedded <i>data</i>	Omvattendheid <i>Organisatie en gedragsaspecten ontbreken</i>	agent - steward <i>instellingen zijn eenheden onder de werking van de wet</i>	mate specificatie <i>gevraagde informatieformat is ongeschikt voor analyse per corporatie</i>	handhaving <i>Er is geen gevolg gegeven aan de bevindingen ten aanzien van efficiëntie</i>	Maatstaven <i>Goede maatstaven voor onderlinge vergelijking beschikbaar</i>	onvoorspelbaarheid <i>voorspelbaar gedrag agenten uitgaande van laissez-faire houding ministerie.</i>
precies – speculatief <i>precies</i>	beslag rekenkracht <i>Te hoog voor beschikbare expertise</i>	onnodig conflict <i>animositeit tussen CFV en Aedes</i>	onvolledig contract <i>nvt thema betreft uitvoering van wettelijke verplichtingen</i>	beloning <i>Geen lof voor efficiënte corporaties</i>	Verificatie <i>Delen van de dataset wel, beleid en prognose informatie onvoldoende</i>	incongruente doelen <i>Efficiëntiedoelstelling regering een gelegenheids rationalisatie bij belastingheffing</i>

norm - adaptief <i>norm beperkt</i>	aard heuristiek <i>vraagstuk is niet oplosbaar agv gekozen benadering</i>	vriendschappelijk <i>nvt</i>	delen informatie <i>groot van zijde toezichthouder, aanvankelijk niet van de kant van de branchorganisatie</i>	Straf <i>Aanmerkingen met dwang bij niet tijdige levering gegevens. Later ook bij onjuiste gegevens.</i>	informatie bias <i>Verantwoordingsinformatie loopt achter ontwikkelingen aan.</i>	info agentgedrag <i>niet verzameld</i>
		non-interventie <i>ministerie doet niets met thema CFV heeft geen interventiebevoegdheid</i>	Afscherming <i>Brancheorganisatie heeft via een rechtszaak geprobeerd informatie af te schermen.</i>		Impressie-management <i>Geen gelegenheid</i>	
		insubordinatie <i>nvt</i>	Misinformatie <i>Delen van de informatie zijn door enkele corporaties willens en wetens</i>		Reputatiebias <i>Referentiegroep indeling spaart grote instellingen</i>	

			<i>verkeerd opgegeven</i>			
		<i>stijl toezichhouder dwang en vertrouwen (opbouw faciliterend) Laissez-faire voor ministerie</i>	<i>Weerstand Achterdocht en onwil om publiek beoordeeld te worden</i>		<i>Framing 'CFV informatie is niet van de corporaties dus niet betrouwbaar'</i>	
		<i>stijl agent tot onverschillig</i>	<i>onverschilligheid</i>		<i>Aggregatie Geen informatieverlies door aggregatie</i>	
		<i>afwisseling stijlen ministerie korte periode zonder laissez-faire. Daarna breuk naar dwangstijl.</i>			<i>Simplificatie Beperking van efficiëntie tot kostenniveau</i>	

4.4 Thema uitbreiding van het dienstenpakket naar het commerciële domein

Als staatssecretaris Remkes in 2000 een beleidsnota met NPM-elementen uitbrengt wordt duidelijk dat corporaties hard van stapel lopen met de ontplooiing van commerciële nevenactiviteiten. Eind 2001 wordt daarom de regeling MG 2001-26 uitgebracht. Deze regeling stelt duidelijke voorwaarden en grenzen aan de nevenactiviteiten. Sommige corporaties hebben een eigen makelaardij opgezet of zelfs een makelaarskantoor overgenomen. Het ministerie kiest voor handhaving, en na een rechtszaak wordt de overname teruggedraaid. De regeling bevat ook een paragraaf waarin risicoprofiel afgebakend wordt voor de nevenactiviteiten. Het is niet toegestaan om verliezen op de nevenactiviteiten ten laste te brengen van de moeder-instelling.

Er vindt een omslag in het regeringsbeleid waarin corporaties opgeroepen worden om lef te tonen en om hun vermogen in te zetten ten dienste van de maatschappij. Er wordt een programma opzet voor de aanpak van door de regering aangewezen wijken¹⁶. In deze periode laat het ministerie de handhaving van de toets op de nevenactiviteiten vieren. Er wordt geaccepteerd dat corporaties nieuwe nevenactiviteiten niet melden. Als corporaties ze wel melden, worden de richtlijnen en voorwaarden van de regeling niet toegepast. Corporaties leveren 'business cases' in zonder de vereiste risicoanalyse. Er wordt evenmin vastgesteld of de nevenactiviteiten niet met verliezen gepaard gaan. De vastlegging van de informatie over de nevenactiviteiten is provisorisch bij het ministerie.

De aanpak van de wijken heeft voorrang boven handhaving. Corporaties gebruiken de wijkaanpak en de coulante houding om bijzondere nevenactiviteiten op te zetten. Er is een corporatie die een voormalig Rotterdamse cruise schip koopt en daarvoor lof van het ministerie ontvangt. Het schip wordt voor meer dan een kwart miljard euro gerestaureerd. Dit project is in veel opzichten uit de hand gelopen. Enig moment in dit project meldt de corporatiebestuurder via het netwerk dat de kosten niet maximaal 25 miljoen maar meer dan 100 miljoen gaan bedragen. Het ministerie en het CFV schakelen over op risicomangement. De bestuurder gaat familiair om met bewindslieden en ambtenaren. De minister laat zich door de bestuurder verleiden tot een jobrotation. Opmerkelijk is dat de dossiers alleen voornamen bevat. Ook als het project een flop krijgt de bestuurder lof toegezwaard voor zijn verdiensten voor de volkshuisvesting.

Een corporatiebestuurder in Deventer biedt aan de kosten en de uitvoering van een verdiepte aanleg van een ontsluitingsweg in de wijk op zich te nemen. De opeenvolgende ministers hebben zich moreel verbonden met de aanpak van de achterstandswijk. De bestuurder komt met de aanvraag voor de wegaanleg op een moment dat het ministerie en het CFV bij andere

¹⁶ Aanvankelijk 56 'prioriteitswijken' later 40 'krachtwijken'.

dossiers al overgeschakeld zijn op een crisisaanpak. Er komt geen toestemming voor de nevenactiviteit en de corporatie wordt geconfronteerd met uitkomsten van recherche onderzoek naar grondtransacties. De bestuurder heeft opbiedend tegen een collegecorporaties een extreem hoog bedrag betaald voor een perceel waarop niet gebouwd kan worden. Deze bestuurder blijkt geen persoonlijk krediet te hebben, en wordt met wettelijke en politieke middelen aangepakt.

Tegen elkaar opbieden en overbieden op commercieel vastgoed zit in een casus van een corporatie in Amsterdam. Hier valt een bestuurder op doordat hij op kosten van de corporatie met een Maserati rond rijdt. De corporatie heeft ook een makelaardij, maar wordt pas na vier jaar gedwongen om deze af te stoten. Meldingen over integriteitsschendingen blijven jaren liggen op de burelen van het ministerie, totdat een krant er saillant melding van maakt en het parlement vervolgens aanslaat. De handhaving van wet- en regelgeving is doorgelicht door de auditdienst van het rijk. De handhaving bij het ministerie is niet adequaat geweest, waarom blijft in het midden. Bekend is wel dat de bestuurder bijzondere verdiensten toegeschreven heeft gekregen: ‘redder van de Bijlmermeer’.

Het ministerie heeft gekozen voor een aanpak die ondernemerschap en innovatie moest stimuleren. Baanbrekende initiatieven werden tot voorbeeld gesteld, al op het moment dat de plannen nog uitgevoerd moesten worden. De informatie over het succes van de plannen zat bij en tussen personen in het netwerk. Om de gewenste processen niet te frustreren is er geen controle. In het netwerk ontstaan projecten die van te voren niet te bedenken waren. Het is ook bijzonder om te zien dat bestuurders van corporaties het idee opdoen dat ze de competenties hebben voor de restauratie van stoomschepen, aanleg van wegen en andere branchevreemde activiteiten. In de business cases blijkt dit idee voort te vloeien uit de verbale redenering dat men maatschappelijk ondernemer is. De business cases spreken tot de verbeelding van het ministerie en van collega bestuurders en zijn daarna onweerspreekbare successen.

De beheersing van de commerciële nevenactiviteiten is ontluisterend. Incourant vastgoed en grond worden gekocht voor veel te hoge prijzen. Bij combinatieprojecten met commerciële partijen accepteert men een bijzonder ongunstige verdeling van de winst en risico's.

Corporaties hebben de commerciële nevenactiviteiten opgezet met het idee om er winst mee te genereren die ten goede zou komen aan de volkshuisvesting. Deze ‘Robin Hood mythe’ is persistent, ondanks cijfermatig bewijs van het tegendeel. Corporaties accepteren verliezen op de nevenactiviteiten, doordat ze de redenering volgen ‘kan de corporatie het opbrengen?’ in plaats van ‘betaal ik niet te veel?’. Met de eerste redenering speelt het hele vrije vermogen van corporatie vrij als inzet voor een enkele of een serie investeringbeslissingen. Het CFV heeft dit onbedoeld versterkt door corporaties voorafgaand aan het falen als oververmogen te bestempelen.

Het CFV heeft geprobeerd om via de verplichte verantwoordingsdata grip te krijgen op de nevenactiviteiten. Hiermee liep men achter de feiten aan. Corporaties starten nieuwe rechtspersonen en schoven heen en weer met activa, passiva en zekerheden. Met de eerder genoemde EC-interventie is de ruimte voor commerciële nevenactiviteiten aan banden gelegd.

Tabel 9 Analyse van de ontplooiing van commerciële nevenactiviteiten

Vormen	Verwerking	Interactie	Verstrekking	Stimuli en sancties	Sociale vertekening	Multi-agentsysteem
data - embedded <i>embedded data te traag</i>	omvattendheid <i>enorme reductie van informatie</i>	agent - steward <i>stewards die zich als agents ontpoppen</i>	mate specificatie <i>specificatie regeling voldoende</i>	handhaving <i>volstrekt ontoereikend</i>	maatstaven <i>verbaal</i>	onvoorspelbaarheid <i>poging om agent in onderlinge competitie aan te jagen</i>
precies - speculatief <i>speculatief</i>	beslag rekenkracht <i>te laag voor vraagstukken</i>	onnodig conflict <i>tussen ministerie en CFV</i>	onvolledig contract <i>volledig open nauwelijks vastlegging</i>	beloning <i>praise and pride, ook na ontdekking falen</i>	verificatie <i>hypes</i>	incongruente doelen <i>budgettaire agenda centrale overheid</i>
norm - adaptief <i>adaptief, normen negerend</i>	aard heuristiek <i>emotionele besluitvorming verbale inferenties</i>	vriendschappelijk <i>familiale betrekkingen tussen koplopers en ministerie</i>	delen informatie <i>niet vanwege rivaliserende verhouding</i>	straf <i>shaming and blaming na ontdekking falen door media</i>	informatie bias <i>CFV heeft focus op andere informatie en kijkt niet verder dan eigen beoordelingsmethode</i>	info agentgedrag <i>Informatieverzameling op aanjagen en verspreiding voorbeelden. Geen evaluatie van interactie.</i>

		non-interventie <i>rond de business cases</i>	afscherming <i>'business secrecy' wordt gerespecteerd.</i>		Impressie-management <i>Voorbaig succes van business cases</i>	
		insubordinatie <i>bestuurders behandel gezaghebbers als gelijken of ondergeschikten</i>	misinformatie <i>financiële verantwoording vertraagd, onvolledig en onjuist</i>		reputatiebias <i>voorkeursbehandeling koplopers, boven twijfel verheven. Bescherming.</i>	
		stijl toezichthouder <i>opportunisme en aarzelende overheid op achterhand</i>	weerstand <i>overrulen autoriteit bij informatievragen</i>		framing <i>Nevenactiviteiten dragen bij volkshuisvesting</i>	
		stijl agent <i>opportunistisch</i>	Onverschilligheid <i>nalatigheid bij controle informatie over activiteiten</i>		aggregatie <i>informatieverlies bij beoordelingsmethode CFV</i>	

		afwisseling stijlen <i>wisselingen bij ministerie, CFV constante lijn.</i>			simplificatie <i>romantische concepties van ondernemerschap en innovatie</i>	
--	--	---	--	--	---	--

5 Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

Bij de publieke governance van de Nederlandse corporatiesector is zijn de ondernemerschap-elementen van NPM overgenomen, en zijn de elementen die te maken hebben met management en prestatiesturing niet opgenomen in de vernieuwing. NPG is een stijl geweest van de politiek verantwoordelijk ministeries. De andere helft van het staatstoezicht op de corporaties had echter een tegengestelde stijl. Het uitbreken van de institutionele crisis bij de corporaties markeert een breuk en overgang van NWS-elementen naar klassieke PA-elementen in de publieke governance van de Nederlandse woningcorporaties.

De analyse van de rol van informatie bij drie thema's van de dienstverlening van corporaties levert meer zicht op de diepte. Op dat niveau beschouwd blijft weinig over de van de consistentie in de publieke governance. De centrale overheid wisselt tussen laissez-faire, aarzelende autoriteit en opportunisme. Er is geen duidelijke binding met de kwaliteit van de dienstverlening, en ook geen visie op hoe de governance gevoerd moet worden om corporaties zo goed mogelijk te laten functioneren. De koers is onbedoeld gedraaid in de richting van de drie faalstandaarden verspilling, malversatie en fiasco's.

De centrale overheid heeft met de wijkaanpak gebruik gemaakt van netwerken, en via deze geprobeerd hypes op te wekken.

5.2 Discussie < tijdens presentatie paper >

6 Gebruikte literatuur

- Agrawal, A., & Chen, M. A. (2011, January). *ResearchGate*. Opgeroepen op June 7, 2014, van Boardroom Brwawls: An Emprical Analysis of Disputes Involving Directors: http://www.researchgate.net/publication/228182317_Boardroom_Brawls_An_Empirical_Analysis_of_Disputes_Involving_Directors/file/3deec51a7c919eb5e8.pdf
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive (1956 ed.)*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barnard, C. I. (1949). *Organization and Management - selected papers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baron, J. (2000). *Thinking and Deciding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bijlsma-Frankema, K., & Costa, A. C. (2005). Understanding th Trust-Control Nexus. *International Sociology*, 20(3), 259-282.
- Brehm, S. S., Kassin, S., & Fein, S. (2005). *Social Psychology (6th Edn.)*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Brindle, M. (1999). Games decision managers play. *Management & Decision*, 37(8), 604-612.
- Brown, T. L., Potovski, M., & Van Slyke, D. M. (2007). Trust and contract completeness in the public sector. *Local Government Studies*, 33(4), 607-623.
- Coillie, G. v. (2005). *Mimese, geweld en differentiatie: Een antropologische lectuur van de Oud-Griekse en joods-christelijke logos met een epiloog over de mètis (dissertatie)*. Leuven: Universiteit van Leuven.
- Cornforth, C. (1999). Power relations between boards and senior managers in the governance of public and non-profit organizations. *2nd International Conference on Corporate Governance and Direction 13-15 October*. UK: Henley Management College.
- Dijk, G. v., Klep, L. F., Maden, R. v., Duit, I. G., & Boekel, P. v. (2002). *De woningcorporatie als moderne maatschappelijke onderneming*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Dijksterhuis, A. (2004). Think Different - The Merits of Unconscious Thought in Preference Development en Decision Making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 87(5), 586-598.
- Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management Vol. 16(1)*, 49-64.
- Duhaime, I., & Schwenk, C. (1985). Conjectures on cognitive simplification in acquisition and divestment decision making. *Academy of Management Review No 10*, 287 - 295.

- Elliot, A. J. (2006). The Hierarchical Model of Approach-Avoidance Motivation. *Motivation and Emotion*, 30, 111-116.
- Elsbach, K. D., & Sutton, R. I. (1992). Acquiring Organizational Legitimacy Through Illegitimate Actions: a Marriage of Institutionalism and Impression Management Theories. *The Academy of Management Journal*, Vol. 35(4), 699-738.
- Esmeijer, M. E. (2013). *Parlementaire enquête Woningcorporaties - Plan van Aanpak*. Den Haag: Tijdelijke commissie woningcorporaties van de Tweede Kamer.
- Festinger, L. (1954). Theory of Social Comparison Processes. *Human Relations*, Vol. 7, 114 - 140.
- Findlay, L. C., & Ste-Marie, D. M. (2004). A Reputation Bias in Figure Skating Judging. *Journal of Sport & Exercise Psychology*, 154-166.
- Furedi, F. (2009, November 11). Why is Authority Always a Problem? *Thomas More Lezing*. Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis - An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Gunsteren, H. R. (1976). *The Quest for Control - A Critique of the Rational-central-rule approach in Public Affairs (dissertation 1972)*. London: John Wiley & Sons.
- Heckathorn, D. D. (1990). Collective Sanctions and Compliance Norms - A formal Theory of Group Mediated Social Control. *American Sociological Review*, 366 - 384.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Boston MA: Harvard Business Press.
- Holmström, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics Vol. 10(1)*, 74-91.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., & Jackson, M. (1992). The new public management: a recipe for disaster? In D. Parker, & J. Handmer, *Hazard Management and Emergency Planning* (pp. 109-123). London: Routledge.
- Jensen, M. H., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs and Capital Structure. *Journal of Financial Economics Vol. 3*, 305-360.
- Jong, R. d. (2013). *De balans verstoord*. The Hague: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking, fast and slow*. Harlow: Penguin Books.
- Koolma, H. M. (2008). *Verhalen en prestaties - een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Rik Koolma VH&RO.

- Lakomsky, G. (2005). *Managing without Leadership - Toward a Theory of Organizational Functioning*. Amsterdam: Elsevier.
- Lewicki, R. J., McAllister, D. J., & Bies, R. J. (1998). Trust and Distrust: New Relationships and Realities. *Academy of Management Review*, 23(3), 438-458.
- Luhmann, N. (1973). *Vertrauen - Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Lynn, L. E. (2008, January 24). *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its implications*. Opgeroepen op June 6, 2014, van iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf
- Markoczy, L. (2003, July 23). *Trust but verify: Distinguishing distrust from vigilance*. Opgeroepen op June 8, 2014, van Goldmark.org: <http://goldmark.org/livia/papers/socint/socint.pdf>
- Masson, J. (2008). The State as Parent: The Reluctant Parent? The Problems of Parents of Last Resort. *Journal of Law and Society*, 35(1), 52-74.
- Miller, G. J., & Whitford, A. B. (2007). The principal's Moral Hazard: Constraint on the Use of Incentives in Hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 213-233.
- Morrisson, B. (2006). School Bullying and Restorative Justice: Toward a Theoretical Understanding of the Role of Respect, Pride, and Shame. *Journal of Social Issues*, 62(2), 371-392.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2010). *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd. edit.)*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Rapoport, A., & Chammah, A. M. (1965). *Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ridder, J. d. (2004). *Een goede raad voor toezicht (oratie)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Scharpf, F. W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Boulder CO: Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder CO: Westview Press.

- Schelling, T. C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton & Company.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man - social and rational*. New York: John Wiley & Sons.
- Simon, H. A., Dantzig, G. B., Piott, C. R., Raiffa, H., Schelling, T. C., Shepsle, K. A., et al. (1986). *Decision Making and Problem Solving, Report of the Research Panel on Decision Making and Problem Solving*. Washington DC: National Academy Press.
- Six, F., & Sorge, A. (2008). Creating a High-Trust Organization: An Exploration into Organizational Policies that Stimulate Interpersonal Trust Building. *Journal of Management Studies*, 45(5), 857-884.
- Stanovich, K. E., & West, R. F. (2000). Individual Differences in Reasoning - Implications for the Rationality Debate? *Behavioral and Brain Sciences Vol. 23(5)*, 645-665.
- Steinberg, R. (2003). Economic Theories of Nonprofit organizations. In H. K. Anheier, & A. Ben-Ner, *The Study of the Nonprofit Enterprise* (pp. 277-310). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgement and uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Scienc*, 211 (4481), 453-458.
- Uhl-Bien, M., & Marion, R. (2009). Complexity Leadership in Bureaucratic Forms of Organizing: A Meso Model. *The Leadership Quarterly* 20(4), 631-650.
- Vlaar, P. W., Van den Bosch, F. A., & Volberda, H. W. (2006). *On the Evolution of Trust, Distrust, and Formal Coordination and Control in Interorganisational Relationships: Towards an integrative Framework*. Rotterdam: ERIM Erasmus University Rotterdam.
- Westphal, J. D. (1999). Collaboration in the Boardroom: Behavioral and Performance Consequences of CEO-Board social Ties. *The Academy of Management Journal*, 42(1), 7-24.
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (1997). *The new politics of the budgetary process*. New York: Longman.
- Williams, B. (1988). Formal Structure and Social Reality. In D. Gambetta, *Trust – Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 3-18). Oxford: Basil Blackwell.
- Williamson, O. E. (1975). *Market and Hierarchies - Analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

- Wolpert, J. (2003). Voluntary Failure Theory and Non-profit-Government Partnership. In H. K. Anheier, *The Study of the Nonprofit Enterprise* (pp. 171-182). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Young, D. R. (2003). Entrepreneurs, Managers, and The Nonprofit Enterprise. In H. K. Anheier, & A. Ben-Ner, *The Study of the Nonprofit Enterprise* (pp. 161 - 168). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Zaleznik, A. (1977). Managers and leaders: Are they different? *Harvard Business Review*, 55, 67-78.
- Zucker, L. G. (1991). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 83 - 107). Chicago: University of Chicago Press.