

‘Kenniet bestaat niet!’ – enige bespiegelingen over de missie en mores van woningcorporaties

Met genoegen neem ik de pen op om een bijdrage te leveren aan een vriendenboek voor Jan van der Moolen. Jan is een belesen man en weet zijn boekenwijsheid ook toe te passen en over te dragen aan mensen in de praktijk. Het is daarom een uitstekend idee om Jan een speciaal voor hem geschreven boek te geven bij zijn afscheid van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het thema van het boek is hem op het lijf geschreven: de missie en de mores van woningcorporaties. Jan is zeer begaan met de publieke zaak, en wel in het bijzonder de volkshuisvesting. Het heeft hem daarom diep teleurgesteld dat diverse bestuurders van woningcorporaties losgeslagen zijn van hun missie en vervallen zijn tot moreel gedrag dat niet te verenigen is met een publieke functie.

Het lijkt verleidelijk om mee te gaan in de publieke verontwaardiging over woningcorporaties. We kunnen ons vergapen aan zonnekoningen, er op los moraliseren en oproepen tot hard aanpakken. Mores leren – luidt een uitdrukking in het Nederlands. Woningcorporaties ‘mores leren’ is wat nu gebeurt vanuit de regering en een deel van de politieke partijen. Of ‘de politiek’ een staat van dienst heeft om als leermeester op te treden valt te bezien.

Ik wil iets anders, namelijk een sporenonderzoek naar de missie. Waarom is een sector die een sterke gedeelde missie had getroffen door voorbeelden van ontspoord gedrag en zelfoverschatting? Hoe valt het te begrijpen dat mensen die bekend stonden als bevlogen en eminente volkshuisvesters de publieke zaak zo’n schade toegebracht hebben. Een eerste spoor is al aangereikt met het thema van het boek. Missie en mores zijn niet hetzelfde. Mensen kunnen een verheven missie hebben en toch kwalijke mores ontwikkelen (Kaptein, 2011). Dit zal hieronder verder uitgewerkt worden, met een afwisseling tussen literatuur en praktijk.

### ***Missie als stabilisering van gedrag***

Misschien is het goed eerst iets meer over missionaire organisaties te vertellen. Mintzberg (1998, pp. 225-238) heeft dit als een organisatietype gemunt. Leden van missionaire organisaties handelen vanuit een ideologie, die hun leden in staat stelt ook onder onzekere en overzichtelijke omstandigheden de doelen van de organisatie te behartigen. Hoe groot ook de verschillen waren tussen het beschermde milieu van het thuisland en het zendingsgebied, de missionarissen lieten zich door de cultuurkloof niet van de wijs brengen. Ze vertoonden dankzij de ideologie stabiel gedrag dat hun juist ook toeliet om betrekkingen aan te knopen met de bewoners in het zendingsgebied. Anders dan leden van een machineorganisatie of bureaucratie wordt hun gedrag niet vooraf vastgelegd door regels.

Toegepast op woningcorporaties kunnen we de volgende observaties doen. Woningcorporaties en hun bestuurders kwamen uit een beschermde en door regels beheerste situatie. Ideologisch waren ze gericht op de eigen al dan niet levensbeschouwelijke identiteit. Ze waren in de naoorlogse periode ook verstatelijkt, doordat de Nederlandse overheid de wederopbouw voortvarend oppakte en de woningcorporaties tot uitvoerders van het volkshuisvestingsbeleid maakte. De handelingsmogelijkheden

van woningcorporaties waren vooraf gedefinieerd in administratieve en financiële richtlijnen<sup>1</sup>. Investerings moesten passen in rijkssubsidieregelingen. De centrale plantoetsing disciplineerde, zoals dat tegenwoordig heet, de investeringsbeslissingen. Financieel bevonden de corporaties zich ook in een sterk beschermde situatie. Ze waren voor hun investeringen verzekerd van rijks- en gemeenteleningen en ze konden telkens voor 50 jaar genormeerde exploitatie opstarten. Met de verzelfstandiging kwamen ze in een minder beschermde situatie terecht. Ontluikend ondernemerschap bracht corporaties er toe om leningen bij conversie na tien of twintig jaar goedkoper op de markt af te sluiten. Deze verandering in het gedrag was tevens de inleiding tot de brutering (Koffijberg, 2005). Halverwege de jaren negentig bleek de onbeschermde nieuwe situatie ook onoverzichtelijk voor corporaties. Een tiental corporaties voer blind op een adviseur die ze tot het schrijven van ongedekte put-opties overhaalde. De Vestia-affaire heeft dit 'bedrijfsongeval' van de sector weer in herinnering gebracht. Deze miskleun heeft er indertijd wel toe geleid dat corporaties niet meer met dit specifieke financiële product de markt op gingen. Het leidde niet tot het besef dat de missie niet langer in de nieuwe situatie stabiel gedrag garandeerde.

### ***Missie belemmert evaluatie***

De missie had wel effect, maar op een negatieve manier. Om dit toe te lichten ga ik eerst weer even terug naar Mintzberg. Vrijwilligersorganisaties zijn volgens hem ook missionaire organisaties. De missie om de medemens te helpen brengt mensen tot werkzaamheden zonder geldelijk gewin. Diverse auteurs wijzen erop dat vrijwilligersorganisaties andere kosten hebben (Barnard, 1938, p. 221; Luhmann, 1968, p. 95). Menselijke energie gaat verloren met een verbale competitie in bevlogenheid, terwijl de ervaring leert dat vrijwilligers afhaken wanneer ze in negatieve zin op hun prestaties aangesproken worden. Er is een soort heiligheid van het eigen handelen die geen open evaluatie verdraagt.

Mulder (2010) geeft een inkijk in de besluitvorming van het corporatiebestuur. Hij signaleert een emotionele reactie op publicaties waarin prestaties van woningcorporaties onderzocht worden. De houding is dat vanwege goede bedoelingen beslissingen vanzelfsprekend goed zijn. Met open onderzoek van alternatieven vooraf en evaluatie van bereikte effecten en behaalde financiële resultaten zouden mijns inziens woningcorporaties zich kunnen verbeteren, meer doelen kunnen bereiken met de beschikbare middelen. Als alleen de goede bedoelingen tellen, kun je niet vaststellen of er voor de aankoop van een Oibibio te veel betaald is en of de verbouwing van de SS Rotterdam op voorhand al een onverantwoordelijke beslissing was. Toezichthouders hebben de plannen van corporatiebestuurders onvoldoende kritisch beoordeeld. De politieke omgeving heeft staan juichen en prijzen voor baanbrekend ondernemerschap uitgereikt. Overigens is het goed te zien dat in de afgelopen jaar meer geëvalueerd wordt (visitaties) en een toenemend deel van de toezichthouders het aandurft om kritisch te zijn tegen de bestuurders en hun strategische plannen.

---

<sup>1</sup> Met weinig tot de verbeelding sprekende namen als het Besluit Toelaten Instelling Volkshuisvesting en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting.

### ***Amateurisme als erfenis van de vrijwilligersorganisatie***

Vrijwilligersorganisaties hebben een andere wijze van arbeidsdeling dan professionele organisaties. Taakafbakening en taakin-vulling volgen de voorkeuren van de leden van de organisatie, terwijl bij bureaucratieën en professionele organisaties het mogelijk is om taken onafhankelijk van de persoonlijke voorkeuren te bepalen en op de maximale doelbereiking van de organisatie in te richten (Luhmann, 1968, pp. 95-96). Salamon, Hems & Chinnock (2000, p. 8) trekken nadelen van vrijwilligersorganisaties door naar non-profitorganisaties. Een van de vier bekende nadelen<sup>2</sup> van filantropisch gerichte organisaties is amateurisme, waardoor deze organisaties minder presteren dan ze zouden kunnen.

Interim-bestuurders en toezichthouders spreken hun verbazing uit hoe amateuristisch beslissingen en het management van projecten is geweest bij corporaties waar het erg fout is gegaan. Meer algemeen blijken de strategische beslissingen van corporaties nogal afhankelijk van de persoon van de bestuurder. Bijvoorbeeld de keuze om grondpositie te vestigen is afhankelijk van de ambities en veronderstelde competenties (Kam, 2012). Het is geen blijk van bekwaamheid dat corporaties grond gekocht hebben waar de 'markt' geen belangstelling voor had, of waar ze geen woningen op zullen mogen bouwen (Buitelaar, Broek, & Segeren, 2009). Investeringsbeslissingen zijn niet met marktomstandigheden en de aanwezigheid van doelgroepen in verband te brengen (Koolma, 2008). Voor fusies is de ambitie om een grote(re) speler in de projectontwikkeling te worden doorslaggevend, terwijl er geen schaalvoordelen bereikt worden behalve een betere toegang van bestuurders tot het institutionele veld (Koolma, Hulst, & Montfort, 2013). Toezichthouders hebben de neiging om mee te koppelen met de ambitie van de bestuurder. Ze richten hun aandacht bij voorkeur op strategische investeringen en fusiemogelijkheden (CFV, 2003). Dat de persoon van de bestuurder er toe doet is goed. Maar de mate waarin dit in de corporatiesector het geval is, lijkt na schade en schande aan herziening toe.

### ***Problemen met de organisatietop van hybride organisaties***

Opmerkelijk is dat Salamon e.a. ook een losgezongen op beheersing gerichte organisatietop aanmerken als uitloei-sel van amateurisme. De non-profitorganisaties verliezen in dat geval namelijk consistentie tussen doel, aansturing en dagelijks handelen. Dit wordt ook wel organisatorische integriteit genoemd (Erhard, Jensen, & Zaffron, 2009). Het vermogen van missionaire organisaties om op effectieve verbindingen aan te gaan met hun cliënten raakt aangetast of in ieder geval uit beeld bij de top van de organisatie. Er wordt ook gewezen op een ander probleem van organisaties waarvan de top en de werkvloer niet meer dezelfde *drive* hebben. Dit ontstaat bijvoorbeeld als de werkvloer intrinsiek gedreven werkt en de top extrinsiek gemotiveerd wordt door beloningsafspraken die nodig zijn om hen bij hun taak te houden ('incentive compensation'). Volgens Frey en Jegen (2000) verdringt extrinsieke motivatie de intrinsieke motivatie. Zelf denk ik dat dit niet bij alle mensen hetzelfde werkt. Sommigen zullen vasthouden aan hun intrinsieke motivatie, anderen zullen enigszins in verwarring raken, terwijl enkelen zullen omschakelen naar calculerend, strategisch gedrag: bijvoorbeeld 'met welke informatie

---

<sup>2</sup> De sector van woningcorporaties heeft de drie andere nadelen overwonnen: 1) Particularisme door voor brede lagen van de bevolking te gaan werken, 2) paternalisme door dienstverlening niet meer afhankelijk te laten zijn van de levensovertuiging van de kandidaten en 3) onvoldoende aanbod als gevolg van 'resource insufficiency' is omgeslagen in een voorraad die te groot geacht wordt voor de doelgroep.

aan mijn toezichthouders stel ik mijn bonus veilig of kan ik zelfs nog een hoger salaris claimen?'. De middengroep raakt in een psychologisch dilemma dat Jane Jacobs (1992) als een 'monstrous moral hybrid' bestempeld heeft.

Nu zijn woningcorporaties al 100 jaar hybride organisaties. Ze zijn opgericht als gemeenschapsorganisaties, vervolgens ingekaderd in het overheidsbeleid en aan het werk gezet op de woningmarkt. De hybriditeit is door de jaren heen niet het probleem geweest, maar de blindheid voor dilemma's die optreden bij een taakverbreding naar commerciële activiteiten. De introductie van het begrip maatschappelijk ondernemerschap heeft niet geholpen om deze dilemma's op te lossen. Het begrip werd vooral ingezet als nieuwe missie. De vertaling naar het praktisch handelen en beslissen werd niet gemaakt, waardoor maatschappelijk ondernemerschap een vaag begrip bleef<sup>3</sup>. Wel bood het indertijd het argument om de salarissen van corporatiebestuurders af te stemmen op de commerciële markt (Comissie-Izeboud, 2004, p. 11). Al eerder hadden corporatiebestuurders met hun beloning een status aparte gekregen, toen ze niet langer onder de toen geldende CAO-woningcorporaties vielen. In deze periode zijn beloningsafspraken gemaakt waar nu zo veel over te doen is.

Hebben woningcorporaties losgezongen bestuurders gekregen? Ja en nee. De werkvloer van woningcorporaties bleef verbonden met huurders en hun organisaties. Wel is er een kloof ontstaan tussen corporaties die actief meededen met scores op de reputatielijsten en corporaties die hun legitimatie zochten in lokale verbinding. Er is ook onvermogen te zien om de organisatie van de corporaties af te stemmen op hun missie in de huidige tijd. Dreimüller (2008) laat zien dat corporaties weinig veranderd hebben aan de cultuur van hun organisaties. Veel corporaties bleken een intern gerichte eilandcultuur te hebben. Als ze veranderen, dan veranderen ze niet naar een als ideaal geziene taakgerichte responsieve organisatie, maar naar een op beheersing gerichte organisatie. Dit laatste is te zien als een neveneffect van schaalvergroting. Boven een bepaalde schaal krijgen corporaties een concernmodel, met inderdaad een top en staf die losstaan van de werkorganisatie.

### ***'Kenniet bestaat niet'***

Tot slot de titel van deze bijdrage. Het is een echt Rotterdams gezegde, waarbij men het niet zou nauw neemt met het verschil tussen kennen en kunnen. 'Kenniet bestaat niet' staat voor een optimistische handen-uit-de-mouwen houding: Je kunt alles als je maar wilt. In de literatuur wordt deze houding toegeschreven aan managers die tenderen naar zelfoverschatting ('overconfidence'). Ik verhaspel het gezegde nog een stap verder: Wat je niet kent bestaat niet. Deze versie van het gezegde staat voor een gesloten *mind-set*. Met een gesloten *mind-set* is de wereld niet groter dan die je deelt met gelijkgezinden. Dat anderen anders denken en oordelen over dingen die je doet, komt dan niet bij je binnen. Professionele groepen hebben de neiging tot geslotenheid, waardoor ze fouten niet opmerken en de schadelijke effecten voor cliënten en de omgeving verontachtzamen. Het kan niet zo zijn dat de groep en haar leden fouten maken, zo is de opvatting. Dekker (2011) schrijft over een 'drift into failure'. De mores veranderen in kleine stapjes zonder dat het oplopend risico op fouten en schade afgewogen wordt. Dekker laat zien dat deze verschuiving in de normen optreedt bij mensen uit beroepsgroepen die de bedoeling hebben om hun werk goed te doen.

---

<sup>3</sup> Door Jan bij een presentatie ooit afgedaan als bezwering uit de wereld van Harry Potter.

Om deze reden pleit ik voor een andere beroepshouding bij bestuurders en toezichthouders van woningcorporaties. Goede bedoelingen weerhouden mensen niet om in de fout gaan. Dus denken dat men kan volstaan met het uitdragen van goede bedoelingen is naïef. Mensen zonder bedoeling aan sturen op ondernemend gedrag en af te rekenen op reputatie-effecten<sup>4</sup>, heeft in andere sectoren voor grote ongelukken gezorgd. Een missie is en blijft nodig; bewaking van de mores ook.

Ter afsluiting toon ik een dia uit een presentatie bij een afstudeerplechtigheid aan de VU. Het gaat om een vierde betekenis van 'kenniet bestaat niet'. Het gaat om drie bij het publiek ingebrachte beelden van falen van woningcorporaties die het vertrouwde beeld van het werk van corporaties weggedrukt hebben. Het plaatje rechtsonder is van een prachtig gerenoveerd klassiek corporatiecomplex, namelijk het Esmoreitplein in Den Haag<sup>5</sup>. De drie voorbeelden 'konden' niet als de wet- en regelgeving gehandhaafd was. Vestia handelde met haar bankiersactiviteit en zeer riskante financieringsconstructies in strijd met de circulaire voor nevenactiviteiten. Woonbron had op grond van diezelfde circulaire geen toestemming mogen krijgen voor de investering in de SS Rotterdam. En de bestuurder van Rochdale was niet aan zijn Maserati met chauffeur toegekomen, als het ministerie adequaat had gereageerd op vroege meldingen van integriteitsschendingen. De voorbeelden hadden dus gewoonweg niet bestaan als de rijksoverheid de wet had gehandhaafd. Dat is een reflectie voor degenen die corporaties nu besloten hebben corporaties 'mores te leren'.

<< toegestuurd pdf bestand svp invoegen >>

## Geciteerde werken

Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive (1956 ed.)*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Buitelaar, E., Broek, L. v., & Segeren, S. (2009). *De nieuwproductie van woningcorporaties - Het belang van lokale omstandigheden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

CFV. (2003). *Tussen regels en rolopvatting – Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Comissie-Izeboud. (2004). *Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties*. Hilversum: Aedes.

Dekker, S. (2011). *Drift into Failure - From Hunting Broken Components to Understanding of Complex Systems*. Farnham UK: Ashgate Publishing Limited.

Dreimüller, A. P. (2008). *Veranderen is voor anderen (dissertatie)*. Hilversum: Nestas Communicatie.

---

<sup>4</sup> In de wereld van de beursgenoteerde bedrijven is de aandeelhouderswaarde de graadmeter.

<sup>5</sup> In bezit van woningcorporatie Staedion.

- Erhard, W., Jensen, M. C., & Zaffron, S. (2009). *Integrity: A Positive Model That Incorporates the Normative Phenomena of Morality, Ethics and Legality* (SSRN id 1760186). New York: SSRN.
- Frey, B., & Jegen, R. (2000). Motivation Crowding Theory - A Survey of Empirical Evidence. *Journal of Economic Surveys* Vol. 15(5) , 589-611.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival*. Random House.
- Kam, G. d. (2012). *Bouwgrond voor de Volkshuisvesting*. Almere: Nestas Communicatie.
- Kaptein, M. (2011). *Waarom goede mensen soms de verkeerde dingen doen - 52 bespiegelingen overt ethiek op het werk*. Amsterdam: Business Contact.
- Koffijberg, J. J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting - Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen (dissertatie)*. Delft: DUP.
- Koolma, H. M. (2008). *Verhalen en prestaties - een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Rik Koolma VH&RO.
- Koolma, H., Hulst, J. R., & Montfort, A. G. (2013). *Effect of scale on the performance and position of Dutch housing corporations (in voorbereiding)*. Amsterdam.
- Luhmann, N. (1968). *Zweckbegriff und Systemrationalität - über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Mintzberg, H. (1998). *Mintzberg over Management - De Wereld van onze Organisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mulder, K., & Dreimüller, A. (. (2010). *Handboek voor waarzeggers - kennis en besluitvorming in de volkshuisvesting*. Almere: Nestas Communicatie.
- Salamon, L. M., Hems, L. C., & Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Baltimore: Johns Hopkins University.