

## Het effect van schaal en fusies bij woningcorporaties

Alleen kleine corporaties hebben baat bij fusie

*Rik Koolma en Jacob Veenstra*

**Woningcorporaties staan op het ogenblik in de spotlight. De parlementaire enquête naar de incidenten is gestart. De commissie betreft ook doelmatigheid in haar onderzoek (Esmeijer, 2013). De discussie over doelmatigheid van corporaties is ook leven ingeblazen door drie rapporten (Dorr & Wittenberg, 2013; Dreimüller, Gruis, & Snoeijis, 2013; Veenstra, Allers, & Koolma, 2013). De verhuurderheffing van minister Blok zet corporaties nog eens extra onder druk. Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om naar verbetering van doelmatigheid in de corporatiesector te streven.**

Een andere belangrijke ontwikkeling in de sector is de enorme fusiegolf sinds de jaren negentig van de vorige eeuw (het aantal corporaties is afgenomen van 774 in 1995 tot 381 in 2012). Al langer loopt er een discussie over het nut en de noodzaak van fusies (Veghel, 1999; Cebeon, 2006; Bortel, Mullins, & Gruis, 2010; Koolma H. M., Schaalvergroting van woningcorporaties: effecten op prestaties, 2010; Berge, Buitelaar, & Weterings, 2013). Er is nu onderzoek dat ingaat op de relatie tussen schaal en fusies enerzijds en doelmatigheid van woningcorporaties anderzijds. Dit artikel gaat in op de bevindingen van dat onderzoek en geeft aanbevelingen voor de praktijk.

### Doelmatigheid bij woningcorporaties: kun je dat wel meten?

Woningcorporaties zijn organisaties met zoals dat heet een meervoudige doelstelling. Het besluit beheer sociale huursector, het wettelijk kader voor corporaties, bevat een zestal prestatievelden. Anders dan bij commerciële organisaties is niet alles tot geld en winst te herleiden. Tegenover de inzet van middelen staat de realisatie van de doelen op de prestatievelden. De ene corporatie zal bijvoorbeeld meer aandacht besteden aan huisvesting van doelgroepen, terwijl de andere meer accent legt bij de leefbaarheid. Een doelmatigheidsmeting moet met deze verschillen kunnen omgaan.

Een andere mogelijke belemmering is het feit dat er geen standaard is voor de toerekening van kosten bij woningcorporaties (Sprenger, Vloet, & Welten, 2008). Tot begin van de jaren negentig schreef de rijksoverheid een vaste kostenverdeelstaat voor. Deze is vervallen. Bovendien hanteren corporaties verschillende definities voor hun kostenposten. Vergelijken op dit niveau is lastig (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2005; Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2006). Deze belemmering is weg te nemen door niet op postniveau in de administratie te meten, maar een niveau hoger te gaan. Dit kan met behulp van Data Envelopment Analysis (verder DEA); een wiskundige methode die uitgaat van een vergelijking van de input en output van organisaties ('decision making units').

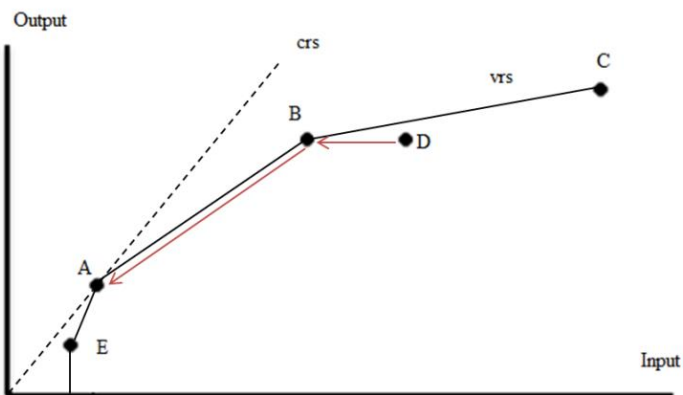
In het onderzoek is DEA toegepast, omdat deze methode meervoudige 'inputs' en 'outputs' kan verwerken. Deze methode is eerder toegepast door SEO (De Graaf, Winter, & Berkhout, 2001). In de presentatie van het onderzoek meldden de auteurs dat de 'soep dun was geweest'. De steekproef was klein, en het onderzoek leverde een verrassend klein verschil op van 7% tussen de meest doelmatige en de minst doelmatige corporaties. In 2013 is een nieuwe poging gedaan om de doelmatigheid van corporaties te meten met een bredere aanpak (Veenstra, Allers, & Koolma, 2013). Bij dit onderzoek is met dank aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting geput uit CorpoData. Na tests (van sommige corporaties ontbreekt de waarde in een bepaald jaar) bleef een steekproef van voldoende omvang over (290 corporaties). Er is een aantal modellen te onderscheiden voor de verwerking van de prestatievelden tot output. Afhankelijk hiervan is er een verschil van 20 tot 30% tussen de gemiddelde en de beste scorende corporaties.

### Doelmatigheid en schaal

DEA maakt het mogelijk de relatie tussen schaal en doelmatigheid te onderzoeken.

Onderstaand voorbeeld is gebaseerd op Veenstra, Koolma en Allers (2014).

Figuur 1 geeft een voorbeeld van DEA met één input, één output en vijf corporaties. Hoe verder een corporatie zich noordwestelijk in de figuur bevindt, hoe beter (meer output, minder input). De vraag is echter welke positie maximaal haalbaar is. Omdat corporaties op zeer verschillende schaalniveaus opereren, zouden instellingen van gelijke grootte vergeleken moeten worden. De vrs-grens (variable returns to scale) gaat uit van deze aanname en toont daarmee de technisch haalbare best-practicesgrens. Op basis van deze aanname zou het voor alle corporaties mogelijk moeten zijn om op deze vrs-grens te opereren. De vrs-grens geeft dus als het ware de 'productiefunctie' in de sector.



Figuur 1 DEA voorbeeld met 1 input en 1 output en 5 corporaties

We kunnen nu drie vormen van doelmatigheid onderscheiden. Ten eerste: een organisatie is *puur technisch (ofwel intern) doelmatig* als deze zich op de vrs-grens bevindt. Dit geldt voor corporaties A, B, C en E in figuur 1. Dit betekent dat deze corporaties – gegeven hun schaalniveau – hun doelmatigheid niet kunnen verhogen. Maar hiervan is alleen A ook *schaaldoelmatig*, omdat deze zich op de crs-grens (constant returns to scale) bevindt. De *totale doelmatigheid* ten slotte, wordt afgemeten aan de crs-grens (constant returns to scale). Op deze grens is de output/input ratio constant. Alleen A ligt op deze grens, de overige corporaties hebben een lagere output/input ratio. We zagen echter dat volgens de vrs-grens corporaties B, C en E echter niet beter kunnen presteren, zolang hun schaalgrootte niet veranderd. In dit voorbeeld opereert E onder schaalnadelen: dat wil zeggen dat de totale doelmatigheid zou toenemen door op te schalen tot punt A. Voor B en C geldt juist dat er sprake is van schaalnadelen: de organisatie is te groot.

Een relatief inefficiënte corporatie, zoals D, heeft dus twee mogelijkheden om doelmatiger te worden. Ten eerste kan men de huidige schaal behouden maar efficiënter gaan werken (grotere interne doelmatigheid; beweging van D naar B). Daarnaast kan men *nóg* doelmatiger worden door af te schalen naar punt A op de crs-grens, bijvoorbeeld door opsplitsing van activiteiten (grotere schaaldoelmatigheid).

Een derde mogelijkheid – het profiteren van het feit dat de gehele best-practicesgrens opschuift door technologische ontwikkeling – laten we in dit voorbeeld buiten beschouwing. Dat is overigens wel een ontwikkeling die op het moment waarschijnlijk gaande is in de corporatiesector gezien alle bezuinigingen en reorganisaties. Op voorhand is dat niet zeker, omdat behalve de reductie van de kosten ook de prestaties (outputs) meegewogen moeten worden. De bezuinigingen zouden ten koste kunnen gaan van bijvoorbeeld de inspanningen op het vlak van leefbaarheid.

## Analyses en bevindingen

Voor het meten van doelmatigheid dient eerst bepaald te worden wat de relevante inputs en outputs zijn. Als gezegd zijn er diverse modellen denkbaar. Om de relatie tussen schaal en doelmatigheid te meten is het nodig om gegevens over een langere tijdspanne te vergelijken. Dit is alleen mogelijk als er voor een eenvoudig model gekozen wordt dat zich focust op de kerntaken.

Als input worden de nettobedrijfslasten genomen (Veenstra, Koolma, & Allers, 2014, p. 251). De outputs zijn het totale aantal nieuwe woningtoewijzingen, het aantal zittende huurders en de verandering van kwaliteit van de woningvoorraad (conform het woningwaarderingstelsel). Nieuwe toewijzingen zijn gesplitst in vier outputs: 1) jongeren, huur passend bij het inkomen 2) jongeren, huur niet passend; 3) ouderen, huur passend; 4) ouderen, huur niet passend. Zittende huurders worden gesplitst naar huishoudens in enerzijds woningen geschikt voor ouderen en gehandicapten en anderzijds overige woningen. Voorts wordt het aantal

woningen aan het begin van het jaar meegenomen als vaste (niet beïnvloedbare) input. Omdat een oudere woningvoorraad nadelig blijkt voor doelmatigheid, zijn de scores bovendien gecorrigeerd voor de leeftijd van het bezit. Gegevens zijn beschikbaar voor 2002–2012.

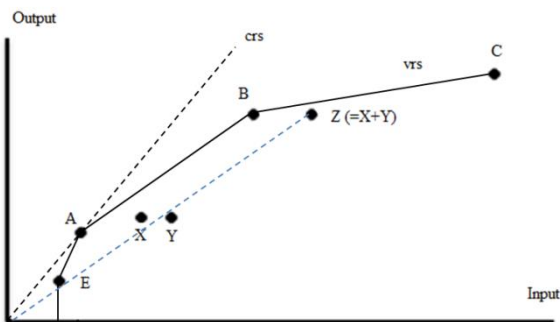
De resultaten tonen aan dat in 2012 gemiddeld 11 procent van de corporaties opereerde onder schaalvoordelen, terwijl 63 procent schaalnadelen kende. De meeste corporaties zouden dus aan doelmatigheid kunnen winnen door af te schalen. Tabel 1 geeft aan dat in 2012 de gemiddelde schaaldoelmatigheid het hoogst is voor corporaties met 500 tot 1000 woningen. Als het aantal woningen boven de 2500 komt, treden steeds sterkere schaalnadelen op. Doordat DEA de schaal niet afmeet aan het aantal woningen, maar aan gewogen input en output, is er geen optimaal aantal woningen aan te wijzen.

Aantal woningen	Gemiddelde schaal-doelmatigheid	Aantal corporaties	% corporaties te klein (schaalvoordelen)	% corporaties schaalneutraal	% corporaties te groot (schaalnadelen)
< 500	0.97	30	47	53	0
501 - 1.000	0.99	29	28	48	24
1.001 – 2.500	0.97	81	16	23	60
2.501 – 5.000	0.92	61	0	14	86
5.001 – 10.000	0.87	67	0	15	85
>10.000	0.79	59	0	13	87

Tabel 1 Gemiddelde schaaldoelmatigheid in 2012

### Toch beleving van doelmatigheidswinst bij fusies

Groot zijn lijkt op het eerste gezicht dus niet verstandig. Het onderzoek laat echter ook zien dat fusies leiden tot een hogere interne doelmatigheid. Dit is te illustreren met figuur 2.



Figuur 2 Toename van interne doelmatigheid bij fusie

In dit voorbeeld fuseren twee ongeveer even grote corporaties X en Y tot corporatie Z. De fusiecorporatie slaagt er in de kosten en prestatie gelijk te houden (met andere woorden: Z is simpelweg de optelsom van X en Y). De totale doelmatigheid, en dus de afstand tot de crs-grens blijft dan ook gelijk en de samenleving is niet beter en niet slechter af. Volgens de vrs-grens zou een schaalvergroting echter gepaard gaan met verwacht doelmatigheidsverlies (de vrs-grens vlak immers af). De organisatie uit dit voorbeeld wordt als gevolg van de schaalvergroting echter ijveriger (Centraal Planbureau, 2013), en komt dichterbij de vrs-grens. Dat wil zeggen dat de interne doelmatigheid toeneemt. Dit houdt technisch gezien in dat ze harder moeten werken om dit niveau te bereiken. Corporatie Z scoort ten opzichte van de beste praktijk in hetzelfde outputsegment, dat wil zeggen corporaties met een vergelijkbare grootte, dus relatief beter. De bevindingen uit het onderzoek stroken met het bovenstaande voorbeeld: een fusie doet de schaaldoelmatigheid afnemen en de interne doelmatigheid toenemen waardoor er per saldo niets verandert.

## Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek alleen zullen wij corporaties niet adviseren om zich op te splitsen tot eenheden van 2.500 woningen. Er kunnen namelijk ook andere overwegingen dan doelmatigheid zijn om op een hoger schaalniveau te opereren. Bijvoorbeeld, de bezetting van functies en het in dienst kunnen nemen van specialisten. Een andere overweging is dat het gemakkelijker zou kunnen zijn om aan de eisen te voldoen die gelden voor verantwoording en governance (Bortel, Hoekstra, & Elsinga, 2012). Deze facetten zouden nader onderzocht moeten worden. Toch is het gegeven dat 63% van de corporaties aan doelmatigheid zou winnen door af te schalen een bevinding die te denken geeft. Grote corporaties zouden kunnen onderzoeken of opdeling tot winst aan doelmatigheid kan leiden. Dit kan een wenselijk alternatief zijn voor bezuinigingsmaatregelen die tot reductie van de prestaties leiden.

Mocht men een fusie overwegen, dan is af te raden om de doelmatigheid te ijken op zogenaamde benchmarks. Deze werken immers met de best-practices grens per referentiegroep, te vergelijken met de vrs-grens en de meting van interne doelmatigheid. Evenmin is het aan te raden om de beslissing te nemen op gevoel. Men zou ernaar moeten streven om de verhouding tussen input en output gunstiger te krijgen dan in de situatie van de fusiepartners voor samengaan.

---

## Bronnen

- Berge, M. v., Buitelaar, E., & Weterings, A. (2013). Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bortel, G. v., Hoekstra, J., & Elsinga, M. (2012). Vijf jaar corporatievisitaties. Balanceren tussen verantwoord en leren. Zeist: Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland / OTB.
- Bortel, G. v., Mullins, D., & Gruis, V. (2010). 'Change for the Better?' making sense of housing association mergers in the Netherlands and England. *Journal of Housing and the Built Environment* , 353-374.
- Cebeon. (2006). Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties. Amsterdam: Cebeon.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2005). Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties. Naarden: CFV.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting. (2006). Vervolgonderzoek bedrijfslasten woningcorporaties: Onderzoek uitgevoerd op verzoek van het ministerie van. Naarden: CFV.
- Centraal Planbureau. (2013). Schaalgrootte - Uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen. Den Haag: CPB.
- Dorr, D., & Wittenberg, M. (2013). De Nieuwe Woningcorporatie: Bouwstenen voor de inrichting van de organisatie. Utrecht: Atrivé.
- Dreimüller, A., Gruis, V., & Snoeijs, C. (2013). De regie-corporatie: Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder. Maastricht: roAG.
- Esmeijer, M. E. (2013). Parlementaire enquête Woningcorporaties - Plan van Aanpak. Den Haag: Tijdelijke commissie woningcorporaties van de Tweede Kamer.
- Graaf, D. de, Winter, J. M., & Berkhout, P. (2001). Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Amsterdam: SEO University of Amsterdam.
- Koolma, H. M. (2010). Schaalvergroting van woningcorporaties: effecten op prestaties. *Real Estate Research Quarterly* , 11-16.
- Sprenger, P. J., Vloet, H. M., & Welten, T. M. (2008). Ontwikkeling activiteitenrekening. Utrecht: Berenschot.
- Veenstra, J., Allers, M. A., & Koolma, H. M. (2013). Grote verschillen in doelmatigheid woningcorporaties. *Economisch Statistische Berichten* 98 (4668) , 540-543.
- Veenstra, J., Allers, M. A., & Koolma, H. M. (2014). Schaalparadox bij woningcorporaties. *Economisch Statistische Berichten* 99 (4683) , 250-253.
- Veghel, M. v. (1999). Fusies en samenwerking van woningcorporaties: een impressie van dynamiek en motieven. Delft: Delft University Press.