

## Effecten van schaal op de prestatie en plannen van woningcorporaties

Rik Koolma<sup>1</sup>

### Samenvatting

De sector van de woningcorporaties vertoont een trend van schaalvergroting. Net als in andere sectoren bestaat het idee dat dit proces de professionaliteit en de efficiëntie van de sector dient. Schaalvoordelen blijken echter niet tot een hogere effectiviteit en efficiëntie te leiden. De onderzoeksuitkomsten zijn in lijn met literatuur over fusies waarin gewezen wordt op oneconomische uitkomsten van fusiegolven. Een grotere schaal biedt de corporaties strategische voordelen en betere posities in het institutionele veld.

### Theoretisch kader

In diverse sectoren staan fusies in de belangstelling van wetenschappers. Al enkele decennia onderzoeken institutioneel economen diverse profitsectoren en hebben daarbij opvallende theoretische inzichten ontwikkeld. Schenk (1999, 2007) bijvoorbeeld stelt dat fusiegolven in sectoren vaak economisch verkwistend zijn, maar om strategische redenen toch doorgang vinden. Deze visie wijkt af van bedrijfseconomische ratio's achter de beslissing om te fuseren:

- Schaalvergroting maakt het mogelijk om meer specialisten aan te trekken en tot een verbreding van de activiteiten te komen ('economy of skill').
- Schaalvergroting biedt voordelen doordat er inkoopvoordelen behaald worden en de organisatie de taken efficiënter uitvoert ('economy of scale').

De economische verkwisting waarover Schenk spreekt, veronderstelt juist hogere kosten als gevolg van de fusies en van de schaal van opereren. Strategische overwegingen betreffen de positie in de onderlinge rangorde tussen organisaties in een sector. Managementteams zouden verward zijn in een rivaliserende strijd om de leiding over operationele eenheden in een veld. Dit is duidelijk wat anders dan een strijd om de gunst van de klant. De klant kan er zelfs in keuzevrijheid, prijzen en bediening op achteruitgaan.

Als deze theoretische benadering alleen berust op een verondersteld machtsstreven van managementteams of bestuurders lijkt het fundament niet erg solide. Immers, waarom zou het niet opgemerkt worden dat fusies oneconomisch zijn en waarom wordt er geen paal en perk aan gesteld? Een aantal sociale mechanismen kunnen echter processen van oneconomische schaalvergroting faciliteren:

- De waarneembaarheid en beoordeelbaarheid van prestaties zijn vaak belemmerd (niet eenduidig te meten, tijdsparren tussen maatregelen en effecten). Onder deze omstandigheden geven leden van een professionele competentiegroep de voorkeur aan onderlinge vergelijking (Festinger 1954), waarbij collectieve opvattingen over prestaties belangrijker worden dan de lastige meting van feitelijke prestaties. In een situatie van een lastige prestatiebeoordeling worden vooral grootte en groei vervangende indicatoren voor succes (Marris 1964).
- Toezichhouders zijn vanwege de complexiteit van de prestatiebeoordeling geneigd in dit proces mee te gaan. Ze beoordelen in dat geval de

---

<sup>1</sup> Dr.ir. H.M. Koolma is research fellow Bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam en werkzaam als zelfstandig adviseur op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling ([rik.koolma@planet.nl](mailto:rik.koolma@planet.nl) [www.rikkoolma.nl](http://www.rikkoolma.nl))

fusievoorstellen van de managers niet eigenstandig op het prestatieperspectief maar laten zich leiden door de externe reputatie van de manager (vergelijk Scharfstein en Stein 1990) en de te bereiken positie in het veld.

- Analisten in een veld leggen een kloof tussen impressies en feitelijke effecten niet bloot (Goffman 1959), maar praten als het kan liever mee met gevestigde reputaties (Scharfstein en Stein), en verkeren als het gaat om de verwerving van reputatie in een wederzijdse afhankelijkheid met de koplopers in een sector (Koolma, 2008).
- Het blijkt 'lonend' voor organisaties om inspanningen te richten op de verwerving van legitimiteit en institutionele erkenning, ook als dit ten koste gaat van de effectiviteit en efficiëntie (Hannan en Freeman 1989, Powell en DiMaggio 1991).

Het is natuurlijk de vraag of dit theoretisch kader uit de Amerikaanse literatuur toe te passen is op woningcorporaties. De beoordeelbaarheid van prestaties van corporaties is nog lastiger dan bij profitorganisaties. Verder heeft de sector een sterk geïnstitutionaliseerd veld (zie Scott en Meyer 1991).

Het theoretisch kader heeft drie onderliggende begrippen die bijvoorbeeld Conijn (2005) consequent gebruikt om de corporatiesector te beschrijven en analyseren, namelijk effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Effectief zijn organisaties die gegeven de omstandigheden de goede dingen doen, en wel op tijd en in de juiste dosering. Efficiëntie heeft betrekking op de verhouding tussen kwaliteit en kwantiteit van de activiteiten enerzijds en de door de organisatie ingezette hulpbronnen anderzijds ('dingen goed doen'). Effectiviteit betreft een selectie of keuzevraagstuk, efficiëntie gaat om de beheersing van taken. Legitimiteit ('het vertellen') is de erkenning en steun die organisaties vinden voor hun handelen, in het midden latend of ze deze zoeken in hun lokale werksituatie bij bewoners en andere belanghebbenden (Commissie-Sas, 2005), of op een veld met professioneel gelijken ('peers': Hood 1998), of bij de door de representatieve democratie gelegitimeerde overheid (Commissie-de Boer, 2005).

### **Bronnen en methode van onderzoek**

Dit artikel is een bewerking van een breder promotieonderzoek naar het gedrag van woningcorporaties (Koolma 2008). De effecten van schaalgrootte zijn in dit artikel uitgelicht. De onderzoeksdata zijn ontleend aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting en betreffen de data uit de jaarverslagen van alle 552 corporaties (verslagjaar 2002) en uit hun verantwoording op grond van het Besluit beheer sociale huursector. Ten kantore van het Centraal Fonds is een kwart van de jaarverslagen onderzocht door middel van een gestructureerde tekstanalyse. Deze gegevens zijn aangevuld met de data uit de opgaven van circa 90% van de corporaties aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De verantwoordingsinformatie van de woningcorporaties is gecombineerd met demografische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en middellange termijn prognoses voor de woningmarkt uit het Woningbehoefte Onderzoek 2002.

Alle variabelen uit de dataset zijn bivariaat onderzocht op correlaties volgens de Spearman's Rho methode. De meetresultaten hiervan zijn ondergebracht in een database, waardoor er selecties te maken zijn van de meest correlerende variabelen voor een te verklaren variabele. Dit soort selecties zijn vervolgens geanalyseerd met een reeks multivariate lineaire regressieanalyses. Bij meting blijkt dan welke

variabelen in combinatie wel bijdragen aan de correlatie en welke bij nadere beschouwing geen significant effect sorteren.

### Resultaten uit onderzoek

De eerste waarneming met een eenvoudige bivariate analyse laat een sterk verband zien tussen grootte van de corporaties uitgedrukt in het aantal wooneenheden en de gemiddelde bedrijfskosten per woning ( $Rho=0,554$ ). Hoe groter de corporatie hoe hoger de kosten per wooneenheid, zo luidt het verband. Een dergelijk verband is indertijd ook gevonden door het EIB (Schellevis en Van der Weyden 1987). Toch is het een te snelle conclusie om van een schaalinefficiëntie te spreken. Corporaties kunnen bijvoorbeeld meer investeren en als gevolg daarvan hogere personeelskosten hebben. Het eerste is inderdaad het geval, maar bij een regressieanalyse blijkt grootte veel verklarender ( $\beta=0,307$ ) voor de personeelskosten dan de omvang van het lopende investeringsprogramma ( $\beta=0,147$ ).

De volgende tabel bevat enkele aspecten van het gedrag van corporaties die verband houden met efficiëntie gemeten in een reeks van multiple regressieanalyses. In de drie kolommen is het effect van een grotere schaal weergegeven uitgedrukt als partiële correlatie ( $\beta$ ).

Effect minder	Geen effect	Effect meer
Beheersing van huurachterstanden (0,256)**		
	Gemiddelde onderhoudskosten (-0,049) <sup>x</sup>	
	Gemiddelde rente over lange schulden (0,089) <sup>x</sup>	
Personeelskosten per medewerker (0,580)**		Aantal woningen per medewerker (0,193)**

Significantie \*\*  $p < 0,01$ ; \*  $p$  tussen 0,01 en 0,05; <sup>x</sup> variabele uitgesloten door meting  $p > 0,05$

De beheersing van huurachterstanden is minder naarmate corporaties groter zijn, waarbij andere verklaringen zoals stedelijkheid en inkomensverdeling in de meting afvallen. Corporaties boeken, over de populatie beschouwd, geen inkoopvoordelen op de bouwmarkt en kapitaalmarkt naarmate ze groter zijn. Wat betreft de efficiëntie van de organisatie valt op dat corporaties naarmate ze groter zijn ze gemiddeld een gunstiger verhouding tussen woningen en het aantal medewerkers hebben, maar dat daar tegenover veel hogere kosten per medewerker staan. Per saldo is het verband tussen schaalgrootte en efficiëntie negatief.

Wat betreft effectiviteit zijn verhuurbeleid en investeringsbeleid onderscheiden.

Effect minder	Geen effect	Effect meer
	Verhuringen aan huishoudens met lage inkomens (0,046) <sup>x</sup>	
	Verhuringen aan huishoudens 65 jaar en ouder (- 0,048) <sup>x</sup>	
Aanbieding van woningen geschikt voor huishoudens met zorgbehoefte (-0,286)**		Verhuringen aan kleine huishoudens met lage inkomens (0,139)**

De effecten van schaal op het verhuurbeleid zijn niet erg uitgesproken. Opvallend is dat grotere corporaties waarschijnlijk iets meer woningen aan starters aanbieden, maar minder geschikte woningen leveren voor huishoudens met een zorgbehoefte.

Effect minder	Geen effect	Effect meer
Geplande afname goedkope woningvoorraad door sloop en samenvoeging (0,234)**		
Geplande verkoop van huurwoningen (0,280)**		Geplande bouw van koopwoningen (0,250)**
	Geplande nieuwbouw van huurwoningen (0,034) <sup>x</sup>	
	Gemiddeld bedrag onrendabel op geplande sloop-nieuwbouw (0,001) <sup>x</sup>	

Naarmate corporaties groter zijn plannen ze meer desinvesteringen. De afname van de goedkope woningvoorraad als gevolg van sloop en samenvoeging is groter, en de omvang van te verkopen huurwoningvoorraad is groter. De desinvesteringen gaan niet hand in hand met meer nieuwbouw van huurwoningen maar van koopwoningen. Grosso modo zal bij grotere corporaties de huurwoningvoorraad sterker afnemen. Schaalgrootte is in verband te brengen met een specifiek patroon in het investeringsbeleid. Het investeringsbeleid is strategisch van aard gezien de resulterende transformatie van de woningvoorraad. Of dit effectief is in termen van de volkshuisvestingsdoelstelling van de sector? De volkshuisvesting zal gediend zijn met de bouw van koopwoningen en de verkoop van huurwoningen in achterblijvende woongebieden. Opmerkelijk is echter dat de afname van de goedkope woningvoorraad vooral verband houdt met de grootte van de corporatie en de gemiddelde leeftijd van het bezit. De inkomensverdeling onder de bevolking in het werkgebied en de verwachte behoefte en beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep hebben geen verband met de afname van de goedkope huurwoningvoorraad.

De onderzoeksresultaten laten geen *economy of scale* zien, eerder het tegendeel. Een eventuele *economy of skill* toont zich wel aan inputkant in de vorm van hogere gemiddelde personeelskosten, maar is aan outputkant minder evident. Er is weliswaar een ander patroon in het investeringsbeleid, maar er is geen hogere efficiëntie van de organisatie en de inkoopfuncties. De resultaten lijken de veronderstelling te bevestigen dat fusies economisch gezien een negatief effect hebben, maar om strategische redenen (investeringsbeleid) toch doorgang vinden. Deze constatering strookt met de meest genoemde fusieredenen in de jaarverslagen, namelijk de verwerving van een betere positie in de acquisitie en ontwikkeling van bouwprojecten.

### **De institutionele voorwaarden voor oneconomische fusies**

Er is een vijftal omstandigheden genoemd waardoor fusiegolven ondanks de negatieve economische effecten zich toch voort blijven bewegen. Bezien wordt of deze in de sector van corporaties van toepassing zijn.

- Vanwege de lastige meetbaarheid zou de meting van prestaties uitblijven en zouden grootte en groei vervangende indicatoren voor succes worden. De meetbaarheid van prestaties van corporaties is zonder meer lastig. Corporaties

meten zich aan elkaar af met het aantal wooneenheden, zo is doorlopend te observeren. Grootte is, anders dan effectiviteit en efficiëntie, een doorslaggevend criterium voor de beloning van de bestuurder (Commissie-Izeboud 2004).

- Toezichhouders zouden nalaten om vast te stellen of fusies economisch gezien voordelen opleveren. Intern toezichhouders van corporaties hebben minder aandacht voor de realisatie van volkshuisvestingsdoelen en de efficiëntie van de bedrijfsvoering en meer voor als strategisch bestempelde onderwerpen als bouwprojecten en voorgenomen fusies (CFV 2003a). De verwerving van marktleiderschap geldt als een criterium in de beloning van bestuurders (Commissie-Izeboud). Overigens is ook de ministeriële toetsing van fusies (MG 2002-18) zonder gevolgen gebleven.
- Analisten zouden nalaten de beelden van professionaliteit van grotere organisaties met koele prestatievergelijkingen te doorbreken. Alhoewel het onderzoek in de sector een focus op koplopers heeft gehad, zijn er ook onderzoeken die de negatieve effecten van schaalvergroting blootleggen: bedrijfskosten (CFV 2003b), de klantbediening (Markhorst 2007) en een overgang naar een beheersingsgerichte bedrijfscultuur (Dreimüller 2008).
- Organisaties zouden succes gemakkelijker kunnen verwerven door zich op legitimiteit te richten in plaats van effectiviteit en efficiëntie. Het onderzoek geeft hier aanwijzingen voor zoals meer pagina's in de jaarverslagen ( $\beta=0,378$ ) en hogere scores in de Bbsh-procesvereisten ( $\beta=0,189$ ). Cebeon (2006) laat met een twintigtal cases zien dat vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie ondergeschikt zijn geweest bij de fusies, maar dat de corporaties een hogere waardering oogsten van gemeenten en andere partijen. Naarmate corporaties groter zijn steken ze meer energie in de *accountability* en zijn ze succesvoller in het bespelen van het institutionele veld.

### **Conclusie en discussie**

De effecten van schaalgrootte op de prestatie en plannen van corporaties overziend kunnen we stellen dat de schaalvergroting past bij de veronderstelling van oneconomische maar strategisch gemotiveerde fusies. In een andere sector, het Nederlandse onderwijs, zijn dezelfde vragen aan de orde: leidt schaalvergroting tot beter onderwijs, of leidt deze de aandacht juist af naar andere zaken zoals vastgoedontwikkeling. In beide sectoren kiest de regering voor eenzelfde remedie, namelijk fusie-effecttoetsen waarmee organisaties aan moeten tonen dat een fusie betere prestaties zal opleveren. Of dit instrument tot een verbetering leidt, zal afhangen van de vraag of het lukt om de strategische oriëntatie van de organisaties terug te krijgen op de kerndoelstellingen.

## **Gebruikte literatuur**

Cebeon, Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties, Ministerie van VROM, Den Haag, 2006

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

CFV, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden, 2003 (B)

Commissie-De Boer, Lokaal wat kan, centraal wat moet – Nieuw bestel voor woningcorporaties, VROM/AEDES, Hilversum, 2005

Commissie-Izeboud, Aedes vereniging van woningcorporaties, Toepassingsregeling Advies Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur, Aedes, Hilversum, 2004

Commissie-Sas, Corporaties lokaal verbinden – Presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid, Aedes, Hilversum, 2005

Conijn, J.B.S., Woningcorporaties – naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, RIGO, Amsterdam, 2005

Dreimüller, A.P., Veranderen is voor anderen (dissertatie EUR), RoAG, Maastricht, 2008

Hannan, M.T., J.H. Freeman, Organizational Ecology, Harvard University Press, Cambridge MA, 1989

Hood, C., The Art of the State, Oxford University Press, Oxford, 1998

Koolma, H.M., Verhalen en Prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties (dissertatie VU Amsterdam), Rik Koolma adviseur VH&RO, Rotterdam, 2008

Markhorst, J., De klant dichtbij – een onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van corporaties, KWH, Rotterdam, 2007

Marris, R., The Economic Theory of 'Managerial' Capitalism, Macmillan, London, 1964

Ministerie van VROM, MG 2002-18 – Hoofdstuk II afdeling 3 van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en Boek 2, titel 7 BW inzake fusies – Mededeling inzake aanpassing statuten, VROM, Den Haag, 2002

Powell, W.W., P.J. DiMaggio (Eds.), The new institutionalism in organizational analysis, University of Chicago Press, Chicago, 1991

Schellevis, J., J.J. van der Weyden, Beheerkostenonderzoek 1986 – uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de uitgaven voor algemeen beheer en administratie bij woningcorporaties in de jaren 1981-1984, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, 1987

Schenk, E.J.J., Are International Aquisitions a matter of strategy rather than wealth creation, Working paper Erasm research project Internalisation and Competitive Space, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 1999

Schenk, E.J.J., Economie en strategie van de fusieparadox, in: R.A.I. van Frederikslust, J.C.K.W. Bartel, H. Schenk & M.W.C. Vijverberg, Lexis Nexis, Amsterdam, 2007

Scott, W.R., J.W. Meyer, The Organization of Societal Sectors – Propositions and Early Evidence, in: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (Eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, pp. 108-142, University of Chicago Press, Chicago, 1991