

Grote verschillen in doelmatigheid woningcorporaties

Woningcorporaties kennen niet de tucht van de markt en worden ook niet door de overheid aangestuurd. Daardoor ontbreekt een prikkel tot efficiënt werken. Uit onderzoek blijkt dat tussen corporaties inderdaad grote verschillen in doelmatigheid bestaan. Besparingen van een miljard euro per jaar of meer zijn mogelijk zonder de productie te verminderen.

JACOB VEENSTRA

Onderzoeker bij het COELO

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het COELO

RIK KOOLMA

Zelfstandig adviseur en research fellow aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Recent groeit de belangstelling om de prestaties van woningcorporaties in kaart te brengen. Een aantal (grote) corporaties kwam in een kwaad daglicht te staan door in het oog springende incidenten. Bovendien zijn corporaties zowel bestuurlijk als financieel steeds verder van de overheid af komen te staan zodat directe sturing onmogelijk is. Daarom heeft de rijksoverheid onderzoek laten doen naar mogelijkheden om het toezicht op de sector te versterken (Hoekstra *et al.*, 2012) en is een parlementaire enquête naar de corporatiesector ingesteld die de doelmatigheid als een van de thema's van onderzoek benoemt. Ook heeft minister Blok de doelstelling geformuleerd om de bedrijfslasten van corporaties voor ten minste vier jaren constant te houden (Ministerie van BZK, 2013). De vraag is echter of het zinvol is om op incidenten te sturen en corporaties af te rekenen op alleen de hoogte van de bedrijfslasten zonder daarbij de prestaties te betrekken. Daarom is een grootschalig onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van woningcorporaties (Veenstra *et al.*, 2013).

EERDER ONDERZOEK

Onderzoek naar de Nederlandse corporatiesector is schaars. De Graaf *et al.* (2001) concludeerden op basis van een on-

derzoek onder tien procent van de woningcorporaties dat de beschikbare gegevens nog te wensen overlieten, maar dat de te behalen efficiëntiewinsten in de sector minimaal zijn. Deze bevinding is echter moeilijk te rijmen met bevindingen uit andere onderzoeken. Zo concludeert Koolma (2008) dat er qua kostenniveau en doelbereiking grote verschillen tussen corporaties bestaan en ziet het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV, 2005) een trend van toenemende bedrijfslasten. Ook Dreimüller *et al.* (2013) stellen dat er flinke besparingen mogelijk zijn als corporaties zich vooral richten op doelmatigheid, en uitvoerende werkzaamheden uitbesteden.

De meeste onderzoeken en verkenningen kwamen echter tot de conclusie dat het niet mogelijk is om met de beschikbare gegevens de doelmatigheid te onderzoeken (Wolters en Verhage, 2001; Conijn, 2005; CFV, 2005; Sprenger *et al.*, 2008; Hoekstra *et al.*, 2012; Buijink, 2013). Hoewel woningcorporaties binnen een afgebakend kader werken (ze dienen zich immers te beperken tot de woningmarkt) is het takenpakket te diffuus om metingen te verrichten, aldus deze auteurs. Een ander obstakel om een goed beeld te krijgen van de doelmatigheid zou het ontbreken van een uniforme kostentoeedeling per functie zijn. De genoemde bezwaren vormen echter geen onneembare horde om de doelmatigheid van corporaties te onderzoeken, ook al zou een betere kostentoeedeling de analyse verder kunnen verscherpen.

HET METEN VAN DOELMATIGHEID

Verschillen in doelmatigheid worden vaak bepaald op basis van een gegevensomhullingsanalyse (*data envelopment analysis*, DEA). Deze methode stelt geen voorwaarden aan de wijze van kostentoeerkening en maakt uitspraken over doelmatigheid van woningcorporaties mogelijk op basis van geaggregeerde gegevens. DEA (Charnes *et al.*, 1978) is een non-parametrische methode die op basis van de dataset een 'bestepraktijkengrens' construeert door een lineair programmeringsprobleem op te lossen. Deze grens omvat alle optimaal presterende waarnemingen, ofwel de waarnemingen met de

hoogste verhouding tussen outputs en inputs. Waarnemingen die zich op de grens bevinden worden aangemerkt als ‘volledig efficiënt’ en krijgen een maximumscore van 1. Hoe verder een waarneming van de grens ligt, hoe lager de efficiëntiescore. Merk op dat DEA zich dus richt op de relatieve efficiëntie van de waarnemingen. Figuur 1 laat een simpel voorbeeld zien met één input en één output. Onder de aanname van constante schaalopbrengsten (CRS) is alleen waarneming A volledig efficiënt, onder variabele schaalopbrengsten (VRS) liggen ook B en C op de grens. De benadering met variabele schaalopbrengsten is het meest passend omdat er aanzienlijke verschillen in grootte bestaan tussen corporaties.

DEA maakt het mogelijk om een model met meerdere inputs en outputs te schatten zonder dat het nodig is vooraf functionele verbanden te specificeren. Hiermee is maximale flexibiliteit gegarandeerd.

PRODUCTIE VAN CORPORATIES

De kwaliteit van de efficiëntiemeting hangt af van de keuze voor in- en outputs. Hoe ziet het productieproces van een corporatie eruit, en wat ‘produceert’ men eigenlijk? Figuur 2 laat gesimplificeerd zien dat het proces in feite bestaat uit twee fasen. Fase 1 bestaat uit het ontwikkelen en beheren van de woningvoorraad, zowel kwalitatief als kwantitatief (kortweg betiteld als woningbeheer). De hieraan verbonden activiteiten zijn bouwen, slopen, kopen, verkopen en onderhouden. De woningvoorraad wordt in fase 2 ingezet voor sociale huisvesting. Naast deze kerntaken zijn corporaties ook actief op het gebied van leefbaarheid en het combineren van wonen en zorg.

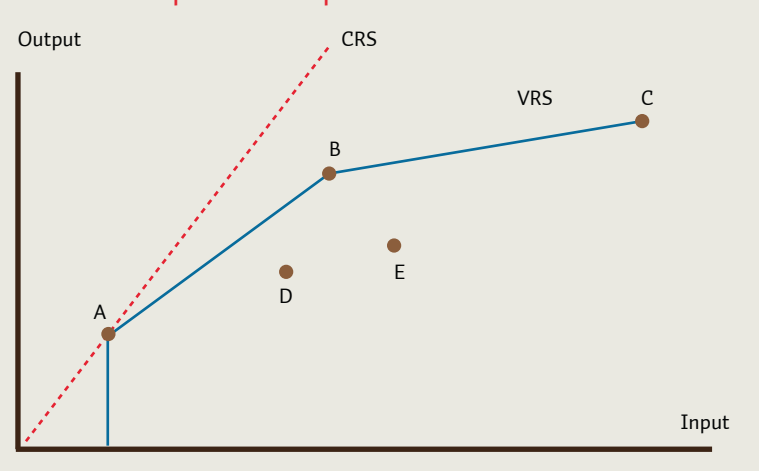
Om de relatieve doelmatigheid in kaart te brengen dienen enkele beslissingen te worden genomen. De eerste kwestie is welke outputs precies meetellen. Men kan bijvoorbeeld beargumenteren dat het huisvesten van hoge-inkomensgroepen niet als output moet worden gezien, omdat dit niet bijdraagt aan de sociale doelstellingen van corporaties. Echter, als deze huisvesting wordt verricht om segregatie van buurten tegen te gaan, is het te rechtvaardigen. Daarom zijn verschillende uitgangspunten gekozen om de resultaten te vergelijken. Een tweede vraag van belang is de manier waarop de doelmatigheid gemeten wordt. De meest eenvoudige benadering is de geaggregeerde methode, waar alleen wordt gekeken naar de verhouding tussen de (finale) output en input. Als alternatief is gekozen voor een netwerkmodel. Deze benadering neemt wel expliciet de verschillende fasen in het productieproces mee, en is zodoende nauwkeuriger. Lewis en Sexton (2004) geven aan dat een netwerkmodel beter in staat is efficiëntie te meten op te sporen die een geaggregeerde methode over het hoofd kan zien. In de analyse van woningcorporaties is het nadeel echter dat precieze kennis ontbreekt over de verschillen in kostentoedeling tussen woningbeheer enerzijds en alle overige zaken anderzijds.

GEGEVENS

De gebruikte corporatiegegevens zijn verstrekt door het CFV en afkomstig van CorpoData – een gezamenlijke data-opvraag van het CFV, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De dataset kent gegevens van 2001–2010 en dekt in principe alle corporaties (401 in 2010). Maar door het ontbreken van gegevens en het verwijderen van enkele

DEA met 1 input en 1 output

FIGUUR 1



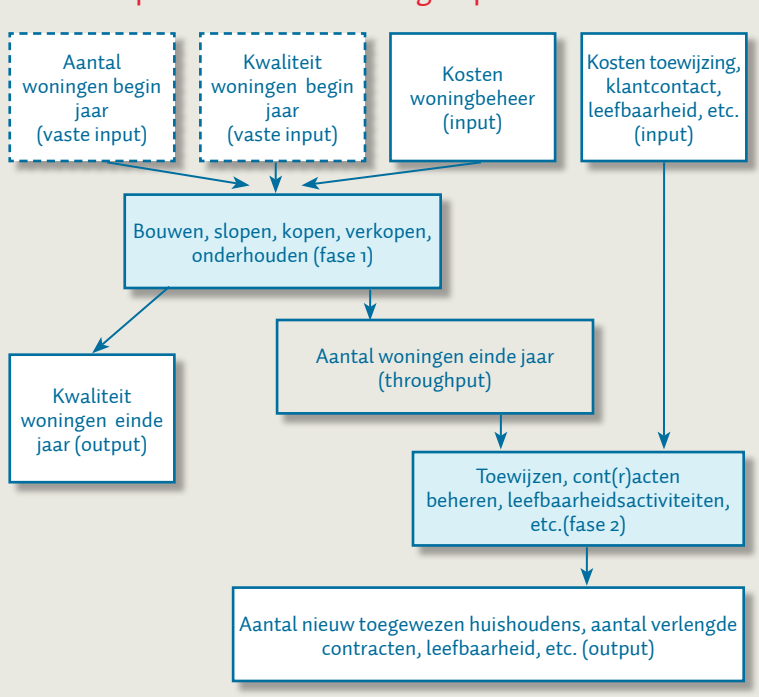
uitbijters valt iets meer dan een kwart van de waarnemingen weg. Ook zijn gegevens over woningprijzen gebruikt om de WOZ-waarden van het corporatiebezit te corrigeren voor locatieverschillen. Deze gegevens zijn afkomstig van de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en Vastgoeddeskundigen (NVM).

ONDERZOEKSOPZET

Om de doelmatigheid te meten wordt eerst de geaggregeerde

Productieproces van een woningcorporatie

FIGUUR 2



Gemiddelde DEA resultaten (variabele schaalopbrengsten, input-oriëntatie)

TABEL 1

	Model	Jaren	Gemiddelde efficiëntie	Standaardafwijking	Maximale efficiëntiescore (percentage)	Minimum efficiëntie	Potentiële besparing per jaar (in miljoen euro)
Geaggregeerde modellen	Ia	2002-2010	0,77	0,16	18	0,33	1.261
	Ib	2002-2010	0,77	0,16	15	0,33	1.296
	II	2006-2010	0,79	0,16	17	0,30	1.209
	III	2002, 2006, 2008, 2010	0,83	0,16	32	0,34	992
	IV	2002-2010	0,81	0,16	26	0,36	1.496
Netwerkmodel Ia (alleen bedrijfslasten)	netwerk	2005-2010	0,72	0,16	12	0,34	1.542
	fase 1		0,68	0,21	17	0,22	
	fase 2		0,77	0,17	20	0,30	
Netwerkmodel IV (totale lasten)	netwerk	2005-2010	0,74	0,17	14	0,31	2.099
	fase 1		0,77	0,19	24	0,27	
	fase 2		0,71	0,20	17	0,21	

Aantal corporaties = 290 voor alle modellen

methode toegepast, op basis van vijf verschillende modellen. Model Ia relateert de bedrijfslasten aan het totaal van toewijzingen, de verlengde huurcontracten en de kwaliteit van de woningen (gemeten aan de hand van het woningwaarderingstelsel). Met andere woorden, alleen de kerntaken worden meegenomen als outputs. Model Ib verschilt van model Ia doordat alleen toewijzingen van huishoudens met inkomens

binnen de grenzen van de huurtoeslag als output worden meegenomen. Model II is gelijk aan model Ia, maar kent een andere kwaliteitsmaatstaf (WOZ-waarden in plaats van punten vanuit het woningwaarderingstelsel). Model III gaat opnieuw uit van model Ia maar is uitgebreider door onderscheid te maken tussen huisvesting van ouderen en jongeren. Ook voegt dit model een leefbaarheidsscore, alsmede het aantal zorgarrangementen toe als outputs. Als leefbaarheidsscore is gebruikgemaakt van de score op de dimensie woningvoorraad van de leefbaarometer (www.leefbaarometer.nl). Model IV ten slotte herhaalt model Ia, maar neemt als input naast de bedrijfslasten ook de kapitaallasten (afschrijvingen en waardeveranderingen van activa) mee.

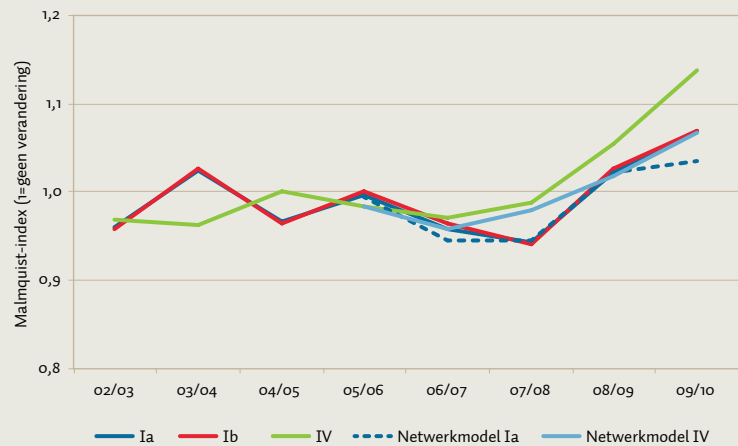
Naast deze geaggregeerde methode wordt een netwerkmodel gehanteerd dat expliciet rekening houdt met subprocessen binnen een corporatie. Om uitspraken te kunnen doen over de efficiëntie binnen een subprocess is echter informatie nodig over de kostentoedeling naar woningbeheer enerzijds en andere activiteiten anderzijds. Aangenomen wordt dat onderhoudslasten ten goede komen aan het woningbeheer en de overige bedrijfslasten (die vooral algemeen van aard zijn) aan de overige activiteiten. Verder wordt aangenomen dat van de personeelslasten vijftig procent naar elke fase gaat. Alleen voor modellen Ia en IV wordt een netwerkvariant berekend.

RESULTATEN

Tabel 1 toont de resultaten van alle modellen. De laatste kolom is berekend als: $(1 - \text{efficiëntie}) \times \text{input}$. De modellen tonen aan dat significante doelmatigheidswinsten mogelijk zijn. Een gemiddelde doelmatigheidsscore van 0,77 betekent

Gemiddelde productiviteitsverandering

FIGUUR 3



dat corporaties gemiddeld hun kostenniveau met 23 procent omlaag kunnen brengen zonder dat dit ten koste gaat van de outputs die opgenomen zijn in het desbetreffende model. Voor alle modellen geldt dat minder dan de helft van de corporaties de maximale score van 1 krijgt, ook onder het meest coulante model (model III). Model III geeft per definitie het hoogste gemiddelde efficiëntiecijfer omdat deze het hoogste aantal outputs kent. De potentiële jaarlijkse besparingen in bedrijfslasten liggen op ongeveer één miljard euro, of iets daarboven. Als ook de kapitaallasten worden meegenomen, liggen de potentiële besparingen nog hoger. Zoals verwacht geven de netwerkmodellen iets lagere efficiëntiescores. Correlaties tussen efficiëntiescores, berekend met netwerkmodellen, en scores op basis van geaggregeerde modellen schommelen tussen 0,60 en 0,80. Dit geeft aan dat de geaggregeerde methode niet erg veel afwijkt van de netwerkmethode. Ook met minder nauwkeurige gegevens zijn dus uitspraken over doelmatigheid mogelijk. De verschillende modellen leveren gemiddelde efficiëntiescores op die niet significant van elkaar verschillen. De uitkomsten zijn dus robuust.

Ontwikkeling van doelmatigheid

Figuur 3 maakt duidelijk dat er geen opwaartse trend waarneembaar is wat betreft de gemiddelde productiviteit in de sector. De Malmquist-index (Coelli, 1996) ligt voor alle modellen steeds rond de 1, wat betekent dat de productiviteit nagenoeg gelijk blijft. Vanaf 2008 lijkt de productiviteit licht te stijgen, maar deze stijging is niet significant.

Exogene variabelen

Het een-op-een vergelijken van corporaties onderling kan vertekende resultaten opleveren als er sprake is van exogene factoren die de doelmatigheid beïnvloeden. Regressie-analyse levert twee relevante factoren op: de omgevingsadressendichtheid (positief effect op doelmatigheid) en een slappe bodem (negatief effect). Het controleren voor deze variabelen heeft per definitie een positieve invloed op de resultaten. Tabel 2 toont dit voor model Ia. De potentiële besparingen komen nu onder het miljard te liggen. Er dient echter opgemerkt te worden dat dit een minimumschatting betreft, omdat het relatieve doelmatigheidsscores betreft. Per definitie wordt immers een aantal corporaties als 'volledig efficiënt' aangemerkt. Het is echter niet uitgesloten dat ook deze corporaties wel degelijk kunnen besparen. Ook gaat het hier om een geaggregeerd model dat, zoals aangegeven, mogelijk efficiëntieklekken over het hoofd ziet.

CONCLUSIE

Corporaties werken lang niet allemaal even doelmatig, en er zijn geen aanwijzingen dat de doelmatigheid in de sector het afgelopen decennium is verbeterd. Wanneer alle corporaties net zo doelmatig zouden functioneren als de meest efficiënte corporaties, is jaarlijks ongeveer een miljard euro te besparen. De resultaten kunnen op twee manieren worden gebruikt om de doelmatigheid in de sector te verbeteren. In de eerste plaats blijkt welke corporaties hun efficiëntie het meest kunnen verbeteren door hun doelmatigheid meer in de buurt te brengen van die van andere corporaties. Deze corporaties zouden door deze kennis kunnen worden aangespoord om hun prestaties te verbeteren. In de tweede plaats kunnen de hier berekende

DEA resultaten gecorrigeerd voor exogene variabelen (variabele schaalopbrengsten, input-oriëntatie)

TABEL 2

	Gemiddelde efficiëntie	Standaardafwijking	Maximale efficiëntiescore (percentage)	Minimum efficiëntie	Potentiële besparing (in miljoenen euro)
Ia	0,77	0,16	18	0,33	1.261
Ia (gecorrigeerd voor exogene variabelen)	0,86	0,16	45	0,36	707

scores in vervolgonderzoek worden gebruikt om de determinanten van de verschillen in doelmatigheid te achterhalen. Dat kan handvatten opleveren voor gericht overheidsbeleid dat de prestaties van de sector verder verbetert.

LITERATUUR

- Buijink, C. (2013) Naar sterke instituties. *ESB*, 98(4651), 6–9.
- CFV (2005) *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Charnes, A., W. Cooper en E. Rhodes (1978) Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429–444.
- Coelli, T.J. (1996) A guide to DEAP version 2.1: a data envelopment analysis (computer) program. *CEPA Working Papers*, 96(8).
- Conijn, J.B.S. (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.
- Dreimüller, A., V. Gruis en C. Snoeijs (2013) *Regiecorporatie – naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder, versie 2.0*. Publicatie op www.regiecorporatie.nu.
- Graaf, D. de, J.M. de Winter en P.H.G. Berkhout (2001) Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. *SEO-rapport*, 576.
- Hoekstra, R.J., L.H. Hoogduin en J. van der Schaar (2012) *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Koolma, H.M. (2008) *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lewis, H.F. en T.R. Sexton (2004) Network DEA: efficiency analysis of organizations with complex internal structure. *Computers and Operations Research*, 31(9), 1365–1410.
- Ministerie van BZK (2013) Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer – onderwerp: bedrijfslasten corporaties. Ministerie van BZK, 24 januari.
- Sprenger, P.J.M., H.M.M. Vloet en T.M. Welten (2008) *Ontwikkeling activiteitenrekening*. Den Haag: Berenschot.
- Veenstra, J., H.M. Koolma en M.A. Allers (2013) *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*. Groningen: COELO.
- Wolters, A. en R. Verhage (2001) *Concurrentie in corporatieland – marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie*. Delft: DGVH/Nethur.