

Zijn grotere SHM's en SVK's meer efficiënt dan kleinere?

Katleen Van den Broeck – Sien Winters ¹

Het beleid stuurt aan op schaalvergroting van zowel sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) als sociale verhuurkantoren (SVK's), waarbij met schaal het aantal woningen in beheer wordt bedoeld. Het lijkt ook logisch dat er een minimum grootte bestaat om op efficiënte manier een woonorganisatie te kunnen beheren. Maar wat deze grootte dan moet zijn en of groeien ook in alle opzichten beter is, werd in Vlaanderen nog niet onderzocht. Daarom gingen we in een onderzoek na of grotere SHM's en SVK's meer efficiënt zijn dan kleinere. Een beoordeling van de efficiëntie is niet gemakkelijk, omdat dit een goede meting vraagt van de outputs. Wat outputs zijn, hangt af van de doelstellingen. Omdat een sociale woonorganisatie meerdere doelstellingen nastreeft, zijn er dus outputs van verschillende aard: het aanbieden van huurwoningen, de betaalbaarheid van de woningen, de kwaliteit, het bereiken van de doelgroep, begeleiding van (kandidaat-)huurders.

Uit de literatuur geen eenduidig verband af te leiden tussen schaal en efficiëntie

Vooreerst vermelden we dat gelijkaardig onderzoek zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland geen eenduidig verband toonde tussen schaal en efficiëntie. In het VK blijkt dat voor verschillende diensten een andere schaal aangewezen lijkt. Kleinere organisaties hebben bepaalde voor- en nadelen en grotere organisaties hebben er andere. Hierbij merken we wel op dat de schaal van deze organisaties in het VK en Nederland al sowieso veel groter is dan de schaal van de Vlaamse organisaties.

Gebruikte gegevens

Voor de doelstelling 'beschikbaarheid van woningen' gebruikten we als outputs voor SHM's en SVK's informatie over het aantal gerealiseerde bijkomende huurwoningen (gemiddeld aantal per jaar over 2012-2016). Voor de output binnen de doelstellingen kwaliteit, betaalbaarheid en sociaal beleid (en aanvullend ook voor beschikbaarheid) gebruikten we voor de SHM's de beoordelingen van de visitatiecommissie. Daarbij maakten we een samenvatting van visitatiescores op een aantal onderdelen (waarbij de scores "voor verbetering vatbaar", "goed" of "uitstekend" waren). Voor de SVK's konden we behalve voor beschikbaarheid geen verdere analyses doen over efficiëntie in het bereiken van woondoelstellingen omwille van het ontbreken van gegevens.

De inputs zijn de kosten die nodig zijn om de verschillende outputs te kunnen realiseren. Als input namen we telkens de som van de werkings- en de onderhoudskosten. Dat deze niet konden worden opgesplitst naar werking en onderhoud of naar doelstelling, was een tekortkoming in onze beschikbare data.

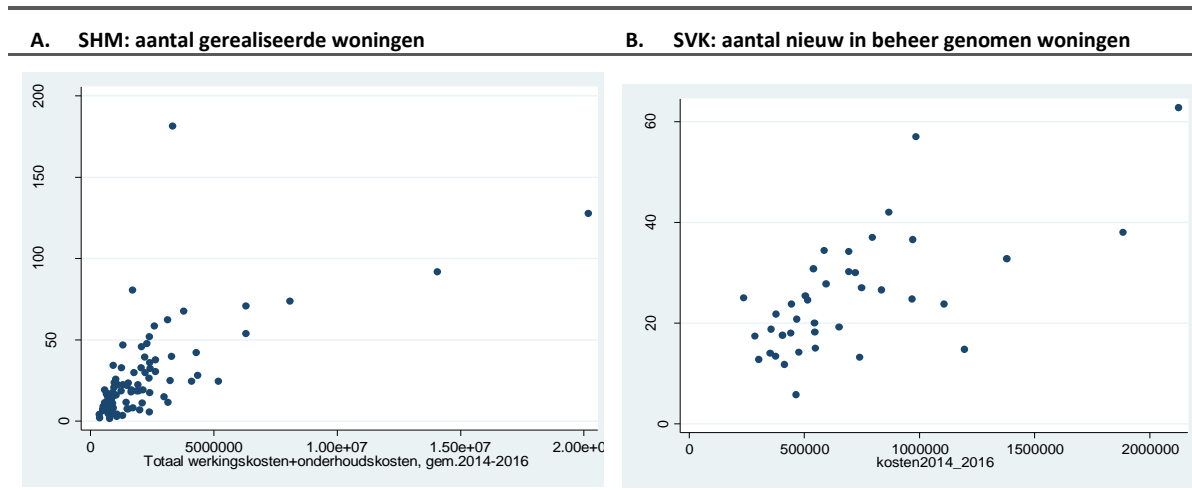
Efficiëntie berekenen en daarna verklaren: groter is niet altijd beter

De methode die we gebruikten om het effect van de schaal op de efficiëntie na te gaan bestond uit twee stappen. In een eerste stap berekenden we de relatieve efficiëntie van alle organisaties. Hiervoor zetten we eerst de outputs af tegenover de inputs. Afgezien van enkele outliers, zien we dat de denkbeeldige curve die de "bovenkant" vormt van de puntenwolk voor het realiseren van bijkomende huurwoningen, de typische vorm van een productiecurve aanneemt (figuur 1 luik A voor SHM's en luik B voor SVK's): eerst snel stijgend om daarna minder snel toe te nemen. Organisaties op deze curve

¹ De auteurs zijn onderzoekers aan het HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving van de KU Leuven. Het onderzoek gebeurde in het kader van het Steunpunt Wonen.

zijn efficiënt. Organisaties onder de curve kunnen met dezelfde inputs minder output realiseren dan de organisaties op de curve en zijn dus minder efficiënt. Indien er zich organisaties boven de curve bevinden, zijn deze superefficiënt. Op basis van de besproken gegevens berekenden we de relatieve efficiëntiegraden, waarbij de efficiënte organisaties een waarde 1 krijgen en de minder efficiënte een waarde lager dan 1. Deze waarde geeft dan aan welk percentage van de output van de efficiënte organisatie slechts wordt gerealiseerd door de minder efficiënte, bij dezelfde input.

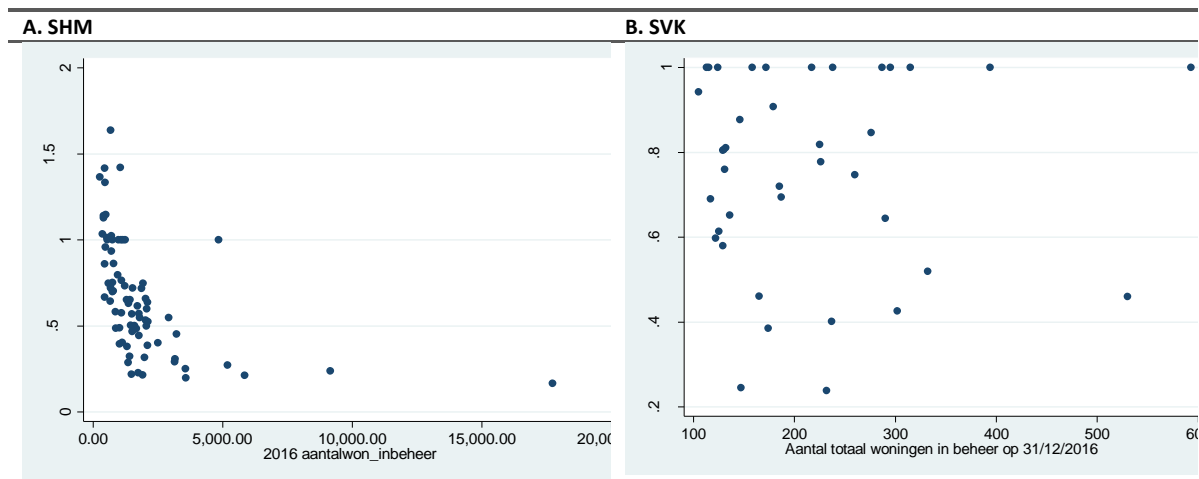
Figuur 1 Verband tussen totale werkings- en onderhoudskosten en realisatie bijkomende woningen (jaarlijks gemiddelde 2012-2016)



Bron: Van den Broeck & Winters, 2018

Als voorbeeld tonen we de relatieve efficiëntiegraden voor het realiseren van bijkomende woningen (Figuur 2 met luik A voor SHM's en luik B voor SVK's). We kunnen hier al zien dat de bivariate relatie suggereert dat er voor SVK's geen verband lijkt te bestaan tussen efficiëntie en schaal terwijl er voor SHM's eerder een negatief verband bestaat: de relatieve efficiëntie daalt naarmate de schaal toeneemt.

Figuur 2 Efficiëntiegraden in het realiseren van bijkomende woningen, volgens grootte van de sociale woonorganisatie



Bron: Van den Broeck & Winters, 2018

In een tweede stap onderzochten we de relatie tussen de relatieve efficiëntiegraad en de schaal in meer detail. Omdat meerdere factoren een rol kunnen spelen in het verklaren van de efficiëntie namen we ook andere variabelen op dan de schaal, zoals kenmerken van de SHM's en SVK's, de omvang en kenmerken van de gebieden waar ze actief zijn en kenmerken van hun huurders.

Gecorrigeerd voor deze factoren, vonden we steeds een negatief verband tussen de schaal van de SHM en de relatieve efficiëntie. Voor de SVK's werd na correctie voor mogelijke andere verklaringen het niet aanwezig zijn van een verband ook in deze multivariate analyse bevestigd. Dit sluit aan bij conclusies uit Nederland en het VK.

Waarom vinden we een negatief schaaffect op efficiëntie?

Wat kunnen de redenen zijn voor het bestaan van een negatief verband tussen de schaal en de efficiëntie in de door ons onderzochte outputs? Betreffende de beschikbaarheid van woningen zou het kunnen dat er een voordeel bestaat voor kleinere organisaties die misschien hun werkingsgebied beter kennen en nauwere contacten kunnen onderhouden met de lokale besturen of potentiële verkopers, en ze zijn daardoor misschien sneller op de hoogte wanneer gronden beschikbaar komen. Voor kwaliteit is het misschien mogelijk dat de kleinere SHM's meer maatwerk kunnen bieden. Gaat het over sociaal beleid, dan hebben kleinere SHM's doorgaans een veel kleinere of zelfs geen sociale dienst, maar is de afstand van de medewerkers tot de huurders mogelijk minder groot en kan een meer persoonlijke aanpak worden gevolgd. Wat bij dit alles ook kan meespelen is een verschil in werkdruk tussen de kleinere en grotere SHM's of het verschil in verloning (de barema's hangen af van de grootte van de SHM). Zo ook kan de efficiëntie als keerzijde een hogere werkdruk hebben: kleinere organisaties beschikken misschien over minder personeel om hetzelfde te bereiken. Al deze verklaringen zijn louter hypothetisch en konden we niet verder afoetsen.

Schaalvergroting door te groeien of zijn er andere manieren?

We willen ook nog vermelden dat een efficiëntieverhoging slechts één van de mogelijke drijfveren achter een schaalvergroting kan zijn. Zo zou men er bijvoorbeeld kunnen van uitgaan dat grotere organisaties een bredere waaier aan diensten kunnen aanbieden of dat ze sterker en meer professioneel georganiseerd zijn. Deze andere mogelijke effecten werden niet onderzocht maar kunnen wel bestaan. Tot slot merken we op dat voor bepaalde domeinen de beoogde effecten van schaalvergroting mogelijk ook op een andere manier bewerkstelligd kunnen worden. Bijvoorbeeld door samen te werken voor bepaalde functies kan voor die functies een schaaffect bekomen worden, terwijl tegelijkertijd de voordelen van kleinere organisaties in andere domeinen bewaard blijven.

Meer details zijn te vinden in dit rapport:

Van den Broeck, K., & Winters, S. (2018), 'Kosteneffectiviteit en efficiëntie van sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren'. Leuven: Steunpunt Wonen, 196 p.