



Transparantie en concurrentie nodig

Auteur(s):

Conijn, J.B.S.
 Eichholtz, P.M.A.
 Hakfoort, J.
 Koedijk, C.G.

Conijn is verbonden aan rigo Research & Advies bv, Eichholtz aan de Universiteit Maastricht en de Universiteit van Amsterdam, Hakfoort aan het Centraal Planbureau en Koedijk aan de Erasmus Universiteit en de Universiteit Maastricht

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D5, 30 mei 2002

Rubriek:

Toekomst van de woningcorporaties

Trefwoord(en):

toekomstig, stelsel

Doordat woningcorporaties noch door de markt, noch door de overheid worden beoordeeld, klemt de vraag of ze doeltreffend en doelmatig zijn. Het huidige corporatiebestel bevat daartoe in ieder geval onvoldoende prikkels. Verder is er een roep om ruimere aanwending van het groeiende vermogen van corporaties. Vrijwillige uittreding van een deel van de corporaties, en een vorm van benchmarking voor de rest, is wenselijk.

Circa 37 procent van de Nederlandse woningvoorraad is in eigendom van woningcorporaties. Het regime dat op hen van toepassing is, dateert van 1901, toen de Woningwet van kracht werd. De laatste jaren is echter veel veranderd in de volkshuisvesting en de positie van woningcorporaties. Sinds de bruteringswet in 1995, waarbij toekomstige subsidies met een bedrag van € 17,5 miljard zijn afgekocht, staan de woningcorporaties meer op afstand van de overheid. Ondertussen heeft, vooral als gevolg van de prijsontwikkeling op de woningmarkt en de aanhoudend lage kapitaalmarktrente, hun financiële positie zich voorspoedig ontwikkeld. Er is sprake van een aanzienlijke, deels latente rijkdom. Als gevolg van de hybride positie van woningcorporaties is aanwending van de beschikbare middelen noch aan de toets van de markt noch aan die van de overheid onderworpen. Er worden bovendien geen beoordelingsmaatstaven toegepast om vast te stellen of woningcorporaties het 'goed' doen. Het is hoog tijd voor vernieuwing in de relatie tussen corporaties en overheid.

enkel feiten op een rij

Corporaties nemen in heel Nederland een belangrijke positie in op de woningmarkt. Ultimo 2000 waren er 620 actieve woningcorporaties met een gezamenlijk bezit van 2,4 miljoen woningen. Vroeger waren dat er veel meer; er heeft zich de afgelopen jaren een forse schaalvergroting onder de corporaties voorgedaan [1. tabel 1](#) geeft hiervan een overzicht. Het aantal woningcorporaties is als gevolg van fusies jaarlijks met vijftig afgenomen. Daarentegen is het aantal woningcorporaties met meer dan 20.000 woningen met vijftig procent toegenomen. De grootste woningcorporatie bezit momenteel meer dan 70.000 woningen. De institutionele woningbeleggers halen deze omvang bij lange niet. De verwachting is dat deze schaalvergroting verder zal gaan en dat er woningcorporaties zullen ontstaan met 100.000 à 150.000 woningen.

Tabel 1. het aantal woningcorporaties naar grootteklasse in aantal woningen, 1998-2000

grootteklasse	1998	1999	2000
niet meer dan 500	114	105	96
501 t/m 1000	106	102	91
1001 t/m 2000	150	134	123
2001 t/m 5000	219	204	183
5001 t/m 10.000	88	73	76
10.001 t/m 20.000	36	39	36
20.001 en meer	10	13	15
totaal	723	670	620

De grote woningcorporaties beperken zich niet tot beheren van het woningbezit. Ze voeren een actief portfoliebeleid en bezitten veelal een eigen projectontwikkelingsorganisatie. Ze ontwikkelen zich tot sterke, veelzijdige partijen op de woningmarkt. De schaalvergroting gaat ook gepaard met een ruimtelijke concentratie van sociale huurwoningen. De mate waarin dat nu al het geval is, verschilt erg per woningmarktgebied. De concentratie is nog relatief laag in de Randstad, maar daarbuiten is soms sprake van bijzonder sterke concentratie, waarbij in voorkomende gevallen de drie grootste woningcorporaties negentig procent of meer van de sociale huurwoningen in bezit hebben. De vraag of met dit soort regionale concentratie de mededinging geen geweld wordt aangedaan, krijgt bij

het verlenen van toestemming voor fusies nog steeds te weinig aandacht.

De financiële situatie

De financiële situatie van de woningcorporaties is over het algemeen gezond en ook de vooruitzichten zijn voorspoedig². Slechts een beperkt aantal corporaties krijgt nog financiële steun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en voor de nabije toekomst worden geen nieuwe steunaanvragen verwacht. Het gezamenlijke balanstotaal van alle woningcorporaties bedraagt op basis van boekwaarde € 82,8 miljard. De omvang van het gezamenlijke weerstandsvermogen is op basis van de normen van het Centraal Fonds ruim voldoende voor de financiële continuïteit. Overigens is de financiële positie van woningcorporaties sterk afhankelijk van de waarde die aan de woningen wordt toegekend. In aansluiting op het voorafgaande artikel is in [tabel 2](#) een overzicht opgenomen van de omvang van het weerstandsvermogen in relatie tot drie gangbare grondslagen voor de waardering. Op basis van de bedrijfswaarde van de woningen, die de actuele waarde in verhuurde staat weergeeft, is het weerstandsvermogen twee maal zo groot als op basis van de boekwaarde en als verkoopwaarde vrij op naam wordt genomen bedraagt het weerstandsvermogen maar liefst € 185 miljard. Deze laatste waarderingsgrondslag is uiteraard niet van toepassing als de woning voor de (sociale) verhuur bestemd blijft en dat is voor het merendeel van de woningen het geval. Woningcorporaties verkopen echter de laatste jaren een deel van hun woningbezit en daarbij worden forse boekwinsten gerealiseerd.

Tabel 2. De waardering van het woningbezit en de omvang van het weerstandsvermogen van de woningcorporaties in 2000

waarderings- grondslag	gemiddelde waarde per woning	waarde woning- voorraad (mld.)	omvang weerstands- vermogen (mld.)
historische boekwaarde	€ 26.818	€ 66,0	€ 14,2
bedrijfswaarde	€ 32.763	€ 79,9	€ 28,1
verkoopwaarde vrij op naam a)	€ 97.000	€ 236,6	€ 184,8

a. Ontleend aan: H. ter Rele en G. van Steen, Housing subsidisation in the Netherlands: measuring its distortionary and distributional effects, cpb Discussion Paper, Den Haag, 2001.

Kenmerkend voor woningcorporaties is dat zij op grote schaal onrendabele investeringen plegen die voortvloeien uit hun sociale doelstelling. Dit houdt in dat het verwachte rendement op de investering, bijvoorbeeld nieuwbouw of verbetering, lager is dan een marktconform rendement. In 2000 bedroeg het onrendabele deel van de investeringen € 0,4 miljard. Op basis van de eigen prognoses van de woningcorporaties zal dit de komende jaren toenemen tot € 0,6 miljard, ongeveer twintig procent van de totale investeringen. Waar voorheen door de overheid werd gesubsidieerd, bekostigen de woningcorporaties het tekort nu zelf. De financiële continuïteit komt hiermee niet in gevaar. De (boek)winsten uit de verkoop van huurwoningen zijn groot genoeg om zowel deze tekorten te compenseren als om een forse bijdrage te leveren aan het jaarresultaat. Uit de meerjarenprognoses van de woningcorporaties komt dan ook naar voren dat het weerstandsvermogen zal stijgen van 17,3 naar 20,1 procent van het balanstotaal in 2005. Hierbij is overigens nog met een bescheiden aantal te verkopen woningen gerekend van gemiddeld 16.500 per jaar.

Stelsel onder druk

Een woningcorporatie is een op grond van de Woningwet 'toegelaten instelling'. Belangrijke onderdelen van dit toelatingsregime zijn dat woningcorporaties de beschikbare middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting mogen aanwenden, dat intrekking van de toelating gepaard gaat met ontbinding van de rechtspersoon, waarna de beschikbare middelen ten goede komen aan andere toegelaten instellingen, aan de gemeente, dan wel aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting, en dat woningcorporaties onder toezicht staan van de minister van vrom. In de kern is dit regime sinds 1901 niet veranderd en het is niet alleen in wet- en regelgeving vastgelegd, maar ook in de statuten van afzonderlijke woningcorporaties.

Als particuliere instellingen zijn woningcorporaties belast met de uitvoering van publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. Kenmerkend voor woningcorporaties is dat de, voor de publieke taken bestemde, middelen in juridische zin reeds toebehoren aan de woningcorporaties. De opbouw van de woningvoorraad gedurende een eeuw heeft ertoe geleid dat er nu (ruim) voldoende vermogen ter beschikking staat. Er is sprake van maatschappelijk gebonden vermogen. De overheid hoeft niet meer te subsidiëren voor de uitvoering van de publieke taken. De laatste jaren staat dit stelsel echter onder druk. In essentie gaat het hierbij om de vraag wie sturing geeft aan de besteding van de beschikbare middelen. Wie bepaalt wat 'in het belang van de volkshuisvesting' is? Het ligt voor de hand dat de overheid op hoofdlijnen bepaalt wat de publieke taken zijn en dat de eigen verantwoordelijkheid van de woningcorporatie is gelegen in de wijze van uitvoering³. De financiële zelfstandigheid van de woningcorporaties heeft ertoe geleid dat het 'recht' van de overheid om op deze wijze sturing te geven aan de besteding van de middelen, steeds meer wordt betwist. Niet in de laatste plaats is dit het geval omdat de overheid ook zelf lang in gebreke bleef om inhoud te geven aan de vraag wat de publieke taken zouden dienen te zijn.

Geen waarborg voor efficiëntie

De hybride positie van woningcorporaties is al eerder aan de orde geweest in een rapport van de mdw-werkgroep woningcorporaties⁴. Door deze werkgroep is toentertijd geconcludeerd dat het stelsel het komende decennium gehandhaafd zou moeten blijven. Wel heeft de werkgroep aangegeven dat de waarborgen voor effectiviteit en efficiëntie, alsook voor transparantie, onvoldoende aanwezig zijn in het corporatiebestel. Verder heeft deze werkgroep bepleit om de subjectieve vrijstellingen voor overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting op te heffen. Dit laatste zal naar verwachting per 1 januari 2003 gebeuren. Op de andere punten is nog te weinig vooruitgang geboekt. De stijgende rijkdom van de gemiddelde woningcorporatie maakt het ontbreken van deze waarborgen tot een groeiend probleem. Een woningcorporatie streeft als non-profit organisatie niet naar een zo hoog mogelijk rendement; het behouden van de financiële continuïteit is op zich voldoende. In deze situatie ligt verspilling van de financiële middelen op de loer. Dit is met name het geval bij die woningcorporaties waar er een surplus is aan beschikbare middelen ten opzichte van de volkshuisvestingstaken. De

bepleite kruissubsidiëring ('matching' van taken en middelen) tussen woningcorporaties komt immers amper van de grond.

Concurrentieverhoudingen

Ook de concurrentieverhoudingen met andere partijen - het 'level playing field'- op de woningmarkt verdienen aandacht. In het voorafgaande is reeds aan de orde geweest dat woningcorporaties zich ontwikkelen tot sterke marktpartijen. Deels profileren ze zich nadrukkelijk op de markt als vastgoedondernemingen. Tegelijkertijd investeren ze op grote schaal onrendabel, daartoe in staat gesteld door onder meer winsten uit verkoop. Andere marktpartijen kunnen zich niet veroorloven om dit ook te doen en hebben daardoor een concurrentienadeel. Daar waar de onrendabele investering in het belang van de volkshuisvesting wordt verricht, is er niets op tegen. Echter, omdat niet duidelijk is wanneer dit wel en wanneer dit niet het geval is, zijn de mogelijkheden voor ongelijke concurrentieverhoudingen in grote mate aanwezig. Deze mogelijkheden nemen toe naarmate het werkveld van de woningcorporaties verder wordt verruimd.

Ook de beoogde invoering van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties heeft wat dit betreft een averechtse uitwerking. Deze dient een bijdrage te leveren aan een gelijk speelveld, maar maakt het voor corporaties aantrekkelijk om via extra onrendabel investeren de belasting te ontwijken.

Richtingen voor de toekomst

De doeltreffendheid en doelmatigheid van woningcorporaties in het huidige stelsel staat dus ter discussie⁵. We bespreken een aantal wegen om deze te verbeteren. Daarbij is het mogelijk dat deze beleidsopties naast elkaar worden ingezet.

Scherper toezicht, meer transparantie

De doelstellingen voor de woningcorporaties zijn momenteel slechts op hoofdlijnen geformuleerd. Een nadere invulling van de maatschappelijke doelstellingen door de overheid lijkt gewenst om meer duidelijkheid te scheppen voor alle betrokken partijen. Dit geldt ongeacht de te kiezen vorm van regulering. Verder biedt een duidelijkere monitoring van prestatie-afspraken dan in het verleden het geval was, meer inzicht in de feitelijke prestaties van de corporaties.

In het huidige stelsel worden 'rijke' corporaties geacht geld over te dragen aan 'arme'. In de praktijk komen deze overdrachten echter nauwelijks van de grond. Hierdoor dreigt verspilling. Het verbeteren van de transparantie en het introduceren van additionele prikkels (zie hieronder) komt aan dit bezwaar tegemoet.

Duidelijkheid over budget voor publieke taken

Woningcorporaties exploiteren een soms omvangrijke woningportefeuille. Hiermee wordt ook een financieel rendement gerealiseerd, al was het maar om de rentelasten te kunnen betalen. Met de woningexploitatie wordt daarenboven ook een surplus gerealiseerd dat beschikbaar is voor publieke taken op het terrein van de volkshuisvesting. Op dit moment is er geen inzicht in de omvang van dit surplus, laat staan in de wijze van besteding. Zo is het bijvoorbeeld niet bekend hoeveel middelen de woningcorporaties steken in het aanbieden van huurwoningen onder de markthuurl, alhoewel verderop in dit Dossier door het ministerie van Financiën een indicatie wordt gegeven. De transparantie van woningcorporaties is ermee gediend als zowel de omvang van het surplus, als de besteding transparant wordt gemaakt. Dit is mogelijk door 'het geld verdienen', dat vergelijkbaar is met vastgoedondernemingen, en 'het geld besteden' in het kader van de publieke taakvervulling, systematisch van elkaar te scheiden in de bedrijfsvoering. Als inzicht wordt geboden in het beschikbare budget, is het ook mogelijk doeltreffendheid van de besteding te beoordelen⁶.

Aanvullende prikkels binnen huidig stelsel

Bovenop het aanscherpen van doelstellingen en het vergroten van de transparantie en het toezicht, kunnen additionele prikkels binnen het huidige stelsel van toegelaten instellingen worden geïntroduceerd. Hiervoor bestaat een aantal mogelijkheden, die variëren in de vorm waarin ze sancties toekennen aan inefficiënt gedrag. Het zijn zelfregulering, benchmarking of een vorm van maatstafconcurrentie.

Zelfregulering, zoals voorgesteld door branche-organisatie Aedes door middel van de Aedes-gedragscode, is de lichtste vorm van regulering. Deelname van corporaties vindt op vrijwillige basis plaats en de belangrijkste sanctie is uitsluiting uit de brancheorganisatie. Benchmarking⁷ en maatstafconcurrentie zijn zwaardere vormen van regulering waarin getracht wordt een systematisch beeld te krijgen van de (relatieve) kosten-, respectievelijk beleidsefficiëntie van individuele woningcorporaties. Het verschil tussen benchmarking en maatstafconcurrentie is dat in het geval van maatstafconcurrentie aan de verschillen in efficiëntie (financiële) consequenties worden verbonden.

Alles overwegende lijkt het invoeren van maatstafconcurrentie op korte termijn een stap te ver gezien de eisen die dit stelt aan de meetbaarheid en verifieerbaarheid van de maatschappelijke prestaties. Een systematische monitoring van de maatschappelijke prestaties van de corporaties kan wel een belangrijke rol spelen bij de dialoog tussen corporaties en overheid over de prestaties. Een aanhoudend slechte score van een bepaalde woningcorporatie kan in een dergelijk systeem aanleiding geven voor nader onderzoek. Uiteindelijk zouden hieraan ook sancties kunnen worden verbonden, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzing. Het is van belang dat deze sancties geloofwaardig zijn en zodanig zijn vormgegeven dat ze het management van de corporaties maximale prikkels geven om kosten- en beleidsefficiënt te opereren.

Uittreding van corporaties uit het stelsel

Een andere mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de woningcorporaties te verbeteren, is om het mogelijk te maken dat een deel van de corporaties het stelsel verlaat en verder gaat als private verhuurders die commerciële activiteiten mogen ontplooiën⁸. Deze mogelijkheid ('opting out') ligt mede voor de hand gezien de verwachte daling van de omvang van de doelgroep voor de sociale

huursector in gedeelten van de Nederlandse woningmarkt.

De belangrijkste baten van opting-out bestaan uit het vrijkomen van het maatschappelijk gebonden vermogen, aangezien bij opting-out met de overheid wordt afgerekend voor de woningen die uit het stelsel worden 'meegenomen' en het verminderen van de versturende werking die het huidige stelsel heeft op de woningmarkt als geheel (denk aan het gebruik van impliciete subsidie door huurders met een hoog inkomen). Er zijn echter mogelijk ook maatschappelijke kosten verbonden aan opting-out in de vorm van misbruik van marktmacht, minder investeringen in leefbaarheid en mogelijk verminderde toegang van de doelgroep tot huurwoningen door discriminatie- en selectieproblemen. In veel gevallen zullen deze potentiële kosten echter geheel of gedeeltelijk gemitigeerd worden door andere volkshuisvestingsinstrumenten zoals huursubsidie, woningdistributiesystemen en het ruimtelijk ordeningsbeleid (voor zover dat betrekking heeft op de volkshuisvesting). Het 'mengen' van duurdere koopwoningen en sociale huurwoningen is bijvoorbeeld een manier om segregatie tegen te gaan.

In het geval van opting-out bestaat er ook nog een vangnet van corporaties die wel binnen het stelsel blijven. Bij deze vrijwillige uittreding uit het stelsel moet een onderscheid gemaakt worden tussen corporaties in ontspannen woningmarkten en corporaties in zogenaamde 'aanbiedersmarkten' (zoals bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht). In de laatstgenoemde markten verhuren de uitgetreden corporaties hun bestaande woningen toch wel, en hebben ze daarom wellicht onvoldoende prikkel om te investeren in onderhoud of in de leefbaarheid van buurten. Hierdoor is het risico van negatieve neveneffecten van uittreding hier groter dan in andere marktomgevingen. Dit pleit voor het behouden van een deel van dergelijke corporaties binnen het stelsel.

Naast opting-out kan ook gedacht worden aan volledige uittreding van woningcorporaties uit het stelsel, de zogenaamde 'doorsteek naar de markt'. Het verschil tussen de twee opties is dat opting-out een vrijwillig en selectief karakter heeft en volledige uittreding niet. Omdat de grootste problemen zich voordoen in aanbiedersmarkten ligt op voorhand een volledige afschaffing van het huidige stelsel van woningcorporaties niet voor de hand. Opting-out van woningcorporaties - met inachtneming van het type woningmarkt waarin ze opereren - lijkt betere kansen te bieden.

Slotbeschouwing

Sinds de doorvoering van de bruteringsoperatie heeft de financiële positie van de Nederlandse woningcorporaties zich gunstig ontwikkeld. Er is sprake van een aanzienlijke rijkdom. Corporaties dienen dit vermogen in te zetten voor de door de overheid omschreven maatschappelijke doelstellingen. In de praktijk zijn ze echter door hun hybride positie noch aan de toets van de markt noch aan de toets van de overheid onderworpen. Bovendien ontbreekt het in de sector aan transparantie. Het is op dit moment nog niet goed mogelijk om te beoordelen hoeveel middelen woningcorporaties aan publieke taken besteden, laat staan of ze deze middelen wel doeltreffend en doelmatig inzetten. Het gesloten karakter van het huidige stelsel van toegelaten instellingen en de weinig concrete doelstellingen waaraan ze moeten voldoen, geven aanleiding tot twijfel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

Mede gezien de verwachte daling van de doelgroep voor de sociale huursector in Nederland, zou de overheid serieus moeten overwegen om een gedeelte van de woningcorporaties, die daar zelf voor willen kiezen, de mogelijkheid te geven om de huidige sociale huursector te verlaten. De uitgetreden woningcorporaties kunnen dan als private verhuurders optreden die commerciële activiteiten mogen ontplooiën. In aanbiedersmarkten, zoals de grote steden, dient hierbij voorzichtigheid te worden betracht.

Voor de overgebleven woningcorporaties kan een vorm van benchmarking worden ingevoerd. Dit vergt een nadere concretisering van de maatschappelijke doelstellingen voor de woningcorporaties en een aanscherping van het toezicht.

Het maatschappelijk gebonden vermogen dat vrij komt door de uittreding van een deel van de woningcorporaties, kan (deels) aangewend worden voor andere maatschappelijke doelstellingen als het verbeteren van scholen verzorgings-, verpleeghuizen en investeren in achterstandswijken. Het vermogen dat nu vastligt bij de woningcorporaties kan op die manier op een doelmatiger wijze worden aangewend.

Dossier: toekomst van de woningcorporaties

J.W. Remkes: [Visie op de toekomst](#)

J. van der Schaar: [Spagaat tussen publiek en privaat](#)

J.B.S. Conijn, P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort en C.G. Koedijk: [Transparantie en concurrentie gewenst](#)

H. van Beem: [Hoe duurzaam is de sociale huursector?](#)

A.L.M. Vlak: [Aedex-corporatie index](#)

M.C. van Oers: [Sociale huisvesting en concurrentie](#)

D.J. Kraan: [De opbrengst van uittreding](#)

J. van der Moolen: [Sturing en helderheid nodig](#)

W. van Leeuwen: [Vrijheid en zekerheid geboden](#)

M.M. Glaser: [Verschil maken](#)

P.O. Vermeulen: [De doorsteek naar de markt is flauwekul](#)

H.G. Hilverink: [Miljardenverspilling of markthuur?](#)

C.E.C. de Reus en J. Fokkema: [Woonconsument gediend met marktwerking](#)

M.-L. van Kleef: [Samen werken aan een betere woningmarkt](#)

G.R. de Goede: [Marktwerking en de lokale opgave](#)

R. van Genugten: [Geen nieuw stelsel, wel meer invloed](#)

A.M. Reitsma: [Epiloog](#)

1 Gegevens over schaalvergroting zijn ontleend aan: J. Conijn, M. Alles,

2 Gegevens over de financiële positie zijn ontleend aan Centraal Fonds Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2000,

3 Zie hiervoor ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, [Het borgen van het publieke belang](#), SDU, Den Haag, 2000.

4 Corporaties tussen vangnet en vrijhandel, Rapport van de mdw-werkgroep woningcorporaties, Den Haag, 1999.

5 Deze vraag staat centraal in: J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en

6 Deze benadering is nader uitgewerkt in J. Conijn en V. Paardekooper, Een nieuwe beoordelingsmethodiek. Transparantie bij woningcorporaties, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juli 2001, blz. 29-34.

7 Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige benchmarking, zoals in ontwikkeling is via de Aedex Corporatie Vastgoedindex,

8 Voor een andere mogelijkheid om efficiëntie via concurrentie te bevorderen zie A. Wolters en R. Verhage, Concurrentie in corporatieland, DGVH/Nethur publicatie, Delft, 2001.