



## Sociale huisvesting en concurrentie

**Auteur(s):**

Oers, M.C.

*De auteur is werkzaam bij de directie Marktwerking van het ministerie van Economische Zaken.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4363, pagina D14, 30 mei 2002

**Rubriek:**

Toekomst van de woningcorporaties

**Trefwoord(en):**

toekomstig, stelsel

*Op korte en middellange termijn lijkt een doorsteek naar de markt nog te riskant. Het creëren van een gelijk financieel speelveld en aanbesteding door gemeenten dient dan om doelmatigheid en eerlijke concurrentie te bevorderen. Op langere termijn lijkt volledige vraagsturing door gesubsidieerde vragers of sturing via contracten de oplossing.*

**In het kader van de interdepartementale operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit buigt zich in 1999 op verzoek van staatssecretaris Remkes van het ministerie van vrom, een werkgroep over de volgende vraag: hoe om te gaan met de ongelijkheden op markten waarop corporaties actief (kunnen) zijn <sup>1</sup>. De 'markt en overheid'-problematiek dus, zoals geanalyseerd door de werkgroep Cohen : organisaties met een publieke taak en daaraan gekoppelde exclusieve of bijzondere marktrechten die zich in of naast die taak begeven op open markten, moeten zich in dezelfde concurrentiepositie bevinden als private ondernemingen op die markten <sup>2</sup>. Cohen pleit ervoor dat zulke organisaties op open markten geen marktactiviteiten verrichten die niet nodig zijn voor de publieke taak, behalve in enkele limitatief opgesomde uitzonderingssituaties: een nee-tenzij-benadering.**

### Mdw-werkgroep Woningcorporaties

De mdw-werkgroep Woningcorporaties onder leiding van J. Kamminga ziet verbetermogelijkheden waar het gaat om doelmatigheid en gelijk speelveld <sup>3</sup>. Die mogelijkheden zouden kunnen worden gerealiseerd door het non-profitstelsel af te schaffen. De werkgroep noemt een volledige 'doorsteek' naar de markt (afschaffing corporaties) met aanvullende vraagsturing of contracten (tussen overheid en 'woningcorporaties'). Een doorsteek naar de markt echter is onomkeerbaar, biedt geen waarborgen voor de doeltreffendheid van de markt (worden de volkshuisvestingsdoelstellingen bereikt?) en geeft de overheid minder sturingsmogelijkheden. Daarom beveelt de werkgroep aan, voor de lange termijn te onderzoeken of en op welke wijze een verdere transformatie naar een minder aanbodgedreven volkshuisvesting kan worden bewerkstelligd, met als resultaat een sterkere doorwerking van marktprikkels. Een te onderzoeken eerste stap zou kunnen zijn het onder voorwaarden voor corporaties mogelijk maken om, eventueel tijdelijk of gedeeltelijk, uit het stelsel te treden zonder een levensvatbare, bestendige en doeltreffende ordening in gevaar te brengen.

Voor de korte en middellange termijn (vijf tot tien jaar) beveelt de werkgroep aan, een hybride non-profitsector te handhaven, maar in ieder geval een aantal knelpunten met betrekking tot het gelijke speelveld op te lossen. Daarmee zouden tevens de doeltreffendheid en doelmatigheid toenemen. Zij noemt onder meer: afschaffing van belastingvrijstellingen, premieheffing voor de overheidsachtervang bij borging van leningen en verbetering van de transparantie in het proces van aanbesteding van nieuwbouw door gemeenten. De werkgroep constateert dat het laatste punt het belangrijkste element lijkt te zijn in de verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen corporaties en andere aanbieders, zoals beleggers en projectontwikkelaars. Onderzoek naar de mogelijkheden om via rijksregulering een transparant en open proces van aanbesteding van projecten door Gemeenten te bevorderen acht de werkgroep daarom wenselijk.

### Nee tenzij of ja mits?

De werkgroep Woningcorporaties laat zich dus duidelijk inspireren door de Cohenbenadering maar past deze niet rücksichtslos toe.

Bijna tegelijk brengt de Sociaal Economische Raad een advies uit over het marktoptreden van de overheid. Dit advies houdt een principiële afwijking van Cohens 'nee tenzij' in: de ser vindt een algeheel verbod op het verrichten van marktactiviteiten door overheden en ondernemingen met een band met de overheid te knellend. Zij mogen, wat de ser betreft, marktactiviteiten verrichten mits hiervoor een wettelijke basis bestaat <sup>4</sup>.

Het kabinet onderschrijft de analyse en voorstellen van de mdw-werkgroep corporaties en verwerkt die in zijn Nota Wonen <sup>5</sup>, <sup>6</sup>. Ook het 'ja mits' van de ser maakt het kabinet tot het zijne <sup>7</sup>. Een duidelijke omslag in het denken dus. Dit culmineert in het wetsvoorstel Markt en Overheid <sup>8</sup>. Dat laat een overheid vrij om al dan niet marktactiviteiten te (laten) verrichten. Als een overheid meent dat een marktactiviteit de aangewezen weg is om het algemeen belang te behartigen, dan kan zij daartoe beslissen. Het wetsvoorstel voorziet echter in toetredingsregels (een expliciet en voor bezwaar en beroep vatbaar besluit om marktactiviteiten te gaan of laten verrichten) en gedragsregels (doorberekening van kosten en dergelijke).

Het voorstel bevat géén toetredingsregels voor ondernemingen met uitsluitende of bijzondere rechten, zoals woningcorporaties, die

besluiten andere activiteiten te gaan verrichten dan die waarvoor de uitsluitende of bijzondere rechten zijn verleend. Wel zijn zulke ondernemingen, wanneer zij andere activiteiten verrichten, gehouden aan enkele gedragsregels. Met name kruissubsidiëring is verboden. Middelen, bestemd voor of verkregen uit activiteiten voortvloeiend uit het uitsluitende of bijzondere recht, mogen niet onder de kostprijs worden ingezet voor andere activiteiten.

## Op korte en middellange termijn

De Nota Wonen kondigt aan dat het werkdomein van corporaties in de komende Woonwet zal worden omschreven als 'het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus'.

Voor de activiteiten binnen dit werkdomein kondigt de nota verschillende maatregelen aan die kunnen leiden tot een marktconformere opstelling van corporaties, zoals prestatiecontracten, opheffing van belastingvrijstellingen, benchmarking, strakker toezicht, een (fusie-) gedragscode, enzovoort. Ook zal de Woonwet het mogelijk maken dat corporaties uit de sector treden. Verder spreekt het kabinet in de nota een voorkeur uit voor een transparant aanbestedings- of concessiemodel voor ontwikkeling of beheer van grond in gemeentehand: zowel corporaties als commerciële marktpartijen moeten kunnen inschrijven. Het kabinet zal dit uitwerken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De minister zal activiteiten van corporaties buiten het werkdomein kunnen verbieden. Wanneer corporaties zich toch buiten hun werkdomein begeven, zullen marktpartijen die zich oneerlijk beconcurrereerd achten bovendien een beroep kunnen doen op het kruissubsidieverbod in het wetsvoorstel Markt en overheid. Een gelijk speelveld komt daarmee weer wat dichterbij.

## Waarom waarheen?

In het huidige non-profitstelsel is het vermogen van de corporatie 'maatschappelijk gebonden': het mag alleen worden gebruikt 'op het terrein en in het belang van de volkshuisvesting'. Eventueel behaalde winsten mogen niet in andere sectoren worden geïnvesteerd en er zijn ook geen kritische aandeelhouders die met het oog op hun rendement aandringen op efficiëntie. De mdw-werkgroep corporaties wijst op een aantal mogelijke negatieve consequenties:

- » concurrentievervalsing doordat veel corporaties geen marktconform rendement hoeven te behalen, zodat ook het rendement van andere marktpartijen wordt gedrukt;
- » x-inefficiëntie door het ontbreken van een prikkel tot kostenminimalisering;
- » impliciete subsidie aan mensen die ondanks een gestegen inkomen hun goedkope corporatiewoning blijven huren zodat voor anderen, die daardoor duurder moeten huren, individuele huursubsidie nodig is (hetgeen overigens segregatie tegengaat);
- » opportunity costs doordat investeringen buiten de volkshuisvesting financieel of maatschappelijk soms meer rendement zouden geven;
- » minder prikkels om optimaal aan de wensen van de klant tegemoet te komen (dynamische inefficiëntie);
- » negatief effect op het streven naar doelmatigheid doordat goed presterende corporaties winsten moeten inzetten voor slechter presterende corporaties;
- » door lagere rendementseisen gemakkelijker toegang voor corporaties tot gemeenten (zodat bijvoorbeeld op vinex-locaties corporaties een machts- of zelfs monopoliepositie kunnen innemen).

Het huidige stelsel kent, kortom, problemen rond eerlijke concurrentie en efficiëntie. Die hoeft men niet te verwachten bij huisvesting via de markt. Men kan dan denken aan volledige vraagsturing (door gesubsidieerde niet-zelfredzamen) of, iets minder vergaand, aan een stelsel van contracten tussen overheden en aanbieders. Ook deze stelsels kennen hun gevaren (zoals risicoselectie en conjuncturele gevoeligheid) maar hiervoor moeten oplossingen worden ontwikkeld. Economische Zaken werkt daar graag aan mee. Het moederministerie van de mdw-operatie is dat aan haar stand verplicht.

---

## 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** Brief van 24-3-1999 van de ministers van Economische Zaken en van Justitie aan de Tweede Kamer over nieuwe mdw-projecten.

**2** Project Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit, Den Haag, februari 20-2-1997.

**3** Corporaties tussen vangnet en vrijhandel, rapport van de mdw-werkgroep Woningcorporaties, Den Haag, december 1999.

**4** Sociaal-Economische Raad, advies Markt en overheid, Den Haag, 17-9-1999, nr. 99/12.

**5** Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 036, nr. 147.

**6** Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Mensen, wensen, wonen: wonen in de 21e eeuw, december 2000.

**7** Tweede Kamer, 1999-2000, 24 036, nr. 152.

**8** Tweede Kamer, 2001-2002, 28 050, nrs.1-3