

Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie

Jacco Hakfoort, Michiel van Leuvensteijn en Gusta Renes

Mei 2002

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM 's-Gravenhage

Telefoon 070 - 3383380
Telefax 070 - 3383350
Website www.cpb.nl

ISBN 90 5833 089 3

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 De Nederlandse markt voor huurwoningen	13
1.2 Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties gemeten?	14
1.3 De opbouw van de studie	16
2 Theoretisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Redenen voor overheidsingrijpen in de woningmarkt	20
2.3 Instrumenten die kunnen worden ingezet in de huurmarkt	24
2.3.1 Een algemene classificatie van instrumenten	24
2.3.2 Vraagzijde-instrumenten	25
2.3.3 Aanbodzijde-instrumenten	26
2.3.4 Algemene instrumenten	29
2.4 Samenvatting	31
3 Woningcorporaties en hun institutionele context	33
3.1 Een korte geschiedenis van Nederlandse woningcorporaties	34
3.2 Enkele kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties	36
3.3 De relatie tussen de overheid en de woningcorporaties	38
3.3.1 De doelstellingen van de woningcorporaties	38
3.3.2 De organisatie van het toezicht	40
3.3.3 Sectorinstellingen en kruissubsidies	41
3.4 Maatschappelijke baten van woningcorporaties	42
3.5 Maatschappelijke kosten van woningcorporaties	46
3.6 Conclusies	48
4 Hoe woningcorporaties te prikkelen?	49
4.1 Waarom regulering?	49
4.2 Hervormingen binnen het huidige stelsel?	52
4.3 Reguleringsregimes: van 'licht' naar 'zwaar'	55

5	De sociale huursector: opties voor beleidsmakers	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Beleidsopties met betrekking tot doelstellingen, toezicht en kruissubsidies	60
5.2.1	Doelstellingen	60
5.2.2	Toezicht op prestatie-afspraken	60
5.2.3	Kruissubsidies	60
5.3	Beleidsopties binnen het huidige stelsel	61
5.4	Beleidsopties met uittreding van corporaties uit het huidige stelsel	65
	Literatuur	70
	Bijlagen	
A	Deelnemerslijst CPB-workshop 'Benchmarking van woningcorporaties' gehouden op 9 maart 2001	77
B	Het meten van effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties: een verkenning	79

Woord vooraf

Sinds het begin van de jaren negentig is de verhouding tussen de Nederlandse overheid en de woningcorporaties veranderd door het doorvoeren van de zogenaamde bruteringsoperatie en het van kracht worden van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De sterke financiële band tussen het Rijk en de corporaties is doorgesneden; aan de andere kant kregen de instellingen een aantal nieuwe volkshuisvestingstaken toebedeeld. De verandering van de verhouding tussen de overheid en de corporaties heeft het Rijk en de gemeenten voor een aantal nieuwe vragen gesteld. In dit rapport staat de vraag centraal of de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties binnen het huidige stelsel gegarandeerd is. Moeten de woningcorporaties afgerekend worden op hun maatschappelijke prestaties, al dan niet met financiële consequenties?

De studie heeft geprofiteerd van het opbouwende commentaar van de klankbordgroep waarin naast vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken (die het onderzoek ook mede financierde), Financiën en VROM ook prof. dr H. Priemus (OTB, TU Delft) en dr. J Conijn (RIGO) vertegenwoordigd waren. In de beginfase van het project zijn door de onderzoekers gesprekken gevoerd met prof. dr F. Dieleman en prof. dr P. Hooimeijer (beiden Universiteit Utrecht). Gedurende de loop van het project is er meerdere malen inhoudelijk contact geweest met medewerkers van OTB, die het CPB hebben laten delen in hun expertise op het gebied van de sociale huursector in Nederland. Speciale dank gaat ook uit naar A. Vlak en H. Bontius (Aedes), J. van der Moolen en J. Weggemans (CFV) en T. Bisschop (WSW) voor het verstrekken van informatie.

J. de Winter en D. de Graaf van de Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) hebben ten behoeve van dit rapport onderzoek verricht naar het operationaliseren van de begrippen effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Dit onderzoek heeft zijn weerslag gevonden in hoofdstuk 4 en Bijlage B van deze studie, en in een aparte rapportage die bij de SEO is op te vragen (voor nadere informatie zie Bijlage B). Van de kant van het ministerie van VROM waren G. ter Weeme en F. van Vroonhoven behulpzaam bij het verstrekken van onder meer de BBSH-gegevens.

In het kader van dit onderzoeksproject is op 9 maart 2001 een workshop georganiseerd bij het CPB over de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Het programma en de lijst van de aanwezigen is bij dit rapport opgenomen als Bijlage A. Onze dank gaat uit naar alle aanwezigen voor hun bijdrage aan de discussie.

Binnen het CPB is Gusta Renes in de beginfase van de studie als projectleider opgetreden. Ze heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de opzet en structuur van de studie. Michiel van Leuvensteijn is nauw betrokken geweest bij de begeleiding en uitvoering van het onderzoek van de SEO. Jacco Hakfoort heeft als projectleider teksten geschreven voor alle hoofdstukken van het rapport en de eindredactie voor zijn rekening genomen. Diverse

secretaresses bij het CPB zetten de puntjes op de i door het lay-out werk te verzorgen. Rest nog talrijke CPB-collega's en vele anderen die direct of indirect aan deze studie hebben bijgedragen te bedanken voor hun constructieve commentaar.

F.J.H. Don
Directeur CPB

Samenvatting

De woningmarkt is geen gewone markt. Allerlei kenmerken van de woningmarkt leiden tot de noodzaak voor overheidsingrijpen, hetgeen dan ook in alle Westerse landen plaatsvindt. In Nederland zet de overheid een groot aantal instrumenten in om de uitkomsten in de woningmarkt te beïnvloeden, zowel van financiële aard (bijvoorbeeld subsidies) als in de vorm van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het reguleren van huren, kwaliteit of de verdeling van huishoudens over de voorraad).

Woningcorporaties spelen op de Nederlandse woningmarkt een belangrijke rol en domineren de markt voor huurwoningen. Corporaties zijn altijd private instellingen geweest en daarom geen publiek aanbod *pur sang*. Wel heeft de overheid (vrijwel) altijd een grote invloed gehad op het reilen en zeilen van de corporaties, hetzij direct door het verstrekken van objectsubsidies, hetzij indirect door wet- en regelgeving en toezicht. De corporaties worden gerekend tot de zogenaamde toegelaten instellingen en zijn verplicht hun vermogen in te zetten voor de maatschappelijke doelstellingen die het Rijk definieert.

Met het invoeren van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en het doorvoeren van de bruteringsoperatie is een nieuwe relatie tussen de overheid en de corporaties ontstaan. De sterke financiële band tussen de overheid en de corporaties werd doorgesneden; aan de andere kant kregen de instellingen een aantal nieuwe volkshuisvestingstaken toebedeeld en werd het toezicht anders georganiseerd. De verandering van de verhouding tussen de overheid en de corporaties heeft het Rijk en de gemeenten voor een aantal nieuwe vragen gesteld. In dit rapport staat de vraag centraal of de effectiviteit en beleidsefficiëntie binnen het huidige stelsel is gegarandeerd. Moeten de woningcorporaties afgerekend worden op hun maatschappelijke prestaties, al dan niet met financiële consequenties?

Er zijn een aantal redenen te noemen waarom de huidige vormgeving van het stelsel niet automatisch tot beleidsefficiënte uitkomsten leidt. De belangrijkste reden is dat woningcorporaties zich door het gesloten karakter van het stelsel niet de opbrengsten van efficiënt gedrag kunnen toe-eigenen. Hierdoor ontbreekt een sterke financiële prikkel om kosten- en beleidsefficiënt te opereren. In woningmarkten die gekenmerkt worden door een permanent vraagoverschot (zogenaamde 'aanbiedersmarkten') is deze prikkel nog minder aanwezig; de woningen verhuren zichzelf immers wel.

Ook zijn er aanwijzingen dat de huidige institutionele omgeving geen optimale prikkels biedt voor een beleidsefficiënt optreden van corporaties. Zo zijn de maatschappelijke prestatievelden voor de corporaties aan regelmatige verandering onderhevig en zijn ze onvoldoende geoperationaliseerd. In sommige gevallen zijn de prestatievelden onverenigbaar. Daarnaast is er twijfel over de wijze waarop het toezicht in de jaren negentig na invoering van de BBSH heeft gefunctioneerd.

Al met al kunnen er vraagtekens worden gezet bij de efficiënte inzet van middelen van corporaties om de hen toevertrouwde maatschappelijke doelstellingen te bereiken: deels door het gesloten karakter van stelsel, deels door de institutionele omgeving waarin de corporaties opereren. In de *Nota Mensen, Wensen, Wonen* van het Ministerie van VROM worden overigens een aantal maatregelen voorgesteld om de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties beter tot hun recht te laten komen.

In dit rapport bespreken we drie typen beleidsopties om de beleidsefficiëntie van woningcorporaties te verbeteren:

1. het aanscherpen van doelstellingen, toezicht en kruissubsidies;
2. het introduceren van aanvullende prikkels binnen het huidige stelsel;
3. het toestaan van geheel of gedeeltelijke uittreding van corporaties uit het huidige stelsel.

Deze opties kunnen ook in combinatie met elkaar worden benut.

Aanscherpen van doelstellingen, toezicht en kruissubsidies

De doelstellingen voor de corporaties 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.

De systematiek van kruissubsidiëring die nu binnen de sector bestaat, verlaagt de prikkel voor corporaties om beleidsefficiënt te opereren. In het huidige gesloten systeem dreigt hierdoor het gevaar van X-inefficiëntie en 'gold plating'. Het verminderen van de kruissubsidies en het introduceren van additionele prikkels binnen het huidige systeem (zie hieronder) komt aan dit bezwaar tegemoet.

Het introduceren van aanvullende prikkels binnen het huidige stelsel

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

Zelfregulering, zoals voorgesteld door de brancheorganisatie Aedes door middel van de Aedes Code en de Corporatie-Index, is de lichtste vorm van regulering. Deelname van de corporaties vindt op vrijwillige basis plaats en de belangrijkste sanctie is uitsluiting van een instelling uit de brancheorganisatie. Benchmarking en maatstafconcurrentie zijn zwaardere vormen van regulering waarin getracht wordt een systematisch beeld te krijgen van de (relatieve)

beleidsefficiëntie van individuele corporaties. In het geval van maatstafconcurrentie worden aan de verschillen in efficiëntie (financiële) consequenties verbonden.

Een door SEO uitgevoerd onderzoek naar de meetbaarheid van beleidsefficiëntie laat zien dat er methoden en technieken beschikbaar zijn om beleidsefficiëntie te meten. Een inventarisatie van de beschikbare gegevens voor de Nederlandse woningcorporaties laat echter zien dat er nog een forse investering nodig is in dataverzameling om de (relatieve) beleidsefficiëntie van alle corporaties in Nederland in kaart te kunnen brengen. Het invoeren van maatstafconcurrentie lijkt dan ook op korte termijn een stap te ver. Een systematische monitoring van de maatschappelijke prestaties van de corporaties kan wel een belangrijke rol spelen bij de dialoog tussen de overheid en de corporaties bij het beoordelen van de prestaties van de laatste groep in de vorm van benchmarking.

Een systeem van benchmarking door de overheid of een derde partij is te prefereren boven zelfregulering of een vorm van maatstafconcurrentie gezien de op voorhand te verwachte baten en kosten, indien men vasthoudt aan het huidige stelsel. Een consistent slechte score van een bepaalde corporatie 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 maximale prikkels geven om beleidsefficiënt te opereren.

Beleidsopties met betrekking tot uittreding van corporaties uit het huidige stelsel

Een tweede mogelijkheid om de beleidsefficiëntie van de sociale huursector te verbeteren is het mogelijk te maken dat een deel van de toegelaten instellingen het stelsel verlaat en verder gaan als private verhuurders die commerciële activiteiten mogen ontplooien. Deze mogelijkheid (“opting out”) ligt mede voor de hand gezien de verwachte daling van de doelgroep voor de sociale huursector in gedeelten van de Nederlandse woningmarkt.

De belangrijkste baten van opting-out bestaan uit het vrijkomen van de impliciete subsidies aan corporaties in de vorm van maatschappelijk gebonden vermogen, en het verminderen van de versturende werking die dit heeft op de woningmarkt als geheel. Er zijn echter mogelijk ook maatschappelijke kosten aan opting-out verbonden in de sfeer 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 als de huursubsidie, woningdistributiesystemen en het ruimtelijke ordeningsbeleid (voorzover dat betrekking heeft op de volkshuisvesting). In het geval van ‘opting-out’ bestaat er ook nog een vangnet van corporaties die wel binnen het stelsel blijven.

Er is één uitzondering: opting-out van corporaties in ‘aanbiedersmarkten’. In dergelijke markten verhuuren uitgetreden corporaties hun bestaande woningen toch wel, en hebben

derhalve geen prikkel om te investeren in onderhoud of in de leefbaarheid van buurten. Dit pleit voor het behouden 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 selectief karakter heeft en volledige uittreding per definitie niet. Omdat de grootste problemen zich voordien in aanbiedersmarkten ligt op voorhand een volledige afschaffing van het huidige stelsel van toegelaten instellingen niet voor de hand. 'Opting-out' van corporaties - met inachtneming van de 'aanbiedersmarkt' problematiek- lijkt daarentegen betere kansen te bieden.

1 Inleiding

De woningmarkt is geen gewone markt. Allerlei kenmerken van de woningmarkt leiden tot de noodzaak tot overheidsingrijpen, hetgeen dan ook in alle Westerse landen plaatsvindt, al verschilt de exacte vormgeving van het beleid van land tot land. Sommige landen leggen nadruk op instrumenten van financiële aard (bijvoorbeeld subsidies), andere op wet- en regelgeving (bijv. het reguleren van huren, kwaliteit of op de verdeling van huishoudens over de voorraad).

Hoe uiteenlopend de vormgeving en samenstelling het beleid in individuele landen ook is, een algemene trend is dat overheden zich steeds meer richten op het gebruik van vraagzijde-instrumenten en minder op aanbodzijde-instrumenten (Steele, 2001). Zo zijn in de meeste West-Europese landen inmiddels de objectsubsidies voor de nieuwbouw van woningen afgeschaft of in elk geval afgebouwd. Ook heeft de overheid zich in een aantal landen teruggetrokken uit het woningmarktproces door niet langer zelf woningen aan te bieden maar in plaats daarvan ‘op afstand’ de uitkomsten op de woningmarkt te beïnvloeden.

Nederland onderscheidt zich van de meeste andere landen doordat er een relatief grote rol is toebedacht aan woningcorporaties.¹ De corporaties zijn dominante spelers op de markt voor sociale huurwoningen. Naast hun rol als aanbieders van (goedkope) huurwoningen spelen deze instellingen traditioneel een belangrijke rol bij de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Lange tijd was de financiële boekhouding van de woningcorporaties nauw verweven met die van het Rijk en van de gemeenten.

De vraag rijst waarom de corporaties in Nederland zo’n grote rol hebben en hoe die rol er dan precies uitziet. Dit zijn ook vragen die al enige tijd in beleidsdiscussies spelen. Sinds de eerste helft van de jaren negentig zijn met het doorvoeren van de zogenaamde bruteringsoperatie en het van kracht worden van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) de ‘spelregels’ tussen de corporaties, het Rijk en de gemeenten veranderd. De sterke financiële band tussen het Rijk en de corporaties is doorgesneden; de corporaties kwamen daardoor meer dan vroeger ‘op eigen benen’ te staan. Aan de andere kant kregen de instellingen een aantal nieuwe volkshuisvestingstaken toebedeeld en werd het toezicht op de corporaties anders georganiseerd. Ook in het nieuwe systeem blijven de corporaties echter private instellingen zonder winstoogmerk, werkzaam in het publieke belang.

De verandering van de verhouding tussen de overheid en de corporaties heeft het Rijk en de gemeenten voor een aantal nieuwe vragen gesteld. Hoe kan gegarandeerd worden dat de ‘maatschappelijk ondernemende’ corporaties in het publieke belang opereren nu ze meer

¹ Naast corporaties zijn er ook gemeentelijke woningbedrijven. Gezien het beperkt aantal gemeentelijke woningbedrijven dat Nederland momenteel telt, duiden we beide groepen instellingen in het vervolg van deze studie voor het gemak aan met ‘woningcorporaties’ (al doet dit uiteraard geen recht aan de organisatorische verschillen tussen woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven).

speelruimte hebben gekregen? Moeten de woningcorporaties afgerekend worden op hun maatschappelijke prestaties, al dan niet met financiële consequenties?

In de MDW-Nota over woningcorporaties (Ministerie van Economische Zaken, 1999) wordt nader ingegaan op onder welke voorwaarden de instellingen commerciële activiteiten mogen ontplooiën en welke faciliteiten moeten vervallen om ze geen concurrentievoordeel te bezorgen ten opzichte van andere op de woningmarkt of verwante markten actieve partijen. De aanbevelingen van de MDW-Nota over woningcorporaties zijn in de Nota Mensen, Wensen, Wonen (Ministerie van VROM, 2000) overgenomen.

De discussie of en hoe de corporatiesector afgerekend moet worden op de volkshuisvestingsprestaties die individuele instellingen leveren, is derhalve in volle gang. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen wordt opgemerkt: “Anders dan in de commerciële sector bestaat in de non-profit sector geen ingebouwde prikkels voor efficiency. Geen ‘shareholders value’ prikkel. Dat stelt hogere eisen aan de transparantie van opereren (...)” (Ministerie van VROM, 2000: 189).

Kernvraag bij het aansturen van woningcorporaties is de vraag hoe de maatschappelijke prestaties van corporaties precies gemeten en beoordeeld moeten worden. Het meten van de prestaties van corporaties is minder eenvoudig dan het meten van de prestaties van winstmaximaliserende bedrijven waar kan worden gekeken naar de rentabiliteit en de al genoemde ‘shareholder value’. Dit komt door (i) het karakter van de maatschappelijke prestaties (hoe meet je die?); (ii) de non-profit doelstelling van de corporaties (wat ‘maximaliseren’ corporaties?); (iii) het in het verleden gevoerde beleid (hoe werkt dat door op de huidige prestaties van de corporaties?).

Om de prestaties van corporaties te beoordelen zijn twee begrippen van belang: effectiviteit en efficiëntie. Effectiviteit of doeltreffendheid is de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen door de corporatie worden behaald. Efficiëntie of doelmatigheid meet of de doelstellingen wel tegen de laagste kosten worden behaald. Om misverstanden te voorkomen maken we in dit rapport een onderscheid tussen twee vormen van efficiëntie: kostenefficiëntie en beleidsefficiëntie. Onder kostenefficiëntie van woningcorporaties verstaan we: exploiteren de woningcorporaties hun woningen tegen de laagst mogelijke kosten? Maken ze bijvoorbeeld de juiste keuzen met betrekking tot het onderhoud aan de woningen? Beleidsefficiëntie is een breder begrip: hier gaat het om de vraag of de corporaties hun maatschappelijke doelstellingen tegen de laagst mogelijke kosten realiseren. Wegen de corporaties hun uitgaven aan onderhoud en de investeringen die zij doen aan leefbaarheid zodanig af dat zij hun maatschappelijke doelstellingen tegen de laagste kosten weten te behalen? In dat geval opereren zij beleidsefficiënt.

Hiermee komen we toe aan de kernvragen die in dit rapport aan de orde zijn.

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende manieren waarop woningcorporaties afgerekend kunnen worden op hun maatschappelijke prestaties?
2. Hoe kunnen maatschappelijke prestaties van woningcorporaties gemeten worden?
3. Hoe verandert de rol van de woningcorporaties in het licht van toekomstige trends?

Alvorens ingegaan wordt op deze onderzoeksvragen, geven we eerst een korte beschrijving van de Nederlandse markt voor huurwoningen.

1.1 De Nederlandse markt voor huurwoningen

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de aanbieders op de Nederlandse markt voor huurwoningen ultimo 1998. In dit jaar maakte de huurwoningenmarkt 48 % uit van de totale woningmarkt (met andere woorden: 52 % waren koopwoningen).

Zoals de tabel aangeeft kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie groepen verhuurders: non-profit verhuurders, commerciële verhuurders en ad hoc verhuurders. Verreweg het grootste gedeelte van het aanbod op de huurwoningenmarkt wordt gevormd door de non-profit verhuurders. Hierbinnen zijn de woningcorporaties en de (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven verreweg de grootste groep. Ook overige niet-winst beogende instellingen zoals instellingen die studentenwoningen verhuren en instellingen die actief zijn in de zorg, worden tot de non-profit verhuurders gerekend. Gezamenlijk zijn de non-profit verhuurders in 1998 verantwoordelijk voor 77 % van het aanbod.

Een tweede groep van verhuurders wordt gevormd door de commerciële verhuurders. Binnen deze groep kan een onderscheid gemaakt worden tussen institutionele beleggers, overige particuliere instellingen en particuliere personen. Pensioenfondsen, beursgenoteerde fondsen en verzekeringsmaatschappijen worden tot de institutionele beleggers gerekend; bouwbedrijven, projectontwikkelaars en handelaren tot de overige particuliere instellingen.

Tenslotte kan nog een groep ad hoc verhuurders worden onderscheiden.

Tabel 1.1 Aanbieders op de Nederlandse markt voor huurwoningen, 1998	
	Woningen in 1998
Non-profit verhuurders	
Corporaties en (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven	2 374 000
Niet-winst beogende instellingen	104 000
Commerciële verhuurders	
Institutionele beleggers (pensioenfondsen, beursfondsen en verzekeringsmaatschappijen)	200 000
Overige particuliere instellingen (bouwbedrijven, projectontwikkelaars, handelaren)	130 000
Particuliere personen	355 000
Overige verhuurders	50 000

Bron: CBS.

De woningcorporaties en (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven die in deze studie centraal staan, bieden volgens Tabel 1.1. circa 73 % van de totale huurwoningenvoorraad aan. Naast de verantwoordelijkheid die zij hebben voor het aanbieden van huurwoningen in enge zin ('woonruimte') zijn zij volgens hun statuten ook verantwoordelijk voor een bredere maatschappelijke taak die is vastgelegd in een aantal zogenaamde prestatievelden. Om deze maatschappelijk prestaties te leveren beschikken zij over het zogenaamd 'maatschappelijk gebonden vermogen' en bepaalde faciliteiten. Het maatschappelijk gebonden vermogen is een feite geaccumuleerd bezit uit de periode voor de bruteringsoperatie dat de corporaties kunnen aanwenden voor de volkshuisvestingsprestaties.

1.2 Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties gemeten?

Zoals hierboven al aangegeven is een directe vergelijking van de effectiviteit en efficiëntie van de non-profit verhuurders en de commerciële verhuurders weinig zinvol. Zij verschillen immers in hun doelstellingen (maatschappelijke prestaties versus private prestaties, kostenminimalisatie versus winstmaximalisatie), hun verleden en de institutionele omgeving waarin ze opereren.

De literatuur, zowel in Nederland als in het buitenland, heeft tot nu toe weinig aandacht besteed aan het meten van de effectiviteit en beleidsefficiëntie van woningcorporaties. Dit geldt zowel voor studies waarbij de kosten- of beleidsefficiëntie van sociale verhuurders onderling wordt vergeleken als voor studies waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de kosten- of beleidsefficiëntie van sociale en private verhuurders.

Er bestaan een beperkt aantal studies waarin aandacht wordt besteed aan verschillen in kostenefficiëntie tussen verschillende non-profit verhuurders. In deze studies wordt bijvoorbeeld een vergelijking gemaakt van de uitgaven aan onderhoud. De koepel van Nederlandse woningcorporaties, Aedes, publiceert al enige jaren een jaarlijkse vergelijking van de onderhoudskosten en financiële kengetallen van corporaties in verschillende grootteklassen met het doel de aangesloten corporaties te informeren. Meer recent publiceert het Centraal Fonds

Volkshuisvesting (CFV, 2001b) op zijn website kengetallen over zogenaamde referentieccorporaties. Daarnaast wordt er periodiek een 'Top 100' gepubliceerd in het blad *Vastgoedmarkt* waarin aan de hand van (financiële) kengetallen van de Nederlandse corporaties een ranglijst wordt opgesteld (zie ook Brouns en Jongen, 2001). De Bank voor Nederlandse Gemeenten heeft in het verleden een aantal kengetallen gebruikt om een woningcorporatietrofee uit te reiken (BNG, 1998).

De genoemde studies bieden echter geen informatie over de (verschillen in) beleidsefficiëntie van corporaties en slechts in beperkte mate in de kostenefficiëntie van individuele corporaties. Bovendien wordt niet getracht te corrigeren voor de hierboven genoemde verschillen in marktomgeving en historische factoren. Ook in de buitenlandse literatuur hebben we geen serieuze pogingen gevonden om effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties of vergelijkbare instellingen binnen de volkshuisvesting te meten.

Dat het meten van effectiviteit en beleidsefficiëntie van non-profit instellingen in principe goed mogelijk is, blijkt wel uit het groot aantal studies dat is verricht naar de effectiviteit en efficiëntie van instellingen in non-profit sectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg (zie bijvoorbeeld Charnes et al., 1978; Blank, 2000). Nader onderzoek lijkt dus gewenst naar de wijze waarop de relatieve beleidsefficiëntie van Nederlandse corporaties kan worden gemeten, wil de overheid de corporaties op de doelmatigheid van hun prestaties afrekenen.

Naast het meten van de beleidsefficiëntie van instellingen binnen de sociale huursector, biedt ook een vergelijking van de kostenefficiëntie met de private huursector mogelijk informatie voor de overheid om een oordeel te vormen over de wenselijkheid van ingrijpen bij toegelaten instellingen. Een vergelijking is echter alleen zinvol als rekening gehouden wordt met de verschillen in doelstellingen, randvoorwaarden en historie tussen de twee groepen instellingen. Helaas blijken ook studies die meer inzicht verschaffen in de relatieve kostenefficiëntie schaars.

Er zijn ons enkele case studies bekend waarin een vergelijking gemaakt wordt tussen de onderhoudsuitgaven van sociale en private verhuurders. Kamp en Walstra (1990) kunnen de onderhoudsuitgaven uitgaven vergelijken voor soortgelijk bezit in Delft dat alleen verschilt naar eigendom. In een recentere studie van Berk Accountants (Berk Accountants, 2000) wordt een vergelijking gemaakt tussen de kosten van één vastgoedbelegger en één corporatie. De uitgaven aan maatschappelijke doelstellingen worden hierbij afgetrokken van het door de woningcorporatie te behalen rendement. Hoe informatief deze studies ook zijn, ze doen geen niet of onvoldoende recht aan de verschillen in doelstellingen, randvoorwaarden en historie tussen sociale en private verhuurders en door de beperkte steekproef is het moeilijk om uitspraken te doen over de sector als geheel.

Uit dit korte overzicht blijkt dat het op basis van bestaande studies moeilijk is om een uitspraak te doen over de verschillen in beleidsefficiëntie en zelfs kostenefficiëntie tussen Nederlandse woningcorporaties. Ook is er geen serieuze analyse beschikbaar van de verschillen in

kostenefficiëntie tussen corporaties en private verhuurders, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin zij opereren. Wil de overheid beleid voeren op basis van verschillen in de doelmatigheid waarmee de corporaties hun maatschappelijke taken uitvoeren, dan lijkt nader onderzoek gewenst. Deze studie biedt daartoe een aantal handvaten.

1.3 De opbouw van de studie

Om de kernvragen van deze studie te beantwoorden, zijn een aantal deelvragen nodig:

1. Welke vormen van marktfalen liggen ten grondslag aan het overheidsingrijpen in de markt voor huurwoningen?
2. Welke instrumenten staan de overheid daarbij ter beschikking en welke afwegingen zijn er bij de inzet van deze instrumenten?
3. Hoe is het Nederlandse beleid rond woningcorporaties georganiseerd en wat valt er te zeggen over de maatschappelijke kosten en baten van de corporaties?
4. Welke afwegingen kunnen er onderscheiden worden bij de keuze van het reguleren van de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties?
5. Hoe kan de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties in praktijk gemeten worden?
6. Welke beleidsopties staan de overheid ter beschikking bij het reguleren van de maatschappelijke prestaties van de corporaties en welke afwegingen kunnen daarbij onderscheiden worden?

Een analyse van overheidsbeleid begint logischerwijs met een analyse van de economische karakteristieken van de markt en eventueel marktfalen dat zich in deze markt voordoet (vraag 1). Welke ongewenste uitkomsten genereert de woningmarkt zonder overheidsingrijpen en welke rationale is er derhalve om voor de overheid om in te grijpen? In hoofdstuk 2 worden op deze vragen ingegaan.

Om het marktfalen te corrigeren kan de overheid doorgaans kiezen uit een scala van instrumenten die ook nog aan de vraag- en de aanbodzijde kunnen worden ingezet. In het tweede gedeelte van hoofdstuk 2 wordt een classificatie gemaakt van de verschillende instrumenten (vraag 2). Tevens wordt ingegaan op de mogelijke neveneffecten van de verschillende instrumenten. Over het algemeen zijn volkshuisvestingsinstrumenten geen *first-best* instrumenten maar hebben zij een ‘verstorende’ invloed op de keuzes die gemaakt worden in gerelateerde markten. Zo leidt de individuele huursubsidie tot een ‘armoedeval’ omdat het de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden minder aantrekkelijk maakt. De ontvangers van huursubsidie verliezen immers (een groot deel van) de subsidie als ze de arbeidsmarkt betreden en een hoger inkomen krijgen. Het *second-best* karakter van de verschillende instrumenten vormt een onderdeel in de discussie over de wenselijkheid van hun inzet. Woningcorporaties blijken een bijzonder instrument voor het

volkshuisvestingsinstrument te zijn, dat potentieel een oplossing kan bieden voor een groot aantal vormen van marktfalen.

In hoofdstuk 3 wordt een kort overzicht van de geschiedenis en de huidige overheidsbemoeienis met de woningcorporatiesector in Nederland. Aan de hand van de internationale literatuur wordt een overzicht gegeven van wat bekend is over de maatschappelijke kosten en baten van het ingrijpen van de overheid aan de aanbodzijde van de markt (vraag 3).

Hoofdstuk 4 legt een relatie tussen de karakteristieken van de woningmarkt, de institutionele inbedding van de corporaties en hun prikkel om kosten- en beleidsefficiënt te opereren. Daarna wordt ingegaan op de afwegingen die ten grondslag zouden moeten liggen aan het reguleringskader rondom de maatschappelijke prestaties van de corporaties (vraag 4). Om de discussie te structureren wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van regulering die variëren met betrekking tot de sancties die zij verbinden aan verschillen in beleidsefficiëntie.

Eén van de factoren van belang bij de keuze van het reguleringsregime is de mate waarin de prestaties betrouwbaar kunnen worden gemeten. Zoals hierboven beschreven bestaan er tot heden geen studies die de effectiviteit en beleidsefficiëntie van de Nederlandse woningcorporaties in kaart brengen. Bijlage B doet verslag van het onderzoek dat SEO heeft uitgevoerd en dat tot doel had aan de hand van het beschikbare datamateriaal te verkennen hoe de effectiviteit en beleidsefficiëntie van de Nederlandse woningcorporaties in kaart kan worden gebracht (vraag 5). In de analyse wordt getracht rekening gehouden met een aantal bezwaren die eerdere studies kenmerken.

Hoofdstuk 5 besluit de studie met een aantal beleidsopties die uit de voorgaande hoofdstukken vloeien met betrekking tot het reguleren van woningcorporaties en een aantal andere actuele vragen in de beleidsdiscussie rondom woningcorporaties (vraag 6).

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Overheidsingrijpen kan worden gerechtvaardigd indien een vrije markt tot ongewenste uitkomsten leidt. Er zijn een aantal mogelijke oorzaken voor deze ongewenste uitkomsten die in de economische literatuur als marktfalen ('market failure') bekend staan.

Het bestaan van marktfalen in een markt is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor overheidsingrijpen. Bij de beoordeling of overheidsingrijpen gewenst is, zal na het identificeren van de bronnen van marktfalen onderzocht moeten worden of de directe en indirecte kosten van overheidsingrijpen opwegen tegen de verbetering van de beginsituatie. Om een aantal redenen kan overheidsingrijpen immers (ongewenste en soms ook onvoorziene) neveneffecten hebben en het gedrag in de markt in kwestie of in aangrenzende markten verstoren.

Beleidsinstrumenten kunnen verschillen in de mate waarin zij tot dergelijk overheidsfalen ('government failure') leiden. Niet alleen de markt, maar ook het ingrijpen van de overheid zelf kan in sommige gevallen tot ongewenste uitkomsten leiden door informatieproblemen, opportunisme, 'rent seeking' en dergelijke. De omvang van dit overheidsfalen en de kosten van overheidsinterventie moeten afgewogen tegen de mogelijke welvaartswinst van interventie om te bezien of en in welke mate overheidsingrijpen gewenst is.

Om de economische rationale voor overheidsingrijpen in de woningmarkt te analyseren, wordt in dit hoofdstuk eerst aandacht besteed aan vormen van marktfalen. Het marktfalen op de woningmarkt wordt behandeld in paragraaf 2.2. In de beschrijving van de verschillende vormen van marktfalen herkennen we veel van de uitgangspunten van het Nederlandse overheidsbeleid. De vormen van marktfalen vormen, zoals gezegd, een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor overheidsingrijpen. Naast het marktfalen kunnen echter ook andere overwegingen zoals het 'merit good' karakter van woningen of inkomensherverdelingsmotieven een reden vormen voor overheidsingrijpen.

De instrumenten die de overheid kan inzetten om het in paragraaf 2.2 gesignaleerde marktfalen in de huurmarkt op te lossen, kan zich richten op de vraagzijde van de markt (bijvoorbeeld huursubsidie) of op de aanbodzijde van de markt (bijvoorbeeld objectsubsidies). Als derde mogelijkheid kan de overheid het aanbod van huurwoningen in eigen hand nemen door (semi-)publieke instellingen op te richten.

Een tweede classificatie van de instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid kan worden gemaakt aan de hand van fase van het proces (nieuwbouw, beheer en verbetering, renovatie) waarop het instrument zich richt. In paragraaf 2.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten die de overheid in theorie tot haar beschikking heeft. Bij elk instrument wordt aangegeven welk marktfalen het tracht op te lossen en waar relevant welke

neveneffecten het instrument heeft. Het gaat hierbij om een theoretische beschouwing; in hoofdstuk 3 gaan we nader in op het Nederlandse beleid met betrekking tot woningcorporaties.

Paragraaf 2.4 vat samen en besluit.

2.2 Redenen voor overheidsingrijpen in de woningmarkt

Een eerste stap in een analyse van overheidsingrijpen vormt de identificatie van mogelijke vormen van marktfalen. In CPB (1997) worden vier bronnen van marktfalen onderscheiden: marktmacht, externe effecten, specifieke investeringen (het hold-up probleem) en onzekerheid. In het onderstaande passen we deze vier begrippen toe op de woningmarkt. Naast het bestaan van genoemd marktfalen kunnen er ook andere motieven zijn voor de overheid om in te grijpen in de woningmarkt¹. Deze motieven worden hieronder besproken onder het kopje paternalisme en inkomensherverdelingsmotieven.

Overigens kennen veel markten enkele van onderstaande karakteristieken, maar alleen in de woningmarkt zijn ze zo nadrukkelijk en in combinatie aanwezig (Arnott, 1987). Het geheel van de genoemde karakteristieken maakt dat het functioneren van de woningmarkt aanzienlijk verschilt van dat van veel andere markten.

Marktmacht

De woningmarkt is duurzaam: woningen zijn kapitaalgoederen met een uitzonderlijk lange levensduur. De bestaande voorraad is daarom zeer belangrijk ten opzichte van nieuwbouw (in veel studies wordt als vuistregel gesteld dat nieuwbouw jaarlijks slechts 1 – 2 % van de voorraad bedraagt). Door de duurzaamheid van de voorraad vertalen veranderingen in de vraag zich pas met vertraging in veranderingen in het aanbod. Daarnaast is er sprake van ruimtelijke verankering: woningen zijn verankerd aan een bepaalde locatie en kunnen niet tegen redelijke kosten verhuisd worden naar een andere locatie. Deze kenmerken maken, samen met de relatief hoge transactiekosten en niet-convexiteiten in vraag en aanbod, dat deze markt zich traag aanpast aan veranderingen in de vraag of aan externe schokken. Hierdoor kunnen langere periodes ontstaan waarin deelsegmenten van de markt het karakter van een ‘vragers-’ of een ‘aanbiedersmarkt’ hebben.

In de markt voor huurwoningen geldt met name dat in een ‘aanbiedersmarkt’ consumenten gevangen (‘captive’) zijn op een bepaald deelsegment van de markt en genoeg moeten nemen met een woning waarvan de karakteristieken afwijken van hun preferenties en waarvan de prijs hoger is dan in een markt waar consumenten onder redelijke voorwaarden kunnen kiezen tussen verschillende woondiensten. Een andere bron van marktmacht bij verhuurders kan

¹ Zo was het huurbeleid in Nederland in de jaren vijftig en zestig sterk ingegeven door het loonbeleid.

voortvloeien uit de informatieproblemen die ontstaan bij het verhuren van woonruimte, gecombineerd met de transactiekosten voor huurders (zie hieronder bij het 'hold-up probleem').

Een 'aanbiedersmarkt' is een wat vreemd klinkende economische term. Immers als er meer vragers dan aanbieders zijn, zorgen aanpassingen in prijs en hoeveelheid, voor het herstellen van het evenwicht. Kern van de woningmarkt is dat dit evenwicht langer dan op andere markten verstoord kan zijn, enerzijds omdat aanbod zich zeer traag aanpast, anderzijds omdat prijzen (huren) gereguleerd zijn en dus geen reële schaarsteverhoudingen weerspiegelen. Men zou dit met recht het kernmarktfalen van de woningmarkt kunnen noemen.

Externe effecten/publieke goederen

Zowel positieve als negatieve externe effecten en publieke goederen zijn belangrijk in de waardering van woonruimte. Te denken valt aan elementen in de woonomgeving als de aanwezigheid van een park (positief extern effect), een vuilnisbelt (een negatief extern effect) of bepaalde publieke voorzieningen (zoals bijvoorbeeld scholen of andere lokale publieke goederen). Fujita (1990) onderscheidt - in een economische analyse over de ruimtelijke inrichting van steden - de volgende (technologische) externe effecten die zowel positief als negatief van aard kunnen zijn: (i) publieke goederen (positief); (ii) *crowding externalities* (negatief); (iii) *racial externalities* (negatief) en (iv) congestie (negatief).

Bij publieke goederen kan het bijvoorbeeld gaan om lokale publieke voorzieningen, waarvan het niveau en de kwaliteit afhankelijk zijn van de inkomenspositie van de bewoners. Naast lokale publieke goederen worden ook wel de stedelijke inrichting, esthetische aspecten van woningbouw en architectuur en de relatie ervan met betrekking tot de infrastructuur, recreatieve en winkelveorzieningen wel in de literatuur genoemd (Anas et al., 1987). Een vrije markt kan in het geval van dergelijke publieke goederen leiden tot een sub-optimale uitkomst, omdat private voorziening van publieke goederen niet tot stand komt vanwege coördinatieproblemen of dat segregatie van inkomens het draagvlak voor publieke goederen in 'arme wijken' ondermijnt. Ook kan het zijn dat private partijen geen of onvoldoende rekening houden met toekomstige generaties bij het bouwen en onderhouden van woningen en wijken (in het geval woningbouw en architectuur als publiek goed worden beschouwd).

De door Fujita (1990) onderscheiden *crowding externalities* en *racial externalities* behoren beide tot wat hij noemt externe effecten binnen een wijk ('neighborhood externalities'). In het geval van *crowding externalities* gaat het om een aantal externe effecten die een functie zijn van de dichtheid van bebouwing/bewoning van een wijk en die de kwaliteit van leven in een wijk negatief beïnvloeden. Te denken valt daarbij aan een toename van geluidsoverlast, criminaliteit en dergelijke. Bij *racial externalities* gaat het om de situatie waarin verschillende etnische groepen in een wijk samenleven en een van de groepen een vooroordeel heeft tegen de andere groepen. De aanwezigheid van andere etnische groepen kan, volgens deze redenering, bij de groep met het vooroordeel een negatief gevoel oproepen en tot een lagere waardering van de

woning en de woonomgeving. Indien deze beide vormen van externe effecten in de praktijk belangrijk zijn, is er mogelijk een rol voor de overheid weggelegd. In het geval van *crowding externalities* valt bijvoorbeeld te denken aan bouwvoorschriften en maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening.

Een ander negatief extern effect dat door Fujita (1990) wordt genoemd is congestie in het verkeer, waarbij een extra deelnemer aan het verkeer tot een verhoogde reistijd leidt van alle andere deelnemers. Hoewel dit een belangrijk extern effect is in veel steden, laten we dit effect hier verder buiten beschouwing omdat we voornamelijk geïnteresseerd zijn in de externe effecten die voornamelijk de woningmarkten betreffen.

Concentratie van negatieve externe effecten in wijken kan leiden tot een zogenaamd ‘filtering down’ proces waarbij eigenaren van woningen in bepaalde buurten geen prikkels meer hebben om te investeren in hun woningvoorraad door middel van innovatie en renovatie en dat, mede als gevolg hiervan, consumenten die kunnen kiezen ‘stemmen met hun voeten’ en naar andere buurten vertrekken. Dit leidt tot een verdere neergang van de kwaliteit van de woningen in de genoemde buurt en een concentratie van sociale problemen in bepaalde wijken (‘gettovorming’).

Informatieproblemen: het hold-up probleem

Raess en von Ungern-Sternberg (1999) geven een voorbeeld van een informatieprobleem op de markt voor huurwoningen dat kan leiden tot een hold-up probleem. Omdat huurders vaak niet weten hoe lang ze zullen blijven als ze een huurwoning betrekken, bestaat er vaak een verschil tussen de duur van het aanvankelijke huurcontract en de lengte van de tijd dat de huurder feitelijk in de huurwoning blijft. Er moet in een dergelijk geval opnieuw onderhandeld worden over de voorwaarden in het huurcontract. Omdat er vaste verhuiskosten bestaan, bevindt de huurder zich in een klassieke hold-up situatie. De verhuurder kan voordeel behalen uit de geschetste situatie doordat hij een zekere discretie heeft om de huur te verhogen. Het bestaan van een dergelijk hold-up probleem bij de verhuur van woningen kan pleiten voor het van overheidswege instellen van regels met betrekking tot de verhuur van woningen of huurbeleid. Naast het hold-up probleem bij bestaande huurders kan het zijn dat er een soort selectieprobleem optreedt in de huurwoningenmarkt. De verhuurder kan geconfronteerd worden met huurders die een lagere waarschijnlijkheid hebben om de huur op tijd te betalen en de woning netjes te houden. Dit leidt er mogelijk toe dat de verhuurder door de keuze van de huurvoorwaarden alleen huurders met aantrekkelijke risico's als huurder probeert te krijgen. Het selectieprobleem op de markt voor huurwoningen leidt mogelijk tot minder aanbod voor huishoudens met een laag of onzeker inkomen en een ongelijke behandeling van huurders door discriminatie.

Onzekerheid: delen van risico

In woningmarkten kan men zich niet verzekeren tegen schommelingen in huren. Het marktrisico in deze markt is te sterk gecorreleerd om risicodiversificatie mogelijk te maken en bovendien spelen informatieproblemen een rol. Huurprijnsbeleid vormt mogelijk een bescherming van huurders tegen (onverwachte) huurprijsstijgingen (zie ook de discussie in Eichholtz, 1997). Daarnaast speelt zoals in Hoofdstuk 2 gememoreerd ook een selectieprobleem op de markt voor huurwoningen.

Paternalisme en herverdelingsmotieven

Twee andere mogelijke redenen voor overheidsingrijpen komen voort uit paternalisme en herverdelingsmotieven. In verband met het eerste wordt wel gesproken over het ‘merit good’ argument. Omdat woningen duurzaam zijn en duur om te wijzigen, dragen ze bij aan het nut en het welzijn van zowel toekomstige als huidige generaties. Met de preferenties van een aantal ‘captive customers’ met geen of weinig soevereiniteit (kinderen, ouderen, gehandicapten, toekomstige generaties) wordt onvoldoende rekening gehouden in een vrije markt, zo is de gedachte. Daarom moet de overheid er in grijpen. Het ‘merit good’ argument is alleen van kracht indien de feitelijke consumptie van woondiensten beneden het niveau ligt van wat de overheid ‘gewenst’ vindt voor consumenten². Naast de intertemporele dimensie kan de overheid bijvoorbeeld volkshuisvestingsbeleid voeren vanwege het verband van de kwaliteit van de volkshuisvesting met volksgezondheid.

Volkshuisvestingsbeleid wordt vaak ook gemotiveerd vanuit herverdelingsmotieven. In plaats van algemeen beleid met betrekking tot de herverdeling van inkomens (bijvoorbeeld door middel van het belastingstelsel) wordt op een specifieke markt, de woningmarkt, gebruikt om overdrachten te doen van hoge inkomens naar lage inkomens. Een bijzonder geval van herverdeling treedt op bij discriminatie: stel dat verhuurders worden geconfronteerd met huurders die een hogere of een lagere waarschijnlijkheid hebben om de huur op tijd te betalen en de woning netjes te houden. Dit leidt er mogelijk toe dat de verhuurder door de keuze van de huurvoorwaarden alleen de eerste groep als huurder probeert te krijgen. Dit leidt mogelijk tot geen of weinig aanbod voor huishoudens met een laag of onzeker inkomen en een ongelijke behandeling van huurders door discriminatie.

² Mulligan en Philipson (2000) betogen dat in sommige gevallen de klassieke afweging tussen efficiency en inkomensherverdeling bij *merit goods* niet langer opgaat door het versturende karakter van deze goederen.

2.3 Instrumenten die kunnen worden ingezet in de huurmarkt

2.3.1 Een algemene classificatie van instrumenten

In theorie kan de overheid besluiten om financiële prikkels in te zetten, regulering in te voeren en om zelf het aanbod van huurwoningen ter hand te nemen. De financiële prikkels (subsidies of belastingen) kunnen zowel ingezet worden aan de vraagzijde van de markt als aan de aanbodzijde; hetzelfde geldt voor regulering. In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van een aantal instrumenten die veel in de woningmarkt worden toegepast.

Voorbeelden van instrumenten aan de vraagzijde zijn de individuele huursubsidie (HS) of vouchers. Aan de aanbodzijde kan het beleid betrekking hebben op de nieuwbouw van woningen (financiële prikkels zoals bijvoorbeeld objectsubsidies), het beheer van woningen (financiële prikkels als exploitatiesubsidies of publiek aanbod van huurwoningen) of renovatie, herstructurering of stedelijke vernieuwing (met als voorbeelden de subsidies die verstrekt worden in het kader van de stadsvernieuwing). Ook kan de overheid de kwaliteit van woningen en de gevraagde huur (of de huurstijging) reguleren.

Uiteraard sluit het gebruik van één type instrument het gebruik van andere instrumenten niet uit. In tegendeel, in veel gevallen worden in praktijk verschillende typen instrumenten in combinatie met elkaar ingezet (zie ook de discussie in de volgende paragraaf). In het vervolg van deze paragraaf bespreken we één voor één de verschillende instrumenten uit Tabel 2.1. Bij elk instrument zal worden aangegeven op welk(e) marktfaal(en) het instrument gericht is en of er een versturende werking van het instrument uitgaat.

	nieuwbouw van woningen	bestaande woningen	renovatie, herstructurering en stedelijke vernieuwing
Instrumenten mbt vraagzijde		huursubsidie (+ vangnetconstructie) woonvouchers algemeen inkomensbeleid	
Instrumenten mbt aanbodzijde	objectsubsidies woningcorporaties	exploitatiesubsidies woningcorporaties	grotestedenbeleid ISV- gelden Belstato e.d.
Algemene instrumenten		huurbeleid woningwaarderingstelsel woningdistributiesystemen presentatie-afspraken en convenanten	prestatie-afspraken en convenanten

2.3.2 Vraagzijde-instrumenten

Huursubsidie

Huursubsidie (HS) is een financieel instrument waarvan de omvang gekoppeld is aan de inkomens- en/of de vermogenspositie van het huishouden aan de ene kant en de nominale huur van de woning waarin men verblijft aan de andere kant. Op deze wijze versterkt dit instrument de financiële mogelijkheden van een huishouden om een kwalitatief goede woning te betrekken, zonder dit direct te koppelen aan een bepaalde verhuurder.

De inzet van de HS kan in eerste instantie worden gemotiveerd vanuit inkomensherverdelings- en *merit good* motieven. De inzet van HS kan echter ook leiden tot een gelijkmatigere ruimtelijke spreiding van bewoners met verschillende inkomens over een regio. Hierdoor vormt de HS ook een instrument in de strijd tegen de concentratie van lage inkomens in bepaalde wijken en de negatieve externe effecten (waaronder het ontstaan van stigma) die daarvan het gevolg kunnen zijn.

De HS kent naast de genoemde voordelen ook nadelen. Het instrument is verstorend omdat het de keuzes van huishoudens met betrekking tot werk en vrije tijd beïnvloedt. De HS leidt tot een zogenoemde ‘armoedeval’ omdat het de prikkel van uitkeringsgerechtigden verminderd om werk te accepteren (omdat in dat geval zij alle of een groot deel van de subsidie verliezen). Ook heeft de HS mogelijk gevolgen voor de mobiliteit van werknemers op de arbeidsmarkt: de zogenaamde ‘mobiliteitsval’.

Het instellen van de HS vergroot ceteris paribus ook de vraag naar (de kwantiteit of de kwaliteit van) huurwoningen³ en daarmee op langere termijn de markthuurlen en/of de gemiddelde kwaliteit van woningen. Welvaartseconomisch gezien kan de subsidie te ver doorschieten en leiden tot een ‘overconsumptie’ van woondiensten bij huurders. Het grootste gedeelte van de stijging van kwaliteit van de gehuurde woning wordt immers (binnen bepaalde grenzen) door de overheid betaald⁴. De HS is in dit geval allocatief inefficiënt. De huursubsidie heeft ook invloed op de verdeling van huurders over de voorraad woningen. Ook hier leidt het instrument tot een mogelijke allocatieve inefficiëntie doordat woningen die het hoogst gewaardeerd worden niet altijd terecht komen bij huishoudens die daarvoor het meeste willen betalen (zie bijvoorbeeld Varian, 2000). Ook kan de huursubsidieregeling leiden tot strategisch gedrag en zelfs fraude bij de gebruikers.

Samenvattend kan gesteld worden dat de HS een instrument is dat met name gericht is op *inkomensherverdelings*- en *merit good* motieven en in de tweede plaats een oplossing kan bieden voor externe effecten die zich voordoen op de woningmarkt. Het instrument heeft echter een aantal belangrijke nadelen: het instrument werkt verstorend op de keuzes van huishoudens op

³ Koning en Ridder (1997) onderzoeken de relatie tussen huursubsidie en de vraag naar woningen voor Nederland.

⁴ In praktijk is hier veelal rekening mee gehouden in de opzet van de subsidie (bijvoorbeeld door prestatienormering).

de arbeidsmarkt en leidt tot allocatieve inefficiënte in de woningmarkt door overconsumptie van woondiensten en de beïnvloeding van de verdeling van huishoudens over de woonruimte (MicroMacro Consultants, 1997). In een discussie over de waarde van dit instrument moeten deze maatschappelijke kosten en baten tegen elkaar afgewogen worden.

Woonvouchers

Een woonvoucher of woonbon is een subsidie die aan huishoudens wordt verstrekt, maar waarvan de uitgave geoormerkt is voor woonuitgaven. Het is moeilijk om over vouchers in algemene zin te spreken omdat ze op vele wijzen kunnen worden vormgegeven (Steuerle, 1999). Indien de voucher of bon een geoormerkt bedrag bevat, dat het huishouden gegeven de relatieve prijzen van andere goederen en zijn budgetrestrictie een zelfde keuze zou hebben gemaakt dan in het geval van de HS, dan is het instrument equivalent aan huursubsidie (Bradford en Shaviro, 2000). Indien dit niet het geval is, heeft het invoeren van woonvouchers in vergelijking met huursubsidie het voordeel dat het huishouden meer discretie heeft in het aanwenden van geld voor woonuitgaven. De vraag is echter gezien het hierboven beschreven dunne karakter van woningmarkten hoe groot de keuzevrijheid van de consument in de praktijk is. Zeker in aanbiedersmarkten heeft de consument weinig te kiezen. Wel is een vouchersysteem vermoedelijk (administratief) eenvoudiger uit te voeren dan een ingewikkelder HS-systeem.

Net als in het geval van de HS wordt een voucher in eerste instantie verstrekt vanwege inkomensherverdelings- en merit good motieven. Daarnaast hebben vouchers mogelijk minder segregatie tot gevolg en daarbij horende negatieve externe effecten. Tegelijkertijd kleven aan woonvouchers een aantal van dezelfde nadelen als aan de HS. Ook woonvouchers werken verstorend op het keuzegedrag van (leden van) huishoudens (inclusief de 'armoedeval'), beïnvloeden de evenwichtsprijs en/of kwaliteit op de markt en de verdeling van beschikbare huurwoningen over de huishoudens. Wel zijn de verstoringen van de prijs/kwaliteitverhouding op de markt in het geval van een 'lump sum' voucher kleiner dan in het geval van de HS.

2.3.3 Aanbodzijde-instrumenten

Naast het ingrijpen aan de vraagzijde van de woningmarkt door het verstrekken van huursubsidie of woonvouchers of het voeren van algemene inkomenspolitiek, kan de overheid ook besluiten om in te grijpen aan de aanbodzijde van de woningmarkt. We gaan hier met name in op twee instrumenten: objectsubsidies en publiek aanbod van huurwoningen.

Objectsubsidies

Het geven van objectsubsidies - waaronder we hier subsidies voor het bouwen van woningen die bedoeld zijn voor de sociale huurmarkt verstaan - kan verschillende vormen aannemen. In het geval er georganiseerde publieke of private aanbieders bestaan, zal de subsidie vaak rechtstreeks

aan deze partijen worden verstrekt. Het is echter ook denkbaar dat verschillende partijen met elkaar concurreren om deze subsidie en dat ook dus private partijen de productie en het beheer van sociale huurwoningen op zich nemen (zie ook DiPasquale, 1999).

Objectsubsidies hebben tot doel om het aanbod te vergroten en mede daardoor de woningvoorraad betaalbaar te houden. De subsidies hebben als belangrijk voordeel dat ze direct kunnen sturen in het aanbod van nieuw te bouwen woningen in de (sociale) huursector. Als zodanig kunnen zij een snelle oplossing bieden voor het oplossen van tijdelijke vraagoverschotten in de markt (zoals deze bestonden in de na-oorlogse periode in de Nederlandse situatie). Daarbij vormen zij een oplossing voor het marktfalen externe effecten/publieke goederen en kunnen ook ingezet worden vanuit 'merit good' en herverdelingsmotieven. Net als in het geval van de vraagzijde-instrumenten moeten ook hier de voordelen van het instrument afgewogen worden tegen de nadelen.

Een belangrijk probleem bij het verstrekken van objectsubsidies is dat deze subsidies de vraag in de markt voor woningbouw doet stijgen, waardoor een gedeelte van de subsidie als het ware 'weglekt' naar actoren als grondeigenaren, projectontwikkelaars en bouwbedrijven⁵. Daarnaast kunnen objectsubsidies voor nieuwbouw leiden tot *crowding out* doordat prijzen van bouwmaterialen en bouwvakkers worden opgedreven. Ook kan het betrekken van gesubsidieerde huurwoningen de vraag naar ongesubsidieerde (koop)woningen doen afnemen. Op deze wijze kan zelfs een gedeelte van het oorspronkelijke doel van de subsidie komen te vervallen. In een tweetal studies vindt Murray (1983, 1999) voor de Verenigde Staten zelfs dat gesubsidieerde woningbouw per saldo geen netto toevoeging tot de voorraad hebben gehad, vanwege het feit dat vrijwel alle eenheden die onder dit programma geproduceerd werden ongesubsidieerde bouw hebben vervangen.

Door de genoemde mechanismen kan het inzetten van objectsubsidies een veel duurder instrument zijn dan het verstrekken van subsidies aan de vraagzijde van de markt (HS of vouchers). Ook empirisch zijn er aanwijzingen dat dit geval is. McClure (1998) onderzoekt twee vergelijkbare projecten in de Verenigde Staten waarvan één project met huursubsidie opereert terwijl het andere project objectsubsidies ontvangt. De verdisconteerde kosten van het project met objectsubsidies bedroegen 40 % meer dan het project met huursubsidie⁶.

Een belangrijk probleem bij objectsubsidies is verder dat deze subsidies verstrekt worden aan huishoudens die in veel gevallen al redelijk snel na de ontvangst van de subsidie niet meer tot de doelgroep behoren. Zoals in hoofdstuk 1 al opgemerkt is, worden in een toenemend aantal Westerse landen inmiddels niet of nauwelijks meer objectsubsidies verstrekt⁷.

⁵ In de tachtiger jaren werden in Nederland objectsubsidies ook expliciet ingezet om werkgelegenheid in de bouw te creëren.

⁶ Er is ons geen onderzoek bekend dat deze analyse uitvoert voor de Nederlandse nieuwbouwmarkt.

⁷ Wel worden er via het maatschappelijk gebonden vermogen van de woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven onrendabele investeringen verricht.

Publiek aanbod van huurwoningen

Naast het bieden van financiële prikkels aan de vraag- en/of aanbodzijde is het mogelijk dat de overheid het aanbod van huurwoningen in eigen hand neemt door (semi-)publieke instellingen op te richten zonder winstoogmerk die expliciet maatschappelijke doelstellingen hebben. Het zelf aanbieden van huurwoningen is een bijzonder ‘instrument’ omdat dit het mogelijk maakt om in principe een oplossing te vinden voor alle marktfalens.

Zo kan publiek aanbod van woningen de neiging van private verhuurders om in bepaalde omstandigheden misbruik te maken van hun marktmacht tegengaan. Publiek aanbod kan ook een goede wijze zijn om het coördinatieprobleem en kortzichtigheid bij publieke goederen op te lossen en negatieve externe effecten te voorkomen door menging van huishoudens. Publiek aanbod van woningen maakt ook dat huishoudens die buiten de boot vallen vanwege discriminatie: verhuurders die kwalitatief goede huisvesting kunnen betrekken en niet overgeleverd zijn aan ‘huisjesmelkers’. Publiek of semi-publiek aanbod kan tevens worden gerechtvaardigd op basis van inkomensherverdelings- en merit good motieven.

Daarbij komt dat (semi-)publieke instellingen mogelijk voordelen bieden in de vorm van verlaagde zoekkosten voor huishoudens en het realiseren van schaalvoordelen in het beheer van huurwoningen. Misschien wel de grootste toegevoegde waarde van semi-publieke instellingen is dat zij de transactiekosten van onderhandelingen over beleid met betrekking tot leefbaarheid en wijkbeheer reduceren ten opzichte van een marktsituatie met een groot aantal, verspreide aanbieders en een oplossing leveren voor het averechtse selectieprobleem op de woningmarkt.

Tot zover is gesproken over publiek aanbod van huurwoningen ‘door het oprichten van (semi-)publieke instellingen’. In praktijk kan het publieke aanbod van huurwoningen op verschillende manieren georganiseerd worden. Er kan bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt worden tussen publieke non-profit instellingen en verzelfstandigde, private non-profit instellingen of de wijze waarop de instellingen worden gereguleerd en gefinancierd (MacLennan en More, 1997). In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de institutionele inbedding van de Nederlandse woningcorporaties.

(Semi-)publiek aanbod van huurwoningen is dus een bijzondere manier om op de woningmarkt te interveniëren omdat in principe alle genoemde vormen van marktfalens en de overige twee genoemde redenen voor overheidsingrijpen in de woningmarkt door dit ‘instrument’ kunnen worden opgelost. Net als bij de hierboven al genoemde instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid kleven aan het publieke aanbod van huurwoningen theoretisch gezien ook een aantal nadelen.

In de eerste plaats wordt in de literatuur over non-profit instellingen nogal eens twijfels geuit over de kosten-, beleids- en allocatieve efficiëntie van dergelijke instellingen. MacLennan en More (1997) noemen een aantal redenen waarom publieke instellingen mogelijk minder efficiënt zijn dan private instellingen.

In de eerste plaats beschikken de publieke instellingen mogelijk niet over adequate informatie over de preferenties van consumenten omdat zij niet op een markt in de pure zin van het woord opereren⁸. Hierdoor investeren ze mogelijk in een woningvoorraad die niet goed aansluit bij de wensen van de huurders; er is sprake van welvaartsverlies als gevolg van allocatieve inefficiëntie.

Een tweede probleem kan ontstaan door de afwezigheid van prikkels op de factormarkten; de kosten om woondiensten te produceren kunnen in dit geval boven de marktprijs liggen. Woondiensten worden in dit geval tegen hogere kosten geproduceerd dan strikt noodzakelijk⁹. Publieke instellingen zijn daarnaast ook gevoelig voor bepaalde vormen van overheidsfalen. Als de publieke instellingen te dicht op de politiek zit, spelen politieke motieven mogelijk een te grote rol bij de besluitvorming. Ook opereren publieke instellingen in veel gevallen onder 'soft budget constraints' en wordt hun budget in geval van verliezen aangevuld vanuit de lokale of centrale schatkist. Te denken valt aan de 'dubbele pettenproblematiek' die ontstaat tussen gemeenten en gemeentelijke woningbedrijven.

Theoretisch gezien moeten wederom de voordelen van het publiek aanbod van huurwoningen afgewogen worden tegen het verlies aan allocatieve en beleidsefficiëntie dat men theoretisch verwacht. Daarvoor is een nader inzicht in de doelstellingen en randvoorwaarden waaronder woningcorporaties opereren noodzakelijk. In het volgende hoofdstuk wordt daarom naast een nadere beschrijving gegeven van de institutionele inbedding van de Nederlandse woningcorporaties.

2.3.4 Algemene instrumenten

Naast instrumenten die specifiek gericht zijn op de vraagzijde of de aanbodzijde van de markt, kan de overheid ook meer algemene instrumenten inzetten. We bespreken hier een aantal instrumenten die respectievelijk de huurontwikkeling, de kwaliteit van de aangeboden woningen en de toewijzing van woningen in de sociale huursector reguleren.

⁸ Vergelijk de opmerking over 'shareholder value' in de Nota Mensen, Wensen, Wonen die in hoofdstuk 1 wordt aangehaald.

⁹ MacLennan en More (1997) noemen nog twee andere factoren. Het feit dat de huur van publieke instellingen onder de 'marktprijs' ligt zou leiden tot een mis-match tussen huishoudens en het type woning en een ruimtelijke mismatch. Het is onmiskenbaar zo dat de sociale huursector in Nederland te leiden heeft onder 'scheefheid': huurders met een te hoog inkomen wonen in een woning die eigenlijk is bedoeld voor lagere inkomensgroepen. Als tweede additionele factor noemen MacLennan en More (1997) de mogelijkheid dat publieke instellingen een regionaal monopolie hebben op de voorziening van sociale huurwoningen. Een eerste verkenning van de ruimtelijke concentratie van corporaties in Nederland geeft echter aan dat er met name in de grote steden veel corporaties naast elkaar woningen aanbieden (RIGO, 2001).

Huurbeleid

In de economische literatuur is er in de loop van de jaren veel belangstelling geweest voor het effect van prijsregulering op het functioneren van markten. Onder huurbeleid wordt een vorm van regulering van de huur of de huurontwikkeling verstaan. Arnott (1995) maakt hierbij een onderscheid tussen 'first generation rent control' en 'second generation rent control' (de termen first en second generation slaan hierbij op de historische ontwikkeling van het Amerikaanse huurprijsbeleid). In het eerste geval wordt de huur nominaal gefixeerd, in het tweede geval wordt de huurontwikkeling afhankelijk gesteld van macro-economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld inflatie).

Het instellen van een vorm van huurbeleid vormt mogelijk een tegenwicht tegen de marktmacht die verhuurders op bepaalde deelmarkten hebben of voor het hold-up probleem dat in paragraaf 2.3 geconstateerd wordt. De noodzaak van huurbeleid is echter mede afhankelijk van de verdere institutionele vormgeving van de huursector.

Een nominaal huurprijsbeleid ('first generation rent control') heeft een drietal effecten. In de eerste plaats profiteren bestaande huurders van de fixatie van de huurprijs, terwijl toekomstige huurders of huurders die niet onder het huurprijsbeleid vallen er geen voordeel van hebben. Het fixeren van huurprijs zal de mobiliteit van de eerste groep verlagen en er komt geen efficiënte allocatie van woonruimte over huurders tot stand.

In de tweede plaats treedt er een waardedaling op voor de eigenaren van de woningen die onder het huurprijsbeleid. Door het verlagen of uitstellen van uitgaven aan onderhoud en renovatie, conversie van woonruimte en het niet in productie nemen van nieuwe ruimte zullen zij hierop reageren. Huurprijsbeleid in de nominale zin van het woord verlaagt dus de prikkels voor eigenaren van woningen om in deze woningen te investeren. In de derde plaats leidt de gereguleerde huurprijs die onder de marktprijs ligt tot een excessieve vraag naar dergelijke woningen, waardoor er onder meer een mis-match ontstaat tussen huishoudens en woningen, een verlaagde verhuismobiliteit die ook invloed heeft op arbeidsmobiliteit en verschillende fenomenen van zwarte en grijze markten ('sleutelgeld', 'onderhuur' en dergelijke) zullen optreden.

Een flexibeler huurprijsbeleid ('second generation rent control' in de terminologie van Arnott, 1995) kent deze bezwaren niet of in veel mindere mate. In de context van een imperfecte woningmarkt (zie de discussie over de economische karakteristieken van de woningmarkt in paragraaf 2.2) reduceert een dergelijk type huurprijsbeleid namelijk de marktmacht van de verhuurder die voortkomt uit het feit dat hij een sterk gedifferentieerd product aanbiedt en mogelijk het hold-up probleem. In feite biedt dit type huurprijsbeleid een verzekering voor huurders tegen een scherpe en onverwachte stijging van de huur, waar een dergelijke verzekering niet verkrijgbaar is op de markt.

Kwaliteit

Naast de regulering van prijs reguleren overheden in veel gevallen ook een aspect van de prestatie van verhuurders, namelijk de kwaliteit van de woondiensten. In veel gevallen gaat dit aan de hand van een systeem dat de karakteristieken van de woning relateert aan een ‘redelijke huur’ (vergelijk het woningwaarderings- of puntensysteem). Ook vindt er kwaliteitsborging plaats door het stellen van bouwkundige eisen aan nieuw te bouwen huurwoningen en controle van bestaande woningen, waarbij verhuurders aangeschreven kunnen worden indien de kwaliteit van hun woning te wensen over laat.

Toewijzing

In het geval er woningen worden aangeboden onder ‘de marktprijs’, ontstaat er een excessieve vraag naar huurwoningen in het sociale huursegment en dient de overheid een regeling te treffen hoe de vrijkomende woningen worden verdeeld onder de zich aanmeldende huurders. Dit instrument (bijvoorbeeld woningdistributiesystemen) is dus een noodzakelijk kwaad gegeven het gevoerde beleid en dient om het ontstaan van een zwarte of grijze markt om woonruimte in het gesubsidieerde segment van de markt te voorkomen.

2.4 Samenvatting

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten die de overheid theoretisch ter beschikking staan om de gesignaleerde marktfalens in de woningmarkt op te lossen en de overige twee genoemde doelstellingen van het overheidsbeleid te bereiken. Bij de bespreking van elk instrument is de afruil tussen de maatschappelijke kosten en baten van elk instrument benadrukt. In veel gevallen bleken de instrumenten versturende effecten op de rest van de woningmarkt of op aanpalende markten te hebben of waren er redenen om te geloven dat het gekozen instrument anderszins tot een minder beleidsefficiënte oplossing zou kunnen leiden.

Vraagzijde-instrumenten hebben het voordeel dat vrij direct de doelgroep van het beleid kan worden bereikt in het kader van ‘merit good’ en inkomensverdelingsmotieven. Een indirect effect van de inzet van vraagzijde-instrumenten is dat er een evenwichtiger spreiding van verschillende inkomensgroepen over de voorraad tot stand komt, wat mogelijk tot minder negatieve externe effecten op buurtniveau leidt en het draagvlak voor lokale publieke goederen meer evenredig over buurten spreidt. Deze doelstellingen dienen te worden afgewogen tegen de versturende werking van vraagzijde-instrumenten op gerelateerde markten. Ook is er reden om aan te nemen dat vraagzijde-instrumenten de allocatieve efficiëntie van de verdeling van huishoudens over de voorraad op korte termijn negatief beïnvloedt en dat ze tot overconsumptie van woondiensten leiden vanuit welvaartseconomisch perspectief.

Bij de aanbodzijde-instrumenten kan een onderscheid gemaakt worden tussen objectsubsidies en publiek aanbod van huurwoningen. Objectsubsidies zijn een vrij directe manier om betaalbare huurwoningen van een goede kwaliteit te realiseren uit merit good of inkomensverdelingsmotieven. Gekoppeld met gericht ruimtelijke ordeningsbeleid kan op deze manier het marktfalen externe effecten/publieke goederen opgelost worden. Zoals uit de bespreking uit de vorige paragraaf blijkt, hebben dergelijke subsidies echter een belangrijk aantal nadelen. Deze nadelen hebben met name betrekking op het *crowding out* effect dat ontstaat doordat er een beroep wordt gedaan op schaarse middelen bij het realiseren van dergelijke gesubsidieerde woningen. Ook kan het simpelweg passeren van de tijd (stijgen van huishoudinkomen) ervoor zorgen dat de door objectsubsidies gerealiseerde huurwoning niet langer wordt bewoond door de doelgroep.

De rest van deze studie bespreekt vooral de effectiviteit en beleidsefficiëntie van de Nederlandse woningcorporaties. In algemene termen hebben we corporaties besproken onder het kopje 'publiek aanbod van huurwoningen'. Het blijkt dat publiek aanbod van huurwoningen een 'instrument' dat het in zich heeft om alle eerder in het hoofdstuk genoemde redenen voor overheidsingrijpen op te lossen. Theoretisch gezien zijn de belangrijkste nadelen van het publiek aanbod van huurwoningen de verstoringen die dit aanbod op de rest van de woningmarkt tot gevolg heeft en de vermeende lagere kostenefficiëntie. Overigens zal in de institutionele beschrijving van hoofdstuk 3 blijken dat woningcorporaties strikt gezien geen publiek aanbod is.

Bij het beoordelen van naar welke kant de maatschappelijke kosten - baten balans van dit instrument doorslaat is nader aandacht voor de institutionele randvoorwaarden waaronder het aanbod functioneert geboden. Dit geldt zeker voor de Nederlandse woningcorporaties die sinds het begin van de jaren negentig financieel verzelfstandigd zijn en dus 'op afstand' van de overheid opereren. In een dergelijke situatie is het bijvoorbeeld aannemelijk dat politieke motieven of andere vormen van overheidsfalen een minder grote rol spelen in de bedrijfsvoering en dat er mogelijk meer prikkels bestaan voor de productieve efficiëntie. In het volgende hoofdstuk beschrijven we daarom eerst de doelstellingen en randvoorwaarden waaronder de corporaties opereren en gaan vervolgens in de maatschappelijke kosten en baten van deze institutionele vormgeving van de sociale huurmarkt.

3 Woningcorporaties en hun institutionele context

In het vorige hoofdstuk is een overzicht gegeven van de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om marktfalen in de woningmarkt op te lossen en doelstellingen op het gebied van merit goederen en inkomensherverdeling te bereiken. Het in eigen beheer aanbieden van woningen bleek een bijzonder instrument, omdat daarmee in principe alle onderscheiden vormen van marktfalen opgelost konden worden. Een mogelijk nadeel van dit ‘instrument’ was echter dat vanwege het ontbreken van duidelijke prikkels voor de publieke instellingen op de relevante markten en overheidsfalen bij de uitvoering van hun taak deze vorm van aanbod op de woningmarkt minder efficiënt is.

Om de theoretische analyse van het vorige hoofdstuk te vertalen naar een discussie rondom de Nederlandse woningcorporaties, is het van belang de institutionele context te schetsen. Zo zijn de Nederlandse corporaties altijd private instellingen geweest en daarom geen publiek aanbod *pur sang*. Wel heeft de overheid (vrijwel) altijd een grote invloed gehad op het reilen en zeilen van de corporaties, hetzij direct (bijvoorbeeld door subsidies), hetzij indirect (bijvoorbeeld door wet- en regelgeving en toezicht). De mate van zelfstandigheid van woningcorporaties (hetzij financieel hetzij voor wat betreft de bedrijfsvoering) is relevant voor de beoordeling van de beleidsefficiëntie van de corporaties. In paragraaf 3.1 wordt aandacht besteed aan de geschiedenis van de Nederlandse corporaties en vooral aan de veranderingen die zich in de relatie met de overheid hebben voorgedaan in de jaren negentig van de vorige eeuw. De eerste corporaties werden al in de tweede helft van de negentiende eeuw opgericht.

Paragraaf 3.2 beschrijft de woningcorporatie als sector aan de hand van enkele kengetallen; in paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de corporaties en de overheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de prestatievelen die de overheid in het kader van het Besluit Sociale Huursector (BBSH) heeft gedefinieerd, de organisatie van het toezicht op de woningcorporaties en de functie van sectorinstellingen als het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).

Vervolgens worden aan de hand van het in het vorige hoofdstuk ontwikkelde theoretische kader getracht een beschrijving te geven van de maatschappelijke kosten en baten van woningcorporaties in respectievelijk paragraaf 3.4 en 3.5 ten opzichte van een stelsel waarin de verhuur van woningen uitsluitend wordt verzorgd door private verhuurders. De besproken maatschappelijke kosten en baten bestaan uit de bijdrage die woningcorporaties kunnen hebben bij het oplossen van het in het vorige hoofdstuk onderscheiden marktfalen. Helaas is er in Nederland slechts zeer beperkt empirisch onderzoek verricht dat het mogelijk maakt om al de onderscheiden kosten en baten te kwantificeren. In het buitenland, en met name in de Verenigde Staten, zijn meer empirische studies verricht die een eerste indicatie geven van de richting en het belang van bepaalde maatschappelijke kosten en baten. Hier wordt een beknopt overzicht van gegeven. Paragraaf 3.6 besluit.

3.1 Een korte geschiedenis van Nederlandse woningcorporaties¹

Woningcorporaties nemen een belangrijke plaats in binnen de ordening van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. De eerste corporaties werden in de tweede helft van de negentiende eeuw opgericht met als doel het bouwen van eenvoudige woningen voor arbeiders. Het ging hierbij om particulier initiatief en niet om een actie van overheidswege; pas aan het begin van de twintigste eeuw kregen de corporaties een formele rol in het volkshuisvestingsbeleid met het aannemen van de Woningwet in 1901 (zie voor een historisch overzicht ook Priemus, 2001a).

Deze wet maakte het voor de overheid mogelijk om subsidies te verstrekken aan de corporaties en (de vooral in de grote steden opgerichte) gemeentelijke woningbedrijven ten behoeve van krotopruiming en vervangende nieuwbouw. De bijdragen aan de corporaties stegen na het van kracht worden van de Woningwet in een hoog tempo. Bedroeg de jaarlijkse bijdrage van het Rijk in 1915 nog 55 duizend gulden (circa 25 duizend euro), tussen 1915 en 1922 steeg dit bedrag naar 10 miljoen gulden (circa 450 duizend euro) op jaarbasis.

In 1925 maakte het Rijk echter weer pas op de plaats. De rijksbijdrage aan de corporaties werd zelfs beëindigd. Door het wegvallen van de subsidies waren de corporaties gedwongen om hun huren te verhogen. Ten tijde van de grote depressie in de jaren dertig werden de corporaties door het Rijk verplicht om 80 % van hun batige saldi in een gemeenschappelijk fonds te storten en hun huren te verlagen. Dit betekende een forse klap voor de jonge corporatiesector en voor de gemeentelijke woningbedrijven.

Na de Tweede Wereldoorlog gingen de corporaties een steeds belangrijkere rol spelen in het volkshuisvestingsbeleid. Dit werd mede veroorzaakt door de centralistische rol van de overheid die zich tot doel had gesteld het kwantitatieve woningtekort van net na de oorlog terug te dringen. Om snel resultaat te kunnen boeken, zette de overheid hiertoe objectssubsidies in. Het aandeel van het bezit van woningcorporaties in de totale woningvoorraad steeg snel omdat zij een belangrijke ontvanger waren van deze subsidies en daarmee een belangrijk deel van de nieuwbouw voor hun rekening namen. In 1947 bedroeg het aandeel van de corporaties in de totale woningvoorraad nog 9%, in 1964 was dit al 38 %. Het stijgende aandeel van de sociale huursector ging vooral ten koste van de particuliere huursector. De schaalvergroting van de corporaties had ook gevolgen voor hun bedrijfsvoering. De sector zette de weg in naar een verdere professionalisering en de rol van leden in de verenigingsstructuur werd in veel gevallen beperkt.

In de jaren zestig en zeventig werd de positie van de woningcorporaties verder versterkt binnen het Nederlandse volkshuisvestingsstelsel. In 1969 werd bijvoorbeeld de zogenaamde voorrangregel ingevoerd. Volgens deze regel mochten de gemeenten pas zelf tot nieuwbouw over gaan indien gebleken was dat de corporatie(s) daartoe niet in staat wa(s)(ren). Verder werd

¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de gegevens in hoofdstuk 2 van de MDW-Nota Woningcorporaties.

in de jaren zeventig door het kabinet den Uyl de individuele huursubsidie verder uitgebreid. Ook werd besloten tot de invoering van een huurprijsbeleid. Door middel van onder meer een puntensysteem en een huuraanpassingsstelsel werden de huren (verder) gereguleerd.

Tegen de achtergrond van verminderde economische omstandigheden en een stagnerende woningmarkt werd in de jaren tachtig een beleid gevoerd dat gericht was op het verlagen van de bouwkosten. In praktijk betekende dit een strakke beheersing van de stichtingskosten en een beperking van de woningkwaliteit. De aan de woningcorporaties verstrekte woningwetleningen werden gereduceerd en deels omgezet in garanties. De corporaties maakte in deze periode massaal gebruik van de mogelijkheid om woningwetleningen te herfinancieren tegen een lage rente. Hiermee legden ze - achteraf bezien - een basis voor hun latere financiële zelfstandigheid (Ministerie van Economische Zaken, 1999).

In de jaren tachtig werden ook sectorinstellingen als het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Op de taken van deze instellingen wordt in paragraaf 3.3 nader ingegaan.

Aan het begin van de jaren negentig werd de Nota *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* uitgebracht. In deze nota werd voorgesteld om de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid te verschuiven naar de instellingen zelf. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen moest de sector financieel verzelfstandigd worden om zo 'op eigen benen' te kunnen staan. De meeste gemeentelijke woningbedrijven werden verzelfstandigd. Van corporaties werd een eigen beleid verwacht inzake financiële continuïteit, investeringen, het vaststellen van de huur en huisvesting van de doelgroepen van het volkshuisvestingsbeleid.

In 1993 vinden de uitgangspunten van de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig hun weerslag in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). In de BBSH worden een aantal prestatievelden gedefinieerd waarop de corporaties verantwoordelijkheden dragen. De gemeenten kunnen de corporaties niet langer sturen; wel kunnen ze prestatie-afspraken met elkaar maken en onderhandelen over het investeringsbeleid.

Naast de invoering van de BBSH betekende de zogenaamde bruteringsoperatie (Wet Balansverkorting 1995) een belangrijke ontwikkeling voor de sociale huursector². De bruteringsoperatie hield in dat de uitstaande leningen van het Rijk bij de corporaties werden afgekocht tegen het recht op toekomstige exploitatiesubsidies. Hierdoor werd de band van corporaties met het Rijk losser. Voor de financiering van de nieuwbouw en eventuele exploitatietekorten kunnen de corporaties sinds de bruteringsoperatie niet langer terugvallen op het Rijk.

² Zie voor een beschrijving van de bruteringsoperatie en de invoering van het BBSH Nationale Woningraad (1993), Priemus (1996), Priemus et al. (1999) en Walker (1998).

Dit uiterst beknopte historische overzicht van de sector laat zien dat het Rijk en de gemeentes met name in de decennia na de Tweede Wereldoorlog een dominante rol hebben ten opzichte van de woningcorporaties. Door het verstrekken van objectsubsidies en uitgebreide wet- en regelgeving bepaalde het Rijk feitelijk de omvang van de nieuwbouw, de kwaliteit van de nieuwbouw en de te vragen huur. Ook bepaalde de overheid de voorwaarden waaronder de woningcorporaties leningen konden afsluiten en door wet- en regelgeving de ontwikkeling van de huur.

De opbouw van de woningvoorraad van de corporaties is nog steeds voor een groot deel een resultante van dit in het verleden gevoerde beleid (de in het vorige hoofdstuk genoemde ‘padafhankelijkheid’). Pas met de invoering van de BBSH en het doorvoeren van de bruteringsoperatie hebben de corporaties met betrekking tot hun bedrijfsvoering meer speelruimte gekregen. De rol van de overheid is veranderd van dirigistisch naar voorwaardenscheppend³.

3.2 Enkele kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties

Zoals in hoofdstuk 1 al is geconstateerd, is het aandeel van de sociale huursector in Nederland in de totale voorraad aanzienlijk. Dit is een weerspiegeling van de belangrijke rol die de corporaties in het volkshuisvestingsbeleid hebben gespeeld en nog spelen. In 1998 beheerden corporaties en (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven bijna 2,4 miljoen woningen: een aandeel van 73 % van de totale hoeveelheid huurwoningen.

Ook internationaal gezien is het aandeel van de Nederlandse corporatiesector binnen de totale woningvoorraad omvangrijk⁴. Uit tabel 3.1 blijkt dat de sociale huursector in Nederland bijna twee keer zo groot is als in andere West-Europese landen. Het aandeel van de sociale huursector in Nederland steekt helemaal sterk af tegen het aandeel van deze sector in België waar maar 6 % van de voorraad uit sociale huurwoningen bestaat.

³ Zie ook de bijdragen in de OTB-bundel Conijn en Philipsen (1999).

⁴ Zie ook van de Ven (1995).

Tabel 3.3 Verdeling van woningvoorraad naar eigendom in een aantal landen in % (Boelhouwer, 1996)

	Koopsector	Particuliere	Sociale huursector	Overig en onbekend
Nederland	46	13	40	1
België	65	28	6	1
Engeland	68	10	22	-
Denemarken	56	19	21	5
Duitsland	40	40	20	-
Frankrijk	56	21	17	6
Zweden	43	17	22	18

Naast verschillen in de omvang van de sector in de verschillende West-Europese landen, bestaan er ook belangrijke overeenkomsten in het gevoerde beleid. In vrijwel alle in tabel 3.1 onderscheiden landen zijn de objectsubsidies verminderd of zelfs grotendeels afgebouwd en wordt in toenemende mate op vraagzijde-instrumenten en wet- en regelgeving vertrouwd bij het realiseren van de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Over het algemeen geldt dat de sociale huursector in landen buiten Nederland nog een sterker toezicht kent en dat de gemeente of het Rijk nog 'dichter op de sector zitten'. Duitsland is een buitenbeentje. Daar mogen sociale huurwoningen ook door private niet-winstbeogende instellingen worden verhuurd. Het toezicht op de verhuur van de sociale huurwoningen is daarom beperkt (zie Boelhouwer, 1996 voor een discussie van het Duitse systeem).

In tabel 3.2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aantal Nederlandse woningcorporaties na 1995.

Tabel 3.4 Woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven, per 1 januari

	Woningcorporaties	Gemeentelijke woningbedrijven	Totaal
1985	858	294	1152
1990	824	213	1037
1995	774	81	855
1996	763	63	826
1997	786	59	864
1998	762	30	792
1999	724	24	748

Note: Er is een trendbreuk in de reeks vanaf 1997.
Bron: CBS.

Tabel 3.2 laat zien dat er vanaf 1985 het aantal toegelaten instellingen (woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven) is gedaald van 1152 tot 748 in 1999. De daling van het aantal

toegelaten instellingen is veroorzaakt door fusies tussen instellingen. Bij deze fusies zijn ook steeds grotere corporaties (= corporaties met grotere aantallen woningen) betrokken. Het aantal gemeentelijke woningbedrijven is in dezelfde periode gedecimeerd (conform de hierboven al beschreven trend).

Zoals uit het historisch overzicht in de vorige paragraaf is gebleken is door het oplossen van het kwantitatieve woningtekort de noodzaak voor nieuwbouw van de corporaties minder groot geworden (anders dan als vervangingsinvesteringen). Steeg het aantal woningen in bezit van corporaties aan het begin van de jaren tachtig nog met 80.000 per jaar, de laatste jaren daalt het aantal woningen door verkoop van woningen aan bewoners en sloop per saldo zelfs licht. Op langere termijn wordt verwacht dat de doelgroep voor de sociale huursector (verder) zal dalen en dat met een kleinere sector kan worden volstaan (Ministerie van VROM, 2000; VROM-raad, 2000).

Per 1 januari 1997 hadden de toegelaten instellingen volgens de gegevens van het Ministerie van VROM een totale balanspositie van bijna 180 miljard gulden (circa 82 miljard euro) en een eigen vermogen van 17 miljard (circa 7,7 miljard euro, exclusief egalisatierekening). Deze schatting van het eigen vermogen is waarschijnlijk een onderschatting van de feitelijke netto waarde van het bezit omdat veel corporaties hun bezit nog steeds op historische kostprijs waarden. Rens en Suurland (2000) pleiten er in dit verband voor om de waardering van het vermogen van corporaties te baseren op de bedrijfswaarde (zie ook Gruis, 2000). In het zelfde jaar hadden de sociale verhuurders een batig saldo van 0,9 miljard gulden (circa 0,4 miljard euro). Het grootste gedeelte van dit batig saldo werd gevormd door buitengewone baten: verkoopwinsten en de bouw van koopwoningen.

3.3 De relatie tussen de overheid en de woningcorporaties

Deze paragraaf bespreekt de relatie tussen de overheid en de corporaties. Die relatie speelt op drie niveaus. Op het hoogste abstractieniveau worden doelstellingen vastgelegd (paragraaf 3.3.1). Vervolgens wordt toezicht gehouden op de corporaties (paragraaf 3.3.2). Tenslotte levert de overheid enige faciliteiten in de vorm van waarborgfondsen en dergelijke (paragraaf 3.3.3).

3.3.1 De doelstellingen van de woningcorporaties

Om een uitspraak te doen over de effectiviteit en de beleidsefficiëntie van de corporaties moet uitgegaan worden van de volkshuisvestingsdoelstellingen waaraan zij zich moeten houden. De prestatievelden voor de woningcorporaties zijn vastgelegd in het BBSH. Volgens het BBSH hebben de corporaties zes prestatievelden waarover ze verantwoording moeten afleggen.

Deze prestatievelden zijn:

- Passend huisvesten van de doelgroep;
- Kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële kwaliteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid⁵;
- Bedrijfsreserves aanwenden voor de volkshuisvesting.

Maar het blijft niet bij deze algemene prestatievelden. In de Nota Wonen van het Ministerie van VROM (2000) wordt de nieuwe Woonwet aangekondigd. In deze Woonwet wordt het werkterrein van de woningcorporaties afgebakend en worden de kerntaken van de corporaties benoemd, aangevuld met bepalingen over de wijze waarop het beleid tot stand komt en wordt verantwoordt en de inzet van financiële middelen. De omschrijving in de Woonwet vormt de vervanging van de bepalingen in het BBSH. Het werkdomein van de corporaties wordt in de nieuwe Woonwet verbreed. Woningcorporaties moeten 'werkzaam zijn op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieu's'. Voor de periode tot de Woonwet van kracht wordt, blijft het BBSH gelden. Op korte termijn zal 'wonen en zorg' als prestatieveld worden toegevoegd (zie ook Conijn, 2000; van der Moolen, 2001).

De prestaties van corporaties zullen nader verbijzonderd worden door een rijksbeleidskader, gebaseerd op de Woonwet. Vooruitlopend op de definitieve formulering zijn als maatschappelijke prestaties van corporaties in dat beleidskader in elk geval relevant:

- het verruimen van de slaagkansen en keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
- het beperken van de woonlasten voor de lagere inkomensgroepen;
- het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
- het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
- het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woningkwaliteit;
- het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen;
- het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
- het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;

⁵ Zie van Dam (2000) voor een discussie over de betekenis van de term 'leefbaarheid'.

- het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als het beheer van bestaande woningen;
- het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Indien we de ‘oude’ en toekomstige doelstellingen van woningcorporaties vergelijken zijn geheel nieuwe elementen: het huisvesten van thuis- en daklozen, het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten, het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt en het realiseren van duurzame woningen. De andere doelstellingen vertonen overlap met de oude BBSH-doelstellingen.

Opvallend is dat zowel de BBSH-doelstellingen als de Woningwet-doelstellingen een zeer globaal karakter hebben. Conijn (2001) spreekt in dit kader van ‘mistige doelstellingen’. De prestatievelden zijn niet duidelijk geoperationaliseerd, waardoor doelstellingen en realisatie niet eenvoudig met elkaar kunnen worden vergeleken. Hoe kan een doelstelling als het ‘bevorderen van de werking van de woningmarkt’ bijvoorbeeld worden gemeten (en hoe kunnen corporaties daarop worden afgerekend)? Priemus (2001b) merkt daarnaast op dat een aantal van de doelstellingen elkaar lijken tegen te spreken. Nu is dat vaak het geval bij verschillende doelstellingen. Het gaat het daarbij dan om dat er wel prioriteiten worden gesteld.

3.3.2 De organisatie van het toezicht

De invoering van de BBSH en het doorvoeren van de bruteringsoperatie heeft tot de corporaties op financieel vlak verzelfstandigd. De rol van de overheid is daardoor niet langer sturend, maar eerder voorwaardenscheppend: ‘vrijheid en gebondenheid’ (Conijn, 1999). Gemeenten kunnen conform de BBSH door het maken van prestatie-afspraken het investeringsgedrag van corporaties sturen. Uiteindelijk zijn de corporaties zelf echter verantwoordelijk. In het verleden zijn er echter niet in alle gevallen even consequent prestatie-afspraken gemaakt (zie CPB, 2000a). Waar de afspraken wel tot stand komen, worden afspraken over investeringsprogramma’s niet altijd nagekomen door corporaties. Opvallender is misschien nog dat er nauwelijks monitoring van afspraken ten opzichte van realisaties plaatsvindt. De prestatie-afspraken uit de BBSH lijken daarmee in praktijk geen krachtig instrument om de beleidsefficiëntie van corporaties te garanderen.

Naast de prestatie-afspraken die door gemeenten worden gemaakt, houdt het Rijk toezicht op de toegelaten instellingen door middel van de Inspectie Volkshuisvesting. In extreme gevallen - bijvoorbeeld indien corporaties overduidelijk niet handelen in lijn met de volkshuisvestingsdoelstellingen - kan het Ministerie van VROM sancties opleggen aan de woningcorporaties in de vorm van een boete of een aanwijzing.

Tenslotte is het bedrijfseconomisch toezicht op de sector in handen van een zelfstandig bestuursorgaan, het CFV. Het CFV toetst periodiek de financiële positie van corporaties en kan een nader onderzoek instellen. Mocht de corporatie ook na dit onderzoek financieel zwak blijven

te zijn, dan kan aan de staatssecretaris van VROM een advies gegeven worden om te interveniëren.

Het toezicht op woningcorporaties is momenteel dus georganiseerd via drie lijnen: prestatie-afspraken met gemeenten moeten zorgen voor een juist investeringspatroon en het bereiken van andere volkshuisvestingsdoelstellingen op lokaal niveau, de Inspectie Volkshuisvesting biedt algemeen toezicht op de volkshuisvestingsdoelstellingen en het CFV voert het toezicht uit op de financiële positie van de corporaties (CFV, 2001a).

3.3.3 Sectorinstellingen en kruissubsidies

In deze paragraaf worden twee sectorinstellingen nader beschreven: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het al genoemde Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Het WSW heeft als voornaamste taak om leningen aan toegelaten instellingen te verstrekken en te borgen (zie voor meer informatie WSW, 2000). Borgstelling vindt plaats na een inschatting van de risico's van de lening door het WSW en vindt allen plaats indien er een tegenwaarde bestaat voor de lening. Commerciële activiteiten van de corporaties zijn uitgesloten van borging. Door de borgstelling van het WSW kunnen corporaties tegen een lagere rente lenen dan als ze beroep op de kapitaalmarkt moeten doen.

Indien een corporatie niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt er eerst een beroep gedaan op de overige corporaties om aan de betalingsverplichtingen te voldoen. Daarna kan een beroep worden gedaan op het garantievermogen van het WSW. Uiteindelijk staan het Rijk (en gemeenten) echter garant voor de via de WSW afgesloten leningen. In eerste instantie is het WSW dus gebaseerd op de gedachte van solidariteit tussen de corporaties. Indien een corporatie niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, grijpen andere corporaties in. Uiteindelijk treedt de overheid op als achtervang.

Van de taken van het CFV is hierboven al de toezichtsfunctie genoemd. Hiernaast heeft de CFV ook een saneringsfunctie. Indien een corporatie financieel gesaneerd moet worden, stelt het CFV een saneringsplan op zodat de corporatie niet failliet gaat. De corporaties brengen zelf de financiering van het saneringsfonds op door jaarlijks een door het minister vast te stellen bijdrage per woning in te brengen. Net als het WSW is het CFV dus gebaseerd op de solidariteitsgedachte tussen corporaties.

Naast het WSW en het CFV kent de sector nog een aantal mechanismen waardoor relatief sterke corporaties relatief zwakke corporaties steunen. Een van de prestatievelden van het BBSH (zie boven) is bijvoorbeeld dat bedrijfsreserves moeten worden aangewend ten behoeve van de volkshuisvestingsdoelstellingen. In praktijk stellen relatief rijke woningcorporaties een gedeelte van middelen soms ter beschikking van financieel minder sterke corporaties (of ze fuseren er mee). Inmiddels is een zogenaamd College Sluitend Stelsel ingesteld dat het mogelijk maakt om op de opbrengsten uit de verkopen van woningen aan te wenden voor renovatie van bezit van

andere corporaties of stedelijke vernieuwingsoperaties, Tot nu toe heeft dit College nog niet tot omvangrijke herverdeling van gelden binnen de sector geleid.

Het stelsel van toegelaten instellingen is in wezen een gesloten systeem waarbij verschillen in financiële positie tussen corporaties die ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld een waardestijging van het bezit, via bovengenoemde mechanismen door de sector verdeeld worden. De genoemde herverdelingsmechanismen hebben mogelijk invloed op de prikkels voor toegelaten instellingen om beleidsefficiënt te opereren. Woningcorporaties die 'het goed doen' worden immers niet beloond voor hun prestaties, terwijl woningcorporaties die het 'slecht doen' een beroep kunnen doen op andere corporaties.

3.4 **Maatschappelijke baten van woningcorporaties**

Wat zijn nu de maatschappelijke baten en kosten van woningcorporaties? Aan de hand van de in het vorige hoofdstuk onderscheiden redenen voor overheidsingrijpen bespreken we in deze en de volgende paragraaf achtereenvolgens de maatschappelijke baten en kosten van woningcorporaties. Hierbij wordt het bestaande stelsel vergeleken met een situatie waarin alleen private verhuurders bestaan. Hierbij is de veronderstelling dat ook in een markt met alleen private verhuurders de overheid ingrijpt door middel van instrumenten als huursubsidie, huurprijsbeleid en woningdistributiesystemen. Het verschil is dat deze verhuurders meer speelruimte hebben dan de corporaties. De vraag is of de voordelen van deze speelruimte opwegen tegen de nadelen.

Beperken marktmacht

Door de in het vorige hoofdstuk geschetste karakteristieken van de woningmarkt en het informatieprobleem dat bestaat tussen huurders en verhuurders, hebben private verhuurders in aanbiedersmarkten een zekere vorm van marktmacht. In dergelijke markten komt de vraag structureel uit boven het aanbod en kunnen de verhuurders vragen 'wat de gek er voor geeft'. Marktmacht van verhuurders komt dus slechts in een deel van de woningmarkten voor en wordt in veel gevallen beperkt doordat er alternatieven voor huurwoningen bestaan. Voor een bepaalde groep huurders bestaat er echter geen reëel alternatief voor een huurwoning; zij zijn 'captive'.

Vanwege hun non-profit status en maatschappelijke doelstellingen profiteren corporaties niet van de potentiële marktmacht die ze hebben. In praktijk kennen we in Nederland echter een systeem waarin in veel gemeenten woningcorporaties en private verhuurders naast elkaar bestaan. Woningcorporaties doen onrendabele investeringen in hun woningvoorraad. Deze sociale huurwoningen worden via een systeem van rantsoenering aangeboden aan de huurders. In veel gevallen is de private huursector eenvoudiger toegankelijk voor nieuwkomers op de lokale woningmarkt. Private verhuurders kunnen hierdoor potentieel profiteren van zowel de schaarste die heerst op de lokale markt (in het geval van aanbiedersmarkten) als van het feit dat

er wachtrijen bestaan voor sociale huurwoningen. In de beschreven situatie heeft het rantsoeneren van sociale huurwoningen het neveneffect het feit dat de prijzen op de private huurmarkt (verder) verstoord worden.

Mede hierom zet de overheid ook in de private huurmarkt tal van instrumenten in die paal en perk moeten stellen aan misbruik van marktmacht door private verhuurders. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn het huurprijnsbeleid (dat een grens stelt aan de jaarlijkse huurstijging), het puntensysteem (dat een maatstaf biedt voor een redelijke huur gezien de karakteristieken van de woning) en huurcommissies.

Publieke goederen en externe effecten

Een tweede reden voor overheidsingrijpen is het oplossen van coördinatieproblemen bij het totstandkomen van publieke goederen en het tegengaan van negatieve externe effecten op de woningmarkt.

Bij publieke goederen kan gedacht worden aan het totstandkomen van lokale publieke voorzieningen, waarbij het niveau en de kwaliteit afhankelijk zijn van de inkomenspositie van de bewoners. Een private huurmarkt zou kunnen leiden tot een sub-optimale uitkomst omdat private verhuurders zich de opbrengsten van investeringen in hun bezit en in de buurt en wijk waar hun bezit zich bevindt, onvoldoende kunnen toe-eigenen. Woningcorporaties lossen dit probleem op omdat zij gezien hun maatschappelijke doelstellingen verplicht zijn het maatschappelijk gebonden vermogen aan te wenden voor dergelijke bezit overstijgende investeringen en ook vaak investeren in wijken waar de private verhuurders niet rendabel woningen kunnen verhuren. De schaal waarop private verhuurders opereren en de tijdshorizon die zij hanteren zijn hierbij van belang. Een private verhuurder die grote blokken woningen in een bepaalde wijk bezit, zal eerder geneigd zijn om te investeren in die wijk dan een verspreid aantal 'huisjesmelkers' met slechts enkele woningen in exploitatie. In voorkomende gevallen is het ook mogelijk dat private en publieke partijen in publiek-private samenwerking investeringen verrichten (zoals bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid wel wordt voorgesteld).

Woningcorporaties kunnen ook een belangrijke functie hebben bij het tegengaan van segregatie op de woningmarkt en het garanderen van een redelijke kwaliteit van de woningvoorraad. Woningcorporaties accepteren alle huurders zonder aanzien des persoons; private verhuurders kunnen makkelijk geneigd zijn te discrimineren. Hierdoor kan een stelsel van toegelaten instellingen voor minder segregatie op de woningmarkt zorgen; zowel voor wat betreft de verdeling van huishoudens over wijken als voor wat betreft verschillen in de kwaliteit van de woningen. Verminderde segregatie zou een aantal positieve sociaal-economische gevolgen tot gevolg kunnen hebben.

Het is moeilijk om precies de vinger te leggen op de meerwaarde die corporaties hebben bij het tegengaan van segregatie, omdat er gecorrigeerd moet worden voor een veelheid van maatregelen op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening die ook een invloed

hebben op de spreiding van huishoudens over de woningvoorraad. De constatering dat Nederland minder gesegeerde steden kent dan het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten (zie bijvoorbeeld Musterd *et al.*, 1999; Musterd, 2000) kan ook worden toegeschreven aan de verschillen in huursubsidiestelsels, welvaartsstaat of organisatie van de ruimtelijke ordening.

Amerikaans onderzoek (zie voor een overzicht Newman en Schnare, 1997) trekt zelfs de bijdrage van het volkshuisvestingsbeleid aan de kwaliteit van de wijk in twijfel. De onderzoekers vergelijken de uitkomsten van verschillende ‘housing programs’ in de Verenigde Staten en vinden dat in sommige gevallen het bouwen en verhuren van woningen in deze ‘programs’ zelfs tot een verslechterde ‘kwaliteit’ van de wijk leidt in termen van een aantal socio-economische indicatoren (voor een recent voorbeeld van dergelijk onderzoek zie Currie en Yelowitz, 2000). Dit is met name het geval bij aanbodzijde-instrumenten, vraagzijde-instrumenten (waaronder vouchers) leiden in de analyse van Newman en Schnare (1997) doorgaans wel tot een verbetering van de kwaliteit van de wijk. Het is moeilijk om zonder nader onderzoek te bezien in hoeverre deze resultaten van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. Feit blijft dat het bestaande onderzoek geen eenduidig antwoord geeft op de vraag of het aanbieden van sociale huurwoningen tot meer of minder segregatie leidt en daarmee tot een verbeterde ‘kwaliteit van de wijk’ in termen van sociaal-economische opbouw.

Een gerelateerde vraag is of een verbeterde kwaliteit van de wijk ook tot significante positieve sociaal-economische gevolgen leidt. Op dit gebied is ons helaas geen Nederlands onderzoek bekend dat gebruik maakt van micro-data. Ellen en Turner (1997) geven een synthese van het in de Verenigde Staten verrichte onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van de wijk (‘neighbourhood’) en de ontwikkeling van de sociaal-economische positie van families en kinderen. Ze beschrijven Amerikaanse studies waarin families of kinderen die opgroeien in verschillend wijken en hun prestaties in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en de kans dat zij crimineel gedrag vertonen op latere leeftijd. Hierbij dient uiteraard gecorrigeerd worden voor een groot aantal achtergrondkenmerken en rekening gehouden worden met de interactie tussen de determinanten van het onderzochte gedrag. De nulhypothese in veel van deze studies is dat een betere kwaliteit van wijk of buurt zou kunnen leiden tot betere prestaties.

Het overzicht van Ellen en Turner (1997) laat zien dat een omgeving waarin weinig negatieve omstandigheden voorkomen (zoals overlast, criminaliteit en dergelijke) wel degelijk een effect hebben op de prestaties op latere leeftijd van kinderen die in een dergelijke wijk opgroeien, vergeleken met kinderen die in een slechtere wijk opgroeien. Aan de andere kant zijn de wijkgerelateerde effecten over het algemeen veel kleiner dan de invloed van de persoonlijke kenmerken van de ouders of het gezin (zoals sociaal-economische status en opleiding).

Samenvattend kan gesteld worden dat we weinig weten over de effecten van corporaties op de ‘kwaliteit van de wijk’ en de sociaal-economische gevolgen die dit heeft in de Nederlandse situatie. Vergelijkend onderzoek laat weliswaar zien dat de segregatie in Nederlandse steden

minder sterk is dan in landen als het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten, maar het is onduidelijk of dit het gevolg is van het opereren van de speciale status van corporaties op de woningmarkt of van andere factoren als de huursubsidie en het ruimtelijke ordeningsbeleid⁶.

Discriminatie

Corporaties kunnen ook een bijdrage leveren aan het vermijden van discriminatie, zoals is beschreven in het vorige hoofdstuk. Door het bestaan van een informatieprobleem op de woningmarkt, is het mogelijk dat bepaalde categorieën huurders buiten de boot vallen. Dit zal vooral gaan om huurders uit de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid die zowel financieel als sociaal een zwakke positie hebben. Het tegengaan van discriminatie lijkt een belangrijke maatschappelijke rol voor de woningcorporaties. Indien de huurmarkt alleen uit private verhuurders bestaat, is het aannemelijk dat dit probleem zich in meer of mindere mate zal openbaren. Door het uitsluitend aanbieden van woningen in de duurdere segmenten van de markt of het maken van een selectie uit de geïnteresseerde huurders, is het mogelijk dat financieel minder sterke huishoudens die aangewezen zijn op de huurmarkt, geen geschikte woonruimte kunnen vinden.

Door het stellen van regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte kan de overheid trachten discriminatie tegen te gaan, zoals nu al het geval is een groot aantal gemeenten. Het instellen van een dergelijke woningdistributiesysteem heeft waarschijnlijk een wel een licht negatief effect op de omvang van de private huursector en gaat bovendien met hogere reguleringskosten gepaard.

Inkomensverdeling/merit good argument

Woningcorporaties zijn ook een manier om doelstellingen op het gebied van inkomensherverdeling en *merit good* argumenten te bewerkstelligen. In feite wordt via het maatschappelijk gebonden vermogen van de corporaties publiek geld aangewend om, waar nodig, maatschappelijk rendabele maar bedrijfseconomisch onrendabele investeringen te doen. Een private huursector zonder maatschappelijk gebonden vermogen zal niet of minder geneigd zijn om dergelijke investeringen te doen. Dit heeft gevolgen voor de omvang en de opbouw van de huursector vergeleken met de bestaande situatie. Onduidelijk is op voorhand wat de inkomenseffecten zullen zijn. Bij een zelfde omvang en samenstelling van de voorraad zullen de huren in elk geval moeten worden verhoogd. Tegelijkertijd komen er meer huurwoningen in het private segment van de markt beschikbaar die - meer dan in het geval van de huidige sociale sector - op de 'vrije markt' worden aangeboden. Dit heeft mogelijk een huurverlagend effect. Op langere termijn zullen private verhuurders een gedeelte van het bezit verkopen of door sloop en

⁶ Er is ook de vraag van causaliteit. De Kam (1998) laat bijvoorbeeld zien dat de sociale huursector in Den Haag juist geconcentreerd is in de sociaal-economisch zwakkere wijken.

nieuwbouw aanpassen. Mochten zich inkomenseffecten voordoen, dan worden deze in de huidige systematiek (gedeeltelijk) gecompenseerd door een extra bedrag aan huursubsidie. Alles overziend is het op voorhand moeilijk te beoordelen of corporaties een effectiever instrument zijn om doelstellingen op het gebied van inkomensherverdeling te bereiken dan een private huursector gecombineerd met vraagzijde-instrumenten als huursubsidie (zie ook het volgende hoofdstuk over de beleidsefficiëntie van corporaties).

Naast inkomensherverdelingsoverwegingen kunnen corporaties ook een bijdrage leveren aan het behalen van overheidsdoelstellingen op het gebied van *merit good* motieven, met name door het bieden van kwalitatief acceptabele huisvesting tegen een betaalbare prijs. Er bestaan echter een groot aantal andere instrumenten waarmee de overheid ook tracht deze doelstellingen te bereiken, zoals het al genoemde huurprijsbeleid in combinatie met het puntensysteem.

Concluderend

Woningcorporaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van marktfalen in de woningmarkt en andere overheidsdoelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting. Bovenstaand overzicht leert dat het op voorhand niet altijd duidelijk is hoe groot deze bijdrage precies is, indien het huidige stelsel vergeleken wordt met een stelsel met uitsluitend private verhuurders. In veel gevallen bestaan er instrumenten die dezelfde doelstellingen beogen en ook ingezet zouden kunnen worden (en vaak al wordt) in een volledig private huurmarkt. De invloed van het volkshuisvestingsinstrumentarium en andere aspecten van het beleid, zoals ruimtelijke ordening en inkomensbeleid, lopen bovendien vaak door elkaar heen waardoor het isoleren van de invloed van de huidige vormgeving van het stelsel uiterst moeilijk is. Daarbij ontbreekt voor de Nederlandse situatie empirisch onderzoek dat het mogelijk maakt deze effecten in getallen te vangen. Op basis van bovenstaande kwalitatieve beschrijving lijkt de meerwaarde van het huidige stelsel vooral te liggen op het vlak van het tegengaan van marktmacht, het totstandkomen van publieke goederen en het tegengaan van discriminatie.

3.5 Maatschappelijke kosten van woningcorporaties

Naast de in de vorige paragraaf onderscheiden maatschappelijke baten, zijn er mogelijk ook maatschappelijke kosten aan het huidige stelsel verbonden. Deze vallen uiteen in drie categorieën: impliciete subsidies, versturende effecten op het functioneren van de woningmarkt en kosten- en beleidsinefficiënt aanbod.

Impliciete subsidies aan de woningcorporaties

De corporaties kunnen gebruik maken van het geaccumuleerde vermogen dat ze in de loop van de tijd hebben opgebouwd door de ontvangst van objectsubsidies. In het kader van de Woningwet worden zij geacht dit vermogen in het kader van hun maatschappelijke taak aan te

wenden. Het geaccumuleerde vermogen wordt wel aangeduid met de term ‘maatschappelijk gebonden vermogen’ (zie ook ter Rele en van Steen, 2001 die trachten de omvang van deze impliciete subsidies te ramen). Daarnaast kunnen de corporaties gebruik maken van de achtervang van de overheid bij de WSW en een aantal andere faciliteiten.

Bij een ‘doorsteek naar de markt’ komt het maatschappelijk gebonden vermogen in principe vrij voor andere doeleinden (al is het bepalen van de omvang van het vermogen per corporatie in praktijk geen eenvoudige kwestie). Het beschikbaar stellen van het vermogen aan de corporaties in het kader van hun maatschappelijke taak kan derhalve worden beschouwd als een impliciete subsidie aan de corporaties, die het hen mogelijk maakt om waar nodig onrendabele investeringen in de woningvoorraad en in bijvoorbeeld leefbaarheid te doen. Ook de financiële borgstelling van de overheid aan de WSW is te beschouwen als een vorm van subsidie, en wel op de kosten van geldleningen die de corporaties kunnen afsluiten.

Verstorende effecten op de woningmarkt

Doordat corporaties onrendabel investeren en daarom een gedeelte van hun woningen onder de kostprijs aanbieden, verstoren zij het functioneren van de woningmarkt (MicroMacro Consultants (1997) berekenen de welvaartskosten die het gevolg zijn van deze allocatieve inefficiëntie.). Dit effect wordt nog versterkt door de wijze waarop sociale huurwoningen worden verdeeld onder geïnteresseerde huishoudens en de combinatie met de huursubsidie. De scheefheid die bestaat binnen de sociale huursector geeft aan dat er omvangrijke groepen huishoudens zijn buiten de doelgroep die profiteren van de sociale huursector en waarvoor verhuizen naar een woning met een huur die meer past bij hun inkomen, in veel gevallen geen aantrekkelijke optie is.

In aanbiedersmarkten heeft het systeem van rantsoenering van sociale huurwoningen mogelijk ook additionele gevolgen voor huren en prijzen in de rest van de woningmarkt (zie bijvoorbeeld Blanc en Laferrère, 2001), al worden deze effecten wel getemperd door wet- en regelgeving die huren en prijzen aan banden stelt.

Efficiëntie van aanbieden

In het bovenstaande is gewezen op het feit dat in aanbiedersmarkten, gegeven de economische karakteristieken van de woningmarkt, er marktmacht kan ontstaan bij verhuurders. Marktmacht bij private huurders kan leiden tot (te) hoge prijzen of een te lage kwaliteit, bij non-profit instellingen als woningcorporaties kan dergelijke marktmacht de prikkel om kosten- en beleidsefficiënt te opereren verminderen.

Belangrijker is misschien dat op het eerste gezicht het institutionele kader waarin woningcorporaties opereren ook weinig prikkels biedt om beleidsefficiënt te opereren. Zoals al opgemerkt is, zijn de doelstellingen waaraan de corporaties zich moeten houden zeer globaal omschreven en spreken zij elkaar zelfs hier en daar tegen. Het is derhalve de vraag of deze

doelstellingen op zich de corporaties een helder beeld geven de doelen op welke zij zich in hun gemeente moeten richten. In het verleden is ook het instrument van de prestatie-afspraken niet altijd even succesvol gebleken als instrument om deze doelstellingen per corporatie te concretiseren.

In een gesloten systeem als het stelsel van toegelaten instellingen, kunnen goed presterende corporaties zich de overschotten die zij realiseren als gevolg van goed beleid, niet toe-eigenen. Deze dienen immers elders in de sector te worden aangewend. Het is de vraag in hoeverre dit de prikkel van corporaties drukt om beleidsefficiënt te opereren, zeker gezien het feit dat er geen duidelijke maatstaven bestaan om deze vorm van efficiëntie tegen af te meten.

Private aanbieders van huurwoningen hebben mogelijk een sterkere prikkel om kostenefficiënt te opereren omdat zij zich de baten van een verhoogde efficiëntie wel toe kunnen eigen. Hier staat als nadeel tegenover dat zij niet aan maatschappelijke doelstellingen zijn gebonden en derhalve minder zullen scoren voor wat betreft beleids efficiëntie.

3.6 Conclusies

Dit hoofdstuk besprak het institutionele kader waarin de woningcorporaties opereren en gaf een kwalitatieve beschrijving van de maatschappelijke kosten en baten van het huidige stelsel. Na het invoeren van de BBSH en het doorvoeren van de bruteringsoperatie staan de corporaties grotendeels op eigen benen en zijn ze zelf verantwoordelijk voor hun investeringsbeslissingen en het financieringsbeleid. De overheid heeft echter nog steeds een grote invloed op de sector in de toezichtssfeer. Dit toezicht is georganiseerd door de Inspectie Volkshuisvesting, het CFV en via prestatie-afspraken van de corporaties met gemeenten. De corporaties kunnen ten behoeve van hun maatschappelijke taken gebruik maken van geaccumuleerd vermogen uit het verleden: het maatschappelijk gebonden vermogen. Daarnaast kunnen zij profiteren van een aantal faciliteiten van de overheid.

De huidige organisatie van het stelsel levert een aantal belangrijke maatschappelijke baten in verhouding tot een situatie met uitsluitend private verhuurders. Deze liggen vooral op het vlak van het tot stand brengen van publieke goederen en het tegengaan van discriminatie. Daar staan een aantal maatschappelijke kosten tegenover, die bestaan uit de impliciete subsidies aan de sector, de versturende werking op de woningmarkt en mogelijk een verlaagde prikkel voor kostenefficiëntie. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op dit laatste punt en wordt de vraag behandeld of het introduceren van additionele prikkels voor de toegelaten instellingen gewenst is.

4 Hoe woningcorporaties te prikkelen?

In het vorige hoofdstuk zijn de doelstellingen van de verzelfstandigde woningcorporaties beschreven en is ingegaan op de randvoorwaarden waaronder zij hun maatschappelijke prestaties moeten leveren. In dit hoofdstuk gaan we in op de meer fundamentele vraag welke afwegingen er ten grondslag zouden moeten liggen aan de beslissing of en in welke mate de overheid de woningcorporaties zou 'moeten afrekenen' op de geleverde maatschappelijke prestaties.

Op dit moment (zie het vorige hoofdstuk) bestaan er al verschillende vormen van toezicht op de corporaties. Dit toezicht is handen van de gemeenten (via de prestatie-afspraken), de Inspectie Volkshuisvesting en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Er vindt echter geen systematische meting van de effectiviteit en beleidsefficiëntie van de corporaties plaats. Woningcorporaties worden niet rechtstreeks afgerekend op hun maatschappelijke prestaties. Alleen indien zij financieel in problemen komen of in strijd handelen met de regels voor toegelaten instellingen wordt er door de toezichthouders ingegrepen.

In de opzet van het huidige BBSH-systeem was het de bedoeling dat de prestatie-afspraken die tussen gemeenten en corporaties gemaakt worden zorg zouden dragen voor een effectieve en efficiënte besteding van middelen. Uit een CPB-evaluatie van de bruteringsoperatie (CPB, 2000a) blijkt echter dat slechts in een klein gedeelte van de Nederlandse gemeenten prestatie-afspraken worden gemaakt en waar ze worden gemaakt worden ze niet nagekomen en/of niet gemonitord (zie het vorige hoofdstuk). Door het vrijblijvende karakter lijken de prestatie-afspraken in de huidige vorm daarom niet het juiste instrument om de effectiviteit en efficiëntie van individuele corporaties te verzekeren. (Recent heeft de staatssecretaris van VROM overigens besloten om het bestaande toezicht aan te scherpen.)

In dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld hoe woningcorporaties geprikkeld kunnen worden om de beleidsefficiëntie van woningcorporaties te bevorderen. Het introduceren van prikkels kan op verschillende manieren gebeuren. Er wordt daarom stilgestaan bij verschillende reguleringsregimes die variëren van 'licht' naar 'zwaar'. Allereerst dient echter de vraag beantwoord te worden waarom regulering van de woningcorporaties überhaupt noodzakelijk is.

4.1 Waarom regulering?

Regulering is geen doel op zich maar dient om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. In het volkshuisvestingsbeleid zijn de doelstellingen van de woningcorporaties geoperationaliseerd aan de hand van een aantal prestatievelden (zie de beschrijving in het vorige hoofdstuk). Aanvullende regulering kan dienen om de prikkels voor corporaties om beleidsefficiënt te opereren te verbeteren. Beleidsefficiëntie is hier gedefinieerd als het bereiken

van deze doelstellingen als het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen tegen de laagst mogelijke kosten.

Er zijn theoretisch gezien een aantal mogelijke oorzaken waarom corporaties binnen het huidige stelsel niet beleidsefficiënt opereren, die zowel samenhang met de aard van de markt waarop ze actief zijn als met de institutionele karakteristieken van het huidige stelsel.

In de eerste plaats zorgen de karakteristieken van de woningmarkt ('dunne markten') er voor dat aanbieders van woningen minder concurrentie ondervinden van andere aanbieders dan in andere markten het geval is. Dit geldt vooral voor regionale woningmarkten die gekenmerkt worden door een langdurig vraagoverschot. Hierdoor vermindert de prikkel voor corporaties om kostenefficiënt en mogelijk ook beleidsefficiënt te opereren. Dit effect wordt nog versterkt door wet- en regelgeving die de distributie van sociale huurwoningen regelt. Hierdoor is het niet eenvoudig om van de ene aanbieder naar de andere aanbieder over te gaan (om, in economisch jargon, arbitrage te plegen), mede gezien de transactiekosten die met een verhuizing gepaard gaan.

De economische literatuur over non-profit instellingen geeft ook een aantal redenen aan waarom dergelijke instellingen minder efficiënt zouden zijn dan private instellingen.

Volgens de economische theorie van het organisatiegedrag (zie Duggan, 2000) is het belangrijkste verschil tussen non-profit organisaties en winstmaximaliserende bedrijven de mate waarin het management van de onderneming zich de residuele opbrengsten van deze onderneming kan toe-eigenen (zie ook Glaeser en Shleifer, 1998). In non-profitorganisaties bestaan vaak regels die maken dat diegene die de onderneming besturen of er werken nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op hun beloning. Als gevolg daarvan is het management minder gevoelig voor financiële prikkels en bestaan er überhaupt minder prikkels om de onderneming kostenefficiënt te laten functioneren.

Non-profit instellingen verschillen ook van winstmaximaliserende bedrijven omdat ze vaak opereren onder zogenaamde 'soft budget constraints'. Hiermee wordt bedoeld dat non-profit instellingen vaak nauwe (financiële) relaties onderhouden met de overheid en met andere overheidsinstellingen. Hierdoor hebben deze organisaties minder financiële prikkels om kostenefficiënt te opereren dan winstmaximaliserende bedrijven. Extra opbrengsten of winst worden afgeroomd door de overheid; in het geval van verliezen of exploitatietekorten springt deze zelfde overheid bij.

Volgens de twee bovengenoemde theorieën zijn non-profitinstellingen als woningcorporaties daarom minder gevoelig voor financiële prikkels en zouden ze daarom een lagere kostenefficiëntie hebben. Daarmee is overigens nog niet duidelijk of de productie van non-profit instellingen altijd beleidsefficiënter is dan die van winstmaximaliserende bedrijven die immers niet gebonden zijn aan de maatschappelijke doelstellingen van de eerste groep. Naast de karakteristieken van de woningmarkt en de economische literatuur over non-profitinstellingen is in het vorige hoofdstuk gewezen op een aantal elementen in de huidige

institutionele omgeving van woningcorporaties die mogelijk niet bevorderlijk zijn voor de prikkel voor corporaties om beleidsefficiënt te opereren zoals de onduidelijkheid en tegenstrijdigheid van de doelstellingen uit de BBSH en het feit dat de huidige sancties gericht zijn op overtredingen van de regels voor toegelaten instellingen en niet zozeer op het straffen van inefficiënt gedrag. Als de conclusie van de Woonbond (2000) juist is dat (een deel van) de corporaties steeds vermogender word(t)(en), dan is dit een signaal dat er blijkbaar het vermogen niet optimaal wordt besteed in het kader van de volkshuisvestingsdoelstellingen.

De bovengenoemde vier argumenten suggereren dat het introduceren van additionele (financiële) prikkels de kosten- en beleidsefficiëntie zouden kunnen verbeteren. Er zijn echter ook tegenargumenten denkbaar die samenhangen met positie van verschillende ‘stakeholders’ waar woningcorporaties mee te maken hebben en de intrinsieke motivatie van werknemers van non-profitinstellingen.

Naast het toezicht door gemeenten, de Inspectie Volkshuisvesting en het CFV worden corporaties aangesproken op hun maatschappelijke taken door verschillende andere ‘stakeholders’. De belangrijkste groep daarbinnen zijn de huurders, die door middel van het huurdersoverleg en huurcommissies de corporaties aan kunnen spreken op hun maatschappelijke taken¹. Ook de Raad van Commissarissen van de corporaties, de brancheorganisatie Aedes en externe partijen als het WSW beïnvloeden om beleidsefficiënt te opereren. Niet alle relevante partijen (neem bijvoorbeeld toekomstige huurders of buurtgenoten die niet bij de corporatie huren) hebben echter de mogelijkheid om hun stem te laten horen.

In de economische literatuur wordt ook wel gewezen op de intrinsieke motivatie die werknemers en managers van non-profitinstellingen zouden hebben om maatschappelijke doelstellingen te dienen². Duggan (2000) schrijft hierover:

“Managers in government-owned institutions have been characterized as having a strong sense of mission (...), aiming to maximise the well-being of the people served by the organizations.”

Als inderdaad geldt dat managers en werknemers van non-profitinstellingen relatief altruïstischer zijn dan die van andere bedrijven of instellingen, dan kan een non-profitinstelling een relatief efficiënt mechanisme vormen om publieke taken uit te voeren. Zoals Francois (2001) aantoont, zou dit pleiten voor een relatief lichte vorm van regulering.

Op voorhand is het dus niet duidelijk of non-profitinstellingen kosten- en beleidsefficiënter opereren dan winstmaximaliserende instellingen. Ook de empirische literatuur is hier niet

¹ De Jong en Tjin (2000) stellen voor om de invloed van de huurders op de corporaties te vergroten door ze een rol als aandeelhouder te geven.

² In gesprekken met sectorinstellingen en corporaties wordt vaak gewag gemaakt van de maatschappelijke betrokkenheid van corporatiedirecteuren.

eenduidig over (zie bijvoorbeeld Karpoff, 2001). Daarbij komt dat de vergelijking van de beleidsefficiëntie in de praktijk wordt bemoeilijkt door verschillen in marktomgeving, regulering, doelstellingen en het beschikbare cijfermateriaal (Eckel et al., 1997).

Zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld, is er tot nu toe geen systematisch onderzoek verricht waarin een vergelijking wordt gemaakt van de kosten- en/of beleidsefficiëntie van woningcorporaties en private verhuurders waar met deze verschillen rekening wordt gehouden. Een vergelijking van bijvoorbeeld de kosten van het beheer en onderhoud van huurwoningen biedt onvoldoende houvast voor een dergelijke oordeel, zeker als ze maar zijn gebaseerd op een enkele case studie. We vinden bovenstaande argumenten voor additionele prikkels echter zwaar genoeg om een nadere beschouwing te wijden aan de introductie van additionele prikkels binnen het huidige stelsel.

4.2 Hervormingen binnen het huidige stelsel?

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven van het institutionele kader waarbinnen de Nederlandse woningcorporaties opereren. Er zijn een aantal factoren die de prikkels voor de corporaties om beleidsefficiënt te opereren beperken: de onduidelijke doelstellingen, de organisatie van het toezicht en de kruissubsidies binnen de sector.

In de eerste plaats hebben we in het vorige hoofdstuk opgemerkt dat de doelstellingen van de corporaties veel ruimte laten voor eigen interpretatie en dat er in de praktijk in veel gevallen onduidelijkheid bestaat over de prestaties waaraan de woningcorporaties moeten voldoen. Het is duidelijk dat de prestaties niet te nauw omschreven moeten worden maar een nadere operationalisering van de prestatievelden lijkt gewenst (zie ook Bergshoeff, 1997).

De huidige toezichtstructuur wordt gekenmerkt door een beperkt aantal sancties die bovendien niet gerelateerd zijn aan de mate waarin de corporaties beleidsefficiënt opereren. Het geven van een boete aan een woningcorporatie lijkt weinig prikkels op te leveren voor het management om de middelen efficiënter in te zetten voor de volkshuisvestingsdoelstellingen. Tenslotte wordt de huidige institutionele inbedding van de corporaties gekenmerkt door een aantal kruissubsidies waarbij 'rijke' woningcorporaties 'arme' woningcorporaties subsidiëren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het onlangs ingestelde College Sluitend Stelsel. Deze kruissubsidies zijn te motiveren uit overwegingen van solidariteit maar hebben als keerzijde dat ze corporaties geen prikkel geven om efficiënt te opereren (Bordewijk, 1999). De inkomsten van efficiënt opererende corporaties worden immers afgeroomd, terwijl minder efficiënte corporaties subsidies ontvangen. Dergelijke kruissubsidies zijn ook moeilijk te verenigen met een systeem waarbij er financiële consequenties worden verbonden aan de relatieve efficiëntie van individuele corporaties.

Om woningcorporaties sterker te prikkelen dienen derhalve de doelstellingen waarop de corporaties worden afgerekend duidelijker te worden en de kruissubsidies binnen de sector te te

worden beperkt. Bij de keuze van het reguleringskader moet dan vervolgens worden onderzocht op welke gevolgen er worden verbonden aan gevonden verschillen in beleidsefficiëntie. Indien er sancties worden verbonden aan verschillen in efficiëntie is er sprake van maatstafconcurrentie.

Maatstafconcurrentie is een vorm van regulering waarbij een toezichthouder financiële of andere consequenties verbindt aan de relatieve efficiëntie van aanbieders in een markt. Maatstafconcurrentie kan worden gebruikt indien directe concurrentie tussen aanbieders ontbreekt en dit tot een minder gewenste uitkomst leidt. In feite concurreren deze aanbieders tegen een denkbeeldige aanbieder die een gemiddelde efficiëntie of de beste efficiëntie heeft van de aanbieders.

In praktijk bestaan verschillende vormen van maatstafconcurrentie. Het onderscheid bestaat voornamelijk of er van de gehanteerde reguleringsvorm lichte ('low powered') of zware ('high powered') gevolgen uitgaan op de prikkel voor de aanbieders om efficiënt te opereren. Het inzetten van een te zware reguleringsvorm kan bezwaarlijk zijn om een aantal redenen. In de eerste plaats kan verwezen worden naar de al genoemde intrinsieke motivatie van managers in een bedrijfstak. Indien deze motivatie een belangrijke rol speelt kan een zware vorm van regulering niet wenselijk zijn. In de tweede plaats kan het zijn dat praktische aspecten als de vergelijkbaarheid van de aanbieders of de verifieerbaarheid van de relatieve efficiëntie moeilijk in kaart valt te brengen. Ook in dat geval is het moeilijk om al te zware financiële of andere consequenties te verbinden aan verschillen in relatieve efficiëntie.

In de CPB-studie 'Yardstick Competition. Theory, design and practice' (CPB, 2006) worden vier voorwaarden genoemd waaraan voldoen moet zijn voordat een vorm van maatstafconcurrentie kan worden toegepast: het marktfalen vereiste, het vergelijkbaarheid vereiste, het private informatie vereiste en het verifieerbaarheid vereiste.

Het marktfalen vereiste

Voor toepassing van maatstafconcurrentie moet in de eerste plaats voldaan zijn aan het marktfalen vereiste, in het bijzonder een gebrek aan concurrentie tussen aanbieders. Door het in hoofdstuk 2 beschreven karakter van de woningmarkt en de toegelaten instelling-status van de woningcorporaties is hieraan voldaan. Woningcorporaties zijn weliswaar geen regionale monopolies in de traditionele zin van het woord (er zijn vaak meerdere woningcorporaties per woningmarktgebied) maar door de rantsoenering van huurwoningen door middel van wachtlijsten hebben huurders feitelijk weinig mogelijkheid om tussen alternatieve aanbieders te kiezen. In veel gevallen behoort kopen voor de doelgroep van de corporaties niet tot een serieuze optie. Ook hebben corporaties niets te vrezen van nieuwe aanbieders gegeven het feit dat toetreding tot de sector gereguleerd wordt.

Het vergelijkbaarheid vereiste

Regulering door maatstafconcurrentie is gebaseerd op het vergelijken van de relatieve efficiëntie van verschillende aanbieders. Het is daarom noodzakelijk dat er meerdere aanbieders zijn en dat deze aanbieders over dezelfde productietechnologie beschikken. Ook aan dit vereiste is in het geval van woningcorporaties voldaan. Er zijn meerdere aanbieders die in principe dezelfde activiteiten ontplooiën. Wel opereren de woningcorporaties in verschillende marktomgevingen en hebben ze een ‘padafhankelijke’ opbouw van het woningbezit. Hiervoor moet dan ook gecorrigeerd worden bij het vergelijken van de efficiëntie.

Het private informatie vereiste

Een derde vereiste voor het toepassen van maatstafconcurrentie is het zogenaamde private informatie vereiste. Als aan dit vereiste is voldaan, weten aanbieders hoe ze hun efficiëntie kunnen verbeteren door meer ‘effort’ te leveren of door een betere technologie te gebruiken. Vanwege de informatie-asymmetrie tussen de regulator en de gereguleerde aanbieders kan de regulator dit niet zelf doen, er bestaat in dat geval private informatie. Maatstafconcurrentie biedt een mechanisme waarmee van dit informatievoordeel gebruik wordt gemaakt om efficiënte productie te stimuleren.

In het geval dat de informatie is gecorreleerd tussen de aanbieders kan de informatie-asymmetrie gebruikt worden op de aanbieders te vergelijken. In dat geval is het niet nodig om te weten wat de meest efficiënte wijze is om een goed of dienst te produceren maar kan worden volstaan met te bepalen wie de meest efficiënte aanbieder is (door bijvoorbeeld een vorm van benchmarking, zie ook de volgende paragraaf).

Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat in het geval van woningcorporaties ook aan het private informatie vereiste is voldaan. Woningcorporaties zelf zijn waarschijnlijk beter op de hoogte over de wijze waarop zij efficiënter kunnen opereren dan de overheid. Ook is het redelijk om aan te nemen dat informatie over technologie die het mogelijk maakt om efficiënter te opereren beschikbaar komt aan alle woningcorporaties.

Het verifieerbaarheid vereiste

Het laatste vereiste voor het toepassen van maatstafconcurrentie is het verifieerbaarheid vereiste. Om maatstafconcurrentie toe te passen moet immers de relatieve efficiëntie van de aanbieders in kaart worden gebracht. Er moet informatie beschikbaar (observeerbaar) zijn over de te meten prestaties en de daarbij gemaakte kosten en deze data moet vergelijkbaar zijn (zie ook hierboven). Ook moeten de informatie en de *benchmarking* resultaten robuust zijn, zodat ze niet of in elk geval zonder succes kunnen worden aangevochten in een rechtbank (van Sebreeck, 1999).

Zoals eerder in deze studie is opgemerkt is er nog weinig studie verricht naar de wijze waarop de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties moet worden gemeten (zie ook de

discussie in Walker en van der Zon, 2000). In het volgende hoofdstuk gaan we daarom nader in op methoden en technieken die kunnen worden gebruikt om de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te meten, de data die hiervoor (publiekelijk) beschikbaar en presenteren we de resultaten van empirisch onderzoek naar de relatieve efficiëntie.

Indien blijkt dat aan de vier bovengenoemde vereisten is voldaan, kan vervolgens een afweging worden gemaakt of een lichte ('low powered') of zware ('high powered') vorm van maatstafconcurrentie.

4.3 Reguleringsregimes: van 'licht' naar 'zwaar'

Verskillende reguleringsregimes kunnen vergeleken worden aan de hand van de mate waarin zij de prikkel voor instellingen om efficiënt te opereren groter is. In de al genoemde CPB-studie over maatstafconcurrentie worden een aantal vormen van reguleringsregimes genoemd. We noemen hier de twee belangrijkste vormen die in de beleidsdiscussie rond Nederlandse woningcorporaties een rol spelen/het meest relevant zijn:

- benchmarking;
- vorm van maatstafconcurrentie.

In het geval van *benchmarking* wordt de relatieve efficiëntie van woningcorporaties in kaart gebracht maar worden er geen financiële consequenties verbonden aan de gevonden verschillen. Er moet voldaan zijn aan het hierboven genoemde vergelijkbaarheidsvereiste. De publicatie van benchmarking resultaten kan worden gezien als een bijzondere vorm van beloning, namelijk reputatie-effecten voor de managers. Ook kan het positieve consequenties hebben op de normen en waarden en het gedrag van managers en werknemers. Bij bekendmaking van benchmarking resultaten wordt deze vorm van regulering ook wel 'regulation by embarrassment' genoemd. Benchmarking biedt lage financiële prikkels maar kan doelmatig zijn in het geval normen en waarden een belangrijke rol spelen of niet-monetaire doelstellingen van managers belangrijk zijn. Een ander voordeel van *benchmarking* is dat de reguleringkosten (in brede zin) relatief laag zijn omdat de informatiebehoefte geringer is en het verifieerbaarheidsvereiste minder groot is.

Uiteraard moet ook in het geval van benchmarking de efficiëntie waarmee de maatschappelijke doelstellingen worden behaald het uitgangspunt zijn. Een benchmarkingsysteem waarbij uitsluitend de kosten worden vergeleken, geeft verkeerde prikkels aan managers en kan leiden tot minder gewenste - zelfs averechtse- uitkomsten (i.c. minder aandacht voor de maatschappelijke doelstellingen).

Maatstafconcurrentie verbindt ook financiële consequenties aan de *benchmarking* resultaten en is bijvoorbeeld toegepast bij het reguleren van de Engelse waterbedrijven. Deze vorm van regulering biedt meer financiële prikkels voor de managers van corporaties maar stelt aan de

andere kant ook meer eisen met betrekking tot het verifieerbaarheid van de relatieve efficiëntie. Ook zijn de directe reguleringskosten hoger.

Van belang bij het toepassen van een vorm van maatstafconcurrentie is verder het definiëren van de maatschappelijke doelstellingen. Gezien de 'kracht' van het instrument is het belangrijk dat de gereguleerde instellingen zich niet uitsluitend op de formeel gehanteerde doelstellingen richten maar uiteindelijk op de maatschappelijk gewenste doelstellingen. Indien deze doelstellingen niet duidelijk zijn of niet goed geoperationaliseerd kunnen worden, richten de gereguleerde instellingen zich mogelijk op de verkeerde doelstellingen.

Onafhankelijk van de vorm van regulering is het van belang om doelstellingen en prioriteiten zo te definiëren dat ze gemeten kunnen worden. Ook politieke consequenties kunnen immers het beste getrokken worden op basis van meetbare gegevens. Daarmee is het belang geschetst om een methodologie te ontwikkelen om de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te meten. Zowel *benchmarking* als maatstafconcurrentie maakt immers gebruik van onderzoek naar de relatieve efficiëntie van woningcorporaties. In bijlage B wordt daarom een verkennend onderzoek gepresenteerd naar het meten van de beleidsefficiëntie van woningcorporaties, dat uitgevoerd is door SEO (voor de volledige rapportage zie SEO, 2001). Dit onderzoek laat zien dat er meerdere methoden en technieken beschikbaar zijn om beleidsefficiëntie in praktijk te meten, zoals Data Envelopment Analyse (DEA) en 'stochastic frontier' methoden die met veel succes in andere sectoren zijn toegepast³. Een inventarisatie van de beschikbare gegevens laat echter zien dat er op basis van het momenteel beschikbare datamateriaal geen volledig beeld kan worden verkregen van de (relatieve) beleidsefficiëntie van individuele corporaties in Nederland. Het bleek ook niet eenvoudig om de prestatievelden van de corporaties te benaderen door variabelen uit de geselecteerde databestanden, mede door de al gesignaleerde onduidelijkheid van de doelstellingen (zie kader).

Waarom is het zo moeilijk om corporaties op hun prestaties af te rekenen?

1. De doelstellingen van de overheid zijn alleen in globale termen gesteld. Daarom is de operationalisering van prestatievelden ad hoc en experimenteel.
2. De prestatievelden zijn niet gewogen. Het is dus niet duidelijk of het terecht is om ieder veld een even groot gewicht toe te kennen.
3. Er is door de beperkingen van data alleen gekeken naar een selectieve steekproef: alleen gemeenten waar één corporatie domineert en daarmee een oversampling van niet-stedelijke gebieden. Dit vertekent het beeld vermoedelijk tamelijk sterk.
4. Door boekhoudkundige vrijheid van corporaties zijn (grote) meetfouten niet uit te sluiten.
5. Het is moeilijk de factoren waar managers invloed op hebben te scheiden van factoren waar ze geen invloed op hebben.

³ Admiraal et al. (2001) wijzen nog op een andere methode, de 'balanced score card' methode.

De in het kader geschetste beperkingen impliceren dat SEO moest roeien met de riemen die ze hadden. De voornaamste bijdrage van de studie van de SEO is dat deze aangeeft welke methoden in principe gehanteerd kunnen worden bij het meten van beleidsefficiëntie en welke lacunes er bestaan in de huidige gegevens. Willen de toezichhoudende instanties de corporaties afrekenen aan de hand van kengetallen, zoals voor wordt gesteld in de Nota Wonen (Ministerie van VROM, 2000) dan is een forse inspanning nodig op het gebied van deze dataverzameling.

5 De sociale huursector: opties voor beleidsmakers

5.1 Inleiding

De Nederlandse overheid maakt gebruik van een breed scala aan instrumenten om de uitkomsten op de woningmarkt te beïnvloeden. Zo subsidieert zij door middel van de huursubsidie een groot gedeelte van de huurders en door middel van de hypotheekrenteaftrek de woningbezitters. Ook reguleert de overheid de kwaliteit, de prijs en de verdeling van woningen over huishoudens door middel van tal van wetten en regels. Woningcorporaties nemen een belangrijke plaats in binnen het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Dit hoofdstuk bespreekt drie opties in relatie tot woningcorporaties: beleidsopties die iets doen aan de voorwaarden waarbinnen corporaties opereren (paragraaf 5.2), opties die de prikkels veranderen van corporaties binnen het huidige stelsel (paragraaf 5.3) en opties die het huidige stelsel ter discussie stellen (paragraaf 5.4).

Hoe staan die keuzes voor de drie opties in verband met de eerdere hoofdstukken? In hoofdstuk 2 zijn de economische karakteristieken van de woningmarkt beschreven. Gecombineerd met de wet- en regelgeving op de sociale woningmarkt geven deze karakteristieken voeding aan de veronderstelling dat woningcorporaties in bepaalde gevallen geen optimale prikkels hebben om beleidsefficiënt te opereren. Vooral in de grote steden (als echte ‘aanbiedersmarkten’) hebben huurders een beperkte keuze tussen verschillende aanbieders van sociale huurwoningen; doordat het prijsmechanisme vervangen is door een distributiesysteem kunnen huurders niet eenvoudig en kostenloos verhuizen van de ene woning naar de andere. Bovendien zijn veel huurders met een laag inkomen aangewezen op de sociale huursector omdat een koopwoning niet kan worden gefinancierd en in veel gebieden buiten de grote steden de private huursector niet bijzonder ontwikkeld is. Dit geeft de sociale verhuurders in een dergelijke marktomgeving weinig prikkels om efficiënt te functioneren¹. Uit hoofdstuk 3 bleek bovendien dat het huidige stelsel in essentie een gesloten financieel systeem is, waarbij (managers van) woningcorporaties niet noodzakelijkerwijs de vruchten kunnen plukken van een doelmatig beleid. Een dergelijk systeem vermindert de prikkel voor doelmatigheid op het niveau van de individuele corporatie. Hoofdstuk 3 bood ook inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van woningcorporaties en dient daarmee als onderbouwing voor de komende beleidsopties.

¹ Anders is het natuurlijk voor corporaties in vragersmarkten die met leegstand te kampen hebben.

5.2 Beleidsopties met betrekking tot doelstellingen, toezicht en kruissubsidies

5.2.1 Doelstellingen

Een discussie over effectiviteit en beleidsefficiëntie van woningcorporaties begint bij de maatschappelijke doelstellingen waar de corporaties zich op moeten richten. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van de prestatievelden binnen de BBSH en de voorgestelde uitbreiding van de prestatievelden in de Nota Mensen, Wensen, Wonen. De algemene conclusie was dat de prestatievelden globaal gedefinieerd zijn en dat zij weinig houvast bieden bij het beoordelen van de doelmatigheid van de woningcorporaties in de praktijk. Een doelstelling als het 'bevorderen van leefbaarheid' is voor zeer uiteenlopende uitleg vatbaar. Bovendien zijn een aantal van de voorgestelde prestatievelden in de Nota Mensen, Wensen, Wonen aantoonbaar strijdig met elkaar (Priemus, 2001b).

Het is duidelijk dat de prestatievelden voor de woningcorporaties niet dermate strikt moeten worden geformuleerd dat ze contra-productief werken, maar een nadere operationalisatie van de prestatievelden lijkt gewenst om meer duidelijkheid in het beleid te scheppen voor alle betrokken partijen. Dit geldt ongeacht de te kiezen vorm van regulering.

5.2.2 Toezicht op prestatie-afspraken

In het BBSH is een belangrijke rol weggelegd voor prestatie-afspraken tussen gemeenten en corporaties. In hoofdstuk 3 is melding gemaakt van CPB-onderzoek naar de prestatie-afspraken die gemaakt zijn sinds de invoering van het BBSH (CPB, 2000a). Uit dit onderzoek blijkt dat slechts in een beperkt aantal gemeenten werkelijk prestatie-afspraken worden gemaakt. Waar de prestatie-afspraken worden gemaakt, worden afspraak en uiteindelijke realisatie niet met elkaar vergeleken. Uit het CPB-onderzoek blijkt dat er in de tweede helft van de jaren negentig van de gemaakte prestatie-afspraken met betrekking tot investeringen niet veel terecht is gekomen. Blijkbaar houden gemeenten de corporaties niet aan hun afspraken of bieden deze afspraken geen effectieve sancties. Deze ervaringen wijzen erop dat het instrument prestatie-afspraken onvoldoende functioneert. Een duidelijker monitoring van de afspraken versus realisaties van afgesproken investeringen lijkt dan ook gewenst². Daarnaast is er behoefte aan geloofwaardige sancties.

5.2.3 Kruissubsidies

In hoofdstuk 3 en 4 is geconstateerd dat de corporatiesector momenteel op een aantal verschillende manieren *kruissubsidiëring* toepast. Dit gebeurt doordat rijke corporaties aan arme corporaties gelden ter beschikking stellen. Ook de financiering van sociale woningbouw door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het saneringsfonds van het Centraal Fonds

² Zie ook de voornemens in de Nota Mensen, Wensen, Wonen.

Volkshuisvesting zijn gebaseerd op het principe van solidariteit. Een corporatie die een lening niet terug kan betalen of gesaneerd moet worden, wordt financieel in eerste instantie ondersteund door de overige corporaties. De verschillen in financiële situatie tussen woningcorporaties kunnen deels verklaard worden door de opbouw van het bezit en de marktomgeving waarin de woningcorporatie opereert. In dat geval is het denkbaar dat gelden binnen de sector verdeeld worden van rijkere naar armere corporaties.

Dat corporaties relatief arm zijn, kan veroorzaakt worden door de marktomgeving waarin zij opereren of door historische factoren (bijvoorbeeld DKP-bezit en subsidiëring in het verleden). Verschillen in de vermogenspositie van corporaties kunnen echter ook veroorzaakt worden door verschillen in beleidsefficiëntie van corporaties. Indien dit laatste het geval is kunnen de verschillende vormen van kruissubsidiëring de prikkel voor zowel arme als rijke corporaties verlagen om (beleids)efficiënt te opereren³. Overschotten van de ene groep corporaties worden toch 'afgeroomd' en slecht management van een andere groep corporaties wordt niet 'bestraft'.

De conclusie uit het bovenstaande is dat het huidige systeem van kruissubsidiëring de prikkel voor corporaties om beleidsefficiënt te opereren verlaagt. Deze kruissubsidies zijn bovendien moeilijk te verenigen met een systeem van regulering waarbij financiële consequenties worden verbonden aan beleidsefficiëntiescores ('regulering en subsidiëring is als water en vuur'). Kruissubsidiëring vindt overigens in de praktijk slechts op beperkte schaal plaats, onder andere door 'zachte leningen' tussen corporaties onderling en het samengaan van corporaties (zie ook hoofdstuk 3). Er is ook nog geen groot beroep gedaan op het onlangs ingestelde College Sluitend Stelsel.

In het huidige 'gesloten' systeem waarbij uittreding van toegelaten instellingen niet mogelijk is, dreigt dan het probleem van X-inefficiëntie en 'gold plating'. Relatief rijke corporaties maken hogere kosten dan eigenlijk nodig is omdat ze toch 'niet met het geld weg kunnen'. We komen terug op dit punt in de volgende paragrafen.

5.3 Beleidsopties binnen het huidige stelsel

Naast het aanscherpen van de institutionele omgeving waarin corporaties functioneren is er een case te maken voor het introduceren van additionele prikkels binnen het huidige stelsel van toegelaten instellingen.

³ In de afwezigheid van kruissubsidiëring bestaat er het gevaar voor X-inefficiëntie en 'gold-plating' bij rijke corporaties.

We gaan in deze paragraaf in op drie beleidsopties die kunnen worden gerangschikt van 'licht' naar 'zwaar':

- zelfregulering door de sector;
- benchmarking ('regulation by embarrassment');
- maatstafconcurrentie.

In het geval van zelfregulering door de sector vergelijken de corporaties onderling hun kostenefficiëntie door middel van een systeem van bedrijfstakvergelijkend onderzoek. De koepel van de Nederlandse woningcorporaties, Aedes, heeft inmiddels het initiatief genomen om een dergelijk systeem te ontwikkelen, de Aedes Corporatie-index (zie Vlak, 2001 en ROZ/IPD, 2001). Aanvullend daarom heeft de sector onlangs een gedragsreglement (de AedesCode, zie Aedes, 2002) opgezet. Houden bij Aedes aangesloten corporaties zich niet aan dit reglement, dan kunnen zij worden geschorst als lid van Aedes of eventueel zelfs worden geroyeerd. Sturm (2002) schrijft over het interne toezicht bij woningcorporaties echter dat: '..., het functioneren van het toezichthoudend orgaan, het hebben van functieprofielen en het gebruik daarvan, de jaarlijkse zelfevaluatie van het intern toezicht en het extern afleggen van verantwoording (nog) beter kunnen.'

Het belangrijkste *voordeel* van zelfregulering is dat het op basis van vrijwilligheid gebeurt. Door de aanwezige informatie-asymmetrie tussen regulator en de instellingen vergt het opleggen van reguleringsskader vaak een ingrijpend onderzoek naar de vergelijkbaarheid en validiteit van de gegevens in de sector. Bedrijven en instellingen zullen eerder meewerken aan een standaard voor de eigen sector dan een van boven opgelegd systeem. De door Aedes ontwikkelde index biedt echter voornamelijk een systeem om de kostenefficiëntie van corporaties onderling te vergelijken. Uitgaven aan maatschappelijke doelstellingen als bijvoorbeeld leefbaarheid worden in korting gebracht op het te behalen rendement. Omdat er niet wordt gekeken naar de feitelijke resultaten van deze investeringen, bestaat het gevaar dat corporaties zich mogelijk eenzijdig op kostenefficiëntie richten en niet op beleidsefficiëntie.

Een tweede mogelijkheid is het introduceren van een vorm van benchmarking. Onder benchmarking verstaan we hier een systeem van meten van beleidsefficiëntie door een derde partij: de overheid of een onafhankelijke regulator. Het publiceren van de resultaten van benchmarking kan net als in het geval van bedrijfstakvergelijkend onderzoek tot prikkels leiden om de beleidsefficiëntie te verbeteren. Dit is met name het geval als reputatie-effecten belangrijk zijn. Onder aan het lijstje eindigen leidt tot 'embarrassment': vandaar dat dit mechanisme ook wel 'regulation by embarrassment' wordt genoemd (CPB, 2000b).

Naast het publiceren van de resultaten van benchmarking kan de overheid of de regulator ook bepaalde niet-monetaire gevolgen verbinden aan de uitkomsten zoals het geven van een aanwijzing of het vervangen van het management. Als men geen vertrouwen hecht aan de prikkel die uitgaat van het publiceren van de ranglijsten door middel van reputatie-effecten, dan

zijn geloofwaardige sancties het enige mechanisme waarmee benchmarking tot een prikkel voor managers van woningcorporaties leidt om efficiënt op te treden.

In het geval van maatstafconcurrentie worden financiële gevolgen verbonden aan verschillen in beleidsefficiëntie. Beleidsefficiënte woningcorporaties ontvangen in dat geval overdrachten van niet-efficiënte woningcorporaties. Dit staat echter op gespannen voet met de hierboven genoemde kruissubsidies in de sector en het belang dat aan solidariteit wordt gehecht.

De afweging of er een 'lichte' of 'zware' vorm van regulering moet worden ingezet moet gebaseerd zijn op drie overwegingen. In de eerste plaats moet een inschatting gemaakt worden van de mate waarin het gedrag van woningcorporaties afwijkt van maatschappelijk optimaal gedrag. In de tweede plaats moet een oordeel worden gevormd over de vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van beleidsefficiëntie van individuele woningcorporaties. Tenslotte is het belangrijk om een oordeel te vormen over de mate waarin woningcorporaties hun maatschappelijke prestaties kunnen beïnvloeden en of deze niet afhankelijk zijn van factoren buiten de invloed van het management van corporaties.

Aan het begin van het hoofdstuk is een theoretisch argument genoemd waarom woningcorporaties mogelijk minder beleidsefficiënt zijn dan gewenst gegeven de karakteristieken van de woningmarkt en de wet- en regelgeving voor de sociale huursector. Er is echter ook een tegenargument mogelijk dat in hoofdstuk 4 aan de orde is geweest. Volgens dit argument beperken de spelregels op de markt voor sociale huurwoningen (statuten van de corporatie, RvB, toezicht) de mogelijkheden voor corporaties om van de maatschappelijke doelstellingen af te wijken. In de economische literatuur wordt ook wel gesuggereerd dat werknemers van woningcorporaties een intrinsieke motivatie hebben om de maatschappelijke doelstellingen te behalen (Francois, 2000). Welk van de twee redeneringen meer gewicht in de schaal legt is a priori niet duidelijk.

Dit brengt ons op de tweede afweging bij de keuze van het reguleringsregime: de mate waarin de prestaties van corporaties vergelijkbaar zijn (of gemaakt kunnen worden) en kunnen worden geverifieerd. De analyse door SEO waarover in bijlage B verslag is gedaan geeft aan dat de meetbaarheid van de beleidsefficiëntie van corporaties niet te licht moet worden genomen. Er zijn weliswaar een tweetal methoden beschikbaar om beleidsefficiëntie te meten die met veel succes in andere sectoren zijn gebruikt; in praktijk doen zich echter veel praktische problemen voor bij het toepassen van deze methoden.

Zo is het in praktijk moeilijk om de globale prestatievelden uit de BBSH te operationaliseren (zie de discussie hierboven). Het beschikbare datamateriaal kent nogal wat hiaten; zo wordt momenteel nog niet alle informatie per corporatie per gemeente verzameld. Ook moet nog een slag gemaakt worden om de vergelijkbaarheid van de gegevens te verbeteren (onder andere met betrekking tot de waarderingsgrondslagen). Wil de overheid of een regulator een systeem van benchmarking of maatstafconcurrentie gebruiken in de praktijk dan zal moeten worden geïnvesteerd in het opzetten van een consistente dataset die het mogelijk maakt de

prestatievelden van de corporaties te koppelen aan de daarbij ingezette inputs, gecorrigeerd voor een aantal controlefactoren.

Dit brengt ons op het derde punt van afweging: in hoeverre kunnen woningcorporaties hun eigen prestaties beïnvloeden? Historische factoren en de marktomgeving (bijvoorbeeld meer onderhoudskosten of meer bekladding) zullen de prestaties van corporaties beïnvloeden. De in bijlage B gepresenteerde analyse van SEO geeft inderdaad aanwijzingen dat deze factoren verschillen in beleidsefficiëntie gedeeltelijk kunnen verklaren. Het is echter niet juist om de corporaties af te rekenen op factoren die zij zelf niet kunnen beïnvloeden. Wederom staat of valt de analyse bij het beschikbare datamateriaal: studies uit andere sectoren laten zien dat wel degelijk voor externe factoren gecorrigeerd kan worden die de prestaties van bedrijven of instellingen beïnvloeden.

Op basis van de drie bovenstaande overwegingen kunnen nu de drie voorgestelde vormen van regulering worden vergeleken. Zelfregulering biedt potentieel de laagste prikkels voor het verbeteren van beleidsefficiëntie omdat aan slecht presteren geen sancties zijn verbonden. Indien reputatie-effecten echter belangrijk zijn kan het publiceren van lijsten met de resultaten van de beleidsefficiëntie wel degelijk een prikkel bieden voor de corporaties. Bovendien lost het deelnemen aan zelfregulering op vrijwillige basis het informatieprobleem van een overheid of een regulator grotendeels op. Het op het ROZ/IPD-systeem gebaseerde systeem dat momenteel door Aedes wordt voorgesteld biedt prikkels voor kostenefficiëntie die mogelijk op gespannen voet staan met het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (beleidsefficiëntie, zie ook de discussie in hoofdstuk 4).

In het geval van benchmarking en maatstafconcurrentie wordt het meten van beleidsefficiëntie overgelaten aan een derde partij (de overheid of een regulator) wat het informatieprobleem vergroot. Hierbij wordt voornamelijk vertrouwd op 'regulation by embarrassment' als additionele prikkel voor beleidsefficiëntie (overigens net als in het geval van zelfregulering). Het invoeren van dit systeem komt overeen met de plannen van het Ministerie van VROM om woningcorporaties te monitoren aan de hand van een aantal kengetallen. In het geval een woningcorporatie slecht scoort, wordt de corporatie aan een nader onderzoek onderworpen, wat mogelijk kan uitmonden in sancties in de vorm van een aanwijzing of ontslag voor het management van de corporatie.

Maatstafconcurrentie biedt potentieel de sterkste prikkels om beleidsefficiëntie te verbeteren omdat er financiële gevolgen worden verbonden aan verschillen in beleidsefficiëntie. Meer nog dan bij benchmarking of zelfregulering is het essentieel om de prestaties van woningcorporaties goed te kunnen meten. Er moet dus een antwoord worden gevonden op de problemen van vergelijkbaarheid, meetbaarheid en de invloed van exogene factoren die de prestaties beïnvloeden die hierboven worden genoemd. Dit vergt zoals we in bijlage B hebben geconcludeerd een forse investering in het opzetten van een database en het maken van de bijbehorende reguleringskosten. Maatstafconcurrentie 'wringt' bovendien met het principe van

solidariteit in de sector. In extreme gevallen zullen niet efficiënte woningcorporaties failliet gaan; dit brengt mogelijk de beschikbaarheid van goedkope huurwoningen in bepaalde gebieden in gevaar.

Alles overwegende lijkt een systeem van benchmarking door de overheid of een derde partij te prefereren boven de twee andere genoemde vormen van regulering gezien de op voorhand te verwachte baten en kosten, in het geval men vasthoudt aan het huidige stelsel. Een consistente slechte score van een bepaalde corporatie kan in een dergelijk systeem aanleiding geven voor nader onderzoek. Uiteindelijk zouden hieraan ook sancties kunnen worden verbonden in de vorm van een aanwijzing of het vervangen van het management. Het is van belang dat deze sancties geloofwaardig zijn en zodanig zijn vormgegeven dat ze het management maximale prikkels geven om beleidsefficiënt te opereren.

5.4 **Beleidsalternatieven met uittreding van corporaties uit het huidige stelsel**

Tot nu toe is bij de discussie het huidige systeem van toegelaten instellingen als uitgangspunt genomen. De vraag is gelegitimeerd of dit wel een logisch uitgangspunt is. In verhouding met het buitenland is de sociale huursector heel groot. Daarnaast zijn er demografische en andere trends die de eigenlijke doelgroep (sociaal zwakkeren) van de corporaties kleiner maakt. Tot slot heeft de analyse uit eerdere hoofdstukken duidelijk gemaakt dat veel vormen van marktfalen ook via andere instrumenten aangepakt kunnen worden. De vraag is derhalve wat er gebeurt als (een deel van) de corporaties uittreedt. Essentieel onderdeel van de beantwoording van die vraag is de mate van contracteerbaarheid. Indien zaken die nu door corporaties worden gedaan ook vastgelegd kan worden in contracten, staat niets een succesvolle uittreding in de weg.

Opting-out

In het geval van 'opting out' maakt de overheid het mogelijk dat woningcorporaties op vrijwillige basis het systeem van toegelaten instellingen verlaten en verder gaan als volledig private verhuurders die commerciële activiteiten mogen ontplooien. Een andere mogelijkheid is dat er gedeeltelijke uittreding plaatsvindt aan de hand van door de sector opgestelde criteria. In beide gevallen zal de overheid met de sector overeenstemming moeten bereiken over de spelregels voor uittreding⁴.

Het is aannemelijk dat de overheid de uittredende corporaties vraagt om een bepaald gedeelte van het maatschappelijk gebonden vermogen terug te betalen om uit te treden. Dit kapitaal zal moeten worden vervangen door een deelname van een derde partij, bijvoorbeeld een

⁴ Bij de spelregels zal onder andere aandacht moeten worden besteed aan de geografische spreiding van de corporaties die niet uittreden en de samenstelling van het bezit van deze corporaties. Uiteindelijk moet de prijs voor de uitgetreden corporatie (de aflossing op het maatschappelijk gebonden vermogen) aantrekkelijk genoeg zijn voor een derde partij om als kapitaalverschaffer op te treden.

institutionele belegger. Deze belegger zal een soortgelijk rendement eisen op zijn belegging in de uitgetreden corporatie als beleggingen in activa met een soortgelijk risico en mogelijk delen van het bezit die op het rendement drukken, verkopen aan derden. Doordat de nieuwe eigenaar van de woningen van de voormalige woningcorporatie niet langer kan beschikken over het maatschappelijk gebonden vermogen, zal hij ook niet bereid zijn om onrendabele investeringen te doen in de woningvoorraad, tenzij de overheid hiervoor een subsidie verstrekt⁵.

De uittreding uit het stelsel heeft mogelijk een selectief karakter, afhankelijk van de spelregels die de overheid vastlegt. Voor relatief rijke corporaties met een goed bezit zal het in veel gevallen aantrekkelijker zijn om uit het stelsel te treden dan voor relatief rijke corporaties met een bezit van goede kwaliteit. De laatste groep corporaties zal vaak ook geen kapitaalverschaffer van buiten vinden om uittreding mogelijk te maken en zal daardoor noodgedwongen in het stelsel achterblijven. Te denken valt in dit laatste geval aan corporaties met veel bezit in achterstandswijken.

De belangrijkste baten van opting-out bestaan uit het vrijkomen van de impliciete subsidies aan corporaties in de vorm van het maatschappelijk gebonden vermogen, en het verminderen van de versturende werking die dit heeft op de woningmarkt als geheel. De uitgetreden corporaties zullen een huur vragen die dichter ligt bij het de schaarsteverhoudingen op de huurmarkt.

Er zijn echter ook maatschappelijke kosten aan opting-out verbonden. We hebben hier weer te maken met de mate van contracteerbaarheid. In welke mate is het marktfalen dat nu opgelost wordt door corporaties ook in contracten met private verhuurder vast te leggen?

Private verhuurders zijn mogelijk meer geneigd om misbruik te maken van de marktmacht die voortvloeit uit de economische karakteristieken van de woningmarkt (zie hoofdstuk 2). De mogelijkheden voor de uitgetreden corporaties om hun huren sterk te verhogen of de kwaliteit van de geleverde prestatie te verlagen zijn echter in praktijk beperkt of zelfs afwezig door bestaande wet- en regelgeving als het huurprijsbeleid, de huurcommissies en het puntensysteem waaraan ook private verhuurders zijn gebonden.

De mogelijkheid van opting-out leidt mogelijk tot externe effecten. Private verhuurders investeren mogelijk minder in wijken en buurten (denk aan investeringen in leefbaarheid) omdat zij zich de opbrengsten van dergelijke investeringen niet volledig kunnen toe-eigenen. De mate waarin dit gebeurt hangt af van de tijdshorizon die private verhuurders hanteren en de omvang van hun bezit in een bepaalde wijk of buurt (zie ook hoofdstuk 3). Op voorhand is het niet duidelijk dat private verhuurders met grote stukken bezit in een bepaalde wijk minder zouden investeren dan sociale verhuurders, eventueel in samenwerking met andere private partijen en de gemeenten. Overeenkomsten tussen private verhuurders en derden kunnen,

⁵ Naast opting-out van een volledige corporatie is het mogelijk dat een corporatie een gedeelte van het bezit afstoot en dat verkoopt aan een private verhuurder. De hieronder beschreven effecten gaan dan mutatis mutandis op.

conform de inzichten van Coase, het coördinatieprobleem bij de totstandbrenging van publieke goederen oplossen. Mochten private verhuurders onverhoopt toch minder investeren dan sociale verhuurders, bestaat de mogelijkheid dat de overheid projectgewijs subsidies verstrekt om de investeringen in de openbare ruimte toch mogelijk te maken.

Opting-out kan op langere termijn tot meer segregatie leiden (hoofdstuk 2). Meer segregatie kan ontstaan doordat uittreding een selectief karakter heeft, en er daardoor een groot verschil bestaat tussen de huurders die nog binnen het stelsel huren en zij die daarbuiten huren. Dit effect wordt nog versterkt indien de uitgetreden corporaties een zodanig investerings- en verkoopbeleid voeren dat bepaalde groepen huurders alleen nog maar in de (overgebleven) sociale huursector terecht kunnen.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat er in Nederland relatief weinig bekend is over de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan segregatie. De gevolgen van opting-out op segregatie zullen gedeeltelijk gemitigeerd zullen worden door het bestaan van andere volkshuisvestingsinstrumenten als de huursubsidie, woningdistributiesystemen en het ruimtelijke orderingsbeleid voorzover dat betrekking heeft op de volkshuisvesting. Ook hier lijken reeds bestaande volkshuisvestingsinstrumenten veel van de nadelige gevolgen van opting-out te corrigeren.

Zonder aanvullend beleid kan opting-out ook leiden tot discriminatie en selectie-effecten. Er bestaat echter nog steeds een vangnet in de vorm van corporaties die binnen het systeem van toegelaten instellingen blijven. Daarnaast kan de overheid ook private verhuurder onderwerpen aan een woningdistributiesysteem.

De maatschappelijke kosten van opting-out lijken dus sterk mee te vallen als gekeken wordt naar marktfalen, maar ook naar inkomensherverdeling en 'merit' goederen. Alles is redelijkerwijs contracteerbaar of oplosbaar via aanvullende maatregelen. In bovenstaande analyse is evenwel geen rekening gehouden met het bestaan van 'aanbiedersmarkten'. Op dergelijke markten wordt contracteerbaarheid op een aantal gebieden uiterst problematisch. Stel dat in Amsterdam drie grote corporaties uittreden. Hoe kunnen die corporaties geprikkeld worden om te investeren in openbare ruimte en in de kwaliteit van hun woningen? Ze verhuren de woningen toch wel, dus waarom zouden ze investeren in kwaliteit? Het lijkt (te) moeilijk om in een dergelijke situatie effectieve contracten af te sluiten. Dit probleem doet zich vooral voor bij bestaande bouw. Bij nieuwbouw is het makkelijker om tot afspraken te komen omtrent onrendabele investeringen en type woningen, bijvoorbeeld via publiek-private arrangementen.

Al met al is opting-out een serieus te overwegen optie, gesteld dat die plaatsvindt in 'niet-aanbiedersmarkten' en waar aanvullend beleid zorgt voor het tegengaan van een aantal negatieve

aspecten. De belangrijkste baten zijn de vermindering van marktverstoring op de woningmarkt en het afschaffen van impliciete subsidies.⁶

Volledige uittreding

Naast opting-out kan ook gedacht worden aan volledige uittreding van de woningcorporaties uit het stelsel, de zogenaamde 'doorsteek naar de markt'. De woningcorporaties verliezen de status van toegelaten instelling en worden net zo behandeld als private verhuurders dat nu al worden. Ook in dit geval ligt het voor de hand dat de corporaties een gedeelte van hun maatschappelijk gebonden vermogen terug moeten betalen aan de overheid.

Net als in het geval van opting-out zijn de belangrijkste baten van volledige uittreding dat de woningmarkt aan allocatieve efficiëntie wint doordat op termijn de huren van de uitgetreden woningcorporaties een betere weerkaatsing vormen van de schaarsteverhoudingen op de lokale markt. Over het fenomeen 'marktconforme prijzen' bestaat overigens nogal eens een misverstand (zie kader). Ook komen de impliciete subsidies aan woningcorporaties door de overheid vrij voor andere toepassingen.

Marktconforme prijzen?

Rond de uittreding van woningcorporaties wordt wel eens het schrikbeeld geschetst dat huren dan optrekken tot 'marktconform niveau'. Wat is dat niveau eigenlijk? Het huidige prijsniveau van private verhuurders? Nee, want dan wordt geen rekening gehouden met het feit dat het aanbod van private huurwoningen na uittreding sterk stijgt. Daarmee daalt de prijs ten opzichte van het huidige prijsniveau, maar is wel hoger dan de gereguleerde prijzen van de huidige niet-private sector. Eventuele problemen die daaraan gerelateerd zijn kunnen met huursubsidies worden opgelost.

Daar staan echter ook maatschappelijke kosten tegenover. Misbruik van marktmacht ('huissjesmelkers') doet zich mogelijk meer voor in het geval alle corporaties actief worden als private verhuurders en er een kernvoorraad van sociale huurwoningen ontbreekt. Net als in het geval van opting-out haalt de inzet van ander volkshuisvestingsinstrumentarium (zoals het huurprijsbeleid) hier 'de scherpe randjes van af'. Het is echter niet ondenkbaar dat de kosten van handhaving en regulering van dit laatste beleid zullen stijgen in het geval de hele sociale huursector een doorsteek naar de markt maakt (zie ook de discussie in hoofdstuk 3). Ook zijn er, zoals gezegd, mogelijk budgettaire gevolgen van een doorsteek naar de markt.

⁶ Woningcorporaties hebben momenteel ook een rol bij het minimaliseren van het totale bedrag aan huursubsidie door het toewijzingsstelsel. In het geval van opting-out of volledige uittreding zal bezien moeten worden of er soortgelijke afspraken met private verhuurders kunnen worden gemaakt of dat de huursubsidieregeling aangepast dient te worden.

Net als in het geval van opting-out bestaan er mogelijk ook minder prikkels voor private verhuurders om in wijken en buurten te investeren indien zij zich de opbrengsten van deze investeringen niet toe kunnen eigenen. Of dit het geval is hangt af van de doelstellingen die de geprivatiseerde corporaties in de praktijk zullen hanteren, de daarbij behorende tijdschikking en de omvang van de gedane investeringen. Door gericht subsidies te verschaffen voor maatschappelijke investeringen kan de overheid dit probleem ondervangen.

Het is op voorhand niet duidelijk dat volledige uittreding tot meer segregatie en de daarbij behorende sociale problemen leidt. Doordat de sector als geheel wordt geprivatiseerd, is het selectieve element dat bij opting out optreedt, afwezig. Net als in het geval van opting-out geldt dat andere instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid als de IHS en het ruimtelijke ordeningsbeleid de kans op een verder gesegregerde woningmarkt beperken.

Problematischer is het discriminatieprobleem. Winstmaximaliserende private verhuurders kunnen bepaalde huurders weigeren omdat ze op voorhand een grotere waarschijnlijkheid hebben om hun huur niet te betalen, overlast te veroorzaken enzovoorts (zie de discussie in hoofdstuk 2 en 3). Dit effect wordt nog versterkt doordat deze private verhuurders een prikkel hebben om hun huur zo te zetten dat deze groep zich gegeven hun achtergrondkenmerken niet kwalificeert voor de aangeboden woningen. Hierdoor kan het gebeuren dat deze groep huurders ‘buiten de boot valt’ in de reguliere private huursector en is aangewezen is op pensions en kamerverhuur. De vangnetfunctie van de sociale huursector die in het geval van opting-out nog wel bestaat is in het geval van volledige uittreding niet aanwezig. Het probleem kan teruggedrongen worden door huursubsidie en woningdistributiebeleid.

Net als bij opting-out geldt dat bij volledige uittreding er problemen ontstaan bij aanbiedersmarkten. Anders dan bij opting out is niet goed te zien hoe dit probleem opgelost kan worden.

Opting-out en volledige uittreding vergeleken

Net als in het geval van opting-out zijn er aan een ‘doorsteek naar de markt’ maatschappelijke baten en kosten verbonden. Het belangrijkste verschil tussen twee opties is dat opting-out een selectief karakter heeft en volledige uittreding per definitie niet. Omdat de grootste problemen zich voordoen bij aanbiedersmarkten lijkt op voorhand een volledige afschaffing van het huidige stelsel van toegelaten instellingen een weinig aantrekkelijk idee.

Volgens prognoses over de woningmarkt zal de omvang van de doelgroep van de sociale huursector in de komende decennia dalen. De ervaringen tot nu toe leren dat de sector door de verkoop van woningen maar gedeeltelijk aan deze trend tegemoet komt (de verkoop van woningen blijft ver achter bij de ramingen). Mede op basis van bovenstaande inventarisatie lijkt opting-out van corporaties - met inachtneming van het ‘aanbiedersmarkt-probleem’ - een serieuze studie waard.

Literatuur

Admiraal, R.J., J.W. van Dijk en P.J. Linker, 2001, De balanced scorecard voor bedrijfsvergelijking, *Economisch Statistische Berichten*, 7 september 2001, pp. 668 - 671.

Aedes, 2002, *Aedes Code*, [te downloaden van www.aedesnet.nl].

Aigner, D.J., C.A.K. Lovell en P. Schmidt, 1977, Formulation and estimation of stochastic forntier production function models, *Journal of Econometrics* 6, pp. 21 - 37.

Anas, A., G. Cars, J.R. Cho, B. Hårsman, U. Jirlow and F. Snickars, 1987, *The economics of a regulated housing market: policy perspectives and modeling methods*, Stockholm: Swedish Council for Building Research.

Arnott, R., 1987, Economic theory and housing, Chapter 24 in: E.S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 2, pp. 959 - 988.

Arnott, R., 1995, Time for revisionism on rent control?, *Journal of Economic Perspectives* 9:1, pp. 99 - 120.

Bergshoeff, A.B., 1997, Prestaties woningcorporaties in samenhang, *B&G*, december 1997, pp. 8 - 12.

Berk Accountants en Belastingadviseurs, 2000, *Woningcorporaties versus efficiency; een vergelijk tussen woningcorporaties en vastgoedondernemingen*, Den Haag: Berk Accountants en Belastingadviseurs.

Blanc, D. le en A. Laferrère, 2001, The effect of public social housing on household's consumption in France, *Journal of Housing Economics* 10, pp. 429 - 455.

Blank, J.L.Y (red.), 2000, *Public provision and performance; contributions from efficiency and productivity measurement*, Amsterdam: Elsevier.

BNG, 1998, *De BNG Woningcorporatie Trofee 1998; vragenlijst*, Den Haag: BNG.

Boelhouwer, P.J., 1996, *Financiering van de sociale huursector in West-Europa*, Volkshuisvestingsbeleid en bouwmarkt 26, Delft: Delftse Universitaire Pers.

- Bordewijk, P., 1999, Arme en rijke woningcorporaties: matchen of verevenen?, *B&G*, november 1999, pp. 18 - 22.
- Bradford, D.F. en D.N. Shaviro, 2000, The economics of vouchers, *NBER Working Paper* 7092, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Brouns, A.S.P. en X. Jongen, 2001, Benchmarking in de corporatiesector goed op weg, *Vastgoedmarkt*, februari 2001, p. 41.
- CFV, 2001a, *Jaarverslag 2000*, [te downloaden via www.cfv.nl].
- CFV, 2001b, *Referentiecorporaties 2000*, [te downloaden via www.cfv.nl].
- Charnes, A., W.W. Cooper en E. Rhodes, 1978, Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operations Research* 2, pp. 429 - 444.
- Conijn, J.B.S., 1999, Vrijheid in (on)gebondenheid voor woningcorporaties?, *B&G*, mei/juni 1999, pp. 14 - 15.
- Conijn, J.B.S., 2000, Het spel met het speelveld van woningcorporaties, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2000/7, pp. 13 - 16.
- Conijn, J., 2001, Mistig beleid lokt burgerlijke ongehoorzaamheid uit, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2001/4-5, p. 5.
- Conijn, J.B.S. en E. Philipsen, 1999, De toekomst van woningcorporaties, OTB/TU Delft, Delft: Delft University Press.
- CPB, 1997, *Challenging Neighbours; Rethinking German and Dutch Institutions*, Springer Verlag.
- CPB, 2000a, *Commentaar op VROM-analyse huurontwikkeling en bruterig*, interne notitie.
- CPB, 2000b, Yardstick competition. Theory, design and practice, *CPB Werkdocument* 133, Den Haag: CPB.
- Currie, J. and A. Yelowitz, 2000, Are public housing projects good for kids?, *Journal of Public Economics* 75, pp. 99 - 124.

- Dam, F. van, 2000, Leefbaarheid? Wat was dat ook alweer?, *Agora*, oktober 2000, pp. 10 - 11.
- DiPasquale, D., 1999, Why don't we know more about housing supply?, *Journal of Real Estate Finance and Economics* 18:1, pp. 9 - 23.
- Duggan, M.G., 2000, Hospital ownership and public medical spending, *Quarterly Journal of Economics*, November 2000, pp. 1343 - 1373.
- Eckel, C., D. Eckel en V. Singal, 1997, Privatization and efficiency: industry effects of the sale of British Airways, *Journal of Financial Economics* 43:2, pp. 275 - 298.
- Eichholtz, P.M.A., 1997, Het risico van een eigen huis, *Economisch Statistische Berichten*, 15 oktober 1997, 776 - 778.
- Ellen, I.G. en M.A. Turner, 1997, Does Neighborhood Matter? Assessing recent evidence, *Housing Policy Debate* 8:4, pp. 833 - 866.
- Farell, M.J., 1957, The measurement of productive efficiency, *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, 120:3.
- Francois, P., 2001, 'Public service motivation' as an argument for government provision, *Journal of Public Economics* 78, pp. 275 - 299.
- Fujita, M., 1990, *Urban Economic Theory; Land Use and City Size*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaeser, E.L. en A. Shleifer, 1998, Not-for-profit entrepreneurs, *NBER Working Paper* 6810, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research.
- Gruis, V., 2000, How to determine the financial possibilities of Dutch housing associations, *Journal of Housing and the Built Environment* 15, pp. 367 - 376.
- Jong, F.B. de en T. Tjin, 2000, Huurders als aandeelhouders, *Economisch Statistische Berichten*, 18 februari 2000, pp. 136 - 140.
- Kam, G. de, 1998, Value for money: quality and price of land for social housing in the Netherlands, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 13:4, pp. 453 - 475.

- Kamp, W.J.F. en F.J.H. Walstra, 1990, *Het afstotingsproces van etagewoningen van institutionele beleggers; een case study in Delft*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Karpoff, J.M., 2001, Public versus private initiative in arctic exploitation: the effects of incentives and organizational structure, *Journal of Political Economy* 109:1, pp. 38 - 78.
- Koning, R.H. en G. Ridder, 1997, Rent assistance and housing demand, *Journal of Public Economics* 66, pp. 1 - 31.
- MacLennan, D. en A. More, 1997, The future of social housing: key economic questions, *Housing Studies* 12:4, pp. 531 - 547.
- McClure, K., 1998, Housing vouchers versus housing production: assessing long-term costs, *Housing Policy Debate* 9:2, pp. 355 - 371.
- Meeusen, W. en J. van den Broeck, 1977, Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error, *International Economic Review* 18, 435 - 444.
- MicroMacro Consultants, 1997, 'Ordering in Woningmarkt': naar marktconforme huren, Onderzoekreeks directie Marktwerking, november 1997, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken, 1999, *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*; rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van VROM, 2000, *Mensen, Wensen, Wonen; Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Moolen, J. van der, 2001, Toezicht na de Nota Wonen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2001/4-5, pp. 35 - 40.
- Mulligan, C.B. en T.J. Philipson, 2000, Merit motives and government intervention: public finance in reverse, *NBER Working Paper* 7698, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Murray, M.P., 1983, Subsidized and Unsubsidized Housing Stocks: 1961 - 1977', *Review of Economics and Statistics*, LXV (4), pp. 590 - 597.

- Murray, M.P., 1999, Subsidized and unsubsidized housing stocks: crowding out and cointegration, *Journal of Real Estate Finance and Economics* 18:1, pp. 107 - 124.
- Musterd, S., 2000, Het omgevingseffect: het geloof en de angst, *Agora*, mei 2000, pp. 14 - 15.
- Musterd, S., W. Ostendorf en S. de Vos, 1999, *Kansarmoedeconcentraties en woningmarkt*, Amsterdam/Utrecht: AME/NETHUR, DGVH/NETHUR rapport 6.
- Nationale Woningraad, 1993, *Brutereren: per saldo beter*, Woningraad Extra 66, november 1993, Almere: Nationale Woningraad.
- Newman, S.J. en A. B. Schnare, 1997, '... And a suitable living environment': the failure of housing programs to deliver on neighborhood quality, *Housing Policy Debate* 8:4, pp. 703 - 741.
- Priemus, H., 1996, Recent changes in the social rented sector in the Netherlands, *Urban Studies* 33:10, pp. 1891 - 1908.
- Priemus, H., F. Dieleman en D. Clapham, 1999, Current developments in social housing management, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 4:3, pp. 211 - 240.
- Priemus, H., 2001a, De rijke historie van de Woningwet, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2001/1, pp. 7 - 13.
- Priemus, H., 2001b, Waar blijft het consistente rijksbeleid voor woningcorporaties?, *B&G*, september 2001, pp. 14 - 17.
- Raess, P. en T. von Ungern-Sternberg, 1999, *A model of regulation in the housing market*, Cahiers de Recherches Economiques 9903, Lausanne: HEC, DEEP.
- Rele, H. ter en G. van Steen, 2001, Housing subsidization in the Netherlands: measuring its distortionary and equity effects, *CPB Discussion Paper* 2, september 2001.
- Rens, H.J. van en C.L. Suurland, 2000, Bedrijfswaarde als waarderingsgrondslag voor woningcorporaties, *B&G*, september 2000, pp. 26 - 30.
- RIGO, 2001, *De mate van concentratie bij woningcorporaties, 1999; een ruimtelijke analyse*, Amsterdam: RIGO.

ROZ/IPD, 2001, *Publicatie ROZ/IPD Index 2000*, april 2001, [te downloaden via www.roz.nl].

Sebroeck, H. van, 1999, *Benchmarking in a nutshell. Historiek, begrippen, Europese en Belgische initiatieven*, Working Paper 7 - 99, Federaal Planbureau, Brussel.

SEO, 2001, *Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties*, Amsterdam: SEO, [te downloaden vanaf www.fee.uva.nl/seo/pdf/rapport576.pdf].

Steele, M., 2001, Housing allowances in the United States under section 8 and in other countries: a Canadian perspective, *Urban Studies* 38:1, pp. 81 - 103.

Steuerle, C.E., 1999, Common issues for voucher programmes, in: C.E. Steuerle, V. Doorn Ooms, G. Peterson en R.D. Reischauer (eds.) (1999), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institution Press/Urban Institute, pp. 1 - 37.

Sturm, M., 2002, Kwaliteit van intern toezicht steeds belangrijker, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2002/1, p. 1.

Varian, H.R., 2000, *Intermediate microeconomics*, John Wiley & Sons.

Ven, B.L.M. van de, 1995, Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa; woningbeheer in de huursector, *Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt* 26, Delft: Delftse Universitaire Pers.-

Vlak, A., 2001, Financieel effect van maatschappelijke bestedingen objectief meetbaar maken, *Aedes Magazine* 6, pp. 8 - 11.

VROM-Raad, 2000, *Betrokken burger, betrokken overheid*; Reactie VROM-Raad op de ontwerp-Nota Wonen, Advies 022, Den Haag: VROM-Raad.

Walker, R., 1998, Regulatory and organizational issues in market-led social housing: the case of the Netherlands, *Regional Studies* 32:1, pp. 79 - 84.

Walker, R.M. en F.M.J. van der Zon, 2000, Measuring the performance of social housing organizations in England and the Netherlands: a policy review and research agenda, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 15:2, pp. 183 - 194.

Woonbond, 2000, *Woningcorporaties steeds groter en rijker*, persbericht [te downloaden via www.woonbond.nl/pers/persb35.htm]

WSW, 2000, *Annual Report 1999; Liquidity Forecasts 2000 - 2004*, Huizen: WSW.

Bijlage A

Deelnemerslijst CPB-workshop 'Benchmarking van woningcorporaties' gehouden op 9 maart 2001

T. Bisschop (WSW)
A.S.P. Brouns (NK Finance)
G. Bruin (CFV)
M. Canoy (CPB)
J. Conijn (RIGO)
G.G.M. Gelauff (CPB)
D. de Graaf (SEO)
M.J. de Graaf (Berk Accountants en Belastingadviseurs)
J. Hakfoort (CPB)
H. Heeger (OTB/TU Delft)
W. van Honstede (VROM/DGVH/BD)
A. Hordijk (ROZ)
M. van Leuvensteijn (CPB)
J. Middeldorp (Ministerie van Economische Zaken)
M.C. van Oers (Ministerie van Economische Zaken)
G. Oren (Ministerie van Economische Zaken)
H. Priemus (OTB/TU Delft)
G. Renes (CPB)
A. Straub (OTB/TU Delft)
L. Uittenbogaard (SBV)
S. van Velzen (Ministerie van Financiën)
A. Vlak (Aedes)
J. de Winter (SEO)
A. Wolters (OTB/TU Delft)

Bijlage B

Het meten van effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties: een verkenning

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is een van de factoren die een rol speelt bij de keuze van het reguleringskader de *meetbaarheid* van de prestaties van de bedrijven of instellingen die men wil reguleren.

In de eerste plaats is er het probleem van de definitie van de prestaties. In de marktsector worden bedrijven afgerekend op behaalde winst, omzet en soortgelijke indicatoren. Een bedrijf dat in een bepaalde sector een hogere winst behaalt dan zijn concurrenten wordt gezien als beter presterend (Blank, 2000). In de non-profit sector wordt het behalen van winst niet als een van de belangrijke doelstellingen van de organisatie gezien. Het vormt (slechts) een gedeelte van de afweging waarop overheidsorganisaties beoordeeld worden. Door economen wordt om die reden bij het beoordelen van publieke instellingen gebruik gemaakt van de begrippen effectiviteit en efficiëntie.

Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin de (maatschappelijke) doelstellingen van de instelling worden bereikt. Efficiëntie heeft betrekking op de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, gegeven de inputs die men daarbij gebruikt (i.e. de bronnen die men ter beschikking heeft). Afhankelijk van de context, kan efficiëntie ook worden gedefinieerd als het minimaliseren van de kosten om een bepaalde (set van) doelstellingen te bereiken. In deze studie is het eerste begrip als kostenefficiëntie aangeduid, en het tweede begrip als beleids efficiëntie.

In het kader van dit onderzoek heeft het Centraal Planbureau gevraagd aan de Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO) om een verkennende analyse uit te voeren om aan te geven welke gegevens er benodigd zijn om de efficiëntie van corporaties in praktijk in kaart te brengen en in hoeverre deze gegevens momenteel al beschikbaar zijn. Deze bijlage geeft een verslag van de hoofdlijnen van het onderzoek van de SEO⁷ en sluit daarna af met enkele conclusies met betrekking tot het praktisch invoeren van het reguleringskader.

De rest van deze bijlage is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt nader ingegaan op de begrippen effectiviteit en efficiëntie en de methoden en technieken die zijn ontwikkeld om effectiviteit en efficiëntie te meten. Vervolgens wordt effectiviteit en efficiëntie voor woningcorporaties geoperationaliseerd. De bijlage gaat daarna in op de gebruikte gegevens en presenteert enkele kerngegevens van de gebruikte steekproef. Tenslotte worden de resultaten van de efficiëntieberekeningen gepresenteerd en de relatie tussen de efficiëntiescores en de controlefactoren.

⁷ Het volledige rapport is te downloaden vanaf de site van SEO, zie SEO (2001).

Het meten van efficiëntie

Theoretisch gezien kan de efficiëntie van soortgelijke bedrijven of instellingen gemeten worden door de formule: efficiëntie = output/input. In veel gevallen is deze formule echter niet toereikend omdat er sprake is van meerdere outputs en/of meerdere inputs; dit maakt het moeilijker om verschillende bedrijven of instellingen 'over een kam te scheren'. Het probleem van het vergelijken van efficiëntie bij meerdere outputs en/of inputs is uitgebreid onderzocht in de economische literatuur (zie bijvoorbeeld Farrell, 1957).

Het uitgangspunt bij het vergelijken van een meerdere bedrijven of instellingen met meerdere outputs en inputs is een hypothetisch efficiënte instelling. Door gewichten toe te kennen aan de verschillende outputs en inputs van de instelling kan de efficiëntie van een willekeurige instellingen worden bepaald door deze te vergelijken met de hypothetische efficiënte instelling. Bij deze methode wordt er aangenomen dat er een algemeen aanvaarde set van weegfactoren is voor de verschillende outputs en inputs van het 'productieproces' van de instelling.

Deze aanname is echter om een tweetal redenen problematisch. Ten eerste is het vaak onmogelijk de gewichten te bepalen omdat daarbij doorgaans gebruik wordt gemaakt van de relatieve kosten van de inputs en de outputs. Indien er geen informatie over de kosten van inputs en outputs voorhanden is wordt de toepassing van deze methode onmogelijk. Ten tweede legt deze methode op dat alle instellingen hun 'productie' op dezelfde wijze organiseren. Dit tweede bezwaar wordt inzichtelijker indien bijvoorbeeld een vergelijk zou worden gemaakt van de relatieve efficiëntie van verschillende scholen. Stel bijvoorbeeld dat onder de outputs het aantal uren dat aan de vakken muziek en sport wordt besteed is gemeten. Sommige scholen hechten waarschijnlijk meer belang aan sport dan aan muziek zodat er ook in het schoolrooster meer tijd is ingeruimd voor sport en minder voor muziek. Indien er gebruik wordt gemaakt van 'vaste gewichten' zal de ene school als efficiënter worden beoordeeld dan de andere.

Charnes, Cooper en Rhodes (1978) onderkennen dit probleem en laten de veronderstelling van de 'vaste gewichten' los en introduceren daarmee de meest eenvoudige vorm van een model dat later veelvuldig toepassing heeft gevonden, te weten Data Envelopment Analysis (DEA). Deze methode maakt gebruik van lineaire programmering en leidt een efficiënte productiegrens of *efficient frontier* af, die de optimale combinaties van outputs en inputs weergeeft op basis van waarnemingen van deze inputs en outputs voor meerdere instellingen. Instellingen die onder de *efficient frontier* liggen zijn technisch inefficiënt. Bij het gebruik van DEA kunnen verschillende aannames worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is of er sprake is van constante of afnemende voordelen in de productie.

De efficiëntiescores bij een DEA-analyse die tussen 0 en 1 liggen (1 efficiënt, lager dan 1 inefficiënt) kunnen achteraf gecorrigeerd worden voor de factoren waar het management geen invloed op heeft. Deze factoren worden doorgaans ook wel omgevings- of controlefactoren

genoemd. Correctie wordt doorgaans uitgevoerd door regressie of maximum likelihood schattingstechnieken. De overgebleven variantie (oftewel de storingsterm in de regressievergelijking) is vervolgens toe te schrijven aan factoren die de mogelijkheid van het management om de efficiëntie te beïnvloeden betreffen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'endogene' en 'exogene' factoren. In het geval van woningcorporaties zijn bijvoorbeeld de lokale marktomstandigheden een factor waar het management redelijkerwijs geen invloed op kan uitoefenen.

Deze methode van het meten van efficiëntie is niet-parametrisch van aard. Naast de niet-parametrische DEA-methode zijn ook enkele parametrische schattingstechnieken te onderscheiden. Om een parametrische methode zoals maximum likelihood schattingen te gebruiken is het noodzakelijk om een specifieke functionele vorm te veronderstellen (productiefunctie, kostenfunctie of winstfunctie) waarin de inputs (verschillende productiefactoren) worden gerelateerd aan de outputs. In het geval van niet-parametrische methoden zijn veronderstellingen over de functionele vorm en de achterliggende verdeling niet noodzakelijk.

Een van de meest gebruikte econometrische schattingstechnieken bij het bepalen van relatieve efficiëntie is Stochastic Frontier Analysis (SFA). Het idee achter SFA is dezelfde als achter DEA. Ook SFA gaat uit van een efficiënte productiegrens. Door middel van een maximum likelihood schatting kan voor elke output met bijbehorende inputs de productie (of kostenfunctie) worden geschat. Het model werd aanvankelijk voorgesteld door Aigner, Lovell en Schmidt (1977) en Meeusen en van den Broeck (1977). De originele specificatie betrof een (productie)functie met een tweedelige storingsterm, het eerste deel van de storingsterm staat voor statistische ruis en het tweede gedeelte geeft de technische inefficiëntie weer.

Voordeel van de SFA-methode is hypothesen statistisch getoetst kunnen worden. SFA behoeft echter meer data dan DEA, omdat voor elke output afzonderlijk een (productie)functie geschat dient te worden. Bij toepassing van SFA zullen de verschillende producten (arbitrair) moeten worden 'ingewogen' tot een geaggregeerde output. Bovendien moet bij SFA voor elke afzonderlijke output een (productie)functie worden geschat, waarbij tevens aannames moeten worden gemaakt over de storingsterm.

Voor- en nadelen verschillende methodes

Data Envelopment Analysis (DEA) gebruikt lineaire programmering ter bepaling van de mate waarin een productie-eenheid efficiënt werkt. DEA is met name geschikt indien meerder outputs en inputs een rol spelen in het productieproces. Dit is relevant voor het meten van de beleidsefficiëntie van woningcorporaties die zich immers moeten richten op meerdere prestatievelden.

Algemeen wordt de non-parametrische benadering van DEA als een groot voordeel beschouwd. Daarmee wordt een potentiële bron van vertekening van de uitkomsten ('misspecification bias') opgeheven. Bovendien kan DEA ook gebruikt worden als meer dan één product wordt voortgebracht door de productie-eenheden in de steekproef ('multiple production'). Dit in tegenstelling tot econometrische benaderingen als SFA. Bij de toepassing van SFA zullen de verschillende producten (arbitrair) moeten worden 'ingewogen' tot een geaggregeerde output. Bovendien moet bij SFA voor elke afzonderlijke output een (productie)functie worden geschat, waarbij tevens aannames moeten worden gemaakt over de statistische verdeling van de storingstermen.

Een nadeel van DEA is dat vanwege de non-parametrische benadering moeilijk is vast te stellen 'waarom' een bepaalde woningcorporatie het niet goed doet. Een tweede nadeel betreft de veronderstelling die in DEA wordt gemaakt met betrekking tot de kwaliteit van de data: er wordt geen rekening gehouden met ruis in de data. De data worden dus verondersteld van hoge kwaliteit te zijn. Ten slotte laat DEA, vanwege het deterministische karakter, geen statistische toetsing van hypothesen toe.

Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties

In deze paragraaf zullen we een toelichting geven op de manier waarop de begrippen effectiviteit en efficiëntie kunnen worden gemodelleerd voor woningcorporaties.

Effectiviteit van woningcorporaties

Onder de effectiviteit van woningcorporaties verstaan we in deze studie de mate waarin de maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporatie worden bereikt. Woningcorporaties hebben volgens het BBSH zes prestatievelden waarover ze verantwoording moeten afleggen. (Dit zijn de 'oude' prestatievelden die al in hoofdstuk 3 zijn genoemd.)

Deze prestatievelden zijn:

- Passend huisvesten van de doelgroep;
- Kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële kwaliteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid;

- Bedrijfsreserves aanwenden voor de volkshuisvesting.

In economische termen kunnen deze taakvelden opgevat worden als de outputs die de woningcorporaties (moeten) produceren. Deze outputs vormen de toetssteen of corporaties effectief produceren. Dit kan per indicator bekeken worden, maar indicatoren kunnen (moeten) ook in hun onderlinge samenhang een maat voor relatieve effectiviteit opleveren. Er is door de overheid (helaas) geen kwantitatieve invulling gegeven aan de verschillende taakvelden (zie ook de opmerkingen hierover in hoofdstuk 3).. Dit betekent dat het nodig is om indicatoren te bedenken bij de verschillende taakvelden.

In de Nota Wonen van het Ministerie van VROM (2000) wordt de nieuwe Woonwet aangekondigd. In deze Woonwet wordt het werkterrein van de woningcorporaties afgebakend en worden de kerntaken van de corporaties benoemd, aangevuld met bepalingen over de wijze waarop het beleid tot stand komt en wordt verantwoord en de inzet van financiële middelen. De omschrijving in de Woonwet vormt de vervanging van de bepalingen in het BBSH. Het werkdomein van corporaties wordt in de nieuwe Woonwet verbreed en zal worden omschreven als 'werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus'. Deze nieuwe domeinafbakening wordt vastgelegd in de Woonwet en in de statuten van de instelling verankerd. De activiteiten die corporaties binnen dit domein ontplooiën, zijn niet gericht op het behalen van winst, maar op het realiseren van maatschappelijke prestaties. Voor de periode tot de Woonwet van kracht wordt, blijft het BBSH gelden. Op korte termijn zal 'wonen en zorg' daarvan als prestatieveld worden toegevoegd.

De prestaties van corporaties zullen nader verbijzonderd worden door een rijksbeleidskader, gebaseerd op de Woonwet. Vooruitlopend op de definitieve formulering zijn als maatschappelijke prestaties van corporaties in dat beleidskader in elk geval relevant:

- het verruimen van de slaagkansen en keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
- het beperken van de woonlasten voor de lagere inkomensgroepen;
- het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
- het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
- het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woningkwaliteit;
- het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen;
- het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;

- het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;
- het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als het beheer van bestaande woningen;
- het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Indien we de ‘oude’ en toekomstige doelstellingen van woningcorporaties vergelijken zijn geheel nieuwe elementen: het huisvesten van thuis- en daklozen, het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten, het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt en het realiseren van duurzame woningen. De andere doelstellingen vertonen overlap met de oude BBSH-doelstellingen. We merken op basis van het genoemde beleidskader op dat de maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporaties toenemen.

Beleids efficiëntie van woningcorporaties

In deze studie definiëren we de efficiëntie van woningcorporaties als de mate waarin de doelstellingen van woningcorporaties worden bereikt gegeven de inputs die de woningcorporatie daarbij gebruikt.

Om de efficiëntie van woningcorporaties te meten zullen we de outputs van de woningcorporaties moeten relateren aan de doelstellingen. Bij de inputs van de woningcorporaties valt te denken aan de productiefactoren die worden ingezet om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Deze variabelen kunnen worden geoperationaliseerd aan de hand van de winst- en verliesrekening.

Om het efficiëntiebegrip te modelleren maken we gebruik van een DEA-model. Alhoewel DEA ook de inputbenadering kent om efficiëntiescores te bepalen, gaat de aandacht in eerste instantie uit naar de raming van de minimaal vereiste productie van een bepaalde hoeveelheid productiemiddelen (outputbenadering).

Wij komen tot de keuze voor DEA op basis van de volgende overwegingen. Omdat er meer dan een output is wordt modelleren aan de hand van SFA bemoeilijkt. De zes doelstellingen dienen omgezet te worden in zes (productie)functies. Vervolgens dienen deze functies ‘ingewogen’ te worden om te komen tot uitspraken over de relatieve efficiëntie van woningcorporaties. Informatie over het relatieve belang van de doelstellingen ontbreekt. Bovendien is het verband tussen de verwezenlijking van de zes doelstellingen en de inputs van het productieproces verre van eenduidig. De omvang van de geraadpleegde dataset is te klein om econometrische schattingen te verrichten voor de zes (productie)functies die bij SFA geschat dienen te worden. De non-parametrische benadering van DEA wordt hierbij als een groot voordeel beschouwd. Daarmee wordt immers een bron van potentiële vertekening in de uitkomsten opgeheven.

Zoals hierboven beschreven dient rekening gehouden te worden met een aantal controlefactoren waar het management van de corporatie geen invloed op heeft maar die wel de efficiëntie van de corporatie beïnvloedt. Op basis van literatuurstudie en gevoerde gesprekken met experts zijn de volgende factoren opgenomen:

- verschillen in de opbouw van het woningbezit tussen corporaties ('geschiedenis');
- regionale en lokale marktomstandigheden en regulering;
- (leef)omstandigheden in de buurt.

Correctie wordt doorgaans toegepast op basis van regressie of maximum likelihood schattingstechnieken. De overgebleven variatie (ofwel de storingsterm in de regressievergelijking) is vervolgens toe te schrijven aan factoren die het management van de semi-publieke instelling betreffen. Zodoende ontstaan er drie stappen bij het modelleren van de relatieve efficiëntie van woningcorporaties. Achtereenvolgens zijn dit:

- operationaliseren van de outputs en de inputs van woningcorporaties;
- berekenen van de efficiëntiescores op basis van het DEA-model;
- corrigeren van de efficiëntiescores met controlefactoren door middel van regressie.

Data

Hierboven is beschreven op welke wijze de beleidsefficiëntie van woningcorporaties kan worden gemeten. Een andere punt is hoe de variatie in beleidsefficiëntie in de praktijk kan worden gemeten en hoe de verschillende prestatievelden en inputs in praktijk kunnen worden benaderd.

Deze paragraaf geeft een overzicht van de wijze waarop het databestand is samengesteld waarmee de effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse woningcorporaties wordt geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de data zijn verzameld, de koppeling van de verschillende data en de operationalisering van de outputs, inputs en controlefactoren.

Dataverzameling

De operationalisatie van de taakvelden en de zoektocht naar geschikte databestanden is door het CPB uitgevoerd door middel van gesprekken met onder andere Aedes, het Ministerie van VROM, het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), het Waarborgfonds en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daarnaast zijn andere experts op het gebied van woningcorporaties benaderd voor informatie over beschikbare gegevens (OTB, RIGO, Universiteit Utrecht). Deze inventarisatie gaf aan dat er maar zeer beperkt openbare gegevens beschikbaar waren die op het niveau van corporaties aan elkaar konden worden gekoppeld. Uiteindelijk is besloten om met twee hoofdbestanden te werken waaruit variabelen konden worden geselecteerd waarmee outputs, inputs en controlefactoren konden worden

geoperationaliseerd. Het gaat om het Woningbehoefteonderzoek (WBO) uit 1998 en de cijfermatige informatie over de balans en winst- en verliesrekening zoals die door woningcorporaties in het kader van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) jaarlijks aan de overheid verstrekt dient te worden. Naast cijfermatige informatie worden in de bijlagen van de BBSH een aantal additionele (meer kwalitatieve) vragen gesteld aan woningcorporaties.

Naast het WBO en BBSH is van het Ministerie van VROM een bestand gekregen met informatie over de opbouw van het woningbezit. In dit bestand is informatie opgenomen over de volgende kenmerken:

- eigen woningbezit, particuliere huursector en sociale huursector naar bouwperiode (voor 1945, 1945 - 1970, 1970 - heden);
- eigen woningbezit, particuliere huursector en sociale huursector naar eengezins- en meergezinswoningen;
- eigen woningbezit, particuliere huursector en sociale huursector naar aantal kamers (1 + 2 kamers, 3 kamers, 4 kamers, 5 kamers, 6 en meer kamers).

Deze databestanden vormden het uitgangspunt bij het samenstellen van de analyse-dataset. Voor de analyses is 1998 als uitgangspunt genomen. De belangrijkste overweging voor de keuze van dat jaar is geweest dat het eerste jaar was dat op basis van het WBO uitspraken gedaan konden worden op gemeenteniveau (door zogenaamde 'oversampling' op gemeenteniveau). Daarnaast lijkt het verstandig om het onderzoek te baseren op de periode na bruterling (1 januari 1995). De periode voor bruterling wordt gekenmerkt door een andere institutionele vormgeving van de sociale huursector. Daarnaast waren er andere eisen verbonden aan de financiële verslaggeving, zodat de gegevens onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Een andere reden is dat voor de periode na de bruterling vooralsnog alleen WBO-gegevens uit 1998 beschikbaar zijn. Bovendien zijn er in 1998 3 jaar verstreken na de bruterling. Deze operatie was nogal ingrijpend voor de woningcorporaties in de eerste verslagjaren na de bruterling.

Koppeling van databestanden

Uitgangspunt bij de koppeling van de databestanden zijn de 139 oversampled gemeentes uit het WBO. De gegevens uit het WBO zijn gekoppeld aan gegevens uit het BBSH-bestand over 1998. Koppeling van beide bestanden heeft plaatsgevonden op gemeenteniveau. Voor de uitgebreide beschrijving van het WBO en het BBSH verwijzen we naar het rapport van SEO.

In de 139 oversampled gemeentes uit het WBO zaten in totaal 69.511 respondenten, gemiddeld 500 per gemeente. Na koppeling van het WBO- en BBSH-bestand bleek dat er in 2 van de 139 oversampled gemeentes geen woningcorporatie actief was (Zevenberg en Made). In de overgebleven 137 gemeentes waren 522 woningcorporaties actief. Dat wil overigens niet zeggen dat dit 522 verschillende woningcorporaties waren. In de 137 gemeentes waren in totaal 244 verschillende woningcorporaties actief. Het is op basis van de geïnventariseerde bronnen

dus niet mogelijk om een totaal beeld te schetsen van de beleidsefficiëntie van alle woningcorporaties in Nederland maar slechts van een gedeelte van deze corporaties.

Uitgangspunt voor de analyse vormen gemeentes met een dominante woningcorporatie. Deze keuze wordt ingegeven door de aard van de WBO-gegevens. De gebruikte gegevens uit het WBO hebben betrekking op meningen en opvattingen van huurders in de sociale huursector. Daarbij is het bij het onderlinge vergelijk van woningcorporaties wel van belang dat de meningen en opvattingen betrekking hebben op de woningcorporatie in de analyse.

Wij definiëren een woningcorporatie als dominant indien deze 90 procent of meer van de sociale huurwoningen in de gemeente in bezit heeft. We maken daarbij impliciet de aanname dat de meningen van respondenten uit het WBO in gemeente X betrekking hebben op woningcorporatie A indien woningcorporatie A in gemeente x minimaal 90 procent van de sociale huurwoningen in eigendom heeft (zie bijlage B en het SEO-rapport voor meer informatie).

Bij de dominantiegrens van 90 procent hebben we in de analyse de beschikking over 70 gemeentes/woningcorporaties. In het totale BBSH-bestand zaten in 1998 715 woningcorporaties. De steekproef bestaat daarmee uit circa 10 procent van het aantal woningcorporaties dat wettelijk verplicht is gegevens te verstrekken in het kader van de BBSH.

De balansposten van woningcorporatie X, die in zowel gemeente A als in gemeente B, C en D actief is is evenredig met de omvang van het woningbestand in elke gemeente toegerekend. In de steekproef zitten uiteindelijk 22 corporaties die naast de dominante positie in een gemeente ook nog in andere gemeentes bezit hebben.

Na de koppeling van het BBSH- en WBO-bestand heeft er, eveneens op gemeenteniveau, een koppeling plaatsgevonden met de gegevens aangaande het woningbezit per gemeente. Daarbij is de aanname gemaakt dat de kenmerken van het woningbezit in de sociale huursector binnen gemeente X hetzelfde verdeeld zijn als de kenmerken van de dominante woningcorporatie A in gemeente X.

Operationalisatie variabelen

De manier waarop outputs, inputs en controlefactoren uiteindelijk vorm hebben gekregen is in belangrijke mate gebaseerd geweest op de beschikbaarheid van data. Daarbij is getracht zoveel mogelijk outputs, inputs en controlefactoren te operationaliseren op basis van de beschikbare gegevens. Daarbij zijn de inputs en outputs zoveel mogelijk uitgedrukt 'per woning'. Door de posten per woning uit te drukken worden de gegevens gestandaardiseerd en wordt een vergelijking mogelijk tussen de woningcorporaties.

In de analyse gaan we uit van de 'oude' prestatievelden zoals omschreven in de BBSH en niet van de taakvelden zoals omschreven in de Nota Wonen (Ministerie van VROM, 2000). Het doel van de analyse is immers om de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te beoordelen op basis van het wettelijk kader anno 1998 (het analysejaar).

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de operationalisatie van outputs, inputs en controlefactoren. Criteria die gebruikt zijn om een keuze te maken uit de beschikbare variabelen waren onder meer:

- Welk alternatief geeft het beste beeld van de desbetreffende in-of output? Bij de output is daarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de *stated preferences* van de ondervraagde bewoners van huurwoningen. Dat betekent dat er zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van variabelen uit het WBO;
- Zijn er voor de gekozen variabele gegevens van alle woningcorporaties in de steekproef en is er enige variatie in de variabele?

Operationaliseren outputs

De outputs van de woningcorporaties zijn, zoals reeds eerder vermeld, de zes doelstellingen van de volkshuisvesting. In deze paragraaf worden de zes taakvelden, voor zover mogelijk, geoperationaliseerd aan de hand van variabelen in de door ons geconstrueerde dataset.

Passend huisvesten van de doelgroepen:

De doelgroepen van de sociale huursector zijn voor het jaar 1998 als volgt door het Ministerie van VROM gedefinieerd:

- woningzoekende alleenstaanden jonger dan 65 jaar: inkomen < f 35.700,- per jaar;
- woningzoekende alleenstaanden ouder dan 65 jaar: inkomen < f 30.050,- per jaar;
- meerpersoonshuishoudens, geen van de leden ouder dan 65 jaar: inkomen < f 47.550 per jaar;
- meerpersoonshuishoudens, een of meerdere leden ouder dan 65 jaar: inkomen < f 39.600,-.

Op basis van het BBSH is te bepalen welk aantal/aandeel van de bewoners van de huurwoningen voldoet aan de doelgroep. Naast de bepaling van de doelgroep op basis van de BBSH-gegevens is het mogelijk het aandeel van dezelfde doelgroep te bepalen op basis van WBO-gegevens. Naast deze maat die gebaseerd is op inkomen en leeftijd zou het begrip ook op andere wijze geoperationaliseerd kunnen worden. Op basis van WBO-gegevens is het begrip 'passend huisvesten' ook te operationaliseren door:

- het gemiddelde aantal kwaliteitspunten van de huurders van sociale huurwoningen ten opzichte van huizenbezitters en particuliere huurders;
- de gemiddelde tevredenheid van huurders van sociale huurwoningen ten opzichte van bewoners van huizenbezitters en particuliere huurders;
- de gemiddelde beleving van de grootte van de woning (de woning is te klein, dan wel te groot) van huurders van sociale huurwoningen ten opzichte van huizenbezitters en particuliere huurders.

Bij het uitvoeren van de DEA-analyses is de variabele geoperationaliseerd door het percentage van de bewoners dat voldoet aan de doelgroep uit het WBO-bestand. Alhoewel dezelfde variabele ook uit het BBSH-bestand kan worden geconstrueerd, krijgt het WBO-bestand de voorkeur. De reden hiervoor is het vermoeden dat de percentages uit het WBO-bestand betrouwbaarder zijn (voor details zie SEO, 2001).

Alternatieven voor het vormgeven van deze output zijn meer gericht op het ‘passend huisvesten’ dan op de doelgroep en zijn daarmee minder geschikt. De doelstelling is immers vooral opgesteld om de doelgroep van een geschikte woning te voorzien.

Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit:

Op basis van het BBSH is de doelstelling te operationaliseren door het aantal woongelegenheden te bepalen waar een van de volgende onderhoudswerkzaamheden is verricht:

- klein onderhoud (klachten- en mutatie, planmatig- en overig klein onderhoud);
- groot onderhoud excl. aangekocht bezit;
- woningverbeteringen excl. aangekocht bezit;
- groot onderhoud en/of woningverbetering aangekocht bezit.

Naast het aantal woongelegenheden zijn ook gegevens verzameld voor de investeringen/uitgaven voor de verschillende onderhoudsposten opgesplitst naar onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd in eigen beheer en door derden. Daarnaast wordt in de verlies- en winstrekening aangegeven wat de uitgaven voor onderhoud waren (totalen). Echter, de onderhoudskosten worden als input opgevoerd in de volgende paragraaf. Methodisch is het dan niet juist deze variabele wederom als input op te nemen.

De variabele is in de DEA-analyse dan ook geoperationaliseerd door de WBO-variabele op te nemen die antwoord geeft op de stelling ‘de woning is slecht onderhouden’. Bewoners kunnen op een vijfpuntsschaal aangeven of ze het met deze stelling eens of oneens zijn.

Het betrekken van bewoners bij beleid en beheer:

Deze doelstelling kan geoperationaliseerd worden door gebruik te maken van gegevens uit het BBSH. In het kader van het BBSH wordt de corporaties gevraagd antwoord te geven op de volgende vragen:

- is er gestructureerd overleg met bewoners?
- is er een klachtencommissie?
- hoeveel geld geeft u uit per woning aan ondersteuning van huurdersverenigingen?

In de DEA-analyse is deze output geoperationaliseerd door het antwoord op de BBSH-vraag: ‘hoeveel geld geeft u uit per woning aan ondersteuning van huurdersverenigingen’. Dit was de enige mogelijke operationalisatie aangezien de antwoorden op andere genoemde vragen vrijwel

geen variatie te zien geven: alle woningcorporaties geven aan gestructureerd overleg te hebben met de bewoners en bij slechts één woningcorporatie ontbreekt een klachtencommissie.

Het waarborgen van de financiële kwaliteit

Deze doelstelling kan geoperationaliseerd worden door gegevens uit het BBSH te gebruiken. Wij hebben deze doelstelling geoperationaliseerd door gebruik te maken van gegevens over de solvabiliteit. De solvabiliteit van een onderneming drukt uit in hoeverre een onderneming op den duur de schulden en renteverplichtingen zal kunnen blijven voldoen. De solvabiliteit wordt daarbij gedefinieerd als de verhouding tussen het eigen en het vreemd vermogen. De idee dat een hoge solvabiliteit duidt op een goede waarborging van de financiële kwaliteit.

In plaats van de solvabiliteit kan in de analyse eventueel ook gebruik worden gemaakt van andere financiële kengetallen. In het BBSH zijn naast de solvabiliteit de volgende financiële kengetallen opgenomen:

- rentabiliteit eigen vermogen (REV);
- rentabiliteit totaal vermogen (RTV);
- *current ratio*: verhouding tussen de vlottende activa en het kortlopend vreemd vermogen.

Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde gevoeligheidsanalyse blijkt overigens dat voor de te behalen efficiëntiewinst niet veel verschil maakt welk financieel kengetal in de efficiëntie-analyse wordt betrokken.

Het bevorderen van leefbaarheid

In het BBSH wordt gevraagd naar de investeringen in leefbaarheid. Het gaat daarbij om het aantal betrokken eenheden en om het totaal van de uitgaven op die terreinen. Uit het WBO kan voor de operationalisatie van deze doelstelling gebruik worden gemaakt van het antwoord op de stelling 'ik ben tevreden met mijn directe woonomgeving'. In de DEA-analyse is deze output geoperationaliseerd door het antwoord van bewoners op de stelling 'ik ben tevreden met mijn directe woonomgeving'. De reden hiervoor is dat de mening van de bewoners een objectievere maat voor leefbaarheid lijkt dan de uitgaven aan leefbaarheidsinvesteringen door de corporatie.

Bedrijfsreserves aanwenden voor de volkshuisvesting

Deze output is geoperationaliseerd door de omvang van de onrendabele investeringen zoals opgenomen in het BBSH. Deze operationalisering is een proxy voor de aangewende bedrijfsreserves voor de volkshuisvesting. Over de daadwerkelijke aanwending waren op het moment van rapporteren geen gegevens beschikbaar.

Operationalisatie inputs

De 'inputs' van het productieproces worden in de standaard economische literatuur doorgaans gedefinieerd als de beloning voor de productiefactoren arbeid en kapitaal. Bij de woningcorporaties is de productiefactor arbeid op te vatten als het personeel op de loonlijst en het kapitaal als het woningbezit. Zowel de productiefactor arbeid als de productiefactor kapitaal is geoperationaliseerd door gebruik te maken van posten uit de verlies- en winstrekening van de verschillende corporaties. De gegevens uit het BBSH-bestand zijn als sommatie van de volgende posten geconstrueerd:

- lonen en salarissen;
- sociale lasten;
- afschrijvingen op immateriële en materiele vaste activa;
- erfpacht;
- onderhoudslasten;
- rentelasten.

Operationalisatie controlefactoren

Bij het uitvoeren van een efficiëntieanalyse dienen de efficiëntiescores geschoond te worden van factoren waarop het management geen invloed heeft. De geschoonde efficiëntiescores geven pas dan de te behalen efficiëntiewinst van de verschillende woningcorporaties weer. De efficiëntiescores dienen gecorrigeerd te worden voor drie controlefactoren, te weten: de opbouw van het woningbezit, lokale en regionale marktomstandigheden en de leefomstandigheden in de buurt. In de rest van deze paragraaf zal beschreven worden hoe de controlefactoren geoperationaliseerd zijn.

Opbouw woningbezit

De efficiëntiescores dienen indien mogelijk gecorrigeerd te worden voor de opbouw van het woningbezit. Immers, een woningbouwcorporatie die een lagere gemiddelde leeftijd van het woningbezit heeft zal ceteris paribus minder uitgeven aan onderhoud. Bovendien zullen corporaties met relatief veel jong woningbezit (in groeikernen/groeisteden) woningen hebben met relatief hoge huren, omdat het Rijk hiervoor de aanvangshuren relatief hoog vaststelde. Op basis van het WBO is het mogelijk om door middel van de gemiddelde leeftijd van de sociale huurwoningen in een bepaalde gemeente te corrigeren.

Naast de leeftijd van het woningbezit is het ook van belang inzicht te hebben in de grootte van de woningen. Immers, een woningbouwcorporatie met gemiddeld kleinere woningen zal ceteris paribus minder uitgeven aan onderhoud. Daarnaast is er ook een verband met de wijze waarop de doelgroep gehuisvest kan worden. Een woningcorporatie met kleine woningen zal

ceteris paribus lagere huren hebben dan een woningcorporatie met groter woningen. Gegevens over de grootte van woningen kunnen uit twee bestanden worden gehaald: het aantal kamers vanuit een bestand van het ministerie van VROM en het aantal vertrekken vanuit het WBO-bestand.

Naast de leeftijd van de woningen en de grootte van de woningen is voorts van belang te corrigeren voor de hoeveelheid DKB (Dynamisch Kost Prijs) bezit. Woningcorporaties die op het moment van de verrekening een relatief groot en jong DKP-bezit hadden, hebben een andere financiële positie dan woningcorporaties met relatief weinig DKP-bezit. Het precieze bezit op de efficiëntie is echter onduidelijk. Bovendien is op basis van de databestanden die we ter beschikking hebben niet te corrigeren voor het DKP-bezit. Echter, de leeftijd van het woningbezit en de grootte van woningen dienen daarbij deels als proxy voor het DKP-bezit.

Lokale en regionale marktomstandigheden

Woningcorporaties die actief zijn in een ruime huurwoningenmarkt zullen in tegenstelling tot woningcorporaties actief in een krappe huurwoningenmarkt relatief meer moeite doen om hun woningen te verhuren (aan de doelgroep). Het geïnitieerde overheidsbeleid ter bevordering van het eigen woningbezit versterkt deze tendens. Immers, een ruimere koop- en woningmarkt betekent ceteris paribus lagere koopprijzen, hetgeen leidt tot een grotere (overgangs-)kans van huren naar koop. In de regressie kan voor deze factoren worden gecorrigeerd door de lokale marktomstandigheden te modelleren als stedelijkheidsgraad.

Uit een in 1998 door het CFV gehouden enquête blijkt dat er een aantal verschillen bestaat tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden. Het CFV definieert het 'verstedelijkte gebied' als de vier grote steden, de zeventien middelgrote steden in de Randstad en zeventien middelgrote gemeentes buiten de Randstad. Het CFV merkt onder meer de volgende verschillen op tussen het verstedelijkte en het niet-verstedelijkte gebied:

- in het verstedelijkte gebied is 50 procent van de sociale huursector gelegen;
- landelijk is 10 procent van de woningen voor 1945 gebouwd, in de vier grote steden is dit bijna 27 procent;
- in niet-verstedelijk gebied bestaat 64 procent van de voorraad uit eengezinswoningen tegen 45 procent in de 34 middelgrote steden en 15 procent in de vier grote steden. De landsdelen noord, oost en zuid scoren 60 procent eengezinswoningen tegen 35 procent in het westen van het land.
- het aandeel middelhoge meergezinswoningen is landelijk bijna 32 procent, voor de grote vier 56 procent, voor de middelgrote steden ruim 30 procent en voor niet-verstedelijk Nederland bijna 22 procent.
- het aandeel hoogbouw is landelijk 10 procent tegen 7 procent voor niet-verstedelijk Nederland en 15 procent voor de middelgrote steden. Rotterdam en Den Haag hebben beide 17 procent en Amsterdam en Utrecht respectievelijk 6 en 10 procent.

Naast de stedelijkheidsgraad, een maat voor de lokale markt, kan er ook gebruik worden gemaakt van de provinciale spreiding van de woningcorporaties, hetgeen een maat oplevert voor regionale marktomstandigheden. Een andere mogelijkheid is om een maat te ontwikkelen die de verhouding tussen het particuliere woningbezit en de particuliere en sociale huursector tot uitdrukking brengt.

Naast de krapte op de koop- en huurwoningenmarkt kunnen de verschillende prestatieafspraken van woningcorporaties van invloed zijn op de efficiëntie van een corporatie. In onderling overleg tussen de gemeente en de woningcorporatie worden in zo'n prestatieafpraak de voornemens van de corporatie op de lokale en regionale woningmarkt voor meerdere jaren vastgelegd. Daarmee is het prestatieplan de tegenhanger van de gemeentelijke beleidsvoornemens. Samen vullen ze de lokale en regionale opgaven in: de vernieuwing van woongebieden, het creëren van nieuwe wijken en het waarborgen van huisvestingsmogelijkheden voor mensen in een kwetsbare positie. De centrale overheid is voorstander van het afsluiten van prestatiecontracten tussen woningcorporatie en gemeente. Alhoewel gemeentes en corporaties beide contractvrijheid hebben, is er in Nederland een groot aantal van deze contracten afgesloten. Een deel van het verschil in de efficiëntiescores kan waarschijnlijk worden verklaard uit de inhoud van prestatiecontracten. Indien een woningcorporatie bijvoorbeeld een relatief slechte solvabiliteitspositie heeft, kan dit wellicht deels verklaard worden uit het afsluiten van bancaire leningen voor de vernieuwing van woongebieden. Vooral nog is er geen empirische invulling gevonden voor het begrip prestatieafspraken of -contracten.

Tabel B1 Kerngegevens outputs analysebestand^a

Variabele	N	Gemiddeld	St. Deviatie	Min.	Max.
Passend huisvesten van de doelgroep					
doelgroep variabele (% doelgroepbediening) ^b	69	67%	10%	39%	87%
<i>doelgroep variabele (% doelgroepbediening)</i>	60	31%	6%	17%	45%
verschil puntentotaal overige huurders en soc. huurders	70	-60,2	10,5	-90,4	-23,1
verschil tevredenheid overige huurders en soc. huurders	70	-0,4	0,2	-0,8	0,4
verschil woning te klein ov. huurders en soc. huurders	70	0,3	0,2	-1,0	0,8
verschil woning te groot ov. huurders en soc. huurders	70	0,0	0,2	-0,9	0,5
Kwalitatief in stand houden van het woningbezit					
<i>de woning is slecht onderhouden^c</i>	70	4,3	0,1	4,0	4,5
klachten en mutatie onderhoud (in euro) ^b	19	271	101	54	482
planmatig onderhoud per woning (in euro) ^b	19	405	239	0	974
groot onderhoud exclusief aangekocht bezit (in euro) ^b	15	264	360	0	1069
woningverbetering exclusief aangekocht bezit (in euro) ^b	18	72	106	0	342
groot onderhoud en woningverbetering (in euro) ^b	16	4	11	0	33
Betrekken bewoners bij beheer en beleid					
gestructureerd overleg met bewoners (0 = nee, 1 = ja)	70	1	0	1	1
klachtencommissie ^b	70	1,0	0,1	0	1
<i>gem. bijdrage betrekken bew. bij bel. en beh. (in euro)^b</i>	70	3,2	3,3	0,0	15,9
Waarborgen van de financiële kwaliteit					
<i>solvabiliteit (in %)^b</i>	68	12,0	9,3	-15,5	37,5
rentabiliteit totaal vermogen (in %) ^b	68	6,5	2,1	1,4	12,6
rentabiliteit eigen vermogen (in %) ^b	65	6,4	21,1	-86,8	64,6
current ratio (in %) ^b	68	1,3	1,2	0,1	7,6
Bevorderen van de leefbaarheid					
invest. en uitgaven t.b.v. leefbaarheid (in euro) ^b	68	40	143	0	1119
<i>ik ben tevreden met mijn directe woonomgeving^d</i>	70	4,4	0,1	4,2	4,6
Bedrijfsreserves aanwenden voor de volkshuisvesting					
<i>invest./uitgaven t.b.v. volkshuisvesting (in euro)^b</i>	68	130	178	0	994

^a Bij 2 van de 70 woningcorporaties ontbraken vrijwel alle BBSH-gegevens voor de operationalisatie van de inputs en outputs.
^b Gegevens uit het BBSH-bestand.
^c Op een vijfpuntsschaal, van 1 = helemaal eens t/m 5 = helemaal oneens.
^d Op een vijfpuntsschaal, van 1 = helemaal oneens t/m 5 = helemaal eens.

Bron: SEO/VROM (2001), CFV (2000B).

Leefomstandigheden in de buurt

Wij corrigeren de uitkomsten van de DEA-analyse ook voor het gebied waarin de woningcorporatie opereert. Het gaat hier, in tegenstelling tot de lokale en regionale marktomstandigheden om determinanten als criminaliteit, gevoel van veiligheid etc. De theoretische onderbouwing is dat de efficiëntiescore van een woningcorporatie die in een gebied opereert waar veel criminaliteit heerst moeten worden gecorrigeerd. Immers, een lagere

efficiëntiescore ten opzichte van een verder vergelijkbare woningcorporatie in een minder crimineel gebied kan wellicht verklaard worden uit het gevoel van onveiligheid van bewoners in die buurt. In het WBO kunnen de volgende variabelen als proxy gebruikt worden voor de leefbaarheid in de buurt:

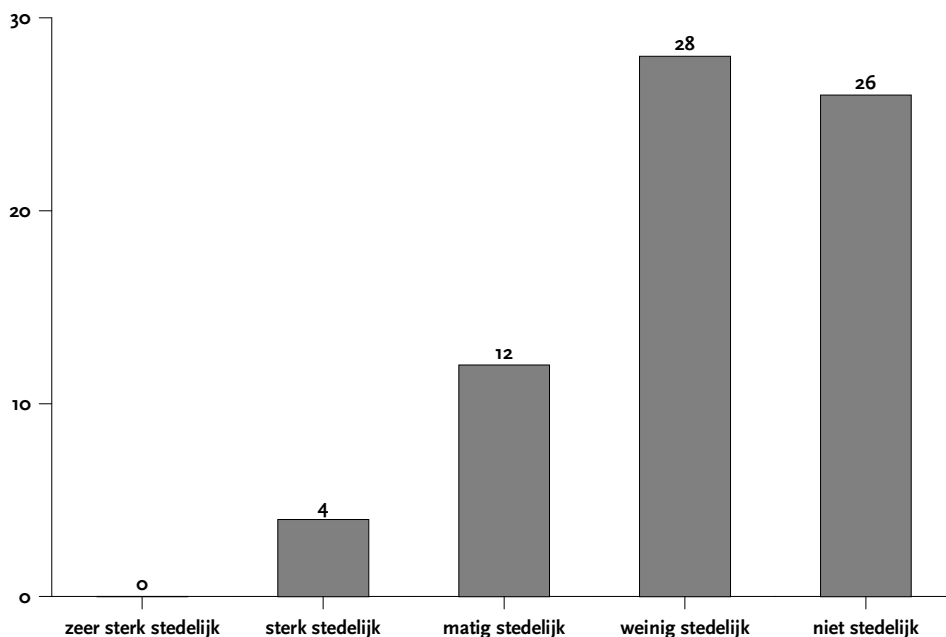
- ik ben bang in deze buurt om lastiggevallen of beroofd te worden;
- ik voel me veilig in huis.

Kerngegevens analysebestand

Om een indruk te krijgen van de gegevens die in de DEA-analyse worden gebruikt, worden in Tabel B1, B2 en B3 van de beschreven outputs, inputs en controlefactoren enkele statistieken weergegeven. In Tabel B1 zijn de uiteindelijk in de analyse gehanteerde variabelen cursief weergegeven.

Tabel B2 Kerngegevens inputs analysebestand					
Variabele	N	Gemiddelde	Standaard deviatie	Minimum	Maximum
Lonen (in euro)					
Steekproef	68	271	99	0	472
Nederland	–	287	–	–	–
Sociale lasten (in euro)					
Steekproef	68	56	23	0	103
Nederland	–	57	–	–	–
Afschrijvingen op immateriële en vaste activa (in euro)					
Steekproef	68	417	134	22	874
Nederland	–	430	–	–	–
Erfpacht (in euro)					
Steekproef	66	0	1	0	5
Nederland	–	16	–	–	–
Onderhoudslasten (in euro)					
Steekproef	68	952	353	209	1977
Nederland	–	871	–	–	–
Rentelasten (in euro)					
Steekproef	68	1964	719	554	4744
Nederland	–	2078	–	–	–

Bron: SEO/VROM (2001), CFV (2000b).

Figuur B1 Spreiding stedelijkheidsgraad van gemeentes met 1 dominante woningcorporatie

Bron: SEO (2001)

De landelijke gemiddeldes wijken nauwelijks af van de gemiddeldes in de steekproef. Dat geeft aan dat de steekproef de populatie wat inputs betreft goed weerspiegelt.

Ook van de in de vorige paragraaf genoemde controlefactoren zijn achtereenvolgens de celvulling, het gemiddelde, de standaarddeviatie, het minimum en maximum weergegeven in de tabel op de volgende pagina. De controlefactoren DKP-bezit en prestatie-afspraken ontbreken, aangezien we daar geen gegevens over beschikbaar hebben. Ook de provinciale spreiding is in onderstaande tabel niet opgenomen, omdat daar geen gemiddelde van kan worden berekend. Deze controlefactor komt in Figuur B2 apart aan de orde.

In bovenstaande figuur is de spreiding van de steekproef naar stedelijkheidsgraad weergegeven. Zoals uit de figuur duidelijk wordt, is er door de aanname van 1 dominante woningcorporatie per gemeente een oververtegenwoordiging van woningcorporaties die actief zijn in minder-stedelijk gebied.

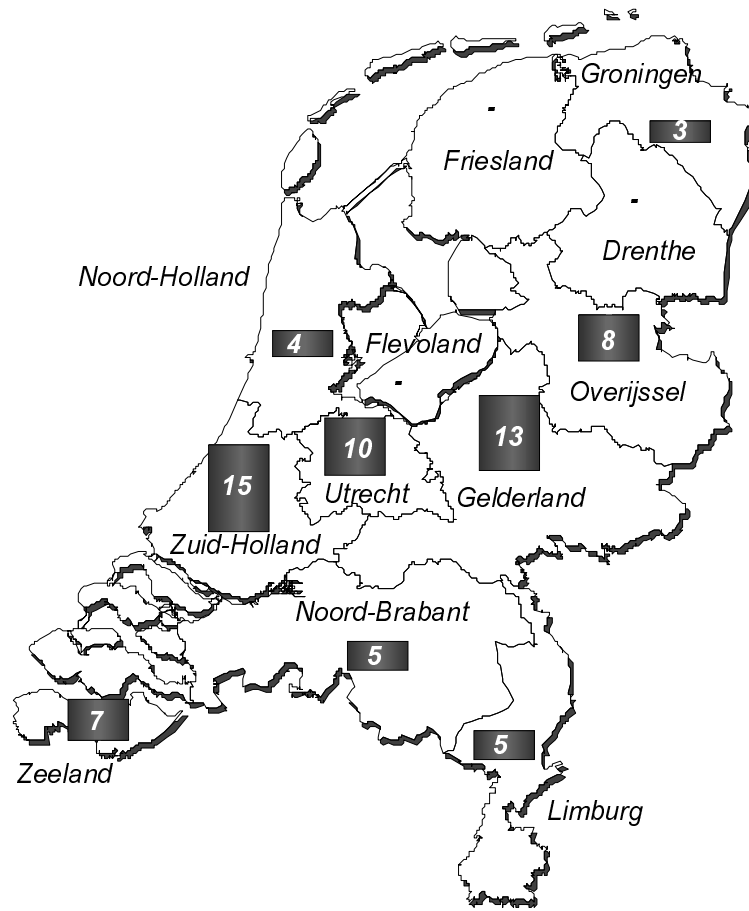
In plaats van stedelijkheid kunnen we ook kijken naar de regionale marktomstandigheden waarin de woningcorporatie opereert. Een mogelijke maat is de provincie waarin de woningcorporatie opereert. Er blijkt dat de steekproef voor circa 50 procent is samengesteld uit woningcorporaties die werkzaam zijn in de provincies Zuid-Holland, Utrecht of Gelderland. De veronderstellingen zijn buiten de steekproef gebleven. De provincies Noord-Brabant en Limburg zijn elk vertegenwoordigd met 5 woningcorporaties.

Samenhang outputs en inputs

In zes figuren zijn de zes hierboven beschreven outputs afgezet tegen de input arbeid in verschillende spreidingsdiagrammen. Er blijkt dat er een grote mate van spreiding wordt waargenomen voor de outputs. Dat wil zeggen: bij een ongeveer gelijk niveau van de input arbeid nemen we verschillen waar in de omvang van de outputs. Deze verschillen geven een indicatie van de manier waarop het management het ‘productieproces’ heeft ingericht. Blijkbaar doen zij dit verschillend. Zo is in de eerste figuur te zien dat bij een inzet van circa f 800 arbeid per woning de bediening van de doelgroep fluctueert tussen de circa 17 en 45 procent.

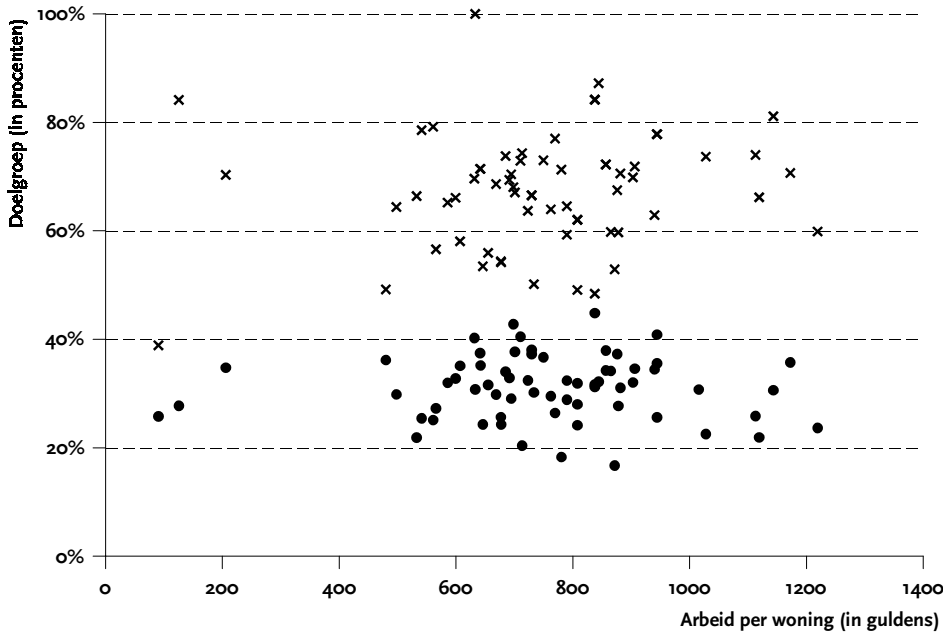
Tabel B3 Kerngegevens controlefactoren analysebestand					
Variabele	N	Gemiddeld	Standaard deviatie	Minimum	Maximum
Opbouw woningbezit					
bouwjaar van de woning	7	1963	7,5	1948	1981
	0				
aantal kamers	7	3,8	0,2	3,3	4,2
	0				
aantal vertrekken	7	5,8	0,2	5,2	6,5
	0				
Lokale en regionale marktomstandigheden					
percentage huurwoningen	7	36%	9%	20%	62%
	0				
stedelijkheidsgraad ^a	7	4,1	0,9	2	5
	0				
Leefomstandigheden in de buurt					
ik ben bang om lastiggevallen of beroofd te worden ^b	7	1,8	0,1	1,5	2,1
	0				
ik voel mij veilig in huis ^b	7	4,5	0,1	0,9	4,6
	0				
^a Op een vijfpuntsschaal, van 1 = zeer sterk stedelijk t/m 5 = niet stedelijk.					
^b Op een vijfpuntsschaal, van 1 = helemaal oneens t/m 5 = helemaal eens.					
Bron: SEO/VROM (2001), CFV (2000b).					

Figuur B2 Regionale spreiding gemeentes met 1 dominante woningcorporatie in 1998



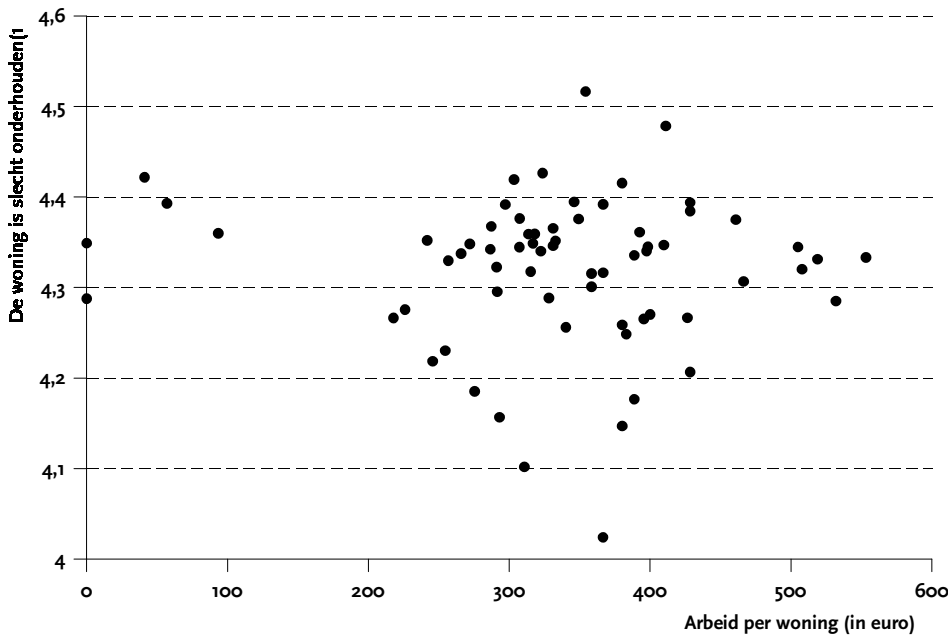
Bron: SEO (2001)

Figuur B3 Percentage van de huurders dat behoort tot de doelgroep volgens het WBO-bestand en BBSH-bestand, afgezet tegen arbeid per woning (in euro)



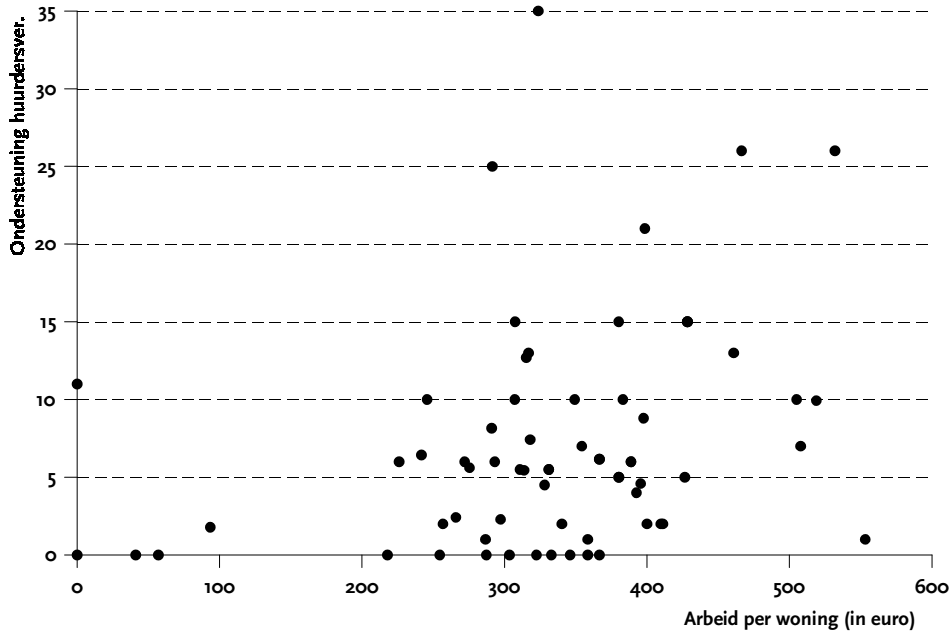
Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B4 Tevredenheid van de huurders met het onderhoud van de woning, afgezet tegen arbeid per woning (in euro) (1: helemaal eens - 5 helemaal oneens)



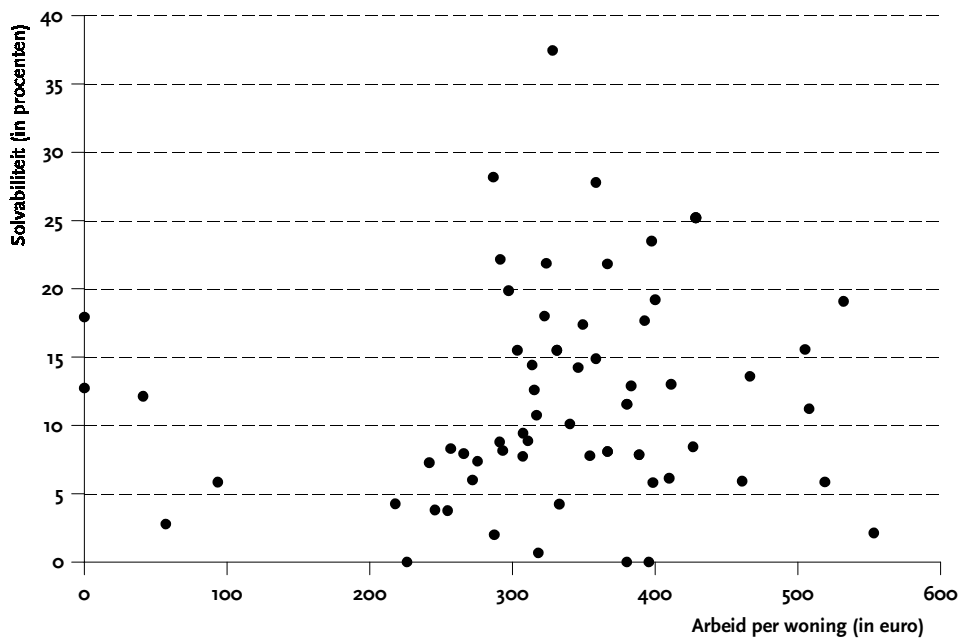
Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B5 Ondersteuning van de huurdersverenigingen door de woningcorporaties, afgezet tegen arbeid per woning (in euro)



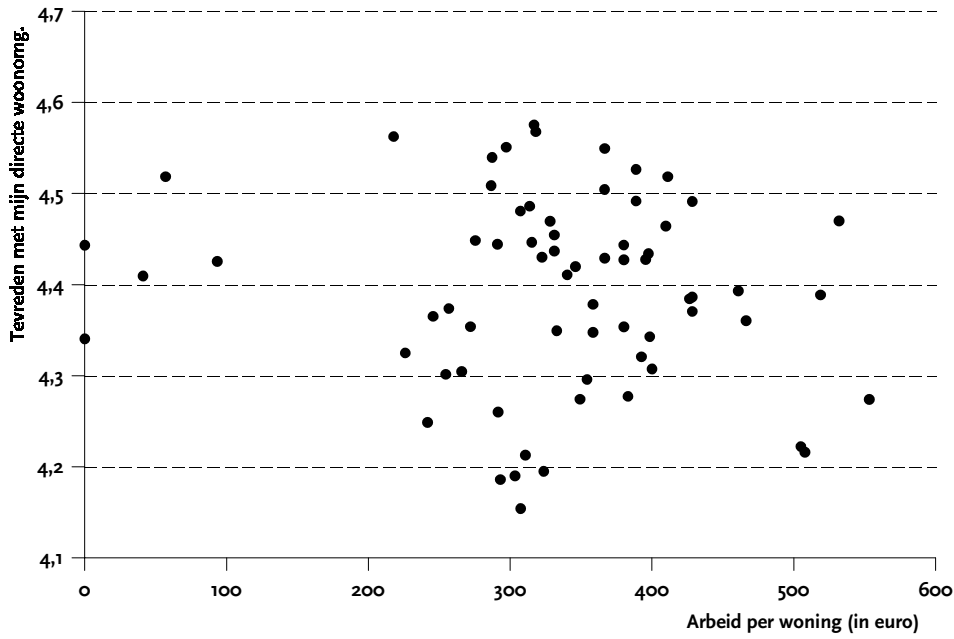
Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B6 Solvabiliteit van de woningcorporaties, afgezet tegen arbeid per woning (in euro)



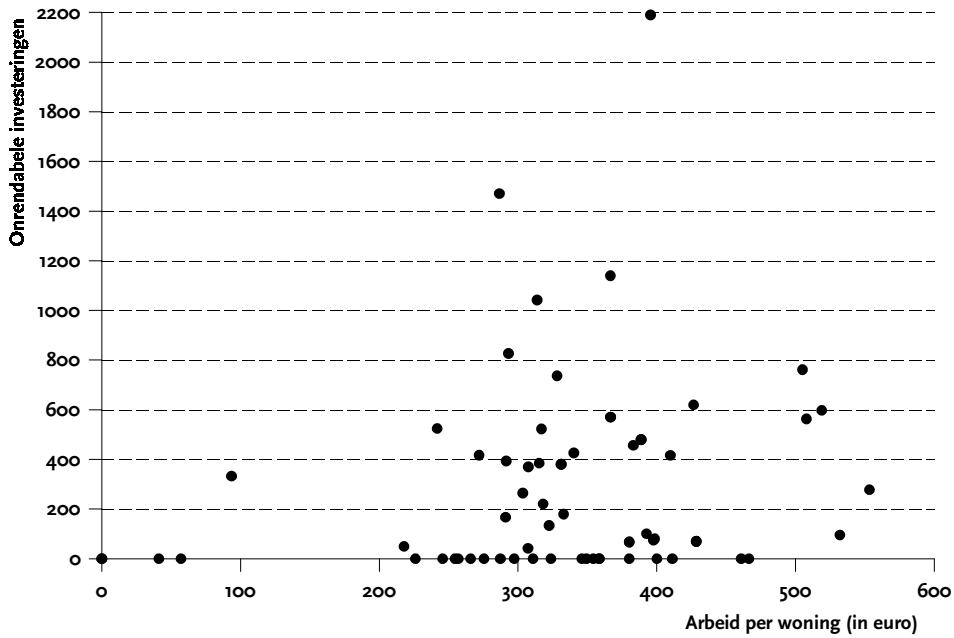
Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B7 Tevredenheid van de huurders met de directe woonomgeving, afgezet tegen arbeid per woning (in euro) (1: helemaal oneens - 5: helemaal eens)



Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B8 De onrendabele investeringen van de woningcorporaties, afgezet tegen arbeid per woning (in euro)



Bron: VROM/SEO (2001)

Berekening efficiëntie van woningcorporaties

In deze paragraaf wordt de modelspecificatie gepresenteerd en worden de resultaten van de DEA-analyse getoond. Daarbij wordt ook ingegaan op de gevoeligheid van de uitkomsten door verschillende modellen te presenteren. Daarna wordt de samenhang tussen de efficiëntiescores en de controlefactoren gepresenteerd.

Bij een DEA-analyse moet de keuze worden gemaakt tussen output- en input-georiënteerd en tussen variabele schaalopbrengsten (vrs) en constante schaalopbrengsten (crs). Bij een input-georiënteerde DEA-analyse worden gegeven de outputs de inputs geminimaliseerd. Bij een output-georiënteerde DEA-analyse worden gegeven de inputs de outputs gemaximaliseerd. Het laatste is was in de DEA-analyse van de woningcorporaties is onderzocht.

Bij het vergelijken van de uitkomsten van het DEA-model bij constante schaalopbrengsten en variabele schaalopbrengsten bleek de aanname van constante schaalopbrengsten niet houdbaar. De uitkomsten indiceren afnemende schaalopbrengsten. De idee is dat een verdubbeling van de inputs niet leidt tot een verdubbeling van de outputs, maar bijvoorbeeld anderhalf maal zoveel outputs. Twee keer zoveel arbeid en kapitaal zal bijvoorbeeld niet leiden tot een twee maal zo grote leefbaarheid van de woningen.

Aan de hand van de in de vorige paragraaf weergegeven keuzes voor de inputs en outputs hebben we de DEA-analyse uitgevoerd om de efficiëntie van de woningcorporaties te bepalen.

De berekende efficiëntie van de geanonimiseerde woningcorporaties zijn weergegeven onder model 1. De weergegeven scores zijn de te behalen efficiëntiewinsten. Onder het kopje gevoeligheid uitkomsten wordt de tabel verder uitgelegd. Hieronder worden de belangrijkste inkomsten van de analyse samengevat:

- de gemiddelde te behalen efficiëntiewinst van de woningcorporatie is 1,4 %;
- de grootste efficiëntiewinst die te behalen is bedraagt 7,2 %.

De gemiddelde score en de minimale score zijn erg hoog. De conclusie moet dan ook zijn dat op grond van de hierboven beschreven keuze van inputs en outputs en de specificatie van de DEA-analyse er weinig onderscheid in efficiëntie tussen de verschillende woningcorporaties wordt gevonden: van de 68 woningcorporaties zijn er 20 'efficiënt'.

Tabel B4 Uitkomsten DEA-analyses, te behalen efficiëntiewinst in %

Woningcorporaties	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
1	x	x	x	x	2,9	4,4	2,9
2	x	x	x	x	0,2	0,2	0,2
3	x	x	x	x	x	x	x
4	x	x	x	x	x	x	x
5	x	x	0,2	x	x	x	x
6	x	x	x	x	x	x	x
7	x	x	x	x	x	1,3	x
8	x	x	1,0	x	x	x	x
9	x	x	x	0,4	x	0,8	x
10	x	x	1,8	x	x	x	x
11	x	x	0,1	x	1,4	1,4	1,4
12	x	x	x	x	0,6	x	0,6
13	x	x	x	x	x	x	x
14	x	x	x	x	x	x	x
15	x	x	x	x	x	x	x
16	x	x	x	x	x	x	x
17	x	x	x	x	x	x	x
18	x	x	x	x	x	x	x
19	x	x	x	0,8	x	0,8	x
20	x	x	x	x	x	x	x
21	x	x	x	x	x	3,3	x
22	x	x	x	x	0,8	1,4	0,8
23	0,1	0,1	0,1	0,1	1,1	2,7	1,1
24	0,1	x	0,1	0,1	0,3	1,4	0,3
25	0,3	0,3	0,3	x	2,1	x	2,1
26	0,4	x	0,7	1,2	0,4	1,9	0,4
27	0,5	1,0	1,8	1,0	0,5	1,9	0,5
28	0,5	0,3	1,1	x	0,6	x	1,0
29	0,7	x	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
30	0,7	0,6	0,7	0,7	8,0	8,0	8,0
31	0,8	0,8	0,8	0,7	1,5	2,1	1,5
32	0,9	x	0,9	0,7	3,0	2,9	3,0
33	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,5	1,0
34	1,2	1,2	1,3	1,5	1,2	2,0	1,2
35	1,2	1,2	1,2	1,2	2,8	3,3	2,9
36	1,3	1,3	1,3	.	1,4	.	1,6
37	1,3	1,0	1,1	1,4	1,3	1,4	1,3
38	1,4	1,4	1,4	1,4	1,8	2,2	2,0
39	1,4	1,4	1,4	1,4	2,4	2,7	2,4
40	1,5	1,5	x	1,5	1,8	2,0	1,8
41	1,5	1,3	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5
42	1,6	1,6	1,6	1,0	1,6	1,0	1,6
43	1,6	1,4	1,3	1,6	1,6	1,7	1,6

Vervolg tabel B4							
Woningcorporaties	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
44	1,6	1,6	1,6	0,3	0,7	x	1,9
45	1,6	1,6	1,6	1,6	2,2	2,5	2,2
46	1,7	1,6	1,5	1,7	1,7	2,3	1,7
47	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	3,1	2,0
48	1,9	0,7	2,2	1,1	1,5	0,7	1,9
49	1,9	1,9	1,8	1,9	2,6	2,9	2,6
50	2,0	2,0	2,0	1,7	5,4	5,4	5,4
51	2,2	2,2	1,8	2,3	2,0	2,4	2,2
52	2,4	2,0	2,2	2,4	2,5	2,7	2,5
53	2,4	x	2,6	1,8	2,4	1,8	2,4
54	2,5	2,5	2,5	2,9	2,2	3,0	2,5
55	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
56	2,6	1,5	2,6	2,6	3,1	3,5	3,1
57	2,7	2,6	1,5	2,7	x	x	5,1
58	2,8	3,0	2,8	2,8	2,6	2,8	3,0
59	2,9	0,2	0,6	2,6	3,2	3,3	3,2
60	3,2	3,2	2,3	3,2	3,3	3,5	3,3
61	3,3	2,9	x	3,3	3,8	4,3	3,8
62	3,5	3,3	3,5	2,6	5,3	4,6	5,3
63	3,6	3,6	3,7	3,6	3,9	4,1	3,9
64	3,7	3,1	3,5	x	3,8	x	3,8
65	4,0	3,9	3,6	0,8	4,6	0,8	4,6
66	4,8	4,8	3,4	4,4	5,4	4,6	5,4
67	5,4	5,4	5,1	5,4	5,5	5,5	5,5
68	7,2	7,2	7,1	6,9	7,4	7,9	7,4
Gemiddelde	1,4	1,2	1,3	1,2	1,8	1,9	1,9

Om te testen hoe gevoelig de uitkomsten van de analyse zijn voor de keuze van de inputs en outputs hebben we de analyse ook uitgevoerd met andere keuzes. De specificaties van een zestal varianten worden hieronder kort beschreven:

- model 1: standaard;
- model 2: kapitaal alleen onderhoudslasten;
- model 3: rentabiliteit totaal vermogen in plaats van solvabiliteit;
- model 4: het % dat de doelgroep behoort uit het BBSH in plaats van uit het WBO;
- model 5: investeringen in leefbaarheid in plaats van tevredenheid met directe woonomgeving;
- model 6: het % huurders dat tot de doelgroep behoort uit BBSH en leefbaarheidsinvesteringen;
- model 7: bevorderen van de leefbaarheid weggelaten uit outputs.

In bovenstaande tabel zijn de meest efficiënte woningcorporaties weergegeven met een X (score = 1). Per model is aangegeven wat de te behalen efficiëntiewinst van de andere woningcorporaties kan zijn. Deze winst geeft aan met welke hoeveelheid de outputs kunnen

toenemen gegeven de inputs. De grootst mogelijke efficiëntiewinst die we in model 1 registreren is 7,2 procent. Dat betekent dat bij efficiënte bedrijfsvoering alle outputs met 7,2 % procent kunnen toenemen zonder dat er extra inputs nodig zijn. De gemiddelde te behalen winst is klein (1,4 procent). Bovendien valt op dat de uitkomsten van de DEA-modellering vrij stabiel zijn. Dat wil zeggen dat de efficiëntiescores weinig veranderen indien er een andere specificatie van het model wordt verondersteld.

Met nadruk willen we hier stellen, dat de uitkomsten van de DEA-analyse met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd. Het voornaamste doel van de analyses is geweest om met de gegevens waarover de onderzoekers konden beschikken een beeld te geven van de mogelijkheden om efficiëntie te meten.

Ten eerste is de operationalisatie van vooral de outputs in de DEA-analyse experimenteel. Door het ontbreken van een duidelijke kwantitatieve invulling van de doelstellingen door de overheid hebben we op basis van de voorhanden zijnde gegevens getracht deze outputs van een ‘cijfer’ te voorzien. Deze operationalisatie is per definitie experimenteel. Het is aan de sector en het Ministerie van VROM om de doelstellingen van de woningcorporaties nader te expliciteren en, nog belangrijker, meetbaar te maken.

Ten tweede was het op basis van de data die voorhanden was niet mogelijk een representatieve steekproef van woningcorporaties samen te stellen. Het aantal woningcorporaties is vrij klein en bovendien is er een oversampling van de niet-stedelijke gebieden. Het niet-representatieve karakter van de steekproef hoeft geen probleem te zijn. Door middel van econometrische schattingstechnieken kan gecorrigeerd worden voor de oversampling in het niet-stedelijke gebied. De geringe omvang van de steekproef en het grote aantal efficiënte woningcorporaties laat het corrigeren van de uitkomsten op basis van econometrische schattingstechnieken niet toe.

Ten slotte moet niet worden vergeten dat in deze analyse gebruik wordt gemaakt van gegevens, waarin, zoals bij vrijwel alle gegevens, meetfouten zitten. Door de boekhoudkundige vrijheid van woningcorporaties zullen bijvoorbeeld de BBSH-gegevens niet voor alle woningcorporaties volledig vergelijkbaar zijn.

Concluderend stellen we dat de DEA-analyse een eerste stap is naar verdere benchmarking. Het ontbreken van duidelijk meetbare doelstellingen maakt de uitkomsten van de analyse per definitie van experimenteel karakter. Echter, verder kwantitatieve invulling van de doelstellingen en betere data kunnen de kwaliteit van de efficiëntiemetingen van de sociale huursector in de toekomst zeker verbeteren.

Samenhang scores en controlefactoren

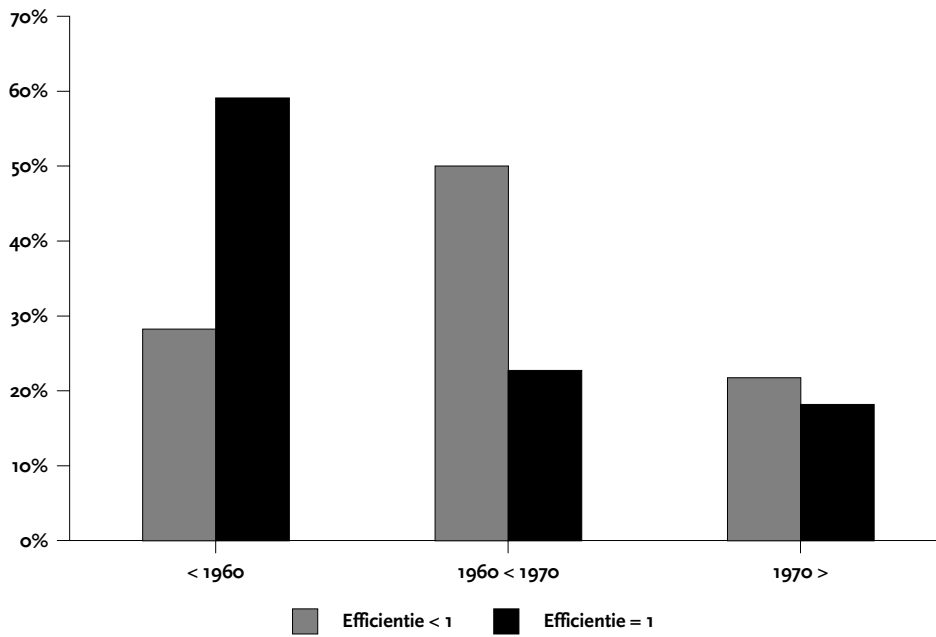
Eerder is een drietal controlefactoren beschreven, dat van invloed kan zijn op de efficiëntie van een woningcorporatie: de opbouw van het woningbezit, de lokale en regionale

marktomstandigheden en de leefomstandigheden in de buurt. Deze controlefactoren kunnen in het gekoppelde WBO/BBSH-bestand op meerder manieren worden geoperationaliseerd. De opbouw van het woningbezit kan bijvoorbeeld onder meer worden geoperationaliseerd door de gemiddelde leeftijd van de woningen en door het gemiddelde aantal vertrekken uit het WBO-bestand. Bij elk van deze mogelijke operationalisaties wordt hieronder bekeken of de invloed op efficiëntie zich daadwerkelijk voordoet. Dit gebeurt door te kijken en te toetsen of corporaties met een efficiëntiescore van 1 anders scoren op de controlefactoren dan de corporaties met een score kleiner dan 1. Is het woningbezit van de efficiënte woningcorporaties bijvoorbeeld ouder of juist nieuwer dan het woningbezit van de minder efficiënte woningcorporaties?

Van alle operationalisaties in onze steekproef is alleen het gemiddelde bouwjaar van de woningen significant verschillend bij efficiënte woningcorporaties en de corporaties met een score kleiner dan 1. Onderstaande tabellen moeten daarom gezien worden als een beschrijving van de efficiënte woningcorporaties en de minder efficiënte woningcorporaties in onze steekproef.

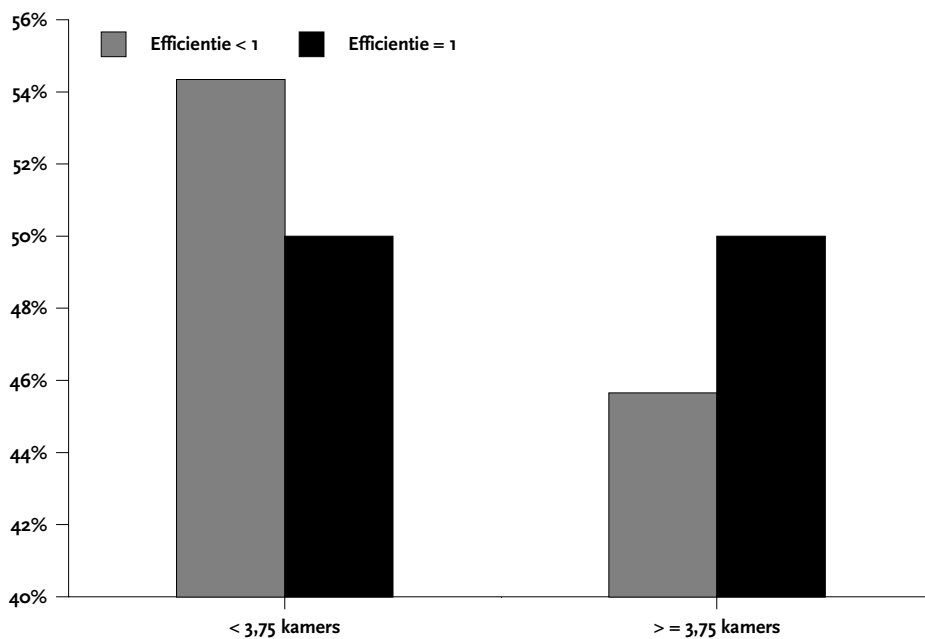
De opbouw van het woningbezit kan op vier manieren worden geoperationaliseerd: het gemiddelde bouwjaar van de woningen, het gemiddelde aantal kamers in de woningen en het gemiddelde aantal vertrekken in de woningen. In Figuur B9 tot en met Figuur B11 komt de relatie tussen de scores en deze controlefactoren aan de orde.

Figuur B9 Controlefactor 'opbouw woningbezit' (bouwjaar van de woning)

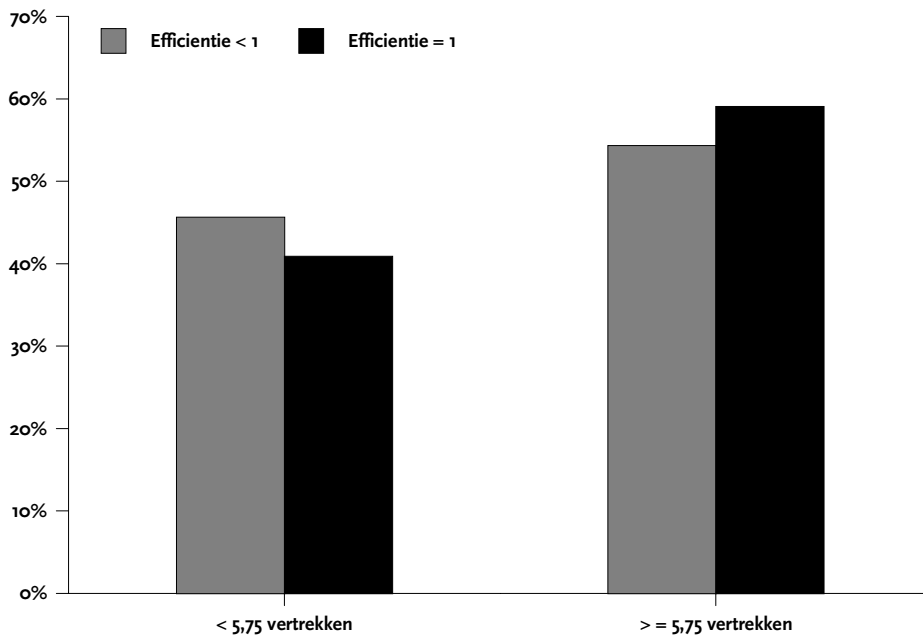


Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B10 Controlefactor 'opbouw woningbezit' (aantal kamers in de woning)



Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B11 Controlefactor 'opbouw woningbezit' (aantal vertrekken in de woning)

Bron: VROM/SEO (2001)

In het WBO is de vraag gesteld in welk jaar de bewoners vermoeden dat hun huis is gebouwd. Het gemiddelde bouwjaar van de corporaties wordt in figuur B9 weergegeven.

De woningen van de efficiënte woningcorporaties in onze steekproef blijken gemiddeld genomen ouder dan die van de minder efficiënte corporaties. Het verschil is statistisch significant. Met andere woorden, woningcorporaties met een oud woningbezit opereren gemiddeld efficiënter dan woningcorporaties met een jong woningbezit. Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat een mogelijke verklaring kan worden gezocht in de relatief goede kwaliteit van deze woningen.

Vanuit een bestand van het ministerie van VROM is het gemiddeld aantal kamers in de woningen uit de sociale huursector van de gemeente bekend. In figuur B10 komt dit gemiddelde aantal kamers aan de orde.

Het gemiddelde aantal kamers van de efficiënte woningcorporaties in onze steekproef blijkt vaker 3,75 of groter te zijn dan dat van de minder efficiënte corporaties.

Ook vanuit het WBO is het mogelijk om voor de grootte van het huis te corrigeren. Er wordt namelijk de vraag gesteld, hoeveel vertrekken zich in het huis bevinden. De figuur bovenaan deze pagina toont de verdeling van het gemiddeld aantal vertrekken voor de efficiënte en minder efficiënte corporaties in onze steekproef.

Ook het aantal huizen met een gemiddeld groter aantal vertrekken, 5,75 of meer, is bij de efficiënte woningcorporaties in onze steekproef groter dan bij de minder efficiënte corporaties

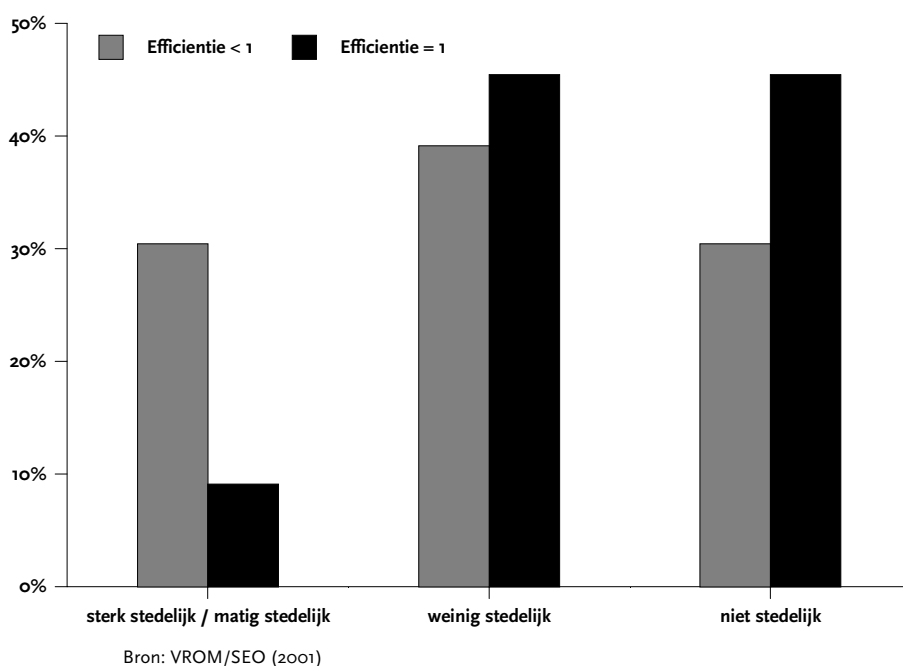
(al is het verschil gering). Dat het gemiddelde aantal vertrekken groter is dan het gemiddeld aantal kamers, komt vermoedelijk doordat keuken en badkamer wel worden meegeteld als vertrek, maar niet als kamer.

Lokale en regionale marktomstandigheden

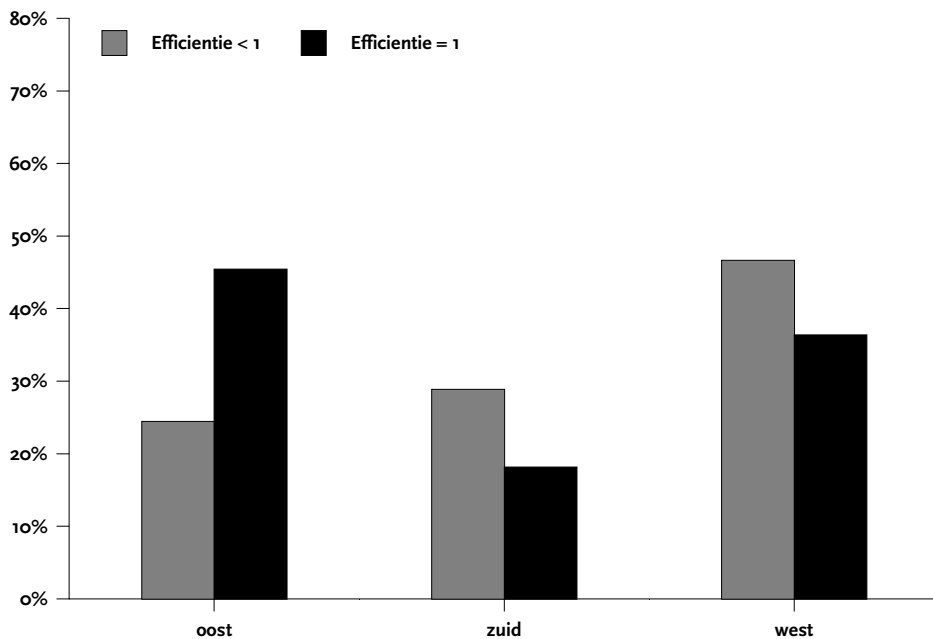
Voor de controlefactor lokale en regionale marktomstandigheden van het gebied waarin de corporaties actief zijn, zijn drie operationalisaties in het gekoppelde bestand aanwezig: stedelijkheidsgraad, landsdeel en het aandeel van de sociale huursector in het totale woningbestand. De invloed van deze operationalisaties op de scores komen achtereenvolgens aan de orde in figuur B12 tot en met B14.

In de eerste figuur wordt de stedelijkheidsgraad weergegeven van de gebieden waarin de corporaties in onze steekproef actief zijn. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de efficiënte en minder efficiënte corporaties in onze steekproef.

Figuur B12 Controlefactor 'regionale en lokale marktomstandigheden' (stedelijkheidsgraad)



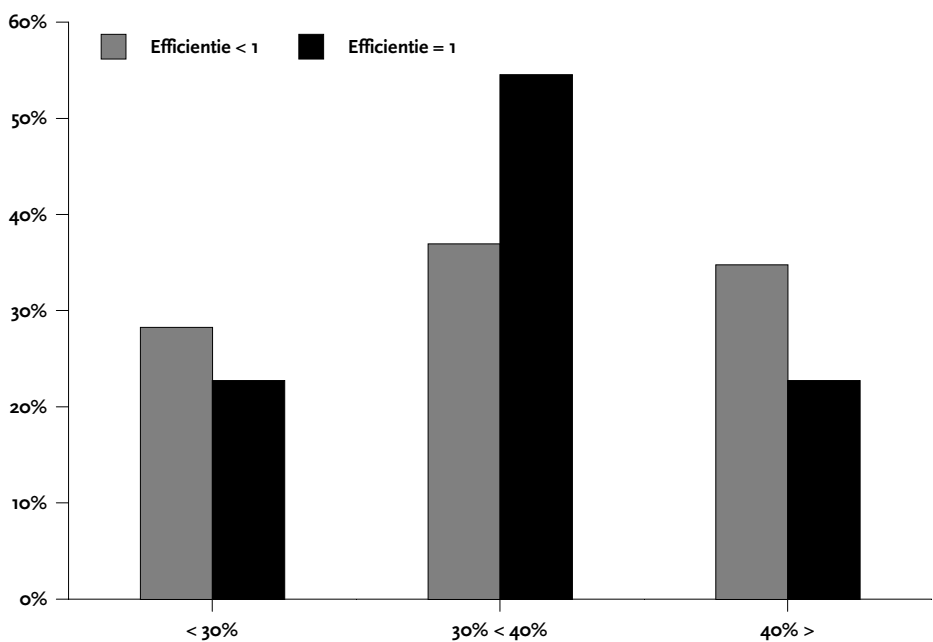
Figuur B13 Controlefactor 'regionale en lokale marktomstandigheden' (spreiding naar landsdeel^a)



Bron: VROM/SEO (2001)

^a In landsdeel Noord (Groningen, Friesland en Drenthe) was een niet-efficiënte woningcorporatie actief.

Figuur B14 Controlefactor 'regionale en lokale marktomstandigheden' (aandeel huursector)



Bron: VROM/SEO (2001)

De efficiënte corporaties in de steekproef bevinden zich relatief meer in de weinig en niet-stedelijke gebieden dan de minder efficiënte corporaties.

Eerder werd de regionale spreiding van de corporaties in onze steekproef getoond aan de hand van de provincie waarin de corporaties actief zijn. In figuur B13 wordt opnieuw de regionale spreiding weergegeven, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de efficiënte en minder efficiënte corporaties in onze steekproef. Het oosten wordt gedefinieerd door Overijssel en Gelderland en Flevoland, het zuiden door Limburg, Noord-Brabant en Zeeland en het westen door Utrecht, Zuid- en Noord-Holland.

De efficiënte woningcorporaties in onze steekproef bevinden zich relatief vaker in het oosten dan de minder efficiënte corporaties. Een andere genoemde operationalisatie van de controlefactor lokale en regionale marktomstandigheden is het aandeel van de huursector in het totale woningbestand in de gemeente waarin de corporatie actief is (zie figuur B14).

De efficiënte woningcorporaties in onze steekproef blijken wat vaker actief te zijn in een gemeente waarin 30 tot 40 % van de woningen wordt verhuurd.

Leefomstandigheden in de buurt

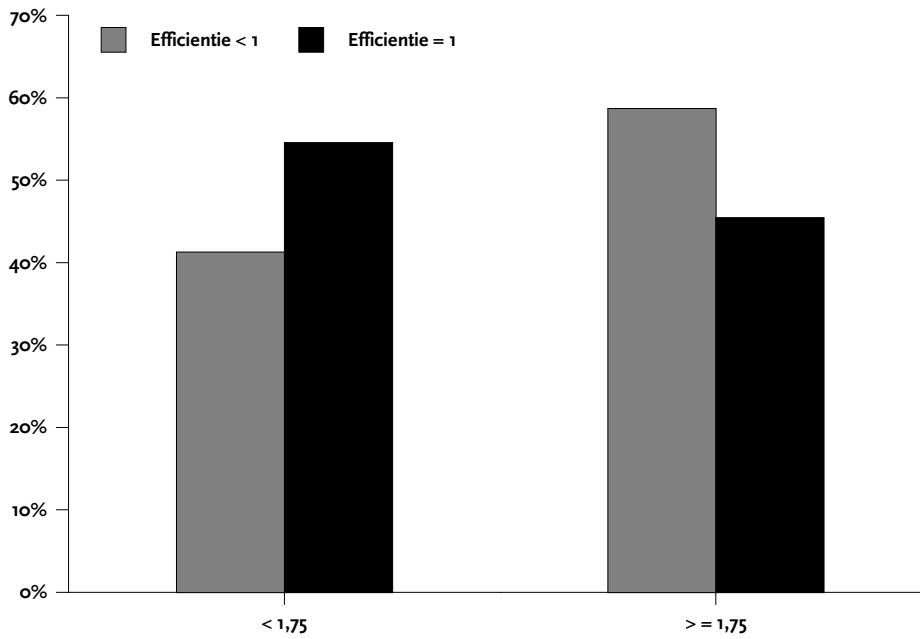
Voor de leefomstandigheden in de buurt biedt het gekoppelde bestand twee mogelijke operationalisaties: de mate van angst om lastig gevallen te worden in de buurt en het gevoel van veiligheid in de buurt. De invloed van deze operationalisaties op de scores wordt in onderstaande twee figuren weergegeven.

In het WBO is aan de bewoners gevraagd om op een vijfpuntsschaal aan te geven in hoeverre ze angst hebben om lastig gevallen te worden in de buurt. In figuur B15 wordt deze mate van angst getoond.

De angst om lastig gevallen te worden in de buurt blijkt bij de bewoners van efficiënte woningcorporaties in onze steekproef wat kleiner te zijn dan van huurders bij de minder efficiënte corporaties.

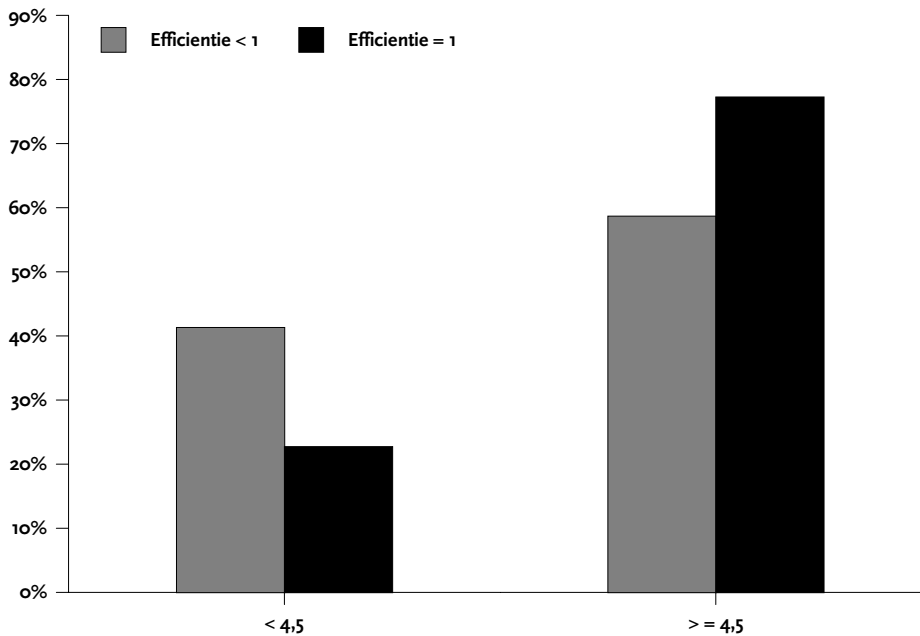
Een andere WBO-vraag over leefomstandigheden in de buurt was of bewoners op een vijfpuntsschaal konden aangeven in hoeverre ze zich veilig voelen in huis. Dit gevoel van veiligheid komt in figuur B16 aan de orde.

Figuur B15 Controlefactor 'leefomstandigheden in de buurt' (bang om lastiggevallen te worden, schaling: 1 (niet bang) - 5 (heel bang))



Bron: VROM/SEO (2001)

Figuur B16 Controlefactor 'leefomstandigheden in de buurt' (gevoel van veiligheid in huis, schaling: 1 (helemaal mee oneens) - 5 (helemaal mee eens))



Bron: VROM/SEO (2001)

Opnieuw blijkt dat huurders bij efficiënte woningcorporaties zich in onze steekproef zich wat veiliger voelen dan huurders bij minder efficiënte corporaties.

In deze paragraaf is getracht het verband aan te tonen tussen de efficiëntiescores en drie controlefactoren. Alhoewel de verbanden behalve voor het bouwjaar van de woningen als proxy voor de opbouw van het woningbezit niet statistisch significant zijn, lijkt er wel een zekere samenhang te bestaan tussen deze controlefactoren en de scores.

Concluderende opmerkingen

Als onderdeel van deze studie is SEO gevraagd om een verkennend onderzoek te verrichten naar de meetbaarheid van de effectiviteit en beleidsefficiëntie van de Nederlandse woningcorporaties. De verifieerbaarheid en vergelijkbaarheid van de maatschappelijke prestaties vormt een van de onderdelen die van belang zijn bij de keuze van een reguleringsregime voor de sector. Er bestaan meerder methoden om de beleidsefficiëntie te meten die goed ingeburgerd zijn, zoals Data Envelopment Analyse en *stochastic frontier* methoden die met veel succes in andere sectoren zijn toegepast.

Voor de meting is een groot aantal instituten en overheidsinstanties benaderd met de vraag om data voor het onderzoek aan te leveren. Uiteindelijk is in het onderzoek voornamelijk gebruik gemaakt van twee databestanden: het WBO en het BBSH. De inventarisatie van de beschikbare data laat zien dat er op basis van het huidige beschikbare datamateriaal geen volledig beeld kan worden verkregen van de (relatieve) beleidsefficiëntie van individuele corporaties. Het bleek ook niet eenvoudig om de prestatievelden van de woningcorporaties te benaderen door variabelen uit de geselecteerde databestanden. Wellicht is het mogelijk om de vragenlijst van de BBSH zodanig in te richten dat voor de prestatievelden additionele informatie wordt verzameld. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het meten van prestatievelden ook meer duidelijkheid vergt over de doelstelling op zich (zie de discussie in hoofdstuk 3).

De voornaamste bijdrage van de studie van de SEO is dan ook dat deze aangeeft welke methoden beschikbaar zijn om de beleidsefficiëntie te meten en welke eisen dit stelt aan de beschikbare data. Willen de toezichthoudende instanties aan de kant van kengetallen de beleidsefficiëntie van woningcorporaties gaan meten (zie Ministerie van VROM, 2000), dan is een forse inspanning nodig op het gebied van dataverzameling.