

Concurrentie in corporatieland

**Marktwerking als instrument
voor verhoging van de efficiëntie**

oktober 2001

Arjen Wolters
Roelof Verhage

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling en onderzoeksopzet	10
2 De corporatiesector in Nederland	13
2.1 1850–1940: Ontstaan en eerste bloeiperiode	13
2.2 1945–1990: Aan de hand van de overheid	15
2.3 1990–2000: Verzelfstandiging van de corporaties	16
2.4 2000–2010: Op zoek naar een nieuw evenwicht	18
2.5 Woningcorporaties: vier functies in één	19
2.6 Conclusies	22
3 Een blik over de grens	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Duitsland	23
3.3 Zweden	25
3.4 Engeland	27
3.5 Conclusies	28
4 Marktwerking en efficiëntie	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Efficiëntie	31
4.3 De weldadige uitkomsten van volkomen concurrentie	31
4.4 Argumenten voor overheidsingrijpen	32
4.5 Tot slot	35
5 Informatieproblemen: neo-institutionele economie	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Neo-institutionele economische benaderingen	37
5.3 De theorie van de eigendomsrechten	38
5.4 De transactiekostentheorie	40
5.5 Het principal-agentmodel	42
5.6 Conclusies	43
6 Marktmacht: vormen van concurrentie	45
6.1 Inleiding	45
6.2 Drie vormen van concurrentie	45
6.3 Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder	46
6.4 Concurrentie door aanbesteding	46
6.5 Maatstafconcurrentie	51
7 De corporatie in concurrentie	55
7.1 Inleiding	55

7.2	Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder	55
7.3	Concurrentie door aanbesteding	57
7.4	Maatstafconcurrentie	58
7.5	Tot slot	59
8	Corporatie-activiteiten in concurrentie	61
8.1	Inleiding	61
8.2	De volkshuisvestelijke belegger	61
8.3	De beheerder	63
8.4	De project-ontwikkelaar	65
8.5	De onderhoudsuitvoerder	66
8.6	Conclusie	69
9	Naar meer concurrentie in de corporatiesector?	71
9.1	Inleiding	71
9.2	Een economisch analysekader voor de corporatiesector	71
9.3	Concurrentie en de organisatie van de corporatiesector	73
9.4	Enkele kanttekeningen	75
9.5	Toepassing in de corporatiepraktijk	75
9.6	Tot slot	76
	Literatuur	77

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar concurrentie in de corporatiesector, uitgevoerd door het Onderzoeksinstituut OTB. Deze studie is verricht in het kader van het DGVH/Nethur programma en kent een enigszins lange geschiedenis. De opdracht voor een onderzoek naar de toekomst van de corporatiesector werd in 1998 verstrekt. Op dat moment werd aangesloten op de Woonverkenningen 2030. In de onderzoeksopzet werd een verdere verkenning beoogd van drie mogelijke scenario's voor de corporatiesector (een publiek model, een hybride model en een privaat model). Begin 1999 werd in overleg met DGVH het onderzoek door ontwikkelingen in het rijksbeleid stil gelegd. De materie waarop het onderzoek zich richt, de verhouding tussen markt en overheid in de corporatiesector, bleef echter relevant. Verscheidene in de tussentijd verschenen studies (bijvoorbeeld het rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties) en beleidsdocumenten (met name de Nota Wonen) worstelen nog steeds met deze materie. Daarom is het onderzoek in de loop van 2000 na personele wisselingen binnen het onderzoeksinstituut OTB weer opgestart, zij het met een iets andere vraagstelling, omdat de oorspronkelijke vraagstelling door de publicatie van het rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties achterhaald was.

In dit onderzoek wordt niet meer het bestaan van de corporatiesector in zijn huidige vorm ter discussie gesteld. Met de nota Mensen, wensen, wonen is deze discussie voor de komende tien jaar afgerond. In plaats daarvan richten wij ons op de vraag of binnen de huidige taken van de corporatiesector mogelijkheden zijn voor meer marktwerking en of deze marktwerking kan leiden tot een hogere efficiëntie van de corporatiesector.

Wij danken mevrouw B.C.M. van Hagen en de heer M.J. van Oostrom van het DGVH voor hun betrokkenheid bij dit onderzoek.

Arjen Wolters
Roelof Verhage
Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft

Delft, oktober 2001

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In deze studie wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor de verbetering van de efficiëntie van de corporatiesector door de invoering van concurrentie. De aanleiding hiervoor valt uiteen in twee delen. In eerste instantie zijn er de ontwikkelingen in de praktijk rondom de corporatiesector in Nederland. Daar is een zoektocht gaande naar een adequate invulling van de positie van de corporatie als semi-publieke (of semi-private) organisatie. Aan de andere kant zijn er meer theoretische overwegingen over hoe een zelfstandige corporatiesector op een goede manier zijn werk kan doen. In deze paragraaf worden de praktische en de theoretische aanleiding voor dit onderzoek afzonderlijk besproken. In paragraaf 1.2 wordt aan de hand hiervan een centrale vraagstelling en een plan van aanpak voor het onderzoek geformuleerd.

Ontwikkelingen in de corporatiesector

Nederland heeft een lange traditie van sociale verhuur door semi-publieke organisaties. Rond 1850 ontstonden de eerste woningbouwverenigingen. Met de Woningwet van 1901 werden deze als toegelaten instelling erkend door de overheid. Zij werden ingeschakeld voor het realiseren van doelstellingen in de volkshuisvesting en kregen daartoe subsidies van de rijksoverheid. Na de tweede wereldoorlog speelde de sociale-huursector een belangrijke rol in het terugdringen van het woningtekort. In de wederopbouwperiode waren de gemeentelijke woningbedrijven daarbij ook van belang, maar na 1968 verdwenen zij geleidelijk als opdrachtgever van het toneel en vanaf 1974 werden nagenoeg alle sociale huurwoningen door woningcorporaties gebouwd. Sinds de jaren negentig, toen de meeste gemeentelijke woningbedrijven werden getransformeerd tot corporaties, vertegenwoordigen de woningcorporaties nagenoeg exclusief de sociale-huursector in Nederland, die in dit onderzoek daarom aangeduid zal worden als 'de corporatiesector'.

Met de publicatie in 1989 van de rijksnota Volkshuisvesting in de Jaren '90 (in de wandelgangen de 'Nota Heerma'), werd een verzelfstandiging van de corporaties ingezet. De directe invloed van het rijk bij bouw en beheer van sociale huurwoningen werd sterk verminderd. Hoewel de corporaties nu zelfstandige organisaties werden, hielden zij nadrukkelijk een sociale doelstelling. Zij bleven non-profit organisaties met een sociale taak.

Het verzelfstandigen van de corporaties past in een meer algemeen patroon van een terugtrekkende rijksoverheid. In dit algemene patroon ging het om budgettaire overwegingen en het efficiënter opzetten van de rijksoverheid. Later is er ook steeds meer sprake van privatisering. Dit gaat in eerste instantie nog om staatsbedrijven die al op een commerciële markt actief zijn, maar later ook om activiteiten die altijd bij het overheidsdomein hebben gehoord (spoorwegen, post en telefonie, vuilophaal) maar ook door marktpartijen uitgevoerd blijken te kunnen worden. De reden om dergelijke taken te verzelfstandigen en naar de private sector te schuiven is dat verwacht wordt dat dit leidt tot een efficiëntere uitvoering en tot een meer klantgerichte benadering.

Verzelfstandiging leidt echter niet vanzelfsprekend tot meer efficiëntie. Omdat de woningcorporaties non-profit organisaties met een sociale taak blijven worden zij niet afge-

rekend op een zo hoog mogelijk financieel rendement. En daar knelt het soms, zoals Conijn (1999) aangeeft: "Onrendabele investeringen in het belang van de volkshuisvesting zijn gewenst. In een dergelijke context ligt de verspilling van middelen echter op de loer. De scheidslijn tussen doelmatige uitgaven in het belang van de volkshuisvesting enerzijds en verspilling of hobbyïsme anderzijds is niet altijd duidelijk te trekken." (Conijn, 1999: 52). Verzelfstandiging in combinatie met marktwerking leveren prikkels tot efficiënt produceren. Die prikkels zijn gewenst. Het rücksichtslos introduceren van marktwerking voor de corporatiesector is echter ongewenst omdat dit de realisatie van de sociale doelen in gevaar zou kunnen brengen. In dit spanningsveld wordt gezocht naar mogelijkheden voor een andere organisatie van de corporatiesector.

Dit wordt onder andere uitgewerkt door de MDW-werkgroep woningcorporaties (2000), die aangeeft dat een sterkere doorwerking van marktprikkels meer waarborgen biedt voor een efficiënte productie dan de huidige vorm van aanbodsturing. Beleidsmatig vindt dit in eerste instantie zijn weerslag in de 'Agenda voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21^e eeuw' (MVRM, 1999: 34-36), ook wel aangeduid als de Agenda van Remkes. Daarin is te lezen dat de positie van woningcorporaties ter discussie staat. Als redenen hiervoor worden genoemd:

- De dynamiek binnen de sector, resulterend in een veranderende verhouding met concurrerende partijen als beleggers en ontwikkelaars en toenemende risico's voor corporaties.
- De behoefte aan meer keuzevrijheid voor consumenten die de vraag oproept of de corporatiesector niet te veel geïnstitutionaliseerd is.
- De overgang van de woningmarkt van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt, waardoor er minder behoefte zou zijn het aanbod categoriaal te reguleren.

Op zijn beurt werkt de Agenda van Remkes weer door in het beleid dat is geformuleerd in de rijksnota 'Mensen, wensen, wonen' (MVRM, 2000b), in de wandelgangen aangeduid als de Nota Wonen. Toch is er in de Nota Wonen wel een iets ander geluid te horen. Er wordt geconstateerd dat er in het vorige decennium een beweging in gang is gezet om meer aan marktpartijen over te laten. Er wordt echter opgemerkt dat de markt verre van perfect werkt en dat een belangrijke taak voor de overheid ligt in het weg nemen van die imperfecties. Met betrekking tot de corporatiesector wordt hierover opgemerkt dat het rijk de verantwoordelijkheid heeft ervoor te zorgen "...dat het maatschappelijk vermogen dat in de woningcorporaties opgesloten ligt, doelmatig en doeltreffend wordt ingezet, gericht op het bereiken van maatschappelijk gewenste resultaten." (MVRM, 2000b: 24). Hiermee wordt de opgave voor de corporaties duidelijk neergezet. Enerzijds moeten zij doelmatig (efficiënt, in de termen van deze studie) opereren. Anderzijds moeten zij doeltreffend zijn, wat betekent dat de maatschappelijke doelen bereikt worden. En dat in een omgeving waarin markt en overheid beide hun eisen stellen aan de verzelfstandigde corporaties, in de Nota Wonen wordt wat dit aangaat gesproken van het spanningsveld tussen "maatschappelijke taken en ondernemingsruimte" (MVRM, 2000b: 239).

Theoretische overwegingen

Zoals eerder aangegeven zijn er aanleidingen om het functioneren van de corporatiesector tegen het licht te houden. Dit onderzoek richt zich daarbij in het bijzonder op de wijze waarop marktprikkels kunnen leiden tot een betere waarborg van de efficiëntie in de sector. De term 'marktprikkels' wordt daarbij geïnterpreteerd als concurrentie:

marktwerking kan tot meer efficiëntie leiden via concurrentie. Marktwerking betekent immers dat meerdere producenten concurreren om de gunsten van de consument. De consument is daarbij alleen geïnteresseerd in producten met een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding. Om te overleven en winst te maken dienen ondernemingen in een markt minstens zo efficiënt te werken als de concurrentie. Alleen dan kunnen zij een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding bieden in vergelijking met de concurrenten, en daarmee een interessant product voor de consumenten. Doel van dit onderzoek is meer duidelijkheid te bieden of en op welke manier dit mechanisme een prikkel kan zijn voor doelmatiger werken in de corporatiesector.

De veronderstelling dat concurrentie een waarborg is voor efficiënt produceren en dat een toename van concurrentie prikkelt tot efficiëntieverbetering, is gebaseerd op het ideaaltype van een volkomen markt. In een dergelijke markt zijn consumentensoevereiniteit en efficiëntie gegarandeerd.

Een volkomen markt is in de praktijk echter in veel gevallen niet realiseerbaar. Dat geldt in sterke mate voor de woningmarkt. Voorwaarden voor een vrije markt zoals volledige informatie bij zowel producenten als consumenten, perfecte mobiliteit van consumenten, producenten en productiefactoren en het ontbreken van transactiekosten en verdragen zijn op de woningmarkt niet aan de orde (zie Priemus, 2000). Dit betekent dat een echt vrije woningmarkt die consumentensoevereiniteit en efficiëntie garandeert niet mogelijk is. Altijd zullen instituties nodig zijn. Er kan hoogstens sprake zijn van beheerste marktwerking. Wij zullen in dit onderzoek kijken welke mogelijkheden een beheerste marktwerking binnen de corporatiesector biedt om efficiëntie te waarborgen en aan te zetten tot efficiëntieverhoging.

Voor we hier toe overgaan moeten eerst nog twee misverstanden aan de orde komen. Vaak stuit de idee van het introduceren van concurrentie in de corporatiesector op weerstand omdat dit strijdig zou zijn met de sociale doelstellingen van de sector. Echter, wanneer het mogelijk is die sociale doelstellingen door middel van het introduceren van een bepaalde vorm van marktwerking op een efficiëntere manier te realiseren, is een dergelijke weerstand feitelijk niet gerechtvaardigd. Immers, wanneer er efficiënter wordt geproduceerd kan met dezelfde middelen meer bereikt worden. Dat geldt ook voor de sociale doelstellingen. Vanuit deze invalshoek worden de mogelijkheden van marktwerking in de corporatiesector in deze studie verkend.

Een ander misverstand betreft de stelling dat woningcorporaties al onderworpen zijn aan marktwerking. Woningcorporaties zijn wel actief op een markt, de woningmarkt. We hebben echter al geconstateerd, dat dit zeker geen volkomen markt is. In Nederland zien wij in grote gebieden dat de woningmarkt een aanbiedersmarkt is. Door een woningtekort hebben hier de aanbieders alle troeven in handen. In deze situatie geeft marktwerking zeker geen waarborg tot efficiëntie. Ook bij een woningoverschot kunnen corporaties door het verkopen van een deel van de woningvoorraad en eventueel het slopen van een ander deel zonder bijzondere inspanningen hun financiële positie veilig stellen. Op dit moment levert marktwerking dus geen sterke prikkel voor woningcorporaties om goed te presteren.

Naar een centrale vraagstelling

De aanleiding en tegelijkertijd het startpunt voor dit onderzoek is tweeledig:

1. De constatering dat een betere waarborg voor efficiëntie in de corporatiesector gewenst is (zolang het niet ten koste gaat van het bereiken van de sociale doelstelling).

2. De veronderstelling dat concurrentie die waarborg kan bieden en prikkels geeft voor efficiëntieverbetering.

Vanuit deze twee uitgangspunten richt deze studie zich op de vraag of en hoe concurrentie kan leiden tot efficiënt produceren door de corporatiesector. Dat, indien het mogelijk is activiteiten van de corporatiesector in concurrentie uit te voeren, dit een waarborg is voor de efficiëntie in de sector is een aanname die aan het begin van dit onderzoek reeds wordt gedaan.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2000) maakt in het debat over privatisering van overheidstaken onderscheid tussen de *wat-vraag* en de *hoe-vraag*. Hiermee wordt het volgende bedoeld:

- De *wat-vraag*: welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen.
- De *hoe-vraag*: op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor aldus de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor.

In deze studie richten wij ons uitsluitend op de *hoe-vraag*. Wat betreft de *wat-vraag* sluiten we ons aan bij de bestaande praktijk en het staande overheidsbeleid. In de Nota Wonen (2000b: 240) worden de kerntaken van de corporaties als volgt geformuleerd:

- De zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt; en in relatie daarmee:
- Het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

Op de taken van de corporatiesector wordt in hoofdstuk twee dieper ingegaan. Hier volstaat het te zeggen dat het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de huidige kerntaken van de corporatiesector uitgevoerd dienen te worden. In paragraaf 1.2 worden deze uitgangspunten uitgewerkt in een onderzoeksopzet.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de invoering van concurrentie kan leiden tot een efficiëntere uitvoering van de activiteiten van de corporatiesector. Tevens zal worden bestudeerd of de organisatie van de corporatiesector aanpassing behoeft om op een zinvolle wijze concurrentie in te voeren. Uitgangspunt hierbij is dat de sociale doelstelling die de corporatiesector nu heeft, gehandhaafd blijft. Op grond van het bovenstaande is de centrale vraagstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Kunnen (delen van) de activiteiten van de corporatiesector door het invoeren van concurrentie efficiënter uitgevoerd worden bij een tenminste gelijkblijvende kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken die nu door de woningcorporaties worden verzorgd?

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, komt deze vraagstelling enerzijds voort uit de ontwikkelingen in de corporatiesector. Daarin is een tendens te onderkennen naar meer marktwerking, maar tegelijkertijd is er ook grote terughoudendheid wanneer het gaat om de consequenties van de invoering van meer concurrentie voor de organisatie van de sector. Anderzijds worden in deze studie theoretische ideeën over positieve effecten van concurrentie voor de efficiëntie van organisaties toegepast op de corporatiesector. Er is voor gekozen de vraagstelling te beantwoorden door middel van een theoretische analyse. Dat wil zeggen dat de corporatiesector wordt geanalyseerd met behulp van in-

zichten uit de (neo-institutionele) economische theorie. In dit onderzoek worden de resultaten van deze theoretische analyse niet geconfronteerd met empirische gegevens. Pogingen tot een dergelijke empirische beoordeling van de efficiëntie in corporatiesector zijn gedaan door het CPB (2001), maar hebben nog niet tot overtuigende uitkomsten geleid.

Zoals gezegd is het uitgangspunt in deze studie, dat vrije marktwerking in theorie leidt tot maximale efficiëntie. In de praktijk is 'pure' vrije marktwerking, dat wil zeggen: zonder overheidsbemoeienis, zelden een optie. Een belangrijke reden daarvoor ligt in toegankelijkheids- en herverdelingsmotieven. In de sociale-huursector is hiervan nadrukkelijk sprake: het wordt algemeen als een taak van de publieke sector beschouwd om te zorgen voor huisvesting voor groepen die daar zelf op een vrije markt onvoldoende in zouden slagen. Deze reden voor overheidsingrijpen en het bestaan van een corporatiesector om dit te realiseren worden in deze studie als een gegeven beschouwd. In hoofdstuk 2 wordt die corporatiesector beschreven.

De vraag is dan of en hoe, gegeven de marktordening en de overheidsambities ten aanzien van toegankelijkheid en herverdeling, efficiëntieverbetering in de sociale-huursector kan worden bereikt door de introductie van concurrentie. Om deze 'theoretische' bevindingen in perspectief te plaatsen worden eerst in hoofdstuk 3 enkele ervaringen met concurrentie in de corporatiesector uit een aantal EU-landen (Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië) beschreven.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op marktwerking en op de gevallen waarin de vrije markt niet werkt en dus maximale efficiëntie niet haalbaar is. In de economie wordt dan gesproken over marktfalen. Voor deze studie is van belang dat marktfalen de mogelijkheden beperkt om door middel van de introductie van meer concurrentie tot efficiëntieverbetering te komen. Twee vormen van marktfalen zijn daarbij van belang. Het gaat om informatieproblemen en marktmacht.

De neo-institutionele economie biedt ons de handvatten om informatieproblemen te identificeren en te beoordelen in hoeverre ze op een marktconforme wijze zijn te beheersen en op te lossen. Daarom wordt deze theorie in hoofdstuk 5 in kaart gebracht en toepasbaar gemaakt voor een analyse van de corporatiesector.

Vervolgens worden in hoofdstuk 6 alternatieven voor volledig vrije marktwerking geschetst. Dat maakt het mogelijk te bestuderen of bepaalde vormen van concurrentie, bijvoorbeeld door middel van aanbesteding of maatstafconcurrentie, in de corporatiesector ingevoerd kunnen worden. Deze rondgang door de theorie levert aldus inzichten op over de (on)mogelijkheden van concurrentie in verschillende situaties. Deze inzichten worden vervolgens in hoofdstuk 7 toegepast op de Nederlandse corporatiesector.

Om de theorie op de corporatiepraktijk toe te passen zijn de activiteiten en publieke taken van de corporatiesector in hoofdstuk 8 onderverdeeld in samenhangende clusters. Per cluster is aangegeven of en hoe concurrentie geïntroduceerd kan worden. Voor alle onderscheiden clusters van activiteiten kan zodoende aan worden gegeven op welke manieren concurrentie ingevoerd kan worden en hoe dit vanuit de neo-institutionele economie wordt beoordeeld.

Tenslotte worden in hoofdstuk 9 op grond van de theoretische analyse conclusies getrokken over de (on)mogelijkheden voor de introductie van concurrentie ter verhoging van de efficiëntie in de Nederlandse corporatiesector. Eerst worden daartoe de conclusies uit de voorafgaande hoofdstukken samengevat. Deze theoretische conclusies laten zich om een aantal redenen niet zomaar naar de praktijk vertalen. Daar komt nog bij dat de bestaande structuur van de corporatiesector niet lichtzinnig moet worden veranderd.

Dat is praktisch niet realiseerbaar, maar ook moet de waarde van de huidige organisatie niet uit het oog worden verloren. In de Nota Wonen is om deze redenen besloten om de komende tien jaar de ordening van de corporatiesector op hoofdlijnen niet aan te passen. Deze kanttekeningen in overweging nemend wordt aangegeven welke stappen nu reeds gezet kunnen worden in de richting van meer concurrentie in de corporatiesector.

2 De corporatiesector in Nederland

2.1 1850–1940: Ontstaan en eerste bloeiperiode

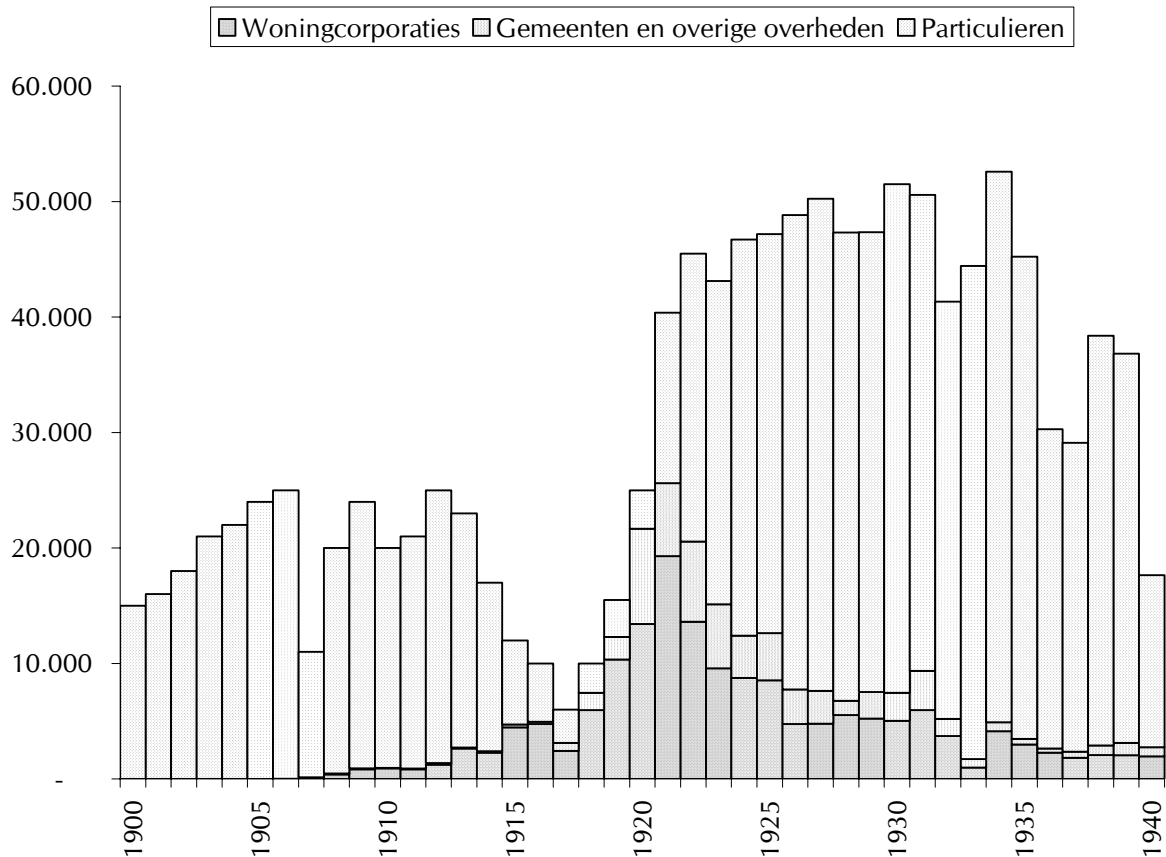
Nederland heeft een lange traditie van sociale verhuur. In 1852 werd de eerste woningbouwvereniging opgericht. In de decennia hierna volgden nog een aantal woningbouwverenigingen. De kwantitatieve betekenis van deze initiatieven in de tweede helft van de negentiende eeuw was beperkt. Wel hadden zij een grote symbolische betekenis: ze gaven een marsroute aan waarlangs de volkshuisvestingssituatie kon worden verbeterd zonder dat de bestaande economische ordening fundamenteel werd aangetast (Gerrichhauzen, 1990).

In 1901 werd de Woningwet aanvaard. Deze wet vormt het fundament waarop het instituut woningcorporatie tot op de dag van vandaag is gebouwd. In deze wet worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de corporaties als bijzonder instellingen kunnen worden 'toegelaten' en waardoor zij in aanmerking kunnen komen voor voorschotten en exploitatiebijdragen van de overheid, mits zij uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn (Gerrichhauzen, 1990).

Het duurt enige tijd voordat de corporatiesector op stoom komt. De eerste bouwvereniging wordt op 20 juli 1904 toegelaten (Gerrichhauzen, 1990: 21). In 1906 werden de eerste corporatiewoningen gebouwd, in 1912 droegen de woningcorporaties met 1.236 nieuwe woningen 5% bij aan de totale woningproductie. In deze periode was de financiële steunverlening van het rijk beperkt. Vanaf 1915 trekken de particuliere bouwers zich terug van de bouwmarkt onder invloed van het gebrek aan bouwmaterialen en kapitaal, de sterk stijgende bouwkosten en de hoge rente. Daarop besloot de overheid de woningwetsteun te gebruiken om de bouwproductie te stimuleren (Faber, 1997: 8). Dit leidde tot de eerste bloeiperiode van de woningcorporaties van 1915 tot 1922 (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1

Aandeel in de woningbouwproductie 1900-1940 van de verschillende sectoren.



Bron: CBS

Vanaf 1 januari 1924 werd de subsidieverlening echter weer gestaakt. De nieuwbouw in opdracht van corporaties zakte in: vanaf 1925 werd 10% of minder van de nieuwbouw in opdracht van corporaties gerealiseerd; dit aandeel lag rond 1920 nog boven de 50%. In 1934 werd de Woningwet gewijzigd. Met deze wijziging werd de beleidsvrijheid van woningcorporaties zeer beperkt. Exploitatiebijdragen zouden alleen nog maar worden verstrekt indien deze zouden worden terugbetaald. Voor exploitatieoverschotten op met rijkssteun gebouwde complexen van voor 1934 gold dat 80% moest worden gebruikt om achtereenvolgens:

- Sinds 1901 op het betreffende complex ontvangen bijdragen terug te betalen.
- Tekorten op andere met rijkssteun gebouwde complexen in exploitatie bij dezelfde gemeente of toegelaten instellingen te dekken.
- Het resterende deel van de 80% in een lokaal 'gemeenschappelijk fonds' te storten, te beheren door de gemeente.

De overige 20% van de batige saldi mocht alleen met toestemming van de gemeente en in het belang van de volkshuisvesting worden aangewend (Faber, 1997: 9).

2.2 1945–1990: Aan de hand van de overheid

Na de tweede wereldoorlog speelden de woningcorporaties een belangrijke rol in het terugdringen van het woningtekort. In de periode 1947 tot eind jaren zestig speelden de gemeentelijke woningbedrijven een ongeveer even grote rol.

In deze periode was de zelfstandigheid van de woningcorporaties zeer beperkt:

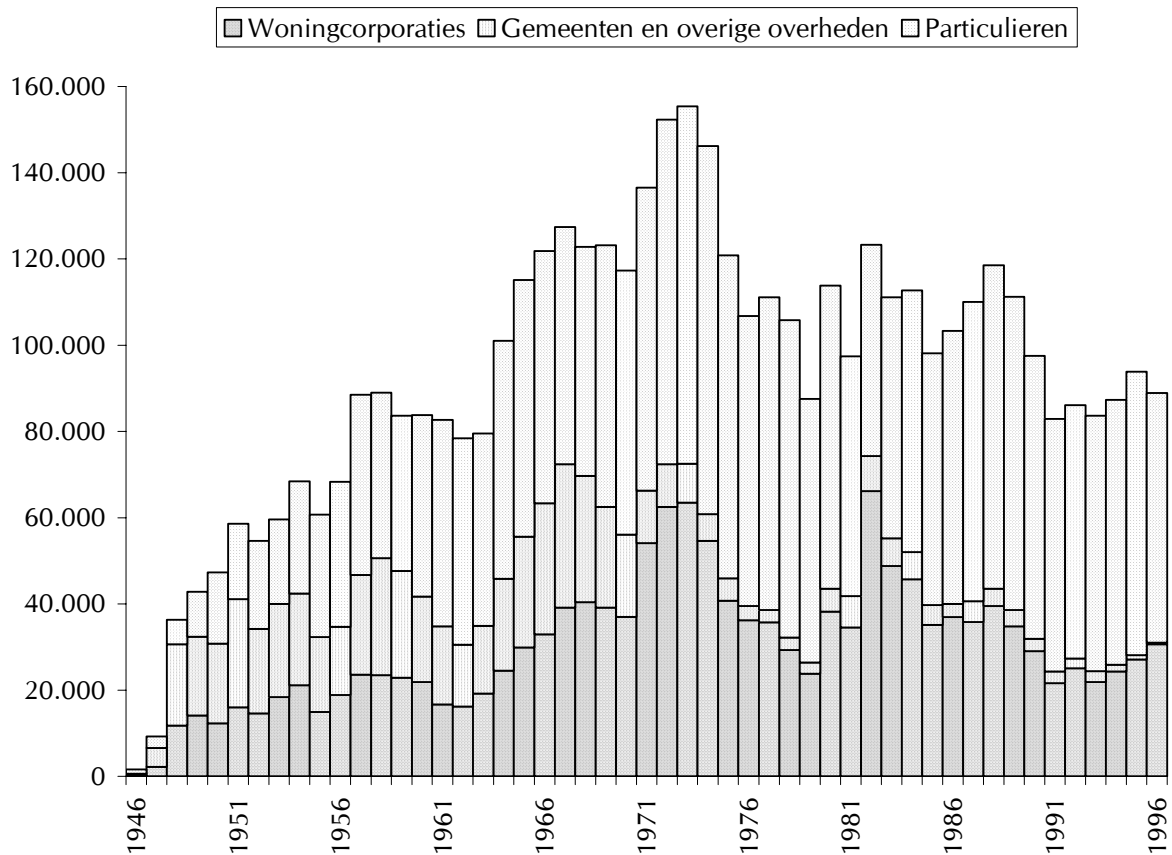
- Veel gemeenten namen de feitelijke opdrachtverlening voor de bouw zelf ter hand.
- De gemeenten namen de bankiersfunctie in het kader van de voorschotverstrekking in 1948 over van het rijk. Hierdoor konden gemeenten eigen voorwaarden stellen. Samen met de terugbetalingsplicht van batige saldi en de zeggenschap van de gemeente over (het overgrote deel van) de reserves betekende dit vrijwel geen financiële zelfstandigheid voor de corporaties.
- De hoogte van de huren werd door het rijk bepaald.
- Op basis van de Woonruimtetwet 1947 kregen de gemeenten de zeggenschap over de toewijzing van woningen in handen.

Per saldo was van de zelfstandigheid van de corporaties, toch uit particulier initiatief geboren, weinig meer over (Faber 1997: 11). Het gevolg hiervan was dat er in de jaren vijftig werd gesproken over een crisis van de woningcorporaties (Gerrichhauzen 1990: 38). Als reactie hierop stelde minister Witte in 1958 de commissie-De Roos in. Deze commissie diende te onderzoeken of de corporaties grotere zelfstandigheid kon worden gegeven. In 1964 werd het rapport van de commissie-De Roos gepubliceerd.

Veel van de voorstellen van de commissie-De Roos zijn (veel) later in beleidsmaatregelen omgezet. Zo is de terugbetalingsverplichting van de toegelaten instellingen aan de overheid vervallen. Verder werden met de aanpassing van de Woningwet in 1975 en de invoering van onder nadere het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (1976) nieuwe regels van kracht, waarbij de positie van de woningcorporatie ten aanzien van de gemeentelijke overheid aanzienlijk werd versterkt. Zo mochten de gemeenten geen aanvullende voorwaarden meer stellen bij het doorgeven van woningwetleningen.

Figuur 2.2

Aandeel in de woningbouwproductie 1946-1996 van de verschillende sectoren.



Bron: CBS

In dezelfde periode werd de voorrangregel voor woningcorporaties van kracht. Volgens deze regel mogen gemeentelijke woningbedrijven pas bouwen als de ter plaatse werkzame woningcorporaties het laten afweten. Dit was al in 1961 wettelijk geregeld, maar pas na een circulaire in 1968 kreeg deze maatregel daadwerkelijk effect (zie figuur 2.2). Het aandeel van de gemeente in de bouwproductie nam af van 24% in 1968 tot 4% in 1974 (Gerrichhauzen, 1990: 45).

2.3 1990–2000: Verzelfstandiging van de corporaties

In paragraaf 2.2 hebben we al gezien dat sinds de jaren zestig tendensen zijn te onderscheiden in de richting van verdere verzelfstandiging van woningcorporaties. Met de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (MVRM, 1989) van staatssecretaris Heerma (de 'Nota Heerma') kwam de verzelfstandiging in een stroomversnelling. In deze nota, gepubliceerd in 1989, was verzelfstandiging een van de hoofdthema's. In de praktijk kwam deze verzelfstandiging tot uiting in enerzijds een financiële verzelfstandiging en anderzijds een bestuurlijke verzelfstandiging.

Financiële verzelfstandiging

Financiële verzelfstandiging vond plaats op twee niveaus, dat van de sector als geheel en dat van de afzonderlijke corporaties. Om de sector als geheel zelfstandiger te maken werd de positie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) versterkt. Ook de positie van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) werd belangrijker.

Het in 1984 in werking gestelde WSW borgt leningen van corporaties. Zodoende werd de toegang tot de kapitaalmarkt voor corporaties vergemakkelijkt en waren rijksleningen niet meer noodzakelijk. Het CFV, dat sinds 1988 bestaat, heeft als taak corporaties met financiële problemen te ondersteunen bij het op orde krijgen van de financiën. Voorheen werd deze taak door het rijk uitgevoerd. Het fonds wordt gevuld met financiële bijdragen van de woningcorporaties. Het WSW en het CFV sluiten op elkaar aan in de zin dat corporaties met financiële problemen waarvan leningen niet geborgd kunnen worden door het WSW terecht kunnen bij het CFV. De beide fondsen dragen zorg voor de financiële zelfstandigheid van de corporatiesector.

Ook op het niveau van de afzonderlijke corporatie is in de Nota Heerma de basis gelegd voor een proces van verzelfstandiging. Een belangrijke volgende stap hierin was de invoering van de Wet Balansverkorting in 1995, gebruikelijk aangeduid als de bruteringsoperatie. Bij deze operatie werden alle financiële verplichtingen van de overheid aan de corporaties afgekocht, waarbij verevening met uitstaande leningen plaatsvond. Sindsdien zijn de corporaties financieel zelfstandig. Zij dragen zelf het volledige risico van hun activiteiten. Ook zijn subsidies voor woningcorporaties aan het eind van de jaren '90 praktisch afgeschaft. Woningcorporaties dienen zelfstandig, of in samenwerking met andere corporaties (matching van taken en middelen) een sluitende exploitatie te bewerkstelligen. Hierbij dient de corporatiesector te voorkomen dat taken voor de sociale-huursector blijven liggen.

Bestuurlijke verzelfstandiging

In 1993 trad het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in werking. Hierin wordt de speciale positie van de corporaties als 'toegelaten instellingen' geregeld en wordt aangegeven wat hun taken zijn. Er wordt niet meer, zoals voorheen, een groot aantal handelingsvoorschriften gegeven. Toezicht gebeurt achteraf, op basis van de verrichtingen van de corporaties op een aantal in het BBSH aangegeven prestatiegebieden. Zodoende kregen de corporaties meer ruimte om hun eigen bedrijfsvoering te bepalen, wat past bij hun financieel onafhankelijke status. Tot 1997 lag het toezicht op zowel de volkshuisvestelijke prestaties als het financiële reilen en zeilen bij de gemeente.

De ordening en met name de positie van het toezicht bleven echter in discussie. In 1997 werd het BBSH op dit punt veranderd. Enerzijds werd de toezichtsrelatie niet passend geacht bij de beoogde situatie van gelijkwaardig partnerschap tussen gemeente en corporaties. Anderzijds waren er vragen bij de kwaliteit van het toezicht door de gemeenten. Sinds 1997 ligt het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties bij de inspectie volkshuisvesting. Het toezicht op de financiën ligt nu bij het CFV.

Naast het toezicht achteraf dienen corporaties ook vooraf over hun beleid te overleggen met de gemeenten waarbinnen zij werkzaam zijn. Bij voorkeur dienen de te leveren prestaties door beide partijen te worden vastgelegd in prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporaties.

Legitimatie

In de tweede helft van de jaren negentig is met regelmaat gediscussieerd over de gewenste toekomst voor de corporatiesector. Oorzaken hiervoor waren onder andere processen als schaalvergroting, omzettingen van vereniging tot stichting en uitbreiding van de werkzaamheden van corporaties tot in de marktsector.

Deze discussies betroffen in het algemeen direct of indirect de legitimatie van de woningcorporaties. Sommigen leggen hierbij het initiatief bij de corporatiesector. Vanuit deze sector worden diverse initiatieven ontplooid, zoals visitatie, benchmarking en discussies over maatschappelijke verankering. Anderen vinden deze initiatieven te vrijblijvend. Zij zijn van mening dat corporaties nu zo zelfstandig opereren dat deze corporaties geen legitimatie meer hebben voor het inzetten van hun kapitaal. Zij zouden weer expliciet gelegitimeerd moeten worden vanuit de publieke sector. In deze zienswijze dienen afwegingen in het volkshuisvestelijk beleid niet gemaakt te worden door corporatiedirecteuren, maar bijvoorbeeld door gekozen vertegenwoordigers, zoals een gemeenteraad.

2.4 2000–2010: Op zoek naar een nieuw evenwicht

In 1998 werd een nieuwe staatssecretaris voor de volkshuisvesting benoemd, de VVD-er Remkes. Deze nam de discussie over de corporatiesector voortvarend ter hand. De corporatiesector werd aangemeld voor het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van het Ministerie van Economische Zaken. In maart 1999 werd hiervoor de MDW-werkgroep woningcorporaties ingesteld.

Ondertussen verschijnt in april 1999 de Agenda voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21^e eeuw (MVRM, 1999). Hierin stelt de staatssecretaris de positie van woningcorporaties ter discussie. Als redenen hiervoor worden genoemd:

- De dynamiek binnen de sector, resulterend in een veranderende verhouding met concurrerende partijen als beleggers en ontwikkelaars en toenemende risico's voor corporaties.
- De behoefte aan meer keuzevrijheid voor consumenten die de vraag oproept of de corporatiesector niet te veel geïnstitutionaliseerd is.
- De overgang van de woningmarkt van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt, waardoor er minder behoefte zou zijn het aanbod categoriaal te reguleren.

De MDW-werkgroep woningcorporaties publiceert haar rapport in februari 2000. Hierin adviseert deze werkgroep handhaving van een hybride non profitstelsel voor de corporatiesector voor de komende vijf tot tien jaar. Hierbij dient wel tegemoet te worden gekomen aan de bezwaren op het huidige stelsel met betrekking tot doelmatigheidsrisico's en gelijk speelveld (MDW-werkgroep woningcorporaties, 2000).

In de ontwerpnota 'Mensen, wensen, wonen' van staatssecretaris Remkes (MVRM, 2000a), gepubliceerd in mei 2000, werden de conclusies van de MDW-werkgroep woningcorporaties overgenomen. De nota maakt een duidelijke keuze voor handhaving van het fenomeen 'toegelaten instelling' voor de komende tien jaar. In de ontwerpnota wordt het speelveld van woningcorporaties uitgebreid. Tegelijkertijd worden er echter ingrijpende voorwaarden gesteld aan activiteiten binnen het speelveld, zodanig dat het ontplooiën van activiteiten buiten de kerntaken bijna onmogelijk wordt. Zo wordt het

bouwen van koopwoningen praktisch onmogelijk gemaakt, wat een inperking van de gangbare praktijk zou betekenen. Ook wil de rijksoverheid haar invloed op de corporatiesector vergroten. Zo zullen in een rijksbeleidskader de te leveren resultaten voor woningcorporaties zo scherp mogelijk worden vastgelegd.

In de definitieve Nota Mensen, wensen, wonen van december 2000 worden de beperkingen voor activiteiten in het verruimde speelveld gedeeltelijk teruggedraaid en wordt de bestaande praktijk feitelijk tot norm verheven. Wel wordt het rijksbeleidskader gehandhaafd. De ordening en sturing die wordt voorgesteld in de Nota Wonen kan als volgt worden samengevat (MVRM, 2000b: 233):

- Het rijk formuleert een beleidskader.
- Provincies, (grotere) gemeenten en woningcorporaties worden verplicht om woonvisies en prestatieplannen (corporaties) te ontwikkelen, rekening houdend met het rijksbeleidskader.
- In dialoog komen genoemde partijen vervolgens tot afstemming van beleidsvoornemens, het rijk kan in deze dialoog zijn gebiedsgerichte opvattingen neerleggen.
- Partijen worden gestimuleerd om, op basis van visies, plannen en dialoog, onderlinge prestatiecontracten overeen te komen.

Dit sluit aan bij de weg van verzelfstandiging en decentralisatie die in de Nota Heerma is ingeslagen. Wel geeft het rijk nu nadrukkelijker aan inhoudelijk betrokken te willen blijven bij de lokale afwegingen. Maar het belang van onderling overleg tussen betrokkenen op lokaal niveau om te komen tot passende oplossingen voor verschillende situaties wordt onderstreept.

2.5 Woningcorporaties: vier functies in één

Aan het begin van de 21^e eeuw kunnen we nu de volgende kenschets van de woningcorporaties geven. Het zijn private organisaties in een publieke inbedding en met een publieke taak. Zij beheren een aanzienlijk maatschappelijk vermogen dat ingezet dient te worden in het belang van de volkshuisvesting. Tussen woningcorporaties bestaan grote verschillen in omvang, financiële positie, organisatiestructuur en taakopvatting.

In dit onderzoek bestuderen wij hoe introductie van concurrentie kan leiden tot een hogere efficiëntie van corporaties (zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit). Deze omschrijving is echter nog veel te vaag om te kunnen worden onderzocht. Belangrijke vragen zijn 'Over welke markten hebben we het?', 'Wie gaan er concurreren?' en 'Wie zijn de aanbieders en de vragers?'.

Een mogelijkheid is de volledige privatisering van woningcorporaties. Hierbij is de huurder de vrager en wordt er door commerciële verhuurders zonder publieke taken geconcurrereerd op de woningmarkt. Dit is echter lang niet de enige optie. De corporatie onderneemt een veelheid aan activiteiten en is hiermee op verschillende (potentiële) markten actief.

Om te kunnen onderzoeken of er mogelijkheden zijn op deelmarkten, splitsen we de activiteiten van corporaties op in vier activiteitengebieden of functies. Gezamenlijk komen de activiteiten van die vier functies overeen met de huidige activiteiten van woningcorporaties. Iedere functie kan in beginsel losgekoppeld worden van de andere functies en blootgesteld worden aan concurrentieprikkels.

De vier functies die wij onderscheiden zijn de volgende:

- de volkshuisvestelijke beleggersfunctie;
- de beheerdersfunctie;
- de projectontwikkelaarsfunctie;
- de onderhoudsuitvoerdersfunctie.

Een verdere onderverdeling binnen deze functies is mogelijk. De verschillen tussen de verschillende onderdelen van deze vier functies zijn echter veel kleiner dan de verschillen tussen de functies. Daarom wordt in deze studie met deze vierdeling gewerkt. Wel zullen we in hoofdstuk 8 in enkele gevallen ingaan op verschillen in de werkzaamheden binnen de functies.

Hieronder lichten wij toe welke corporatieactiviteiten onder deze functies vallen.

De volkshuisvestelijke beleggersfunctie

De volkshuisvestelijke beleggersfunctie kan worden onderverdeeld in de volgende componenten:

- Beslissingen over de samenstelling van de vastgoedportefeuille: nieuwbouw, aankoop en verkoop van woningen, maar ook investeringen in verbetering en herpositionering.
- Vaststellen van de kaders van het woningbeheer, zoals huurbeleid, verhuurbeleid en onderhoudsbeleid.
- Het treasurymanagement, de verantwoordelijkheid voor financiering en beleggingen.
- De deelverantwoordelijkheid, naast gemeente en bewoners, voor de leefbaarheid van woongebieden.
- De matching van taken en middelen, het eventueel inzetten van middelen bij andere corporaties.

We spreken over een belegger, omdat deze activiteiten bijna onlosmakelijk verbonden zijn met het eigendom van de woningen en de beschikking over het vermogen van de corporatie. Vergeleken met andere beleggers onderscheidt de corporatie zich in het beperkte werkgebied (het terrein van de volkshuisvesting) en zijn doelstelling (werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting). Daarom spreken wij van de volkshuisvestelijke beleggersfunctie.

De beheerdersfunctie

De meeste dagelijkse werkzaamheden van woningcorporaties vallen onder de beheerdersfunctie. Denk hierbij aan de verhuur (advertentie in de woonkrant, aanbiedingen, contract ondertekening), huurinning en –administratie, onderhoudsinspectie en (binnen gegeven beleidskaders) opdrachtgeving tot uitvoering van onderhoud, sociaal beheer. In het gebruikelijke onderscheid tussen front office en back office gaat het vooral om de front office taken van de woningcorporatie.

De projectontwikkelaarsfunctie

Onder de projectontwikkelaarsfunctie verstaan wij het realiseren van bouwprojecten. Dit kan gaan om nieuwbouw op uitleglocaties, maar ook om sloop en nieuwbouw of

herpositionering in de stad. Onderdeel van de projectontwikkelaarsfunctie zijn het verwerven van de grond, het bepalen van programma en ontwerp en opdrachtgeverschap voor de bouw.

In het verleden ontwikkelden corporaties vooral projecten van sociale huurwoningen voor eigen exploitatie. Nu geldt steeds vaker dat de sociale huurwoningen worden gecombineerd met koopwoningen, of bijvoorbeeld wijkvoorzieningen. Het gebeurt zelfs dat corporaties als compensatie voor de onrendabele toppen op nieuwbouw van sociale huurwoningen een project van koopwoningen verwerven. Hiermee dient (een deel) van het project ook afgezet (verkocht) te worden. Dit zien we ook als onderdeel van de projectontwikkelaarsfunctie.

Met de uitbreiding van de projectontwikkelaarsfunctie van woningcorporaties zijn de laatste jaren de verschillen tussen de projectontwikkelingsafdeling van een woningcorporatie en de vele commerciële projectontwikkelaars kleiner geworden. Inmiddels zijn de eerste woningcorporaties lid van de NEPROM (de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) geworden.

De onderhoudsuitvoerdersfunctie

De onderhoudsuitvoerdersfunctie spreekt bijna voor zich. Dit omvat het uitvoeren van al het onderhoud aan de eigen huurwoningen. In de praktijk wordt een groot deel van het onderhoud al uitbesteed aan bestaande onderhoudsbedrijven, zoals loodgieters, schilders en aannemers. Toch nog 60% van de woningcorporaties heeft een eigen onderhoudsdienst. Voor alle corporaties gezamenlijk geldt dat circa 14% van het onderhoud in eigen beheer wordt uitgevoerd (Aedes, 2000).

Activiteiten van institutionele beleggers

In de commerciële vastgoedsector worden de verschillende functies vaak ook door verschillende bedrijven uitgevoerd. De institutionele beleggers houden zich zelf bezig met het portfoliomanagement en het asset management. Hierin omvat het portfoliomanagement onder andere de lange termijn portefeuillesamenstelling en de financiering van de portefeuille, en het asset management de individuele aan- en verkoopbeslissingen en het bepalen van complexstrategieën en budgettaire kaders. Deze beleggers besteden echter het property management, bijvoorbeeld het dagelijks beheer en het planmatig onderhoud, vaak uit aan gespecialiseerde organisaties (soms ook aan woningcorporaties).

Overige activiteiten

De vier voornoemde functies dekken voor het overgrote deel de activiteiten van woningcorporaties. Echter, een aantal corporaties onderneemt ook nog andere activiteiten, bijvoorbeeld de levering van aanvullende woondiensten, het beheer voor verenigingen van eigenaren en de bemiddeling bij verkoop van huurwoningen. Deze overige activiteiten behoren niet tot de kernactiviteiten van de woningcorporaties. Ze zijn echter wel in enige mate verweven met de beheerdersfunctie. Wij zullen in de rest van het onderzoek deze overige activiteiten buiten beschouwing laten.

2.6 Conclusies

Woningcorporaties zijn private organisaties, toegelaten volgens artikel 70 van de Woningwet. Zij beheren een aanzienlijk maatschappelijk gebonden vermogen. De woningcorporaties hebben in de afgelopen eeuw een belangrijke bijdrage aan de volkshuisvesting geleverd. Ook het nieuwe decennium worden van de sociale-huursector volkshuisvestelijke prestaties van formaat verwacht. Deze prestaties dienen zich te concentreren op de kerntaken van woningcorporaties:

- De zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt; en in relatie daarmee:
- Het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden.

Woningcorporaties verrichten zeer verschillende werkzaamheden. Voor dit onderzoek rafelen we deze uiteen in vier bedrijven met ieder een duidelijke kernactiviteit (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1

De vier bedrijven waarin wij de corporatie opdelen en hun kernactiviteiten.

Bedrijven	Kernactiviteiten
Volkshuisvestelijke belegger	Volkshuisvestelijke prestaties leveren
Beheerder	Verhuur, huurinning, sociaal en technisch beheer
Projectontwikkelaar	Ontwikkelen woningbouw projecten
Onderhoudsuitvoerder	Uitvoeren onderhoud

3 Een blik over de grens

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de sociale-huursector in enkele andere EU-landen, namelijk Duitsland, Zweden en Engeland, in kaart gebracht. Dit vormt de achtergrond voor de beschrijving van ervaringen met marktwerking in de sociale-huursector die in deze landen zijn opgedaan. Deze beschrijvingen dienen om de discussie over de introductie van marktwerking in Nederland in perspectief te plaatsen. Voor elk land wordt een beeld geschetst van de sociale-huursector, waarbij in wordt gegaan op de publieke taakstelling, de rol van de verschillende partijen, de wijze van overheidssturing en de resultaten van de ordening en sturing in het betreffende land. Tegen deze achtergrond worden de ervaringen met marktwerking in de verschillende landen gepresenteerd in tekstkaders.

3.2 Duitsland

In Duitsland kan elke organisatie die aan een aantal voorwaarden voldoet sociale huurwoningen exploiteren. Deze voorwaarden hebben betrekking op de huurhoogte en de inkomens van de huurders die zij accepteren. De belangrijkste reden om sociale huurwoningen te exploiteren, is dat er winst gemaakt kan worden en dat sociale verhuurders bepaalde fiscale voordelen genieten. Leningen en subsidies voor de woningbouw worden direct van de overheid ontvangen. De voorzieningen zijn van tijdelijke aard. Hiervoor werd direct na de oorlog gekozen om een groot beslag op de overheidsfinanciën te voorkomen. Als gevolg hiervan is er in Duitsland geen bepaalde, fysieke voorraad woningen die aangeduid kan worden als sociale woningbouw. De term sociale woningbouw heeft hier betrekking op een wijze van financiering samen met regels en verantwoordelijkheden voor wat betreft de verdeling van woningen en de hoogte van huursommen en kwaliteitsstandaarden (Kleinman, 1996).

Na dertig jaar kunnen de gesubsidieerde leningen worden afgelost en kan de woning worden aangeboden op de vrije markt. In de jaren tachtig trok de centrale overheid zich terug, maar door het enorme woningtekort aan het eind van de jaren tachtig, verstrekke de centrale overheid toen weer leningen en subsidies. Met deze financiële instrumenten wordt het verlagen van de vraaghuur nagestreefd. De lagere huur is bindend tot het moment dat de overheidsleningen zijn terugbetaald en de woningen overgaan naar de vrije huursector.

Iedere investeerder die akkoord gaat met de eisen die verbonden zijn aan het verkrijgen van subsidie voor woningbouw (laag huurniveau, bewoners met een bepaald inkomensniveau, bepaalde kwaliteitseisen van de woning) kan sociale huurwoningen aanbieden. In de praktijk wordt sociale woningbouw zowel door private investeerders als door non-profit organisaties aangeboden.

Sinds 1990 is de fiscale status van de non-profit organisaties echter aangepast, waardoor zij nu op dezelfde manier worden behandeld als private investeerders. Voor een groot deel van de sociale-huursector was vóór 1990 een stringente wet van kracht, die veel voorwaarden stelde en beperkingen aan de non-profitverhuurders oplegde.

Na 1990 werd deze stringente wet buiten werking gesteld en mochten de woningbouwverenigingen en coöperaties hun activiteiten differentiëren. In 1990 behoorde

40% van de woningen tot de koopsector, 40% tot de particuliere huursector en 20% kon tot de sociale-huursector worden gerekend.

In 1992 beheerden de organisaties die onder die wet vielen, de Genossenschaften (coöperaties) en Wohnugsbaugesellschaften (woningbouwverenigingen), ongeveer zeven miljoen woningen, waarvan de helft in het voormalige Oost-Duitsland. De overige woningen in de sociale-huursector werden door commerciële organisaties beheerd. Voor de toekomst wordt verwacht dat vele verenigingen en coöperaties op non-profitbasis blijven werken, maar dat de huren hoger worden en dat er meer zal worden gebouwd voor en verhuurd aan huishoudens met hogere inkomens. Door deze organisatie van de sociale-huursector is de ontwikkeling ervan afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen. In de jaren tachtig zakte de nieuwbouwproductie in en werd het beheer van de sociale-huursector als inefficiënt beschouwd.

Privaat aanbod van sociale woningen in Duitsland

De Duitse volkshuisvesting wordt sinds de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door een stelselmatige nadruk op de markt, binnen een raamwerk van regelingen. Het aanbod van woningen wordt zodoende in hoge mate overgelaten aan marktwerking, aangevuld met regulering en financiële ondersteuning.

Zowel de non-profit als de private aanbieders van sociale woningen ontvangen overheidssubsidies voor de bouw van nieuwe woningen. Deze object-subsidies worden zo berekend dat zij het verschil overbruggen tussen de kosten die de ontwikkelaar moet maken voor het bouwen van de woningen en de opbrengsten uit de huur op een bepaald, van tevoren door de overheid bepaald niveau. De subsidies stellen de ontwikkelaar (non-profit of niet) in staat quitte te spelen op de ontwikkeling van sociale huurwoningen. Zij worden normaal gesproken verstrekt in de vorm van leningen tegen een rente onder het markttarief (hoewel er in de loop van de tijd een grote diversiteit in regelingen is ontstaan, omdat de exacte vorm niet op bonds-, maar op landsniveau wordt bepaald). In de loop van de tijd loopt het rentepercentage van de lening langzaam op tot marktniveau. Parallel daaraan lopen ook de huursommen op. Wanneer de subsidieregeling eindigt, gaat een sociale huurwoning over naar de particuliere (huur)sector (Haffner e.a., 1998).

Het merendeel van de huisvestingsexperts in Duitsland lijkt de mening te zijn toegegaan dat het gelijkschakelen van de positie van de non-profit organisaties aan die van particuliere investeerders het ondernemerschap van de eerstgenoemde organisaties ten goede komt (Dorn, 1997). Daarnaast zijn nog een aantal andere zaken deels toe te schrijven aan de Duitse wijze van aanbieden van sociale huurwoningen. Het gaat dan om de relatief beperkte segregatie tussen sociale huurwoningen en particuliere huurwoningen of koopwoningen en het in Europees perspectief kleine aandeel van koopwoningen in de totale woningvoorraad (Kleinman, 1996). Wel is het toezicht op de sector lastig, door de verscheidenheid in verhuurders, het opheffen van de wet die voorwaarden aan het functioneren van de verhuurders stelde en het gegeven dat woningen maar tijdelijk tot de sociale-huursector gerekend worden. En doordat de sturingsinstrumenten vooral bestaan uit overleg en stimuleren, is het voor de overheid soms lastig om voldoende betaalbare sociale huurwoningen beschikbaar te hebben en de huurstijgingen te beperken (Van der Ven, 1995). In een mindere economische periode ontstaan er problemen op het terrein van betaalbaarheid en beschikbaarheid, die de overheid dwingen tot meer interventie.

Het inkomen is het belangrijkste criterium om te bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor sociale huisvesting. Zittende huishoudens kunnen in aanmerking komen voor huursubsidie in het geval een woonquote-norm overschreden wordt of worden aangeslagen voor aanvullende belasting als het inkomen fors stijgt. De eigenaar-bewoners kunnen overigens ook een tegemoetkoming in hun woonlasten krijgen.

De lokale overheden spelen een belangrijke rol bij het formuleren en implementeren van beleid. Pogingen om inzicht te krijgen in het functioneren van de Duitse verhuurders met sociale huurwoningen hebben niet veel opgeleverd. De behoefte voor dergelijke informatie zou bij de politici niet erg groot zijn (Lawson, 1998). Ook de rol van private partijen is van groot belang. Er is op dit moment geen duidelijke scheiding tussen particuliere en sociale verhuurders: beide kunnen gesubsidieerde en ongesubsidieerde woningen verhuren. De overheid is in het realiseren van haar beleidsdoelen sterk afhankelijk van de verschillende partijen, maar kan daarbij alleen stimuleren en minder direct sturen.

3.3 Zweden

In Zweden werd de woningmarkt tot het begin van de jaren negentig sterk door de overheid gedomineerd, daarna is er sprake van een privatisering. De non-profithuursector is in handen van de gemeentelijke non-profitwoningbouwverenigingen. In 1992 beheerden deze verenigingen bijna 900.000 woningen (22% van gehele voorraad). De particuliere huursector vormde 17%, de koopsector 43% en de coöperaties (met daarin de zogenaamde eigenaar-huurders) 16%.

De gemeenteraad kiest het bestuur van de non-profitverhuurders en het bestuur vormt een afspiegeling van de lokale politieke verhoudingen. De taak van de woningbouwverenigingen is om te functioneren op non-profitbasis, zij beheren meestal flatwoningen. De gemeente houdt toezicht op de bedrijfsvoering van de non-profitwoningbouwverenigingen. Het gaat immers om gemeentelijke organisaties.

De non-profitsector richt zich op alle lagen van de bevolking en er worden geen inkomensgrenzen gesteld. Een grote verdienste van dit beleid is dat er geen sprake is van een marginalisatie van deze huursector. In de praktijk echter vormt deze sector voor sommige groepen (grote gezinnen, gehandicapten, gescheiden personen, vluchtelingen) de enige mogelijkheid om huisvesting te vinden. Tot voor kort werd de particuliere huursector ook geacht te handelen zonder winstdoelstelling en werd verondersteld dat de huren van vergelijkbare woningen uit de twee huursectoren aan elkaar gelijk moesten zijn.

De overheid verstrekte, naast leningen, tot 1993 in alle eigendomssectoren voor zowel nieuwbouw als woningverbetering rentesubsidies, met een looptijd van twintig jaar. Vanaf 1993 is die periode teruggebracht tot tien jaar en is de tegemoetkoming in de rente minder omvangrijk. De woningbedrijven zijn hierdoor in de financiële problemen gekomen. Er zijn woonuitgavensubsidies voor huurders en voor eigenaar-bewoners. Deze subsidies hebben de laatste jaren sterk aan belang gewonnen. In de huursector richten zij zich op gepensioneerden en op lage-inkomensgroepen met kinderen.

De jaarlijkse huurverhoging wordt in overleg met de huurders(organisaties) op basis van de werkelijke kosten vastgesteld. Dit is ook bindend voor de profithuursector. De huren zijn zo gebaseerd op werkelijke kosten. Winst maken is moeilijk, maar het ontbreekt

daardoor ook aan langetermijnvoorzieningen. Momenteel is ook een discussie gaande over het introduceren van een meer marktgericht beleid door onder andere de verkoop van woningen te stimuleren, meer marktconforme huren te vragen en door verhuurders bedrijfsmatiger te laten werken.

De huren zijn fors gestegen en dit heeft tot leegstand in de dunbevolkte delen van de Zweden geleid. In de steden is sprake van een tekort aan huurflats. Door de slechte financiële positie willen de non-profitwoningbouwverenigingen vooral voor hogere-inkomensgroepen bouwen (Boelhouwer, 1996; Van der Ven, 1995).

Hervormingen van de non-profithuursector in Zweden

In de jaren '90 kende de Zweedse economie een moeilijke periode. Dit heeft geleid tot een aantal bezuinigingsmaatregelen, waaraan ook de non-profithuursector niet is ontkomen. In 1996 publiceerde een commissie van de Zweedse overheid het rapport 'Bostadspolitik 2000', waarin hervormingen van de non-profithuursector werden aangekondigd (Swedish Government, 1996). Het doel van de hervormingen is het transformeren van de non-profithuursector in een sector die winst maakt. In 2005 zou dat het geval moeten zijn. In 2030 zou zelfs een nettowinst moeten worden behaald van tussen de 19 miljard en 24 miljard Kronen. Ter vergelijking: in 1998 ging er nog 18 miljard Kronen subsidie naar de non-profithuursector (Davidson, 1999). In het rapport wordt echter niet uitgelegd hoe de sector winst kan maken en wat er gedaan moet worden met die winst (Turner, 1997).

Een kenmerk van de Zweedse non-profithuursector was zijn algemene karakter, waarbij iedereen in aanmerking kwam voor non-profithuurwoningen. Doordat de overheid de sociale doelstellingen wilde behouden maar tegelijkertijd wilde bezuinigen op de sector, is het volkshuisvestingsbeleid selectiever van karakter geworden. Speciale doelgroepen (jongeren, ouderen, gehandicapten en immigranten) worden ondersteund. Deze overgang wordt nauwelijks gerechtvaardigd, de commissie concentreert zich in het rapport op de minder controversiële overgang van 'bouwbeleid naar woonbeleid' (Davidson, 1999).

In het kader van de overgang naar een meer marktgerichte non-profithuursector heeft waarschijnlijk de meest ingrijpende hervorming echter betrekking op de status van de woningbouwverenigingen. Er wordt voorgesteld de speciale status ervan te beëindigen, waardoor zij meer economische risico's lopen. Bij deze maatregel worden echter kanttekeningen geplaatst. Woningbouwverenigingen blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, en zijn dus verplicht de mensen die moeilijk op de markt aan bod komen een woning te bieden. Zij moeten echter concurreren met private verhuurders die een dergelijke verplichting niet hebben.

Davidson (1999) spreekt de vrees uit dat het gevolg van de hervormingen van 1996 wel eens zou kunnen zijn dat het Zweedse model van volkshuisvesting dat zich kenmerkte door de zeer geringe segregatie verandert in een dualistisch model, met enerzijds een marktsector voor de mensen die zich zelf op de markt kunnen redden en anderzijds een sociale sector voor de mensen die dat niet lukt. Hoewel het Zweedse model wellicht uit efficiëntie-overwegingen verbeterd kan worden, zou het jammer zijn als dat ten koste gaat van de verdiensten van het Zweedse model, namelijk een zeer beperkte mate van segregatie en stigmavorming van de non-profithuursector.

3.4 Engeland

In Engeland bestond de woningvoorraad in 1994 voor 68% uit koopwoningen. In de huursector was 10% in handen van particulieren. De sociale-huursector vormde in totaal 22%. Een nadere onderverdeling laat zien dat 18% in bezit was van de local authorities (gemeentelijke woningbedrijven) en 4% was eigendom van de housing associations (vergelijkbaar met de woningcorporaties). Het volkshuisvestingsbeleid richtte zich in het verleden op een groot deel van de samenleving, maar is omgezet in een beleid dat zich vooral op de allerlaagste inkomensgroepen richt. De overheid geeft de private partijen een belangrijkere rol, maar dit is in de huursector niet erg succesvol.

De koopsector is gegroeid mede door de (recentelijk afgeschafte) hypotheekrenteaftrek en sinds 1980 door het recht van huurders om hun woning te kopen. In de sociale-huursector is de rol van de local authorities sterk ingeperkt door het Right-to-buy, door de overdracht van woningen aan de housing associations en doordat zij niet meer mogen bouwen. De gemeenten moeten het mogelijk maken dat de housing associations bouwen.

De housing associations moeten leningen op de kapitaalmarkt aantrekken; deze worden in combinatie met publieke subsidiëring voor de sociale nieuwbouw gebruikt. Voor dit laatste is een ontwikkelingsprogramma voor de sociale woningbouw door de centrale overheid in het leven geroepen. Dit budget wordt via de Housing Corporation verdeeld over housing associations. Een association die in aanmerking wil komen voor subsidie moet door de Housing Corporation zijn erkend. Aan deze erkenning zijn verschillende voorwaarden gekoppeld.

Van woningen die voor subsidie in aanmerking komen, werd in 1996 ongeveer de helft van de stichtingskosten gesubsidieerd. De Housing Corporation heeft als taak toezicht te houden op de associations, het verdelen van subsidie en het stimuleren van de sociale-huursector.

Bij het toezicht wordt veel gebruik gemaakt van verplichte rapportages door de associations over een groot aantal onderwerpen zoals de interne bedrijfsvoering, medewerkers, huren, leegstand, klachtenonderhoud, financiële prestaties en tevredenheid van huurders. Er wordt veel waarde gehecht aan efficiëntie en doelmatigheid, zodat duidelijk is dat overheidsgeld goed besteed wordt. Deze informatie wordt uitgebreid geanalyseerd en gebruikt om associations met elkaar te vergelijken. Verder worden prognoses en financiële plannings gevraagd en zijn inspectiebezoeken niet uitgesloten. Associations die onder de maat presteren, komen niet in aanmerking voor subsidie.

De huren worden door de associations zelf vastgesteld, waarbij de overheid als leidraad oplegt dat de huur als betaalbaar wordt beschouwd als de meerderheid van de werkende huishoudens niet afhankelijk is van huursubsidie of niet meer dan 25% van het netto-inkomen aan huur uitgeeft. De huren zijn volgens deze criteria niet als betaalbaar te beschouwen, aangezien in 1994 tweederde van de huurders bij de housing associations huursubsidie kregen. Uit berekeningen blijkt ook dat de beschikbaarheid van de sociale huurwoningen te wensen overlaat; er zijn ongeveer 100.000 nieuwe sociale huurwoningen per jaar nodig en er worden er niet meer dan 60.000 gerealiseerd (Oxley, 1996).

Choose your own landlord (Engeland)

In de Housing Act van 1988 werd in Engeland de 'tenants' choice' ingevoerd voor huurders van sociale woningen die in bezit zijn van de local authorities (de zoge-

naamde 'council housing'). Deze regeling staat ook wel bekend als 'choose your own landlord'. Zij houdt in dat iedere organisatie die aan bepaalde criteria voldoet een complex woningen (een 'estate') van de local authority kan kopen. Een organisatie die interesse heeft in het kopen van een complex woningen kan een stemming onder de huurders aanvragen. Wanneer de meerderheid van de huurders stemt voor de nieuwe verhuurder wordt het complex overgedragen. Huurders die tegenstemmen kunnen blijven huren bij de local authority, die dan de huur aan de nieuwe verhuurder betaalt (Boelhouwer en van der Heijden, 1992).

Omdat het eerder ingevoerde 'right to buy' (recht tot het kopen van de sociale huurwoning door de bewoner) zo succesvol was in Engeland (in de jaren '80 werden zo anderhalf miljoen sociale huurwoningen verkocht), was de verwachting dat veel mensen niet tevreden waren met hun council housing. Dat was een aanleiding voor de invoering van de 'tenants' choice' regeling. De bedoeling van de regeling was om huurders een mogelijkheid te bieden naar een andere eigenaar te gaan wanneer zij daarmee hun omstandigheden konden verbeteren. De local authorities worden zodoende voor de keuze geplaatst om hun dienstverlening te verbeteren, of om de huurders te zien vertrekken. Dit paste in een beeld waarin de toen conservatieve Engelse regering onder Thatcher streefde naar meer marktwerking op terreinen die voordien als overheidsverantwoordelijkheid werden gezien. De 'tenants' choice' regeling moest een vorm van marktwerking in de sociale-huursector introduceren en lokale overheden minder betrokken maken bij de volkshuisvesting (Kleinman, 1996).

In de praktijk werd weinig gebruik gemaakt van de regeling. De animo was zowel bij de huurders als bij de alternatieve verhuurders beperkt. Een onderzoek uit 1991 geeft de beperkte uitwerking van de regeling aan. Tot dan toe waren er in heel Engeland slechts 18 succesvolle overdrachten van complexen geweest, terwijl in 24 gevallen een poging tot overdracht niet succesvol was geweest. Wel gingen sommige 'local authorities' ertoe over hun volledige voorraad sociale huurwoningen te verkopen aan nieuwe verhuurders, voornamelijk aan 'housing associations'. Dit was een defensieve reactie waarmee zij een fragmentatie van het sociale woningbezit op hun grondgebied wilden voorkomen (Cole & Furbey, 1994). Als middel om meer marktwerking te introduceren in de sociale-huursector heeft de 'tenants' choice' regeling nauwelijks succes gehad.

3.5 Conclusies

In Nederland is de rol van de overheid in de sociale-huursector aan het veranderen en wordt meer nadruk gelegd op de markt als regulerend principe. Dit proces is ook in andere landen waarneembaar. Wel blijft in de bestudeerde landen een sociale-huursector bestaan. In het buitenland is de term 'non-profit-huursector' in het algemeen een betere aanduiding voor de sector met woningen die zonder winstoogmerk verhuurd worden dan sociale-huursector.

Naar relatieve omvang gemeten is de sociale-huursector in Nederland het grootst. In tegenstelling tot de andere landen werd de woningproductie in Nederland tot aan het begin van de jaren negentig sterk gedomineerd door de corporaties. In Zweden zijn deze woningen in handen van publieke organisaties (gemeentelijke diensten). In Engeland

komen zowel private als publieke verhuurders in de non-profitsector voor, maar speelt ook de overheid (zowel de rijksoverheid als de gemeente) een belangrijke rol. In Duitsland zijn ook publieke en private organisaties actief, maar daar zijn het de woningen die het label profit of non-profit hebben en kan een verhuurder beide beheren.

In de andere landen heeft de overheid zich, net zoals in Nederland, ook teruggetrokken uit de financiering van de non-profithuursector. De leningen moeten door de corporaties of hun koepelorganisaties aangetrokken worden op de private kapitaalmarkt. Alleen in Duitsland geeft de overheid zelf nog leningen. De overheid blijft wel een rol spelen als borgende instantie, ook al hebben in Nederland en Engeland vanuit de corporatiesector borgingsinstrumenten vorm gekregen. De nadruk is in alle landen verschoven van objectsubsidies naar subjectsubsidies. Het gevolg is dat de huren zijn gestegen.

De overheid blijft verder via regels de huurprijs beïnvloeden en zorgt voor een vrij sterke huurbescherming. Wel zijn de mogelijkheden om in de non-profithuursector de huur te differentiëren naar de kwaliteit van de woning in het algemeen toegenomen. De overheid blijft ook in alle landen verantwoordelijk voor het toezicht op de non-profitinstellingen. De overheid is verantwoordelijk voor de huisvesting van lage-inkomensgroepen. Zij verstrekt daartoe subsidies. Om de doelmatigheid van de sturingsinstrumenten te kunnen bepalen, worden de instellingen gecontroleerd. In Zweden en Engeland (behalve op de housing associations) houden gemeenten toezicht. Voor de housing associations in Engeland is een intermediaire (koepel)organisatie verantwoordelijk voor het toezicht. In Duitsland en Nederland is de rijksoverheid verantwoordelijk.

De vorm van toezicht zoals die in Nederland bestaat (achteraf, op hoofdlijnen en aan de hand van prestaties) wordt in geen enkel ander land aangetroffen. In Nederland spelen prestatie-afspraken als sturingsinstrument een belangrijke rol. In Engeland worden ook dergelijke contractvormen gezocht waarmee van tevoren duidelijk is welke prestaties de verhuurders moeten leveren.

In de onderzochte landen is een tendens naar meer marktwerking in de sociale-huursector te onderkennen. Dit wordt op verschillende manieren vormgegeven, maar in het algemeen is een tendens naar een grotere afstand tussen overheid en aanbieders van (sociale huur)woningen te onderkennen. Dit moet leiden tot meer onderlinge concurrentie tussen de aanbieders van woningen. Opvallend is dat het belang van een dergelijke concurrentie ook wordt gezien vanuit het perspectief van de huurder. Die krijgt zo meer keuzevrijheid. Dit is een belangrijke reden voor de invoering van concurrentie in de sociale-huursector. Deze studie concentreert zich echter op de mogelijkheden van concurrentie voor efficiëntieverhoging.

4 Marktwerking en efficiëntie

4.1 Inleiding

In dit rapport onderzoeken we de mogelijkheden voor het verhogen van de efficiëntie binnen de corporatiesector. Allereerst moet daartoe duidelijk zijn wat wordt verstaan onder efficiëntie. In zijn algemeenheid is een activiteit efficiënt als hetzelfde resultaat niet met minder middelen, dus tegen lagere kosten, behaald kan worden. De mate van efficiëntie kan worden bepaald door de noodzakelijke kosten te vergelijken met de werkelijke kosten.

In de publieke sector spreekt men vaak naast efficiëntie ook van effectiviteit. Effectiviteit staat dan voor de mate waarin bepaalde vooraf gestelde maatschappelijke doelen behaald worden. De efficiëntie geeft dan aan in hoeverre dezelfde resultaten ook met minder middelen behaald kunnen worden. Er dient dus gestreefd te worden naar een beleid dat zowel effectief als efficiënt is.

Dit hoofdstuk begint met een beperkte uitwerking van het begrip efficiëntie. Volgens economen leidt vrije marktwerking in eerste aanleg tot maximale welvaart. Dat houdt tegelijkertijd in dat in dat geval de efficiëntie maximaal is. De hierachter liggende redenering wordt in paragraaf 4.3 besproken. Het wordt echter breed onderkend dat marktwerking vaak onvolkomen is, of leidt tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. In dergelijke gevallen kan overheidsingrijpen gewenst zijn. Paragraaf 4.4. bespreekt een aantal argumenten voor overheidsingrijpen.

4.2 Efficiëntie

Voor ons onderzoek hanteren we een tweedeling in kostenefficiëntie en beleidsefficiëntie. Kostenefficiëntie is hierbij efficiëntie in de enge zin. Wordt gewerkt voor de laagst mogelijke kosten? Is er niet teveel personeel in dienst? Worden er geen materialen verspild? Beleidsefficiëntie gaat een stapje verder. Beleidsefficiëntie kijkt of de doelen niet op een heel andere, goedkopere manier hadden kunnen worden bereikt. Het gaat dus om afwegingen tussen verschillende beleidsopties. Voor woningcorporaties gaat het bijvoorbeeld om de vraag: moet voor het behalen van de maatschappelijke doelstellingen de goedkope huurwoningen allemaal behouden blijven, of kunnen de verkoopopbrengsten juist meer bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen (CPB, 2001).

Deze vormen van efficiëntie behoren tot de statische efficiëntie, dit is de efficiëntie gezien de beschikbare kennis en techniek. Daarnaast wordt de dynamische efficiëntie onderscheiden. Dit betreft de ontwikkeling van nieuwe producten, productiemethoden en organisatievormen die op hun beurt kunnen leiden tot een grotere statische efficiëntie.

4.3 De weldadige uitkomsten van volkomen concurrentie

In de micro-economie is het ideaaltype van de markt met volkomen concurrentie een belangrijk theoretisch vertrekpunt (Kreps, 1990). Op basis van een aantal uitgangspunten kan worden beredeneerd, dat de markt met volkomen concurrentie leidt tot maximale welvaart, wat tegelijkertijd maximale efficiëntie inhoudt, omdat in deze situatie geen

productiemiddelen verloren gaan. Hieronder zullen wij heel kort deze redenatie weer-geven.

Een markt met volkomen concurrentie betekent het volgende:

- Er zijn zeer veel vragers en aanbieders actief op de markt. Deze partijen hebben ieder voor zich zo'n klein marktaandeel dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op de prijs. Zij hebben geen marktmacht.
- De vragers en aanbieders beschikken over volledige informatie. Zij weten welke andere vragers en aanbieders actief zijn op de markt en tegen welke prijzen deze willen kopen of verkopen.
- Het verhandelde goed is homogeen. Er zijn dus geen voorkeuren voor goederen van bepaalde aanbieders.
- Kopen en doorverkopen is kosteloos mogelijk. Er zijn geen transactiekosten.
- Er is een vrije toetreding van aanbieders mogelijk. Deze potentiële aanbieders hebben dezelfde kostenstructuur als de actieve aanbieders.

Als eerste bieden deze uitgangspunten de garantie dat het prijsmechanisme perfect kan werken. Dat leidt ertoe dat alle goederen worden verhandeld tegen dezelfde prijs en dat het aanbod gelijk is aan de vraag. Er zijn dus geen overschotten of tekorten. Verder komen de producten terecht bij die vragers die er de hoogste prijs voor willen betalen, dus er de grootste waarde aan hechten. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor efficiëntie.

De vrije toetreding betekent dat op de langere termijn aanbieders geen overwinsten kunnen behalen en op die termijn ook gedwongen zijn om efficiënt te werken. Anders worden zij weggeconcurrereerd door nieuwe efficiëntere toetreders op de markt die ook willen profiteren van de overwinsten. Dit betekent dat op de lange termijn de aanbieders kostenefficiënt werken en niet meer verdienen dan een redelijke compensatie voor hun inspanningen.

Deze resultaten betekenen bij elkaar maximale efficiëntie en een maximale welvaart. Geen enkele andere manier om vraag en aanbod met elkaar te verbinden kan leiden tot een hogere welvaart. Dit is een theoretisch resultaat. In de realiteit wordt op geen enkele markt volledig voldaan aan de uitgangspunten van dit ideaaltype. Bovendien kan de verdeling van de welvaart zeer ongelijk zijn. Dit wordt in de meeste maatschappijen ongewenst gevonden. In paragraaf 4.4 zullen we zien welke al dan niet economische redenen er kunnen zijn om toch niet alles op de vrije markt te regelen.

4.4 Argumenten voor overheidsingrijpen

In de literatuur worden drie hoofdredenen aangegeven voor overheidsingrijpen in marktprocessen (zie Nederlof, 1997; Bos, 1995). Dit zijn de volgende:

- Herverdeling en toegankelijkheid. Niet altijd worden de uitkomsten van marktwerking ook maatschappelijk acceptabel geacht.
- Marktordening, het vastleggen van de basisregels waardoor markten (beter) kunnen werken.
- Marktfalen, bepaalde specifieke kenmerken van een markt kunnen ertoe leiden dat marktwerking onvoldoende is en daardoor niet leidt tot maximale welvaart.

Het eerste argument voor overheidsingrijpen is geen economisch argument, maar heeft te maken met de speciale positie die in een democratische rechtsstaat wordt toegekend aan de publieke sector. Deze is verantwoordelijk voor een acceptabele inkomensher-

verdeling. Tevens wordt het als een taak van de publieke sector gezien te zorgen dat een aantal zaken, zoals huisvesting, toegankelijk zijn voor iedereen. Een situatie die economisch efficiënt is, kan maatschappelijk ongewenst zijn. Zo kan zonder overheidsingrijpen een laag inkomen leiden tot het niet kunnen vinden van huisvesting. Dit wordt in Nederland niet acceptabel gevonden. In Nederland vindt daarom op het terrein van het wonen uitgebreid overheidsingrijpen plaats, voor een groot deel gelegitimeerd vanuit herverdelings- en toegankelijkheidsmotieven. De corporatiesector speelt hierbij een belangrijke rol.

De andere twee motieven voor overheidsingrijpen op de markt zijn ingegeven vanuit economische overwegingen. Als eerste is voor het goed functioneren van markten een bepaalde marktordening noodzakelijk. Marktwerking komt niet tot stand zonder een algemeen rechtsstelsel, waarin eigendomsrechten vastgelegd zijn en zaken als contractrecht, ondernemingsrecht, uniformering van regels en standaarden worden geregeld. Daarnaast brengt het actief zijn op een markt transactiekosten met zich. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten van het vergaren van informatie, het voeren van onderhandelingen en afsluiten van contracten. Maar ook de kosten van het afdwingen van naleving van contracten horen hierbij. Door een goede marktordening worden deze kosten verminderd, waardoor markten beter werken.

Marktordening door huurwetgeving

Binnen de volkshuisvesting speelt de huurwetgeving een rol in de marktordening. Doordat een groot aantal algemene bepalingen voor huurovereenkomsten is vastgelegd, hoeft hierover niet voor iedere huurovereenkomst opnieuw te worden onderhandeld. Bovendien zijn er mogelijkheden voor de partijen om bepaalde verplichtingen (bijvoorbeeld het betalen van de huur, of het uitvoeren van onderhoud) af te dwingen.

Een laatste, maar veelomvattende reden voor overheidsregulering is marktfalen. Er is sprake van marktfalen als de markt niet tot een efficiënte uitkomst leidt. Er worden drie vormen van marktfalen onderscheiden.

Om te beginnen is er sprake van marktfalen als marktmacht in het geding is. Bij marktmacht heeft één partij een grote invloed op de prijzen en productieniveaus. Een duidelijk voorbeeld van marktmacht is een monopolie. Een monopolist kan bij het ontbreken van overheidsregulering, zelf zijn prijzen bepalen en daarmee kan hij de te produceren hoeveelheid beïnvloeden. Deze zal in het algemeen niet overeenkomen met het productieniveau dat leidt tot maximale welvaart (allocatieve inefficiëntie). Bovendien wordt de monopolist niet door concurrentie gestimuleerd om efficiënt met zijn middelen om te gaan (kosteninefficiëntie).

In veel sectoren bestrijdt de overheid dit marktfalen met mededingingswetgeving. Deze mededingingswetgeving dient het ontstaan van monopolies en kartels te voorkomen. In sommige gevallen is er echter sprake van grote schaalvoordelen, waardoor het niet efficiënt is om meerdere aanbieders naast elkaar te laten functioneren. Denk bijvoorbeeld aan een waterleidingbedrijf. Het is niet efficiënt om meerdere netwerken van waterleidingen naast elkaar aan te leggen. In deze gevallen spreken we van een natuurlijk monopolie. In het verleden zijn natuurlijke monopolies vaak door de overheid geëxploiteerd. In hoofdstuk 6 zullen we echter zien dat in een groot aantal gevallen toch concurrentie kan worden geïntroduceerd, en wel in de vorm van concurrentie om de markt of van maatstafconcurrentie.

Een volgende vorm van marktfalen is het bestaan van externe effecten. Er is sprake van externe effecten als een partij die niet bij een economische handeling betrokken is, daar wel positieve of negatieve gevolgen van ondervindt. Een klassiek voorbeeld van negatieve externe effecten is milieuvervuiling. De door een fabriek veroorzaakte vervuiling wordt niet meegenomen in de prijsvorming van de producten van die fabriek. Hierdoor is de prijs van het product lager en wordt er meer geproduceerd dan efficiënt is. Bij positieve externe effecten wordt juist minder geproduceerd dan gewenst.

Er kan op twee manieren rekening gehouden worden met externe effecten. Ten eerste is er de mogelijkheid van regulering (bijvoorbeeld milieuwetgeving). Een economisch alternatief voor regelgeving is het internaliseren van de externe effecten. Door een systeem van verhandelbare emissierechten op te zetten, worden de kosten van de schadelijke externe milieu-effecten deels wel in de prijs opgenomen.

Externe effecten bij stedelijke vernieuwing

In de stedelijke vernieuwing kan sprake zijn van positieve externe effecten. Een hele buurt knapt op dankzij de aanpak van een probleemcomplex, maar de investeerder ziet niets terug van bijvoorbeeld de gestegen verkoopwaarde van omliggende panden.

Als laatste vorm van marktfalen worden informatieproblemen onderscheiden. Omdat de economische subjecten onvolledig geïnformeerd zijn, kunnen transacties soms niet (of niet op een goede manier) tot stand komen. Twee hoofdvormen van informatieproblemen zijn adverse selection en moral hazard.

Van adverse selection is sprake als een marktpartij te weinig informatie heeft over de verschillende mogelijke contractpartijen. Een voorbeeld kan gevonden worden in de verzekeringsbranche. Een ziektekostenverzekeraar weet in het algemeen minder goed wat het gezondheidsrisico van potentiële klanten is, dan deze klanten zelf. Hij zal dus geneigd zijn van alle klanten dezelfde of een vergelijkbare premie te vragen. Voor klanten met een hoog risico is dit aantrekkelijk, zij zullen zich verzekeren. Klanten met een laag risico zullen de premie echter te hoog vinden, en zullen zich niet verzekeren. Voor de verzekeraar betekent dit hoge kosten en dus een hoge premie, waardoor voor nog minder mensen een verzekering aantrekkelijk is. Uiteindelijk kan deze adverse selection ertoe leiden dat helemaal geen ziektekostenverzekering aangeboden wordt, terwijl hier wel behoefte aan is. Ongereguleerde marktwerking leidt hier dus tot een suboptimale uitkomst. Een mogelijke oplossing door overheidsingrijpen is een verplichte verzekering.

Moral hazard doet zich voor nadat een overeenkomst is gesloten, als een van de partijen het gedrag van de ander niet kan beoordelen. Ook hier geven we een voorbeeld uit de verzekeringsbranche. Na het afsluiten van de verzekering heeft de verzekerde geen belang meer bij het beperken van de kosten. Hij kan alle kosten immers afwentelen op de verzekeraar. De verzekeraar zal deze kosten weer doorberekenen in de premies. Dit betekent dat er meer kosten gemaakt worden dan gewenst is ten bate van een optimale welvaart. Een manier om hier de moral hazard te beperken, is het invoeren van een eigen bijdrage.

4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat marktwerking in theorie leidt tot maximale welvaart. We hebben echter ook gezien dat er vele redenen zijn, waarom ongereguleerde marktwerking toch ongewenst kan zijn. In hoofdstuk 5 en 6 gaan we verder in op twee vormen van marktfalen die van belang zijn voor het bespreken van marktwerking in de corporatiesector: informatieproblemen en marktmacht.

Informatieproblemen spelen in de corporatiesector vooral tussen de overheid en de uitvoerders binnen de corporatiesector. De overheid is uiteindelijk wel verantwoordelijk voor de prestaties van de corporatiesector, maar weet niet hoe deze tot stand komen. In hoofdstuk 5 zullen we kijken hoe informatieproblemen nader gekenmerkt kunnen worden en hoe de gevolgen voor de efficiëntie beperkt kunnen worden.

Op dit moment hebben de meeste individuele woningcorporaties een bepaalde lokale marktmacht. De rijksoverheid en de gemeenten kunnen niet om hen heen. De specifieke eigenschappen van de corporatiesector maken het ook niet mogelijk om die lokaal gebonden marktpositie zomaar te laten verdwijnen. In hoofdstuk 6 zullen we zien dat er dan toch nog vormen van concurrentie te introduceren zijn.

5 Informatieproblemen: neo-institutionele economie

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 constateerden wij dat er sprake is van informatieproblemen in de corporatiesector. Bij het invoeren van marktwerking in de corporatiesector leidt dit tot marktfalen. De effecten van informatieproblemen op de markt staan centraal binnen de neo-institutionele economische theorie. In dit hoofdstuk wordt de neo-institutionele economische invalshoek uitgewerkt. Dit geeft aanknopingspunten om informatieproblemen te identificeren en op te lossen. In dit hoofdstuk worden in een vrij hoog tempo drie verschillende benaderingen behandeld. De lezer die minder geïnteresseerd is in de theoretische achtergronden van dit onderzoek kan volstaan met het lezen van de conclusies van dit hoofdstuk in paragraaf 5.6.

5.2 Neo-institutionele economische benaderingen

Binnen de economische theorie is de vraag waarom niet alle transacties over de markt plaatsvinden natuurlijk ook gesteld. Er heeft zich een hele tak van economische theorie ontwikkeld die zich hiermee bezig houdt. Deze 'neo-institutionele economie' richt zich in het bijzonder op de 'instituten' waarbinnen het economisch verkeer zich afspeelt. Met de term instituten wordt enerzijds bedoeld op de regels en voorwaarden, waaraan de gedragingen van economische actoren zijn onderworpen. Anderzijds gaat het om de instellingen en markten, waarbinnen die actoren zelf hun handelen organiseren.

Net als de neo-klassieke economie concentreert de neo-institutionele economie de aandacht op de motieven voor en de effecten van individueel handelen. In aanvulling op de traditionele economische theorievorming benadrukt de neo-institutionele economie echter, dat individuen en organisaties veelal over onvolkomen en verschillende informatie beschikken. Op basis van die informatie zal de interactie tussen individuen tot suboptimale uitkomsten kunnen leiden, met name uiteraard bij belangentegenstellingen (Mol en Verbon 1993b). In hoofdstuk 4 hebben we hier de voorbeelden adverse selection en moral hazard al van gezien. In eerste instantie is de neo-institutionele economie vooral gericht op commerciële ondernemingen. De neo-institutionele economie biedt verklaringsmogelijkheden voor het ontstaan en de vorm van ondernemingen. Meer recent is er in Nederland ook gepubliceerd over toepassingen op het gebied van verzelfstandiging van overheidsdiensten (o.a. Mol en Verbon 1993a, Ter Bogt 1994).

Binnen de neo-institutionele economie zijn drie richtingen te onderscheiden:

- De eigendomsrechtentheorie. Economische actoren worden door verschillende verdelingen van eigendomsrechten (zoals recht op gebruik, recht op vruchtgebruik, recht op verhandelen) tot verschillende activiteiten gestimuleerd.
- De transactiekostentheorie. Volgens deze theorie bepalen de kenmerken van de transactie (de asset specificity, de onzekerheid en de frequentie en schaal van de transactie) welke besturingsstructuur efficiënt is.
- Het principal-agentmodel. In dit model werken twee actoren, de principaal en de agent, met elkaar samen. De principaal probeert de agent zo te sturen dat deze voor de principaal optimale beslissingen neemt. Echter, onder meer door gebrek aan informatie en kosten voor het verkrijgen van informatie is dit slechts in beperkte mate mogelijk.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen wij deze drie benaderingen binnen de neo-institutionele economie afzonderlijk beschrijven.

5.3 De theorie van de eigendomsrechten

De eigendomsrechtentheorie besteedt aandacht aan de vraag op welke manier economische actoren door verschillende verdelingen van (economische) eigendomsrechten tot bepaalde activiteiten worden gestimuleerd. Met 'economische eigendomsrechten' wordt hierbij bedoeld op alle juridische regelingen die randvoorwaarden stellen aan economische activiteiten. Economische goederen worden niet alleen gedefinieerd door hun fysieke eigenschappen, maar ook door de verschillende regelingen rond het gebruik die van kracht zijn, de verschillende eigendomsrechten van de goederen.

Binnen de eigendomsrechtentheorie worden eigendomsrechten in enge zin onderscheiden. Deze vallen uiteen in de volgende categorieën:

- het recht op gebruik van een zaak ('usus');
- het recht op vruchtgebruik van een zaak ('usus fructus');
- het recht om een zaak te veranderen of te verhandelen ('abusus').

De verdeling van eigendomsrechten van een goed over verschillende actoren heeft invloed op het gedrag van die actoren. Een actor met alleen een gebruiksrecht, zoals bijvoorbeeld iemand die een auto huurt, zal weinig geneigd zijn tot investeringen in het goed omdat hij geen recht heeft op de vruchten van deze investeringen. Een actor met het recht op vruchtgebruik, maar geen recht op verhandeling, zoals een boer die een stuk land in pacht heeft, zal weinig belang hebben bij het rekening houden met de waardeontwikkeling van het goed, omdat hij het goed toch niet kan verhandelen. Dit kan leiden tot een nadruk op het snel verbruik van goederen en hulpbronnen (Künneke, 1993). In het algemeen kan gesteld worden dat –ceteris paribus– een actor bij meer eigendomsrechten een bredere afweging zal maken en daardoor zijn beslissingen voor de maatschappij in zijn geheel tot een hogere efficiëntie leiden.

Huurders en eigendomsrechten

De positie van de huurder van een woning is te vergelijken met een recht op vruchtgebruik. Zolang hij de woning blijft huren, profiteert hij van de vruchten van zijn investeringen. In het algemeen ontvangt hij echter geen vergoeding voor de waardeontwikkeling van de woning als gevolg van zijn investeringen bij verhuizing. In een aantal gevallen neemt de verhuurder of de nieuwe huurder (een deel van) deze investeringen over. In ieder geval draagt de huurder niet de gevolgen van een nadelige ontwikkeling van de waarde van de woning door het uitblijven van investeringen.

Künneke (1993) werkt uit wat de relevante eigendomsrechten zijn bij verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hij komt hierbij op de volgende punten:

- Een (al dan niet beperkt) recht op vorming van een eigen vermogen. Dit betekent dat exploitatie-overschotten niet of niet geheel afgedragen dienen te worden aan de publiekrechtelijke eigenaar. Overigens kan een te ruime vermogenspositie juist aanleiding geven tot inefficiënt gedrag. Niet alleen de mate van verzelfstandiging bepaalt hier de efficiëntie, maar ook bijvoorbeeld de mate van concurrentie.

- Een recht op verhandeling van goederen. Indien een organisatie beschikt over een recht op verhandeling van goederen wordt bij beslissingen niet alleen rekening gehouden met tegenwoordige opbrengsten, maar ook met toekomstige kosten en baten, doordat zij deze door verkoop kunnen kapitaliseren. Hierdoor is ook op de langere termijn een zekere mate van efficiëntie verzekerd.
- Een recht op toegang tot de kapitaalmarkt. De kredietverleners zullen toezien op de prestaties van de onderneming om veilig te stellen dat het aan de aangegane verplichtingen voldoet. Mocht er aanleiding tot wantrouwen in het prestatievermogen zijn, dan zullen zij hun leningen intrekken respectievelijk nieuwe leningen weigeren of bemoeilijken (Künneke 1993). Dit leidt tot een druk tot efficiënter presteren. Op het moment dat er sprake is van garantiEVERLENING door de publiekrechtelijke eigenaar, zal deze druk niet of minder aanwezig zijn. De kredietverlener heeft dan geen of in ieder geval veel minder belang bij toezicht, zij zijn zeker van hun geld. In dit geval is er geen verschil meer met de situatie van financiering door de publiekrechtelijke eigenaar.

Woningcorporaties en eigendomsrechten

De eigendomsrechten van de woningcorporaties zijn sinds de Tweede Wereldoorlog fors uitgebreid. Zo mogen woningcorporaties sinds 1976 officieel een eigen vermogen opbouwen. De terugbetalingsverplichting van exploitatiesubsidies is met invoering van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting vervallen. Na de brutering van 1995 hebben de woningcorporaties het volledig vruchtgebruik van de woningen. Bovendien mogen zij hun woningen verkopen en de opbrengsten van deze verkoop zelf aan de reserves toevoegen.

Wel is er nog steeds sprake van een garantiestructuur. Hierdoor zullen kredietverleners minder streng toezien op de prestaties van woningcorporaties. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat het wegnemen van deze garantiestructuur tot een grotere efficiëntie zal leiden:

- De garantiestructuur leidt voor veel woningcorporaties tot lagere kapitaalslasten dan wanneer zij zelfstandig financiering op de kapitaalmarkt moeten zoeken.
- Zowel het WSW als het CFV controleren de financiële positie van woningcorporaties. Uit de toezichtsrapporthages van het CFV blijkt dat corporaties na een slechte beoordeling door het CFV in het algemeen snel maatregelen nemen (CFV, 2000).
- Het is zeer waarschijnlijk dat externe financiers zonder garantiestructuur een groter garantievermogen van de corporatie zelf wenselijk vinden. Dit betekent dat bij afschaffing van de garantiestructuur een kleiner deel van het vermogen van woningcorporaties in het belang van de volkshuisvesting ingezet kan worden.

Daarnaast symboliseert de garantie door rijk en gemeenten de invloed die rijksbeleid en gemeentebestuur hebben op de prestaties, risico's en rendementen van woningcorporaties.

De belangrijkste conclusie voor dit onderzoek die op grond van de eigendomsrechtentheorie moet worden getrokken is dat een actor het meest wordt geprikkeld tot efficiënt handelen als hij zelf alle consequenties van dat handelen voelt, dat wil zeggen als hij alle eigendomsrechten zelf heeft.

5.4 De transactiekostentheorie

De efficiëntie van transacties is de invalshoek voor de transactiekostentheorie. Een transactie wordt gedefinieerd als de overdracht van een goed of dienst via een technisch scheidbare verbindingschakel. De efficiëntie van een transactie slaat op de som van de productie- en transactiekosten. Een combinatie van methoden, technieken, procedures en organisaties voor het uitvoeren van een transactie noemt men een besturingsstructuur. Het gaat er nu om die besturingsstructuur te vinden die leidt tot de laagste kosten voor productie en transactie.

Bij de transactiekostentheorie wordt uitgegaan van een tweetal veronderstellingen betreffende het menselijk gedrag. Ten eerste neemt men aan dat mensen beperkt rationeel handelen. Hiermee wordt bedoeld dat de mens wel streeft naar rationaliteit, maar dat hij deze intentie lang niet altijd waar kan maken. De mens kent niet alle van belang zijnde alternatieven, en is niet in staat alle aspecten van de verschillende alternatieven te overzien en tegen elkaar af te wegen. De tweede veronderstelling over het menselijk gedrag is dat de mens opportunistisch is. Hij zoekt zijn eigen belang, niet het belang van zijn contractpartij. Een bouwondernemer zal na een contract met een opdrachtgever willen bouwen, ook als de woningmarkt instort en de opdrachtgever zijn woningen niet verkocht krijgt.

De transactiekostentheorie onderscheidt drie kenmerken van transacties die van invloed kunnen zijn op de aard van de besturingsstructuur.

De 'asset specificity' is het belangrijkste kenmerk. Activa met een algemeen doel kunnen gemakkelijk en zonder veel waardeverlies in een andere aanwendingsrichting worden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan een multifunctioneel kantoorgebouw op een centraal gelegen locatie. Activa met een zeer specifiek doel zijn niet of nauwelijks voor een ander doel geschikt te maken. Bijvoorbeeld een vuurtoren op een verder onbewoond eiland. Hoe specifiek een activum is, hoe meer leverancier en afnemer aan elkaar gebonden zijn.

Het tweede kenmerk van een transactie is de mate van onzekerheid. Hoe groter de onzekerheid is, hoe minder goed het prijsmechanisme zal werken, of: hoe hoger de transactiekosten worden. Bij grote onzekerheid zullen partijen de neiging hebben deze via afspraken te verdelen.

Het laatste kenmerk is de frequentie en schaal van de transacties. Naarmate de transactie vaker voorkomt en een grotere schaal heeft, zal deze meer (specifieke) investeringen vereisen. Eenvoudige prijsafspraken zijn dan vaak niet genoeg. Het loont in deze gevallen de moeite om te investeren in meer gecompliceerde contractvormen.

In de transactiekostentheorie wordt in vele gevallen het marktmechanisme als beste garantie voor een efficiënte besturingsstructuur gezien. Niet altijd zal het marktmechanisme leiden tot eenvoudige contracten met alleen een prijsafpraak. Bij een grote mate van onzekerheid, of bijvoorbeeld een relatief grote schaal, dienen in een contract tussen de marktpartijen aanvullende afspraken gemaakt te worden over de verdeling van risico's of over garanties wat betreft de afname.

In sommige gevallen is het marktmechanisme niet de meest efficiënte methode. In deze gevallen is er om te beginnen sprake van beperkt rationeel handelen. Het is niet mogelijk alle alternatieven te beoordelen en alle mogelijke ontwikkelingen mee te nemen. Als dit wel het geval zou zijn, dan is een en ander in een al dan niet eenvoudig contract vast te leggen.

Een tweede eigenschap van deze gevallen is het aanwezig zijn van opportunisme. Als de partijen ieder het gezamenlijk belang centraal stellen, kunnen zij op elkaar vertrouwen om in alle gevallen tot een goed resultaat te komen. Vaak zullen de partijen echter het eigen belang centraal stellen, en niet of nauwelijks geneigd zijn negatieve gevolgen van hun handelen voor andere partijen in hun afweging te betrekken. Zij handelen dan opportunistisch. Het resultaat is zal dan vaak maatschappelijk niet efficiënt zijn. Tenslotte dient er sprake te zijn van 'asset specificity'. Anders kunnen de partijen bij een probleem makkelijk op de markt een andere partner zoeken. Als aan al deze drie voorwaarden voldaan wordt, dan kan een hiërarchische structuur de voorkeur verdienen boven een oplossing via de markt. Vaak is er in ieder geval sprake van beperkt rationeel handelen en opportunisme. Hiermee is asset specificity in het algemeen de bepalende factor in de vraag: markt of hiërarchie?

Asset specificity en sociale huurwoningen:

Wat is de asset specificity van sociale woningen? Vaak is een ander gebruik van de woningen mogelijk. Woningen kunnen commercieel verhuurd worden tegen marktprijzen of worden verkocht voor zelfbewoning. In verhuurde staat is de asset specificity echter hoger. De huurbescherming betekent dat een ander gebruik van de woning pas mogelijk is bij het opzeggen door de huurder van de huurovereenkomst. De huurprijswetgeving voorkomt ook dat marktprijzen gevraagd kunnen worden aan de zittende huurders. Dit betekent dat de verhuurder toch behoorlijk gebonden kan zijn aan de overheid, zowel bij een lage mutatiegraad, als bij een slechte markt. Aan de andere kant is het voor de overheid ook niet eenvoudig om andere sociale huisvesting te vinden als een verhuurder niet blijkt te voldoen. In het bijzonder is het niet doenlijk om huurders te laten verhuizen naar een andere verhuurder alleen omdat de overheid het contract met hun huidige verhuurder wil verbreken.

Asset specificity en woningcorporaties:

De relatie tussen overheid en woningcorporaties wordt nog op een andere manier, dan via de sociale huurwoningen gekenmerkt door asset specificity. Deze asset specificity van woningcorporaties zit in hun organisatie en hun netwerk. Corporaties hebben geïnvesteerd in dit netwerk en kunnen dit niet anders te gelde maken. Anderzijds kan een overheid niet makkelijk een andere organisatie vinden die over een vergelijkbaar netwerk en vergelijkbare capaciteiten beschikt.

Vanuit de transactiekostenbenadering valt te concluderen dat in beginsel het marktmechanisme de beste garantie is voor een efficiënte besturingsstructuur. Slechts als beperkt rationeel handelen, opportunisme en asset specificity tezamen voorkomen, moet overwogen worden een meer gecompliceerde besturingsstructuur, bijvoorbeeld een hiërarchische structuur te gebruiken.

5.5 Het principal-agentmodel

Het principal-agentmodel staat voor de situatie waarin een agent activiteiten uitvoert en beslissingen neemt voor een principaal. Hierbij wordt uitgegaan van enkele veronderstellingen:

- Er is een overeenkomst tussen principaal en agent.
- Zowel principaal als agent streven naar een maximaal nut voor zichzelf.
- De principaal kan niet alle beslissingen en activiteiten van de agent observeren. Het is ook niet mogelijk deze volledig af te leiden uit de door de agent bereikte resultaten.
- Er zijn transactiekosten. De kosten rond het opstellen en naleven van de overeenkomst spelen een rol.

De principaal probeert de agent zo te sturen dat deze alleen de doelstellingen van de principaal nastreeft. De agent zal proberen zich zo min mogelijk in te spannen.

Een voorbeeld van een principal-agentrelatie is de relatie tussen patiënt (principaal) en tandarts (agent). De tandarts beslist voor de patiënt welke werkzaamheden noodzakelijk zijn en hoe hij deze uitvoert. De principal-agentliteratuur richt zich voor een groot gedeelte op de twee informatieproblemen moral hazard en adverse selection, zoals besproken in paragraaf 4.4. Geformuleerd in principal-agenttermen klinken zij zo:

- Er is sprake van moral hazard als de agent de mogelijkheid heeft om de kosten van zijn activiteiten af te schuiven op andere partijen. De principaal heeft niet de mogelijkheden om precies na te gaan in hoeverre de activiteiten van de agent bijdragen aan het bereiken van het doel van de principaal, dan wel betrekking hebben op voor de principaal niet productieve oogmerken. Een voorbeeld is een medische behandeling. De patiënt (de principaal) zal in het algemeen niet kunnen beoordelen in hoeverre een behandeling door de tandarts (de agent) nuttig is.
- Adverse selection komt voor als de agent beter is geïnformeerd dan de principaal over zijn eigen voorkeuren en specifieke vaardigheden en zijn dagelijkse activiteiten. Dit maakt het moeilijk voor de principaal om de meest geschikte agent te vinden voor een bepaald doel.

Het doel van de principaal zal zijn om de zogenaamde agencykosten te minimaliseren. Agencykosten zijn alle kosten die voortvloeien uit het feit dat de principaal niet kosteloos kan bereiken dat de agent precies de doeleinden van de principaal nastreeft. Neelen (1993) maakt de volgende onderverdeling in de agencykosten:

- Preventiekosten. Dit zijn de kosten die het gevolg zijn van het beperken van de handelingsvrijheid van de agent door het opleggen van regels en voorschriften.
- Inspectiekosten. Dit betreft de kosten die de principaal maakt voor enerzijds onderzoek naar de op te leggen randvoorwaarden en anderzijds de controle op naleving van de randvoorwaarden.
- Consequentiekosten (ook wel residual loss). Dit zijn de kosten die het gevolg zijn van het niet precies kunnen bepalen van de activiteiten van de agent door de principaal. Zij geven het verschil in kosten tussen de ideale situatie waarin de agent optimaal de doeleinden van de principaal nastreeft en de werkelijke situatie waarin de agent ook zijn eigen doeleinden nastreeft.

Er zijn voor de principaal in hoofdlijnen drie manieren van sturing om de agencykosten te minimaliseren:

- sturing door het overdragen van informatie en door overreding;
- sturing door het geven van prikkels, bijvoorbeeld een gerichte financiële beloning;

- sturing door het geven van regels en voorschriften.

Neelen (1993) beargumenteert dat bij verzelfstandiging zich twee effecten zullen voordoen. Enerzijds zullen de inspectie- en preventiekosten afnemen. Anderzijds zullen de consequentiekosten waarschijnlijk toenemen. Probleem hierbij is het meten van deze consequentiekosten. Het nettoresultaat van verzelfstandiging is dus lastig te bepalen.

De corporatiesector in principal-agenttermen

Het is mogelijk dat woningcorporaties beschrijving van de corporatiesector in principal-agenttermen een bezwaarlijke beschouwingwijze vinden. Immers, zij zijn private organisaties opgericht in het belang van de volkshuisvesting, die zelf toelating hebben aangevraagd bij het rijk om dit belang zo goed mogelijk te dienen. Een aantal woningcorporaties is zelfs opgericht vóór de Woningwet van 1901.

Anderzijds kan de rol van de woningcorporaties in de strijd tegen de woningnood na de Tweede Wereldoorlog toch wel gezien worden als een agent van de overheid. Hier werd het beleid gedetailleerd door de rijksoverheid bepaald en dienden woningcorporaties dit alleen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Voor de huidige, meer verzelfstandigde woningcorporaties geldt dat zij het grootste deel van hun woningbezit en hun reserves aan deze periode te danken hebben.

Uiteindelijk dient de toepasbaarheid van het principal-agentmodel te worden bepaald op basis van de resultaten die er als analytisch hulpmiddel mee behaald kunnen worden. In ieder geval zijn er twee voorwaarden voor toepasbaarheid:

- De overheid heeft een sturingsambitie ten aanzien van woningcorporaties. Deze sturingsambitie komt tot uitdrukking in voorgeschreven publieke taken en kan zowel op product als proces gericht zijn.
- De overheid is gelegitimeerd om deze sturingsambitie op te leggen. Gronden hiervoor zijn in de Woningwet te vinden.

Op grond van bovenstaande beschrijving van de principal-agentbenadering kan geconcludeerd worden dat de relatie tussen twee partijen soms als principal-agentrelatie gemodelleerd kan worden. In deze relatie gaat het er de principaal om, de agencykosten te minimaliseren door een combinatie van communicatieve sturing, sturing door prikkels en sturing door regels en voorschriften.

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben wij gekeken wat de invloed van informatieproblemen is op marktwerking. Daarvoor hebben wij inzichten uit de neo-institutionele economie gebruikt. De neo-institutionele economie is een tak van de economie die zich bezig houdt met de 'instituten' waarbinnen het economisch verkeer zich afspeelt. Veel aandacht wordt besteed aan informatieproblemen. In de neo-institutionele economie zijn drie hoofdrichtingen te onderscheiden: de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en het principal-agentmodel:

- De eigendomsrechtentheorie wijst uit, dat een actor het meest wordt geprikkeld tot efficiënt handelen als hij zelf alle consequenties van dat handelen voelt, dat wil zeggen als hij alle eigendomsrechten zelf heeft.

- Vanuit de transactiekostenbenadering valt te concluderen dat in beginsel het marktmechanisme de beste garantie is voor een efficiënte besturingsstructuur. Slechts als beperkt rationeel handelen, opportunisme en asset specificity tezamen voorkomen, moet overwogen worden een meer gecompliceerde besturingsstructuur, bijvoorbeeld een hiërarchische structuur te gebruiken.
- Het principal-agentmodel modelleert de relatie tussen een opdrachtgever (de principaal) en opdrachtnemer (de agent). In deze relatie gaat het er de principaal om, de agencykosten te minimaliseren. Dit betekent dat hij tegen zo laag mogelijke kosten de activiteiten van de agent zoveel mogelijk in de richting van zijn belang wil sturen. Hiervoor kan de principaal een combinatie van communicatieve sturing, sturing door prikkels en sturing door regels en voorschriften gebruiken.

6 Marktmacht: vormen van concurrentie

6.1 Inleiding

Aan het einde van hoofdstuk 4 constateerden we dat er in de corporatiesector sprake is van lokale marktmacht. Marktmacht beperkt de concurrentie en tast in het algemeen de efficiëntie van de markt aan. Dit is een argument voor de overheid om in te grijpen in de markt. Een veel gebruikte oplossing is een publieke uitvoering. Een publiek monopolie zal echter in het algemeen geen sterke prikkel tot verhoging van de efficiëntie kennen. Er zijn ook mogelijkheden om het probleem van marktmacht anders aan te pakken, door de concurrentie te versterken of door andere markten met meer concurrentie te creëren.

In dit hoofdstuk bespreken we drie vormen van concurrentie, te weten: concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder, concurrentie door aanbesteding en maatstafconcurrentie.

Hierbij werkt de prikkel tot efficiëntie in principe het sterkst bij de eerste vorm. Als echter eventuele marktmacht niet op te lossen is met mededingingsregulering of er schaalvoordelen spelen, dan kunnen de tweede of de derde vorm voor een alternatieve concurrentieprikkel zorgen.

6.2 Drie vormen van concurrentie

De drie vormen van concurrentie die wij in deze rapportage onderscheiden zijn afgeleid van de 'ladder van concurrentie', die Haffner en Van Hulst (1998) introduceren in een artikel in Economisch-Statistische Berichten. Zij presenteren deze ladder van concurrentie als een leidraad voor de overheid voor de versterking van marktwerking in Nederland. Hoewel wij de ladder bruikbaar achten geven wij om redenen van duidelijkheid de voorkeur aan een iets andere terminologie dan die gehanteerd wordt door Haffner en Van Hulst.

Wanneer louter vanuit efficiëntie-overwegingen wordt geredeneerd, gaat de eerste voorkeur uit naar concurrentie door keuzevrijheid voor de consument, of in termen van Haffner en Van Hulst: 'concurrentie op de markt'. De reden daarvoor is aangegeven in hoofdstuk 4: de vrije markt en de daarbij behorende situatie van vrije concurrentie op die markt leidt tot een optimale efficiëntie. Haffner en Van Hulst geven aan dat beperking van de concurrentie alleen wenselijk is als hier aantoonbare maatschappelijke belangen mee gediend zijn, die een eventuele lagere efficiëntie rechtvaardigen. Zoals wij in paragraaf 4.4 hebben betoogd, bestaan dergelijke argumenten op het gebied van de volkshuisvesting in de vorm van herverdelings- en toegankelijkheidsmotieven.

Wanneer dergelijk motieven of vormen van marktfalen concurrentie door keuzevrijheid voor de consument onmogelijk maken, dan gaat de voorkeur uit naar concurrentie door aanbesteding, of in termen van Haffner en Van Hulst: 'concurrentie om de markt'. Dit betreft het aanbesteden of veilen door de overheid van bepaalde markten. Dit is mogelijk een goede oplossing als rendabele dienstverlening slechts door één aanbieder geleverd kan worden, denk bijvoorbeeld aan openbaar vervoer in een dunbevolkt gebied. Concurrentie door aanbesteding wordt natuurlijk niet alleen gebruikt bij monopolies. Het is bijvoorbeeld ook een goede methode om de bouw van een woningbouwcomplex te organiseren.

Als ook concurrentie door middel van aanbesteding niet haalbaar of niet wenselijk is, dan is de laatste sport op de ladder van concurrentie 'maatstafconcurrentie' (nog altijd redenerend vanuit de effecten die verwacht kunnen worden voor efficiëntieverbetering). Bij deze vorm van concurrentie worden maatstaven aangelegd en wordt een mechanisme gecreëerd waarmee de prestaties op basis van deze maatstaf afgerekend kunnen worden.

6.3 Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder

Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien, is wat marktwerking betreft de markt met volkomen concurrentie het ideaal. Dit betekent geen overheidsingrijpen, maar efficiëntie door het keuzegedrag van gebruikers en producenten. In de praktijk is er niet één markt die volledig voldoet aan de criteria van dit ideaaltype. In veel markten strijden de producenten wel om de gunsten van de consumenten, maar zijn bijvoorbeeld de producten niet homogeen of zijn er producenten die wel invloed kunnen uitoefenen op de marktprijs. Zolang deze afwijkingen maar beperkt zijn, kan er toch sprake zijn van efficiënte marktuitskomsten. In deze gevallen voelen de producenten door het keuzegedrag van de consumenten een sterke prikkel om efficiënt te werken. In deze studie zullen we deze concurrentievariant 'concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder' noemen, omdat in ons geval de huurder de consument is.

Als er een te grote verstoring van de marktwerking dreigt, dan heeft de overheid in eerste instantie mogelijkheden om de concurrentie te waarborgen. Met regelgeving en controle kan bijvoorbeeld kartelvorming, of het ontstaan van monopolies worden voorkomen. In een aantal gevallen is dit echter geen mogelijkheid, bijvoorbeeld bij natuurlijke monopolies is het niet efficiënt om meerdere aanbieders te hebben. Dan is concurrentie door keuzevrijheid voor de consument niet meer mogelijk. Een groep consumenten (bijvoorbeeld in een gemeente) zal dezelfde leverancier van bijvoorbeeld drinkwater krijgen.

In de paragrafen 6.4 en 6.5 zullen we zien dat er ook in dit soort situaties mogelijkheden zijn voor concurrentie. Hierbij is het ook mogelijk de consumenten nog een rol te geven. Als consumenten zich verenigen, hebben zij een veel sterkere positie en kunnen zij bijvoorbeeld gezamenlijk als opdrachtgever fungeren. Deze situatie is te vergelijken met de situatie waarin een bepaalde partij (bijvoorbeeld de overheid) voor een groep consumenten als opdrachtgever fungeert. Het is wel goed mogelijk dat als consumenten zelf gezamenlijk als opdrachtgever fungeren, zij een grotere invloed kunnen uitoefenen op het resultaat.

6.4 Concurrentie door aanbesteding

De aanwezigheid van een natuurlijk monopolie of van grote schaalvoordelen doorkruist de keuzevrijheid voor de huurder. Toch is concurrentie in deze gevallen niet uitgesloten. In dit geval kan aanbesteding van activiteiten toegepast worden. Demsetz (1968, in Van Damme, 1997: 61) spreekt in dit verband over concurrentie om de markt. Demsetz stelt voor potentiële aanbieders te laten bieden op de concessie om monopolist te mogen worden. Hier vindt de concurrentie dus voor de exploitatie plaats tussen de verschillende potentiële aanbieders. Door de concessie voor een beperkte periode te ver-

lenen (bijvoorbeeld vijf of tien jaar) is er periodiek concurrentie. Demsetz suggereert dat dit biedproces tot een sociaal gewenste allocatie kan leiden.

Demsetz gebruikt het begrip concessieverlening. Wij zullen spreken van aanbesteding, omdat dit binnen de volkshuisvesting een gebruikelijker begrip is. De verschillen tussen deze begrippen doen in ons onderzoek niet ter zake. Aanbesteding is een methode van inkopen waarbij de overheid een bestek (gedetailleerde beschrijving van eisen waaraan het product moet voldoen) beschikbaar stelt aan gegadigden, die vervolgens elk een offerte voor het product uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat (Van Damme, 1997: 8). Met de aanbesteding van overheidstaken kan veel efficiëntiewinst behaald worden.

Efficiëntiewinsten door aanbesteding van overheidstaken

(Gebaseerd op Domburger & Jensen, 1997)

Met aanbesteding van overheidstaken wordt bedoeld op het op de markt brengen van taken die in eerste instantie door de overheid uitgevoerd werden en waarbij dus geen sprake was van concurrentie. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ophalen van afval, of het onderhouden van groenvoorzieningen. Het kenmerkende van de aanbesteding is dat concurrentie vooraf plaatsvindt. De taak die wordt uitbesteed is nauwkeurig omschreven in een contract. Er wordt geboden op dat contract, op een vergelijkbare wijze als op een veiling wordt geboden op producten. Degene met het beste bod verkrijgt het recht op aanbod, voor de duur van het contract. Deze procedure stelt de overheid in staat diensten aan te bieden tegen een zo laag mogelijke prijs en tegelijkertijd door middel van het contract toch een hoge mate van controle op de uitvoering te houden.

Het is niet eenvoudig de efficiëntiewinst die behaald kan worden door aanbestedingen exact te achterhalen. Voordat een bepaalde taak werd aanbesteed was er vaak geen nauwkeurige omschrijving van het niveau waarop de diensten werden geleverd en tegen welke kosten dat gebeurde. In een contract voor een aanbesteding wordt dat vaak voor het eerst nauwkeurig omschreven. De situatie voor en na de aanbesteding is daarom vaak moeilijk te vergelijken. Toch is er onderzoek gedaan op dit gebied. McDavid (1985) deed onderzoek naar het ophalen van afval in 126 Canadese gemeenten. Volgens zijn onderzoek was het, wanneer de overheid dit zelf deed, 41% duurder dan wanneer zij het aanbesteedde. Domburger et al. (1986) onderzochten het ophalen van afval in 305 'local authorities' in Groot-Brittannië en vonden dat de local authorities die het ophalen van afval hadden aanbesteed gemiddeld 22% goedkoper uit waren dan degenen die het zelf verzorgden. In andere sectoren zijn vergelijkbare efficiëntiewinsten geconstateerd. In een studie van bijna 3.000 ziekenhuizen in Groot-Brittannië vonden Domburger et al. (1987) efficiëntiewinsten van 34% door aanbesteding van 'hospital domestic services'. Dit resultaat werd later bevestigd in een studie naar hetzelfde onderwerp van Milne en McGee (1992). In 1996 evalueerde de Britse rijksoverheid op grote schaal aanbestedingen in verschillende sectoren (voor een totaalbedrag van twee miljard engelse pond). Zij vonden een gemiddelde besparing door aanbesteding van de betreffende diensten van gemiddeld 18% van de totale kosten. Onderzoek naar de effecten van een groot aantal aanbestedingen in Australië door de 'industry commission' (1996), een economisch adviesorgaan, laat zien dat de meest voorkomende kostenbesparingen liggen in de categorieën 10% tot 20% en 20% tot 30%.

Op basis van onderzoek lijkt het dus redelijk te veronderstellen dat door middel van aanbesteding van overheidstaken bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau een kostenbesparing van rond de 20% behaald kan worden. De vraag die overblijft is waar deze kostenbesparing vandaan komt. Wordt het behaald door 'welvaartsoverdracht' (wealth transfers), zoals bijvoorbeeld door een lager salaris van werknemers, of door daadwerkelijke productiviteitsverbetering? Dit is lastig te onderzoeken, maar het lijkt er op dat beter management, een flexibeler werkverdeling, efficiënter gebruik van kapitaal en meer ruimte voor innovaties voor een groot deel verantwoordelijk zijn voor de kostenbesparing. Er wordt, anders gezegd, efficiënter gewerkt.

Een aanbesteding kan op verschillende manieren worden opgezet. In sommige gevallen leidt dit niet tot concurrentie (opdrachtverlening 'uit de hand'). In andere gevallen kan

het leiden tot heel veel concurrentie. In de rest van deze paragraaf gaan we er vanuit, dat sprake is van een openbare aanbesteding. Hierbij zal altijd in ieder geval het streven zijn dat er concurrentie optreedt.

Voorwaarden voor het kunnen gebruiken van openbare aanbestedingen

Uit de literatuur (zie Van Damme, 1997) zijn twee belangrijke voorwaarden te distilleren voor het kunnen slagen van een openbare aanbesteding:

- Er dienen voldoende aanbieders te zijn. De theorie geeft als resultaat dat de prijs die wordt betaald bij aanbesteding gelijk is aan de waarde van het product. Dit theoretisch resultaat geldt echter alleen als er zeer veel aanbieders zijn. Toetredingsbarrières dienen zoveel mogelijk geslecht te worden. Als er spelers zijn met een bepaald voordeel, dan kan dit verstorend werken. Bijvoorbeeld, als een bepaalde taak opnieuw wordt aanbesteed, dan dient gecorrigeerd te worden voor eventuele voordelen van de zittende aanbieder.
- De kwaliteit van de productie dient vastgesteld en gecontracteerd te kunnen worden. Als dit niet het geval is, spelen de problemen van moral hazard en adverse selection. Deze voorwaarde kan in de theorie van de transactiekosten worden geformuleerd als de voorwaarde dat de preventie- en inspectiekosten beperkt dienen te zijn. Vervolgens dient de concurrentie op de vrije markt ertoe te leiden dat ook het 'residual loss' (zie paragraaf 5.5) minimaal is.

Aandachtspunten en neveneffecten bij openbare aanbesteding en concessiegeving

Van Damme gaf in een artikel in het NRC Handelsblad al aan dat de precieze uitwerking van de aanbesteding van zeer groot belang is ('de duivel zit in de details', NRC, 8 juli 2000). Op deze plek hebben wij niet de ruimte om diep in te gaan op dit probleem (zie Van Damme, 1997). Wel geven we enkele aandachtspunten in het ontwerp van de aanbesteding aan:

- De looptijd van de aanbesteding. Een korte looptijd betekent intensievere concurrentie; een langere looptijd betekent groter belang bij investeringen in kapitaal en kwaliteitsverbetering van de winnaar van de aanbesteding.
- De verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een cost-pluscontract waarin de opdrachtgever de werkelijke kosten vergoedt plus een winstpremie is voor de opdrachtnemer geen stimulans voor efficiënt werken. Een fixed-pricecontract waarbij de prijs vooraf wordt afgesproken, kan bij grote risico's leiden tot een hoge risicopremie. In de meeste gevallen is een combinatie van elementen uit beide contractsoorten de beste oplossing.
- Het heeft de voorkeur om te werken met een prestatiebestek en een prestatiecontract, dus het vastleggen van prestaties, en niet van werkwijze.
- Het kan de creativiteit van de inschrijvende partijen stimuleren als het bestek niet te strikt is vastgelegd. Dit kan de kwaliteit van de uitvoering verhogen.

Aanbestedingen in de bouwsector

(Gebaseerd op Van Damme, 1997)

Kenmerkend voor de bouwsector is dat een koper de karakteristieken van een te leveren product (bedrijfsruimte, infrastructuur, woningen) bepaalt, en voor de levering daarvan kan kiezen uit meerdere potentiële verkopers (aannemers). De keuze voor een aannemer gebeurt op drie manieren, door middel van een openbare aanbesteding, een meervoudige onderhandse aanbesteding of een enkelvoudige uitnodiging. In de praktijk wordt vaak gebruik gemaakt van de enkelvoudige uitnodiging. De reden daarvoor ligt waarschijnlijk in problemen met de controle op de kwaliteit van het product, waardoor men er snel voor kiest een bekend bedrijf of een bedrijf met een goede reputatie direct te benaderen. Op deze manier bespaart de koper zich ook de kosten die gemoeid gaan met een aanbestedingsproces.

Ook vanuit de aanbodkant worden er kanttekeningen geplaatst bij het proces van aanbesteding. Het is voor een opdrachtgever mogelijk om uit een aanbesteding het meest gunstige aanbod te kiezen, maar daarna met de gekozen aannemer bilateraal verder te onderhandelen om zo een nog voordeliger aanbieding binnen te halen. Omdat de aannemer al kosten heeft gemaakt om een serieus bod te doen bevindt hij zich in dergelijke onderhandelingen in een zwakke positie. Het is in deze situatie voor aannemers aantrekkelijk onderling afspraken te maken over de wijze waarop concurrentie wordt gevoerd. Dit gebeurde in Nederland in eerste instantie op een ad-hocbasis. Aannemers sloten contracten af waarin zij openheid over de ingediende cijfers afspraken en een bepaalde "opzet" vastlegden die de winnaar van de aanbesteding aan de andere deelnemers uitbetaalde als vergoeding voor het afzien van scherpe concurrentie. Omdat aan dergelijke ad-hoccontracten de nodige nadelen kleven, vond in de loop van de jaren '50 en '60 een uniformering van het vooroverleg tussen aannemers plaats. Deze resulteerde in 1973 in een landelijk Uniform Prijsregelend Reglement (UPR), waarin de aannemers afspraken maakten over de te hanteren prijzen bij aanbestedingen. Hiermee versterkten de aannemers hun positie.

Tegelijkertijd werd er vanuit de overheid onderzocht in hoeverre regelingen voor aanbestedingen moesten worden opgesteld. In 1975 concludeerde de commissie economische mededinging dat overheid en bedrijfsleven tot een landelijk uniform systeem van aanbestedingsregelingen zouden moeten komen. Het heeft daarna nog de nodige overlegondes en tijd gekost, maar in 1987 kwam dit in het Besluit mededingingsregelingen in de bouwsector. Tegelijkertijd trad een nieuw Uniform Prijsregelend Reglement in werking. De situatie met betrekking tot aanbestedingen in de bouw was zodoende in grote mate gereguleerd. Enerzijds had de overheid, ter bescherming van de vragers, vastgelegd welke afspraken toegestaan waren. Anderzijds had de bouwsector namens de aanbieders onderling afspraken gemaakt.

De Europese regels op het gebied van aanbesteding hebben deze situatie weer veranderd. Volgens artikel 85 van het Verdrag van Rome zijn de in Nederland gemaakte afspraken tussen bouwondernemingen niet toelaatbaar, omdat zij de concurrentie beperken. Ondanks dat de Nederlandse bouwondernemers dit bij de rechtbank hebben aangevochten blijven aanbestedingsregelingen vooralsnog verboden. De economische theorie suggereert echter dat bepaalde onderdelen van de verboden regelingen de efficiëntie in de bouwsector zouden kunnen verhogen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid van terugtrekken, het toerekenen van calculatiekosten aan een werk en het aanwijzen van een rechthebbende door de aanbestedder. Aanbesteding in de bouw-

sector leidt blijkbaar niet vanzelfsprekend tot een efficiënt resultaat. Regulering en afspraken zijn nodig om aanbesteding voor beide zijden een werkbare procedure te maken. Maar de grens tussen regelingen die concurrentievervalsend werken en regelingen die slechts de efficiëntie verhogen blijkt moeilijk te trekken.

Conclusie

In gevallen waar concurrentie door keuzevrijheid van de huurder niet efficiënt is door het bestaan van een natuurlijk monopolie of grote schaalvoordelen kan concurrentie door aanbesteding een efficiënt alternatief zijn. Wel dient voldaan te worden aan twee voorwaarden:

- Er dienen voldoende aanbieders te zijn, zodat er werkelijk concurrentie plaatsvindt.
- De kwaliteit dient van tevoren afgesproken te kunnen worden en achteraf gecontroleerd te kunnen worden.

Daarnaast moet bij nieuwe, gecompliceerde aanbestedingen veel aandacht worden besteed aan de precieze uitwerking van de aanbestedingsprocedure. De uitwerking bepaalt voor een groot gedeelte of de aanbesteding een succes of een mislukking wordt.

6.5 Maatstafconcurrentie

Maatstafconcurrentie is een vorm van regulering die kan worden toegepast als het niet mogelijk is om partijen (agenten) rechtstreeks met elkaar te laten concurreren (wanneer de huurder geen keuzevrijheid heeft en wanneer ook aanbesteding niet mogelijk of gewenst is). Net als concurrentie om de markt kan maatstafconcurrentie bijvoorbeeld ingezet worden bij regionale monopolies. Een belangrijk verschil is, dat bij maatstafconcurrentie de bestaande uitvoerders gewoon blijven zitten.

Maatstafconcurrentie is dus ook toepasbaar in situaties waarin bestaande partijen al een positie hebben verworven. De prestaties van een agent worden vergeleken met andere agenten in vergelijkbare omstandigheden. Aan die vergelijking worden financiële consequenties verbonden. Als de agent efficiënter produceert dan de agenten waarmee hij vergeleken wordt, wordt hij daarvoor beloond. Dit geeft een sterke stimulans om efficiënter te gaan produceren dan de andere agenten. Deze andere agenten fungeren nu dus eigenlijk als concurrenten. Een regulator (doorgaans de overheid) bepaalt hoe de prestaties van de agenten worden gemeten, meet deze prestaties vervolgens en bepaalt de financiële consequenties (CPB, 2000).

Benchmarking

Benchmarken lijkt op maatstafconcurrentie. Net als bij maatstafconcurrentie worden de prestaties van vergelijkbare agenten gemeten. Er worden echter geen financiële consequenties verbonden aan de uitkomsten. Deze uitkomsten kunnen wel gepubliceerd worden, en hiermee, afhankelijk van de gevoeligheid van de agenten voor hun reputatie, regulerend optreden (regulation by embarrassment). In het algemeen zal maatstafconcurrentie een sterkere stimulans zijn. Dit hoeft niet in alle gevallen positief uit te pakken. In situaties waarin kwaliteit moeilijk te meten valt, maar wel heel belangrijk is (bijvoorbeeld de gezondheidszorg) kan een te sterke nadruk op financiële beloning van de meetbare prestaties ten koste gaan van de kwaliteit en ook van de motivatie van de medewerkers.

Een aantal woningcorporaties werkt samen met de koepel van woningcorporaties Aedes aan het ontwikkelen van een benchmark voor de corporatiesector. Deze benchmark moet, net als de al langer bestaande ROZ-IPD index voor commerciële vastgoedbeleggers, inzicht geven in het rendement van de vastgoedportefeuille van woningcorporaties. Wel wordt hierbij gepoogd ook rekening te houden met de publieke taken van woningcorporaties. Voor zover hierover afspraken zijn gemaakt met gemeenten, worden de kosten van huren lager dan de markthuurlen en van uitgaven aan de leefbaarheid van wijk en buurt als maatschappelijk rendement beschouwd (Vlak, 2001).

Er zijn drie vormen van maatstafconcurrentie te onderscheiden (CPB, 2000). In het eerste geval leveren de agenten producten voor consumenten. De consumenten betalen hiervoor dan ook. De regulator bepaalt hier de prijzen of de prijsverhogingen op basis van de relatieve prestatie van de agent. Het tweede geval betreft agenten die werken voor de overheid. Hier wordt het beschikbare budget verdeeld op basis van de relatieve prestatie van de agenten. In het laatste geval wordt niet de gehele opbrengst gereguleerd op basis van de prestaties, maar krijgen de best presterende agenten een extra beloning (carrot regulation).

Voorwaarden voor invoering van maatstafconcurrentie

Het CPB (2000) onderscheidt vier voorwaarden voor een succesvolle invoering van maatstafconcurrentie. Twee daarvan richten zich op het voordeel van maatstafconcurrentie ten opzichte van 'gewone marktwerking', respectievelijk 'gewone regulering':

1. Marktfalen.

Er dient sprake te zijn van marktfalen, anders heeft het geen zin om maatstafconcurrentie te overwegen. Andere vormen van concurrentie zullen dan namelijk veel sterkere prikkels tot efficiëntieverbetering geven. Vooral in het geval van natuurlijke of wettelijke monopolies kan maatstafconcurrentie toegepast worden.

2. Reguleringfalen.

Als de regulator precies weet hoe inefficiënt de agenten werken en (indien van toepassing) wat de mogelijkheden voor efficiëntieverbetering zijn van bijvoorbeeld technologische ontwikkeling, kan via directe regulering efficiëntie afgedwongen worden. In veel gevallen zal er echter sprake zijn van private information. Agenten weten zelf veel beter dan de regulator hoe en hoeveel zij hun efficiëntie kunnen verhogen. De regulator zal vaak ook de invloed van technologische ontwikkelingen niet kunnen beoordelen. Als

deze echter voor alle agenten vergelijkbaar uitpakt (correlated information), dan wordt hiervoor bij maatstafconcurrentie toch gecorrigeerd.

Naast deze twee voorwaarden zijn er ook nog twee voorwaarden die bepalen of maatstafconcurrentie technisch mogelijk is:

3. Vergelijkbaarheid.

Er dienen meerdere agenten te zijn, waartussen vergeleken kan worden. Daarnaast dienen deze agenten vergelijkbaar te zijn in hun productieproces.

4. Controleerbaarheid.

De informatie voor de vergelijking tussen de agenten en de uitkomsten van die vergelijking dienen beschikbaar te zijn en door derden controleerbaar te zijn.

Een belangrijk punt bij het toepassen van maatstafconcurrentie is de mate van heterogeniteit onder agenten. Verschillen in efficiëntie zijn vaak voor een deel te wijten aan externe omstandigheden, waarop de agent geen invloed heeft. Het CPB (2000) noemt als voorbeelden regionale prijsverschillen in bijvoorbeeld de loonkosten en in het verleden gedane investeringen. Alleen als de verschillen heel klein zijn, hoeft hier geen rekening mee gehouden te worden. Anders bestaat het risico dat sommige agenten zonder noemenswaardige inspanning een goed resultaat kunnen behalen, terwijl andere agenten ook met een maximale inspanning nog geen voldoende resultaat kunnen leveren.

Heterogeniteit van woningcorporaties

Voor woningcorporaties is duidelijk sprake van heterogeniteit. Die heterogeniteit heeft twee belangrijke oorzaken, namelijk het geografisch bereik van de corporatie en de samenstelling en staat van het woningbezit. De gevolgen van een verschillend geografisch bereik van een corporatie hebben te maken met variaties in de marktvraag tussen verschillende gebieden. Zelfs als corporaties dezelfde woningvoorraad zouden hebben, worden er voor de verhuur daarvan toch andere eisen gesteld aan de corporaties. De andere belangrijke factor waarop corporaties van elkaar verschillen is de samenstelling en staat van het woningbezit. Zo hadden de grote verzelfstandigde gemeentelijke woningbedrijven te maken met een grote onderhoudsachterstand. Zij kunnen niet worden beoordeeld op hun onderhoudslasten zonder hiervoor te corrigeren. Hier zijn grote verschillen in de in het verleden gedane investeringen in onderhoud.

Een extra probleem ontstaat als de externe factoren voor verschillende agenten ook nog veranderen gedurende het tijdperk van de maatstafconcurrentie. Men kan er voor kiezen dit te accepteren, er vanuit gaande dat ook met dit probleem maatstafconcurrentie nog efficiënter is dan de alternatieven. Daarnaast kan in een aantal gevallen achteraf gecorrigeerd worden.

Aandachtspunten en neveneffecten bij maatstafconcurrentie

Het CPB (2000) concludeert dat ten opzichte van andere reguleringssystemen maatstafconcurrentie ook dynamische efficiëntie stimuleert. Wel zal de nadruk liggen op agent-specifieke investeringen en minder op investeringen waar alle agenten van kunnen profiteren.

Als de kwaliteit van de productie of dienstverlening van de agenten van belang is, dan verdient dit aspect extra aandacht. In principe bestaat de mogelijkheid dat de agent de kwaliteit gaat verlagen, om zo zijn winst of budget te verhogen. Bij een makkelijk con-

troleerbare kwaliteit is er geen probleem. Via aanvullende regulering kan de kwaliteit gegarandeerd worden. Als er wel kwaliteitsverschillen zijn, maar de kwaliteit niet makkelijk controleerbaar is, dan is er een probleem. In een aantal gevallen kan dit opgelost worden door de kwaliteit toch meetbaar te maken, bijvoorbeeld door invoering van een consumentenpanel. Lukt het niet om de kwaliteit meetbaar te maken, dan is de enige oplossing een minder sterk sturend controlemechanisme. Dit verlaagt de druk om de kwaliteit te verminderen, maar verlaagt ook de druk om de efficiëntie te verhogen. Hier moet dus een afweging gemaakt worden tussen efficiëntie en kwaliteit.

Een agent kan op drie manieren proberen de gevolgen van maatstafconcurrentie (een afgedwongen efficiënter produceren) te ontduiken. Om te beginnen kan hij juist geen pogingen doen om de kosten te verlagen en proberen hierin andere agenten mee te krijgen. Als alle agenten op deze manier handelen, blijft de prijs hoog. Een andere manier van het gezamenlijk tegengaan van de gevolgen van maatstafconcurrentie is het te hoog opgeven van eigen kosten. Echter, in CPB (2000) wordt betoogd dat deze samenspanning bij maatstafconcurrentie minder snel een probleem zal zijn als bij andere reguleringsvormen. Tenslotte kan een agent proberen de regulator te beïnvloeden (regulatory capture).

Conclusie

Maatstafconcurrentie kan een geschikt instrument zijn om de efficiëntie te verhogen in de volgende twee gevallen:

- Private ondernemingen hebben een zodanig sterke marktpositie (bijvoorbeeld regionaal monopolie), dat zij zonder regulering excessieve winsten kunnen behalen of niet worden gestimuleerd om de efficiëntie te verhogen.
- Publieke organisaties met een door de overheid verstrekt budget worden niet voldoende gestimuleerd efficiënter te werken.

Aanvullend dienen agenten voor het zinvol zijn van maatstafconcurrentie te beschikken over eigen informatie over hoe zij efficiënter zouden kunnen werken. Als deze informatie algemeen beschikbaar is, dan kan door directe regulering efficiëntieverhoging afgedwongen worden. Als de agenten zelf niet weten en ook niet kunnen achterhalen hoe zij hun efficiëntie verder kunnen verhogen, zal maatstafconcurrentie geen effect hebben.

Het invoeren van maatstafconcurrentie is alleen mogelijk als:

- Er meerdere vergelijkbare agenten actief zijn. De agenten hoeven niet identiek te zijn, maar het moet wel mogelijk zijn voor hun heterogeniteit in bijvoorbeeld externe kostenniveaus, marktsituatie en in het verleden gedane investeringen te corrigeren.
- De informatie voor het vergelijken van de agenten beschikbaar is en de informatie en vergelijkingen ook controleerbaar zijn voor de agenten en andere partijen.

Bij het invoeren van maatstafconcurrentie moet rekening gehouden worden met kwaliteit. Als kwaliteit wel belangrijk is maar niet meetbaar is te maken, dan heeft het introduceren van maatstafconcurrentie belangrijke risico's.

7 De corporatie in concurrentie

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn theoretische inzichten gepresenteerd over marktwerking en concurrentie. In hoofdstuk 7 en 8 maken we gebruik van die inzichten om een antwoord te geven op de vraag naar de mogelijkheid voor de introductie van concurrentie in de corporatiesector. Om dat op een systematische manier te doen hanteren wij het onderstaande stappenschema. Zowel dit hoofdstuk als hoofdstuk 8 zijn opgebouwd aan de hand van dit schema.

1. Beschrijving van de activiteiten (hele corporatie of deel daarvan) waarop de analyse wordt toegepast.
- 2.a Beschrijving van de situatie wanneer de activiteiten zo worden uitgevoerd dat concurrentie plaatsvindt door keuzevrijheid van de huurder.
- 2.b Beoordeling van deze situatie met gebruikmaking van inzichten uit de neo-institutionele economie.
- 3.a Beschrijving van de situatie wanneer de activiteiten zo worden uitgevoerd dat concurrentie plaatsvindt door aanbesteding.
- 3.b Beoordeling van deze situatie met gebruikmaking van inzichten uit de neo-institutionele economie.
- 4.a Beschrijving van de situatie wanneer de activiteiten zo worden uitgevoerd dat concurrentie plaatsvindt door maatstafconcurrentie.
- 4.b Beoordeling van deze situatie met gebruikmaking van inzichten uit de neo-institutionele economie.
5. Vergelijking en conclusie: welke van de drie vormen van concurrentie is haalbaar c.q. gewenst, of is het wenselijk de betreffende activiteiten niet in concurrentie uit te voeren?

In dit hoofdstuk bekijken we of het mogelijk is woningcorporaties in hun geheel onder de tucht van de markt, in plaats van onder de tucht van de overheid te positioneren. We beschouwen in dit hoofdstuk woningcorporaties als woonondernemingen met als doel het behalen van een winst met het exploiteren van woningen. Hierbij dient de overheid wel deze ondernemingen zodanig te sturen en te prikkelen (met behulp van regels en subsidies), dat de gewenste volkshuisvestelijke doelstellingen bereikt worden. Als eerste bepaalt de overheid hoe de concurrentie tussen woonondernemingen wordt vormgegeven.

7.2 Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder

Beschrijving

Bij concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder vindt de sturing primair plaats door de keuzes van de huurder. De huurder kiest zelf zijn woning en daarmee zijn verhuurder. Als hij niet of niet meer tevreden is met zijn woning of zijn verhuurder verhuist hij en kiest hij voor een andere verhuurder. Verhuurders worden hierdoor gestimuleerd om het hun huurders naar de zin te maken.

De overheid heeft nog wel mogelijkheden voor sturing. Door vraagondersteuning (subsidies aan groepen van huurders) kan de overheid de koopkracht van huurders vergroten en daarmee deze huurders een betere mogelijkheid bieden hun woonbehoefte te bevredigen. Daarnaast kan de overheid algemeen geldende regelgeving voorschrijven over bijvoorbeeld de huurovereenkomst, wijzigingen van de huurprijs, voorschriften voor de minimumkwaliteit van woningen en voorschriften voor informatieverstrekking aan potentiële huurders (marktordening). Dit maakt het makkelijker voor huurder en verhuurder om tot overeenstemming te komen. Deze zaken hoeven niet meer iedere keer in een contract vastgelegd te worden.

Beoordeling

Er kleven twee fundamentele problemen aan concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder voor woningcorporaties. Het eerste grote probleem zijn de kosten verbonden aan een verhuizing. Het vinden van een nieuw huis, het opnieuw inrichten en het verhuizen van de inboedel brengen kosten en rompslomp met zich mee. Daarnaast zijn er de immateriële kosten van het opnieuw moeten opbouwen van een sociaal netwerk. Deze kosten voor de huurder wegen mee in zijn afweging al dan niet te verhuizen. Hierdoor zal zijn keuze niet in eerste instantie bepaald worden door de prestaties van de corporatie, waardoor het effect van deze vorm van concurrentie gering zal zijn.

Het tweede grote probleem is de krappe woningmarkt in veel woningmarktgebieden. Dit betekent dat huurders in veel gevallen nauwelijks te kiezen hebben. Ook woningen in veel minder populaire woonmilieus worden nog verhuurd, en niet eens tegen gereduceerde prijzen. Het restrictieve ruimtelijke beleid in Nederland zal deze krapte ook op langere termijn in stand houden. Ook zonder overheidsingrijpen geldt dat het aanbod zeer onvolmaakt reageert op (veranderingen in) de vraag. Dit is vooral een gevolg van de lange bestaansduur van woningen en het voorraadkarakter van de woningmarkt (Priemus, 2000).

Verder zijn er nog een aantal zaken die in de praktijk de keuzevrijheid van de huurder beperken. Corporaties slopen vaak woningen in gebieden met een ruimere woningmarkt om leegstand en verpaupering te verhelpen of zelfs voor te zijn. Dit kan maatschappelijk wenselijk zijn, maar beperkt de mogelijkheden voor huurders om te kiezen. Ook zullen verhuurders geneigd zullen zijn tot risicoselectie: zij zullen proberen huurders in hun woningen te krijgen waarvan zij verwachten dat ze tijdig de huur betalen en bij vertrek de woning in goede staat achterlaten. Hoe meer de verhuurder onder een marktregime moet werken, des te sterker zal deze neiging zijn, de bedrijfsresultaten van de verhuurder hangen er immers van af. Dit kan leiden tot discriminatie, maar is in ieder geval een factor die de keuzevrijheid van bepaalde huurders in de praktijk beperkt.

Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder lijkt dus niet geschikt als leidend sturingsmechanisme voor de sociale-huursector. Zonder de genoemde problemen zou marktwerking heel goed wel het gewenste resultaat kunnen opleveren. Immers, de doelstellingen van de overheid komen grotendeels overeen met de wensen van de huurder. Iedere huurder zal voor zichzelf een goede kwaliteit van woning en woonomgeving nastreven, een betaalbare huur en precies de woning die hij wil (keuzevrijheid). Herverdelingsdoeleinden van de overheid zullen echter niet door marktwerking bereikt worden, maar kunnen via subjectsubsidies worden gerealiseerd.

In paragraaf 3.4 hebben we gezien dat het wel mogelijk is om een groep van huurders, bijvoorbeeld alle huurders van een complex een verhuurder te laten kiezen ("Choose

your landlord'). In paragraaf 6.3 hebben we aangegeven dit te zien als een vorm van concurrentie door aanbesteding. Hierover handelt paragraaf 7.3.

7.3 Concurrentie door aanbesteding

Beschrijving

In het geval van concurrentie door aanbesteding door woonondernemingen, regelt de overheid huisvesting voor huurders via een openbare aanbesteding, eventueel met inspraak- of beslissingsmogelijkheden voor de gezamenlijke huurders. Alle woonondernemingen kunnen hierop inschrijven. De eerste vraag is dan: wat wordt er precies aanbesteed? Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Hieronder worden vier verschillende mogelijkheden voor aanbesteding van activiteiten door de woningcorporaties nader bekeken. Andere vormen van aanbesteding dan de vier die hier besproken worden zijn wellicht denkbaar, maar met de besproken opties wordt het grootste deel van de corporatieactiviteiten gedekt, zodat de analyse hiervan een goed beeld biedt van de mogelijkheden van aanbesteding door woningcorporaties in het algemeen.

1. aanbesteding van de huisvesting van een aantal huurders uit de doelgroep of uit bijzondere groepen;
2. aanbesteding van bouw en beheer van een complex sociale huurwoningen;
3. aanbesteding van het exploiteren van bestaande woningen;
4. aanbesteding van een project van stedelijke vernieuwing.

Bij de eerste mogelijkheid wordt de rol van de individuele huurders beperkt. De overheid bepaalt door wie zij worden gehuisvest en aan welke eisen de huisvesting moet voldoen. In de andere gevallen verandert de rol van de huurders niet ten opzichte van de huidige situatie.

Beoordeling

1. Het eerste geval betekent geen of zeer weinig keuzevrijheid voor de huurders en is hiermee ongewenst. Naast dit principiële bezwaar zijn er ook praktische moeilijkheden te voorzien voor het aanbesteden van de huisvesting van een aantal huurders uit de doelgroep (zie ook paragraaf 6.4). In de eerste plaats is het inherent aan het mechanisme van de aanbesteding dat zij wordt gedaan voor een bepaalde periode (wanneer de periode niet beperkt zou worden zou er immers na aanbesteding sprake zijn van een monopolie). Er zal goed doordacht moeten worden wat de consequenties voor de huurders zijn, wanneer hun huisvesting na afloop van de contractperiode opnieuw wordt aanbesteed. In de tweede plaats is het huisvesten van huurders uit de doelgroep normaalgesproken niet winstgevend. Hiervoor zal moeten worden gecompenseerd in de aanbesteding. Ook dat bemoeilijkt het opstellen van een contract. Tenslotte is het in dit geval moeilijk de kwaliteit van de geleverde diensten goed te omschrijven. Het passend huisvesten van een aantal mensen uit een bepaalde doelgroep is wel vast te leggen, maar het blijft een complexe materie. Deze drie praktische punten maken aanbesteding in dit geval niet onmogelijk, maar wel erg ingewikkeld.

2. Vanuit de transactiekostentheorie is te beargumenteren dat aanbesteding van bouw en beheer van een complex geen efficiënte oplossing is. Er is sprake van asset specificity

door enerzijds de huurders die er op een gegeven moment wonen en anderzijds mogelijk de specificiteit van sociale huurwoningen. De overheid kan niet plotseling een andere verhuurder kiezen voor de zittende huurders, net zo goed kan de verhuurder geen andere contractpartij vinden die de huurders wil subsidiëren. Daarnaast is er sprake van een grote onzekerheid gedurende de exploitatietermijn over onder andere woningmarktontwikkelingen en kapitaalmarktontwikkelingen en zal er naar alle waarschijnlijkheid ook sprake zijn van opportunisme. De transactiekostentheorie leert dat bij dergelijke karakteristieken van de transacties een hiërarchische relatie te verkiezen is boven een marktoplossing.

3. In het derde geval zou de overheid eigenaar moeten zijn van de woningen. Dit betekent onteigening van het huidige corporatiebezit of nationalisatie van corporaties. Er dienen zeer zwaarwegende redenen te zijn om een dergelijke vergaande maatregel te nemen. Daarnaast gelden dezelfde theoretische overwegingen als bij de beoordeling van de aanbesteding van de bouw en beheer van een complex. Dus ook vanuit de transactiekostentheorie is deze vorm van concurrentie door aanbesteding niet aan te bevelen.

4. De mogelijkheid om de bouw van een complex of de uitvoering van een project van stedelijke ontwikkeling aan te besteden, zonder hier de exploitatie aan te koppelen, wordt in het volgende hoofdstuk (paragraaf 8.4) behandeld.

7.4 Maatstafconcurrentie

Beschrijving

Bij maatstafconcurrentie blijven de woonondernemingen dezelfde woningen beheren en dezelfde huurders huisvesten als in de huidige situatie. Wat verandert, is dat de overheid de prestaties van alle woonondernemingen meet. Aan de hand van de relatieve prestaties van de woonondernemingen wordt hun beloning bepaald. De meest logische vorm van deze beloning is het bepalen van de winst voor de eigenaren (bijvoorbeeld aandeelhouders) van de woonondernemingen.

Als eerste dienen hiervoor de prestatievelden benoemd te worden. Deze dienen meetbaar en controleerbaar te zijn en vergelijkbaar tussen woonondernemingen. Een logische basis voor de formulering van de prestatievelden wordt gevormd door de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid. Het gaat dan om het huisvesten van de doelgroep en bijzondere groepen, de kwaliteit van woning en woonomgeving, betaalbaarheid en keuzevrijheid.

Het is wel van belang dat alle gewenste prestaties worden vastgelegd, hetzij als te belonen indicatoren, hetzij als verplichte randvoorwaarden. Ook de financiële prestatie (het jaarresultaat) moet meegewogen worden.

Naast het meten van de output, dient ook de input gemeten te worden. Dit betreft vooral eigenschappen van de woningvoorraad, bijvoorbeeld de onderhoudsstaat, de grootte van de woningen, de locatie van de woningen.

Tenslotte dienen voor alle woningcorporaties ook alle relevante omgevingsfactoren gemeten te worden. Dit betreft bijvoorbeeld de woningmarkt en de lokale inkomensontwikkeling.

Beoordeling

Zowel het vergelijken van woningcorporaties als de meetbaarheid van prestaties kan een probleem zijn. Een groot probleem is dat de waardering van bepaalde prestaties lokaal of zelfs op wijk- en buurniveau sterk zal verschillen. In de ene gemeente of wijk zal het zeer wenselijk zijn om tegemoet te komen aan de vraag en de differentiatie te verhogen door woningen te verkopen. In een andere gemeente of wijk is juist een tekort aan sociale huurwoningen, waardoor verkoop ongewenst is. Natuurlijk kan gepoogd worden in de beoordeling hiermee rekening te houden, maar dat beperkt weer de vergelijkbaarheid tussen corporaties.

Daarnaast geldt dat de meetbaarheid van prestaties lastig of duur kan zijn. Als de onderhoudstoestand van de woningvoorraad jaarlijks gemeten moet worden, dan brengt dit zeer hoge kosten met zich mee. Maar hoe kan anders worden beoordeeld of de jaarlijkse onderhoudsuitgaven effectief en efficiënt zijn ingezet om de kwaliteit te behouden of te verhogen?

Een ander probleem is de meetbaarheid van de uitgangspositie en de omgevingsfactoren en de mogelijkheden om voor verschillen te corrigeren.

Concluderend is het zeer de vraag of maatstafconcurrentie perspectief biedt voor woningcorporaties. Mogelijk kan nader onderzoek hierover uitsluitsel geven (zie ook CPB, 2001). Aandachtspunt bij dergelijk onderzoek zou ook moeten zijn welke sancties dan wel stimuli worden verbonden aan de meting en vergelijking van de prestaties van verschillende corporaties. De verwachting is dat dit van invloed is op de werking van de maatstafconcurrentie.

7.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is bekeken of het invoeren van concurrentie in de sociale-huursector mogelijk is, wanneer de woningcorporaties in hun geheel in hun huidige vorm blijven bestaan. Dit is afzonderlijk gedaan voor de drie vormen van concurrentie die in deze studie worden onderscheiden, namelijk door keuzevrijheid van de huurder, door aanbesteding en in de vorm van maatstafconcurrentie. Het blijkt dat er moeilijkheden kleven aan het invoeren van concurrentie in de corporatiesector wanneer de woningcorporaties in hun huidige vorm blijven bestaan. Introductie van concurrentie levert belemmeringen op voor de corporaties om hun doelen te bereiken.

Als optie om een concurrentieprikkel te introduceren lijkt maatstafconcurrentie nog de meeste mogelijkheden te bieden. Ook voor het invoeren van deze, beperkte, vorm van concurrentie moeten een aantal problemen worden overwonnen. Die hebben vooral te maken met de vergelijkbaarheid van activiteiten en prestaties van corporaties. Een eerste stap die nu in ieder geval gezet zou kunnen worden, is het zoveel mogelijk meten van de prestaties van corporaties. Dat zal op zich al effect hebben in de zin van bewustwording van die prestaties. Tevens kan het een opstap vormen tot de invoering van maatstafconcurrentie in een latere fase.

Ondanks dat het aanbeveling verdient de weg van de meetbaarheid van prestaties, die uiteindelijk uit zou kunnen komen bij maatstafconcurrentie, te verkennen lijkt het invoeren van concurrentie tussen woningcorporaties in hun huidige vorm slecht mogelijk. In hoofdstuk 8 zullen we onderzoeken of het afzonderlijk bekijken van verschillende activiteitengebieden meer perspectief biedt.

8 Corporatie-activiteiten in concurrentie

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 hebben we gezien dat het niet goed mogelijk is de woningcorporatie als geheel met haar huidige takenpakket als winstbeogende onderneming in concurrentie te laten opereren. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat concurrentie binnen de sociale-huursector helemaal niet mogelijk is. In dit hoofdstuk zullen we bezien of het mogelijk is bepaalde functies binnen de corporaties wel in concurrentie uit te voeren. Uitgangspunt daarvoor vormen de vier functies uit paragraaf 2.5: de volkshuisvestelijke beleggersfunctie, de beheerdersfunctie, de projectontwikkelaarsfunctie en de onderhoudsuitvoerdersfunctie.

In dit hoofdstuk zullen we aannemen dat deze vier functies worden vervuld door vier verschillende ondernemingen die ieder op een eigen markt actief zijn. In deze onderverdeling fungeert de volkshuisvestelijke belegger, als eigenaar van de woningen, als de spin in het web. De volkshuisvestelijke doelstellingen komen bij deze organisatie te liggen. De drie andere ondernemingen zullen veel met de volkshuisvestelijke belegger te maken hebben, vaak als directe opdrachtgever, in het geval van concurrentie door keuzevrijheid van de huurder op een meer indirecte manier. Per onderneming zullen we, op vergelijkbare wijze als in hoofdstuk 7, beoordelen of concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder, door aanbesteding of maatstafconcurrentie een effectief en efficiënt werkende sector tot stand kunnen brengen.

De volgende paragrafen behandelen steeds volgens hetzelfde stramien (zie paragraaf 7.1), achtereenvolgens de volkshuisvestelijke belegger, de beheerder, de projectontwikkelaar en de onderhoudsuitvoerder. Om te beginnen wordt preciezer aangegeven wat de functie is van de onderneming. Vervolgens wordt per concurrentievorm aangegeven hoe de markt eruitziet en of deze concurrentievorm leidt tot effectieve en efficiënte uitkomsten. Tenslotte worden de uitkomsten naast elkaar gezet en wordt gekeken of concurrentie mogelijk is, en welke vorm de beste resultaten oplevert.

8.2 De volkshuisvestelijke belegger

Omschrijving van de functie

De volkshuisvestelijk belegger is eigenaar van de sociale huurwoningen. Zijn belangrijkste taken zijn de beslissingen over de samenstelling van de vastgoedportefeuille, de kaders van het woningbeheer en de woningtoewijzing, en de financiering. De volkshuisvestelijke belegger is dus te zien als een soort afgeslankte woningcorporatie. Net als de woningcorporaties is de volkshuisvestelijke belegger verantwoordelijk voor het bereiken van de maatschappelijke doelen op het gebied van de volkshuisvesting. Een aantal duidelijk af te bakenen, uitvoerende activiteiten, die de corporaties vaak in eigen beheer uitvoeren, worden niet uitgevoerd door de volkshuisvestelijke belegger. Daardoor kan die zich nadrukkelijker concentreren op zijn kerntaak: het huisvesten.

Voor de uitvoerende activiteiten (beheer, onderhoud, projectontwikkeling) die de volkshuisvestelijke belegger niet zelf uitvoert, treedt hij op als opdrachtgever. De relatie met de opdrachtnemers (de beheerder, de onderhoudsuitvoerder en de project-ontwikkelaar) kan verschillen. Als de opdrachtnemer onderhevig is aan maatstafconcurrentie, dan is er

sprake van een permanente relatie. Dit betekent dat de opdrachtnemer niet het risico loopt de opdracht kwijt te raken, hij raakt hooguit zijn winst kwijt. Bij aanbesteding kan de relatie echter zeer kortdurend zijn, zoals bijvoorbeeld bij de aanbesteding van een schilderbeurt. Het is ook mogelijk dat de relatie langduriger is, als bijvoorbeeld het totale beheer van een complex voor vijf of tien jaar wordt uitbesteed.

Bij aanbesteding bestaat echter altijd de mogelijkheid dat de opdrachtgever de relatie beëindigt (binnen de randvoorwaarden in het contract dat is afgesloten bij de aanbesteding). Dit betekent dat de opdrachtnemer niet verzekerd is van klandizie en als een echte onderneming moet opereren. Hij zal altijd proberen om voor meerdere klanten te werken en zo het risico proberen te spreiden. Een mogelijkheid is het werken voor meerdere volkshuisvestelijke beleggers.

Er zijn echter ook alternatieven. Zo kan een beheerder ook actief zijn op het gebied van beheer voor verenigingen van eigenaren en kan een projectontwikkelaar ook voor eigen risico projecten ontwikkelen. De volkshuisvestelijke belegger moet zich er van bewust zijn dat hij te maken heeft met opdrachtnemers die op de markt actief zijn. Dat betekent dat de projecten of activiteiten die hij aanbesteedt commercieel aantrekkelijk moeten zijn.

Mogelijkheden voor concurrentie

De volkshuisvestelijke belegger is een kleinere organisatie dan de woningcorporatie, omdat de meeste uitvoerende taken niet meer binnen deze organisatie zijn gesitueerd. Echter, het belang voor het bereiken van volkshuisvestelijke doeleinden is gelijk aan die van een woningcorporatie. De analyse uit hoofdstuk 7 kan daardoor eigenlijk onverkort worden overgenomen voor de volkshuisvestelijke belegger. Dat betekent dat er moeilijkheden kleven aan het invoeren van concurrentie. Net als voor de corporaties levert introductie van concurrentie voor de volkshuisvestelijke belegger belemmeringen op om de gestelde doelen te bereiken. Dit is logisch omdat de volkshuisvestelijke belegger dezelfde maatschappelijke doelen heeft als de belegger.

Dit is een belangrijke constatering voor deze studie. Voor de kerntaken van de corporatie, die bij de volkshuisvestelijke belegger komen te liggen, biedt invoering van concurrentie geen optie voor de verhoging van de efficiëntie. Het onder de tucht van de markt plaatsen van deze activiteiten zou ten koste gaan van het bereiken van de gestelde maatschappelijke doelen. Dat betekent dat publiek toezicht op deze taken, dus op de volkshuisvestelijke belegger, gewenst blijft.

Overigens is het hierbij een voordeel dat de volkshuisvestelijke belegger een kleinere organisatie is dan de huidige woningcorporatie, en dat zijn doelen nauwkeuriger omschreven zijn. Door de omvang van het takenpakket van de woningcorporatie heeft deze organisatie soms te maken met tegenstrijdige belangen. Tussen maatschappelijke doelen en bedrijfsinterne overwegingen kan een spanningsveld bestaan. Het kan bijvoorbeeld uit volkshuisvestelijk oogpunt op een bepaald moment niet nodig zijn om nieuwe sociale huurwoningen te bouwen. Dit heeft dan wel tot gevolg dat de afdeling die zich bezig houdt met het ontwikkelen en bouwen van nieuwe woningen zonder werk komt te zitten. Dit botst met het bedrijfsbelang van de woningcorporatie. Dit spanningsveld is in veel beperktere mate aanwezig bij de volkshuisvestelijke belegger, die uitvoerende taken heeft afgestoten. Het valt te verwachten dat dit de publieke aansturing van deze organisatie eenvoudiger maakt. Een interessant voorbeeld daarvan is de verkoop van woningen. Voor de huidige woningcorporaties is het gunstig een groot

woningbestand te hebben, omdat dit werk betekent voor de (uitvoerende onderdelen van de) eigen organisatie. Voor de volkshuisvestelijke belegger speelt deze overweging geen rol, zodat hij sneller zal reageren op dergelijke beleidsbeslissingen van de overheid.

8.3 De beheerder

Omschrijving van de functie

De beheersfunctie betreft de dagelijkse werkzaamheden rond de exploitatie van het bestaande woningbezit. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verhuur (advertentie in de woonkrant, aanbiedingen, contractondertekening), de huurinning en –administratie, het sociaal beheer en de onderhoudsinspectie en (binnen gegeven beleidskaders) opdrachtgeving tot uitvoering van onderhoud.

Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder

Beschrijving

In dit geval kiest de huurder (principaal), onafhankelijk van de eigenaar van zijn woning, een beheerder (agent). Hiervoor dient de huurder te kunnen kiezen uit een aantal potentiële beheerders, met ieder een eigen prijs, dienstverleningspakket (of –pakketten) en reputatie. Overigens moet hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen keuzevrijheid van individuele huurders en keuzevrijheid huurdersverenigingen die voor een complex of een corporatie kiezen (vergelijk het Engelse ‘choose your own landlord’, paragraaf 3.4).

Beoordeling

Wanneer keuzevrijheid voor de huurder komt te liggen op het niveau van de afzonderlijke huurder worden er schaalvoordelen misgelopen. Als het beheer per complex door één beheerder uitgevoerd wordt, is dat veel efficiënter dan uitvoering door een aantal verschillende beheerders. Beheer door één beheerder is wel mogelijk wanneer keuzevrijheid ligt op het niveau van de huurdersvereniging.

In beide gevallen is de positie van de eigenaar een probleem. Deze heeft ook een groot belang bij het beheer. Deze problematiek kan worden aangegeven in termen van eigendomsrechten. Omdat de huurder(svereniging) slechts het recht op vruchtgebruik en niet dat op verhandeling van de woning heeft, heeft zij weinig belang bij de waardeontwikkeling op lange termijn van de woning. De eigenaar heeft daar wel een duidelijk belang bij. Op zijn minst moeten zijn belangen veilig gesteld worden via aanvullende maatregelen (randvoorwaarden en controles of certificering). Dit betekent extra kosten en weer een beperking in de keuzevrijheid van de huurder. Hiermee samenhangend heeft de huurder geen direct belang bij een gedeelte van de beheeractiviteiten (bijvoorbeeld huurinning). Dit is een reden voor de verhuurder om de mogelijkheid van concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder af te wijzen.

Concurrentie door aanbesteding

Beschrijving

Hierbij besteedt de verhuurder (de principaal) het beheer van een complex of een aantal complexen voor een bepaalde periode openbaar aan. In het bestek wordt vastgelegd welke werkzaamheden worden uitgevoerd, wat het gewenste kwaliteitsniveau is en hoe controle en sancties worden geregeld. De prijs en de uitvoerende partij (de agent) worden bepaald in de aanbestedingsprocedure.

Beoordeling

In principe kan aanbesteding van het dagelijks beheer voldoen aan de voorwaarden voor een succesvolle aanbesteding van paragraaf 5.4. Het is een vereiste dat er voldoende beheerders actief zijn. Dit is nu nog niet het geval, maar als er voldoende complexen op de markt komen en hier verder ook aandacht aan wordt besteed, kan dit veranderen. Zo kunnen huidige beheerafdelingen van corporaties verzelfstandigd worden en kunnen professionele beheerders van beleggerswoningen zoals die nu actief zijn, zich ook op deze markt begeven.

Ook is de kwaliteit van de dienstverlening vast te leggen via voorschriften en metingen. Het KWH houdt zich hier bijvoorbeeld mee bezig. Het KWH-Huurlabel is een keurmerk dat kwaliteitseisen bevat voor alle diensten in het verhuurproces (www.kwh.nl). Het hele scala van activiteiten van de beheerder wordt hierdoor gedekt.

Maatstafconcurrentie

Beschrijving

In deze situatie heeft ieder complex een vaste beheerder. Deze beheerder wordt door de verhuurder beloond naar rato van de relatieve prestaties ten opzichte van andere beheerders. Dit betekent dat de prestaties (omvang en kwaliteit van de dienstverleningen) en de omstandigheden (bijvoorbeeld woningtype, het aantal verhuizingen) gemeten dienen te worden om de relatieve prestaties te kunnen meten.

Beoordeling

Voor het invoeren van maatstafconcurrentie is een aantal beheerders nodig, die allen worden beoordeeld door dezelfde regulator. In principe is dit geen probleem, het aantal te beheren complexen is groot genoeg. Wel zal er dan door een aantal corporaties samengewerkt dienen te worden. Om te kunnen corrigeren voor de heterogeniteit in het te beheren woningbezit zullen meer verschillende beheerders nodig zijn, dan een enkele corporatie kan plaatsen.

Voor de meetbaarheid van de prestaties geldt hetzelfde als bij aanbesteding. Deze zijn goed te meten, net als de omstandigheden waaronder de beheerder actief moet zijn. In principe is maatstafconcurrentie dus mogelijk.

Conclusie

Zowel concurrentie door aanbesteding als maatstafconcurrentie is mogelijk. Hierbij geldt wel dat het invoeren van maatstafconcurrentie altijd een ingewikkeld (en kostbaar) proces is, omdat er voortdurend meting en controle van de prestaties nodig is. De voorkeur gaat dan ook voornamelijk uit naar concurrentie door aanbesteding.

8.4 De project-ontwikkelaar

Omschrijving van de functie

De project-ontwikkelaarsfunctie betreft het op eigen risico ontwikkelen van woningbouwprojecten. Het kan hierbij zowel gaan om nieuwbouw als om ingrepen in de bestaande voorraad, bijvoorbeeld in de het kader van stedelijke vernieuwing. Het ontwikkeltraject bevat in het algemeen de volgende onderdelen:

- verwerving van de grond (hiervoor zal vaak samenwerking gezocht worden met de volkshuisvestelijke belegger);
- planvorming, vaak in overleg met andere partijen;
- aanbesteding van de bouw;
- verkoop van (een deel van) de woningen.

Afhankelijk van de situatie kan bijvoorbeeld verwerving van de grond of verkoop van de woningen niet van toepassing zijn.

Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder

Het is in de huursector niet goed denkbaar dat de (toekomstige) huurder fungeert als opdrachtgever van de project-ontwikkelaar. De verhuurder is immers de risicodragende partij. Wel zouden groepen van toekomstige huurders invloed kunnen hebben op de keuze van een project-ontwikkelaar.

Concurrentie door aanbesteding

Beschrijving

Bij een aanbesteding bepaalt de toekomstige verhuurder de voorwaarden voor de inschrijvingen. In eerste instantie betreft dit het woningbouwprogramma en de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Projectontwikkelaars schrijven hierop in. Op basis van de kwaliteit en de prijs van de inschrijvingen, kiest de verhuurder de projectontwikkelaar. Een voorwaarde voor deze procedure is dat de verhuurder eigenaar is van de grond, of met de eigenaar van de grond over deze procedure overeenstemming heeft bereikt.

Als de toekomstige huurders al bekend zijn, kunnen zij een rol spelen bij het bepalen van de voorwaarden voor de inschrijvingen en de uiteindelijke keuze voor de project-ontwikkelaar.

Beoordeling

Er zijn al een aantal projectontwikkelaars actief, sommige volledig zelfstandig en anderen gelieerd aan een bouwonderneming. Dit betekent dat er voldoende aanbieders zijn. Ook is het goed mogelijk de gewenste kwaliteit vast te leggen en te controleren. Dit betekent dat aanbesteding in theorie goed kan functioneren. In de praktijk wordt van deze optie ook gebruik gemaakt, bijvoorbeeld op de Vinex-locatie Ypenburg bij Den Haag. Hier wordt de realisatie per deelplan aanbesteed. Per deelplan worden zowel de koopwoningen, de sociale huurwoningen en de beleggershuurwoningen door één en dezelfde ontwikkelaar ontwikkelt. Na realisatie worden de huurwoningen overgedragen aan beleggers en woningcorporaties.

Maatstafconcurrentie

Beschrijving

Bij maatstafconcurrentie werken verhuurders met een of meer vaste projectontwikkelaars. De prestaties van deze projectontwikkelaars worden vergeleken. Verhuurders zullen niet genoeg projectontwikkelaars aan het werk hebben om zelfstandig een vergelijking te kunnen uitvoeren. Er zal tussen een aantal verhuurders samengewerkt dienen te worden.

Beoordeling

Een eerste probleem voor maatstafconcurrentie tussen projectontwikkelaars is, dat de verhuurders moeten werken met een of meer vaste projectontwikkelaars. Zij moeten dus ook deze projectontwikkelaars constant aan het werk houden. Een groter probleem is de vergelijkbaarheid. Projecten zullen in omvang, samenstelling en omgeving zeer verschillen. Dit maakt vergelijking alleen mogelijk als deze verschillen goed kunnen worden gemeten en er zoveel projecten en projectontwikkelaars zijn, dat er voor al deze verschillen gecorrigeerd kan worden. Tenslotte zullen projectontwikkelaars maar een beperkt aantal projecten uitvoeren en zal de looptijd van projecten vaak een aantal jaren zijn. Dit betekent dat de projectontwikkelaars pas na geruime tijd de consequenties van al dan niet efficiënt handelen zullen voelen.

Conclusie

De enige realiseerbare mogelijkheid voor concurrentie in de projectontwikkelaarfunctie is concurrentie door aanbesteding. Dit is in theorie een goede optie en komt in de praktijk al voor. Deze optie veronderstelt echter wel zeggenschap van de opdrachtgever over de grond.

8.5 De onderhoudsuitvoerder

Omschrijving van de functie

De onderhoudsuitvoerder houdt zich (uitsluitend) bezig met het onderhoud van (complexen van) woningen. Het gaat om zaken als schilderwerk, onderhoud van leidingen en constructies en ook om (nood)reparaties. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven wordt in de praktijk een groot deel van het onderhoud al uitbesteed aan bestaande onderhoudsbedrijven, zoals loodgieters, schilders, aannemers.

Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder

Beschrijving

Bij concurrentie door keuzevrijheid van de huurder kiest iedere huurder voor zich een onderhoudsuitvoerder, waarschijnlijk zelfs meerdere onderhoudsuitvoerders voor verschillende typen werkzaamheden. Net als wanneer de beheersfunctie wordt georganiseerd middels concurrentie van de huurder dient de huurder hiervoor te kunnen kiezen uit een aantal potentiële onderhoudsuitvoerders. Deze zullen zich van elkaar onderscheiden door hun prijs en dienstverleningspakket (of –pakketten), en op die punten dus

met elkaar concurreren. Op basis daarvan kiest de huurder de onderhoudsuitvoerder met de voor hem meest gunstige prijs/kwaliteitsverhouding.

Beoordeling

Een situatie waarbij de huurder zelf een zelfstandig bedrijf kiest voor de uitvoering van het onderhoud is voorstelbaar. Voor de huurder heeft dit het voordeel dat hij invloed heeft op het onderhoudsniveau van zijn eigen woning. In dit geval is de controle op de uitvoering ook zeer direct, wat de efficiëntie ten goede kan komen. De huurder kan als opdrachtgever immers goed controleren of de werkzaamheden goed uitgevoerd worden en of de gevraagde prijs in verhouding is tot de geleverde werkzaamheden. Het is dan wel noodzakelijk dat de huurder een belang heeft bij een efficiënte uitvoering. Dit kan bijvoorbeeld door hantering van een budget voor onderhoud, of door het onderhoudsrisico op bepaalde onderdelen bij de huurder te leggen. Vooral als de huurder een grote vrijheid heeft in de keuzes rond het onderhoud, kan dat leiden tot een hogere efficiëntie. Een aantal huurders zullen eenvoudige klusjes zelf uitvoeren. Onderhoud wordt pas uitgevoerd als de gebruiker het noodzakelijk vindt.

Voor de verhuurder (de eigenaar van een complex van woningen) heeft deze overdracht van de verantwoordelijkheid voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden een nadeel. Dit heeft te maken met de moeilijkheid om in een dergelijke situatie het onderhoudsniveau van een geheel complex te controleren. Er kunnen eenvoudig verschillen in onderhoudsniveau ontstaan die voor een verhuurder ongewenst zijn.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie ligt het voor de meeste vormen van onderhoud niet direct voor de hand dit te regelen middels concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder. De belangrijkste reden daarvoor is dat schaalvoordelen verloren gaan. Het is eenvoudig te beargumenteren dat bijvoorbeeld schilderwerk, of de vervanging van verwarmingsketels efficiënter kunnen gebeuren wanneer zij voor een heel complex van woningen worden gedaan dan wanneer het voor iedere woning apart moet gebeuren. Voor bepaalde minder routinematige vormen van onderhoud (het 'klachtenonderhoud') gaat deze laatste opmerking echter niet op. Voor dergelijke incidentele onderhoudswerkzaamheden is minder sprake van schaalvoordelen en kan het juist gunstig zijn de huurder meer vrijheid te geven in de keuze hoe hij deze problemen te lijf gaat.

Concurrentie door aanbesteding

Beschrijving

Het aanbesteden van onderhoud betekent dat de eigenaar van een complex (de verhuurder als principaal) het onderhoud of bepaalde delen daarvan gunt aan een onderhoudsuitvoerder (de agent). In het bestek wordt vastgelegd welke werkzaamheden worden uitgevoerd, wat het gewenste kwaliteitsniveau is en hoe controle en sancties worden geregeld.

Het kan hierbij gaan om een aanbesteding van een eenmalige schilderbeurt. Het is ook mogelijk om een langdurig contract aan te gaan met een schilderbedrijf waarin niet wordt vastgelegd wanneer er geschilderd wordt, maar wat gedurende een bepaalde periode de kwaliteit van het schilderwerk moet zijn. In het tweede geval kan het schilderbedrijf zelf bepalen wat de meest efficiënte methode is om aan de contractvoorwaarden te voldoen. In de aanbestedingsprocedure dingen verschillende onderhoudsuitvoerders in onderlinge concurrentie om de uitvoering. Geboden prijs en kwaliteit van de geleverde diensten zijn bepalend voor de keuze voor een onderhoudsuitvoerder.

Beoordeling

Aanbesteding van het onderhoud kan goed voldoen aan de voorwaarden voor een succesvolle aanbesteding van paragraaf 5.4. Aanbesteding van de functie van onderhoudsuitvoerder veronderstelt dat er meer bedrijven zijn die in de aanbestedingsprocedure met elkaar in concurrentie gaan. Dit is geen probleem, er zijn vele bestaande bedrijven (schilders, aannemers, loodgieters) die het soort taken waar het hier om gaat uitvoeren. Een groot deel van het onderhoud van corporatiewoningen wordt ook al uitgevoerd door zelfstandige bedrijven. Vaak gebeurt dat ook door middel van aanbesteding.

Vooraf om redenen van schaalvoordelen is aanbesteding een voor de hand liggende manier om onderhoud te regelen. Om een goed oog te houden op de efficiëntie waarmee het onderhoud wordt uitgevoerd moet wel met een aantal zaken rekening worden gehouden. Zo zal de kwaliteit van de dienstverlening zo goed mogelijk moeten worden omschreven en vastgelegd in de contracten. Ook moet er goed nagedacht worden over de periode van aanbesteding. Aan de ene kant moet die lang genoeg zijn voor de onderhoudsuitvoerder om zijn werk efficiënt te kunnen organiseren. Aan de andere kant moet die kort genoeg zijn om regelmatig door middel van een nieuwe aanbesteding het onderhoud opnieuw in concurrentie te brengen.

Maatstafconcurrentie

Beschrijving

In het geval van maatstafconcurrentie heeft een onderhoudsuitvoerder de verantwoordelijkheid voor één of meer complexen woningen. De prestaties van deze onderhoudsuitvoerder worden beoordeeld naar rato van de relatieve prestaties ten opzichte van andere uitvoerders (die andere complexen in hun portefeuille hebben). Dit vraagt om een tamelijk complexe meetactiviteit, want zowel de prestaties (kwaliteitsniveau van het onderhoud) als de omstandigheden (bijvoorbeeld de technische staat en de ligging van de complexen) dienen gemeten. Toch is een dergelijke meting wel voorstelbaar.

Beoordeling

Net als in het geval van de zelfstandige beheerder is voor het invoeren van maatstafconcurrentie een aantal bedrijven nodig dat in dit geval als onderhoudsuitvoerder werkzaam is. Al die bedrijven moeten worden beoordeeld door dezelfde regulator. Praktisch hoeft dit niet teveel problemen op te leveren. Er zijn voldoende complexen die onderhouden dienen te worden.

Voor de meetbaarheid van de prestaties geldt hetzelfde als bij aanbesteding. Deze zijn goed te meten, net als de omstandigheden waaronder de beheerder actief moet zijn. In principe is maatstafconcurrentie dus mogelijk. Omdat hier ook andere vormen van concurrentie mogelijk zijn ligt de keuze voor maatstafconcurrentie echter niet voor de hand.

Conclusie

Van de onderscheiden activiteiten van de corporatiesector is het onderhoud waarschijnlijk het meest eenvoudig in concurrentie te brengen omdat het gaat om duidelijk af te bakenen activiteiten waarvan de kwaliteitseisen waaraan ze moeten voldoen tamelijk eenduidig vast zijn te leggen. Het is in de praktijk ook al gebruikelijk dat onderhouds-

werkzaamheden door corporaties worden uitbesteed aan zelfstandige onderhoudsbedrijven, terwijl ook veel corporaties ertoe overgaan hun onderhoudsafdeling te verzelfstandigen.

Wanneer naast maatstafconcurrentie ook andere vormen van concurrentie mogelijk zijn, zoals hier het geval is, verdienen die andere vormen de voorkeur omdat zij een sterkere prikkel afgeven voor efficiëntieverhoging (zie paragraaf 5.5). Om redenen van schaalvoordelen is het te verwachten dat aanbesteding van de meeste soorten onderhoud tot de meeste efficiëntiewinst leidt.

8.6 Conclusie

De resultaten van dit hoofdstuk zijn samengevat in tabel 8.1.

Tabel 8.1

Mogelijkheid introductie concurrentie voor de onderscheiden activiteiten.

	Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder	Concurrentie door aanbesteding	Maatstafconcurrentie
De beheerder	Niet goed mogelijk	Aan te bevelen	Goed mogelijk, maar niet aan te bevelen
De projectontwikkelaar	Niet goed mogelijk	Aan te bevelen	Niet goed mogelijk
De onderhoudsuitvoerder	Mogelijkheden voor bepaalde onderdelen	Aan te bevelen	Goed mogelijk, maar niet aan te bevelen
De volkshuisvestelijke belegger	Niet goed mogelijk	Niet goed mogelijk	Mogelijkheden op termijn aanwezig

Uit onze analyse blijkt dat vooral de uitvoerende taken goed in concurrentie kunnen worden uitgevoerd. Voor de beleidscomponent, die in deze onderverdeling komt te liggen bij de volkshuisvestelijke belegger, is sturing via concurrentie niet wenselijk. Dat betekent dat hier een rol voor de overheid ligt. Het stimuleren van efficiënt opereren van de volkshuisvestelijke belegger door invoering van marktprikkels, zal ten koste gaan van de maatschappelijke doelen. Publiek toezicht en publieke aansturing van de volkshuisvestelijke belegger moet erop gericht zijn de effectiviteit en de efficiëntie van deze organisatie te waarborgen. Het meetbaar maken van prestaties is hiervoor een eerste vereiste: zonder het meten van prestaties zijn publiek toezicht en publieke aansturing niet goed mogelijk.

9 Naar meer concurrentie in de corporatiesector?

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de voorafgaande hoofdstukken samengevat. Vervolgens worden enige kanttekeningen geplaatst bij deze conclusies en worden de mogelijke consequenties van deze studie voor de toekomst van de corporatiesector geschetst.

De centrale vraag uit deze studie is als volgt geformuleerd (zie paragraaf 1.2):

Kunnen (delen van) de activiteiten van de corporatiesector door het invoeren van concurrentie efficiënter uitgevoerd worden bij een tenminste gelijkblijvende kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken die nu door de woningcorporaties worden verzorgd?

Beantwoording van deze vraag gebeurt in deze studie door middel van een theoretische analyse. Uit een korte verkenning in een aantal andere landen (Duitsland, Zweden, Engeland) van ervaringen met concurrentie in de sociale-huursector blijkt dat ook daar weinig sprake is van concurrentie in de sociale-huursector. Tevens blijkt dat de sociale-huursector in de bestudeerde landen zo anders van opzet is dan de Nederlandse corporatiesector, dat er weinig aanknopingspunten zijn om de centrale vraag van dit onderzoek op een internationaal vergelijkende wijze te behandelen. Om deze redenen is de keuze voor een theoretische benadering gemaakt.

Bij de vraag naar de mogelijkheden om door invoering van concurrentie de efficiëntie van de corporatiesector te verbeteren is de kanttekening geplaatst dat de verhoogde efficiëntie niet ten koste mag gaan van de maatschappelijke doelen van de sector. Het is in de eerste plaats van belang dat de sector erin slaagt de publiek gestelde kerntaken te realiseren. Als de gestelde doelen echter op een meer efficiënte wijze kunnen worden bereikt is dat wel degelijk aanbevelenswaardig (zie ook Swinney (2000), die ditzelfde onderwerp in Groot-Brittannië aan de orde stelt). Realisering van de kerntaken is het uitgangspunt, aan de effectiviteit van de corporatiesector in het bereiken daarvan mag niet worden getornd. Maar kan het efficiënter? Deze studie houdt zich bezig met de beantwoording van die laatste vraag.

De corporatiesector beschikt over een maatschappelijk kapitaal dat grotendeels is opgebouwd uit, of in ieder geval met behulp van, gemeenschapsgeld. De corporaties hebben in de afgelopen eeuw een belangrijke bijdrage aan de volkshuisvesting geleverd. Ook in het komende decennium worden van de sociale-huursector aanzienlijke prestaties verwacht. Het is daarom van belang dat de sector efficiënt omspringt met de hem ter beschikking staande middelen. De sector is dat in de eerste plaats verplicht aan 'de gemeenschap', die de basis voor zijn kapitaal heeft gelegd. In de tweede plaats stelt efficiënt opereren de sector in staat zoveel mogelijk van de gestelde doelen te bereiken, gegeven de beschikbare middelen. Om een aantal redenen krijgt de corporatiesector nu niet altijd de prikkels die aanzetten tot het optimaliseren van de efficiëntie. Meer efficiëntie in de corporatiesector lijkt daarom haalbaar.

9.2 Een economisch analysekader voor de corporatiesector

Uitgangspunt voor ons onderzoek is het streven naar een efficiënt werkende corporatiesector, zonder het bereiken van de publieke doelen te schaden. In hoofdstuk 4 hebben

we gezien dat vanuit het economisch gedachtengoed het uitvoeren van activiteiten op de markt leidt tot de hoogste efficiëntie, tenzij er sprake is van marktfalen. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde specifieke kenmerken van een markt ertoe leiden dat de marktwerking onvoldoende is en de resultaten niet optimaal. In dat geval is overheidsingrijpen gewenst. Economen onderscheiden drie vormen van marktfalen:

- marktmacht;
- externe effecten;
- informatieproblemen.

Daarnaast kunnen herverdelings- en toegankelijkheidsmotieven een niet-economische reden zijn voor overheidsingrijpen op de markt om marktwerking te beperken.

De woningmarkt lijdt aan een combinatie van verschillende soorten van marktfalen. Dit is dus een reden voor overheidsingrijpen. Daarnaast wordt in Nederland ook vanuit herverdelings- en toegankelijkheidsmotieven in de markt ingegrepen. Een van de manieren waarop de overheid ingrijpt op de markt is door het bevorderen van het bestaan van woningcorporaties.

Dit onderzoek richt zich niet op het functioneren van de woningmarkt als geheel. Het beschouwt de noodzaak tot overheidsingrijpen in die markt als gegeven, evenals het middel van een sociale-huursector met de huidige taakopdracht. De vraag voor dit onderzoek is dus niet: 'Kan de woningmarkt even goed functioneren met meer marktwerking en minder overheidsingrijpen?' maar 'Kan de corporatiesector even goed functioneren met meer marktwerking en minder overheidsingrijpen?'

Als de publieke doelen van de overheid op een marktconforme wijze kunnen worden bereikt (bijvoorbeeld door vraagondersteuning of door opdrachtverstrekking aan marktpartijen) en er geen sprake is van marktfalen, dan is meer marktwerking vanuit het oogpunt van efficiëntie altijd een goede optie. Echter, aan het einde van hoofdstuk 4 constateerden wij dat er in de corporatiesector zowel informatieproblemen als marktmacht bestaan. Deze twee vormen van marktfalen hebben wij verder uitgewerkt in hoofdstuk 5 en 6.

In hoofdstuk 5 hebben wij gekeken wat de invloed van informatieproblemen is op marktwerking. Daarvoor hebben wij inzichten uit de neo-institutionele economie gebruikt. De neo-institutionele economie is een tak van de economie die zich bezig houdt met de 'instituten' waarbinnen het economisch verkeer zich afspeelt. Veel aandacht wordt besteed aan informatieproblemen. In de neo-institutionele economie zijn drie hoofdrichtingen te onderscheiden: de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en het principal-agentmodel. De belangrijkste bevindingen uit deze hoofdrichtingen zijn de volgende:

- De eigendomsrechtentheorie wijst uit, dat een actor het meest wordt geprikkeld tot efficiënt handelen als hij zelf alle consequenties van dat handelen voelt, dat wil zeggen als hij alle eigendomsrechten zelf heeft.
- Vanuit de transactiekostenbenadering valt te concluderen dat in beginsel het marktmechanisme de beste garantie is voor een efficiënte besturingsstructuur. Slechts als beperkt rationeel handelen, opportunisme en asset specificity tezamen voorkomen, moet overwogen worden een meer gecompliceerde besturingsstructuur, bijvoorbeeld een hiërarchische structuur te gebruiken.
- Het principal-agentmodel modelleert de relatie tussen een opdrachtgever (de principal) en opdrachtnemer (de agent). In deze relatie gaat het er de principal om, de agencykosten te minimaliseren. Dit betekent dat hij tegen zo laag mogelijke kosten de activiteiten van de agent zoveel mogelijk in de richting van zijn belang wil stu-

ren. Hiervoor kan de principaal een combinatie van communicatieve sturing, sturing door prikkels en sturing door regels en voorschriften gebruiken.

In hoofdstuk 6 hebben we besproken welk vormen van concurrentie er zijn en hoe deze gebruikt kunnen worden om het probleem van marktmacht te omzeilen. In dit onderzoek onderscheiden we drie vormen van concurrentie:

- Concurrentie door keuzevrijheid voor de huurder. Bij deze vorm van concurrentie werken de marktprikkels in principe optimaal, omdat de huurder zelf kan kiezen voor de woning en diensten van zijn voorkeur;
- Concurrentie door aanbesteding. Hierbij wordt de productie of dienstverlening voor een groep van huurders aanbesteed door de overheid of een publieke organisatie;
- Maatstafconcurrentie. Bij maatstafconcurrentie zijn er vaste aanbieders, die beloofd worden naar rato van hun relatieve prestatie. Op deze manier voelen zij een sterke prikkel tot prestatieverbetering.

In hoofdstuk 6 zijn ook de voorwaarden besproken, waaronder deze vormen van concurrentie efficiëntie opleveren.

In ons onderzoek gaan wij in eerste instantie uit van uitvoering van de werkzaamheden door winstbeogende ondernemingen. Winstbeogende ondernemingen voelen de sterkste prikkel vanuit marktwerking omdat de eigenaren van deze ondernemingen de vruchten van een hogere efficiëntie rechtstreeks kunnen plukken. In andere organisatievormen zullen de bestuurders een minder direct belang hebben bij efficiëntie, en kan dit belang botsen met andere belangen, zoals de invloed en de omvang van de organisatie. De theorie uit de hoofdstukken 4 tot en met 6 levert een analysekader voor dit onderzoek, dat we in hoofdstuk 7 en 8 hebben toegepast op de corporatiesector.

9.3 Concurrentie en de organisatie van de corporatiesector

In deze studie zijn eerst de mogelijkheden voor de invoering van concurrentie voor de corporatie in haar huidige organisatie geanalyseerd. Dit is afzonderlijk gedaan voor de drie vormen van concurrentie die in deze studie worden onderscheiden, namelijk door keuzevrijheid van de huurder, door aanbesteding en in de vorm van maatstafconcurrentie. Het blijkt dat het invoeren van concurrentie tussen woningcorporaties in hun huidige vorm geen effectieve en efficiënte volkshuisvesting kan garanderen. Hooguit zijn er beperkte mogelijkheden tot het invoeren van maatstafconcurrentie. Maar ook hiervoor moet een aantal problemen worden overwonnen, die hebben te maken met de vergelijkbaarheid van activiteiten en prestaties van corporaties. Een eerste stap in die richting, die al gezet zou kunnen worden, is het zoveel mogelijk meetbaar maken van de prestaties van corporaties. Dat zal effect hebben in de zin van bewustwording van die prestaties en kan eventueel een opstap vormen tot de invoering van maatstafconcurrentie.

Het invoeren van concurrentie tussen woningcorporaties in de huidige vorm lijkt slecht mogelijk, ook al verdient het de aanbeveling de weg van de meetbaarheid van prestaties, die uiteindelijk uit zou kunnen komen bij maatstafconcurrentie, te verkennen. Daarom is de huidige organisatie van de corporaties in Nederland in het vervolg van deze studie losgelaten en zijn de activiteiten die de woningcorporaties uitvoeren ondergebracht bij vier afzonderlijke organisaties, te weten de volkshuisvestelijke belegger, de beheerder, de projectontwikkelaar en de onderhoudsuitvoerder.

Wij stellen ons een corporatiesector voor waarin een volkshuisvestelijke belegger als een soort afgeslankte corporatie de kerntaken op het gebied van volkshuisvesting uit-

voert. Onderhoud en dagelijks beheer van de woningen wordt door de volkshuisvestelijke belegger uitbesteed aan zelfstandige bedrijven, die onderling in concurrentie zijn. Op die manier kan het meest efficiënte bedrijf worden gekozen (daarbij gaat het natuurlijk altijd om de verhouding kosten/kwaliteit; de volkshuisvestelijke belegger zal in een contract de minimumkwaliteit waaraan de uitvoerders moeten voldoen vastleggen, verder is de geleverde kwaliteit een mogelijkheid voor de uitvoerders zich te onderscheiden in de onderlinge concurrentiestrijd). Wanneer een volkshuisvestelijk belegger nieuwe woningen wil ontwikkelen doet hij een aanbesteding, waarop ingetekend wordt door zelfstandige projectontwikkelaars.

De afzonderlijke beschouwing van de vier organisaties waarin de corporaties zijn onderverdeeld, leidt tot de volgende conclusies:

- De volkshuisvestelijke belegger is een kleinere organisatie dan de woningcorporatie, omdat de meeste uitvoerende taken niet meer binnen deze organisatie zijn gesitueerd. Deze organisatie is echter wel verantwoordelijk voor de ‘publieke doelen’ van de corporatiesector. Voor de volkshuisvestelijke belegger kleven er moeilijkheden aan het invoeren van concurrentie. Concurrentie doet afbreuk aan het bereiken van de publieke doelen, daarom is het niet gewenst. Dit betekent wel dat voor de kerntaken van de corporatie, die bij de volkshuisvestelijke belegger komen te liggen, invoering van concurrentie geen optie biedt voor de verhoging van de efficiëntie. Publiek toezicht op deze taken, dus op de volkshuisvestelijke belegger, blijft gewenst.
- Voor de beheerder zijn zowel concurrentie door aanbesteding als maatstafconcurrentie mogelijk. Hierbij geldt wel dat het invoeren van maatstafconcurrentie altijd een ingewikkeld (en kostbaar) proces is, omdat er voortdurend meting en controle van de prestaties nodig is. Bij aanbesteding wordt de ‘tucht van de markt’ meer gebruikt om beheerders tot het leveren van een bepaald kwaliteitsniveau aan te zetten: wanneer zij dit niet realiseren zullen ze aan het eind van de contractperiode de aanbesteding niet opnieuw binnen halen. De voorkeur gaat dan ook uit naar concurrentie door aanbesteding.
- De enige realiseerbare mogelijkheid voor concurrentie in de projectontwikkelaarsfunctie is concurrentie door aanbesteding. Dit is in theorie een goede optie en komt in de praktijk al voor. Deze optie veronderstelt echter wel zeggenschap van de opdrachtgever over de grond.
- Van de onderscheiden activiteiten van de corporatiesector is het onderhoud waarschijnlijk het meest eenvoudig in concurrentie te brengen omdat het gaat om een duidelijk af te bakenen activiteit waarvan de kwaliteitseisen waaraan het moet voldoen tamelijk eenduidig vast zijn te leggen. Het is in de praktijk ook al gebruikelijk dat onderhoudswerkzaamheden door corporaties worden uitbesteed aan zelfstandige onderhoudsbedrijven, terwijl ook veel corporaties ertoe overgaan hun onderhoudsafdeling te verzelfstandigen.

Uit onze analyse blijkt dat voor een aantal taken van de corporatiesector uitvoering door zelfstandige, op de markt opererende bedrijven een betere garantie biedt voor efficiëntie. Het gaat dan in de eerste plaats om de taken van dagelijks beheer en onderhoud van woningen. Bedrijven die alleen deze taken uitvoeren zouden direct in concurrentie kunnen gaan met andere op de markt opererende bedrijven. De taken worden dan in concurrentie uitgevoerd, waardoor de bedrijven gedwongen worden om efficiënt te werken. Behoudens enkele uitzonderingen, ligt concurrentie door aanbesteding het meest voor de hand.

Voor de activiteiten die directer gerelateerd zijn aan de publieke doelstellingen van de corporatiesector, is sturing via concurrentie niet wenselijk. Deze activiteiten komen te liggen bij de volkshuisvestelijke belegger. Het stimuleren van efficiënt opereren van de volkshuisvestelijke belegger door invoering van concurrentie, zal ten koste gaan van het realiseren van de publieke doelen. In de aansturing van de volkshuisvestelijke belegger ligt een rol voor de overheid. Publiek toezicht en publieke aansturing moeten erop gericht zijn de effectiviteit en de efficiëntie van deze organisatie te waarborgen. Het meetbaar maken van prestaties is hiervoor een eerste vereiste: zonder het meten van prestaties zijn publiek toezicht en publieke aansturing niet goed mogelijk.

9.4 Enkele kanttekeningen

In paragraaf 9.3 zijn de belangrijkste conclusies van ons onderzoek opgesomd. Bij deze conclusies zijn nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo is in de eerste plaats geen rekening gehouden met een in de huidige organisatie voorkomende synergie. Er bestaat bijvoorbeeld het risico dat in een opgedeelde corporatie de afstand tussen het beleid en de praktijk groter wordt. Naar onze mening bestaat er echter nu zeker bij grote corporaties vaak al een grote afstand tussen beleid en praktijk. Daar biedt opsplitsing juist een kans om te benoemen welke informatie men wil hebben vanuit de 'werkvloer' en hoe men die wil verkrijgen. Voor een goede beoordeling van het verlies aan synergie dient eerst de aanwezige synergie bepaald te worden.

Een tweede potentieel nadeel is gelegen in de motivatie van de werknemers. Sommige werknemers zullen minder gemotiveerd worden door een winstdoelstelling voor hun onderneming dan door een maatschappelijke doelstelling van hun werk.

Tenslotte moeten de belanghebbenden van de huidige woningcorporaties, zoals de gemeente, bepaalde maatschappelijke organisaties en in het bijzonder de huurders, niet worden vergeten. De door ons voorgestelde veranderingen kunnen grote gevolgen hebben voor hun relatie met de woningcorporatie, en vooral voor hun mogelijkheden om het beleid van de woningcorporatie te beïnvloeden. Om de haalbaarheid en de wenselijkheid van een verandering zoals door ons voorgesteld te bepalen, is overleg met deze belanghebbenden noodzakelijk.

9.5 Toepassing in de corporatiepraktijk

Volledige implementatie van de conclusies uit paragraaf 9.3 betekent een aardverschuiving binnen de huidige corporatie-organisatie. In deze paragraaf zullen we schetsen welke mogelijkheden er zijn om te bewegen in de richting van onze conclusies, zonder meteen over te gaan tot volledige implementatie.

Een eerste stap is het administratief afscheiden van de verschillende uitvoerende onderdelen. Dit maakt het vervolgens makkelijker om te komen tot afspraken over te leveren prestaties.

Een tweede stap is om de prestaties van de uitvoerende afdelingen te vergelijken met die in andere organisaties of in andere vestigingen van dezelfde organisatie (benchmarking). De prikkel die hier van uit gaat, kan worden versterkt door de resultaten van de benchmarking openbaar te maken. Er treedt dan een mechanisme in werking, dat wel 'regulation by embarrassment' genoemd wordt. Hoewel er de nodige problemen aan kleven zou als een nog verdergaande stap dan openbare benchmarking, maatstafconcur-

rentie een mogelijkheid kunnen bieden om binnen de huidige organisatie van de corporatiesector toch een concurrentieprikkel te bieden.

Een andere mogelijkheid is, om bepaalde taken toch aan te besteden en hierbij de eigen afdeling ook mee te laten inschrijven. Zo kan het prijsniveau van de eigen afdeling worden vergeleken met dat van commerciële partijen. Hiervoor is wel vereist dat de administratie goed is ingericht, zodat alle relevante kosten worden meegenomen bij het bepalen van het bod.

Vanuit efficiëntie overwegingen zijn de in deze paragraaf gepresenteerde opties minder effectief dan het onderbrengen van de genoemde taken bij zelfstandige, op de markt opererende bedrijven. Wanneer de beheerder en de onderhoudsuitvoerder onder de paraplu van de corporatie blijven en zonder winstdoelstelling blijven opereren zullen zij geen optimale concurrentieprikkel krijgen. Hun voortbestaan hangt dan immers niet uitsluitend af van het binnenhalen van voldoende opdrachten, waardoor zij minder stimulans hebben tot scherp calculeren. Anderzijds bieden voornoemde stappen wel mogelijkheden tot verhoging van de efficiëntie ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien kan hierna, bij achterblijvende efficiëntieverbeteringen, makkelijker alsnog worden gekozen voor verzelfstandiging.

9.6 Tot slot

De uitvoering van de kerntaken van de corporatie, zoals die in de Nota Wonen zijn omschreven, staan in deze studie niet ter discussie. De keuze voor de wijze waarop de corporatiesector wordt georganiseerd om die kerntaken te vervullen, blijft uiteindelijk een politieke.

Wij willen hier slechts aangeven dat de vraag gesteld kan worden of projectontwikkeling, dagelijks beheer en onderhoud wel tot die kerntaken moeten worden gerekend. Het zijn juist deze taken die zich volgens onze analyse goed lenen voor uitvoering in concurrentie, waarbij de concurrentie een stimulans kan zijn voor meer efficiëntie.

De kerntaken zoals omschreven in de Nota Wonen komen in hoge mate overeen met de taken van wat we in deze studie de volkshuisvestelijk belegger hebben genoemd. De volkshuisvestelijk belegger uit ons onderzoek is te zien als een afgeslankte corporatie die alleen het maatschappelijke doel van de huidige corporaties overneemt.

Zo beschouwd zouden de veranderingen in de corporatiesector zoals beschreven in paragraaf 9.3 geen fundamentele wijziging van de status van de woningcorporaties inhouden. Het gaat slechts om een reorganisatie van de bestaande structuur. Wij achten het daarom mogelijk tegelijkertijd een aanpassing van de corporatiesector, zoals in deze studie uitgewerkt, voor te stellen en tegelijkertijd te onderschrijven dat, zoals het in de Nota Wonen wordt gezegd, het fenomeen van de corporatie als 'toegelaten instelling' nog steeds bestaansrecht heeft.

Literatuur

Aedes (2000), *Bedrijfstakinformatie 1998*, Hilversum: Aedes.

Boelhouwer, P.J., H. van der Heijden (1992), *Vergelijkende studie naar volkshuisvesting in Europa: Algemeen beleidskader*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Boelhouwer, P.J. (1996), *Financiering van de sociale huursector in West-Europa*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Bogt, H.J. Ter (1994), *Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, gezien vanuit de neo-institutionele economie*, *Beleidswetenschap*, no. 3, pp. 205–239.

Bos, D.I. (1995), *Marktwerking en regulering: theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en het buitenland*, Rotterdam: Ocfab.

CFV (2000), *Beoordeling financiële positie woningcorporaties en sector 1999*, Naarden: CFV of www.cfv.nl

CPB (2000), *Yardstick competition: theory, design and practice*, Den Haag: CPB of www.cpb.nl.

CPB (2001), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag: CPB.

Cole, I., R. Furbey (1994), *The eclipse of council housing*, London and New York: Routledge.

Conijn, J.B.S. (1999), *Vergroting van het maatschappelijk rendement*, in: J.B.S. Conijn, E. Philipsen, *De toekomst van woningcorporaties*, Delft: Delft University Press.

Damme, E. van (1997), *Aanbesteding en veilingsmechanismen: Economische theorie en toepassingen*, *Onderzoeksrreeks directie marktwerking*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Davidson, A. (1999), *Alternative models of social housing: Tenure patterns and cost-renting in New Zealand and Sweden*, *Housing Studies*, vol. 14, no. 4, pp. 453-472.

Domberger, S., S. Meadowcroft, D. Thompson (1986), *Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection*, *Fiscal Studies*, 7 (4), pp. 69-87.

Domberger, S., S. Meadowcroft, D. Thompson (1987), *The impact of competitive tendering on the costs of hospital domestic services*, *Fiscal Studies*, 8 (4), pp. 39-54.

Domberger, S., P. Jensen (1997), *Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects*, *Oxford review of economic policy*, 13 (4), pp. 67-78.

Dorn, V. (1997), Changes in the social rented sector in Germany, *Housing Studies*, vol. 12, no. 4, pp. 463-475.

Faber, A.W. (1997), *In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties*, Delft: Delft University Press.

Gerrichhauzen, L.G. (1990), *Het woningcorporatiebestel in beweging*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Gerrichhauzen, L.G. (1999), De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting: een bestuurlijk-maatschappelijke analyse van de Nota Heerma, in: MVRM, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: MVRM.

Haffner, M., H. van der Heijden, A. Reitsma (1998), *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes Westeuropese landen*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Haffner, R.C.G., N. van Hulst, (1998) De ladder van het concurrentiebeleid, *ESB*, 30-10-98.

Industry Commission (1996), *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*, Report no. 48, Melbourne: Australian government publishing service.

Kleinman, M. (1996), *Housing, welfare and the state in Europe: a comparative analysis of Britain, France and Germany*, Cheltenham: Edward Elgar.

Kreps, David M. (1990), *A course in microeconomic theory*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Künneke, R.W. (1993), *Verzelfstandiging gezien vanuit de property rights-theorie*, in: Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: VUGA.

Lawson, J.M. (1998), *Identifying the outcomes of social housing systems; European methods and performance indicators*, Rapport voor de Queensland Community Housing Coalition, Community Housing Federation of Australia and National Community Housing Forum.

Meijdam, A.C. en H.A.A. Verbon (1993), *Verzelfstandiging gezien vanuit de bureaucratietheorie I: De grote operaties*, in: Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: VUGA.

McDavid, J. (1985), The Canadian experience with privatising residential solid waste collection services, *Public Administration Review*, September/October, 602-608.

MDW-werkgroep woningcorporaties (2000), *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel, rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Milne, R., M. McGee (1992), Compulsory competitive tendering in the NHS: A new look at some old estimates, *Fiscal Studies*, 13 (3), 96-111.

Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.) (1993a), *Institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: VUGA.

Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (1993b), *Verzelfstandiging: interpretatiekaders vanuit de neo-institutionele economie*, in Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.) (1993), *Institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: VUGA.

MVROM (1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen*, Den Haag: SDU.

MVROM (1999), *De Agenda voor de discussie over het woonbeleid in het eerste decennium van de 21e eeuw*, Den Haag: MVROM.

MVROM (2000a), *Nota Wonen (Ontwerp), Mensen, wensen, wonen*, Den Haag: MVROM.

MVROM (2000b), *Nota Wonen, Mensen, wensen, wonen*, Den Haag: MVROM.

Nederhof, H.P. (red.) (1997), *Overheidsbeleid betreffende de marktwerking*, Utrecht: Lemma B.V./Open Universiteit.

Neelen, G.H.J.M. (1993), *Principal-agent relations in non-profit organizations: a comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in the Netherlands (dissertatie)*, Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Oxley (1996), *England*, in: P.J. Boelhouwer (ed.) *Financiering van de sociale huursector in West Europa*, Delft: DUP.

Priemus, H. (2000), *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, Delft: NETHUR/DGVH.

Swedish Government (1996), *SOU 1996: 157 (Bostadspolitik 2000)*, Stockholm.

Swinney, J. (2000), *Choice and diversity: an end to monopoly in social housing*, IPPR.

Turner, B. (1997), *Municipal housing companies in Sweden: On or off the market*, *Housing Studies*, vol. 12, no. 4, pp. 477-488.

UK Cabinet Office (1996), *Competing for quality policy review: An efficiency unit scrutiny*, London, HMSO.

Van der Ven, B.L.M. (1995), *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingsystemen in Europa*, Delft: DUP.

Vlak, A. (2001), Financieel rendement van maatschappelijke bestedingen objectief meetbaar maken, Aedes-magazine nr. 6, pp. 8-11.

Vries, P. de (1992), De lastige verhouding tussen departement en agent: De departementale bekostiging in het licht van de principal-agent benadering, Enschede: Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.

VROM-raad (1999), Wonen, beleid en legitimiteit, Den Haag: VROM-raad.

Vulperhorst, L. (1999), De kern van de zaak: maatschappelijk ondernemen door woningcorporaties, Utrecht: Andersson Elffers Felix BV.

WRR (2000), Het borgen van publiek belang, Den Haag: SDU.