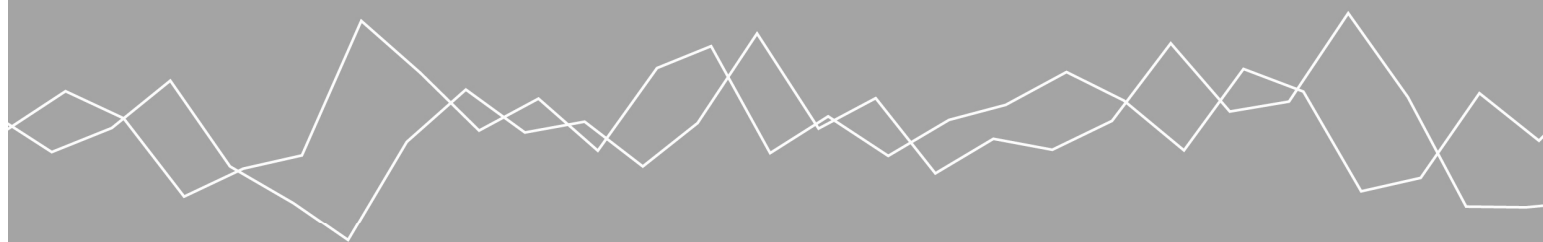


Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies



seo economisch onderzoek

Amsterdam, februari 2006
In opdracht van CDA gemeenteraadsfractie Amsterdam

Woningcorporaties in Amsterdam: Marktmacht en subsidies

Drs. Bert Hof en prof.dr. Carl Koopmans

A decorative horizontal line art graphic consisting of several overlapping, jagged, and somewhat parallel lines in a light gray color, spanning the width of the page.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 875

ISBN 10 90-6733-322-0

ISBN 13 978-90-6733-322-1

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
1 Achtergrond en onderzoeksvragen.....	1
2 Corporaties op de woningmarkt: een schets	3
2.1 Inleiding.....	3
2.2 Geschiedenis en rol van corporaties.....	3
2.3 Subsidiëring van corporaties	5
3 Woningcorporaties en marktmacht	9
3.1 Meten van marktmacht: structuur, gedrag en prestaties	9
3.2 Bronnen van marktmacht van Amsterdamse woningcorporaties	10
3.3 Bronnen van marktmacht: samenvatting.....	15
4 Efficiëntie en effectiviteit van corporaties in Amsterdam	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Gedrag en prestaties van Amsterdamse woningcorporaties	17
4.3 Berekening van de onrendabele top	19
4.4 Financiering van de onrendabele top	22
4.5 Totaalbeeld: structuur – gedrag – prestaties.....	25
5 Conclusies	27

Samenvatting

De rol van corporaties

Woningcorporaties worden geacht ‘maatschappelijke prestaties’ te leveren, waarbij het betaalbaar huisvesten van mensen met lage inkomens centraal staat. Om de corporaties hiertoe in staat te stellen, hebben het Rijk en de gemeente Amsterdam diverse regelingen tot stand gebracht. In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre dit leidt tot ‘marktmacht’ (bijvoorbeeld een monopolie) voor corporaties. Daarbij is het tevens de vraag hoe deze marktmacht wordt gebruikt: om maatschappelijk gewenste investeringen te doen, of leidt het tot concurrentievervalsing, kosteninefficiënties of ongewenste investeringen?

De eerste woningbouwverenigingen werden ca. 150 jaar geleden opgericht om wantoestanden zoals onbewoonbare kelderwoningen te bestrijden. De overheid is daarbij gaandeweg steeds meer steun gaan verlenen. Nog steeds richten de corporaties zich op de ‘onderkant’ van de woningmarkt, maar de wantoestanden zijn vrijwel verdwenen. Ook hebben veel corporaties aanzienlijke reserves gevormd, mede op basis van overheidssubsidies.

Overheidsinvloed en subsidies

De relatie tussen overheid en corporaties is vaag. Er zijn verschillende ‘verantwoordingsvelden’ (doelen), maar omdat zij niet duidelijk zijn geoperationaliseerd, kunnen doelen en prestaties niet eenvoudig met elkaar worden vergeleken. Volgens de rijksoverheid worden de reserves van corporaties onvoldoende ingezet voor maatschappelijke prestaties. De verantwoordingsvelden betreffen – vrij vertaald – vooral betere woningen voor lagere inkomens, positieve effecten van woningverbetering en het voorkomen van krotten en ghetto’s.

De bouw van sociale huurwoningen wordt op een groot aantal manieren expliciet en impliciet gesubsidieerd: door het Rijk via subsidies voor stadsvernieuwing, garanties op leningen, en door vrijstelling van winstbelasting en BTW. De gemeente Amsterdam berekent voor sociale huurwoningen een sterk verlaagde grondprijs. Tot slot worden corporaties geacht om uit hun reserves ‘interne subsidies’ te financieren voor onrendabele investeringen. Gemiddeld per woning zijn deze subsidies minstens € 78.000; de totale subsidies liggen waarschijnlijk in de orde van grootte van € 100.000 per woning. De verlaagde grondprijs voor sociale huurwoningen vormt een relatief grote subsidie (€ 45.000).

Marktmacht

De kern van concurrentie is dat overwinsten of inefficiënties nieuw aanbod uitlokken. Dit drukt prijzen en winsten totdat overwinsten zijn verdwenen. Voor zover een aanbodreactie

van concurrenten achterwege blijft, kunnen overwinsten blijven bestaan, en is sprake van marktmacht. Verder zijn substituten van belang omdat ze marktmacht kunnen inperken. Goedkopere huurwoningen die niet door woningcorporaties worden aangeboden, en koopwoningen in het goedkopere segment kunnen concurreren met het aanbod van goedkope huurwoningen van woningcorporaties.

Verskillende kenmerken van de woningmarkt en van het overheidsbeleid leiden *niet* tot (duurzame) marktmacht voor corporaties:

- Omdat het bouwen van woningen tijd kost, kan het aanbod zich niet snel aanpassen aan hogere prijzen. Deze effecten zijn echter tijdelijk; op termijn komt de markt weer in evenwicht.
- Het aanbod van grond wordt door de overheid beperkt. Dit leidt tot hoge grond- en woningprijzen, hetgeen kan worden beschouwd als de ‘kosten’ van het open houden van gebieden rond de stad. Dit leidt echter eerder tot overwinsten voor grondeigenaren dan voor corporaties.
- Huurprijsregulering beperkt de dynamiek in het aanbod van huurwoningen. Zonder huurprijsregulering leidt bijvoorbeeld een toename van de vraag naar huurwoningen tot een prijsstijging en een toename van het aanbod (indien grond voor woningbouw voorradig is). Zonder die prijsstijging zal het aanbod niet, of veel minder toenemen. De huurprijsregulering geldt echter voor alle (potentiële) aanbieders, waardoor er geen marktmacht ontstaat voor corporaties in het bijzonder.

Er zijn echter ook diverse regelingen die wél leiden tot marktmacht voor corporaties:

- Marktverdeling. De corporaties hebben onderlinge afspraken waarin per wijk is vastgelegd welke corporatie voorrang heeft bij nieuwbouwprojecten. De NMa heeft hiervoor in 1999 een gedeeltelijke en tijdelijke (voorlopig voor vijf jaar) ontheffing van het kartelvverbod verleend.
- Overheidssubsidies. Deze gelden in belangrijke mate uitsluitend voor corporaties, en niet voor andere aanbieders van woningen. Dit leidt tot een concurrentievoordeel; voor zover kwantificeerbaar is de orde van grootte minimaal € 73.000 per nieuwbouwwoning.

Effectiviteit en efficiëntie van corporaties

Circa 60% van de Amsterdamse woningen is geschikt voor lage inkomens, terwijl slechts 35% van de bevolking tot deze groep behoort. Er is dus geen tekort aan goedkope woningen, maar een fors overschot! Niettemin is de ‘slaagkans’ van deze woningzoekenden slechts 41%. Kennelijk lukt het niet om de doelgroep in de woningen te krijgen. Het grootste deel van deze woningen wordt beheerd door corporaties. (Aan minder goedkope woningen is er daarentegen een groot tekort. Van de bewoners heeft ca. 65% een middeninkomen of hoger, terwijl slechts ca. 30% van de woningen bij dergelijke inkomens passen.)

Corporaties in Amsterdam maken veel meer winst dan bij corporaties elders in Nederland. Weliswaar besteden de Amsterdamse corporaties besteden relatief meer geld aan 'onrendabele' investeringen (met name in sociale huurwoningen), maar desondanks houden zij aanzienlijk meer netto rendement over dan corporaties in Nederland (9,7% versus 7,0%). Deze cijfers geven de indruk dat de corporaties in Amsterdam gemiddeld relatief veel winst maken, en dat zij nog meer onrendabele investeringen uit eigen middelen zouden kunnen doen.

Wie betaalt de 'onrendabele top'?

De huuropbrengsten van sociale huurwoningen dekken niet de kosten van de bouw en het beheer van deze woningen. Het verschil wordt aangeduid als de 'onrendabele top'. Volgens kengetallen verstrekt door RIGO kost het bouwen van een sociale huurwoning in Amsterdam een corporatie gemiddeld ca. € 126.000 plus grondkosten van € 12.000, dus in totaal ca. € 138.000. Hiervan wordt ca. € 125.000 gedekt door huuropbrengsten (deze zijn verminderd met exploitatiekosten). De onrendabele top voor de woningcorporatie is dan ca. € 13.000. Hierbij is al rekening gehouden met een korting op de grondprijis, overheidsgaranties en een vrijstelling van de vennootschapsbelasting en BTW op verhuur. Tezamen bedragen deze impliciete en expliciete overheidssubsidies zo'n 78.000 euro, wat betekent dat de onrendabele top voor de maatschappij als geheel 91.000 euro is. Deze maatschappelijke onrendabele top wordt dus grotendeels afgedekt door subsidies. De eigen bijdrage van de corporaties lijkt relatief klein te zijn. Bovendien staan corporaties nog ISV-gelden, sanering en projectsteun van het CFV en gelden uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam ter beschikking. Voor een in Amsterdam vaker voorkomende (iets luxere) sociale huurwoning met hogere stichtingskosten is tevens de onrendabele top voor woningcorporaties berekend; deze bedraagt zo'n € 30.000.

Corporaties beschikken over vermogen in de vorm van financiële reserves en over vermogen dat besloten ligt in hun woningbezit. Dit vermogen zou kunnen worden aangesproken om onrendabele gedeeltes van investeringen te overbruggen, bijvoorbeeld door verkoop van woningen.

Beleidsconclusie

Tegen deze achtergrond lijkt het zinvol om de subsidiëring van nieuwbouw van sociale huurwoningen door corporaties sterk te verminderen. De bespaarde middelen kunnen worden gebruikt om probleemgevallen te helpen, via bijzondere bijstand of andere regelingen. Minder nieuwbouw van goedkope woningen en meer nieuwbouw van duurdere woningen verbetert de aansluiting van vraag en aanbod.

1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Henk Boes en Freek Clabbers van de CDA gemeenteraadsfractie in Amsterdam geven in een onderzoeksvorstel met als thema “Bouwen en wonen” aan dat het functioneren van de woningmarkt in Amsterdam te wensen overlaat. De fractie vindt het wenselijk dat een beter aanbod en een betere doorstroming op de woningmarkt in Amsterdam ontstaat. Ook wordt meer differentiatie in een wijk wenselijk geacht. Dit leidt tot een zestal onderzoeksvragen. Aan SEO Economisch Onderzoek is gevraagd om twee van deze vragen te beantwoorden:

1. Waaruit bestaat het monopolie van woningcorporaties in Amsterdam? Wat zijn de monopolistische aspecten van de woningcorporaties met betrekking tot het bezit van sociale huurwoningen? Wat is de bevoegdheid van de gemeente Amsterdam om dit te doorbreken?

2. Wat zijn de kosten van de bouw van een sociale huurwoning in Amsterdam?

Waarom is het van belang of woningcorporaties monopolie (marktmacht) bezitten? Enerzijds kan van marktmacht een positieve werking uitgaan: het kan leiden tot maatschappelijk gewenste investeringen die niet door partijen zonder marktmacht worden gedaan (‘onrendabele investeringen’). Daarentegen kan ook sprake zijn van verdringing van projecten die marktpartijen op zich zouden kunnen nemen. Indien de marktmacht uit publieke middelen wordt gefinancierd, of van rechtswege wordt beschermd, is dan sprake van concurrentievervalsing ten koste van private partijen. Marktmacht kan tevens leiden tot kosteninefficiënties of tot inefficiënte investeringen. Als de overheid deze investeringen – impliciet of expliciet – subsidieert, is er sprake van verspilling van publieke middelen.

De kwestie van marktmacht van corporaties valt daarom in twee delen uiteen. Hebben woningcorporaties in Amsterdam marktmacht? Zo ja, wordt deze marktmacht dan aangewend om maatschappelijk gewenste investeringen te doen; of leidt het tot concurrentievervalsing, kosteninefficiënties of inefficiënte investeringen?

De vraag over aanwending van marktmacht sluit aan bij bovengenoemde tweede vraag: de kosten van de bouw van een sociale huurwoning in Amsterdam. Woningcorporaties financieren bij sociale huurwoningen een zogenaamde ‘onrendabele top’: het verschil tussen de (netto contante waarde van de) netto huuropbrengsten en de bouwkosten (inclusief grondkosten). Informatie over de omvang van de onrendabele top (het onrendabele deel van een investering) geeft een beeld van de mate waarin corporaties hun middelen voor sociale doelen inzetten.

Een andere deelvraag betreft de bevoegdheid van de gemeente Amsterdam om eventuele marktmacht te doorbreken. Wij kunnen hierover slechts algemene indrukken geven, bijvoorbeeld door aan te geven wat de invloed is van regelgeving op nationaal niveau en beleid op gemeentelijk niveau. Voor exacte antwoorden zijn evenwel juristen nodig.

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 schetst in het kort de geschiedenis en rol van corporaties en geeft inzicht in de mate van subsidiëring van corporaties. Hoofdstuk 3 behandelt de kwestie van marktmacht van corporaties op de Amsterdamse woningmarkt, een vraagstuk dat breder is dan subsidiëring alleen. Hoofdstuk 4 richt zich op de manier waarop de marktmacht door Amsterdamse woningcorporaties wordt aangewend, en in het bijzonder op de omvang en financiering van de onrendabele top. Hierbij maken wij gebruik van kengetallen verstrekt door RIGO¹. Tenslotte geeft Hoofdstuk 5 een overzicht van de op basis van dit rapport te trekken conclusies.

¹ Tevens heeft Rob de Wildt van RIGO commentaar geleverd op een conceptversie van dit rapport, waarvoor onze dank.

2 Corporaties op de woningmarkt: een schets

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een korte schets van de geschiedenis van corporaties en hun beoogde rol op de woningmarkt (Paragraaf 2.2)². Tevens wordt inzicht verschaft in de mate van subsidiëring van corporaties (Paragraaf 2.3). Voor zover corporaties investeringen doen die maatschappelijk gewenst zijn, en die private partijen niet of onvoldoende op zich nemen, is subsidiëring van die investeringen op zich economisch legitiem. In Hoofdstuk 3 gaan wij nader in op de vraag of de mate van subsidiëring optimaal is, en of het gedrag van corporaties efficiënt en effectief is.

2.2 Geschiedenis en rol van corporaties

Een korte geschiedenis

De eerste woningbouwverenigingen werden rond 1850 opgericht om woningen te bouwen voor arbeiders³. Zij vormden een reactie op woningnood en slechte woningen. De Woningwet van 1901 markeerde het begin van de wisselwerking tussen overheid en woningbouwverenigingen: de overheid ging onder gunstige voorwaarden leningen en subsidies voor woningbouw verstrekken aan de verenigingen. Het marktaandeel van de woningbouwverenigingen in de woningvoorraad bleef echter vooralsnog klein. Na de tweede wereldoorlog was er sprake van ernstige woningnood. De woningbouw werd door de overheid sterk gestimuleerd. Een groot deel van deze woningen werd gebouwd door woningbouwverenigingen. In de wederopbouwperiode waren de gemeentelijke woningbedrijven daarbij ook van belang, maar na 1968 kregen de woningbouwverenigingen bij nieuwbouw voorrang. De verenigingen vervulden ook een belangrijke taak bij het verdelen van de schaarse woningen, met speciale aandacht voor mensen met lage inkomens.

Inmiddels zijn de meeste corporaties geen verenigingen meer, maar stichtingen. Ook nu nog richten zij zich primair op achterstandsgroepen en op de kwaliteit van woningen. Wel is er sprake van meer marktconforme activiteiten dan vroeger. Ook zijn de taken van de corporaties breder geworden (zie hieronder). Sinds de Bruteringsoperatie uit 1995 verstrekt de rijksoverheid geen subsidies of leningen meer aan woningcorporaties voor de bouw of de exploitatie van woningen; de (huur)subsidie gaat alleen nog naar bewoners. De corporaties

² In dit rapport worden de termen woningcorporatie, corporatie en toegelaten instelling als synoniemen gebruikt.

³ A. Wolters en R. Verhage, Concurrentie in corporatieland: Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie, OTB, Delft, 2001.

ontvingen hierbij de netto contante waarde van (toekomstige) subsidies van het Rijk; dit heeft geleid tot aanzienlijke reserves bij de corporaties. Verder steunt de overheid de corporaties op andere manieren (zie Paragraaf 2.2 voor een overzicht van subsidies).

De eerste woningbouwverenigingen in Amsterdam werden rond 1850 opgericht en bestuurd door sociaal voelende notabelen zoals Van Eeghen⁴. Niettemin waren er in 1872 nog veel kelderwoningen waarvan driekwart als onbewoonbaar werd beschouwd. Omdat diverse panden spontaan instortten werd de gemeentelijke dienst Bouw- en Woningtoezicht opgericht onder leiding van de latere burgemeester Tellegen. Kort na 1900 werden diverse nieuwe woningbouwverenigingen opgericht, met als bestuurders onder andere Berlage en Wibaut. In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog kwam de bouwproductie in Amsterdam vanaf midden jaren vijftig flink op gang. In 1983 werd een hoogtepunt bereikt met de bouw van bijna negenduizend woningen, mede onder invloed van wethouder Jan Schaefer. In de jaren negentig begon ook Amsterdam de marktsector te herontdekken. Het bouwen van sociale huurwoningen bleef weliswaar prioriteit nummer één, maar de gemeente kreeg ook oog voor de behoeften van de meer kapitaalkrachtige Amsterdammer.

Kruissubsidiëring

Veel corporaties verkopen jaarlijks een deel van hun woningen aan de bewoners, om met de opbrengst exploitatietekorten als gevolg van de lage huurinkomsten te dekken, en om nieuwe woningen voor ‘kwetsbare groepen’ te kunnen bouwen. In economenjargon gaat het om ‘kruissubsidies’ (interne subsidies). Kruissubsidies kunnen ook een rol spelen binnen nieuwbouwprojecten. Daarin worden vrije sectorwoningen vaak tegen aanzienlijk hogere huren verhuurd, of tegen aanzienlijk hogere prijzen verkocht, dan sociale huurwoningen met min of meer dezelfde kenmerken. De winst die wordt geboekt op de vrije sectorwoningen wordt gebruikt om de ‘onrendabele top’ van de sociale huurwoningen te dekken. Over de omvang van deze kruissubsidie is echter weinig bekend.

Doelen van corporaties

Het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen onderscheidt voor woningcorporaties de volgende ‘verantwoordingsvelden’ (prestatievelden)⁵:

- het passend huisvesten van de doelgroep;
- het waarborgen van de woonkwaliteit;
- het betrekken van huurders bij het beleid;
- het bevorderen van de leefbaarheid;
- het leveren van een bijdrage van huisvesting in de zorg; en
- het waarborgen van de financiële continuïteit.

⁴ Deze alinea is een samenvatting van J. van Veen, De corporatie: van sociale huisvester tot vastgoedconcern. Een duizendpoot in spagaat, NUL20 Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid.

⁵ J. Conijn, Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, RIGO rapport 88.850, april 2005, blz. 55.

Deze verantwoordingsvelden hebben een zeer globaal karakter. Omdat zij niet duidelijk zijn geoperationaliseerd, kunnen doelen en prestaties niet eenvoudig met elkaar worden vergeleken. Ook is het relatieve belang van de verschillende prestatievelden niet helder⁶. Volgens de rijksoverheid worden de reserves van corporaties onvoldoende ingezet voor maatschappelijke prestaties. Uitgedrukt in economisch jargon beogen de ‘verantwoordingsvelden’ met name verdelingseffecten (betere woningen voor lagere inkomens) teweeg te brengen, positieve externe effecten (van woningverbetering) te internaliseren en zogenaamde *crowding externalities* te voorkomen van (krotten, ghetto’s).

2.3 Subsidiëring van corporaties

Onderstaande tabel (met toelichting) geeft een overzicht van de subsidies die corporaties in Amsterdam ontvangen⁷. Hierbij gaat het om alle soorten beleid die corporaties financieel faciliteren: ‘gewone’ subsidies (expliciet), kostenverlagingen (lage grondprijs, lage rente op leningen), garanties op leningen (waardoor corporaties minder rente betalen) en belastingvrijstellingen (belastingsubsidies). Ook bijdragen van corporaties aan woningbouwprojecten vanuit de eigen reserves (interne subsidies) zijn meegenomen, omdat de reserves van corporaties grotendeels zijn gevormd met behulp van eerder verstrekte subsidies, onder andere via de Bruteringsoperatie (uitkering ineens van toekomstige subsidies) in de jaren negentig.

Tabel 2.1 (deel 1) Subsidies voor corporaties in Amsterdam

Soort subsidie	Expliciet of impliciet	Afkomstig van (uiteindelijk)	Omvang per woning (€)
<i>‘Gewone’ subsidie</i>			
ISV gelden	Expliciet	Rijk	Onbekend
Centraal Fonds Volkshuisvesting (sanering en projectsteun)	Expliciet	Rijk ^a	Ca. € 200 ^b
Verlaagde grondprijs/erfpacht sociale huurwoningen ^{c,d}	Impliciet	Gemeente	Ca. 45.000 ^e
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Ned. gemeenten (SVn) ^f	Impliciet	Gemeente	Onbekend
<i>Garanties</i>			
WSW garantie (met Rijk als achtervang)	Impliciet	Rijk	Ca. € 20.000 ^g
<i>Belastingvrijstellingen</i>			
Vrijstelling Vennootschapsbelasting	Impliciet	Rijk	€ 6.000 à 10.000 ^h
Vrijstelling BTW (verhuur) ⁱ	Impliciet	Rijk	Ca. € 5.000 ^j
<i>Interne subsidies</i>			
Bijdrage uit reserves corporaties ^k	Impliciet	Rijk/gemeente	Onbekend

⁶ J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes, Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie, Centraal Planbureau, 2002, blz. 40, 56.

⁷ Subsidies uit het Vereveningsfonds en en gelden uit het BLS zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2.1 (deel 2) Toelichting

a Het Centraal Fonds Volkshuisvesting wordt gevuld met bijdragen (heffingen) van corporaties (in heel Nederland). Deze bijdragen gaan ten koste van de reserves van die corporaties. Deze zijn gevormd door Rijkssubsidies (zie de regel "Bijdrage uit reserves corporaties" in deze tabel).

b Tussen 1992 en 2004 is ruim € 400 mln aan steun uitgekeerd (Centraal Fonds Volkshuisvesting, jaarverslag 2004); dit is gemiddeld ca. € 30 mln per jaar. Dit is gemiddeld per corporatiewoning in Nederland (ca. 30 mln / 2,4 mln =) ca € 12 per jaar. Netto contante waarde per woning $15 \times € 12 = € 180$. Afgerond op € 200.

c De canon van rechten van erfpacht waarop een afkoopverplichting voor woningcorporaties van toepassing is, wordt berekend naar een percentage van de grondwaarde. Deze grondwaarde is gelijk aan de afkoopsom (Uitvoeringsbesluit Erfpacht Woningcorporaties 2004, artikel XII). De NMa ziet het maken van onderscheid door de gemeente tussen erfpachters zijnde woningcorporaties en niet-woningcorporaties bij vaststelling van de canon als gerechtvaardigd vanwege de publieke taak van de corporaties (Besluit nummer 2493/30).

d Er is een verschil van € 45.000 in grondopbrengsten tussen een sociale woning en een markt woning. Zie Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, *Het Resultaat Actieve Grondexploitatie-gebieden per ultimo 2004, deel I*. *Het LenteRAG 2005*, Amsterdam, 27 juli 2005, blz. 12.

e De overwaarde voor de gemeente, die ontstaat bij heruitgifte of conversie van een recht van erfpacht, alsmede ingeval van splitsing van de erfpacht danwel splitsing in appartementsrechten, wordt door de gemeente in het Amsterdamse Stimuleringsfonds Volkshuisvesting gestort (artikel XIV van Uitvoeringsbesluit Erfpacht Woningcorporaties 2004). De helft daarvan komt ten goede aan dekking van tekorten op de grondexploitatie; de andere helft aan dekking van onrendabele investeringen van corporaties (LenteRAG 2005, 7.1, blz. 29; Reglement Verdeling Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam, 1998, art. 2). Een deel van de door corporaties betaalde erfpacht komt op deze manier bij corporaties zelf terecht.

f Gemeentelijk revolving fund. Alleen Amsterdam Oud West neemt hieraan deel (www.svn.nl).

g Ruwe schatting: jaarlijks $0,8\% \times € 150.000 = € 1200$ (het rente-effect betreft de totale financiering, niet alleen de externe). Netto contante waarde per woning $15 \times € 1200 = € 18.000$. Afgerond op € 20.000. Rente-effect gebaseerd op P. Vermeulen, De doorsteek naar de markt is flauwekul, in: ESB-Dossier Toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D23.

h Het gerealiseerde rendement van corporaties in Nederland is in totaal € 3 à 5 mld per jaar (Centraal Fonds Volkshuisvesting, Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2005; Verslagjaar 2004, blz. 54). Hierover zou zonder vrijstelling (ca. 30%=) € 1 à 1,7 mld aan vennootschapsbelasting verschuldigd zijn. Per woning (2,4 mln stuks) is dat € 400 à 700 per jaar. Netto contante waarde per woning $15 \times (€ 400 \text{ à } 700) = € 6000 \text{ à } 10.000$. Vanaf 1 januari 2006 dienen corporaties over commerciële activiteiten vennootschapsbelasting te betalen.

i Deze vrijstelling geldt voor alle verhuur van onroerend goed, dus ook voor particuliere verhuurders.

j Ruwe schatting: $12 \text{ (maanden)} \times € 400 \text{ (maandhuur)} \times 6\% \text{ (laag BTW tarief)} = € 288$ per jaar. Netto contante waarde per woning $15 \times € 288 = € 4320$. Afgerond op € 5000.

k De reserves van Amsterdamse woningcorporaties zijn voor een groot deel ontstaan door het ineens uitkeren van toekomstige subsidies rond 1995 (Bruteringsoperatie, die gold voor alle Nederlandse woningcorporaties).

Uit de tabel blijkt dat er sprake is van een groot aantal soorten subsidie tegelijk:

- Het Rijk verstrekt subsidies voor stadsvernieuwing (ISV-gelden)⁸;
- Het Centraal Fonds Volkshuisvesting verleent projectsteun en hulp bij eventuele sanering;
- De gemeente berekent voor sociale huurwoningen een sterk verlaagde grondprijs, die tot uiting komt in een lagere erfpacht;

⁸ Niet alle ISV-gelden kunnen overigens eenzijdig aan de nieuwbouw van sociale huurwoningen worden toegerekend.

- Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting verstrekt ‘zachte leningen’ (in Amsterdam neemt alleen Oud West hieraan deel);
- Het Rijk fungeert als ‘achtervang’ voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat op zijn beurt borg staat voor financiële tekorten bij corporaties. Hierdoor kunnen corporaties de facto niet failliet gaan, hetgeen hen in staat stelt om tegen een lagere rente te lenen⁹;
- Corporaties zijn grotendeels vrijgesteld van de Vennootschapsbelasting (behalve voor zuiver commerciële activiteiten) en (voor de woningverhuur) van BTW;
- Corporaties worden geacht om uit hun reserves ‘interne subsidies’ te financieren voor onrendabele investeringen.

Als alle subsidies die gekwantificeerd konden worden bij elkaar worden opgeteld, resulteert een som van zo’n € 78.000 per woning. De omvang van de subsidies kon evenwel niet in alle gevallen worden bepaald; het totaal van de subsidies ligt vermoedelijk in de orde van grootte van € 100.000 per woning. Dit betekent dat ongeveer de helft van de kosten van een sociale huurwoning direct of indirect door de overheid wordt betaald. De verlaagde grondprijs voor sociale huurwoningen vormt een relatief grote subsidie (€ 45.000).

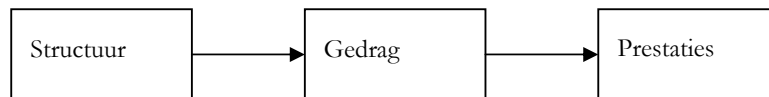
Voor zover subsidies niet aan particuliere woningbezitters wordt verschaft, kunnen zij leiden tot een concurrentievoordeel bij de woningcorporaties ten opzichte van andere aanbieders op de woningmarkt. Het volgende hoofdstuk zal dieper ingaan op dit vraagstuk en ook ander overheidsbeleid dan subsidiëring dat woningcorporaties in Amsterdam marktmacht verschaft behandelen. Hoofdstuk 4, tenslotte, doet uitspraken over de gewenste mate van subsidiëring en effectiviteit en efficiëntie van de Amsterdamse corporaties.

⁹ Vermeulen schat dit rente-effect op 0,75 à 0,8%. P. Vermeulen, de doorsteek naar de markt is flauwekul, in: ESB-dossier toekomst van de woningcorporaties, 30 mei 2002, blz. D23.

3 Woningcorporaties en marktmacht

3.1 Meten van marktmacht: structuur, gedrag en prestaties

De vraag in hoeverre woningcorporaties in Amsterdam marktmacht hebben, willen we beantwoorden door het “structuur-gedrag-prestatie”-schema uit de economische theorie van de industriële organisatie te gebruiken¹⁰. In het structuur-gedrag-prestatie-schema wordt uitgaande van de marktstructuur bekeken hoe aanbieders en vragers zich gedragen op een markt, waarna aan de hand van deze gedragingen de prestaties van de markt kunnen worden vastgesteld. In de eenvoudigste versie van het structuur-gedrag-prestatieschema wordt het verband in één richting gelegd, waarbij de structuur van een sector het gedrag van de marktpartijen beïnvloedt, en de structuur en het gedrag op hun beurt de prestaties van de markt bepalen (zie onderstaande figuur).



De structuur van de markt wordt om te beginnen bepaald door kenmerken zoals het aantal, de aard en de grootte van de aanbieders en de vragers die in de sector actief zijn, en door hun onderlinge relaties. Ook de aard van het product en van het productieproces beïnvloeden de structuur van een markt. Van groot belang voor de structuur is de institutionele vormgeving van de markt door bijvoorbeeld de wet- en regelgeving die op de sector van toepassing is. Hieronder vallen ook subsidies zoals die in Paragraaf 2.3 zijn genoemd. Gedragingen van marktpartijen die relevant zijn, hebben betrekking op bouwprojecten, huurprijzen, fusies, marktverdeling en dergelijke. Ook de ‘cultuur’ van een sector is bepalend voor het gedrag van de marktpartijen. De economische prestaties van een markt komen vooral tot uiting in de efficiëntie waarmee woningen worden verhuurd en gebouwd. Efficiëntie bij corporaties komt vooral tot uiting in het prijs- en kostenniveau. Bij corporaties vormt uiteraard de mate waarin de doelgroepen worden ‘bediend’ met goede woningen tegen een betaalbare huur, de belangrijkste prestatie-indicator.

Het eenrichtingsverkeer van eerst structuur en dan gedrag en tenslotte prestaties dekt niet alle mogelijke invloeden in een sector. Er gaat ook een invloed uit van gedrag op structuur. Bijvoorbeeld gedrag van marktpartijen waarbij toetreding van nieuwe aanbieders wordt belemmerd, beïnvloedt het aantal aanbieders en dus de structuur. Er is ook een mogelijke terugkoppeling van prestaties naar structuur. Succesvolle corporaties met grote reserves, hebben

¹⁰ Dit schema heeft SEO Economisch Onderzoek eerder toegepast op de bouwsector, in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Zie: C. Bijvoet e.a., Verboden voor onbevoegden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244 Enquête bouwnijverheid, nr. 8.

de mogelijkheid om andere, noodlijdende corporaties over te nemen. In dat geval verandert het aantal aanbieders op de markt en daarmee de marktstructuur.

De structuur van de (sociale huurwoning)markt zal in dit hoofdstuk worden besproken. In Paragraaf 3.2 worden langsbovenstaande lijnen de verschillende “bronnen van marktmacht” in kaart gebracht. Paragraaf 3.3 gaat na in hoeverre de rijksoverheid en/of de gemeente in staat zijn om op deze bronnen invloed uit te oefenen. Dit leidt tot een samenvattende tabel waarin de verschillende gevonden bronnen van marktmacht worden genoemd en per aspect het van overheidswege beschikbare beleid om die marktmacht in te perken of de negatieve gevolgen ervan te minimaliseren. Gedrag en prestaties van corporaties komen aan bod in Hoofdstuk 4.

3.2 Bronnen van marktmacht van Amsterdamse woningcorporaties

Het wezen van concurrentie is dat bij ‘overwinsten’ (of inefficiënties) een aanbodreactie wordt uitgelokt. Dit drukt prijzen en winsten totdat overwinsten zijn verdwenen (en het aanbod is vergroot). Voor zover een aanbodreactie achterwege blijft, kunnen overwinsten blijven bestaan, en is sprake van marktmacht. Verder zijn substituten van belang omdat ze marktmacht kunnen inperken. Goedkopere huurwoningen die niet door woningcorporaties worden aangeboden, en koopwoningen in het goedkopere segment kunnen concurreren met het aanbod van goedkope huurwoningen van woningcorporaties.

In deze paragraaf gaan we de structuur van de markt voor goedkope huurwoningen na en kijken we of er mogelijke bronnen van marktmacht van corporaties zijn. Achtereenvolgens behandelen we aard van het product (de woning) en van het productieproces (woningbouw); wet- en regelgeving; subsidies; en tenslotte het aantal, de aard en de grootte van de aanbieders en de vragers die in de sector actief zijn.

De woningmarkt: een voorraadmarkt

Op de korte termijn ligt het totale aanbod van woningen vast. Dit is een logische consequentie van het feit dat het bouwen van woningen tijd kost. Prijsvorming op de woningmarkt wordt daarom op korte termijn voornamelijk bepaald door de interactie van de vraag naar woningen met de bestaande voorraad op de woningmarkt. Op de wat langere termijn hoeft het aanbod van woningen op zich niet vast te liggen, al zorgen diverse overheidsregels ervoor dat het aanbod zich maar moeizaam aanpast (zie hieronder over wet- en regelgeving)¹¹. Mocht op korte termijn bijvoorbeeld de vraag naar woningen enorm toenemen, dan ontstaat er een zogenaamde ‘schaarsterent’ op de woningmarkt: woningprijzen stijgen, wat leidt tot ‘extra’ opbrengsten van de verkoop van woningen in zulke tijden¹². Voor zover op wat langere termijn – door de bouw van extra woningen – het aanbod als gevolg van de gestegen prijzen toeneemt, zullen deze extra opbrengsten (schaarsterents) aan een maximum gebonden zijn en tijdelijk zijn. Zulke tijdelijke

¹¹ In de praktijk voegt nieuwbouw jaarlijks slechts ongeveer één procent aan de woningvoorraad toe.

¹² Aangezien de vraag naar woningen afhangt van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in inkomens, lijkt een grote toename van de vraag in een korte periode niet voor de hand te liggen.

schaarsterents zijn een uitkomst van marktkrachten (vraag en aanbod) en het bestaan ervan geeft woningcorporaties op zich geen marktmacht.

Wet- en regelgeving

Reacties in het aanbod van woningen als gevolg van veranderde omstandigheden worden beperkt door overheidsbeleid op de woningmarkt. De belangrijkste vormen van beleid zijn rantsoenering via de grondmarkt en de huurprijsregulering. Grond is een belangrijke *input* voor woningen. Het aanbod van woningen kan slechts toenemen indien er voldoende grond voor woningbouw voorhanden is. Via de ruimtelijke ordening wordt de hoeveelheid grond voor woningbouw gereguleerd. In de regio Amsterdam lijkt deze regulering wel heel strict te zijn: de (grond)prijs van een woning in de stad wordt door de regulering naar schatting 73.000 euro verhoogd (550 euro per vierkante meter). Dit leidt tot een welvaartsverlies in de orde van grootte van 550 miljoen euro per jaar. Dit kan worden beschouwd als de prijs die we betalen voor het open houden van gebieden rond de stad¹³.

Huurprijsregulering beperkt de dynamiek in het aanbod van huurwoningen. Een gereguleerde prijs die onder het marktevenwicht ligt beperkt het aanbod. Zonder huurprijsregulering leidt bijvoorbeeld een toename van de vraag naar huurwoningen tot een prijsstijging en een toename van het aanbod (indien grond voor woningbouw voorradig is). Zonder die prijsstijging zal het aanbod niet, of veel minder toenemen. Zowel rantsoenering via de grondmarkt en huurprijsregulering leiden daarmee tot schaarsterents op de woningmarkt. Wederom houden deze schaarsterents op zich geen marktmacht specifiek voor woningcorporaties in.

Zoals in Paragraaf 2.3 is uiteengezet ontvangen woningcorporaties op vele manieren subsidies van de overheid. Hieronder zal worden toegelicht hoe dat leidt tot een concurrentievoordeel ten opzichte van andere aanbieders. Hoe gemakkelijk is het om dat voordeel te bemachtigen? Nu komen wij bij het thema wat economen, als zij over volledige mededinging spreken, “vrije toe- en uittreding” noemen. Als het moeilijk is om tot een bepaalde markt toe te treden (een soortgelijk argument geldt voor uittreding) ondervinden partijen die zich al op de markt bevinden geen of minder concurrentie van potentiële toetreders dan in een situatie van vrije toetreding.

Woningcorporaties zijn ‘toegelaten instellingen’. Zij hebben een verplichting te investeren in de volkshuisvesting. Bij uittreding is het niet mogelijk eventuele opgebouwde reserves mee te nemen. Dit is niet zozeer een beperking van de concurrentie, als wel een verzekering dat publieke middelen niet voor private doeleinden worden aangewend. De regels voor toetreding staan in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, Hoofdstuk II, artikel 4

¹³ Zie C. Bijvoet et al., *Woningbouw in de Noordvleugel*, SEO rapport 703. Zie tevens de publicaties van Glaeser & Gyourko (2002: The Impact of Zoning on Housing Affordability, NBER Working Paper 8835), Glaeser et al. (2003: Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in house prices, NBER Working Paper 10124) en Glaeser et al. (2005: Why Have Housing Prices Gone Up?, NBER Working Paper 11129) over het effect van regulering op de grondmarkt op prijsstijgingen van huizen in Amerikaanse steden.

t/m 8). De toelating is op voordracht van de minister van VROM en bij koninklijk besluit, waarbij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in de gelegenheid wordt gesteld de financiële aspecten van de potentiële toetreders toe te lichten, en de betreffende gemeente(s) de gevolgen van de toelating voor de volkshuisvesting kenbaar kunnen maken. Ons is niet bekend in hoeverre in de (Amsterdamse) praktijk sprake is van een beperkte toelating van instellingen met gevolgen voor de concurrentie tussen bestaande toegelaten instellingen.

Bestaan er wetten en regels die de concurrentie tussen woningcorporaties onderling en tussen corporaties en andere marktpartijen beperken? Voor Amsterdam zijn wat het eerste betreft de “Spelregels voor de productie in A-, B- en C-gebieden in Amsterdam” van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) van belang. Onderdeel van de ‘spelregels’ is het primaat van een bepaalde woningcorporatie in bepaalde wijken of delen daarvan in Amsterdam. Dit houdt in dat deze corporatie de eerste gegadigde is voor volkshuisvestingsactiviteiten: in beginsel zal een stadsdeel opdrachten op het gebied van de volkshuisvesting aan de primaathebbende corporaties verstrekken. Overige corporaties mogen in beginsel geen projecten ontwikkelen in de betrokken wijk. Het primaat geldt niet in zogenaamde C-gebieden: gebieden die “markttechnisch” op eigen benen staan, en waar gecoördineerde actie met betrekking tot aankopen en opknappen niet noodzakelijk is.

De Mededingingsautoriteit (NMa) heeft in 1999 een gedeeltelijke ontheffing van het kartelverbod verleend aan de AFWC¹⁴. De NMa concludeert dat bovenstaande afspraken de concurrentie tussen corporaties beperken. Desondanks verleent zij – voorlopig voor de duur van vijf jaar – ontheffing voor de A- en B-gebieden vanwege het risico van versnippering van het woningbezit van corporaties en vanwege de investeringen van corporaties in ‘onrendabele’ projecten. De AFWC redeneert dat zulke investeringen alleen mogelijk zijn als ze gepaard gaan met rendabele projecten, zelfs gegeven de beschikbare subsidies. De NMa redeneert dat van investeringen in onrendabele projecten een positieve invloed uitgaat op rendabele projecten. Indien een corporatie niet profiteert van deze positieve effecten zal zij minder geneigd zijn te investeren in de onrendabele projecten.

De ‘spelregels’ schakelen op wijkniveau (of lager) de concurrentie tussen corporaties uit. Op het niveau van de stad of de regio Amsterdam kan – ondanks de spelregels – wel concurrentie blijven bestaan, omdat sociale huurwoningen in verschillende wijken tot op zekere hoogte ‘substituten’ zijn en de aanbieders daarvan (de woningcorporaties) derhalve met elkaar concurreren. Hierop komen wij hieronder terug onder het kopje “partijen op de Amsterdamse woningmarkt”.

Voor zover een corporatie eerstgegadigde is bij een project dat ‘onrendabele’ en ‘rendabele’ investeringen combineert, is er niet alleen sprake van beperking van concurrentie tussen corporaties onderling, maar tevens van beperking van concurrentie tussen de corporatie(s) en andere marktpartijen. De belangrijkste beperking van concurrentie tussen corporaties en

¹⁴ Besluit nummer 553/23, maart 1999.

andere woningaanbieders zijn evenwel de subsidies die specifiek aan corporaties toekomen. Hierop gaan wij nu nader in.

Subsidies en marktmacht

In onderstaande tabel worden de in Paragraaf 2.3 getoonde subsidies nogmaals weergegeven, maar nu is daarbij tevens aangegeven of de subsidie leidt tot een concurrentievoordeel bij nieuwbouw voor corporaties ten opzichte van private verhuurders. Uit de tabel blijkt dat de verlaagde grondprijs voor sociale woningen voor een concurrentievoordeel van € 45.000 euro zorgt; samen met enkele garanties en subsidies is het totale concurrentievoordeel minstens € 73.000 per woning.

Tabel 3.1 Subsidies voor corporaties^a

Soort subsidie	Omvang per woning (€)	Concurrentie-voordeel t.o.v. private verhuurders
<i>'Gewone' subsidie</i>		
ISV gelden	Onbekend	Ja
Centraal Fonds Volkshuisvesting (sanering en projectsteun)	Ca. € 200	Ja
Verlaagde grondprijs/erfpacht sociale huurwoningen	Ca. 45.000	Ja
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Ned. gemeenten (SVn)	Onbekend	Onbekend
<i>Garanties</i>		
WSW garantie (met Rijk als achtervang)	Ca. € 20.000	Ja
<i>Belastingvrijstellingen</i>		
Vrijstelling vennootschapsbelasting	€ 6.000 à 10.000	Ja
Vrijstelling BTW (verhuur)	Ca. € 5.000	Nee
<i>Interne subsidies</i>		
Bijdrage uit reserves corporaties	Onbekend	Ja

a Zie Tabel 2.1 voor een toelichting op de verschillende soorten subsidies en de wijze waarop de bedragen zijn geschat.

Wat betreft de verschillende subsidiestromen en hun toegankelijkheid voor particulieren, het volgende. Projecten van particulier opdrachtgeverschap binnen de *stedelijke vernieuwing* zijn incidenteel; stedelijke vernieuwing is in de praktijk vooral een zaak van gemeente en corporaties¹⁵. Gelden uit het *Centraal Fonds Volkshuisvesting* en andere bijdragen uit de *reserves van corporaties* zijn niet toegankelijk voor niet-toegelaten instellingen. Wat betreft de *verlaagde grondprijs (erfpacht)*, deze heeft betrekking op “een [...] woningcorporatie of een instelling die naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders voldoende werkzaam is in het belang van de Amsterdamse Volkshuisvesting” (artikel I van het Uitvoeringsbesluit Erfpacht Woningcorporaties 2004). Gronduitgifte tegen de “sociale grondprijs” aan een niet-toegelaten instelling lijkt eerder uitzondering dan regel; zie bijvoorbeeld het besluit van B&W van 13 december 2005 om aan de niet-toegelaten instelling Amvest grond uit te geven tegen een prijs die 15% boven de sociale grondprijs ligt. Het is ons niet duidelijk in hoeverre gelden

¹⁵ Hogenes et al. (2003), Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke vernieuwing: voorbeeldplannen en -projecten, RIGO i.o.v. VROM, blz. 2, 75.

uit het *Amsterdamse Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* (gevoed door bepaalde erfpachtopbrengsten; zie noot e bij Figuur 2.1) of het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)* bij particulieren terechtkomen. De *WSW-garantie* geldt alleen voor toegelaten instellingen; in 2004 was 93% van de Nederlandse corporaties deelnemer bij het WSW (welke 95% van de sociale huurwoningen vertegenwoordigen). De subjectieve *vrijstelling van de vennootschapsbelasting* geldt specifiek voor de toegelaten instellingen. De *vrijstelling van BTW voor verhuur* geldt eveneens voor particuliere verhuurders.

Partijen op de Amsterdamse woningmarkt

De eerder genoemde wet- en regelgeving heeft invloed op het aantal en soort aanbieders op de Amsterdamse woningmarkt. Het aantal vragers op deze markt is groot; de gespannen situatie op de woningmarkt is daar een resultaat van (tezamen met een beperkt aanbod, zoals hierboven toegelicht).

Volgens de AFWC beheren de Amsterdamse corporaties ongeveer 203.000 (sociale huur)woningen: 53% van de Amsterdamse woningvoorraad (1 januari 2005; 54% in 2003). Het aandeel koopwoningen was in 2003 21%; particuliere verhuur 24%. Wat betreft grootte van de corporaties is er een trend richting schaalvergroting; waren er in 1925 nog 58 corporaties in Amsterdam, op 1 januari 2005 waren dat er 13. Eigen Haard en Ymere beheren ieder zo'n 37.000 woningen (incl. onzelfstandige eenheden); De Key en Rochdale zo'n 23-24.000 ieder; de Alliantie (voorheen de Dageraad) en AWV ieder rond de 17.000; en Het Oosten zo'n 12.000 (1 januari 2005). De overige beheren minder dan 10.000 woningen ieder.

Het aantal van dertien zou op zich genoeg kunnen zijn voor onderlinge concurrentie¹⁶. Hierboven hebben we evenwel gezien dat via afspraken (onderling en met de gemeente) de concurrentie wordt beperkt (primaat van een corporatie in of binnen een wijk). In enige mate vindt concurrentie plaats met de aanbieders van koopwoningen, maar voor een groot deel is dit een ander segment op de woningmarkt (slechts een beperkt deel van de koopwoningen is vergelijkbaar met sociale huurwoningen)¹⁷. Particuliere verhuur is in sterkere mate een substituuut. Hier valt op dat particuliere verhuurders veel minder kunnen profiteren van subsidiëring (zie Tabel 3.1), en dat de (verenigde) corporaties als geheel meer dan de helft van de huursector 'in handen' hebben. Een verschil met particuliere verhuurders is dat die niet gehouden zijn aan het systeem van woningtoewijzing zoals dat voor de corporaties geldt. Daarnaast hebben corporaties een aantal taken die niet expliciet voor particuliere verhuurders gelden (zie Paragraaf 2.2).

¹⁶ Conijn et al. (De mate van concentratie bij woningcorporaties: een ruimtelijke analyse, 1999, RIGO i.o.v. CFV) berekenen voor de gemeente Amsterdam voor het jaar 1999, toen er nog 20 corporaties actief waren, concentratie-indices tussen 0,10 (Herfindahl-index) en 0,05 (aangepaste Herfindahl-index), die als laag kunnen worden gezien. Ook zij merken op dat "samenwerkingsvormen, niet zijnde fusies, en eventuele kartelachtige constructies, die evenzeer tot een monopolide situatie kunnen leiden" (blz. 1) bij deze maatstaven buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁷ Eigenaar-bewoners profiteren van de hypotheekrenteaftrek, maar deze aftrek leidt tevens tot een hogere prijs van koopwoningen.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat corporaties onderling slechts in beperkte mate concurreren, maar wel enige concurrentie ondervinden van andere marktpartijen.

3.3 Bronnen van marktmacht: samenvatting

Onderstaande tabel vat de bronnen van marktmacht bij corporaties samen. Die onderdelen van de structuur van de markt die duidelijk een significante bescherming tegen concurrentie bieden, en/of een aantoonbaar significant concurrentievoordeel ten opzichte van private verhuurders, staan erin genoemd. Tevens toegevoegd is een kolom waarin de instantie staat aangegeven die invloed kan uitoefenen op de mate van marktmacht bij corporaties.

Tabel 3.2 Bronnen van marktmacht bij Amsterdamse corporaties

Soort marktmacht	Te beïnvloeden door gemeente, Rijksoverheid?
Verlaagde grondprijs/erfpacht sociale huurwoningen	Gemeente
WSW garantie (met Rijk als achtervang)	Rijk
Vrijstelling vennootschapsbelasting	Rijk
Bijdrage uit reserves corporaties	Rijk
Primaat woningcorporatie in wijk: beperking (onderlinge) concurrentie	Gemeente/NMa

De WSW garantie, de vrijstelling vennootschapsbelasting en beleid met betrekking tot de reserves van woningcorporaties speelt grotendeels op Rijksniveau. Grondprijs/erfpacht wordt op gemeentelijk niveau vastgesteld. Het primaat van woningcorporaties in wijken zou kunnen worden opgebroken door de gemeente, en is bovendien afhankelijk van eventuele heroverwegingen van de NMa (van zulke heroverwegingen is op dit moment niets bekend; verlenging van gedeeltelijke ontheffing van het kartelverbod lijkt stilzwijgend te hebben plaatsgevonden).

Het beperken van onderlinge concurrentie, en het beschermen tegen (de gevolgen van) concurrentie van andere marktpartijen via subsidiëring, wordt gerechtvaardigd door te wijzen op de maatschappelijke taak van corporaties; een taak die andere marktpartijen niet of in mindere mate op zich zouden nemen. Of die taken worden waargemaakt, en of de concurrentiebeperking en subsidiëring in verhouding staan met bedoelde taken, is het onderwerp van Hoofdstuk 4.

4 Efficiëntie en effectiviteit van corporaties in Amsterdam

4.1 Inleiding

Gezien de in het vorige hoofdstuk genoemde bronnen van marktmacht van Amsterdamse woningcorporaties, ligt de vraag voor de hand: op wat voor manier wordt deze aangewend? Worden maatschappelijk gewenste doelen op een efficiënte manier bereikt? Of is er sprake van inefficiënties?

Deze vragen zijn te breed om gedetailleerd binnen het kader van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Daarom zal eerst een algemene indruk van de prestaties van woningcorporaties op de Amsterdamse woningmarkt worden gegeven (Paragraaf 4.2), waarna in detail zal worden gekeken naar de ‘onrendabele top’ en de financiering daarvan (Paragraaf 4.3). Paragraaf 4.4 sluit af met een figuur dat het totaalbeeld van structuur, gedrag en prestaties op de Amsterdamse markt voor sociale huurwoningen schetst.

4.2 Gedrag en prestaties van Amsterdamse woningcorporaties

Zoals eerder aangegeven hebben de relevante gedragingen van marktpartijen op de woningmarkt betrekking op bouwprojecten, huurprijzen, fusies, marktverdeling en dergelijke. De economische prestaties van de markt komen vooral tot uiting in de efficiëntie waarmee woningen worden verhuurd en gebouwd. Efficiëntie bij corporaties komt vooral tot uiting in het prijs- en kostenniveau. Bij corporaties vormt uiteraard de mate waarin de doelgroepen worden ‘bediend’ met goede woningen tegen een betaalbare huur, de belangrijkste prestatie-indicator.

Idealiter zou voor ieder van de ‘verantwoordingsvelden’ (prestatievelden; zie Paragraaf 2.2) voor de Amsterdamse woningcorporaties worden vastgesteld hoe goed of slecht ze het doen. Probleem is hierbij dat bij de meeste taken niet duidelijk is wat er precies verwacht wordt, en soms is het moeilijk te meten wat de prestaties zijn geweest. Aangezien dit rapport zich specifiek richt op marktmacht bij en subsidies voor corporaties, gaat het vooral om de *meerwaarde* van corporaties ten opzichte van andere marktpartijen. Er is sprake van meerwaarde als corporaties doelen bereiken die andere marktpartijen niet hebben, voor zover die doelen maatschappelijk gewenst zijn. In economische termen houdt dit hetzij herverdeling in, hetzij het internaliseren van positieve externe effecten of het tegengaan van negatieve externe effecten.

Niet alleen is het bereiken van maatschappelijk gewenste doelen van belang (effectiviteit), ook de manier waarop deze doelen worden bereikt speelt mee: met welke inzet van middelen

(efficiëntie). Om inzicht te geven in beide, bespreken we hieronder eerst het belangrijkste doel van corporaties: het “passend huisvesten van de doelgroep”; en vervolgens kijken we hoe Amsterdamse corporaties het doet ten opzichte van corporaties elders in het land.

Sociale huur en doelgroep

Het eerste ‘verantwoordingsveld’ in Paragraaf 2.2 betreft het passend huisvesten van de doelgroep. Amsterdam heeft van alle Nederlandse steden de meest gespannen woningmarkt. De prijzen van koopwoningen liggen er hoger dan in andere steden, en de wachttijden voor huurwoningen zijn langer. Dit lijkt logisch gezien de omvang van de stad en het economisch succes van Amsterdam in vergelijking met andere grootstedelijke gebieden in de afgelopen jaren¹⁸. Uit de nota “Woonvisie Amsterdam” blijkt echter dat er meer aan de hand is¹⁹.

Van de woningen in Amsterdam was in 2003 60,5% geschikt voor de doelgroep: mensen met een inkomen onder de huursubsidiiegrens (in 2005 voor meerpersoonshuishoudens € 1585 netto per maand). Deze doelgroep maakt echter slechts 35% van de bevolking uit. Er is dus geen tekort aan goedkope woningen, maar een fors overschot. Niettemin is de ‘slaagkans’ van woningzoekenden in dit segment slechts 41%. Kennelijk lukt het niet om de doelgroep in de woningen te krijgen. Deze woningen worden grotendeels bewoond door mensen die niet (meer) tot de doelgroep behoren²⁰. Het grootste deel van deze woningen wordt beheerd door corporaties.

Amsterdam versus Nederland

In onderstaande tabel worden de Amsterdamse corporaties vergeleken met alle corporaties in Nederland, aan de hand van verschillende kenmerken. Uit de tabel blijkt dat de corporaties in Amsterdam een relatief groot deel van de markt in handen hebben. In Amsterdam gaat het om relatief goedkope woningen vergeleken met corporaties buiten Amsterdam, mede omdat het vaker meergezinswoningen (appartementen) betreft. Corporaties in Amsterdam verkopen een groter deel van hun woningen dan andere corporaties. De personeelskosten per woning zijn in Amsterdam wat hoger dan in de rest van Nederland.

¹⁸ C. van der Vegt e.a., Amsterdamse Economische Verkenningen 2005, Hoofdstuk 4, SEO, Amsterdam, juni 2005.

¹⁹ Gemeente Amsterdam, Woonvisie Amsterdam; Woonbeleid Gemeente Amsterdam tot 2015, Concept, februari 2005.

²⁰ Voor duurdere woningen en mensen met hogere inkomens is de situatie spiegelbeeldig. Van de bewoners heeft 65% een middeninkomen of hoger, terwijl slechts 29,5% van de woningen bij dergelijke inkomens passen. Voor mensen met een middeninkomen (tot de ziekenfondsgrens) is de slaagkans 56%.

Tabel 4.1 Amsterdamse versus Nederlandse corporaties^a

Kenmerk	Amsterdam ^b	Nederland
<i>Woningbestand</i>		
Aandeel sociale huurwoningen	55%	35%
Aandeel goedkope woningen in het corporatiebezit ^c	48%	32%
Eengezinswoningen	9%	45%
<i>Verandering van het woningbestand</i>		
Aandeel nieuwbouw sociale huurwoningen, totaal 2004 t/m 2007	6%	6%
Aandeel verkochte sociale woningen, totaal 2004 t/m 2007	3%	5%
<i>Kosten en opbrengsten</i>		
Personeelskosten per woning	€ 615	€ 571
Winst uit verkoop woningen, totaal 2004 t/m 2007	€ 539 mln	€ 4911 mln
<i>Vermogen</i>		
Eigen vermogen per woning	€ 15 dzd	€ 16 dzd
<i>Rendement en winst</i>		
Bruto rendement vastgoed	12,1%	8,3%
Bijdrage aan onrendabele investeringen uit rendement vastgoed	2,4%	1,3%
Netto rendement vastgoed	9,7%	7,0%
Jaarresultaat, gemiddelde van 2003 en 2004	€ 559 mln	€ 3943 mln
Jaarresultaat per woning, gemiddelde van 2003 en 2004	€ 2658	€ 1631

a Bron: Centraal Fonds Volkshuisvesting, verslag financieel toezicht woningcorporaties 2004; Tabellen. De cijfers betreffen 2004, tenzij anders vermeld.

b Totaal van alle corporaties die in Amsterdam c.q. Nederland actief zijn. Corporaties zijn gewogen naar woningbezit (niet op basis van vestigingsplaats).

c Huur < € 325,91 per maand.

Opvallend is dat de winst per woning en het bruto rendement op vastgoed in Amsterdam veel hoger liggen dan in Nederland. Corporaties in Amsterdam besteden relatief meer geld aan ‘onrendabele’ investeringen, maar desondanks houden zij aanzienlijk meer netto rendement over dan corporaties in Nederland (9,7% versus 7,0%). Deze cijfers geven de indruk dat de corporaties in Amsterdam gemiddeld relatief veel winst maken, en dat zij meer onrendabele investeringen uit eigen middelen zouden kunnen doen²¹. Hierop gaan wij nader in in de volgende paragrafen.

4.3 Berekening van de onrendabele top

Het bestaan van een ‘onrendabele top’ heeft betrekking op de eerder in dit rapport genoemde ‘onrendabele investeringen’. Dit houdt in dat de stichtingskosten van een sociale huurwoning, vermeerderd met de (netto contante waarde van de) exploitatiekosten (onderhoudskosten), verminderd met de (netto contante waarde van de) huuropbrengsten, een negatief saldo laat zien. De oorzaak zou dan enerzijds liggen in hogere exploitatiekosten, samenhangend met de extra taken die corporaties hebben ten opzichte van andere marktpartijen; en anderzijds in lagere huuropbrengsten, vanwege de doelgroep van corporaties en de taak om ‘passende’ huisvesting te verzorgen.

²¹ Opvallend is daarnaast dat uit cijfers van CFV (Onderzoek Bedrijfslasten Woningcorporaties, 2005) volgt dat er een positief verband bestaat tussen omvang van een corporatie en gemiddelde netto-bedrijfslasten. Dit kan volgens CFV waarschijnlijk ten dele worden verklaard doordat grotere corporaties in verstedelijkte gebieden opereren, waar sprake is van relatief hoge overheidsheffingen per woongelegenheid.

Het bestaan van deze onrendabele top is een belangrijke reden om woningcorporaties te beschermen tegen concurrentie en om ze te subsidiëren (zie Paragraaf 3.2). Voor zover de ‘extra’ taken van corporaties niet tot uiting komen in de onrendabele top – d.w.z. in de exploitatiekosten en/of in de huren – bestaan er ‘naast’ de onrendabele top wellicht meer redenen voor beperking tegen concurrentie en subsidiëring.

Deze paragraaf bestaat uit drie delen: een berekening van de onrendabele top voor een ‘gemiddelde’ Amsterdamse woningcorporatie; een inschatting van de mogelijkheden voor woningcorporaties om deze top met eigen middelen te dekken; en de hieruit volgende conclusies.

Onrendabele top: omvang

Berekening van de onrendabele top kan op twee manieren. Er bestaat een onrendabele top voor woningcorporaties, en een onrendabele top voor de maatschappij als geheel. Het verschil wordt gevormd door kortingen en garanties van de overheid aan woningcorporaties. De onrendabele top voor de corporaties kan worden berekend op basis van kosten zoals die door corporaties worden gemaakt. De kosten voor de maatschappij omvatten daarnaast de verstrekte subsidies. Daarom is de maatschappelijke onrendabele top groter dan de onrendabele top voor de corporaties. We berekenen hier de onrendabele top voor zowel de woningcorporaties als voor de maatschappij.

Bij de kosten van corporaties kan – bij gebrek aan gegevens – helaas geen onderscheid worden gemaakt naar kosten samenhangend met taken die andere marktpartijen ook verrichten; kosten die samenhangen met specifieke maatschappelijke taken van corporaties; en verhoogde kosten als gevolg van inefficiënties. Voor prestaties van Amsterdamse woningcorporaties verwijzen wij terug naar de voorgaande paragraaf.

De onrendabele top voor woningcorporaties kan worden geconfronteerd met de mogelijkheden die corporaties hebben om de onrendabele top te dekken: subsidies die niet in de vorm van kortingen of garanties zijn verstrekt en de opbrengsten uit verkoop van woningen (onder meer kruissubsidiëring)²². Dit geeft de volgende rekenom:

- Stichtingskosten voor een corporatie van een sociale huurwoning, *plus*
- Netto contante waarde van de door een corporatie gedragen exploitatiekosten, *minus*
- Netto contante waarde van huuropbrengsten, geeft:
 - **Onrendabele top voor een corporatie**; te vergelijken met:
 - **Subsidies (voor zover geen kortingen of garanties) en verkoop/kruissubsidiëring** (zie verderop).

²² Bescherming tegen concurrentie – de in Paragraaf 3.2 genoemde ‘spelregels’ – vindt plaats, maar het effect daarvan is moeilijk onafhankelijk te meten in termen van kosten en opbrengsten. In de praktijk uit zich dit voornamelijk in een vergemakkelijking van kruissubsidiëring.

In de berekening gaan we uit van een ‘gemiddelde’ sociale huurwoning en van kengetallen verzameld door RIGO. Bedragen zijn inclusief BTW (behalve bij de huuropbrengsten, waarover geen BTW wordt geheven).

De *stichtingskosten* van een woning bestaan uit de verwervingskosten van de grond, de kosten van bodemsanering, de kosten van bouwrijp maken, de kosten van bovenwijkse voorzieningen en de bouwkosten van de woning. Als een woningcorporatie grond van de gemeente koopt, betaalt het een prijs voor de eerste vier categorieën tezamen - en krijgt daarbij de in Hoofdstuk 3 genoemde korting op de grondprijs. *Exploitatiekosten* bestaan uit onderhoudskosten, overheidsheffingen en kosten van het werkapparaat (waaronder personeel, huisvesting en bestuur)²³.

De prijs van grond van een sociale huurwoning in Amsterdam voor woningcorporaties bedraagt 12.000 euro. Hier hebben we meteen een belangrijke subsidie (korting) te pakken op de grondprijs à 45.000 euro. Deze korting behoort niet tot de onrendabele top van woningcorporaties, maar wel tot de onrendabele top voor de maatschappij als geheel (zonder korting zou de prijs van grond 57.000 euro zijn). Totale stichtingskosten van de gemiddelde sociale huurwoning voor de woningcorporaties bedragen 138.000 euro, wat betekent dat de bouwkosten 126.000 euro zijn. Exploitatiekosten zijn 1.750 euro per woning per jaar²⁴; de aanvangshuur van nieuwe sociale woningen bedraagt 475 euro per maand. Hier vindt tevens subsidiëring plaats, omdat over huren geen BTW hoeft te worden betaald; eerder (Tabel 2.1) hebben wij dit geschat op 5.000 euro per woning²⁵. Omdat de gemiddelde sociale huurwoning niet de meest voorkomende sociale huurwoning is, berekenen we tevens de onrendabele top voor een (wat luxere) sociale huurwoning met stichtingskosten van 155.000 euro, met voor het overige gelijke veronderstellingen.

Voor de berekening van de onrendabele top gaan we uit van een periode van honderd jaar, waarin de woning verhuurd blijft, en volledig wordt afgeschreven²⁶. Verder gaan we uit van een discontovoet van 4%, wat realistisch lijkt gezien de beperkte risico's vanwege de garanties die corporaties van overheidswege krijgen. Hier hebben we weer een belangrijke subsidie (in de vorm van een garantie), eerder (Tabel 2.1) vastgesteld op 20.000 euro, die weliswaar niet tot de onrendabele top van woningcorporaties, maar wel tot de onrendabele top voor de maatschappij als geheel behoort. Een particuliere investeerder zou 20.000 euro meer betalen voor de financiering van de woning. Tevens zou een particuliere verhuurder vennootschapsbelasting moeten betalen (€ 6.000 à 10.000, zeg: 8.000 euro; zie Tabel 2.1).

²³ Financieringslasten (rente en aflossing) en boekhoudkundige lasten (afschrijvingen) behoren niet tot de exploitatiekosten. Servicekosten en dergelijke komen noch in de huur, noch in de exploitatiekosten tot uitdrukking.

²⁴ Met ingang van 2006 dienen corporaties een “betaalbaarheidsheffing” te voldoen: voor elke € 1.000 WOZ-waarde dient € 0,96 te worden betaald. Deze heffing laten wij vooralsnog buiten beschouwing.

²⁵ Deze BTW-vrijstelling geldt ook voor particuliere verhuurders en leidt daarom niet tot marktmacht bij corporaties. De vrijstelling behoort wél tot de onrendabele top voor de maatschappij, omdat de vrijstelling een subsidie van de overheid aan de woningcorporaties is.

²⁶ Alternatief is uitgaan van een kortere periode en een restwaarde. Verderop onderzoeken we de mogelijkheid van verkoop van de woning.

Wat de ontwikkeling van huren betreft veronderstellen we dat die ieder jaar met 1% reël zullen toenemen²⁷. Vanwege het hoge aandeel personeelskosten in de exploitatiekosten²⁸ veronderstellen we ook hier een stijging van 1% in reële termen. *Dit leidt tot een onrendabele top voor woningcorporaties van ongeveer 13.000 euro voor de gemiddelde sociale huurwoning.* Rekening houdend met zowel de korting op de grondprijs, de garanties die corporaties ontvangen, als de vrijstelling van BTW op huuropbrengsten en van de vennootschapsbelasting, is de onrendabele top voor de maatschappij ongeveer 91.000 euro. De overheid neemt 78.000 euro voor haar rekening (45.000 euro korting op de grondprijs, 20.000 euro via garanties, 8.000 euro vanwege de gedeelde vennootschapsbelasting, 5.000 euro vanwege gedeelde BTW), zodat 13.000 euro ten laste komt van de corporaties zelf. Voor een sociale huurwoning met hogere stichtingskosten (155.000 euro) bedraagt de onrendabele top voor woningcorporaties ongeveer 30.000 euro.

In het navolgende confronteren we de onrendabele top met de financieringsmogelijkheden van corporaties.

4.4 Financiering van de onrendabele top

Inkomsten van woningcorporaties bestaan onder andere uit *huuropbrengsten*. Deze zijn al gebruikt bij de berekening van de onrendabele top. Een hogere aanvangshuur, of een snellere stijging van de huren, zou uiteraard leiden tot een lagere onrendabele top. Deze mogelijkheid wordt hier verder niet onderzocht. Andere categorieën zijn *subsidies* en *opbrengsten uit de verkoop van woningen*²⁹. Dit kunnen sociale huurwoningen zijn die al in het bezit zijn van een corporatie, of een nieuwbouwwoning die bijvoorbeeld als ‘rendabele investering’ aan een onrendabele wordt gekoppeld. We gaan hier na wat de mogelijkheden zijn voor de gemiddelde Amsterdamse corporatie om met behulp van deze opbrengsten de onrendabele top af te dekken. Als de mogelijkheden – inclusief subsidies – meer dan genoeg zijn, kan worden geconcludeerd dat de subsidies teveel bedragen en corporaties meer zelf zouden kunnen financieren.

Subsidies

Voor het gemak herhalen wij hier Tabel 3.1 met daarin de subsidies die woningcorporaties krijgen.

²⁷ De achtergrond hiervan is het feit dat bouwkosten van nieuwbouwwoningen (een belangrijk substituuut voor bestaande woningen) trendmatig sneller stijgen dan de gemiddelde prijzen. Op korte en middellange termijn (1-10 jaar) bepalen bestaande woningen prijzen op de woningmarkt (gegeven de vraag). Op langere termijn (20+ jaar) wordt een groot deel van de voorraad vervangen, en spelen bouwkosten van nieuwbouwwoningen een belangrijke rol in de prijsvorming. De reden dat de reële bouwkosten stijgen is dat de arbeidsproductiviteit in de bouw minder snel groeit dan in de economie als geheel. Dat komt omdat de bouw relatief arbeidsintensief is. Zie Huizinga en Smid (2004), Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, CPB, Den Haag, blz. 63. Hiernaast mag worden aangenomen dat de huren geleidelijk meer marktconform zullen worden.

²⁸ Ongeveer een kwart; zie blz. 10 van CFV, Onderzoek Bedrijfslasten Woningcorporaties, 2005.

²⁹ Reserves die niet besloten liggen in de woningvoorraad vormen tevens een inkomstenbron.

Tabel 4.2 Subsidies voor corporaties^a

Soort subsidie	Omvang per woning (€)	Concurrentie-voordeel t.o.v. private verhuurders
<i>'Gewone' subsidie</i>		
ISV gelden	Onbekend	Ja
Centraal Fonds Volkshuisvesting (sanering en projectsteun)	Ca. € 200	Ja
Verlaagde grondprijs/erfpacht sociale huurwoningen	Ca. 45.000	Ja
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Ned. gemeenten (SVn)	Onbekend	Onbekend
<i>Garanties</i>		
WSW garantie (met Rijk als achtervang)	Ca. € 20.000	Ja
<i>Belastingvrijstellingen</i>		
Vrijstelling vennootschapsbelasting	€ 6.000 à 10.000	Ja
Vrijstelling BTW (verhuur)	Ca. € 5.000	Nee
<i>Interne subsidies</i>		
Bijdrage uit reserves corporaties	Onbekend	Ja

a Zie Tabel 2.1 voor een toelichting op de verschillende soorten subsidies en de wijze waarop de bedragen zijn geschat.

Welke van deze subsidies kan worden gebruikt om de onrendabele top af te dekken? *Garanties* en *belastingvrijstellingen* verkleinen het gedeelte van de onrendabele top dat de corporatie moet dragen; dit effect is in de berekening hierboven al meegenomen. De *korting op de grondprijs* wordt meteen gegeven; ook dit effect is in de berekening hierboven al meegenomen. Met *ISV-gelden* kan de onrendabele top (gedeeltelijk) worden gedekt; helaas is niet bekend hoe groot de ontvangsten hiervan zijn voor de gemiddelde Amsterdamse corporatie (en welk gedeelte daarvan vervolgens kan worden gebruikt ter dekking van de onrendabele top). Sanering en projectsteun van het *CFV* kan eveneens worden gebruikt ter dekking van de onrendabele top. Een gedeelte van de betaalde afkoop van erfpacht (de grondprijs) komt bij de corporaties terug via het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam* (zie uitleg bij Tabel 2.1) en kan ook worden aangewend. Op de *reserves* komen we hieronder terug.

Al met al kunnen corporaties de onrendabele top afdekken door middel van ISV-gelden, sanering en projectsteun van het CFV, en gelden uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam. Kwantificering van deze middelen (ISV-gelden en gelden uit het Stimuleringsfonds) bleek in het kader van dit onderzoek helaas niet mogelijk.

Verkoop van woningen

Het vermogen van corporaties bestaat voor een deel uit financiële reserves en ligt voor een deel besloten in de woningvoorraad³⁰. Voor zover een corporatie over aanzienlijke reserves beschikt, kan een deel daarvan worden aangewend om de onrendabele top te overbruggen. De reserves zijn immers gevormd door subsidies uit het verleden, subsidies die tot doel hadden de sociale verhuur te stimuleren.

³⁰ Uit Tabel 4.1 blijkt dat voor de gemiddelde Amsterdamse woningcorporatie het eigen vermogen per woning ongeveer 15.000 euro is. Dit betreft de waarde van de woningen minus de schulden plus de financiële reserves, waarbij de woningen zijn gewaardeerd tegen de historische waarde. Dat laatste leidt tot een conservatieve inschatting van de waarde van woningen, omdat de marktwaarde boven de historische waarde ligt.

Het vermogen dat in woningen ligt besloten zou kunnen worden vrijgemaakt. Als we weer uitgaan van een nieuw gebouwde sociale huurwoning, dan kan dat op drie manieren:

- Door de onrendabele investering aan een rendabele investering te koppelen. In dat geval kunnen de opbrengsten van de rendabele investering (bijvoorbeeld verhuur of verkoop van een woning tegen de marktwaarde) worden gebruikt om een gedeelte van de onrendabele top te dekken.
- Daarnaast bestaat de mogelijkheid om al bestaande woningen die een corporatie in bezit heeft te verkopen. Als een corporatie een woning ‘leeg’ (d.w.z. zonder huurder) verkoopt, incasseert het de marktwaarde. Verkoop ‘met huurder’ levert in de regel zo’n 60% van de marktwaarde op. Verkoop aan de huurder zal tussen de 60% en 100% van de marktwaarde opleveren.
- Tenslotte, en dit is het voorbeeld dat we verder zullen uitwerken, kan een corporatie de nieuw gebouwde sociale huurwoning na een aantal jaren verkopen.

Wat verkoop na een aantal jaren betreft, gaan we uit van de veronderstellingen zoals we die eerder in deze paragraaf hebben genoemd, maar veronderstellen nu dat de woning na twintig jaar wordt verkocht. We nemen hierbij aan dat de prijs die de corporatie krijgt is gebaseerd op de netto contante waarde van de toekomstige huuropbrengsten op de vrije markt minus de toekomstige exploitatiekosten. De huuropbrengsten op de vrije markt veronderstellen wij anderhalf maal zo hoog als de sociale huur. Exploitatiekosten worden onveranderd verondersteld ten opzichte van de eerdere veronderstellingen. In dit geval verdwijnt de onrendabele top; het saldo van contant gemaakte bedragen (opbrengsten minus kosten) is nu ongeveer 35.000 euro positief voor de gemiddelde sociale huurwoning³¹.

Duidelijk is dat de verkoop van woningen een belangrijke inkomstenbron voor woningcorporaties kan zijn, waarmee een investering in een sociale huurwoning rendabel zou kunnen worden afgesloten. Uit Tabel 4.1 (Paragraaf 4.2) blijkt overigens dat het aandeel verkochte sociale woningen in Amsterdam achterblijft bij dat van Nederland.

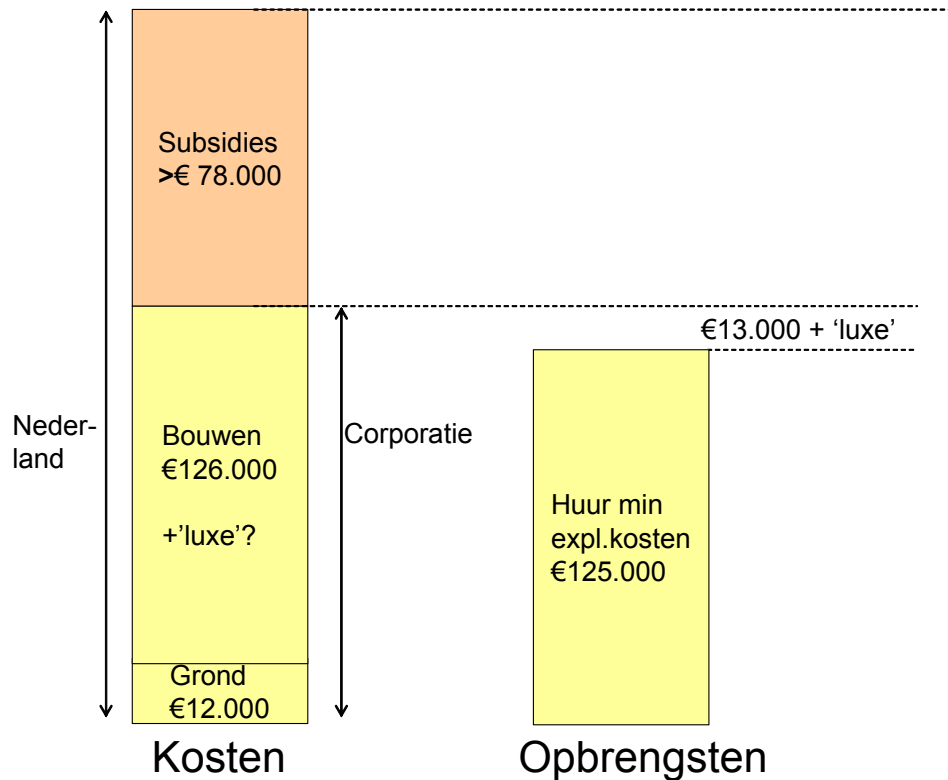
Onrendabele top: conclusies

Onderstaande figuur vat de resultaten rond de onrendabele top en subsidies samen. Voor de maatschappij als geheel bestaat een onrendabele top voor investeringen in sociale huurwoningen. Voor corporaties wordt een belangrijk deel van deze top afgedekt door korting op de grondprijs, garanties en vrijstelling van BTW voor verhuur en de vennootschapsbelasting. Voor een gemiddelde Amsterdamse woningcorporatie hebben wij een resterende onrendabele top van 13.000 euro per woning berekend. Voor de maatschappij als geheel is de onrendabele top veel groter, omdat de kosten van corporaties worden verlaagd door diverse kostenverlagende subsidies. Voor de samenleving als geheel is de

³¹ Voor de sociale huurwoning met hogere stichtingskosten (155.000 euro) zou bij verkoop onder dezelfde voorwaarden nog steeds een ‘rendabele top’ ontstaan, nu van ongeveer 18.000 euro.

onrendabele top minstens € 91.000 per woning. Onderstaande figuur vat deze resultaten samen.

Figuur 4.1 Onrendabele top per woning voor de corporatie en voor de maatschappij



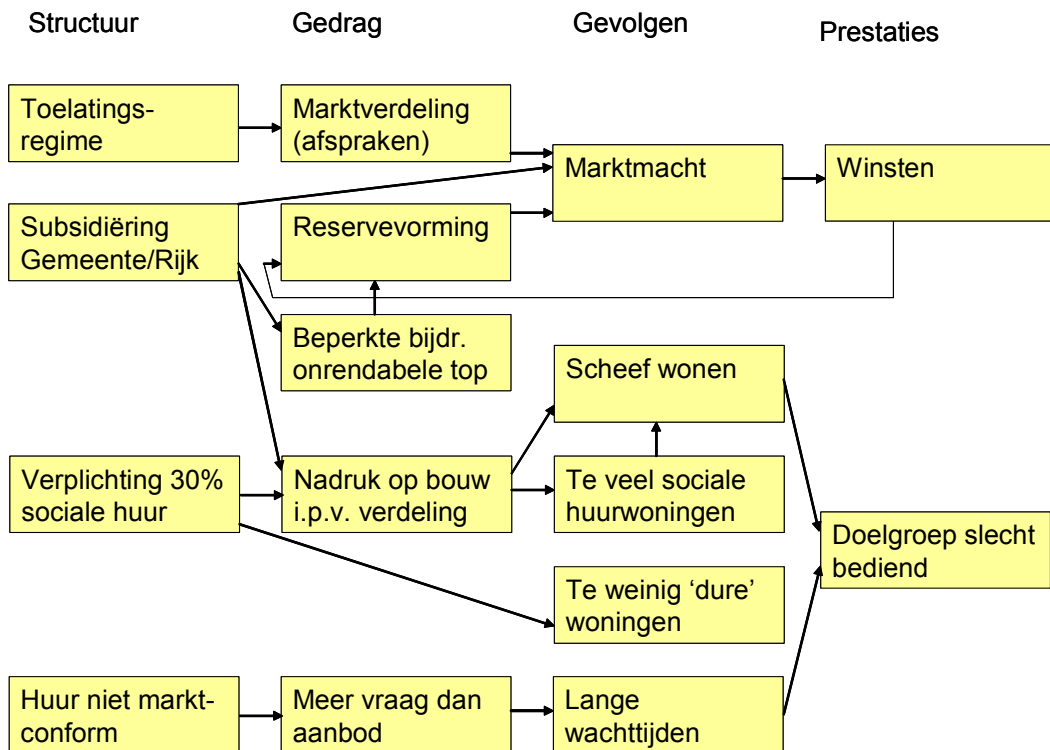
Tegenover de onrendabele top voor corporaties staan ook nog ISV-gelden, sanering en projectsteun van het CFV en gelden uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam. Een kwantificering van de bijdragen via het ISV en het Stimuleringsfonds bleek in het kader van dit onderzoek evenwel niet mogelijk. Daarnaast beschikken corporaties over vermogen in de vorm van financiële reserves en over vermogen dat besloten ligt in hun woningbezit. Dit vermogen zou kunnen worden aangesproken om onrendabele gedeeltes van investeringen te overbruggen, bijvoorbeeld door verkoop van woningen. Een berekening laat zien dat het mogelijk is de berekende onrendabele top méér dan te laten verdwijnen door een sociale huurwoning bijvoorbeeld na twintig jaar te verkopen, óók als wordt uitgegaan van woningen die enigszins hogere dan gemiddelde stichtingskosten hebben.

4.5 Totaalbeeld: structuur – gedrag – prestaties

De samenhang tussen structuurkenmerken, gedrag en 'prestaties' van Amsterdamse woningcorporaties wordt samengevat in onderstaande figuur. Uit de bovenste helft van de figuur blijkt dat de winsten van corporaties zijn terug te voeren op marktmacht, die op zijn

beurt onstaat door marktverdeling en reservevorming. Deze gedragingen worden uitgelokt door het rijk en de gemeente, door middel van concurrentiebeperking (toelatingsregime) en subsidiëring. De onderste helft van de figuur laat zien dat de verstopte woningmarkt in Amsterdam wordt veroorzaakt door te veel nadruk op bouwen in vergelijking met het verdelen van goedkope woningen, en door de niet marktconforme, lage huren.

Figuur 4.2 Totaalbeeld: structuur-gedrag-prestaties van Amsterdamse corporaties



5 Conclusies

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Amsterdamse woningcorporaties hebben een groot concurrentievoordeel ten opzichte van private verhuurders. Mede als gevolg van dit concurrentievoordeel beheren corporaties ruim de helft van de Amsterdamse woningmarkt. De bronnen van deze ‘marktmacht’ zijn:
 - Onderlinge afspraken (‘Spelregels’) tussen corporaties waarin de markt wordt verdeeld. Hierdoor wordt de onderlinge concurrentie tussen corporaties sterk beperkt. Deze kartelafspraken zijn vooralsnog niet verboden door de NMa. In 1999 verleende deze een gedeeltelijke ontheffing van het kartelverbod, voorlopig voor een periode van vijf jaar.
 - Subsidiering door overheden. Corporaties in Amsterdam ontvangen voor de bouw en exploitatie van sociale huurwoningen een groot aantal subsidies van het rijk en de gemeente. Optelling van de geschatte omvang van deze subsidies levert een som van zo’n € 78.000 per woning op. Niet alle subsidies konden evenwel worden kwantificeerd; het totaal ligt vermoedelijk in de orde van grootte van € 100.000 per woning. De grootste subsidie is afkomstig van de gemeente: een korting op de grondprijs van gemiddeld € 45.000. Een groot deel van deze subsidies is voorbehouden aan corporaties. Dit leidt tot een concurrentievoordeel ten opzichte van private verhuurders (en van koopwoningen).
- De Amsterdamse woningmarkt is sterk scheefgegroeid en verstopt:
 - Er is een sterk ‘overaanbod’ van sociale huurwoningen. Van de woningen in Amsterdam is ongeveer 60% geschikt voor de doelgroep (lage inkomens). Deze doelgroep maakt echter slechts 35% van de bevolking uit. Niettemin heeft de doelgroep veel moeite om een woning te vinden, omdat de goedkope woningen worden bezet door mensen met een hoger inkomen.
 - Bij de minder goedkope woningen is er een groot tekort. Van de bewoners heeft ca. 65% een middeninkomen of hoger, terwijl slechts ca. 30% van de woningen bij dergelijke inkomens passen.

Het bestaande beleid om nog meer sociale huurwoningen te bouwen, lijkt tegen deze achtergrond weinig zinvol. Deze woningen (en de subsidies) komen terecht bij de ‘verkeerde mensen’.
- Corporaties in Amsterdam maken gemiddeld meer winst dan andere corporaties. Uit die winst besteden zij weliswaar relatief meer geld aan ‘onrendabele’ investeringen, maar desondanks houden zij aanzienlijk meer netto rendement over dan corporaties in Nederland (9,7% versus 7,0%). Deze cijfers geven de indruk dat de Amsterdamse

corporaties meer onrendabele investeringen uit eigen middelen zouden kunnen doen.

- De bouw van een sociale huurwoning in Amsterdam kost een woningcorporatie gemiddeld ca. € 138.000 terwijl de netto opbrengsten (huur min exploitatiekosten) in totaal ca. € 125.000 zijn. Het verschil € 13.000 is van de 'onrendabele top' voor de woningcorporatie. Hiertegenover staan nog ISV-gelden, sanering en projectsteun van het CFV en gelden uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Amsterdam. Voor een vaker voorkomende (en iets luxere) sociale huurwoning met hogere stichtingskosten (€ 155.000) bedraagt de onrendabele top voor de woningcorporatie zo'n € 30.000.
- Corporaties beschikken over vermogen in de vorm van financiële reserves en over vermogen dat besloten ligt in hun woningbezit. Dit vermogen zou kunnen worden aangesproken om onrendabele gedeeltes van investeringen te overbruggen, bijvoorbeeld door verkoop van woningen.
- Tegen deze achtergrond lijkt het zinvol om de subsidiëring van nieuwbouw van sociale huurwoningen door corporaties te verminderen. De bespaarde middelen kunnen worden gebruikt om probleemgevallen te helpen, via bijzondere bijstand of andere regelingen. Minder nieuwbouw van goedkope woningen verbetert de aansluiting van vraag en aanbod.

