

Verandering in grondstrategie

Het is voor woningcorporaties steeds moeilijker om aan grond te komen. Gemeenten willen of kunnen niet langer de grond tegen een gereduceerde prijs aan corporaties aanbieden.

Strategische grondaankopen zijn nodig om de bouwportefeuille gevuld te houden, maar dat brengt wel risico's met zich mee. Hoe ga je om met dat spanningsveld?

Arno Segeren & Edwin Buitelaar

Beiden zijn als junior onderzoeker verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving

In het rapport 'De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden' beschreven we de woningbouwproductie van woningcorporaties¹. Om te kunnen bouwen hebben corporaties grond nodig. De aandacht gaat momenteel vooral uit naar de herstructurering van de bestaande corporatievoorraad en de vervangende nieuwbouw, met name in de Krachtwijken, maar corporaties blijken voor maar liefst 80% van hun nieuwbouw te zijn aangewezen op nieuw verworven gronden. Omdat grondverwerving essentieel is voor de nieuwbouwproductie, een kerntaak, hebben we via Kadastergegevens meer inzicht geprobeerd te krijgen in hun huidige grondeigendom en de grondverwerving van corporaties in de afgelopen 15 jaar. In het verleden waren de arrangementen rondom grond en woningbouw door corporaties overzichtelijk. Het rijk subsidieerde de bouw van woningen met de objectsubsidies, de gemeenten leverden de bouwrijpe grond tegen gereduceerde grondprijzen en de corporaties bouwden en beheerden de woningen. Dit samenwerkingsmodel wordt ook wel de 'gouden driehoek' genoemd².

De tijden zijn veranderd. Met name de brutering en de veranderingen op de grondmarkt spelen hierbij een belangrijke rol. Corporaties willen en moeten meer onafhankelijk zijn. Maar ook de bereidheid van gemeenten om corporaties bouwrijpe grond te leveren, tegen gereduceerde prijzen, is afgenomen. De vanzelfsprekende samenwerking is vervangen door een relatie waarbij onderhandeling belangrijker is geworden³. Ook de veronderstelde ruime vermogenspositie van corporaties ontneemt gemeenten soms de drang om corporaties impliciet te subsidiëren met lage grondprijzen. En als gemeenten al zouden willen, dan kunnen ze door de veranderin-

gen op de grondmarkt vaak geen grond kopen, en dus ook niet doorleveren. Andere partijen hebben de grond in bezit of hebben door het maken van aanvullende afspraken met de gemeente, het recht om de woningen te mogen bouwen weten te bemachtigen⁴.

De vraag is hoe deze institutionele veranderingen doorwerken in de grondstrategieën van woningcorporaties. Op basis van Kadastrale gegevens en aanvullend casusonderzoek is geprobeerd om antwoord te geven op deze vraag.

Werkwijze analyse

Eerst moest worden gedefinieerd bij welke namen in de overzichten van het Kadaster het om een woningcorporatie gaat. We zijn niet alleen uitgegaan van alle toegelaten instellingen, maar ook van hun dochtermaatschappijen, de zogenaamde verbindingen. Om alle namen van corporaties te achterhalen hanteerden we verschillende bronnen:

- selectie met de aanduiding 'woningcorporatie' zoals gehanteerd door het Kadaster;
- een overzicht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) met namen van alle huidige, verdwenen en gefuseerde corporaties en de namen van de verbindingen;
- selectie met de aanduiding 'woningcorporatie' uit het werkgelegenheidsregister LISA;
- een overzicht met namen uit het jaarboek woningcorporaties 2008.

Deze overzichten hebben we van trefwoorden voorzien en met behulp van de trefwoorden hebben we de aanduidingen en nummers uit de volledige lijst van bij het Kadaster bekende rechtspersonen geselecteerd⁵. Deze op het eerste gezicht omslachtige werkwijze was nodig omdat er voor één en dezelfde corporatie of verbinding verschillende schrijfwijzen bestaan en om die reden niet eenvoudig de corporaties geselecteerd konden worden. Om een idee te geven: in Nederland bestaan eind 2008 in totaal ongeveer 420 corporaties. Toch vonden we bij het Kadaster ruim 2.000 verschillende benamingen of schrijfwijzen⁶.

gieën van corporaties



Op basis van de verkregen lijst met subjectnummers is vervolgens een selectie gemaakt uit het grondpositiebestand en het transactiebestand van het Kadaster. Bij eerstgenoemde gaat om een momentopname van de grondposities (december 2008), het transactiebestand levert inzicht in de ontwikkeling van de grondaankopen (1993-2008). Beide leveren interessante bevindingen op.

Woningcorporaties hebben bij elkaar opgeteld bijna 38.900 ha grond in bezit⁷. Het grootste deel van deze grond is bebouwd of ligt op een bouwlocatie die in aanbouw is (samen 88%). De resterende 12% is onbebouwd. Op die onbebouwde grond gaan we hier verder in.

Bij de naar schatting 4.800 hectare onbebouwde grond in eigendom bij woningcorporaties (12%), spreken we over 'ruwe bouwgrond'. Om een indicatie te geven van de omvang: bij een dichtheid van 30 tot 35 woningen per hectare gaat het potentieel om de oppervlakte van twee maal de Nederlandse jaarproductie aan woningen, niet alleen van de corporaties, maar van alle woning-aanbieders samen. Ruwe bouwgrond is onbebouwde grond waar nog geen aanpassingen hebben plaatsgevonden die woningbouw mogelijk maken. Meestal is dit grond in agrarisch gebruik waarvan de bestemming nog moet worden gewijzigd en de bouwactiviteiten of de voorbereidingen daartoe nog niet gestart zijn. De corporaties kopen dergelijke grond met de intentie om deze te bebouwen, maar het kan in de praktijk ook gaan om grond waarvan allerminst zeker is of die bestemmingswijziging er daadwerkelijk zal komen. Op een kwart van de grond blijken restricties te rusten vanwege de bescherming van natuur- of landschapswaarden, of in verband met hinderzones, die bebouwing (voor een deel) uitsluiten. Bij nog eens een kwart van de grond hebben we geen plannen voor woningbouw kunnen vinden. Voor het gemak zullen we toch in alle gevallen spreken van ruwe bouwgrond.

Ook uit de Kadasterdata blijkt dat woningcorporaties nauwelijks meer grond rechtstreeks kopen van gemeenten

De verschillen tussen gemeenten zijn groot. In meer dan de helft van de gemeenten in Nederland hebben de woningcorporaties geen of nauwelijks bezit (minder dan 1 hectare). In 90 gemeenten bezitten de gezamenlijke woningcorporaties 10 hectare of meer ruwe bouwgrond. De gemeente Zeewolde vormt de uitschieter, maar ook in de gemeenten Meppel, Haarlemmermeer, Houten, Deventer en Waterland gaat het om meer dan 100 hectare. Daarnaast zijn enkele opvallende clusters van gemeenten op de kaart te zien: in West-Brabant, Noord-Holland en Overijssel (Figuur 1).

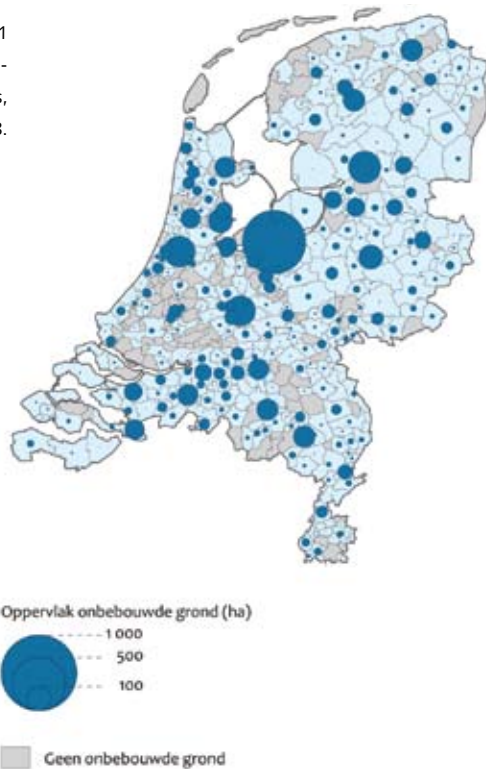
Opvallend is ook dat 'slechts' een kwart van de ruwe bouwgrond (in bezit bij woningcorporaties) in de Randstad ligt; in het Groene Hart kopen corporaties logischerwijs vrijwel geen onbebouwde grond.

In lijn met de eerder genoemde observatie blijkt ook uit de Kadasterdata dat woningcorporaties nauwelijks meer grond rechtstreeks kopen van gemeenten (zie figuur 2). Sinds 2003 gaat het eigenlijk om nog maar 15 procent van het oppervlak, terwijl dit rond de bruterings nog maar liefst 60% betrof.

De daling wordt niet alleen veroorzaakt door de stijging van de verwerving van ruwe bouwgrond van andere partijen. De laatste jaren verwerven corporaties ook nog maar 40% van hun bouwrijpe grond van gemeenten, in 1993 was dit nog bijna 90 procent. Omdat de grondontwikkeling steeds vaker door andere partijen dan de

In Zeewolde hebben vier woningcorporaties op grote schaal grond gekocht; in totaal gaat het om ruim 700 hectare. (Foto Goos van der Veen / HH)

Figuur 1
Grondbezit ruwe bouw-
grond woningcorporaties,
2008.



gemeente wordt uitgevoerd, kopen corporaties steeds vaker grond van deze partijen. Overigens kan het wel zo zijn dat gemeenten onderdeel uitmaken van die andere partijen, namelijk wanneer sprake is van een publiek-private samenwerking (PPS), zoals een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij (GEM). De invloed van institutionele veranderingen laat zich ook zien in de pieken in figuur 2. De 'piek' in de aankopen

van gemeenten in 1994 is te verklaren door de overdracht van de grond en de woningen van de gemeentelijke woningbedrijven aan de woningcorporaties⁸. Dit ging vooraf aan de bruterings in 1995. De piek in de beide curven in 2002 heeft waarschijnlijk te maken met de afschaffing van de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor woningcorporaties op 1 januari 2003. Het lijkt erop dat corporaties vooruitlopend hierop grond hebben 'ingeslagen'.

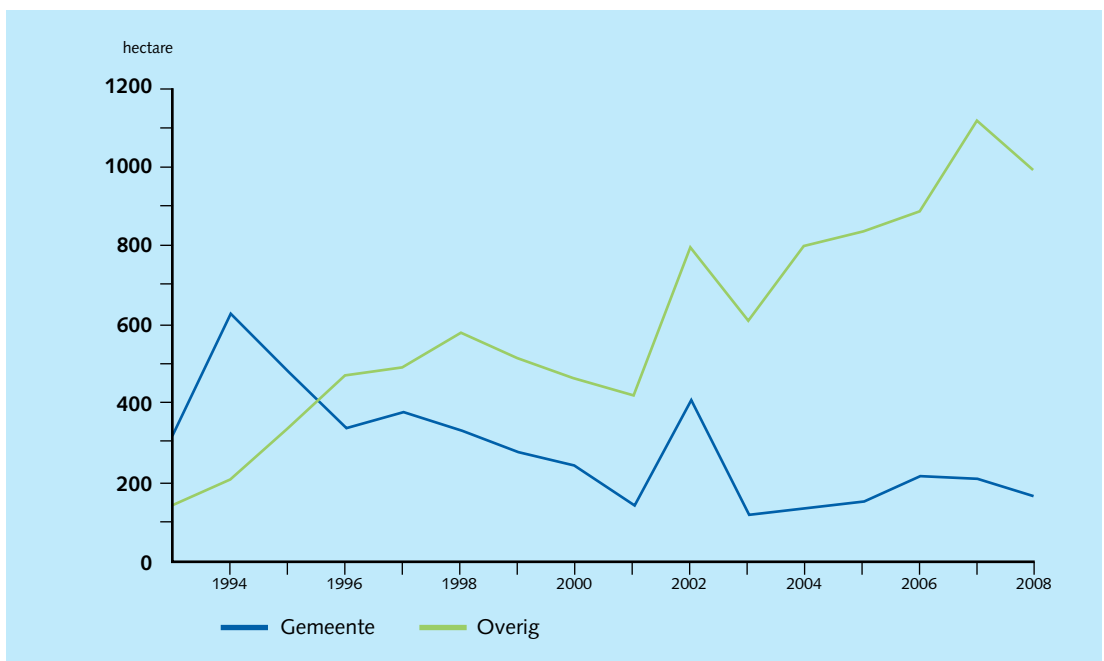
Corporaties kopen steeds vaker ruwe bouwgrond. De strategieën om de ruwe bouwgrond in bezit te krijgen blijken te verschillen. Een corporatie kan zelf grond kopen, één van de verbindingen van de corporatie kan grond kopen of een corporatie of één van haar verbindingen kan samen met andere grond kopen: andere corporaties, ontwikkelaars, institutionele beleggers, etc. Uit de grondposities van woningcorporaties is op te maken dat allerlei combinaties voorkomen.

Om iets meer te weten te komen over de strategieën van woningcorporaties keken we in het onderzoek in detail naar vijf specifieke locaties waar door hen ruwe bouwgrond is gekocht. Hier lichten we de gemeente Zeewolde eruit. Zeewolde blijkt de gemeente te zijn waar corporaties de meeste ruwe bouwgrond hebben aangekocht (zie de grootste 'bol' in figuur 1).

Casus Zeewolde

In Zeewolde hebben vier woningcorporaties op grote schaal grond gekocht in het gebied 'Spiegelhout' ten zuidoosten van de gemeente Almere (figuur 3). In totaal gaat het om ruim 700 hectare. Soms kochten ze zelf grond, onder hun eigen naam (De Alliantie, Eigen

Figuur 2
Grondverwerving
woningcorporaties,
1993-2008.
Bron: Kadaster;
bewerking PBL.

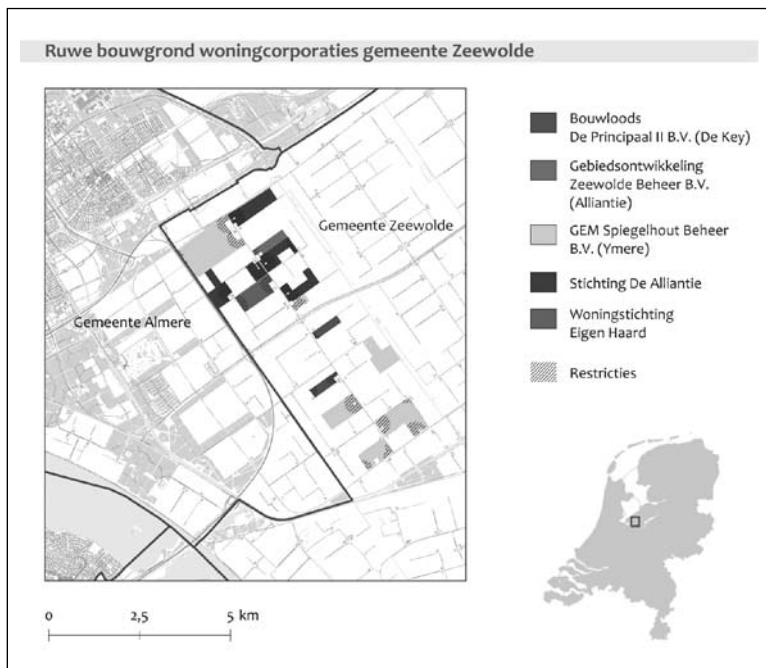


Haard), maar in veel gevallen gebruikten ze hun 'verbindingen' om grond te kopen #9. Het gaat hierbij om verbindingen die volledig onder een corporatie vallen, zoals Bouwloods De Principaal II BV (De Principaal is de projectontwikkelingspoot van De Key; De Key is 100 procent eigenaar) en om 'tijdelijke' verbindingen die zijn opgericht om samen met andere grond te kopen en te ontwikkelen en waarin corporaties voor een deel participeren, zoals Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer BV (De Alliantie, samen met AM Wonen en Heijmans; De Alliantie participeert voor een kwart) en GEM Spiegelhout (Ymere, samen met Amvest en AM Wonen; Ymere participeert voor een derde). Trekken we de aandelen van de commerciële partijen eraf dan resteert er voor de corporaties nog altijd 400 hectare in het gebied.

Corporaties werken uiteraard niet alleen samen met private partijen; ze concurreren er ook mee. Rabo Vastgoed BV, Geveke Ontwikkeling BV, Verwelius Projectontwikkeling BV en Stichting Bedrijfstak Pensioenfonds voor de Bouwnijverheid hebben ook grote grondposities in het gebied ingenomen. De woningcorporaties hebben zich nadrukkelijk gemengd in de strijd om de grond, waarbij het opvallend is dat er helemaal nog geen definitieve beslissing is genomen over de richting van de uitbreiding van Almere. De voorkeur van de Almeerse gemeenteraad ligt zelfs aan de westkant van Almere. Toch liggen de grondprijzen voor ruwe bouwgrond bij Almere Spiegelhout inmiddels gemiddeld rond 25 euro per vierkante meter. De oorspronkelijke eigenaren (veelal boeren) hadden de grond in 1999 en 2000 gekocht van de Dienst Domeinen, die de grond tot op dat moment aan hen verpachtte. Deze voormalige pachters verkochten de grond vervolgens - soms vrijwel onmiddellijk, en voor het viervoudige of meer - aan de huidige eigenaren¹⁰.

Discussie

De marktomstandigheden en de beleidskaders waarbinnen corporaties opereren zijn sinds de jaren negentig veranderd. Hierdoor zijn corporaties ondernemender geworden en verwerven ze steeds meer ruwe bouwgrond op de grondmarkt, zonder tussenkomst van de gemeente. Voor een belangrijk deel is een dergelijke ondernemende houding nodig om aan bouwgrond te komen, om zo de bouwproductie veilig te stellen. Het feit dat woningcorporaties op uitleglocaties regelmatig achter het net visten, vormde ook de oorspronkelijke reden voor deze strategie van een aantal corporaties. Maar in een aantal gevallen is het risico erg groot en de bouwbestemming uitermate onzeker, soms onwaarschijnlijk. De minister heeft eerder aangegeven de grondverwervingen van een aantal corporaties beter in de gaten te willen houden. De regels ten aanzien van grondverwerving zijn niet erg scherp: "een grondaan-



Figuur 3
Ruwe bouwgrond woningcorporaties Zeewolde, 2008.
Bron: Kadaster; bewerking PBL.

koop is toegestaan indien de toegelaten instelling in redelijkheid mag verwachten dat de locatie binnen een redelijke termijn (circa 10 jaar) een (woning)bouwbestemming zal krijgen". Deze omschrijving laat in onze ogen veel ruimte voor opportunistisch handelen. Het zou allereerst beter zijn om deze omschrijving in de regels te verbeteren en juist aan te geven welke grond een corporatie niet mag kopen. Uiteraard moet de rijksoverheid ook toezien op de naleving van deze regels¹¹.

Bij een betere afbakening kan vervolgens het handelen van corporaties wel in alle vrijheid binnen deze kaders plaatsvinden¹². De Raad van Toezicht kan dan primair toezien op het nut en de noodzaak van een specifieke grondverwerving die een corporatie binnen deze nieuwe regels wil verrichten. Een waakhond op het eigen erf is wat dat betreft doeltreffender dan één op afstand (de nieuw op te richten Woonautoriteit).

Gedetailleerde afspraken over de grondstrategie moeten nog altijd op lokaal niveau, tussen gemeente en corporatie(s), worden gemaakt. Wederkerigheid tussen gemeente en corporatie blijft van groot belang. Grond speelt hierin traditioneel een grote rol. Maar wanneer een gemeente niet in staat is om grond bouwrijp en tegen een gereduceerd tarief te leveren, dan biedt de Afdeling Grondexploitatie van de nieuwe Wro (in de volksmond de Grondexploitatiewet) mogelijkheden om een nieuwe invulling te geven aan het begrip wederke-

righeid. Gemeenten kunnen onder deze wet grond bestemmen voor sociale huur. Hierdoor zullen corporaties, als ze zelf niet in staat zijn geweest grond te verwerven, een preferente partner worden voor ontwikkelaars en alsnog een kans krijgen om woningen te bouwen. Verwerving van ruwe bouwgrond door corporaties is dan in veel gevallen niet nodig. Dit beperkt de risico's voor corporaties en het gevaar dat het maatschappelijk vermogen weglekt.

Noten

- 1 Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 2 Kam, G. de (2007), 'Social entrepreneurs in the land market. Dutch housing associations' strategic response to institutional change', paper gepresenteerd op het ENHR-congres in Rotterdam, 25-28 juni 2007.
- 3 Conijn, J. (2005), Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing, Amsterdam: RIGO.
- 4 Segeren, A. (2007), De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- 5 Handmatig hebben we de selectie vervolgens 'opgeschoond', omdat er door de trefwoorden uiteraard ook andere partijen dan woningcorporaties werden geselecteerd. Niet ieder trefwoord bleek wat dat betreft even doeltreffend.
- 6 Ook ons overzicht is niet helemaal volledig; bij de verbindingen hebben we alleen gebruik kunnen maken van de lijst van ruim 1.800 verbindingen zoals die voor het eerst in 2007 bij het CFV zijn geregistreerd, namen van eerdere, inmiddels weer opgeheven, verbindingen komen niet in het overzicht voor.
- 7 Alle gegevens over de grondposities zijn ontleend aan een selectie die in december 2008 door het Kadaster voor het PBL is uitgevoerd. Bij de selectie is geen onderscheid in rechten gemaakt. Maar zoals aangegeven gaat het in bijna alle gevallen om eigendom of erfpacht.
- 8 Ook zijn er woningbedrijven die 'toegelaten instelling' zijn geworden.
- 9 In andere casussen kwamen we ook tegen dat corporaties onder hun eigen naam grond kochten, maar dat ze dit doen samen met andere private partijen en op die manier het onverdeelde eigendom van de grond verwerven. Ook komt het voor dat meerdere corporaties samen grond kopen, het onverdeelde eigendom of in een verbinding.
- 10 Duivesteijn, A. (2008), Rotterdam-Maaskant 2008. Publicatieversie lezing Adri Duivesteijn, www.adriduivesteijn.pvda.nl.
- 11 De rijksoverheid kan dit toezicht uit laten voeren door de Woonautoriteit die minister van de Laan in zijn brief van 12 juni 2009 aankondigde.
- 12 Let wel: dit is iets anders dan dat er in de regels wordt aangegeven dat corporaties wel grond moeten kopen, of zelfs generieke stimulans hiervan.

Lessen uit Velzen

Geachte redactie,

Graag wil ik namens de Vereniging van Toezichhouders in Woningcorporaties (VTW) reageren op het artikel 'Lessen uit Velzen' in nummer 3 van het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting. In het artikel wordt gesteld dat de VTW bij herhaling door AWW Eigen Haard is benaderd, maar dat de VTW nimmer enige actie heeft ondernomen. Ook is te lezen dat de Onderzoekscommissie AWW Eigen Haard de VTW niet heeft gehoord, maar dat ze wel vraagtekens plaatst bij de toegevoegde waarde van de VTW in een geval zoals door de Onderzoekscommissie onderzocht. Graag wil ik de zienswijze van de VTW over de rolopvatting en opstelling van de VTW in deze kwestie toelichten.

De VTW heeft de gebeurtenissen bij AWW Eigen Haard vanaf eind 2006 met belangstelling gevolgd. In februari 2007 is de voorzitter van de VTW benaderd door de vice-voorzitter van de RvC van AWW Eigen Haard. Aan het VTW-bestuur werd gevraagd steun uit te spreken voor het 'niet vogelvrij verklaren van raden van toezicht'. Ook een aantal andere VTW-leden vroeg het VTW-bestuur om zich uit te spreken over de situatie bij AWW Eigen Haard, omdat zij vond 'dat een bestuurder die door zijn voormalige medecommissarissen is benoemd een onafhankelijkheidsprobleem heeft'. Van de zijde van de VTW is aangegeven dat de VTW geen titel heeft om zich uit te spreken over concrete situaties waarin de RvC's zich bevinden en dat de kwestie inmiddels de aandacht had van zowel Aedes als VROM.

Begin maart 2007 is de VTW door AWW Eigen Haard gevraagd om suggesties te doen voor kandidaten voor de functie van toezichhouder. De VTW heeft AWW Eigen Haard geadviseerd om de werving van een nieuw lid van de RvC aan de hand van een profiel en op transparante wijze te laten plaatsvinden en hierbij de Governancecode Woningcorporaties als uitgangspunt te hanteren. Ook is een aantal bureaus genoemd dat AWW Eigen Haard hierbij zou kunnen ondersteunen. Suggesties voor kandidaten zijn niet gedaan, omdat de VTW geen rol heeft in het voorstellen van kandidaten voor de functie van toezichhouder.

Tenslotte is in de VTW-nieuwsbrief van maart 2007 in het artikel 'Onafhankelijkheid tussen bestuur en intern toezicht' aandacht besteed aan de kwestie bij AWW Eigen Haard. Als beroepsvereniging is de VTW continu bezig haar leden toe te rusten en te professionaliseren om hun rollen als toezichhouder, adviseur/klankbord en werkgever adequaat te kunnen uitvoeren.

*Albert Kerssies,
Directeur VTW*