

De nieuwbouwproductie van woningcorporaties

De nieuwbouwproductie van woningcorporaties

Het belang van lokale omstandigheden

E. Buitelaar, L. van den Broek en A. Segeren



Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van het Kadaster.

De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2009

ISBN: 978-90-78654-22-1

Contact: edwin.buitelaar@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag	Vestiging Bilthoven
Postbus 30314	Postbus 303
2500 GH Den Haag	3720 AH Bilthoven
T 070 3288700	T 030-2742745
F 070 3288799	F 030-2744479
E: info@pbl.nl	
www.pbl.nl	

Inhoud

Bevindingen 7

- [De nieuwbouwproductie van woningcorporaties](#)
 - [Het belang van lokale omstandigheden](#) 9
 - [Samenvatting](#) 9
 - [Inleiding](#) 11
 - [De corporatiesector is veranderd](#) 11
 - [Nieuwbouw: waarom bouwen corporaties wat ze bouwen?](#) 12
 - [De invloed van de corporatiekenmerken op de nieuwbouw](#) 13
 - [De invloed van lokale omstandigheden op de nieuwbouw](#) 14
 - [Zonder grond geen nieuwbouw: grondverwerving en sloop](#) 15
 - [Beleidsrelevantie: welke rol kan het Rijk spelen in de nieuwbouwproductie van corporaties?](#) 16

Verdieping 19

- [Ontwikkelingen in de corporatiesector](#) 21
 - 1.1 [De corporaties: van particulier initiatief naar toegelaten instellingen](#) 21
 - 1.2 [Verzelfstandiging](#) 22
 - 1.3 [Regels en toezicht](#) 23
 - 1.4 [Schaalvergroting](#) 24
 - 1.5 [Het maatschappelijk gebonden vermogen in beweging](#) 27
 - 1.6 [Taakverandering en -verbreding](#) 29
 - 1.7 [Synthese](#) 31
- [Nieuwbouw huur- en koopwoningen](#) 33
 - 2.1 [De nieuwbouwproductie in beeld](#) 33
 - 2.2 [Verklaringen voor de nieuwbouwproductie](#) 37
 - 2.3 [Individuele kenmerken van corporaties](#) 38
 - 2.4 [Ruimtelijke kenmerken](#) 40
 - 2.5 [Synthese](#) 43
- [Grondverwerving](#) 45
 - 3.1 [Grondposities in beeld](#) 45
 - 3.2 [Veranderingen in grondverwervingsstrategieën](#) 47
 - 3.3 [Verwerving van bouwrijpe grond van gemeenten](#) 50
 - 3.4 [Verwerving van ruwe bouwgrond en bebouwde grond](#) 51
 - 3.5 [Synthese](#) 55
- [Sloop van corporatiewoningen](#) 57
 - 4.1 [De sloop in beeld](#) 57
 - 4.2 [Sloopmotieven](#) 60
 - 4.3 [Synthese](#) 61
- [Bijlagen](#) 63
- [Literatuur](#) 77

Bevindingen



De nieuwbouwproductie van woningcorporaties

Het belang van lokale omstandigheden

Samenvatting

- In het debat over de woningcorporaties wordt regelmatig kritiek geuit op hun maatschappelijke prestaties. Gezien het vermogen dat corporaties bezitten, verwachten critici bijvoorbeeld een hogere nieuwbouwproductie. Deze kritiek geldt vaak de hele corporatiesector.
- Tussen de corporaties bestaan echter grote verschillen in de manier waarop zij invulling (kunnen) geven aan hun rol als maatschappelijk ondernemer. In het debat, maar ook bij het toezicht op de corporaties door het Rijk, zou meer rekening moeten worden gehouden met de lokale omstandigheden waar corporaties mee te maken hebben.

Factoren die het nieuwbouwedrag van corporaties bepalen

- In weerwil van wat soms wordt gesuggereerd, is er wel degelijk een positieve relatie tussen de omvang van een corporatie en haar nieuwbouwproductie. Zo bouwen grote corporaties in absolute zin meer woningen dan kleine. Ook bouwen corporaties meer woningen naarmate ze al meer woningen in een gemeente bezitten.
- Daarnaast heeft de financiële omvang, de vermogenspositie, van een corporatie invloed op de nieuwbouwproductie – zij het slechts ten dele. Naarmate corporaties een betere vermogenspositie hebben, zijn ze eerder geneigd tot woningbouw. Hebben ze eenmaal besloten om woningen te realiseren, dan heeft het vermogen geen effect op het aantal woningen dat ze bouwen.
- In gebieden waar de druk op de woningmarkt hoog is, zoals in de Randstad, zijn corporaties minder bereid of in staat om woningen te bouwen dan in gebieden waar die druk lager is. In die hogedrukgebieden zijn de mogelijkheden voor corporaties om te bouwen vaak beperkt, bijvoorbeeld door hoge grondprijzen of een grotere concurrentie van andere woningaanbieders. Daarnaast bouwen corporaties ook minder snel woningen in gemeenten die al een hoog aandeel sociale huurwoningen hebben; dit zijn met name de grote steden.
- Ook de ruimtelijkeordeningsregels en het volkshuisvestingsbeleid van gemeenten beïnvloeden de nieuwbouw door corporaties. In gemeenten met veel bouw mogelijkheden zijn corporaties eerder geneigd nieuwe woningen te bouwen, en bouwen ze er ook meer, dan in gemeenten met een strikter beleid.

Het grondbeleid van corporaties

- Corporaties bouwen naar schatting 80 procent van hun woningen op door hen verworven ruwe bouwgrond of bouwrijpe grond. Slechts 20 procent van de nieuwbouw door corporaties vindt plaats op herstructureringslocaties, waar ze eerst woningen uit hun eigen bezit hebben gesloopt.
- In tegenstelling tot het heersende beeld, verwerven corporaties steeds minder bouwrijpe grond van de gemeente en steeds vaker zelf ruwe bouwgrond op de grondmarkt. Verworven corporaties in 1995 nog ongeveer 60 procent van hun grond via gemeenten, sinds 2003 is dat nog slechts 15 procent. Niet alleen zijn gemeenten steeds minder bereid en in staat om grond te verwerven en te reserveren voor corporaties, ook willen de corporaties minder afhankelijk zijn van de gemeenten.
- Corporaties bezaten in 2008 gezamenlijk ongeveer 4.800 hectare ruwe bouwgrond. Deze grond is niet gelijkmatig over Nederland verdeeld. Bij de verwerving van ruwe bouwgrond lijken corporaties zich vooral te richten op de gebieden buiten de Randstad; meer dan 75 procent van deze grond ligt buiten

de Randstad. Lang niet alle corporaties kopen ruwe bouwgrond en lang niet overal. In meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten hebben corporaties (tezamen) minder dan een hectare ruwe bouwgrond in bezit. In een beperkt aantal gemeenten, met name buiten de Randstad, gaat het om vele tientallen en soms honderden hectaren.

- Corporaties voelen zich vaak genoodzaakt om in een vroegtijdig stadium grond te verwerven om hun toekomstige bouwproductie veilig te stellen, terwijl niet altijd duidelijk is of deze grond ook een bouwbestemming zal krijgen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt een mogelijkheid om dergelijke risicovolle grondverwervingen te beperken. Via deze wet kunnen gemeenten, anders dan nu het geval is, grond bestemmen voor sociale (huur)woningen. Hierdoor kunnen corporaties in een later stadium en met minder risico grond verwerven.

Implicaties voor het toezicht

- Gezien de invloed van lokale omstandigheden op de woningbouwproductie van corporaties is toezicht door de rijksoverheid op de nieuwbouwprestaties maar zeer beperkt mogelijk en wenselijk. Er is sprake van 'informatieasymmetrie': veel handelingen van de corporatie onttrekken zich aan het zichtveld van de toezichthouder.
- Centrale regels ten aanzien van de maatschappelijke prestaties zijn niet wenselijk. De bijdrage die corporaties kunnen leveren aan de bouw van nieuwe woningen, verschilt van corporatie tot corporatie en van locatie tot locatie. Zowel generieke als corporatiespecifieke regels doen onvoldoende recht aan de complexiteit van de lokale opgave.
- Wel kan de rijksoverheid de corporaties prikkelen om én te investeren én om dit te doen in activiteiten die dicht bij hun publieke verantwoordelijkheid liggen. Een scherpere afbakening van voor corporaties toegestane activiteiten komt de kerntaken van de corporaties, waaronder woningbouw, ten goede.

Inleiding

Over woningcorporaties klinken regelmatig kritische geluiden. Zo vindt de overheid de woningbouwproductie van corporaties vaak onder de maat, zeker gezien de omvang van hun vermogen. Ook bij de corporaties zelf heerst ontevredenheid. Doordat ze ondernemen met maatschappelijk vermogen zijn ze gebonden aan overheidsregels en -afspraken, en voelen ze zich beknot in hun handelingsvrijheid. Corporaties bevinden zich als maatschappelijk ondernemer in een lastige positie. Ze moeten een publieke verantwoordelijkheid verenigen met hun rol als ondernemer.

Het probleem is echter dat de discussie over het functioneren van corporaties meestal in heel algemene termen wordt gevoerd, op het niveau van de corporatiesector. Hierbij worden alle corporaties over één kam geschoren, terwijl er tussen de corporaties grote verschillen bestaan. Daarnaast lijken de standpunten vaak ingegeven te zijn door wensbeelden en percepties over wat corporaties behoren te doen, en zijn ze niet altijd gevoed door de werkelijke situatie en empirische kennis.

In dit rapport proberen we op basis van empirisch onderzoek meer inzicht te bieden in de verschillen tussen woningcorporaties en in een van hun belangrijkste taken: woningbouw. Naast hun omvangrijke bezit (circa een derde van de totale woningvoorraad), verzorgen corporaties een belangrijk aandeel van de totale jaarlijkse woningbouwproductie in Nederland; bij ruim 30 procent van de totale productie waren de corporaties opdrachtgever (in 2007).

We gaan vooral in op de verschillen tussen corporaties, en proberen te achterhalen welke achterliggende factoren de differentiatie in de nieuwbouwproductie beïnvloeden. In 2007 telt Nederland 455 corporaties die elk hun eigen bedrijfsstijl hebben en op een eigen manier invulling geven aan het maatschappelijk ondernemerschap, en dus ook aan het woningbouwprogramma (indien aanwezig).

Hoewel de heterogeniteit hierdoor groot is, onderzoeken we of er (ruimtelijke) patronen zijn te herkennen in het gedrag van corporaties. Hierbij kijken we onder andere naar de verschillen in lokale omstandigheden waar corporaties mee te maken hebben. Naar verwachting hebben corporaties in de Noordvleugel van de Randstad een andere woningbouwproductie dan die in Parkstad Limburg of op het platteland van Friesland.

Naast de woningbouwproductie zelf, besteden we uitgebreid aandacht aan één van de belangrijkste voorwaarden voor die productie: bouwgrond. Zonder grond geen nieuwbouw. Corporaties kunnen over bouwgrond beschikken door of een deel van hun bezit te slopen, of ruwe, bouwrijpe of bebouwde grond te verwerven. Eerder empirisch onderzoek naar het grondbeleid van corporaties had vooral betrekking op de motieven en de strategieën van corporaties (zie bijvoorbeeld De Kam 2006; De Kam & Needham 2000). Ons onderzoek biedt ook kwantitatief inzicht in de hoeveelheid, de locatie, de aard en de verkoper van door corporaties verworven gronden. Ook hier spelen lokale omstandigheden vermoedelijk een belangrijke rol.

Met dit onderzoek beogen we beleidsmakers en politici meer inzicht te geven in de beweegredenen van corporaties. Dit kan het Rijk helpen in zijn rol als toezichhouder, en

het helpt gemeenten bij het maken van woonbeleid en prestatieafspraken met de corporaties, toegesneden op de specifieke, lokale situatie.

Een andere onderzoeksaanpak

Er is al vaker onderzoek verricht naar de woningbouw van corporaties. Maar sommige onderzoeken zijn primair theoretisch (zie bijvoorbeeld Van Leuvensteijn & Shestalova 2006). Andere onderzoeken zijn wel empirisch, maar kunnen door dataproblemen (geen beschikbare data op het niveau van de bezitsgemeente) onvoldoende de invloed van lokale omstandigheden analyseren (zie bijvoorbeeld Koolma 2009). In dit onderzoek proberen we de nieuwbouwproductie van corporaties landsdekkend en kwantitatief in beeld te brengen. Voor het empirisch onderzoek hebben we gebruikgemaakt van drie databestanden: van het CFV-BBSH¹, het CBS-woningmutatiebestand en het Kadaster. Met de data van het CFV-BBSH en het CBS kunnen we het ruimtelijk patroon zichtbaar maken van de bouwproductie van corporaties. Het CFV-BBSH is ook gebruikt voor statistische analyses van de verklarende factoren van het nieuwbouwedrag. En op basis van de data van het CBS kunnen we de corporaties ook afzetten tegen de andere woningaanbieders. De Kadastergegevens bieden meer inzicht in de grondstrategieën van corporaties; wat voor grond kopen ze bijvoorbeeld, waar en van wie? Daarnaast hebben we literatuur- en casuonderzoek verricht om als aanvulling op de statistische gegevens, een dieper inzicht te krijgen in het handelen van corporaties. De casussen zijn: Haag Wonen in Den Haag, Trudo in Eindhoven, Acontus in Winschoten, PWS in Rotterdam, Woonwaard in Heerhugowaard en deltaWonen in Zwolle.

Leeswijzer

In dit Bevingingen-deel presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. We gaan daarvoor eerst in op de recente veranderingen in de corporatiesector. Vervolgens gaan we in op de nieuwbouwproductie, de verschillen tussen de corporaties, en mogelijke verklaringen voor de verschillen in de productie. De grond- en sloopstrategieën van corporaties komen daarna aan bod. We sluiten af met een paragraaf over de rol die de rijksoverheid kan spelen in de woningbouwproductie van de corporaties.

In de Verdieping staat de verantwoording van de Bevingingen. Ook is hier meer informatie te vinden over de databestanden en de analyses die zijn uitgevoerd.

De corporatiesector is veranderd

Om inzicht te krijgen in de woningbouwproductie van corporaties is het van belang om stil te staan bij de recente institutionele veranderingen in de corporatiesector en de effecten die deze hebben gehad op het handelen van de corporaties. In hoofdstuk 1 van de Verdieping wordt hier uitgebreider op ingegaan.

De corporatie is een maatschappelijke onderneming

De belangrijkste verandering is de brutering (1995) geweest, de operatie waardoor corporaties financieel zelfstandig zijn geworden en geen beroep meer kunnen doen op objectsubsidies, de rijkssubsidie voor de bouw

van huurwoningen. Vanaf dat moment moeten ze zelf hun nieuwbouw financieren. Hierdoor hebben corporaties meer het karakter van private ondernemers gekregen, en is er een grotere differentiatie ontstaan in hun handelen (Van der Schaar 2003: 47-48).

Sinds de brutering is er het nodige veranderd, niet alleen bij de corporaties, maar ook in de verhoudingen tussen de corporaties en het Rijk en de gemeenten. De voormalige 'gouden driehoek' waarbij corporaties de woningen bouwden, het Rijk die subsidieerde en de gemeente hiervoor de grond leverde tegen een vaste, relatief lage prijs, bestaat niet meer (De Kam 2007). Het Rijk beperkt zich nu primair tot toezicht, en de relatie met de gemeente is in veel gevallen veranderd van vanzelfsprekende samenwerking naar een van onderhandeling. Corporaties hebben zichzelf ontwikkeld tot meer zelfstandig opererende maatschappelijk ondernemers met zowel een publieke verantwoordelijkheid als een meer commercieel georiënteerde ondernemerszin.

Na de brutering is het werkdomein van woningcorporaties verbreed. Dat komt deels doordat het Rijk het werkdomein heeft uitgebreid, door aan het BBSH toe te voegen dat corporaties inspanningen moeten leveren voor de leefbaarheid in buurten (in 1997) en dat ze een bijdrage moeten leveren aan de combinatie van wonen en zorg (in 2001).² Voor een ander deel is het werkdomein verbreed doordat de corporaties zelf anders zijn gaan denken over hun taakopvatting; in het kader van maatschappelijk ondernemen zijn ze meer activiteiten tot hun werkdomein gaan rekenen dan traditioneel het geval was. Corporaties bewegen zich nu ook op het brede terrein van wonen, zorg en welzijn. Ook gemeenten moedigen deze taakverbreding aan (VNG 2009).

Minder corporaties met meer woningen

De brutering heeft ook andere gevolgen. Sinds de corporaties meer als ondernemer zijn gaan werken, is de schaalvergroting die al decennia gaande is, versterkt. Die schaalvergroting leidt tot steeds minder corporaties met gemiddeld steeds meer woningen. De 455 corporaties in 2007 hebben gemiddeld 33 procent meer woningen in bezit dan de 629 corporaties in 2000. Het corporatiebezit is wel scheef verdeeld over de corporaties. Meer dan de helft heeft minder dan 2.500 woningen, terwijl er een kleine groep van 18 corporaties is met meer dan 20.000 woningen. Deze groep heeft 30 procent van het totale woningbezit van alle corporaties.

Argumenten die worden aangevoerd voor schaalvergroting, zijn de schaalvoordelen die zouden kunnen worden bereikt voor het financiële beheer en de professionalisering van de organisatie (Conijn 2005). Er bestaat echter geen bewijs dat grotere corporaties beter functioneren; de netto bedrijfslasten per woongegelegenheid van corporaties nemen juist toe naarmate een corporatie meer woongegelegenheden heeft (CFV 2008a: 74). Ook houdt de omvang van de corporatie weliswaar verband met de nieuwbouwproductie in absolute aantallen, maar niet met de relatieve productie (ten opzichte van de voorraad) (zie paragraaf 2.3 in de Verdieping). Behalve schaalvergroting zien we een vergroting van het werkgebied van corporaties. Het gemiddeld aantal bezitsgemeenten – gemeenten waar corporaties in een verslagjaar onroerend goed hebben of hebben gehad – per corporatie neemt toe, van iets minder dan drie in 2002 naar bijna vier in 2007. Die gemiddelde werkgebiedsvergroting wordt voor het overgrote deel bepaald door fusies en

overnames en maar voor een fractie doordat corporaties het aantal bezitsgemeenten uitbreiden.

Het nadeel van de schaal- en de werkgebiedvergroting kan zijn dat de afstand tussen huurders en woningcorporatie steeds groter wordt (zie Van der Schaar 2009). Er zou voordeel voor huurders kunnen ontstaan wanneer de werkgebiedvergroting leidt tot een spreiding van het woningbezit in een gemeente over meerdere corporaties. De veronderstelling hierbij is dat hoe meer het woningbezit is verdeeld over verschillende corporaties, hoe meer keuze huurders hebben en hoe beter de dienstverlening zou zijn (Conijn & Van der Reijden 2000). Op basis van een zogenoemde concentratiemaat (de Herfindahl-Hirschman Index) hebben we het bezit van corporaties geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat in het algemeen het aantal corporaties dat in een gemeente woningen bezit, toeneemt. Zo neemt het aantal gemeenten waar slechts één corporatie actief is, af. Wel zijn er grote ruimtelijke verschillen. Vooral in de grote steden in de Randstad zijn er veel corporaties actief – in Rotterdam maar liefst achttien –, terwijl er in veel plattelandsgemeenten buiten de Randstad vaak maar één, hooguit twee, corporaties woningen in bezit hebben.

Het vermogen van corporaties varieert sterk

De omvang van een corporatie is niet alleen af te lezen aan de woningaantallen en de grootte van het werkgebied, maar ook aan de omvang van het vermogen. Bovendien geeft de vermogenspositie een indruk van de mogelijkheden die een corporatie heeft om te investeren in nieuwbouw.

De overheid en de media wijzen vaak op het royale vermogen van de corporaties, maar de gegevens van het Centraal Fonds Huisvesting (CFV) laten zien dat lang niet alle corporaties vermogend zijn en dat er grote verschillen tussen ze bestaan. Het vermogen wordt door het CFV bepaald op basis van de bedrijfswaarde van het corporatiebezit, dat wil zeggen op basis van toekomstige inkomsten uit de verhuur van woningen, afgezet tegen de kosten ervan.³ Gemiddeld is het eigen vermogen van een corporatie per woongegelegenheid ruim 11.000 euro. Dit vermogen varieert sterk tussen verschillende regio's en gemeenten (zie voor de berekening paragraaf 1.5 in de Verdieping). Daar waar in Lelystad het eigen vermogen per woongegelegenheid gemiddeld 400 euro bedraagt, is dat in een aantal gemeenten in de Kop van Noord-Holland ruim 30.000 euro. In de Randstad is het corporatievermogen gemiddeld iets lager dan in de rest van Nederland. De omvang van de gemeente (inwonertal) lijkt geen invloed te hebben op het vermogen van de corporaties; 'stedelijke' corporaties hebben dus niet meer of minder vermogen dan 'rurale' corporaties.

Nieuwbouw: waarom bouwen corporaties wat ze bouwen?

In vergelijking met andere bouwende partijen bouwen corporaties vooral veel woningen in de meer stedelijke milieus. Hierbij gaat het vaker om huurwoningen en vaker om meergezinswoningen dan bij de andere partijen. Wel is er een kleine, maar gestage, verschuiving, waarbij corporaties een steeds groter aandeel koopwoningen bouwen, en private partijen een steeds groter aandeel huurwoningen.

Corporaties bouwen steeds meer dure koopwoningen (boven 200.000 euro), vooral in de Randstad.

Het bouwgedrag van corporaties wordt bepaald door een complex samenspel van factoren. Zowel de kenmerken van de corporatie zelf als de kenmerken van de omgeving waarin de corporatie opereert (de 'contextuele variabelen') hebben invloed op de nieuwbouwactiviteiten van corporaties. Onder kenmerken van de corporatie zelf verstaan we de omvang van de corporatie, het vermogen en de bedrijfsstijl. De kenmerken van de omgeving zijn de situatie op de woningmarkt, de grondmarkt, en het gemeentelijk grond- en ruimtelijk beleid.

De invloed van de corporatiekenmerken op de nieuwbouw

Hoe groter het woningbezit hoe groter de bouwproductie?

Of en hoeveel corporaties bouwen hangt af van verschillende factoren. Zo is de omvang van de corporatie van belang voor de woningproductie. Corporaties die al veel woningen bezitten, bouwen in absolute aantallen meer woningen dan kleine corporaties. De omvang van hun bezit zorgt gemiddeld genomen voor een grotere opgave ten aanzien van het onderhouden en veranderen van de voorraad, zoals het slopen en nieuw bouwen van delen van de voorraad. Vooral in de grote steden heeft een aantal grote corporaties te maken met een omvangrijke herstructureringsopgave.

Relatief (als aandeel van de voorraad per bezitsgemeente) is er geen verband tussen de omvang van de corporatie en de nieuwbouwproductie. Het aandeel nieuwbouw van een grote corporatie is dus niet groter dan het aandeel nieuwbouw van een kleine corporatie. Grote corporaties bouwen wel een groter aandeel koopwoningen dan kleine corporaties; grotere corporaties hebben speciale afdelingen of 'verbindingen' die zich toeleggen op projectontwikkeling. Een verbinding is bijvoorbeeld een dochtermaatschappij of een financiële of bestuurlijke band met een andere onderneming (zie ook hoofdstuk 1 in de Verdieping). Ook zijn grote corporaties vaak actief in de herstructurering binnen de aandachtswijken, waar een groter aandeel koopwoningen gerealiseerd moet worden om de woningvoorraad gevarieerder te maken (CFV 2008a).

Bij de omvang van de corporatie is ook gekeken hoeveel een corporatie bezit in een specifieke bezitsgemeente ten opzichte van de totale woningvoorraad van die corporatie, en welk effect dat heeft op de woningproductie. Uit de omvang van dat aandeel is af te leiden of corporaties zich specifiek richten op nieuwbouw rond hun kernvoorraad of dat nieuwbouw meer verspreid plaatsvindt. Uit de analyse blijkt dat er een verband is (zij het bescheiden) met de nieuwbouwproductie. Corporaties lijken dus vooral te bouwen in die gemeenten waar het grootste deel van hun bezit te vinden is. In de casussen zagen we dat het statutaire werkgebied van corporaties vaak een stuk groter is dan het gebied waar corporaties feitelijk actief zijn. Het beeld dat soms lijkt te bestaan, dat corporaties net als landelijk opererende projectontwikkelaars uitwaaien over Nederland (en zelfs over de landsgrens), moet enigszins worden genuanceerd. Dit is ook in lijn met de eerdere constatering dat het aantal nieuwe bezitsgemeenten per corporatie maar zeer beperkt toeneemt.

Kijken we alleen naar de bouw van koopwoningen, dan is er geen verband met het aandeel in de bezitsgemeente. Ook in de casussen zagen we dat de bouw van koopwoningen losser staat van de locatie van het huurwoningbezit.

Corporaties bouwen koopwoningen ook om de financiële armslag te vergroten ten gunste van investeringen in hun huurvoorraad; nabijheid van die huurwoningvoorraad is dan geen noodzakelijke voorwaarde. Toch moet die bijdrage niet worden overschat; in 2007 is het netto verkoopresultaat per koopwoning 18.000 euro (CFV 2008a).

Groter vermogen leidt niet tot meer nieuwbouw

Het vermogen van een corporatie kan invloed hebben op de nieuwbouwproductie; het bepaalt immers hoeveel ze zou kunnen investeren. Uit CFV-rapportages blijkt overigens dat corporaties vaak lang niet al hun financiële mogelijkheden benutten.

Uit de analyse komt naar voren dat naarmate de vermogenspositie beter is, de kans op woningbouw toeneemt. Ook neemt de kans op het bouwen van koopwoningen toe bij een betere vermogenspositie. Niet alleen kan het vermogen de nieuwbouwproductie beïnvloeden; andersom kan ook het geval zijn. De nieuwbouw van huur- en koopwoningen kan het eigen vermogen van een corporatie positief beïnvloeden doordat de verhuur en verkoop inkomsten genereren. Oorzaak en gevolg zijn bij vermogen en nieuwbouw moeilijk uit elkaar te houden. Er is een wisselwerking (Gruis 2001).

Er is geen verband tussen het vermogen van een corporatie en het totaal aantal woningen dat ze bouwt. Ook bouwt een rijkere corporatie niet meer koopwoningen dan een armere corporatie. Een goede vermogenspositie is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor woningbouw – wat niet verrassend is – maar betekent niet automatisch een hoge bouwproductie. Dit komt onder andere doordat de prikkels van de toezichhouders vooral zijn gericht op de financiële continuïteit van de onderneming en minder op de bouwprestaties (Van der Schaar 2009). Ook kan het zijn dat corporaties het vermogen besteden aan andere activiteiten dan woningbouw, zoals renovatie, leefbaarheid en 'wonen en zorg'.

Naast de vermogenspositie hebben we ook de netto bedrijfslasten onderzocht. De stijging van de netto bedrijfslasten (zie CFV 2008a) is een terugkerend onderwerp in het politiek debat over woningcorporaties. Volgens sommigen hebben de bedrijfslasten een negatief effect op het functioneren van corporaties (zie hoofdstuk 2 in de Verdieping). In dit onderzoek is echter geen verband geconstateerd tussen de bedrijfslasten en de woningbouwproductie van corporaties.

De bedrijfsstijl beïnvloedt de nieuwbouwproductie

De bedrijfsstijl verschilt per corporatie. De ene corporatie heeft een meer maatschappelijke oriëntatie, de ander een meer financiële, al zijn deze niet altijd makkelijk te onderscheiden. Daarnaast is de ene corporatie veel meer bezig met het bestendigen van de voorraad, terwijl de andere vooral, of ook, bezig is met nieuwe activiteiten. In lijn hiermee maakt Gruis (2007) onderscheid tussen sociale woningbeheerders, sociale woningbeleggers, maatschappelijke innovators en maatschappelijke vastgoedondernemers.

Ook in de casussen zagen we voorbeelden van corporaties die de nadruk puur leggen op het onderhouden van de bestaande voorraad en slechts nieuwe woningen bouwen ter vervanging van het niet (meer) functionele deel van de voorraad. Andere corporaties zijn juist zeer actief in het bouwen van woningen, ook ter uitbreiding van de voorraad of omdat ze betrokken willen zijn bij nieuwe gebiedsontwikkelingen. Verklaringen voor de bedrijfsstijl en daarmee voor de nieuwbouw zijn niet altijd te geven. Uit onderzoek van KPMG (2006) blijkt wel dat de directeur van de corporatie van doorslaggevend belang is voor de gekozen bedrijfsstijl.

De invloed van lokale omstandigheden op de nieuwbouw

Wat corporaties willen of kunnen wordt beperkt, maar ook mogelijk gemaakt, door de omgeving waarbinnen ze actief zijn. Die omgeving wordt onder andere gevormd door de situatie op de woning- en grondmarkt en door het gemeentelijk grond- en ruimtelijk beleid.

Hoe hoger de gemiddelde woningprijs, hoe kleiner de nieuwbouwproductie

We beginnen met de situatie op de woningmarkt. De vraag naar woningen en de woningprijzen zijn een indicator voor de druk op de woningmarkt. Binnen een perfect functionerende markt neemt doorgaans met het stijgen van de vraag en de prijs ook de aangeboden hoeveelheid toe. Op de woningmarkt blijkt het woningaanbod echter nagenoeg prijsinelastisch te zijn (Renes e.a. 2006). Dit houdt in dat het aanbod nauwelijks reageert op de vraag. Die inelasticiteit zou zeker moeten gelden voor het (sociale) huursegment, waar corporaties primair actief zijn, aangezien hier nog minder sprake is van marktwerking.

Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de gemiddelde huizenprijs in een gemeente hoger is, corporaties in het algemeen minder geneigd zijn tot het bouwen van nieuwe woningen. Ook de kans dat ze koopwoningen bouwen is dan kleiner. In gemeenten met een hoge huizenprijs is het voor corporaties wellicht niet mogelijk of wenselijk om (koop)woningen te bouwen. Waarschijnlijk worden hier relatief weinig woningen gebouwd – vandaar de hoge prijzen – en de woningen die er worden gerealiseerd zullen primair door ontwikkelaars en bouwers gebouwd worden. Het lijkt erop dat corporaties eerder en meer woningen bouwen in vragersmarkten (krimpgebieden), daar waar de interesse van ontwikkelaars en beleggers minder is, dan in aanbiedersmarkten zoals in de Noordvleugel van de Randstad. Als corporaties eenmaal besloten hebben om te bouwen, dan heeft de huizenprijs geen effect op het aantal door corporaties gebouwde woningen, noch op de samenstelling.

Het aandeel sociale huurwoningen in de gemeentelijke woningvoorraad heeft hetzelfde effect op de bouwproductie als de gemiddelde huizenprijs per gemeente: hoe groter het aandeel sociale huur hoe kleiner de kans dat corporaties (koop)woningen bouwen. In gemeenten waar veel sociale huurwoningen zijn, zoals in de grote steden, is doorgaans vooral behoefte aan een ander type woningen (dan sociale huurwoningen) voor de midden- en hogere inkomensgroepen. Ook kan de gemeente de bouw van die andere woningen

stimuleren, omdat ze de hogere-inkomensgroepen aan de stad wil binden.

Tot slot kunnen we kijken naar de omvang van het aandeel dat een corporatie heeft binnen de totale sociale huurvoorraad in een gemeente. Het blijkt dat naarmate een corporatie binnen een gemeente een groter aandeel inneemt binnen de sociale huurvoorraad (het corporatiebezit), zowel het totaal aantal gebouwde woningen als het aandeel gebouwde koopwoningen toeneemt. Waarschijnlijk is er tussen die corporatie en de gemeente een historische band, waardoor die corporatie vaker nieuwbouw pleegt dan corporaties die een beperkter aandeel in de gemeentelijke voorraad hebben. Ook is het vaak zo dat een corporatie die weinig te maken heeft met ‘concurrerende’ corporaties, door de gemeente als voorkeurspartner bij locatieontwikkeling wordt gezien en daardoor medewerking krijgt bij haar bouwinitiatieven.

Meer grond, meer woningen

Om woningen te kunnen bouwen, heeft een corporatie uiteraard grond nodig. De hoeveelheid grond die corporaties weten te verwerven, heeft echter geen effect op de kans op nieuwbouw door corporaties. Dat de kans op nieuwbouw niet wordt vergroot naarmate de hoeveelheid grond toeneemt, komt doordat corporaties ook bouwen op bestaande locaties, en omdat er op een deel van de verworven grond nog geen bouwbestemming ligt. Een corporatie heeft ook niet per se veel grond nodig om te kunnen bouwen.

Uit de analyse blijkt wel dat naarmate corporaties meer grond weten te verwerven ze ook meer woningen bouwen. Daarnaast blijkt ook de kans dat corporaties koopwoningen bouwen toeneemt, naarmate er meer bouwgrond ter beschikking is. Mogelijkerwijs komt dit doordat corporaties die weinig grond ter beschikking hebben in eerste instantie kiezen voor de bouw van huurwoningen om de doelgroep te kunnen huisvesten en pas wanneer ze voldoende grond daarvoor hebben, toekomen aan de bouw van koopwoningen. Bij de corporaties die woningen besluiten te bouwen, heeft de beschikbaarheid van grond geen effect op de samenstelling van de productie. Kortom, corporaties besluiten eerder tot het bouwen van koopwoningen als ze veel grond hebben dan wanneer ze weinig grond hebben, maar als ze eenmaal bouwen dan maakt de beschikbaarheid van grond niets uit voor de hoeveelheid en dus ook niet voor het aandeel koopwoningen.

Corporaties bouwen meer bij een minder restrictief beleid

De bouw mogelijkheden van corporaties zijn niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid grond die ze ter beschikking hebben, maar ook van de gemeentelijke (en andere overheids) restricties, zoals bestemmingsplanvoorschriften. In de ene gemeente is planologisch meer mogelijk dan in de andere, en ook de woningbouwprogramma's kunnen per gemeente sterk verschillen.

Om zowel de planologische mogelijkheden in het algemeen als die voor de corporatie in het bijzonder te bekijken, is het verband tussen de nieuwbouw door corporaties en de nieuwbouw door andere aanbieders onderzocht. Hierbij veronderstelden we dat als andere aanbieders veel bouwen in een gemeente, daar blijkbaar weinig planologische restricties zijn. We gingen er ook van uit dat meer nieuwbouw door andere partijen ertoe leidt dat corporaties een kleiner aandeel koopwoningen bouwen, omdat de andere aanbieders

(waaronder ontwikkelaars en particulieren) vooral in het koopsegment actief zijn.

Uit de analyse volgt dat corporaties eerder tot nieuwbouw overgaan naarmate de omvang van de woningproductie van anderen toeneemt. Met andere woorden: in gemeenten met veel bouw mogelijkheden voor andere aanbieders, zijn ook de bouw mogelijkheden voor corporaties groter en benutten zij deze ook. Dit heeft een positief effect op het aantal woningen dat corporaties bouwen. Er is een licht negatief effect op het aandeel koopwoningen; als andere aanbieders veel woningen bouwen, dan doen corporaties dat inderdaad minder.

Een deel van de bouwproductie van corporaties wordt door de analyses niet verklaard. Dit geldt vooral voor de bouw van koopwoningen. Hierbij spelen andere factoren op het niveau van het gebouw en de locatie die ook van groot belang zijn. Zo weten we uit de casussen en uit eerder onderzoek dat allerlei locatiespecifieke keuzes van corporaties, in samenwerking met gemeenten en andere ontwikkelende partijen, een belangrijk effect hebben op het woningbouwprogramma op een locatie. Voorbeelden hiervan zijn de achtervangfunctie die corporaties soms vervullen (Buitelaar, Segeren & Kronberger 2008) wanneer ontwikkelaars woningen niet kunnen verkopen; corporaties kopen dan de niet verkochte woningen voor de verhuur. Een ander voorbeeld is het effect van het 'gecombineerd rekenen en tekenen' aan gebiedsontwikkelingen. Wanneer een plan financieel niet haalbaar blijkt te zijn, wordt het woningbouwprogramma aangepast; er wordt bijvoorbeeld gesneden in het aantal huurwoningen, terwijl er koopwoningen aan het plan worden toegevoegd, omdat die meer geld opbrengen. De financiële haalbaarheid heeft daarmee invloed op de betrokkenheid van de corporatie en het type of het aantal woningen dat de corporatie bouwt.

Zonder grond geen nieuwbouw: grondverwerving en sloop

Corporaties kunnen over grond voor nieuwbouw beschikken door ruwe, bouwrijpe of bebouwde grond te verwerven, of een deel van hun bezit te slopen. Het overgrote deel van de nieuwe woningen wordt gebouwd op door corporaties verworven onbebouwde (ruwe of bouwrijpe) grond; ongeveer een vijfde deel van de nieuwbouw vindt plaats op locaties waar eerst woningen uit het corporatiebezit zijn gesloopt.

Het onbebouwde grondbezit is scheef verdeeld

Eind 2008 hadden de corporaties gezamenlijk ongeveer 4.800 hectare onbebouwde grond in bezit. Dit bezit is niet alleen scheef verdeeld over de corporaties (slechts een beperkt aantal corporaties heeft veel onbebouwde grond), maar ook over de landsdelen: ruim 75 procent van het onbebouwde deel van het grondbezit van corporaties ligt buiten de Randstad. Kijken we naar de verdeling over de gemeenten, dan blijkt dat in meer dan de helft van de gemeenten woningcorporaties geen of nauwelijks onbebouwde grond (minder dan een hectare) in bezit hebben. Van deze grond zal ongeveer de helft op de korte of middellange termijn worden gebruikt voor nieuwbouw. Het overige deel ligt in gebieden met planologische restricties of

in gebieden waarin volgens de Nieuw Kaart van Nederland geen plannen voor bebouwing zijn. De aankoop van deze grond kan zijn ingegeven door de verwachting (of hoop) dat de grond toch mag of kan worden bebouwd, maar dit bezit kan ook dienen als ruilgrond waarmee andere grond kan worden verworven die wel een bouwstemming heeft of op korte termijn kan krijgen.

Corporaties kopen steeds minder grond van gemeenten

Corporaties kopen hun grond steeds vaker van andere partijen dan de gemeenten. In de jaren voor de bruteringscrisis kochten corporaties nog meer dan 60 procent van de nieuwe grond (ruwe bouwgrond, bouwrijpe grond en bebouwde grond tezamen) rechtstreeks van de gemeente, maar sinds 2003 ligt dit aandeel nog maar om en nabij de 15 procent. Dezelfde dalende trend zien we bij de afzonderlijke grondtypen, zij het dat de aandelen voor de ruwe bouwgrond, bouwrijpe grond en bebouwde grond wel sterk verschillen; zo werd in 2008 slechts 1 procent van de ruwe bouwgrond van gemeenten verworven, tegenover een aandeel bouwrijpe grond van ongeveer 40 procent. Vanuit hun traditionele rol als grondontwikkelaar maken gemeenten grond die ze verwerven eerst bouwrijp voordat die weer wordt uitgegeven.

Voor woningcorporaties is het steeds moeilijker geworden om bouwrijpe grond rechtstreeks van de gemeente te kopen. Gemeenten zijn hiertoe minder bereid, maar hebben daartoe ook minder mogelijkheden. Dit hangt samen met de interpretatie van de Europese regels voor gronduitgifte (Groetelaers e.a. 2009), de druk op de grondmarkt en daarmee de hoge grondprijzen (Segeren 2007), en met de veranderde relatie tussen corporaties en gemeenten (Buitelaar 2009). Daar waar gemeenten en corporaties in het verleden vanzelfsprekend samenwerkten, wordt er nu meer onderhandeld. Bovendien zijn gemeenten minder dan voorheen genegen om corporaties een voorkeursbehandeling te geven. Dit houdt verband met de wens van veel gemeenten om nieuwe projecten via competities te vergeven (De Kam 2007), maar ook met (het beeld van) de vermogenspositie van corporaties. Mede om deze reden zijn corporaties steeds vaker op zoek naar ruwe bouwgrond, dat wil zeggen grond waarvoor nog geen bestemming is en die nog niet bouwrijp is gemaakt (zie ook De Kam 2006).

De strategieën voor verwerving van ruwe bouwgrond variëren sterk

Corporaties hanteren voor het verwerven van ruwe bouwgrond heel uiteenlopende strategieën. Sommige corporaties kopen dergelijke grond alleen binnen gemeenten waar ze al woningen in bezit hebben. Andere verwerven juist grond in andere gemeenten, waar de mogelijkheden op de woningmarkt beter zijn, of waar zich toevallig een mogelijkheid voordoet die doorslaggevend is voor de beslissing om grond te kopen. Een aantal woningcorporaties heeft bewust ingezet op het verwerven van ruwe bouwgrond als strategie om woningen te kunnen bouwen. Dit wordt mede ingegeven door de beperktere mogelijkheden tot het verwerven van (bouwrijpe) grond van gemeenten. Vanwege de druk op de grondmarkt in sommige delen van Nederland, voelen veel corporaties zich genoodzaakt strategische grondposities in te nemen, door in een zo vroeg mogelijk stadium (ruwe) bouwgrond te kopen,

dat wil zeggen 'koude' grond waarvan nog onzeker is of er daadwerkelijk mag worden gebouwd. Deze strategie brengt een zeker risico met zich mee. Mocht er toch niet gebouwd kunnen worden, dan zijn er wel (rente)kosten gemaakt en is het de vraag of de grond kan worden verkocht voor een prijs die minstens gelijk is aan het aankoopbedrag. Aan de andere kant horen dit soort risico's bij het ondernemerschap van corporaties. Gemeenten kunnen helpen om die risico's te beteugelen. Volgens de nieuwe Afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (de Grondexploitatiewet in de volksmond) kunnen gemeenten grond bestemmen voor sociale huur (onder de huurgrens) of sociale koop (onder de 200.000 euro). Het op deze manier reserveren van grond maakt (zeker in het geval van huurwoningen) woningcorporaties tot een aangewezen of de enige (mede)ontwikkelaar. De toepassing van deze wet kan daarnaast een grondprijddrukkend effect hebben. In combinatie kan dit de 'noodzaak' tot het voeren van een actief of zelfs proactief grondbeleid van corporaties verminderen. Dit vergt echter wel de bereidheid van gemeenten om dit instrument te gebruiken. Als aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, kunnen er ook strengere eisen aan het grondbeleid van corporaties worden gesteld.

Nieuwbouw door corporaties op herstructureringslocaties is beperkt

Ongeveer 20 procent van de nieuwe woningen van corporaties wordt op zogenoemde sloop-nieuwbouwlocaties gebouwd, dat wil zeggen locaties waar verouderd of moeilijk verhuurbaar bezit wordt gesloopt en vervangen door nieuwe huur- of koopwoningen. Van de totale bouwproductie van corporaties neemt nieuwbouw op herstructureringslocaties dus slechts een beperkt aandeel in. Het type nieuwbouw op de herstructureringslocaties komt qua verdeling in huur- en koopwoningen overeen met andere locaties; corporaties bouwen ongeveer 70 procent huurwoningen terug (naast 65 procent op de andere locaties). Dit betekent ook dat in de nieuwe situatie vergeleken met de oude meer menging van huur en koop ontstaat, omdat de woningvoorraad vóór de sloop meestal voor 100 procent uit huurwoningen bestond. Dit percentage zegt alleen iets over de verdeling van huur- en koopwoningen, en niets over het 'terugbouwpercentage' (het totale aantal woningen dat wordt teruggebouwd).

Sloop vooral in achterstandsgebieden in de grote steden en in krimpgebieden

Veel van de gesloopte huurwoningen zijn woningen uit de wederopbouwperiode, woningen in (groot)stedelijke gebieden; vooral in Rotterdam en Den Haag zijn veel woningen gesloopt. Daarnaast heeft er relatief veel sloop plaatsgevonden in krimpgebieden. Hiermee worden ook de belangrijkste motieven voor sloop duidelijk: herstructurering van de woningvoorraad in achterstandswijken in de grote steden en in krimpgebieden.

Bij de herstructureringsgebieden in de grote steden gaat het om wijken met een oververtegenwoordiging van sociaaleconomisch kwetsbare groepen bewoners en een concentratie van een aantal maatschappelijke problemen (zie bijvoorbeeld Bergeijk e.a. 2008). De nieuwbouw is daarbij gericht op het gedifferentieerder maken van de wijk; door niet alleen (sociale) huurwoningen terug te bouwen maar

ook koopwoningen, wordt geprobeerd ook hogere- en middeninkomensgroepen in de wijk aan te trekken. In de krimpgebieden doen zich vergelijkbare problemen voor, maar daar speelt vaak ook de kwestie van de verhuurbaarheid door een kleinere vraag naar huurwoningen en daarmee (een dreiging van) leegstand. Ook hier worden vaak koopwoningen teruggebouwd, veelal een ander woningtype om aan de veranderde vraag te voldoen. Maar soms wordt sloop ook toegepast om tot een verdunning van de voorraad en meer (openbare) ruimte te komen; bijvoorbeeld door van rijwoningen twee-onder-een-kapwoningen te maken en portiekflats af te toppen (Verwest e.a. 2008).

Beleidsrelevantie: welke rol kan het Rijk spelen in de nieuwbouwproductie van corporaties?

Het onderzoek laat zien dat hoewel de nieuwbouw door corporaties verschilt van corporatie tot corporatie en van regio tot regio, er wel enkele patronen zichtbaar zijn in het handelen van corporaties. In het algemeen kunnen we stellen dat hoe groter het woningbezit van een corporatie is, hoe eerder zij overgaat tot nieuwbouw; de opgave is dan ten opzichte van de voorraad immers ook groter. Dit geldt nog sterker voor de omvang van het bezit in een specifieke bezitsgemeente. Daarnaast stijgt de kans op nieuwbouw naarmate het vermogen toeneemt. Verder komt nieuwbouw minder voor in gebieden met een hoge druk op de woningmarkt (en derhalve hoge huizenprijzen) en in gebieden met een hoog aandeel sociale huurwoningen. Corporaties bouwen wel eerder en veel woningen als ze een groot aandeel van de gemeentelijke huurvoorraad in handen hebben. Lokale gebondenheid heeft dus nog zeker een grote invloed.

Zoals we hiervoor al zagen, spelen lokale omstandigheden, naast de kenmerken van corporaties zelf, hoe dan ook een belangrijke rol bij de verklaring van de nieuwbouw door corporaties. Dit heeft gevolgen voor het toezicht vanuit het Rijk.

Met de kennis uit dit onderzoek kan worden gekeken of toezicht door de rijksoverheid op de nieuwbouwproductie van corporaties wenselijk is en zo ja, hoe dat dan vorm zou kunnen krijgen. De vraag daarbij is hoe centrale normen zich verhouden tot de verschillen in lokale omstandigheden. Volgens sommigen heeft de nadruk de laatste jaren eenzijdig op het financiële toezicht gelegen, en zou dat toezicht meer moeten zijn gericht op de maatschappelijke prestaties (zie bijvoorbeeld Van der Schaar 2009). Het kabinet heeft dan ook voorstellen gedaan om een nieuwe centrale instantie in te stellen, die zich naast het toezicht op de financiële prestaties ook richt op de maatschappelijke prestaties (12 juni 2009). Op dit punt neemt het kabinet het voorstel van de Stuurgroep Meijerink (2008) over. Tot op heden monitort het ministerie van VROM de maatschappelijke prestaties; aanwijzingen (in de zin van het Besluit Beheer Sociale Huursector) zijn in dit kader nog niet gegeven.

Wat het toezien op maatschappelijke prestaties precies behelst, is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de primaire verantwoordelijkheid voor het woonbeleid op lokaal en regionaal niveau ligt. De minister wil alleen interveniëren, eventueel via een aanwijzing, wanneer er een onoverbrugbaar conflict is tussen een gemeente en een corporatie. De vraag is dan of de gemeente overvraagt of dat de corporatie onder-

presteert. Maar op basis van welk normatief kader wordt er tot een afweging gekomen? Ook Van der Schaar (2009) en de VROM-raad (2009), die in hun reactie op het advies van de Stuurgroep – naast de reeds bestaande financiële normen – pleiten voor inhoudelijke normen voor de maatschappelijke prestaties, laten in het midden hoe die eruit zouden moeten zien. Twee vragen die hierbij een rol spelen zijn: in hoeverre is normering vanuit de rijksoverheid *mogelijk* en in hoeverre is die *wenselijk*?

Lokale omstandigheden maken toezicht op de maatschappelijke prestaties moeilijk

Uit het onderzoek komt naar voren dat er weliswaar enkele patronen in de nieuwbouwproductie van corporaties zijn te onderkennen, maar dat de werkwijze van corporaties en de omstandigheden waarmee ze te maken hebben, zeer divers zijn. Hierdoor onttrekken zich veel handelingen van de corporatie aan het blikveld van de toezichthouder en is er, met andere woorden, altijd sprake van ‘informatie-asymmetrie’ (zie bijvoorbeeld Koolma 2009; Wolters & Verhage 2001). Het kost de rijksoverheid inspanning en geld (transactiekosten) om het informatieverval te overbruggen, waarbij volledige overbrugging onmogelijk is. Dit geldt overigens niet alleen voor het beleid voor en het toezicht op corporaties, maar is breder van toepassing op centrale sturing (Hayek 1960).

Het probleem van asymmetrische informatie is kleiner bij het financiële toezicht (maar nog steeds aanwezig) dan bij het toezien op de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties (inclusief de grondstrategieën). De verklaring hiervoor is eenvoudigweg dat het makkelijker is om toe te zien op de financiële continuïteit van 455 corporaties dan op het beleid voor een voorraad die ongeveer 2,4 miljoen woningen omvat. Daar komen de activiteiten op het gebied van wonen en zorg, leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed nog bij. Een corporatie weegt de sloop, bouw of verkoop van elke woning of groep woningen op zijn eigen merites, maar ook het besluit om dat niet te doen. De rijksoverheid kan onmogelijk alle locatiespecifieke afwegingen in beeld brengen.

Dat corporaties maatschappelijk gewenste prestaties moeten leveren, staat buiten kijf. De vraag is alleen wat *maatschappelijk* is en wat *goed* (maatschappelijk) *presteren* is. Bij het eerste gaat het om de afbakening van het werkveld van de corporatie: wat is toegestaan en wat niet? Bij het tweede gaat het om normen voor de prestaties op de toegestane terreinen.

Scherpere afbakening van toegestane activiteiten gewenst

De afbakening van het werkdomein van corporaties staat ter discussie. Een scherpere afbakening komt de kerntaken van de corporatie, waaronder nieuwbouw, ten goede. Immers, geldt dat in alternatieve activiteiten wordt geïnvesteerd, kan niet aan woningbouw worden uitgegeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor investeringen in de wijk- en buurtaanpak, investeringen die ‘niet per se hoeven’, maar die ‘te overwegen zijn’, in de termen van de Stuurgroep Meijerink. Een afbakening die direct verband houdt met nieuwbouw betreft de grondverwervingen. In deze studie heeft het grondbeleid van corporaties en hun verbindingen veel aandacht gekregen. Er wordt grond verworven zonder zicht

op bestemmingswijziging, we weten niet precies hoeveel. De minister van VROM heeft onlangs aangegeven het toezicht te willen versterken: ‘Er moet beter zicht op grondtransacties komen’ en ‘Als een corporatie grond koopt terwijl het volstrekt onduidelijk is of het bestemmingsplan voor die grond kan worden veranderd zodat er binnen enkele jaren kan worden gebouwd, is dat een dubieuze transactie’ (NRC 2009). Als dit wordt nagestreefd, is aanscherping van de regels nodig. De passage ‘grondaankoop 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’ uit de circulaire van het ministerie van VROM (2001 en 2006) is weinig precies en laat ruimte voor opportunistisch gedrag. Als die duidelijkheid wel wordt geboden, kan er ook makkelijker op grondtransacties worden toegezien. Het woord ‘grond’ komt in het huidige sectorbeeld van het CFV niet of nauwelijks voor. In plaats van het introduceren van een verantwoordingsveld, kan het ministerie er ook voor kiezen om via gegevens van het Kadaster een longitudinaal transactiebestand op te bouwen. Zo kunnen niet alleen de grondposities in beeld worden gebracht, maar ook de transacties. Daarmee kan ook worden vastgesteld hoe lang corporaties (onbebouwde) grond in bezit hebben alvorens ze tot bouwen overgaan.

Normering van maatschappelijke prestaties van corporaties is niet wenselijk

Bij normering van de maatschappelijke prestaties vanuit het Rijk gaat het eerder om *gebieden* dan om *verbieden* zoals bij de afbakening van het werkdomein. Er zijn verantwoordingsvelden gedefinieerd, maar (nog) geen normen voor de prestaties.

Hoe zouden generieke normen voor de maatschappelijke prestaties van corporaties eruit moeten zien? Een voorbeeld van een *generieke* maatstaf om prestaties te meten en te vergelijken (overigens zonder dat hier consequenties aan worden verbonden), is de ‘prestatie-index’ die VROM in 2006 maakte. Hierin worden corporaties gerangschikt naar prestaties op het gebied van nieuwbouw, sloop en verkoop. Een corporatie die veel sloopt, verkoopt of bouwt, presteert volgens de maatstaf beter dan een corporatie die dit weinig doet. Zoals ons onderzoek laat zien, verschillen de omstandigheden echter dusdanig dat corporaties wat betreft hun nieuwbouwprestaties moeilijk met elkaar zijn te vergelijken. Zelfs *binnen* eenzelfde gemeente bestaan er grote verschillen tussen corporaties.

In plaats van aan generieke normen kan de rijksoverheid ook denken aan het benoemen van corporatiespecifieke normen. Echter, door de complexiteit van de opgave op lokaal niveau, of zelfs op wijkniveau, en door het inherente informatiekort bij de rijksoverheid, is het voor een centrale partij moeilijk om een specifieke corporatie doeltreffend te sturen. Wanneer centrale normen – zowel generiek als corporatiespecifiek – worden gehanteerd om corporaties daadwerkelijk te beoordelen, dan kan dat ongewenste bijwerkingen hebben, zoals de bouw van nieuwbouwwoningen op plekken waaraan daar eigenlijk geen behoefte is. Scott (1998) laat aan de hand van een groot aantal voorbeelden zien dat generieke normen leiden tot wat hij *state simplifications* noemt, abstracties en standaardisaties die het voor centrale bestuurders mogelijk maken om een overzicht te krijgen,

maar die altijd veel statischer en planmatiger zijn dan de actuele sociale fenomenen die ze veronderstellen te typeren (Scott 1998: 46). Om recht te doen aan de complexiteit en specificiteit van maatschappelijk ondernemen op het gebied van de volkshuisvesting, lijkt detailsturing vanuit de rijksoverheid niet voor de hand te liggen (zie ook VROM-raad 2009: 12).

Wanneer het Rijk corporaties die voldoende financiële ruimte hebben (corporaties met een zogenoemde C-status) ertoe beweegt om te investeren, en het tegelijkertijd het werkdomein van de corporaties duidelijk afbakent, krijgen de corporaties een prikkel om én te investeren én om dit te doen in activiteiten die bij hun publieke verantwoordelijkheid horen. Hiermee bepaalt het Rijk niet de bestemming van het vermogen, maar wel de grenzen van die bestemming.

Noten

1) CFV staat voor Centraal Fonds Volkshuisvesting. Het CFV is de financieel toezichthouder voor de corporatiesector. BBSH staat voor Besluit Beheer Sociale Huursector. In het BBSH zijn de spelregels voor de woningcorporaties uitgewerkt. Om zijn toezichthoudende rol te kunnen vervullen en te kijken of corporaties voldoen aan de spelregels, verzamelt het CFV gegevens over woningcorporaties.

2) Er zijn nu zes prestatievelden, te weten: het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, de kwaliteit van de woningen, de financiële continuïteit van de toegelaten instelling, bewonersparticipatie, leefbaarheid, wonen en zorg.

3) Overigens laat een analyse van de marktwaarde zien dat het vermogen hoger uit kan vallen (Marlet e.a. 2009).

Verdieping



Ontwikkelingen in de corporatiesector



Om de woningproductie van de corporaties te kunnen begrijpen, is het van belang eerst stil te staan bij de recente institutionele veranderingen in de corporatiesector en de effecten die deze hebben gehad op het handelen van corporaties. In dit hoofdstuk besteden we vooral aandacht aan de ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren negentig, omdat veel van de huidige maatschappelijke discussies over de prestaties van corporaties hun wortels vinden in de toen ingezette verzelfstandiging van de sector. In de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk beschrijven we kort de (oorsprong van de) corporatiesector en zijn belangrijkste instituties. In het tweede deel (paragraaf 1.4 tot en met 1.6) gaan we in op de gevolgen van de recente institutionele veranderingen voor de financiële positie van corporaties en hun woningvoorraadbeleid.

1.1 De corporaties: van particulier initiatief naar toegelaten instellingen

De corporaties zijn halverwege de negentiende eeuw voortgekomen uit particulier initiatief. In die tijd stond de volkshuisvesting hoog op de agenda, mede in reactie op de verkrotting, bevolkingsgroei, overbevolking en cholera-epidemieën in de steden en de daaraan gekoppelde armoede. Deugdelijke huisvesting werd daarbij niet alleen gezien als een oplossing van het armoedevraagstuk, maar ook als onderdeel van een beschavingsoffensief. Het initiatief kwam vooral van vooruitstrevende notabelen die het liberale gedachtegoed van die tijd, met zijn aandacht voor morele verplichtingen, ten uitvoer brachten. Dit gebeurde onder andere door de oprichting van woningbouwverenigingen. Een van de eerste initiatieven was de oprichting in 1851 door een groep Amsterdamse zakenlieden en artsen van de ‘Vereeniging ten behoeve der arbeidersklasse’ en de ‘Vereeniging tot verbetering der huisvesting van de mingevoede klasse Salerno’, die samen bijna 800 woningen bouwden. Tussen 1850 en 1900 bouwden woningbouwverenigingen in Nederland ongeveer 5.000 woningen (Van der Cammen & De Klerk 2003: 66-74).

Met de invoering van de Woningwet in 1901 werd het fundament gelegd voor het corporatiebestel zoals we dat nu kennen. Vóór de invoering van die wet opereerden de woningbouwverenigingen zonder overheidssteun, maar nu konden zij de status van ‘toegelaten instelling’ krijgen

en daarmee rijkssubsidie. In 1904 werden de eerste drie corporaties ‘toegelaten’ (Ekkers 2006).

De Eerste Wereldoorlog leidde tot grote veranderingen in de woningbouw, waarin tot dan toe het aandeel woningwetwoningen beperkt was. Door hoge materiaal- en arbeidskosten, hoge lonen en zelfs een gebrek aan materialen en arbeidskrachten (als gevolg van de mobilisatie) kwam de particuliere bouw zo goed als stil te liggen. Terwijl rijkssteun in de Woningwet was bedoeld als achtervang voor corporaties die niet aan hun betalingsverplichtingen konden voldoen, werd deze de belangrijkste financieringsbron van woningwetwoningen. Naast een voorschot ontvingen corporaties een compensatie voor de exorbitant hoge materiaalkosten. Dit veranderde echter drastisch in 1921, toen door geldgebrek alle rijkssteun verviel (Stissi 2007), met als resultaat dat de woningbouwproductie inzakke. Vanaf 1932 werden er, omwille van crisisbestrijding, weer voorschotten verleend, wat een positief effect had op de productie van sociale woningen. Die kwam evenwel pas echt goed op gang na de Tweede Wereldoorlog, in de wederopbouwperiode (Sira 1989).

De positie van de toegelaten instellingen is vandaag de dag nog steeds in de Woningwet geformuleerd: ‘Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam’ (artikel 70 lid 1 van de Woningwet). In artikel 70c lid 1 van de Woningwet wordt meer duidelijkheid gegeven over hun doelgroep: ‘De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.’ Nadere voorschriften over de toelating, fusies, weigering van toelating en het intrekken van toelating zijn vervat in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Eind 2007 waren er 455 toegelaten instellingen. De laatste jaren zijn er geen nieuwe instellingen toegetreden, anders dan die uit fusie of overnames zijn ontstaan.¹ Er zijn (nog) geen corporaties vrijwillig uit het stelsel van toegelaten instellingen getreden (*opting out*). Maar vooral door de introductie van de vennootschapsbelasting is de relatie tussen de sector en de rijksoverheid op scherp komen te staan (Bertram & Helderma

2008). Twee corporaties, De Veste en Woningstichting Den Helder, hebben in 2008 wel de wens geuit dat te doen (*Binnenlands Bestuur*, 26 september 2008), waarbij De Veste inmiddels juridische stappen voor *opting out* heeft ondernomen. Uit de discussies die in de afgelopen jaren zijn gevoerd, blijkt dat er veel onduidelijkheid is over de vraag of corporaties al dan niet uit het bestel kunnen treden, en zo ja, in hoeverre er dan moet worden 'afgerekend' (zie Laverman 2008). In principe heeft die afrekening plaatsgevonden bij de bruteringsoperatie in 1995 en zijn er geen financiële verplichtingen meer over en weer tussen corporaties en de rijksoverheid (zie de volgende paragraaf). Voorstanders van afrekenen na uitstreding menen echter dat de overheid dan alsnog recht heeft op terugbetaling van nog niet geconsumeerde objectsubsidies van de bruteringsoperatie en afdracht van (een deel van) de waardevermindering van de grond die in de tussentijd heeft plaatsgevonden (Laverman 2008: 37).

1.2 Verzelfstandiging

De corporaties zijn inmiddels verzelfstandigde organisaties. Die verzelfstandiging werd eind jaren negentig bepleit in de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989), maar de basis ervoor werd eerder al gelegd. In 1984 besloot de rijksoverheid geen leningen meer te verstrekken aan corporaties of contragaranties te geven voor leningen op de kapitaalmarkt (Ekkers 2006: 160). Hiervoor in de plaats werd een privaatrechtelijke instantie opgericht: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat leningen voor woningverbetering en nieuwbouw garandeert (zie de volgende paragraaf).

In 1988 werd het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)² opgericht, waaraan de corporaties een bijdrage leveren volgens een heffing die de minister van VROM jaarlijks en per woning vaststelt. Het CFV heeft op grond van de Woningwet, het BBSH en het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting (BCFV) de volgende taken:

- het saneren van noodlijdende corporaties;
- het verlenen van reguliere projectsteun voor werkzaamheden waarin corporaties zelf niet kunnen voorzien;
- het verlenen van bijzondere projectsteun in het kader van de wijkaanpak;
- het financieel toezicht houden op individuele corporaties en de sector als geheel; en
- het adviseren van de minister over financiële aspecten bij fusies, statutenwijziging en dergelijke.

De belangrijkste gebeurtenis in het verzelfstandigingsproces was de bruteringsoperatie in 1995. Met deze operatie is de Wet balansverkorting uitgevoerd, waarmee het Rijk in één keer alle subsidieverplichtingen heeft afgekocht door deze te salderen met de uitstaande schuldrestanten van de corporaties. Aan de basis hiervan ligt het idee van de zogenoemde *revolving fund*, waarbij de corporatie investeringen moet financieren uit de opbrengsten van de exploitatie, en eventueel de verkoop, van haar huurwoningen. Hiermee zijn corporaties niet vrij om met de gelden te doen wat ze willen. Vanuit het BBSH (artikel 21 en 22) is er een bestemmingsplicht voor het vermogen en de opbrengsten

hieruit: die moeten ten gunste komen van de volkshuisvesting. Op grond hiervan wordt het vermogen van corporaties ook wel aangeduid als 'maatschappelijk gebonden vermogen'. Overigens is de bestemming 'volkshuisvesting' niet statisch; de afgelopen jaren is de invulling van het begrip 'volkshuisvesting' verruimd (Bertram & Helderma 2008). De toegenomen investeringen in maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid zijn daar een voorbeeld van.

De bruteringsoperatie leverde voor het Rijk de voordelen op van een besparing op objectsubsidies, een vermindering van de bureaucratische rompslomp en een opschoning van de volkshuisvestingsbegroting. De corporaties, op hun beurt, kregen meer verantwoordelijkheden, konden flexibeler handelen en 'kochten' bezuinigingen op de subsidies die eventueel in de toekomst nog zouden volgen, in een keer af (Ekkers 2006: 161). Toch blijken er inmiddels ook de nodige nadelen te zijn; deze hebben vooral betrekking op het toezicht en de sturing, en de afbakening van het werkdomein van corporaties (Conijn 2005).

Hoewel de corporaties dus voor een belangrijk deel zijn verzelfstandigd en zij zichzelf, net als elke marktspeler, moeten bedruipen, hebben ze nog wel enkele privileges ten opzichte van commerciële partijen. Conijn (2005: 37) onderscheidt exclusieve en niet-exclusieve, secundaire voordelen. De exclusieve voordelen – die de sector weliswaar zelf opbrengt – bestaan uit de WSW-garantie en sanering en projectsteun door het CFV; tot voor kort hoorde daar ook de vrijstelling van de overdrachtsbelasting (tot 2003) en vennootschapsbelasting (tot 2008) bij. Andere voordelen zijn niet exclusief. Zo ontvangen corporaties een relatief groot aandeel van de gelden uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), uiteraard omdat een groot deel van hun bezit in wijken ligt die in aanmerking komen voor herstructurering. Daarnaast ontvangen veel huurders bij woningcorporaties huurtoeslag, wat ten goede komt aan de verhuurbaarheid van het corporatiebezit; dit geldt ook voor andere verhuurders die onder de huurtoeslaggrens woningen verhuren. En ten slotte profiteren corporaties van de lagere grondprijzen die gemeenten voor sociale woningen vragen, zij het dat die 'sociale' grondprijs onder druk lijkt te staan: 'Grondprijzen voor goedkope woningen zijn steeds meer een onderwerp van lokaal debat geworden, vooral tussen gemeente en corporaties' (De Kam 2007: 4). Gemeenten geven aan dat corporaties steeds meer 'hun eigen broek moeten ophouden', en dat de gemeenten ervoor moeten zorgen dat alle spelers het spel volgens dezelfde regels kunnen spelen (een zogenoemd *level playing field*). Een gevolg hiervan is dat ze slechts onder bepaalde voorwaarden (impliciete) subsidies kunnen geven in de vorm van sociale grondprijzen of een bevoorrechte positie bij de gronduitgifte.

Corporaties zijn hiermee hybride organisaties geworden. Op grond van het publiekrecht (de Woningwet) hebben ze enerzijds een maatschappelijke verantwoordelijkheid: het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte. Anderzijds zijn corporaties zelf verantwoordelijk voor het genereren van voldoende middelen voor deze activiteiten. Ze worden daarom vaak aangeduid als maatschappelijke ondernemers (zie bijvoorbeeld Koolma 2009).

Ook al zijn corporaties verzelfstandigd, dat wil niet zeggen dat ze volledige handelingsvrijheid hebben. Het maatschappelijk

gebonden of 'volkshuisvestelijk' vermogen van corporaties moet binnen bepaalde voorwaarden en regels worden aangewend.

1.3 Regels en toezicht

De handelwijze van corporatie wordt door een aantal instituties beïnvloed. De meest belangrijke daarvan houden verband met het toezicht op de bestemming van het maatschappelijk gebonden vermogen. Daarnaast spelen ook Europese mededingingsregels een belangrijke rol.

1.3.1 Regulering vooraf

De regels van het Besluit Beheer Sociale Huursector (de BBSH-regels) betreffen de afbakening van het werkterrein – de volkshuisvesting – en de inspanningen die van de corporaties worden verlangd (Conijn 2005: 18). Voor de afbakening van het werkdomein zijn vooral artikel 11, 12a en 12b van het BBSH van belang; het gaat hierbij om een limitatieve opsomming van geoorloofde werkzaamheden. Volgens artikel 11 van het BBSH behoren tot het terrein van de volkshuisvesting het bouwen, verwerven, beheren, verhuren en verkopen van woningen. In artikel 12a is dit terrein uitgebreid met inspanningen voor de leefbaarheid in buurten (vanaf 1997), en in artikel 12b met het leveren van een bijdrage aan het combineren van wonen en zorg (vanaf 2001). Toch staat de interpretatie van de 'grenzen' van de volkshuisvesting nog altijd ter discussie, zoals over de vraag of niet-fysieke inspanningen (bijvoorbeeld het instellen van buurtcoaches en welzijnswerkers) ook bij de corporaties thuishoren (zie bijvoorbeeld Gruis 2008).

Bij de inspanningsverplichting, of de prestaties, wordt onderscheid gemaakt in zes verantwoordingsvelden, te weten:

- het zorg dragen voor de kwaliteit van de woongelegenheden;
- het zorg dragen voor de financiële continuïteit van de corporatie;
- het met voorrang verlenen van huisvesting aan de primaire doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid;
- het betrekken van de bewoners bij het beleid en beheer;
- het bijdragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de woongelegenheden liggen;
- het bijdragen aan het volgens redelijke eisen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.

In tegenstelling tot de werkdomeinafbakening, die relatief hard is, is de lijst van verantwoordingsvelden eerder een wensenlijst die lokaal moet worden geconcretiseerd. De prestatieafspraken met gemeenten over deze verantwoordingsvelden zouden meer scherpte in de inspanningsverplichtingen moeten brengen (Conijn 2005: 20).

1.3.2 Toezicht (achteraf)

Bij het toezicht wordt onderscheid gemaakt in eerstelijns (intern) toezicht en tweedelijns (extern) toezicht. Het interne toezicht valt onder de verantwoordelijkheid van

de Raad van Toezicht. Voor het externe toezicht zijn de minister van VROM en het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) verantwoordelijk. Het CFV verricht namens de minister het financiële toezicht, maar heeft geen formele beslissingsbevoegdheid. De minister kan een aanwijzing geven, een instelling onder curatele stellen of een corporatie verplichten een saneringsplan op te stellen en uit te voeren. Als ultiem middel kan de minister de toelating intrekken. Dit middel is echter nog nooit gebruikt. In de praktijk blijkt dat het toezicht hoofdzakelijk beperkt blijft tot de rechtmatigheid van het handelen van corporaties en de financiële continuïteit. Inhoudelijk, volkshuisvestelijk worden de prestaties nauwelijks getoetst op het niveau van de individuele corporatie (Conijn 2005). Uit een interview met een beleidsmedewerker van het ministerie van VROM blijkt de globale manier van toetsen die het ministerie voorstaat; er wordt op het ministerie niet zozeer van inhoudelijk 'toezicht' gesproken, maar veeleer van 'monitoring' en 'stimulering'. De prestatie-index van VROM (2006), waarbij corporaties worden gerangschikt aan de hand van hun nieuwbouw-, sloop- en verkoopactiviteiten, is een voorbeeld van een poging om te monitoren en prestaties te verbeteren, zonder toetsing of sanctiëring.

1.3.3 WSW

Naast de regels van het CFV zijn de aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) verbonden corporaties gehouden aan de regels van het WSW. Het WSW is, in tegenstelling tot het CFV, geen zelfstandig bestuursorgaan, maar een particuliere stichting waaraan alleen toegelaten instellingen kunnen deelnemen. Deelname aan het WSW is vrijwillig, maar lijkt wel verstandig gezien de gunstige voorwaarden waaronder kredieten op de kapitaalmarkt kunnen worden verkregen. Meer dan 90 procent van de corporaties neemt dan ook deel aan het WSW (Conijn 2005: 23). Het WSW geeft namelijk garanties aan financiers die woningcorporaties leningen verstrekken voor sociale woningbouwprojecten en leningen voor maatschappelijk vastgoed. Er worden geen leningen gewaarborgd of verstrekt voor commerciële activiteiten. Corporaties die een beroep willen doen op het WSW, moeten aan verschillende voorwaarden voldoen. Zo moet de corporatie een positieve kasstroom hebben en moet het aangeboden onderpand voldoende zijn in relatie tot het verstrekte krediet. Ook wordt gemeentelijke achtervang verplicht gesteld, voor het geval de corporatie niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen.

De WSW-garantie werkt als volgt. Een corporatie wordt in eerste instantie geacht vanuit de eigen middelen aan haar verplichtingen te voldoen. Wanneer die ontoereikend zijn, kan ze onder voorwaarden steun krijgen van het CFV. Een aanvullende bijdrage van het CFV kan een zodanige omvang hebben dat een corporatie weer voor een garantie uit het WSW in aanmerking kan komen. Wanneer zij haar rente- en aflossingsverplichtingen niet kan nakomen, kan de financier voor die bedragen het WSW aanspreken. In laatste instantie fungeren Rijk en gemeenten als achtervang; indien nodig moeten zij op verzoek van het WSW renteloze leningen aan het WSW verstrekken.

1.3.4 Relatie met de gemeente

Het toezicht op corporaties door gemeenten is in 1998 komen te vervallen (Ekkers 2006: 162). Uitsluitend het Rijk kan vanaf dat jaar toezicht houden en sancties opleggen. De enige formele rol van gemeenten is het geven van advies aan het Rijk bij een verzoek tot toetreding tot het corporatiebestel. De corporaties worden wel geacht hun volkshuisvestingsplannen met gemeenten af te stemmen, wat in veel gevallen ook gebeurt via prestatieafspraken. Het gaat hierbij vaak om afspraken die zijn gekoppeld aan het gemeentelijk woon- en milieubeleid, onder andere bij nieuwbouwproductie, wijkvernieuwing en leefbaarheid, doelgroepenbeleid en milieukwesties als energiebesparing (Severijn 2009).

In de praktijk heeft slechts iets minder dan de helft van alle gemeenten een of meer van dit soort prestatieafspraken. Bovendien worden er niet met alle corporaties afspraken gemaakt; gemeenten hebben gemiddeld met iets meer dan de helft van de corporaties die binnen de gemeentegrenzen opereren afspraken. En als er prestatieafspraken zijn, worden die veelal niet gemonitord. Ook volgen er zelden sancties bij het niet nakomen van afspraken door de corporatie of de gemeente.

Volgens Conijn (2005) is met de invoering van het BBSH de relatie tussen gemeenten en corporaties veranderd van een op samenwerking gerichte naar een op onderhandeling gerichte relatie. De Kam (2007b) noemt het samenwerkingsmodel van weleer de 'gouden driehoek' (tussen Rijk, gemeenten en woningcorporaties): het Rijk leverde de objectsubsidies, de gemeenten de bouwrijpe grond tegen sociale grondprijzen en de corporaties bouwden de woningen. Door de verzelfstandiging van corporaties, hun vermogensaanwas en de explosief gestegen grondprijzen is de bereidheid van gemeenten afgenomen om corporaties tegen een relatief lage prijs bouwrijpe grond te leveren (Buitelaar 2009). Corporaties verwerven in toenemende mate ruwe bouwgrond, naast bouwrijpe grond, en van andere partijen dan alleen de gemeente (De Kam 2007b). We komen hier in hoofdstuk 3 op terug.

1.3.5 Europese regelgeving

Vanuit Europa wordt met argusogen gekeken naar de Nederlandse corporatiesector. Het Europese mededingingsbeleid is gericht op het creëren van een gelijk speelveld met dezelfde regels voor alle partijen en waarbij staatssteun zo veel mogelijk wordt ingeperkt. Vooral het Altmark-arrest (2004) bij het Europese Hof heeft tot een nadere definiëring van de toelaatbaarheid van staatssteun geleid. In combinatie met kritische uitlatingen over de corporaties van eurocommissaris Kroes in 2005, heeft dit geresulteerd in een discussie over de scheiding van sociale en commerciële taken (Conijn 2005; Priemus 2008). Steeds vaker worden commerciële activiteiten, waaronder projectontwikkeling, ondergebracht in zogenoemde verbindingen (zie hierover verder de volgende paragraaf).

Door de ontwikkeling die corporaties hebben doorgemaakt – van verenigingen met emancipatoire drijfveren in de tweede helft van de negentiende eeuw via taakorganisaties

vanaf het begin van de twintigste eeuw tot aan maatschappelijk ondernemers vanaf de tweede helft van de jaren negentig –, zijn het hybride organisaties geworden. Met het ondernemerschap gaat een grotere beleidsautonomie gepaard.

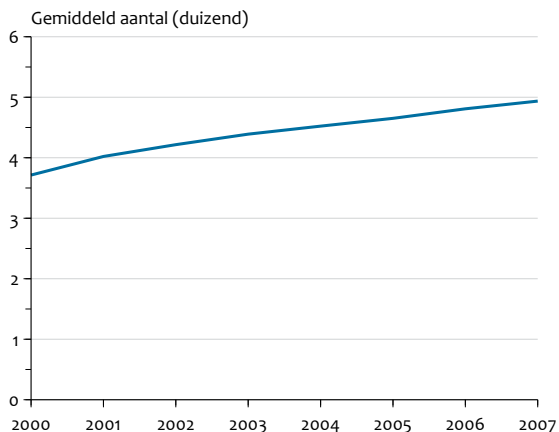
Het ondernemerschap prevaleert weliswaar, maar ook van de andere twee 'sferen' zien we nog elementen terug (Van der Schaar 2003). Corporaties zijn dan geen taakorganisaties meer, maar er zijn wel de nodige overheidsregels voor hun handelen. En hoewel er ook niet veel over is van de vrijwillige verenigingen waarin solidariteit tussen burgers hoog in het vaandel stond en de corporaties sterk zijn geprofessionaliseerd, is in veel gevallen nog wel de betrokkenheid bij de bewoners en de buurt terug te vinden. Bij elke corporatie ziet de mix van deze drie 'sferen' er anders uit; elke corporatie heeft haar eigen bedrijfsstijl en voorkeuren. Toch zijn er ook een aantal trends. De keuze voor meer ondernemerschap heeft tot processen als schaalvergroting, werkgebiedvergroting en vermogensaanwas geleid, processen die van groot belang zijn voor de woningbouwproductie.

1.4 Schaalvergroting

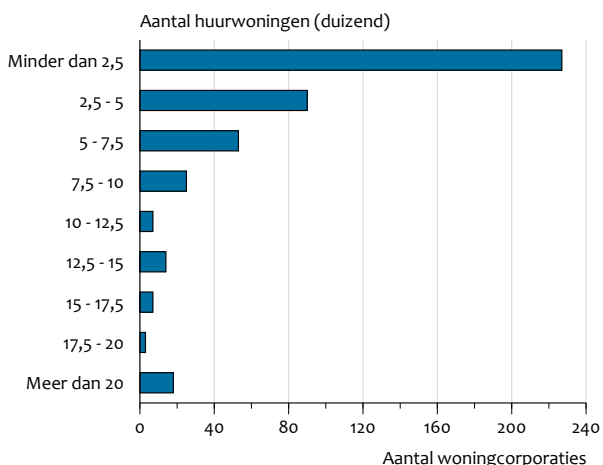
Het proces van schaalvergroting in de corporatiesector nam zijn aanvang al in de jaren twintig van de vorige eeuw; het aantal corporaties is sindsdien drastisch gedaald (zie Ekkers 2006: 158). 1922 was het recordjaar, met 1.341 toegelaten instellingen. In 1971 waren het er 990, en in 1985 nog maar 856. Maar met de bruterig is de schaalvergroting in een stroomversnelling gekomen; eind 2007 telde Nederland 455 toegelaten instellingen.

Volgens Conijn (2005: 33) wordt de versnelde schaalvergroting in de sociale huursector na de bruterig in 1995 vooral gedreven door de wens tot risicobeheersing, en de professionalisering van het financiële beheer en het vastgoedbeleid. Maar of de schaalvoordelen ook werkelijk worden behaald, is gezien de rapportage van het CFV (2008a) over de prestaties van de woningcorporaties in 2007 nog maar de vraag. De rapportage geeft een aantal aanwijzingen dat schaalvergroting niet automatisch leidt tot betere prestaties op deze terreinen. Zo zijn de (netto) bedrijfslasten bij de corporaties gestegen; de lasten per woning zijn het grootst bij corporaties in de grootteklasse van 10.000 tot 20.000 woningen, dus niet bij de kleinere corporaties. Het CFV stelt dat er een relatie kan liggen met verhoogde activiteiten op het gebied van herstructurering en leefbaarheid, maar geeft hierover geen uitsluitsel. Het kan ook duiden op inefficiënties.

Volgens het CFV (2008a) is ook de risicobeheersing bij corporaties onvoldoende ontwikkeld. Zo blijkt niet alleen de bouw van koopwoningen een risicovolle activiteit te zijn (21 corporaties behaalden hierop in 2007 een negatief resultaat), maar ook en vooral de in paragraaf 1.3.5 al genoemde 'verbindingen'.³ In 2007 blijken 89 corporaties aanzienlijke verliezen te hebben geleden op deze verbindingen. Ook deze verliezen zijn het grootst bij de corporaties in de grootteklasse van 10.000 tot 20.000 woningen; grote corporaties participeren in gemiddeld meer verbindingen. Het CFV (2008a: 120) stelt hierover: 'Het vrijwel ontbreken van externe risicodragende kapitaalverschaffers en verschaffers van



Bron: CFV-BBSH



Bron: CFV-BBSH

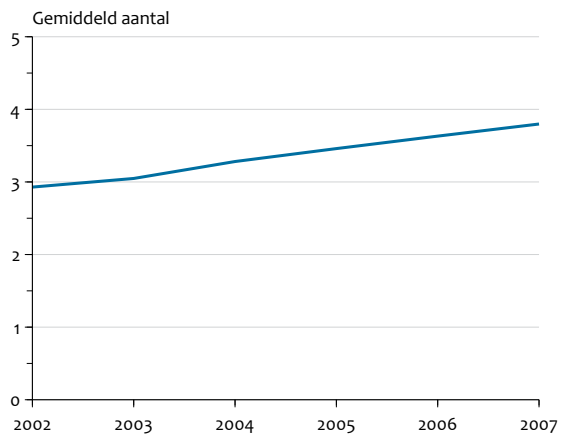
vreemd vermogen biedt een minder goede waarborg voor de beoordeling vooraf van de commerciële activiteiten op marktkansen en rentabiliteit...'

1.4.1 Omvang van het woningbezit

Figuur 1.1 laat zien dat het gemiddelde aantal huurwoningen per corporatie tussen 2000 en 2007 aanzienlijk is gestegen, en wel met 33 procent. Deze stijging vond plaats ondanks een daling van het totale woningbezit van corporaties met 4 procent in dezelfde periode.

Kijken we naar de corporaties onderling, dan zijn er wel grote verschillen in de omvang (zie figuur 1.2). Meer dan de helft van de corporaties heeft minder dan 2.500 huurwoningen. Daartegenover staat een kleine groep van 18 corporaties met elk meer dan 20.000 huurwoningen. Deze groep heeft overigens wel ruim 30 procent van het totale corporatiebezit in handen. De uitschieters vormen Ymere en Vestia, met ruim 75.000 respectievelijk bijna 70.000 huurwoningen.

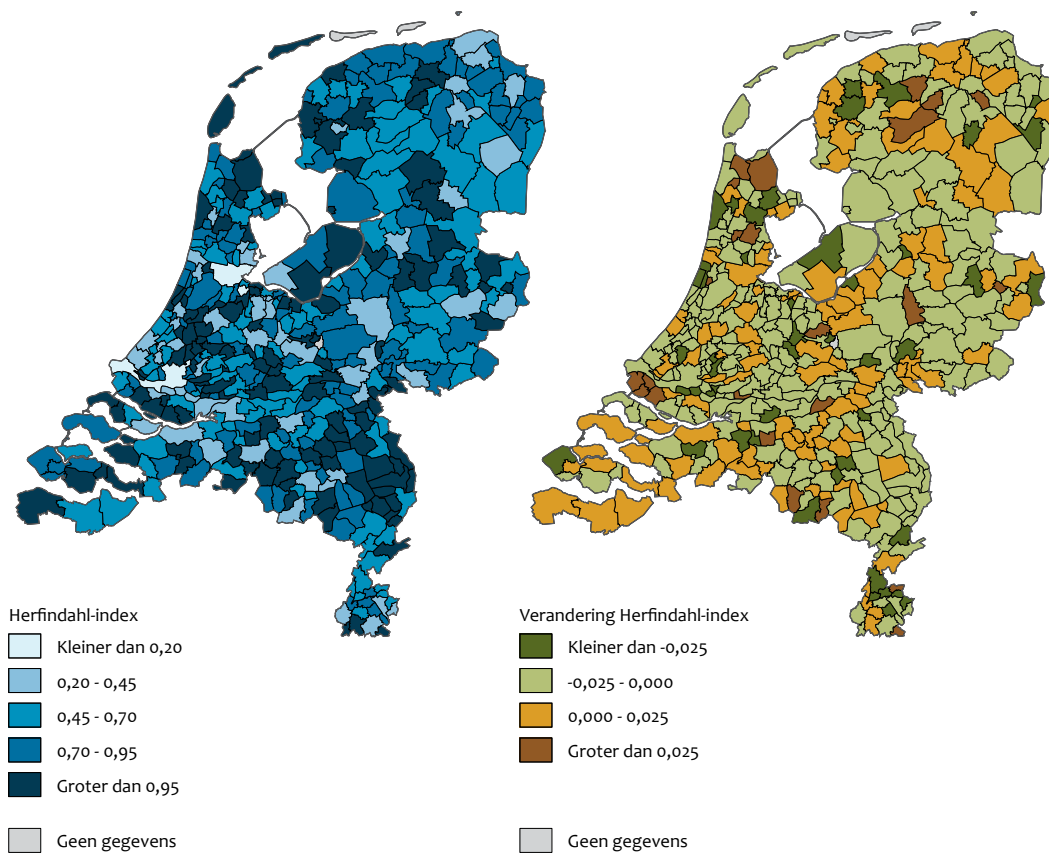
De ontwikkeling van het aantal corporaties en het woningbezit wordt ook beïnvloed door de afname van het aantal gemeentelijke woningbedrijven. In 1985 waren er maar liefst 294 gemeentelijke woningbedrijven, in 1999 nog maar 24 (Hakfoort e.a. 2002), en in 2007 slechts 9 (Wiskamp & Sorgen 2007). Deze resterende woningbedrijven hadden in 2008 in totaal ruim 6.000 huurwoningen in bezit. Het gaat hierbij om organisaties met een zeer kleine woningvoorraad,⁴ met in het algemeen weinig dynamiek. Veel gemeentelijke woningbedrijven zijn een toegelaten instelling geworden, of overgenomen door of gefuseerd met woningcorporaties, waarmee hun voorraad is overgegaan naar de corporatiesector. Hun bijdrage aan de totale productie is echter al langere tijd nihil. Vooral sinds 1968 is hun productie sterk verminderd, wat overwegend samenhangt met de introductie van de zogeheten voorrangregel die inhield dat gemeentelijke woningbedrijven pas mochten bouwen wanneer corporaties het lieten afweten (Ekkers 2006: 159; Hof & Koopmans 2006).



Bron: CFV-BBSH

a: 2007

b: verandering 2002 - 2007



Bron: CFV-BBSH; bewerking PBL

1.4.2 Uitbreiding van het ruimtelijk bereik

Fusies en overnames hebben ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de vergroting van het ruimtelijk bereik van corporaties; zij zijn in steeds meer gemeenten actief. Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen een aantal aan elkaar verwante begrippen: ‘vestigingsgemeente’, ‘bezitsgemeente’ en ‘werkgebied’. Om met het laatste begrip te beginnen: het *werkgebied* is het gebied waar de corporatie actief mag zijn op basis van de statuten van de stichting of vereniging. Dit zegt echter weinig over waar de corporatie feitelijk actief is. Zo mag Haag Wonen statutair actief zijn in de regio Haaglanden en Trudo in de gehele stadsregio Eindhoven, maar beperken beide corporaties zich tot slechts een aantal gemeenten. Haag Wonen heeft enkel woningbezit in Den Haag. Ook werden in de periode 2002-2007 alleen in Den Haag nieuwe woningen gebouwd. Trudo heeft uitsluitend huurwoningbezit in Eindhoven en bouwde daarnaast in de periode 2002-2007 koopwoningen in de gemeenten Laarbeek en Helmond. Sindsdien lopen er projecten in de gemeenten Vught en Best.

De *vestigingsgemeente* is de gemeente waar het (hoofd)kantoor van de corporatie is gevestigd. De vestigingsgemeente zegt niet alles, soms nauwelijks iets en in ieder geval steeds minder over het werkgebied. Hiervoor moeten we naar de bezitsgemeenten kijken. Een *bezitsgemeente* is een gemeente ‘waar de corporatie (de toegelaten instelling en haar verbindingen) onroerende zaken heeft (gehad) in het verslagjaar’ (CFV, 2008a). Door fusies, overnames en werkgebiedvergrotingen is het aantal bezitsgemeenten per corporatie in de periode 2002-2007 toegenomen, van iets minder dan drie naar iets minder dan vier gemeenten in slechts zes jaar tijd (zie figuur 1.3).⁵ Die stijging wordt voornamelijk (94 procent) veroorzaakt door fusies en overnames en voor slechts een klein deel door de (netto)toevoeging van nieuwe bezitsgemeenten.⁶ Er zijn twee uitschieters, te weten Woonzorg Nederland en Vitalis, met 180 respectievelijk 145 bezitsgemeenten in 2007. Beide corporaties hebben veel bezit in complexen en eenheden waarbij de combinatie van wonen en zorg vooropstaat.

1.4.3 Concentratie van het corporatiebezit: de Herfindahl-Hirschman Index

Leiden de werkgebied- en schaalvergroting van corporaties ook tot een concentratie van het corporatiebezit per gemeente? Enerzijds mag worden verwacht dat er door de schaalvergroting ook steeds minder corporaties per gemeente zijn. Dit kan als negatief bijeffect hebben dat er monopolies ontstaan en (potentiële) huurders minder te kiezen hebben en minder goed worden bediend (Conijn & Van der Reijden 2000). Anderzijds kan de werkgebiedvergroting tot gevolg hebben dat corporaties steeds meer in elkaars werkgebied opereren, waardoor de concentratie van het corporatiebezit juist afneemt.

Een veelgebruikte methode om de concentratie in een markt of sector in beeld te brengen, is het bepalen van de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Deze index wordt berekend door de som te nemen van de kwadraten van de marktaandeelen, in dit geval het aandeel van elke corporatie in het totale huurwoningbezit⁷ van alle corporaties in een gemeente. De HHI kan een waarde tussen de 0 en 1

aannemen, waarbij 1 duidt op een monopolie en een getal dicht bij 0 op het nagenoeg afwezig zijn van concentratie van aandelen. Het getal 0 duidt erop dat er in de betreffende gemeente geen corporaties actief zijn. In het algemeen wordt een HHI van boven de 0,2 gezien als een teken van hoge marktconcentratie (zie bijvoorbeeld Buitelaar & Pouls 2009). Toch moet wel naar de kenmerken van de markt (en vooral de prijselasticiteit van de vraag) worden gekeken om te bepalen of een concentratie hoog of laag is. We verbinden hier verder geen oordeel aan de hoogte van de HHI, maar gebruiken de index slechts om te kijken naar de ontwikkeling van en de ruimtelijke verschillen in de concentratie van het corporatiebezit.

Conijn en Van der Reijden (2000) berekenden voor het jaar 1999 de HHI voor alle gemeenten; zij kwamen tot een gemiddelde index van 0,78.⁸ Voor de periode 2002-2007 laat de HHI volgens onze berekening een zeer gestage daling zien van ruim 0,75 naar ruim 0,74. Dit geldt ook voor het aantal gemeenten met slechts één corporatie met huurwoningbezit binnen de gemeentegrenzen: waren er in 2002 nog 71 gemeenten met één corporatie, in 2007 waren dat er 53.⁹ Schaalvergroting leidt dus niet tot een vergroting van de marktconcentratie.

Er zijn wel ruimtelijke verschillen, zowel in de mate van concentratie als de ontwikkeling hierin. Figuur 1.4a toont de HHI per gemeente in 2007, figuur 1.4b de ontwikkeling ten opzichte van 2002.

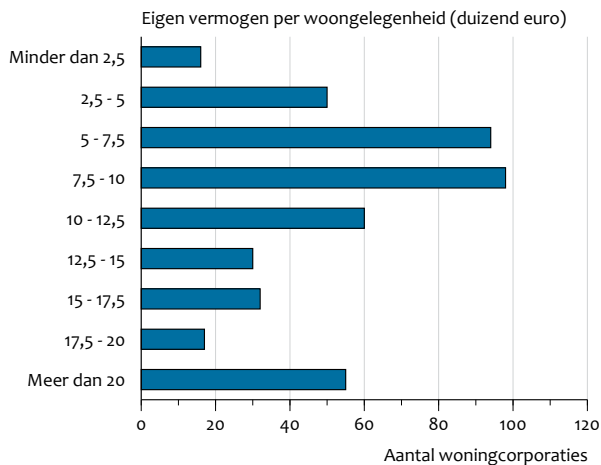
De concentratie van het corporatiebezit is significant lager bij een toename in omvang van de gemeente (in inwonertal). In Amsterdam bijvoorbeeld, waren er in 2007 13 en in Rotterdam 17 corporaties met huurwoningen, terwijl er in veel landelijke gemeenten één of hooguit twee corporaties met huurwoningen zijn. Er zijn geen significante regionale verschillen; de Randstad heeft geen significant hogere of lagere concentratie dan de intermediaire zone en de periferie.¹⁰

Kijken we naar figuur 1.4b, dan zien we dat er ook veel landelijke gemeenten zijn waar de concentratie van het corporatiebezit toeneemt. Dit geldt vooral voor Zeeland, de noordelijke provincies en rond de Veluwe. In de Randstad is de afname van de concentratie significant hoger dan in de intermediaire zone. De periferie wijkt niet significant af van de andere delen van Nederland. Er is er geen significant verband tussen de ontwikkeling in de concentratie en de omvang van de gemeente.

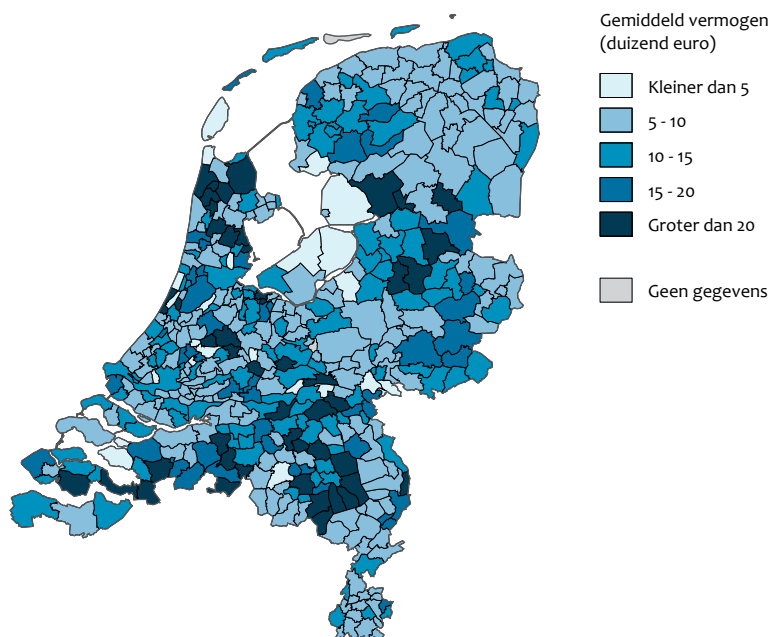
Tot nu toe hebben we het vooral gehad over de volkshuisvestelijke en ruimtelijke omvang van corporaties, maar even zo belangrijk, zeker in de politieke en maatschappelijke discussie, is hun financiële omvang.

1.5 Het maatschappelijk gebonden vermogen in beweging

Alle corporaties tezamen hebben een eigen vermogen van 32 miljard euro op basis van de bedrijfswaarde (CFV 2008a).¹¹ Gemiddeld genomen hebben corporaties een ‘vermogensovermaat’, zoals dat lange tijd werd genoemd. De vermogensovermaat is het verschil tussen het feitelijke weerstandsvermogen (het vermogen ten opzichte van de



Bron: CFV-BBSH



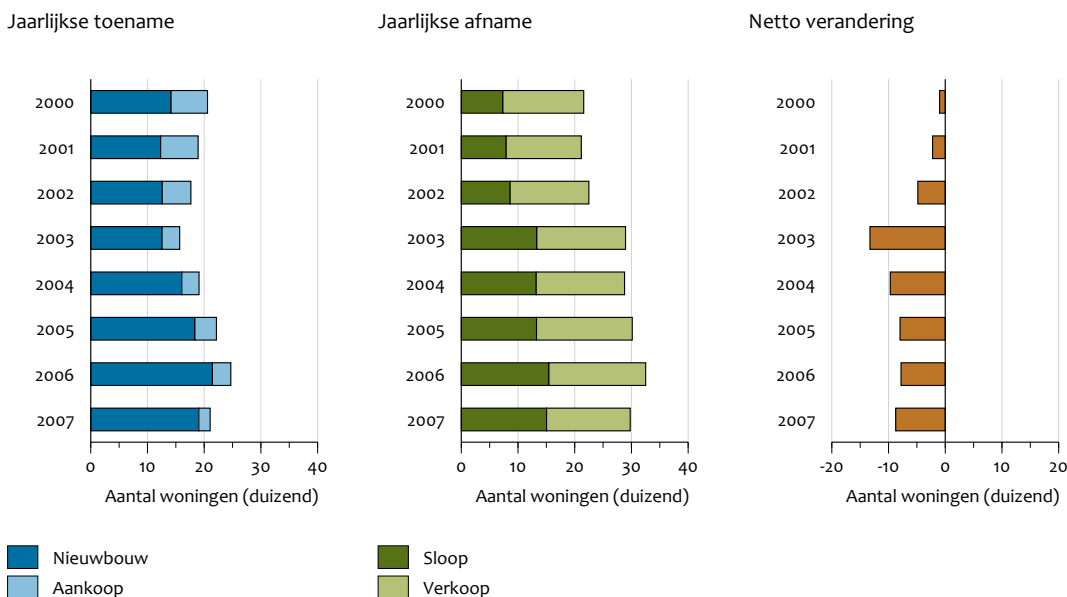
Bron: CFV-BBSH; bewerking PBL

risico's) en het minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen, noodzakelijk voor de financiële continuïteit. Het weerstandsvermogen is gebaseerd op de bedrijfswaarde,¹² gecombineerd met het risicoprofiel van de corporatie. In 2006 bedroeg de overmaat van de sector als geheel 14 miljard euro (CFV 2007: 48).

Sinds het verslagjaar 2007 wordt niet meer gesproken van een vermogensovermaat, maar van een 'robuuste financiële positie'. Er wordt geen absolute overmaat meer berekend. Het vermogen en het risico worden als percentage van het balanstotaal tegenover elkaar gezet om de solvabiliteit te bepalen: 31,6 tegenover 10,8 procent (CFV 2008a). In het begrip 'minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen' was het risico al verdisconteerd. Nu wordt er voor

de vermogensbepaling een andere berekenings- en beoordelingswijze gevolgd. Tot 2007 werd het bezit van corporaties alleen getaxeerd op de bedrijfswaarde die corporaties opgaven. Het bleek dat corporaties op uiteenlopende wijzen de bedrijfswaarde vaststelden, wat een uniforme beoordeling bemoeilijkte (CFV 2008b). Nu is er een systematiek van zes stappen bedacht om die opgegeven bedrijfswaarden te uniformeren tot de 'volkshuisvestelijke exploitatiewaarde'.

De 'robuuste financiële positie' is vaak onderwerp van debat en kritiek. Volgens sommigen leidt een dergelijke vermogenspositie in combinatie met de verbondenheid met de overheid (sanering of projectsteun door het CFV) tot zogeheten 'zachte budgetbeperkingen' (*soft budget*



Bron: CFV-BBSH; bewerking PBL

constraints). Deze beperkingen kunnen leiden tot inefficiënt handelen (*x-efficiency*), omdat dit handelen niet meteen wordt afgestraft (Hakfoort e.a. 2002).

Het is van belang om te constateren dat de vermogenspositie van corporaties sterk varieert, omdat dit ook de verschillen woningbouw mogelijkheden beïnvloedt. Die verschillen zien we terug in figuur 1.5, waarin de verdeling van corporaties naar het eigen vermogen per woongelegenheden is weergegeven. Dat vermogen varieert van 140.000 euro tot een negatief eigen vermogen per woongelegenheden van -3.800 euro. Deze bedragen kunnen echter wel als uitschieters worden beschouwd: de nummer twee heeft 'slechts' 53.000 euro vermogen per woongelegenheden, en onderaan de lijst staan slechts vijf corporaties met een negatief eigen vermogen.¹³

In het licht van een analyse van de ruimtelijke spreiding van woningbouw door corporaties is het van belang te weten hoe de vermogensverdeling ruimtelijk uitwerkt. Hier doet zich een complicatie voor. Zoals eerder gemeld, zegt de vestigingsgemeente van de corporatie niet zoveel over het feitelijke werkgebied. Daarmee is een ruimtelijk beeld op basis hiervan evenmin veelzeggend. Een manier om die vermogens toe te delen aan gemeenten is door uit te gaan van de voorraad woongelegenheden van de corporaties; deze is immers bekend, zowel per bezitsgemeente als in totaal.¹⁴ Door het aandeel van het corporatiebezit per bezitsgemeente te delen door het totale bezit van die corporatie, ontstaat een verhoudingsgetal dat kan worden vermenigvuldigd met het eigen vermogen. Zo wordt het eigen vermogen naar rato toegedeeld aan een bezitsgemeente. Door deze getallen vervolgens per gemeente te sommeren, komt het eigen vermogen van corporaties per gemeente in beeld. Dit moet uiteindelijk nog wel worden gecorrigeerd voor het totale aantal corporatie woongelegenheden in een gemeente. Hieruit volgt het eigen vermogen van corporaties per woongelegenheden per gemeente (zie figuur 1.6).

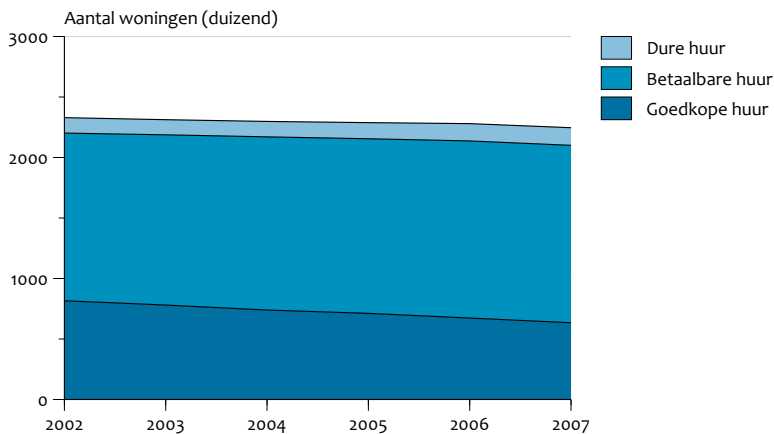
Het gemiddelde vermogen per woongelegenheden is bijna 11.000 euro, met daaromheen een behoorlijke spreiding. Het eigen vermogen varieert van 400 euro per woongelegenheden in Lelystad tot 35.000 euro in Niedorp en Schermer. We zien in figuur 1.6 ook concentraties van gemeenten met een hoog gemiddeld corporatievermogen, vooral in Noord-Brabant, Noord-Holland en Overijssel. Gemeenten met een laag gemiddeld eigen vermogen zijn er in heel Nederland, met concentraties in meer perifere gelegen provincies. Toch zien we maar zeer beperkt ruimtelijke patronen. Er is er geen significant verband tussen de omvang van de gemeente (naar inwonertal) en het gemiddelde corporatievermogen per woongelegenheden. Gemiddeld genomen kunnen we dus niet zeggen dat de grotere steden armere of rijkere corporaties hebben dan kleinere gemeenten. Ook verschilt het vermogen van gemeenten in de Randstad, de intermediaire zone en de periferie niet significant.

1.6 Taakverandering en -verbreding

De activiteiten en taken van de corporaties zijn de laatste jaren sterk veranderd en verbreed. Het traditionele beeld van een corporatie als bouwer, verhuurder en beheerder van huurwoningen voor mensen uit de aandachtsgroep behoeft enige bijstelling. Het huurwoningbezit slinkt, het aantal nieuwbouwkooptoningen neemt toe en corporaties investeren steeds meer in leefbaarheid, woonzorgcombinaties en ander maatschappelijk vastgoed.

1.6.1 Dynamiek corporatiebezit

Het corporatiebezit neemt al een aantal jaren af: tussen 2000 en 2007 met 4 procent, ondanks de stijging van de nieuwbouwproductie. Er worden jaarlijks meer huurwoningen verkocht en gesloopt dan dat er worden aangekocht en gebouwd (zie figuur 1.7).¹⁵



Bron: CFV-BBSH

Als we nieuwbouw en sloop – het object van studie in dit onderzoek – ruimtelijk vertalen, dan blijkt dat er weinig regionale verschillen zijn en weinig verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Ten opzichte van de voorraad wordt er in Randstedelijke gemeenten niet significant meer of minder gebouwd dan in gemeenten in de intermediaire zone en de periferie. Ook zijn er geen verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Dit laatste geldt ook als we sloop afzetten tegen de voorraad. Wel is het zo dat er in perifere gemeenten, vooral in de krimpgebieden, significant meer wordt gesloopt dan in intermediaire gemeenten. Er zijn geen significante verschillen met de Randstad.

Naast veranderingen in (dan wel een afname van) het totale corporatiebezit, zijn er mutaties in de samenstelling van dat bezit.

Niet elke corporatiewoning is 'sociaal' en niet elke sociale woning is in handen van een corporatie.¹⁶ Hoewel verreweg het grootste deel van de sociale huurwoningen corporatiewoningen zijn, mogen ze niet worden gelijkgeschakeld. Dit was anders in de tijd van de objectsubsidies, waarbij de eigenaar – de bouwer – van sociale huurwoningen ook in de omschrijving van de definitie van een sociale huurwoning werd meegenomen. De volgende definitie van een sociale huurwoning illustreert dit: 'de zwaar(st) gesubsidieerde categorie huurwoningen die door sociale verhuurders – woningcorporaties en gemeenten – gebouwd en geëxploiteerd wordt' (De Kam 1996: 12). Velen zien een sociale huurwoning tegenwoordig als een woning waarvan de huur onder een bepaald niveau – de huurgrens of huurliberalisatiegrens – ligt, onafhankelijk van wie de woning verhuurt. In het Besluit ruimtelijke ordening wordt de huurgrens ook expliciet gebruikt voor de definiëring van 'sociale huurwoning'. Per 1 juli 2008 ligt de huurgrens op 631,73 euro.

Dit zorgt ervoor dat bijna alle woningen (99 procent) van corporaties 'sociaal' zijn. Slechts bij 1 procent van het corporatiebezit kunnen huurders niet in aanmerking komen voor huurtoeslag. Corporaties zijn echter niet de enige verhuurders die sociale huurwoningen in bezit hebben. Van de 600.000 woningen die door institutionele beleggers en particulieren worden verhuurd, zijn naar schatting 100.000 woningen geliberaliseerd. Met andere woorden: 500.000 particuliere huurwoningen kunnen conform

de huurgrensdefinitie worden bestempeld als sociale huurwoningen (Van Blokland 2009).

Wel moet worden opgemerkt dat voor woningen met een huur tussen de tweede aftoppingsgrens en de huurgrens (tussen 499,51 en 631,73 euro op 1 juli 2008) – bij corporaties 5 procent van het totaal – wel huurtoeslag kan worden ontvangen, maar dat zulke woningen veelal niet kunnen worden toegewezen aan huishoudens uit de aandachtsgroep. Dit hangt samen met de woonruimteverdelingsregels, die er mede op zijn gericht het huurtoeslaggebruik te beperken. Dit betekent dat een woning in de prijsklasse 'duur' eigenlijk niet toegankelijk is voor de doelgroep van beleid.

Figuur 1.8 laat zien dat het aandeel goedkope huurwoningen (een woning tot 348,99 euro op 1 juli 2008) in de periode 2002-2007 elk jaar is afgenomen. Dit komt vooral omdat er in dit segment relatief veel wordt gesloopt en weinig nieuw gebouwd. Het aandeel betaalbare woningen (tussen 348,99 euro en 499,15 euro) is toegenomen, overwegend door het hoge aandeel nieuwbouw in deze categorie.

De samenstelling van de voorraad varieert regionaal. In de periferie is het aandeel goedkope huurwoningen significant hoger en het aandeel dure huurwoningen significant lager dan in de Randstad en de intermediaire zone. De Randstad heeft significant meer dure huurwoningen dan de andere twee landsdelen. Er zijn geen significante verschillen tussen de landsdelen wat betreft het aandeel betaalbare huurwoningen. Verder hebben de grotere steden vergeleken met de kleine gemeenten een hoger aandeel dure en een kleiner aandeel betaalbare huurwoningen.

In de Randstad ligt de nadruk op de bouw van goedkope en dure huurwoningen; in de Randstad worden in deze categorieën significant meer woningen gebouwd dan in de periferie (vergeleken met de intermediaire zone zijn er in dit opzicht geen significante verschillen). In de periferie en de intermediaire zone worden juist significant meer betaalbare woningen gebouwd dan in de Randstad. Vooral de corporaties in kleinere gemeenten bouwen betaalbare woningen en in de grote steden worden vooral goedkope huurwoningen gebouwd. Als het gaat om de sloop, zijn er geen significante verschillen tussen de landsdelen, noch tussen grote en kleine gemeenten.

1.6.2 Nieuwbouw koopwoningen

De huurwoningvoorraad neemt af en verandert enigszins van gedaante. Daarnaast zijn corporaties ook (in toenemende mate) actief op de koopwoningmarkt. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de eerder besproken *revolving fund*-gedachte. Omdat corporaties geacht worden zelfvoorzienend te zijn, worden koopwoningen veelal gebouwd om de onrendabele top op huurwoningen te kunnen dekken.

Het totale aantal opgeleverde koopwoningen is gestegen van ruim 4.000 woningen in 2002 naar ruim 8.500 in 2007. Het CFV maakt onderscheid tussen woningen met een verkoopprijs tot en met 200.000 euro en woningen met een verkoopprijs die daarboven ligt. Het merendeel van de koopwoningen wordt verkocht onder de 200.000 euro. Het aandeel woningen in de koopwoningproductie boven 200.000 euro is wel toegenomen, van 16 procent in 2002 naar 34 procent in 2007. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat de bouw van koopwoningen ruimtelijk sterk varieert. Het is daarbij niet zo dat er in de Randstad significant meer of minder koopwoningen (als aandeel van de totale woningproductie van de corporaties) worden gebouwd dan in de periferie en de intermediaire zone. Wel worden er in de Randstad significant meer dure woningen (boven 200.000 euro) gebouwd dan in de rest van Nederland.

1.6.3 Volkshuisvesting+

Het bouwen, verbeteren, verhuren en verkopen van woningen wordt algemeen gezien als de kerntaak van corporaties. De Stuurgroep Meijerink (2008) noemt dit ook wel het eerste deeldomein van corporaties. Maar het werkdomein van de corporaties is in de afgelopen jaren verbreed. Het gaat hier om activiteiten als investeringen in de woonomgeving en maatschappelijk vastgoed, maar ook de wijk- en buurtaanpak, het tweede respectievelijk derde deeldomein in het rapport van de Stuurgroep Meijerink. Veel corporaties zien dit tweede en derde domein als onderdeel van hun rol als maatschappelijk ondernemers. Aedes (2007) formuleerde dit in haar *Antwoord aan de samenleving* met ambities op het terrein van wijk- en buurtaanpak, energiebesparing, bijzondere doelgroepen en bouwproductie. Maar daarnaast doen Rijk, gemeenten en andere lokale partners ook steeds vaker een beroep op corporaties als maatschappelijk ondernemers. Zo heeft het Rijk met de aanwijzing van de veertig krachtwijken corporaties aangesproken op hun verantwoordelijkheid als maatschappelijke organisaties en extra te investeren in deze wijken.

1.7 Synthese

Sinds de bruteringsoperatie in 1995 hebben corporaties meer verantwoordelijkheden en kunnen ze flexibeler handelen. Van deze mogelijkheden maken corporaties in wisselende mate gebruik. Sommige corporaties zoeken de grenzen van hun werkdomein op, terwijl andere zich nog steeds richten op hun vertrouwde kerntaken: het bouwen, verhuren en beheren van huurwoningen ten behoeve van mensen uit de aandachtsgroep.

Noten

- 1) De enige toetreders is het Wooninvesteringsfonds in 2005, maar deze is gezien zijn specifieke kenmerken moeilijk te vergelijken met de andere toegelaten instellingen (zie verder bijlage 3).
- 2) Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) – dat zijn formele basis vindt in artikel 71 van de Woningwet – is ingesteld om namens de minister van VROM (financieel) toezicht te houden op corporaties en noodlijdende corporaties te steunen. Het CFV bestaat pas sinds 1988, maar kent al sinds 1962 een formele basis in de Woningwet. Het is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.
- 3) Onder een 'verbinding' wordt verstaan: een dochtermaatschappij (artikel 24a van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), en financiële of bestuurlijke banden met een bestaande andere rechtspersoon of vennootschap, stemrechten in de algemene vergadering van een bestaande andere rechtspersoon of het oprichten of doen oprichten van een andere rechtspersoon of vennootschap, op zodanige wijze dat daardoor een duurzame band met die rechtspersoon of vennootschap ontstaat (een deelneming als bedoeld in artikel 24c van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). In 2007 waren er ruim 1.800 verbindingen (CFV 2008a).
- 4) Giessenlanden was met 1.156 woningen het grootste gemeentelijk woningbedrijf, maar is eind 2008 overgenomen door CWL Woningbeheer.
- 5) Het werkgebied van een corporatie kan groter zijn dan het totale aantal bezitsgemeenten van die corporatie. Het totale werkgebied is beschreven in de statuten, maar dat wil niet zeggen dat de corporatie daar (al) feitelijk werkzaam is. Overigens hebben gemeentelijke herindelingen een negatief effect op het aantal bezitsgemeenten; het aantal gemeenten wordt hierdoor namelijk minder. Dit betekent dat de stijging van het aantal bezitsgemeenten eerder een onder- dan een overschatting van vergroting van het werkgebied is.
- 6) Dit zijn gemeenten waar noch de corporatie, noch de fusiepartner in het voorafgaande verslagjaar woongelegenheden heeft (gebouwd).
- 7) Het gaat dus om woningen, niet om woongelegenheden.
- 8) Hierbij moet worden aangetekend dat dit een ongewogen gemiddelde is – niet gewogen met het aantal corporatiewoningen per gemeente. Weging is voor deze analyse ook niet nodig.
- 9) Dit is gecorrigeerd voor herindelingen.
- 10) Nederland wordt vaker ingedeeld in landsdelen, maar meestal zonder empirische onderbouwing. De indeling in Randstad, intermediaire zone en perifere, die in dit rapport vaker wordt gebruikt, is gebaseerd op een zwaartekrachtmodel waarbij gemeenten op grond van hun werkgelegenheid worden gescoord ten opzichte van elkaar en het zwaartepunt (in de Randstad), gecorrigeerd voor de afstand ten opzichte van het zwaartepunt (Van Oort 2004: 85-87). Hierdoor wordt het een maat voor 'economische dichtheid'. Het ruimtelijk beeld dat daardoor ontstaat, is vervolgens in drie gelijke (naar aandeel in de werkgelegenheid) landsdelen verdeeld. Het regionaal-economische potentieel is van essentieel belang voor de woningmarkt en de huizenprijzenontwikkeling (Renes e.a. 2006).
- 11) Als wordt uitgegaan van de marktwaarde, dan ziet het beeld er heel anders uit. De Raad van Economische Adviseurs heeft voor 2006 becijferd dat de woningvoorraad bij een gemiddelde verkoopprijs van 120.000 euro een waarde van 291 miljard euro vertegenwoordigt. Na aftrek van de schulden (circa 64 miljard euro) blijft een stille reserve over van 227 miljard euro (REA 2006).
- 12) Het betreft hier de waardering van het bezit op basis van de contante waarde van toekomstige (huur)inkomsten verminderd met de uitgaven voor het restant van de levensduur van het bezit.
- 13) Hieruit kan niet direct de 'rijkdom' van corporaties worden afgelezen. Wanneer we het eigen vermogen afzetten tegen het balanstotaal (waaronder dus ook het vreemde vermogen), dan zien we ook een grote differentiatie.

14) We kiezen hier voor woongelegenheden in plaats van woningen, omdat een aantal corporaties geen of nauwelijks woningen bezit, maar wel veel andere woongelegenheden.

15) De aan- en verkoop van woningen van en aan andere toegelaten instellingen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen gevolgen heeft voor het totale corporatiebezit. Hetzelfde geldt voor de aan- en verkoop tussen corporaties en hun verbindingen.

16) Hoe beide van elkaar verschillen, is verder uitgewerkt in Buitelaar e.a. (2008).

2

Nieuwbouw huur- en koopwoningen

In dit hoofdstuk zoomen we verder in op de nieuwbouw door corporaties, en kijken we hoe de bouw van woningen (zowel huur als koop) door corporaties zich verhoudt tot andere aanbieders van woningen.

We brengen zo veel mogelijk de ruimtelijke spreiding van het bouwgedrag van corporaties in beeld door middel van landsdekkende beschrijvende statistiek. Daarnaast proberen we achterliggende verklarende factoren te achterhalen met statistische analyses en casuonderzoek. Hierbij besteden we aandacht aan zowel de kenmerken van de corporatie zelf als de lokale omstandigheden waarmee corporaties te maken hebben.

2.1 De nieuwbouwproductie in beeld

In totaal zijn er in de periode 1995-2007 in Nederland bijna een miljoen woningen gebouwd.¹ Woningcorporaties zorgden in deze periode volgens CBS-data voor ruim een kwart van de nieuwbouw.² Het aantal en aandeel door woningcorporaties gebouwde woningen laten, na een dieptepunt aan het begin van deze eeuw, de laatste jaren een stijging zien.³ Het aandeel dat corporaties binnen de woningproductie innemen, verschilt sterk per gemeente.

Op de kaart (figuur 2.1) is bijvoorbeeld te zien dat in de gemeenten op de 'Randstading', waaronder de G4, en een aantal Waddeneilanden relatief veel woningen door woningcorporaties worden gebouwd. Als we kijken naar de totale nieuwbouw in Nederland, als percentage van de voorraad (1995), dan zien we een heel ander ruimtelijk beeld. Dan zijn het vooral groeigemeenten als Barendrecht, Haarlemmermeer, gemeenten in Flevoland en een aantal gemeenten in de Kop van Noord-Holland waar de meeste woningen worden gebouwd. Woningcorporaties bouwen dus nieuwbouwwoningen voor een deel op andere locaties dan de andere partijen, waaronder projectontwikkelaars, beleggers en particulieren.

Ook hier kijken we naar de verschillen tussen de Randstad, de intermediaire zone en de perifere zone (tabel 2.1). De kenmerken van de woningmarkt verschillen per landsdeel (zie ook De Graaff e.a. 2008). In de Randstad is het woningaanbod beperkt, zeker in relatie tot de werkgelegenheid. De nieuw gerealiseerde woningen liggen veelal in Vinex-wijken, in gemeenten die grenzen aan de

gemeenten met veel werkgelegenheid. De periferie kenmerkt zich door de problemen die ze ondervindt om bevolking en werkgelegenheid aan zich te binden. Sommige delen laten al een krimp van de bevolking en soms zelfs huishoudens zien. Dit heeft effect op de woningmarkt; de ontspannen woningmarkt die hierdoor ontstaat, levert meer keuze op voor woonconsumenten, maar zorgt ook voor problemen voor aanbieders, vooral bij de minder aantrekkelijke delen van de bestaande voorraad (Verwest e.a. 2008). Tussen beide landsdelen ligt de intermediaire zone. In de intermediaire zone groeit zowel de bevolking als de werkgelegenheid, deels als 'overloop' van de Randstad. In de intermediaire zone is meer ruimte voor woningbouw, zowel in Vinex-wijken als erbuiten. Maar ook hier worden de meeste nieuwbouwwoningen gebouwd nabij gemeenten met veel werkgelegenheid. De verdeling van de nieuwbouw door woningcorporaties aan de ene kant en door ontwikkelaars en bouwers aan de andere kant laat zien dat deze nagenoeg gelijk is over de drie landsdelen. Particulier opdrachtgeverschap (56 procent) maakt in de periferie een aanzienlijk groter aandeel uit van de productie dan in de rest van Nederland. Dit heeft alles te maken met de druk op de woningmarkt (Dammers e.a. 2007). Door de schaarste aan bouwgrond in de Randstad staat particulier opdrachtgeverschap daar onder druk; er is weinig grond beschikbaar of tegen een hoge prijs per vierkante meter.

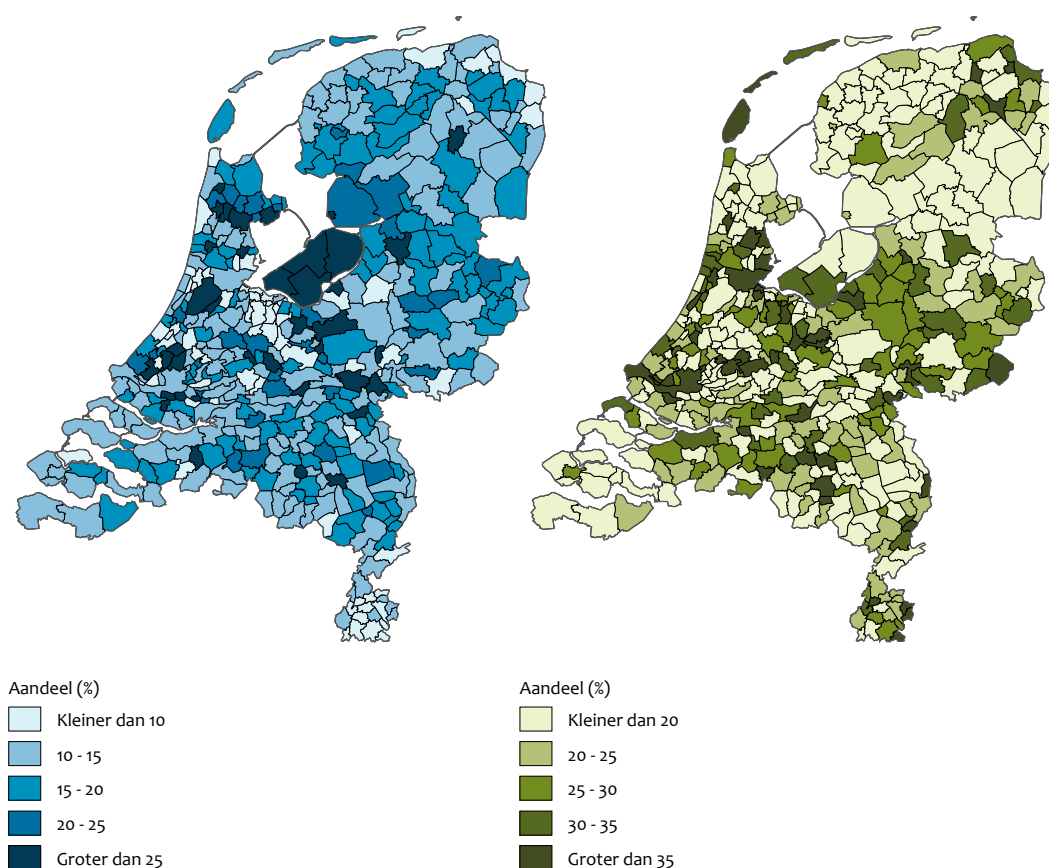
In de rest van de paragraaf zoomen we in op het type woningen. Hierbij gaat het om de verdeling tussen huur en koop (paragraaf 2.1.1), maar ook om de verdeling tussen meer- en eengezinswoningen (paragraaf 2.1.2). Daarnaast gaan we in op de plek waar de woningen worden gebouwd (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 Koop- en huurwoningen

Driekwart van de nieuwbouw in Nederland in de periode 1995-2007 bestaat uit koopwoningen, wat neerkomt op 750.000 woningen in 13 jaar. Woningcorporaties bouwen hiervan een steeds groter aandeel (zie figuur 2.2). Het aandeel door corporaties gebouwde koopwoningen stijgt in de hele onderzochte periode gestaag van 4 naar 9 procent. Het aandeel door de ontwikkelaars en bouwers gebouwde koopwoningen in de totale nieuwbouw neemt aanvankelijk sterk toe (van 49 naar 62 procent), maar laat sinds het begin van deze eeuw een dalende trend zien (naar 53 procent).

Nieuwbouw ten opzichte van voorraad 1995

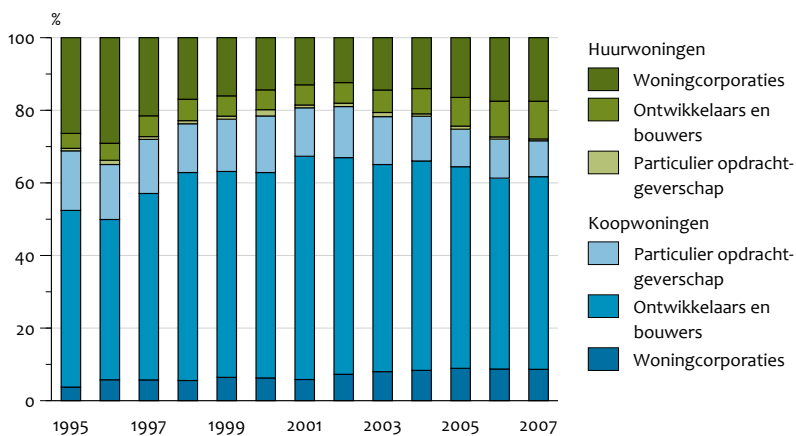
Aandeel woningcorporaties in nieuwbouw



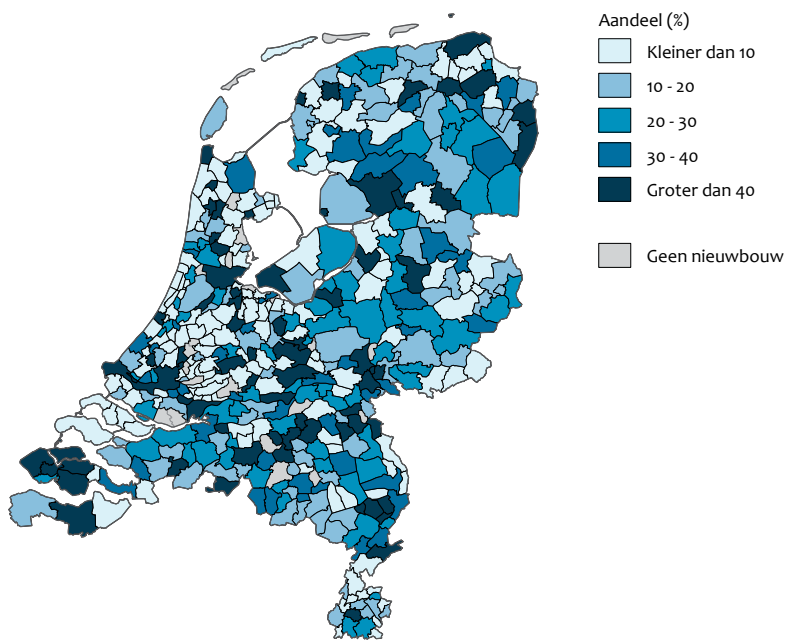
Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

Woningbouwproductie naar opdrachtgever en huur- en koopwoningen

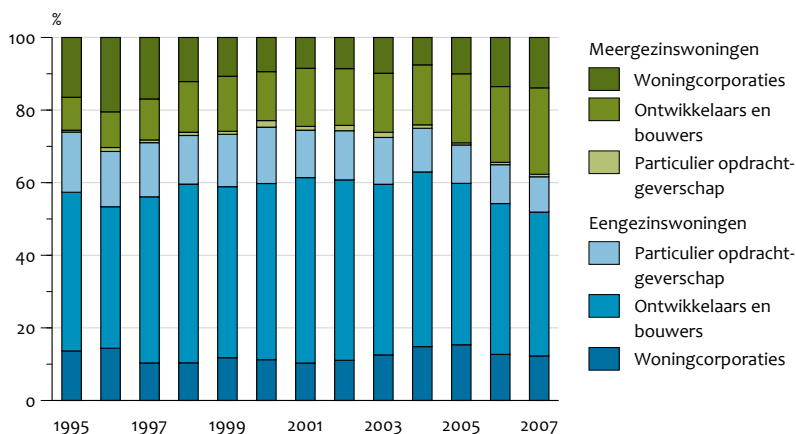
Figuur 2.2



Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL



Bron: CFV-BBSH; bewerking PBL



Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

Bij de huurwoningen zijn de trends precies omgekeerd: woningcorporaties bouwen aanvankelijk een steeds kleiner aandeel huurwoningen, maar dit aandeel neemt de laatste jaren weer toe. Ontwikkelaars en bouwers bouwen steeds meer huurwoningen; het aandeel door ontwikkelaars, bouwers en beleggers gebouwde huurwoningen stijgt gestaag, van 4 naar 10 procent van de totale nieuwbouwproductie.⁴

Niet alleen neemt het aandeel koopwoningen ten opzichte van andere aanbieders toe, ook het aandeel binnen de totale nieuwbouwproductie van de corporatiesector neemt toe (zie ook hoofdstuk 1). Ook hier zijn de verschillen tussen corporaties en gemeenten groot. In figuur 2.3 zien we

de ruimtelijke spreiding van het aandeel koopwoningen dat corporaties bouwen, per gemeente. Er is een beperkt ruimtelijk patroon in te ontdekken. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat de drie landsdelen niet significant verschillen wat betreft het aandeel koopwoningen in de woningproductie door corporaties. Wel is het zo dat er in de Randstad verhoudingsgewijs meer koopwoningen worden gebouwd met een verkoopprijs van boven 200.000 euro. Ook is er een bescheiden verband tussen de omvang van de gemeente en het aandeel koopwoningen. Grotere steden kennen een hoger aandeel koop dan kleine.

	Woningcorporaties	Ontwikkelaars en bouwers	Particulier opdrachtgeverschap
Randstad	36	34	10
Intermediair	38	38	34
Periferie	27	27	56
Totaal	100	100	100

Som 1995-2007; in percentages.

Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

	Koopwoningen			Huurwoningen			Eind totaal
	Eengezinswoningen	Meergezinswoningen	Totaal	Eengezinswoningen	Meergezinswoningen	Totaal	
Woningcorporaties	19	8	27	30	43	73	100
Ontwikkelaars en bouwers	71	18	89	4	7	11	100
Particulier opdrachtgeverschap	92	2	94	2	5	6	100
Eindtotaal	61	13	75	10	15	25	100

Som 1995-2007; in percentages.

Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

	Woningcorporaties	Ontwikkelaars en bouwers	Particulier opdrachtgeverschap	Totaal
Hoogstedelijk	6	3	1	3
Stedelijk	25	17	4	17
Laagstedelijk	26	21	9	21
Dorps	19	21	24	21
Groen	11	21	50	23
Overig	13	17	13	15
Totaal	100	100	100	100

Som 1995-2007; in percentages.

Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

2.1.2 Een- en meergezinswoningen

In de periode 1995-2007 zijn ongeveer 7 op de 10 nieuwgebouwde woningen eengezinswoningen, maar in 2007 is dit aandeel in de totale bouwproductie gedaald naar 6 op de 10 (zie figuur 2.4). De woningcorporaties bouwden een veel lager aandeel eengezinswoningen; gemiddeld ongeveer evenveel eengezinswoningen als meergezinswoningen.

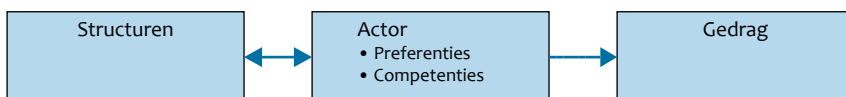
Als we kijken naar de ontwikkelingen in de tijd, dan zien we voor de woningcorporaties geen duidelijke trend of verschuiving, behalve dan dat het aandeel meergezinswoningen aanvankelijke daalde en later weer steeg. Dit is anders bij de beide andere groepen. Ontwikkelaars en bouwers bouwden ongeveer drie keer zoveel eengezinswoningen over de gehele periode, maar sinds 2005 bouwen ze nog maar 1,5 tot 2 maal zoveel eengezinswoningen. Ook de particuliere opdrachtgevers bouwen voornamelijk eengezinswoningen; meergezinswoningen komen bij hen nauwelijks voor.

Het gecombineerde beeld met de huur- en koopwoningen laat nog duidelijker de verschillen zien (tabel 2.2). Woningcorporaties bouwen meergezinshuurwoningen, maar de verdeling over de vier mogelijke categorieën laat zien dat er ook eengezins- koop- en huurwoningen worden gebouwd. De ontwikkelaars, bouwers en particulieren zitten vooral in de hoek van de eengezinskoopwoningen. Dit is niet verrassend.

2.1.3 Waar in de stad bouwt de corporatie?

Behalve naar het type woningen kunnen we kijken waar de corporaties hun woningen bouwen. Daarvoor gaan we eerst in op het type stedelijk milieu waar de corporaties bouwen. En vervolgens kijken we in hoeverre corporaties nieuwe woningen bouwen op bestaande locaties en op nieuw verworven locaties.

In 2009 presenteerde het Planbureau voor de Leefomgeving een nieuwe indeling in stedelijke milieus (Ritsema van Eck 2009). Deze indeling kent 19 klassen, maar is voor deze studie teruggebracht naar 8 klassen; corresponderende



woonmilieus en werkmilieus zijn samengevoegd. Dit resulteert in vijf woonwerkmilieus (hoogstedelijk, stedelijk, laagstedelijk, dorps, groen) en drie overige categorieën (werklocaties, infrastructuur, bouwterreinen³) die in tabel 2.3 zijn samengevoegd. De indeling is heel globaal en bestaat uit gridcellen van 250 x 250 meter. Dit is ook passend bij het onderscheiden van stedelijke milieus, een milieu laat zich immers niet definiëren op het niveau van een individuele woning. Maar er ontstaat hierdoor ook een zekere mate van toeval op de grenzen van woonmilieus. Om die reden worden de cijfers alleen geaggregeerd naar stedelijk milieu weergegeven (en bijvoorbeeld niet per gemeente). Woningcorporaties bouwen relatief veel woningen binnen het bebouwd gebied in het algemeen (9 op de 10) en in de drie stedelijke woonmilieus in het bijzonder. Zo bouwen de woningcorporaties ongeveer 6 procent van al hun woningen in het hoogstedelijk gebied en 25 procent in het stedelijk gebied; veel meer dan de beide andere typen opdrachtgevers. Particulier opdrachtgeverschap komt eigenlijk alleen bovengemiddeld voor in het groene milieu. Het gemiddelde wordt in alle categorieën sterk bepaald door de ontwikkelaars en de bouwers.

Wanneer we de gegevens over de landsdelen en de stedelijke milieus combineren, wordt duidelijk dat de corporaties vaker in de stedelijke milieus van de Randstad bouwen dan ontwikkelaars en bouwers, hoewel ze wel een ongeveer gelijk aantal woningen in de Randstad bouwen als die ontwikkelaars en bouwers.

2.2 Verklaringen voor de nieuwbouwproductie

In de vorige paragraaf hebben we gekeken naar de ruimtelijke spreiding van de nieuwbouwproductie. In deze paragraaf werken we een theoretisch en methodisch kader uit om het gedrag van corporaties te kunnen verklaren. De hiernavolgende paragrafen (2.3 en 2.4) bevatten de hypothesen en de empirische bevindingen.

2.2.1 Conceptueel kader

Het gedrag van actoren wordt bepaald door een wisselwerking tussen die actoren en de context, de structuren, waarbinnen ze actief zijn. Structuren beïnvloeden het gedrag van de actor (zie bijvoorbeeld Granovetter 1985). Die structuren worden zelf ook weer gevormd en veranderd door actoren, zij het dat niet elke structuur door elke actor in gelijke mate wordt beïnvloed (Hodgson 2004). Zowel de kenmerken van de actoren als van de structuren spelen dus een rol. Zo heeft elke actor andere preferenties en competenties (zie figuur 2.5). In de sociale wetenschappen is de wisselwerking tussen actoren en structuren bij de verklaring van gedrag bekend komen te staan als de *duality*

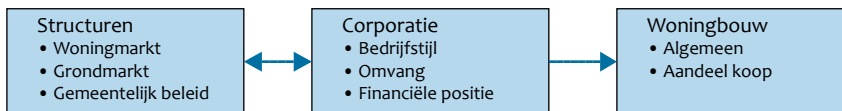
of *structure* (Giddens 1984). En ook binnen het grond- en vastgoedonderzoek heeft deze benadering navolging gekregen (Adams e.a. 2005; Healey & Barrett 1990).

Het bouwgedrag van corporaties proberen we ook te verklaren door te kijken naar de kenmerken van de corporaties en de structuren waarin ze functioneren. Hierbij kijken we naar zowel de nieuwbouw per corporatie als naar de samenstelling van de productie (de verhouding tussen huur en koop). Het gedrag van corporaties is zeer divers door de grote verschillen in competenties en preferenties; elke corporatie heeft zijn eigen bedrijfsstijl (Gruis 2007). Ook zouden verschillen in omvang en vermogenspositie een rol kunnen spelen bij wat corporaties willen en kunnen (Koolma 2009). Verder heeft elke corporatie te maken met een eigen (ruimtelijke) context en zelfs één corporatie kan te maken hebben met verschillen in context als deze in meerdere bezitsgemeenten actief is. Wat corporaties willen en kunnen, hangt mede af van deze structuren. Vooral de verschillen in de woningmarkt, grondmarkt en het gemeentelijk beleid zouden effect kunnen hebben op de woningbouw door corporaties (Adams e.a. 2005). Er zijn uiteraard meer structuurvariabelen die het gedrag bepalen, maar we richten ons hier op de belangrijkste variabelen die de verschillen tussen corporaties kunnen verklaren. Aangezien nationaal beleid en generieke regels (zoals het BBSH) voor alle corporaties en gemeenten gelden, krijgen deze minder aandacht. Hieruit volgend laat figuur 2.6 een verbijzondering van figuur 2.5 zien.

Doordat corporaties hybride organisaties zijn (maatschappelijk ondernemers) waarin publieke verantwoordelijkheden en meer commerciële activiteiten zijn vermengd – en iedere corporatie mengt op haar eigen manier –, is het moeilijk om algemene gedragshypothesen te formuleren. Toch zijn we op zoek gegaan naar gedragspatronen. We kijken op basis van de bestaande literatuur (voor zover aanwezig) naar het veronderstelde effect van de variabelen uit figuur 2.6. Deze hypothesen zijn empirisch getoetst.

2.2.2 Onderzoeksmethode

Hoewel er een wisselwerking is tussen de corporatie en de structuren waarmee ze te maken heeft, worden ze in het empirisch onderzoek analytisch van elkaar gescheiden. Voor de nieuwbouw (of het uitblijven daarvan) van elke corporatie in elke gemeente kan het effect van zowel de kenmerken van de corporatie als die van de ruimtelijke context worden geanalyseerd, omdat we beschikken over data op het niveau van de bezitsgemeente (en niet de vestiginggemeente) – corporaties leveren deze data jaarlijks aan bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting op grond van het BBSH.⁶ Ook is het casusonderzoek gebruikt om op zoek te gaan naar additionele, moeilijker te modelleren, factoren.



De gegevens laten een groot aantal bezitsgemeenten zien waar corporaties niets hebben gebouwd in de periode 2002-2007, terwijl ze daar wel woningen bezitten. Daarom hebben we ervoor gekozen een splitsing te maken tussen de beslissing om wel of geen woningen te bouwen (model 1) en de beslissing over het aantal te bouwen woningen (model 3). Ditzelfde hebben we gedaan voor de beslissing over het al dan niet bouwen van koopwoningen (model 2) en het aandeel koopwoningen binnen de productie van een corporatie in een bezitsgemeente (model 4). De modellen 1 en 3 betreffen een logistische regressie omdat de afhankelijke variabele biviaat (wel – geen) is. Aangezien bij aantallen woningen de afhankelijke variabele een intervalratioschaal kent, is bij de modellen 2 en 4 gebruikgemaakt van multivariate regressies. Model 1 laat de grootste verklaarde variantie zien (R^2), bijna 60 procent. Een verklaarde variante van 50 procent of meer wordt doorgaans als hoog beschouwd (Visser & Van Dam 2006). De beslissing om al dan niet te bouwen, blijkt relatief goed te modelleren. Hetzelfde geldt, zij het in iets mindere mate, voor de beslissing over het aantal te bouwen woningen (model 3); de verklaarde variantie is bijna 50 procent. Voor de bouw van koopwoningen is het veel moeilijker om statistische verbanden te vinden. Dit geldt voor zowel de beslissing om wel of geen koopwoningen te bouwen als, nog sterker, voor de keuze voor het aandeel koopwoningen in de productie. Meer informatie over de specifieke methoden, de operationalisering van de variabelen en de modeluitkomsten staat in bijlage 3.

In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de invloed van de kenmerken van de corporatie (2.3) en de kenmerken van de ruimtelijke context (2.4). Wanneer de kenmerken gekwantificeerd konden worden, zijn ze opgenomen in de statistische analyse. Voor de factoren waarvoor dit niet mogelijk bleek, is gebruik gemaakt van het casuonderzoek (bijlage 1). In beide gevallen is ook gebruik gemaakt van wat al in de literatuur bekend was.

2.3 Individuele kenmerken van corporaties

In deze paragraaf besteden we aandacht aan een aantal individuele kenmerken van corporaties; mogelijk is er een relatie tussen het gedrag van de corporatie en haar nieuwbouwproductie. Op basis van de literatuur bestaat de verwachting dat de omvang, het vermogen, de bedrijfslasten en de bedrijfstijl verband houden met de gedragspatronen van een corporatie. De bedrijfstijl is niet meegenomen in de statistische analyse maar verdient, gelet op het belang ervan, wel speciale aandacht.

2.3.1 Omvang corporatie

Omvang corporatie totaal

Corporaties fuseren regelmatig, waardoor het gemiddeld aantal woningen per corporatie toeneemt (zie ook hoofdstuk 1). Wanneer de huurvoorraad van een corporatie in absolute zin toeneemt, is te verwachten dat de corporatie meer nieuwbouw gaat plegen. Een grote huurvoorraad gaat immers vaak gepaard met een grote opgave, waaronder sloop en vervangende nieuwbouw. Ook zou verwacht mogen worden dat grote corporaties eerder en een groter aandeel koopwoningen bouwen dan kleine. Grote corporaties hebben vaak een aparte afdeling projectontwikkeling die zich bezighoudt met grondverwerving en locatie- en gebiedsontwikkeling. Die focus op projectontwikkeling, en de risico's die daarmee samenhangen, zouden wel eens kunnen leiden tot grotere voorkeur voor koop (zie bijvoorbeeld Koolma 2009: 342). Bovendien zijn het vaak de grote corporaties die actief zijn in de achterstandswijken; daar wordt een beleid gevoerd van differentiatie van de vaak eenzijdige huurvoorraad, hetgeen leidt tot de bouw van meer koopwoningen door corporaties (CFV 2008a).

In de modellen is gekeken of grote corporaties anders bouwen dan kleine corporaties. Omvang is hier gedefinieerd als het aantal huurwoningen in het bezit van de corporatie. Uit de regressieanalyses blijkt dat de omvang van de corporatie van belang is bij zowel de beslissing om te bouwen als bij het aantal gebouwde woningen. Niet verrassend is dat grote corporaties gemiddeld meer bouwen dan kleine. Ook is de kans op de bouw van koopwoningen en het aandeel koopwoningen binnen de productie groter naarmate de corporatie een grotere huurvoorraad bezit.

In het model is gekeken naar het verband tussen de omvang en de absolute nieuwbouw. Maar ook in relatieve zin (nieuwbouw gecorrigeerd voor de omvang van de voorraad) zou verwacht mogen worden dat grotere corporaties tot een hogere productie komen. Eerder gaven we al aan dat argumenten als professionalisering van de organisatie en een verwachte verbetering van het financiële beheer hierbij een rol spelen (Conijn 2005). Verwacht zou kunnen worden dat grote corporaties schaalvoordelen weten te bereiken, waardoor ze meer expertise kunnen opbouwen en efficiënter kunnen werken, waardoor ze meer kunnen produceren. Of dit ook werkelijk zo is (waar het CFV vraagtekens bij zet) is in het model niet onderzocht. Er is echter geen verband gevonden wanneer we naar de (bivariate) correlatie kijken tussen de relatieve nieuwbouw en de omvang van de corporatie.

Aandeel van de bezitsgemeente in het totale bezit van de corporatie

Behalve naar de omvang van de corporatie in totaal, hebben we gekeken naar het effect van het aandeel van een specifieke bezitsgemeente (ten opzichte van de voorraad

van de corporatie) op de woningbouw. Het werkgebied van corporaties wordt statutair begrensd – uitbreiding kan alleen na goedkeuring van het ministerie⁷ – maar in veel van de casussen zagen we dat de corporaties zich veelal tot een kleiner gebied beperken dan waar ze formeel actief zouden mogen zijn (zie ook het vorige hoofdstuk). Uit het perspectief van schaalvoordelen en concentratie van bezit kan worden verwacht dat corporaties vooral veel bouwen in gemeenten waar ze al veel bezit hebben. Immers, hierdoor kan de corporatie kostenefficiënt investeren in onderhoud, beheer en de leef- en woonomgeving. Dit zou dan ook tot een groter aandeel huurwoningen, en dus een kleiner aandeel koopwoningen, in die gemeenten moeten leiden. Aan de andere kant kan het juist verstandig zijn koopwoningen te bouwen; koopwoningen kunnen een positief effect hebben op waardebehoud en -ontwikkeling van de bestaande huurvoorraad.

De statistische analyse laat zien dat zowel de kans dat er wordt gebouwd als het aantal gebouwde woningen toeneemt naarmate een bezitsgemeente een groter aandeel heeft in het corporatiebezit. Bij de kans op koop en het aandeel koopwoningen zien we geen significante verbanden. Of er koopwoningen worden gebouwd en wat de verhouding is ten opzichte van huurwoningen hangt blijkbaar af van andere factoren. Dit betekent dat er net zo goed koopwoningen worden gebouwd in gebieden waar corporaties een groot deel in bezit hebben als in gebieden waar ze dat nauwelijks hebben. Van beide gevallen zijn in de casussen voorbeelden gevonden. Zowel Acantus als Trudo geeft aan koopwoningen elders te bouwen (in gemeenten waar hun bezit niet geconcentreerd is) en de winst te gebruiken voor investeringen in de gemeenten waar ze wel veel woningen in bezit hebben, bijvoorbeeld voor herstructurering. Ook PWS hanteerde deze strategie, maar is hier inmiddels van afgestapt. Deze corporatie concentreert zich weer op de gemeente Rotterdam. Overigens laat het CFV zien dat het netto resultaat van de bouw van koopwoningen, met 18.000 euro per woning, bescheiden is.

2.3.2 Financiën

Vermogenspositie

Met het vervallen van de laatste objectsubsidiereregeling in 1997 (Besluit Woninggebonden Subsidies 1995) viel bij de corporaties een belangrijke financiële prikkel voor nieuwbouw weg (Van Leuvensteijn & Shestalova 2006). Maar voor een corporatie zijn er ook weinig belemmeringen; de goede gemiddelde vermogenspositie, de gunstige kredietvoorwaarden als gevolg van de WSW-borging, de mogelijkheden voor projectsteun of hulp bij sanering door het CFV geven corporaties de nodige armslag (zie ook hoofdstuk 1). Deze ‘zachte budgetbeperkingen’ (*soft budget constraints*) kunnen wel als gevolg hebben dat corporaties minder worden gestimuleerd om productief en efficiënt te handelen (Hakfoort e.a. 2002).

Normaliter mag worden verwacht dat corporaties die een sterke vermogenspositie hebben, meer nieuwbouwwoningen bouwen dan corporaties die dat niet hebben. Immers, gelet op de gedachte van de brutering, dient het vermogen van de corporatie te worden aangewend voor de volkshuisvesting. ‘De mogelijkheid om maatschappelijke prestaties te leveren is (...) in grote mate afhankelijk van de financiële

positie van corporaties’ (Conijn 2005: 4). Nieuwbouw hoort daarbij. Andersom heeft het voorraadbeleid vervolgens weer gevolgen voor de financiële mogelijkheden (via bijvoorbeeld de huurinkomsten) van corporaties. Zo heeft de nieuwbouw gevolgen voor toekomstige huurinkomsten en heeft de verkoop van woningen ook gevolgen voor de financieringsmogelijkheden van andere volkshuisvestelijke activiteiten. Er is, met andere woorden, een wisselwerking tussen voorraadbeleid en financiële mogelijkheden (Gruis 2001). Nieuwbouw is alleen mogelijk bij een goede en voldoende vermogenspositie en levert zelf ook een bijdrage aan die positie.

Tegelijkertijd zijn op dit moment de richtlijnen voor het financiële toezicht scherper dan die van het volkshuisvestelijke (Van der Schaar 2009); de criteria voor financiële continuïteit zijn helder. Het CFV onderscheidt verschillende klassen om de corporaties te rangschikken naar financiële positie (de solvabiliteit). Corporaties streven naar de A-status. Het kan zo zijn dat corporaties wanneer ze door nieuwbouwplannen de A-status niet kunnen behalen of behouden, ze deze plannen uitstellen (Van Leuvensteijn & Shestalova 2006). De commissie-Schilder concludeerde al dat het financieel toezicht meer leidend is voor het gedrag van corporaties, dan het toezicht op de maatschappelijke prestaties. Al met al mag er een relatie worden verwacht tussen de nieuwbouwproductie en het vermogen van een corporatie. De causaliteit is echter niet ondubbelzinnig. De bouw van koopwoningen zou kunnen toenemen naarmate de vermogenspositie slechter wordt. De inkomsten hieruit zouden immers kunnen worden gebruikt voor versteviging van de vermogenspositie, zonder dat er langlopende kosten gemaakt hoeven te worden voor bijvoorbeeld onderhoud en beheer, zoals bij huurwoningen.

Uit de regressieanalyse blijkt hoe beter de vermogenspositie⁸ (de solvabiliteit), hoe groter de kans is dat corporaties nieuwe woningen bouwen. Op de bouw van koopwoningen en de verhouding tussen koop en huur heeft de vermogenspositie geen effect. Ook neemt het aantal gebouwde woningen in totaal niet toe naarmate het vermogen van de corporatie (per woongegelegenheid) toeneemt. Een goede vermogenspositie is dus wel een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen bouwen, maar geen voldoende voorwaarde om veel te bouwen. Dit kan komen doordat corporaties een ruim vermogen beperkt inzetten, of het inzetten voor andere activiteiten, zoals het realiseren van andere woongegelegenheden (waaronder studenten- of seniorenwoningen), maatschappelijk vastgoed, woon-zorgvoorzieningen en leefbaarheidsinvesteringen.

Bedrijfslasten (netto)

De netto bedrijfslasten van corporaties – de bruto bedrijfslasten minus ontvangen vergoedingen voor geleverde diensten – stijgen al jaren: tussen 2003 en 2007 met bijna 30 procent (CFV 2008a). Vooral de grote corporaties hebben hoge bedrijfslasten per woongegelegenheid. Of dit komt door inefficiënte bedrijfsvoering of door het omvangrijke takenpakket, waaronder de bouw van nieuwe woningen en het grondbeleid, is moeilijk te zeggen. In meerdere Kamerdebatten zijn de bedrijfslasten onderwerp van discussie geweest. In het debat in de Tweede Kamer van 17 maart 2009 werd ook gesuggereerd dat hoge bedrijfslasten

		Primaire focus	
		Maatschappelijk rendement (sociale oriëntatie)	Financieel rendement (financiële oriëntatie)
Product- marktdomein	Bestendiger (bestaande voorraad)	Sociale woningbeheerder	Sociale woningbelegger
	Vernieuwer (taakverbreding, productvernieuwer)	Maatschappelijke innovator	Maatschappelijke vastgoedondernemer

Bron: Gruis (2007)

samenhangen met een lage productie. Hierbij werd geen onderscheid gemaakt tussen huur en koop. Uit alle vier de regressieanalyses blijkt dat er geen relatie bestaat tussen de bedrijfslasten (per woonegelegenheid) en de nieuwbouwproductie van corporaties. Dus als de bedrijfslasten al zo hoog zijn door de inefficiënties, dan heeft dat geen effect op de nieuwbouwproductie.

2.3.3 Bedrijfsstijl

Het voorraadbeleid in het algemeen, en het woningbouwprogramma in het bijzonder, is nauw verbonden met de bedrijfsstijl en de bedrijfscultuur van de corporatie (Gruis 2007; Thomsen 2006). Dit is nauwelijks te modelleren. Er zijn hierover geen landsdekkende data beschikbaar. Daarnaast is het moeilijk om oorzaak en gevolg van elkaar te scheiden; aan de ene kant is de nieuwbouwproductie het gevolg van de bedrijfsstijl, maar aan de andere kant definiëren het aantal en de samenstelling van de nieuwbouw (mede) de bedrijfsstijl van de corporatie. Toch is het van belang om het belang van de bedrijfsstijl hier te adresseren, omdat er in de literatuur en in de casussen een duidelijk verband met nieuwbouw is geconstateerd.

De verschillen in bedrijfsstijl zorgen ervoor dat de preferenties en de competenties sterk uiteen kunnen lopen. Om de bedrijfsstijl van een toegelaten instelling te kunnen duiden, hanteert Gruis (2007) een conceptuele indeling die varieert op het 'product-marktdomein' waarop de corporatie actief is (beheer van de bestaande voorraad huurwoningen tegenover nieuwe typen woningen en producten), en op de primaire focus van de organisatie (maatschappelijk of financieel rendement). In figuur 2.7 is de indeling van Gruis weergegeven. De tweede as is volgens Gruis overigens minder onderscheidend, omdat woningcorporaties vanwege hun hybride positie altijd financiële en maatschappelijke doelen moeten combineren. Uit ander onderzoek blijkt dat de rol van de directeur van de corporatie doorslaggevend is voor de gekozen strategie en accenten (KPMG 2006).

Ook in de casussen zagen we voorbeelden van deze categorieën, zonder dat we deze categorieën al te strikt moeten nemen. Zo zou deltaWonen een maatschappelijk vastgoedondernemer kunnen worden genoemd, omdat deze corporatie voortdurend op zoek is naar bouw mogelijkheden, bij voorkeur in de gemeenten waar het leeuwendeel van het bezit zich bevindt, maar indien mogelijk ook elders in

de regio. Haag Wonen is meer een sociale woningbeheerder, die zich primair beperkt tot de bestaande voorraad en het onderhouden en vernieuwen daarvan. Trudo kan een maatschappelijke innovator worden genoemd, bijvoorbeeld vanwege het beleid dat elke corporatiewoning die het in bezit heeft, gekocht zou kunnen worden door de zittende huurder, onder relatief aantrekkelijke voorwaarden. Ook houdt Trudo zich bezig met de integrale gebiedsontwikkeling van het voormalige Philipsterrein Strijp 5.

Behalve dat een corporatie meerdere gezichten in zich kan verenigen, is het zo dat er bij de schaal- en werkgebiedvergroting die we momenteel zien (zie hoofdstuk 1) steeds moeilijker van één bedrijfsstijl of één mengsel kan worden gesproken. Door schaalvergroting vindt er vaak intern een decentralisatie plaats naar aparte rechtspersonen. De werkgebiedvergroting zorgt ervoor dat er ook een ruimtelijke spreiding van de organisatie plaatsvindt. Hierdoor wordt de bedrijfsstijl nog moeilijker te definiëren dan het begrip intrinsiek al is.

2.4 Ruimtelijke kenmerken

Alle ruimtelijke kenmerken zijn gemeten op het niveau van de gemeente. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van eerdere analyses, die zich bij de ruimtelijke aspecten louter hebben gericht op de vestigingsgemeente van de corporatie. Hierdoor kunnen we de situatie op de woningmarkt, de grondmarkt en ten aanzien van het gemeentelijk beleid in relatie brengen met het gedrag van een corporatie in een specifieke bezitsgemeente.

Toch zullen ook bij onze aanpak een aantal relevante factoren op een nog lager schaalniveau onderbelicht blijven. Hierbij moet worden gedacht aan gebouw-, locatie-, en wijkgebonden factoren. Zo is het aantal gebouwde woningen ook voor een belangrijk deel afhankelijk van de financiële haalbaarheid van de grondexploitatie. In eerder onderzoek hebben we laten zien dat het uiteindelijke aantal gebouwde woningen het resultaat is van een ogenschijnlijk iteratief proces van 'rekenen' en 'tekenen', waarbij de opbrengsten uit de woningverkoop of -verhuur de kosten moeten dragen van grondverwerving, sloop van bestaande bebouwing, de openbare ruimte en het bouwrijp maken van het terrein. Zo leiden tegenvallers aan de kostenkant regelmatig tot een verhoging van de dichtheid en het aantal woningen in het plan (Buitelaar e.a. 2008).

2.4.1 De woningmarkt

Druk op de woningmarkt

De mogelijkheden om woningen te bouwen, verschillen per regio en woningmarkt. Dit geldt ook voor corporaties (zie ook CFV 2008b). Dit wil niet zeggen dat daar waar de meeste vraag is, ook altijd het meeste wordt gebouwd. Onderzoek laat zien dat de bouw van bijvoorbeeld koopwoningen niet altijd daar plaatsvindt waar het op basis van de behoefte verwacht mag worden (Renes e.a. 2006). Specifiek voor corporaties concludeerde Koolma (2009: 550) onlangs dat er geen verband is tussen de verschillen in huizenprijs (WOZ-waarde) en de verschillen in woningbouwproductie.

De verschillen in regionale woningmarkten kunnen in theorie verschillend uitwerken op de productie van corporaties. Wanneer er veel vraag is naar woningen en het aanbod achterblijft, dan ontstaat er voor corporaties, net als andere aanbieders, een prikkel om meer woningen te bouwen. Aan de andere kant leidt die grotere vraag ook tot hogere grondwaarden en grondprijzen, waardoor het voor corporaties, die toch nog altijd primair (sociale) huurwoningen met een onrendabele top bouwen, juist moeilijker wordt om grond te verwerven en dus om woningen te bouwen. De hypothese kan dus niet eenduidig worden gesteld. Daarnaast hebben we gekeken naar de invloed van de marktomstandigheden op het aandeel koopwoningen. Sommigen verwachten dat er naarmate er grotere tekorten en hogere prijzen op de woningmarkt zijn, het aandeel koopwoningen toeneemt (Koolma 2009: 342). Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat de productie van koopwoningen gevoelig is voor de hoogte van de huizenprijzen (Jókóvi e.a. 2006; Korthals Altes 2007). Uit onze analyses blijkt: hoe hoger de huizenprijzen, hoe kleiner de kans dat corporaties woningen bouwen. Opvallend genoeg zien we in onze analyse dat ook de kans dat corporaties koopwoningen bouwen, kleiner is naarmate de huizenprijs stijgt. Misschien dat het te maken heeft met de ruimte die corporaties 'krijgen' om koopwoningen te bouwen. In een eerder onderzoek naar krimpgebieden zagen we dat in veel gevallen de private ontwikkelende partijen, met name diegenen die landelijk opereren, hun activiteiten in krimpgebieden aan het beperken zijn. In veel van die gevallen bouwen de corporaties (en kleine lokale bouwers) nog wel woningen (Verwest e.a. 2008), en dus ook voor een deel koopwoningen. Dit blijkt ook als we kijken naar het effect van de bouwproductie van andere aanbieders (zie paragraaf 2.4.3). Voor zowel het aantal woningen als het aandeel koopwoningen daarbinnen zien we geen significant verband met de druk op de woningmarkt. Het aantal woningen en de verdeling tussen huur en koop hangt sterk af van de keuzes die corporaties en gemeenten maken op een bepaalde locatie in een bepaalde regio. In ander onderzoek zagen we dat het optimaliseren van het saldo van de grondexploitatie gevolgen heeft voor de verhouding tussen koop en huur (Buitelaar e.a. 2008).

Aandeel sociale huur in de woningvoorraad

Ook de aard van het bestaande woningaanbod in een gemeente speelt een rol bij de vraag naar nieuwe woningen. Er zou mogen worden verwacht dat het aandeel sociale huurwoningen in de totale gemeentelijke woningvoorraad een negatief effect heeft op de bouw van nieuwe woningen

door corporaties, aangezien corporaties voor het grootste deel huurwoningen bouwen. Veel gemeenten met een hoog aandeel sociale huur willen, met het oog op doorstroming (Renes & Jokovi 2008) en het mengingsbeleid (Bergeijk e.a. 2008), dat er meer koopwoningen worden gebouwd. Betrokkenheid van corporaties, die vooral voor de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid bouwen, ligt dan minder voor de hand. Zo zou verwacht kunnen worden dat in een stad als Amsterdam, met ongeveer 60 procent sociale huur, relatief weinig woningen door corporaties worden gebouwd, en dat wanneer ze bouwen, ze verhoudingsgewijs veel koop bouwen.

Bij de regressiecoëfficiënten zien we inderdaad dat naarmate het aandeel sociale huurwoningen in de totale gemeentelijk voorraad toeneemt, de kans op nieuwbouw door corporaties in die gemeente afneemt. Dit geldt ook voor de kans op koopwoningen. Maar als corporaties eenmaal besluiten te bouwen, dan neemt het aandeel koopwoningen binnen de woningbouwproductie van corporaties toe naarmate het aandeel sociale huur in de gemeentelijke woningvoorraad toeneemt. Dit is volgens verwachting.

Aandeel corporatie in gemeentelijk corporatiebezit

Keken we in de vorige paragraaf naar het aandeel corporatiebezit binnen de gemeentelijke woningvoorraad, hier kijken we welk aandeel een specifieke corporatie inneemt binnen het totale corporatiebezit in een gemeente, en welk effect dit heeft op de nieuwbouwproductie in een gemeente. Een groot aandeel zou ervoor kunnen zorgen dat corporaties meer bouwen. Immers, corporaties zouden vanuit de historie een grotere verantwoordelijkheid kunnen voelen voor het veranderen en uitbreiden van de gemeentelijke woningvoorraad. Tegelijkertijd kan dit ertoe leiden dat die grotere corporatie voor een gemeente eerder als preferente partner geldt dan een corporatie met een klein of geen aandeel in de gemeentelijke woningvoorraad. Dit zou tot privileges, waaronder een lage grondprijs, kunnen leiden (De Kam 2007a). Ook zou de corporatie uit het perspectief van diversificatie van haar huurwoningbezit in een gemeente meer koopwoningen kunnen bouwen.

Uit de analyse komt naar voren dat naarmate het aandeel van een corporatie in het gemeentelijk corporatiebezit toeneemt, de kans groter is dat deze nieuwe woningen bouwt en het aantal toeneemt. Dit geldt ook voor het bouwen van koopwoningen: de kans op het bouwen van koopwoningen door een corporatie wordt aanzienlijk groter naarmate de corporatie een groter aandeel van het totale corporatiebezit in een gemeente in handen heeft.

Ook het aandeel koopwoningen hangt af van het aandeel dat een corporatie in een bezitsgemeente heeft. Corporaties bouwen vooral koopwoningen in gemeenten waar ze een aanzienlijk deel van de huurwoningen in handen hebben.

Marktconcentratie

Het aandeel dat een corporatie inneemt in het gemeentelijk corporatiebezit zegt niet nog niets over de verhouding tussen alle corporaties in een gemeente. De bouwproductie van corporaties hangt ook af van wat andere corporaties doen. Zo heeft de gemeente Den Haag prestatieafspraken gemaakt met de drie grote corporaties binnen de gemeente (Haag Wonen, Vestia en Staedion) over de verdeling van de productie over die drie. Ook in Zwolle bestaan er afspraken

tussen de drie woningcorporaties over de stedelijke ontwikkeling.

Het gedrag van een corporatie is dus mede afhankelijk van het gedrag van anderen. Enerzijds zijn corporaties elkaars collega's en moeten ze samenwerken – ze maken afspraken over zaken als woonruimteverdeling – en anderzijds zijn ze soms elkaars concurrenten, vooral wat betreft nieuwbouw en grondverwerking. Het CPB verwacht dat meer concurrentie kan leiden tot een hogere productiviteit (Van Leuvensteijn & Shestalova 2006). Een goede maat om de mate van concentratie in een 'markt' te bekijken is de eerder genoemde Herfindahl-Hirschman Index (zie ook hoofdstuk 1; Conijn & Van der Reijden 2000). Weliswaar zien we bij alle vier de modellen een negatief verband – hoe minder marktconcentratie hoe hoger de nieuwbouwproductie –, maar nergens is dit verband statistisch significant.

2.4.2 De grondmarkt

In deze paragraaf wordt het verband gelegd tussen de grondmarkt en de nieuwbouwproductie door corporaties. In het volgende hoofdstuk gaan we meer in detail in op de grondstrategieën: welke soort, hoeveel, waar en van wie hebben corporaties grond verworven en welke factoren spelen daarbij een rol?

De beschikbaarheid van ruwe of bouwrijpe grond is een belangrijke voorwaarde om te kunnen bouwen. Naar schatting vindt 80 procent van de productie van corporaties plaats op 'nieuwe' locaties. De verkrijgbaarheid van nieuwe bouwgrond is dus essentieel voor de woningproductie. De beperkte beschikbaarheid van bouwgrond is dan ook volgens sommigen de oorzaak van de soms geringe bouwproductie (zie De Kam & Needham 2000). Grond is in ieder geval een noodzakelijke voorwaarde om te bouwen. Er zou mogen worden verondersteld dat naarmate corporaties beter in staat zijn om grond te verwerven, ze ook meer bouwen. Voor de verhouding tussen huur- en koopwoningen hoeft dit op voorhand geen effect te hebben. Om dit te onderzoeken hebben we gekeken naar wat het effect is van door corporaties verworven grond (per gemeente) tussen 1998⁹ en 2002 op de nieuwbouwproductie (tussen 2002 en 2007). Hieruit blijkt dat de kans dat corporaties woningen bouwen niet toeneemt bij een toename van het grondbezit. Dit lijkt logisch; je hebt immers maar weinig grond nodig om ten minste één woning te kunnen bouwen. Corporaties die toch al van plan zijn te bouwen, doen dat waarschijnlijk ook als ze niet veel grond konden verwerven of op hun bestaande locaties. Van de corporaties die hebben besloten om woningen te bouwen, geldt wél dat hoe meer grond ze hebben kunnen verwerven, hoe hoger de bouwproductie.

De kans op de bouw van koopwoningen neemt wel toe. Mogelijkerwijs komt dit doordat corporaties die weinig grond ter beschikking hebben, in eerste instantie kiezen voor de bouw van huurwoningen om de doelgroep te kunnen huisvesten en pas wanneer ze voldoende grond daarvoor hebben, toekomen aan de bouw van koopwoningen. De beschikbaarheid van grond heeft geen effect op het aandeel koopwoningen in de productie. Met andere woorden, corporaties besluiten eerder tot het bouwen van koopwoningen als ze veel grond hebben dan wanneer ze weinig grond hebben, maar als ze die beslissing eenmaal

hebben genomen, dan maakt de hoeveelheid grond niets uit voor de samenstelling van de productie.

2.4.3 Gemeentelijk beleid

Bouw(on)mogelijkheden

Of er woningen kunnen worden gebouwd, hangt af van de planologische mogelijkheden. Die mogelijkheden worden voor een belangrijk deel door gemeenten zelf bepaald in de vorm van voor de burger bindende bestemmingsplannen. Hierbij spelen indirect provinciale restricties uit (voorheen) streekplannen en (sinds 1 juli 2008) verordeningen, en rijksregels voor bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur en de Nationale Landschappen (vooral het Groene Hart) een belangrijke rol.

Het gaat niet alleen om de (planologische) ruimte voor woningbouw, maar ook om de mogelijkheden voor bepaalde typen woningen en, daaraan gekoppeld, de typen aanbieders. Het gedrag van andere aanbieders dan corporaties is hier ook van belang voor de bouwmogelijkheden van corporaties. In de regressieanalyse is aandacht besteed aan de bouwmogelijkheden per gemeente door te kijken naar de feitelijke bouwproductie (ongeacht opdrachtgever), minus de door de corporaties gerealiseerde bouwproductie. Dit is een (indirecte) maat om te kijken hoeveel nieuwbouw er in een gemeente mogelijk was en ook door welk type aanbieder. Bij andere aanbieders moet worden gedacht aan ontwikkelaars, bouwers en particulieren.

Verondersteld mag worden dat naarmate andere partijen in een gemeente meer bouwen, ook corporaties meer bouwen. Immers, de planologische mogelijkheden in die gemeente zijn dan groter. Het aandeel koopwoningen van een corporatie zou kunnen dalen bij een toename van de productie door andere woningaanbieders, omdat deze partijen hoofdzakelijk koopwoningen bouwen.

In de analyse zien we dat de kans op nieuwbouw door corporaties wordt vergroot bij een stijging van de productie door andere aanbieders. Ook de totale bouwproductie neemt toe bij een toename in de productie door andere aanbieders. De kans op de bouw van koopwoningen door corporaties wordt niet vergroot wanneer andere partijen meer bouwen, maar voor de corporaties die woningen bouwen, geldt dat er een bescheiden negatief verband is tussen enerzijds de bouwmogelijkheden van andere aanbieders en anderzijds het aandeel koopwoningen in de productie door corporaties. Mogelijk gaat een toename van de productie door andere aanbieders (waaronder vooral het aanbod van koopwoningen) ten koste van de mogelijkheden voor corporaties om verhoudingsgewijs veel koopwoningen te bouwen.

Afspraken met de gemeente

Zowel de planologische medewerking als de beschikbaarheid van grond hangt voor een groot deel af van de relatie met de gemeente, een moeilijk te modelleren variabele. In de regressieanalyse hebben we wel geprobeerd te kijken naar de politieke kleur van de gemeenteraad. In navolging van De Kam (2007b; zie ook Van Leuvensteijn & Shestalova 2006) veronderstellen we dat een meer links georiënteerde gemeente aan corporaties meer ruimte geeft om (sociale) huurwoningen te bouwen. Om dit te onderzoeken, hebben we de door het CBS gehanteerde driedeling van partijen

gehanteerd: progressieve, confessionele en lokale (en overige landelijke) partijen.

Slechts in de multivariate regressie van het totale aantal gebouwde woningen zien we dat gemiddeld genomen meer woningen worden gebouwd door corporaties in gemeenten waar het grootste aandeel wordt ingenomen door de progressieve partijen, dan in gemeenten waar het grootste aandeel door lokale partijen wordt ingenomen. Bij de andere modellen zien we geen relatie. De kans op nieuwbouw door corporaties lijkt niet afhankelijk van de politieke kleur van de raad, althans we vinden hiervoor geen bewijs aan de hand van de gekozen operationalisatie van de variabele (samenstelling raad 2002).

Voor een belangrijk deel is de indeling in politieke stromingen te grof. De relatie tussen de bouw door corporaties en de gemeente is subtieler en hangt nauwelijks samen met de partij Samenstelling van het college of de raad. Hier kunnen we alleen iets in kwalitatieve zin over zeggen. Zoals in het vorige hoofdstuk al werd aangegeven, is samenwerking tussen de corporatie en de gemeente minder vanzelfsprekend dan voor de brutoering (Conijn 2005: 24). Toch hebben gemeenten en corporaties elkaar nodig. Onderhandeling is daarbij een grotere rol gaan spelen. Gemeenten hebben corporaties nodig voor de bouw van woningen die commerciële partijen niet kunnen en willen ontwikkelen. Corporaties hebben gemeenten nodig voor planologische mogelijkheden en voor bouwrijpe grond tegen een betaalbare prijs.

Een woord dat tijdens de interviews in het casuonderzoek regelmatig viel, is 'wederkerigheid'. Corporaties en gemeenten kunnen elkaar het beste sturen als ze elkaar wat te bieden hebben. Dit levert soms problemen op. De corporatie Trudo in Eindhoven vindt dat de gemeente te weinig bouwrijpe grond ter beschikking stelt. Op de langere termijn kan dit ertoe leiden dat de corporatie zich ook niet meer geroepen voelt te voldoen aan haar inspanningsverplichting. Bij de corporatie deltaWonen en de gemeente Zwolle is sprake van wederkerigheid. DeltaWonen, maar ook de beide andere corporaties, werken nauw samen met de gemeente, maar geven wel aan dat ze dit alleen blijven doen als ze hun preferente positie behouden. Ze zouden zich eraan storen als een andere corporatie er met het 'laaghangend fruit' vandoor gaat.

Gemeenten en corporaties proberen de nieuwbouw onder andere te sturen met prestatieafspraken.

Er bestaan in 2008 374 bilaterale overeenkomsten¹⁰ van de in potentie – wanneer alle bezitsgemeenten van alle corporaties worden meegenomen – 1.728 overeenkomsten. Dit betekent een dekkinggraad van 21,6 procent (Severijn 2009). Vooral de grote corporaties hebben maar een beperkt aantal overeenkomsten. Zo heeft Woonzorg Nederland er slechts vier, terwijl het er maximaal 180 zouden kunnen zijn; Vitalis, met 145 bezitsgemeenten, heeft zelfs geen enkele prestatieafpraak. In totaal heeft iets meer dan de helft van de corporaties en iets minder dan de helft van de gemeenten een overeenkomst. In het algemeen maken gemeenten en corporaties vooral afspraken als de corporatie binnen de gemeente een substantieel woningbezit heeft. Zo bleek uit het interview bij de gemeente Rotterdam dat de gemeente alleen met de vijf echt grote corporaties (er zijn er 18 in totaal) een overeenkomst heeft.

Het hebben van een afspraak zegt nog niet zoveel over het sturend vermogen ervan. Ook wanneer expliciete

prestatieafspraken ontbreken, wil dat niet zeggen dat er geen (impliciete) afspraken zijn of dat partijen elkaar niet anderszins sturen. Wel is al vaker geconstateerd dat de prestatieafspraken gemiddeld niet functioneren zoals aanvankelijk gedacht of gehoopt: ze zijn te vrijblijvend en worden niet gemonitord en nageleefd (Conijn 2005; Hakfoort e.a. 2002). Severijn (2009) heeft gekeken naar de mate waarin de afspraken resultaatgericht zijn. Daaruit komt naar voren dat het overgrote deel van de afspraken proces- of inspanningsafspraken zijn, slechts 36 procent van de afspraken heeft een harder karakter (hier gaat het om handelingen, garanties en transacties). Er zijn overigens wel verschillen. Over onderwerpen als grondbeleid, duurzaam bouwen, woonruimteverdeling en verkoopbeleid worden vaker concretere afspraken gemaakt dan over andere onderwerpen, zoals studentenhuisvesting, ouderenhuisvesting, fysieke omgeving, sociale veiligheid en wonen en zorg. Nieuwbouw hoort ook bij die laatste groep. Uit ons eigen onderzoek kunnen we niet opmaken of het al dan niet hebben van prestatieafspraken leidt tot meer nieuwbouw.

2.5 Synthese

We zien een grote ruimtelijke diversiteit in het bouwgedrag van corporaties. Ook de verschillen tussen corporaties zijn groot. In vergelijking tot de andere partijen bouwen corporaties veel woningen in de meer stedelijke milieus. Hierbij gaat het vaker om huurwoningen en vaker om meergezinswoningen dan bij de andere partijen. Wel zien we een weliswaar kleine, maar gestage verschuiving: corporaties bouwen een steeds groter aandeel koopwoningen en private partijen een steeds groter aandeel huurwoningen. Zowel de kenmerken van de corporatie zelf als de kenmerken van de omgeving waarin de corporatie opereert, hebben invloed op hun nieuwbouwactiviteiten.

Hoe groter een corporatie, hoe groter de kans dat ze in een gemeente kan bouwen. Die grootte van een corporatie betreft zowel de totale omvang van het aantal woningen dat ze in bezit heeft, als het aandeel dat een corporatie inneemt in de woningvoorraad van alle corporaties gezamenlijk in de betreffende (bezits)gemeente. Ook de aantallen gebouwde woningen nemen toe bij toenemende omvang van de corporatie. Verder blijkt een goede vermogenspositie een noodzakelijke voorwaarde voor woningbouw – wat ook niet verrassend is –, maar die betekent niet automatisch een hoge bouwproductie.

Bij de bouw van koopwoningen doet de omvang van de corporatie er ook toe. De kans is groter dat een corporatie koopwoningen bouwt naarmate de corporatie groter is en haar vermogenspositie beter. Ook neemt die kans toe naarmate de corporatie een groter aandeel in een bezitsgemeente heeft. Dit verband is zeer sterk. Bij het aantal woningen is het verband juist omgekeerd.

Wat betreft de ruimtelijke kenmerken spelen de kenmerken van de woningmarkt, de grondmarkt en het gemeentelijke beleid een rol. Corporaties bouwen eerder in gemeenten met een lage gemiddelde huizenprijs, een laag aandeel sociale huur in de voorraad en daar waar het ruimtelijkeordeningsbeleid veel nieuwbouw toelaat. Het laatste heeft ook een positief effect op de hoogte van de

productie; voor de andere twee kenmerken geldt dat er geen effect is op de aantallen woningen. Ook de beschikbaarheid van bouwgrond heeft een positief effect op de aantallen gebouwde woningen. Hoe meer grond corporaties weten te verwerven, hoe hoger de bouwproductie.

De kans dat corporaties koopwoningen bouwen neemt af naarmate de gemiddelde huizenprijs stijgt. Hetzelfde negatieve verband zien we bij het aandeel sociale huur in de gemeentelijke woningvoorraad. De kans op de bouw van koopwoningen neemt toe bij een toename van door corporaties verworven grond.

De verhouding tussen huur- en koopwoningen in de productie kan moeilijk worden gemodelleerd. Wel weten we dat corporaties een kleiner aandeel koopwoningen bouwen naarmate andere aanbieders, zoals ontwikkelaars, meer woningen bouwen.

Noten

1) Behalve door nieuwbouw worden er woningen aan de voorraad toegevoegd door bijvoorbeeld splitsing, verbouw en bestemmingswijziging. Bij elkaar gaat het hierbij in de periode 1995-2007 om 7 procent van alle toevoegingen aan de voorraad. Deze toevoegingen blijven in deze studie buiten beschouwing. Ook omdat de opdrachtgever bij deze woningen niet bekend is.

2) De volledige omschrijving luidt 'Overheid en woningbouwverenigingen', maar aangezien overheden tegenwoordig nauwelijks nog zelf woningen bouwen, wordt enkel de term 'woningcorporaties' gehanteerd. De omschrijving van de andere categorieën was oorspronkelijk 'bouwers voor de markt' en 'overige particuliere opdrachtgevers'.

3) Hiermee ligt de nieuwbouwproductie overigens nog lang niet op het niveau van de jaren zestig en zeventig of midden jaren tachtig, waar in de piek van de productie jaarlijks 60.000 woningen door corporaties werden gebouwd.

4) Dit kan deels veroorzaakt worden doordat zelfstandige dochterondernemingen van corporaties in toenemende mate woningen voor corporaties zijn gaan bouwen. Het CBS rekent in veel gevallen die verbindingen tot de categorie ontwikkelaars en bouwers.

5) De klasse 'bouwterreinen' is potentieel interessant voor nieuwbouw, maar lastig. Op bouwterreinen vindt woningbouw plaats of vestigen zich winkels of andere bedrijven. Hiermee verandert het grondgebruik in de categorie relatief snel en dit maakt de categorie gevoelig voor tijdsverschillen in data. Dit laatste is relevant voor deze studie aangezien we kijken naar sloop en nieuwbouw door woningcorporaties in een vrij lange periode (1995-2007). De in eerdere jaren gebouwde woningen staan in de stedelijke milieus niet meer bekend als bouwlocatie, terwijl ze dit op het moment van bouwen wel waren. Andersom zijn er bouwlocaties die nog steeds niet volledig bebouwd zijn, maar dit in de nabije toekomst wel worden. Bouwlocaties zijn om die reden niet als afzonderlijke categorie in tabel 2.3 opgenomen, maar bij de categorie overig, en we maken geen vergelijking tussen de afzonderlijke jaren.

6) Het onderscheid tussen individuele kenmerken en ruimtelijke kenmerken is niet altijd even scherp. Doordat de observatie-eenheid de corporatie per bezitsgemeente is, vervaagt dit onderscheid regelmatig.

7) Er zijn plannen om dit vrij te geven.

8) Het vermogen is hier gebaseerd op de bedrijfswaarde (CFV 2008b). Misschien dat wanneer de marktwaarde als basis was genomen de resultaten anders waren geweest.

9) De transactiegegevens van het Kadaster op gemeentelijk niveau gaan niet verder terug dan 1998.

10) Bij de telling zijn de multilaterale overeenkomsten gesplitst en kunnen daarom vaker voorkomen.

Grondverwerving

3

Om te kunnen bouwen, hebben corporaties grond nodig. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat corporaties meer bouwen naarmate ze meer grond weten te verwerven. Dit maakt de gevoerde strategie van grondverwerving van corporaties van groot belang. De ‘soort’ grond die corporaties verwerven en de wijze waarop ze dat doen, varieert. In dit hoofdstuk gaan we op basis van gegevens van het Kadaster in op de grondposities van corporaties (paragraaf 3.1) en hun grondverwervingsstrategieën (paragraaf 3.2). Deze gegevens zijn landsdekkend. In paragraaf 3.3 en 3.4 zoeken we aan de hand van het casusonderzoek en secundaire literatuur naar verklaringen voor de gevolgde strategieën.

3.1 Grondposities in beeld

Op basis van de kadastragegevens kunnen we onderscheid maken tussen bebouwde en onbebouwde grond. Bij *onbebouwde grond* zal het vaak gaan om ruwe bouwgrond. Dit is vaak grond met een agrarisch gebruik waarvan de bestemming is gewijzigd of wordt gewijzigd om bouwactiviteiten mogelijk te maken. Maar het kan ook gaan om grond waarvan de bestemmingswijziging allerm minst duidelijk is. Voor het gemak spreken we toch in alle gevallen van ruwe bouwgrond.

Naast ruwe bouwgrond wordt bij onbebouwde grond veelal bouwrijpe grond onderscheiden. We hebben ervoor gekozen om dit onderscheid bij het in beeld brengen van de grondposities van corporaties niet te maken, omdat bouwrijpe grond moeilijk is te definiëren. Bij de cultuurcodes¹ ‘terrein nieuwbouw wonen’ en ‘terrein nieuwbouw bedrijvigheid’ gaat het vaak om bouwrijpe grond op bouwlocaties, maar niet altijd. Grond heeft namelijk doorgaans slechts kortstondig de status van ‘bouwrijpe grond’, en bij het omzetten van bouwgrond of bouwrijpe grond in bebouwde grond worden de cultuurcodes niet altijd aangepast als er geen sprake is van een transactie. Vanwege deze onzekerheid over de werkelijke status hebben we bouwrijpe grond niet opgenomen bij de categorie ‘onbebouwd’, maar bij ‘bebouwd’. In de volgende paragraaf maken we wel onderscheid in bebouwde grond, bouwrijpe grond en ruwe bouwgrond; bij de grondverwerving is immers niet het huidige gebruik, maar het gebruik op het moment van de transactie relevant. De cultuurcodes zijn dan een accurate indicator van het feitelijk gebruik van de grond.

Bij *bebouwde grond* kan het in de praktijk van woningcorporaties gaan om functieveranderingslocaties, dat wil zeggen locaties met bestaande, vaak verouderde functies (gebouwen en voorzieningen) die corporaties hebben verworven om er woningen te bouwen, maar ook om locaties waar corporaties zelf (al langere tijd) woningbezit hebben. Hieronder vallen ook de locaties die voor sloop en nieuwbouw in aanmerking komen (zie hoofdstuk 4).

Naast het verschil in type grond, gaat het bij de grondpositie ook om verschillen in eigendomsrechten. In het Kadaster worden de volgende rechten onderscheiden:

- *Volledig eigendom*: alle deelrechten zijn in handen van de eigenaar (rechthebbende), in dit geval een corporatie. Ook de eventuele bebouwing is in eigendom, al dan niet in verhuurde staat.
- *Onverdeeld volledig eigendom van meerdere partijen*: deze partijen hebben samen de grond gekocht, maar hebben niet bepaald welke vierkante meters aan wie toebehoren. Wel is bekend om welk aandeel het gaat.
- *Onvolledig eigendom*: er zijn rechten afgesplitst en toebedeeld aan anderen. Voorbeelden hiervan zijn het recht van overpad en recht van vruchtgebruik. Een bijzondere vorm van onvolledig eigendom betreft het ‘bloot eigendom’; het afgesplitste recht betreft in dit geval een erfpachtrecht.
- *Erfpachtrecht*: de grond is niet in eigendom, maar in erfpacht. Meestal is de gemeente de ‘erfverpachter’, die bij de gronduitgifte slechts het erfpachtdeel uitgeeft. Deze praktijk komt nog maar in een beperkt aantal gemeenten voor, zij het soms (zoals in Amsterdam) op grote schaal. Wel zijn er veel gemeenten waarin nog een vrij groot ‘restant’ aan bestaande erfpachtrechten is uitgegeven – vooral aan woningcorporaties.
- *Appartementsrecht*: wanneer de grond is bebouwd, kunnen alleen de appartementsrechten van de gebouwen op die grond in eigendom van een corporatie zijn, niet de grond zelf. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een corporatie besluit een appartementencomplex op te kopen om dat te verhuren of om te verruilen voor nieuwbouw.

Bij het in beeld brengen van de grondposities hebben we geen onderscheid in de hiervoor genoemde rechten gemaakt. Woningcorporaties hebben in totaal bijna 38.900 hectare grond in bezit, en dus niet noodzakelijkerwijs in eigendom.² Het grootste deel van deze grond is bebouwd (73 procent),

Gemeente	Bebouwd (ha)	Onbebouwd (ha)	Totaal (ha)
Amsterdam	1.512	4	1.516
Rotterdam	1.382	6	1.388
Zeewolde	64	708	773
Den Haag	749	0	750
Arnhem	583	35	619
Enschede	558	13	570
Haarlemmermeer	377	172	549
's-Hertogenbosch	420	80	500
Zaanstad	426	70	496
Groningen	490	1	491
Apeldoorn	390	28	418
Breda	337	79	416
Tilburg	399	17	416
Eindhoven	396	4	400
Maastricht	354	13	367
Emmen	352	4	356
Utrecht	346	10	356
Leeuwarden	319	26	345
Zwolle	269	60	330

Bron: Kadaster; bewerking PBL

of ligt op een bouwlocatie in aanbouw (15 procent). Bij de bebouwde locaties gaat het in het algemeen om bestaand woningbezit, maar zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, proberen corporaties ook steeds vaker een positie te bemachtigen op transformatielocaties. Dit onderscheid is met de beschikbare data echter niet landsdekkend in beeld te brengen.

Zoals mag worden verwacht, hebben corporaties veel grondbezit in de drie grootste steden van Nederland: Amsterdam (ruim 1.500 hectare), Rotterdam (bijna 1.400 hectare), en Den Haag (750 hectare) (zie tabel 3.1). Utrecht daarentegen scoort relatief laag (ruim 350 hectare) en wordt in de 'ranglijst' nog voorafgegaan door 12 middelgrote steden en de gemeente Zeewolde. In deze laatste gemeente hebben woningcorporaties de meeste onbebouwde grond in bezit; we komen hier later op terug.

3.1.1 Bebouwde grond

Om de gemeenten onderling goed te kunnen vergelijken, relateren we het bebouwde deel van het grondbezit van woningcorporaties binnen het bebouwde gebied ('bg') van een gemeente aan het totale oppervlak van het bebouwde gebied in de desbetreffende gemeente (figuur 3.1). Hiervoor gebruiken we het bestand 'bebouwd gebied', afgeleid van de Bodemstatistiek uit 2003 ('bg2003').³ De hiermee berekende aandelen variëren van 0 tot 19 procent (Maassluis). Andere gemeenten, naast Maassluis, met relatief veel bebouwde grond in bezit van corporaties zijn Bennebroek, Rozenburg, Hilversum en Beesel. De in tabel 3.1 gepresenteerde 'ranglijst' verandert hierdoor ook. Amsterdam staat dan bijvoorbeeld pas op de 24^e plaats (met 13 procent), Rotterdam (met bijna 10 procent) pas op de 118^e plaats.⁴

3.1.2 Onbebouwde grond

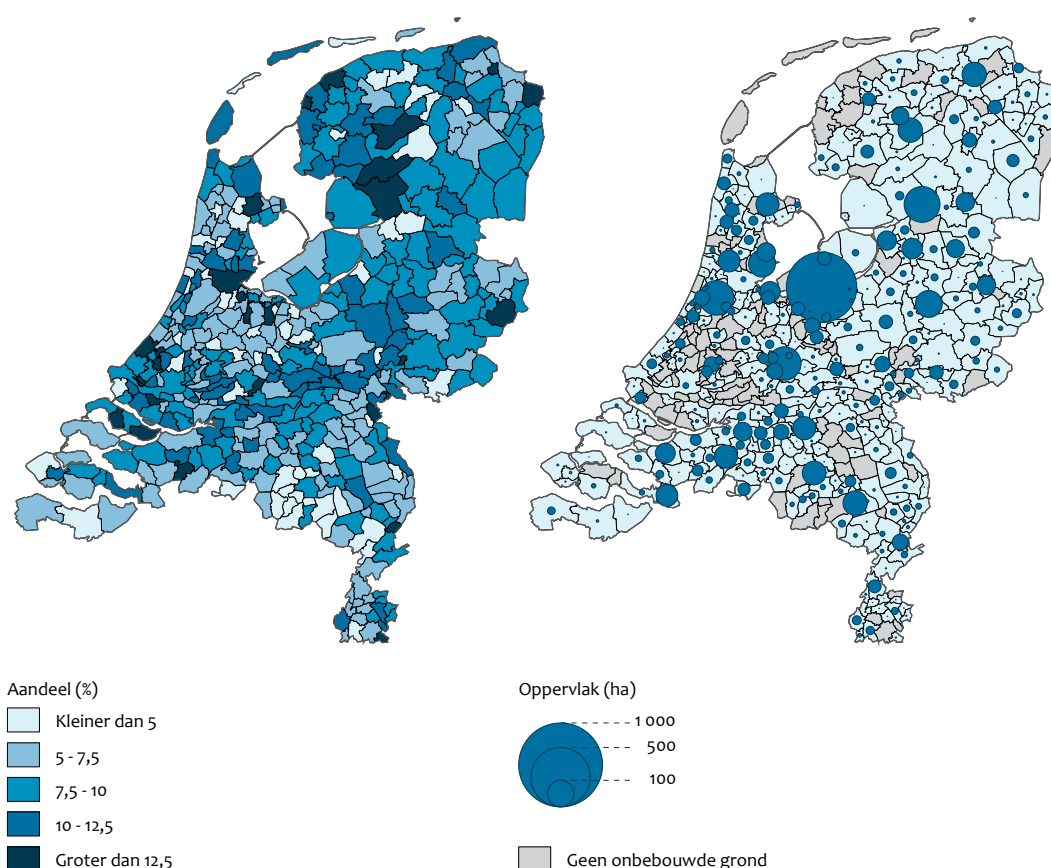
Corporaties hebben ook onbebouwde grond in bezit, in veel gevallen ruwe bouwgrond (figuur 3.1). Dit is grond waarvoor nog geen bouwbestemming is en die nog niet bouwrijp is gemaakt. In totaal hebben de corporaties 4.800 hectare onbebouwde grond in bezit.⁵ Bij een gemiddelde dichtheid van 30 tot 35 woningen per hectare komt dit overeen met tweemaal de Nederlandse jaarproductie aan nieuwbouwwoningen.

De onbebouwde grond is scheef verdeeld over de corporaties en over Nederland; de Randstad heeft hierin een aandeel van slechts 23 procent, de intermediaire zone 42 en de periferie 35 procent. Het grote aandeel in de intermediaire zone wordt sterk bepaald door de grondposities in Zeewolde (700 hectare; zie ook paragraaf 3.4).

Er is ook geen verband tussen de omvang van een gemeente en het bezit van onbebouwde grond van corporaties. Zo zijn er naast Zeewolde gemeenten van verschillende omvang waar corporaties veel onbebouwde grond in handen hebben (tussen de 100 en 200 hectare): Meppel, Haarlemmermeer, Houten, Deventer en Waterland. Bovendien zijn er enkele clusters van gemeenten waar corporaties veel onbebouwde grond in bezit hebben. Dit heeft vaak te maken met het werkgebied van een individuele corporatie; een voorbeeld hiervan is West-Brabant, waar woningcorporatie WSG actief onbebouwde grond verwerft (zie ook paragraaf 3.4). In het algemeen echter, komt het op grote schaal aankopen van onbebouwde grond door woningcorporaties weinig voor. In 'slechts' 90 gemeenten bezitten woningcorporaties meer dan 10 hectare onbebouwde grond. Hiertegenover staan maar liefst 230 gemeenten met maar 1 hectare of minder onbebouwde grond in corporatiebezit, waaronder 112 gemeenten waar deze vorm van bezit geheel ontbreekt.

Aandeel bebouwde grond binnen bebouwd gebied

Oppervlak onbebouwde grond



Bron: Kadaster; bewerking PBL

3.1.3 Plannen en restricties op onbebouwde grond

Uit een nadere analyse van de locatie van de onbebouwde grond in corporatiebezit blijkt dat een klein deel bouwrestricties kent die voortvloeien uit nationaal ruimtelijkeordeningsbeleid (voor natuur, landschap of externe veiligheid).⁶ We hebben daarbij naar de volgende restricties/gebieden gekeken:

- natuur: Ecologische Hoofdstructuur (EHS); Natura 2000-gebieden, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Natuurbeschermingswetgebieden; in totaal voor 288 hectare restricties;
- landschap: Nationale Landschappen, Rijksbufferzones; in totaal voor 669 hectare restricties; en
- externe veiligheid: windturbines, vliegvelden, geluidscontouren, gasleidingen, hoogspanningsmasten; in totaal voor 499 hectare restricties.

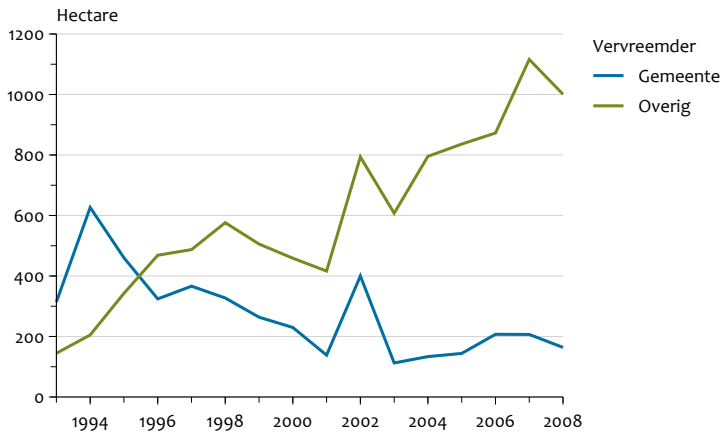
In totaal blijkt dat 1.300 hectare (27 procent) van de onbebouwde grond die in het bezit is van corporaties een overlap heeft met een of meer van zulke gebieden. In een deel daarvan wordt waarschijnlijk niet gebouwd. Een kanttekening hierbij is dat het soms gaat om een bepaald deel van een perceel, terwijl er op een ander deel geen restricties zijn (dit kan een reden zijn om het perceel toch aan te kopen). Bovendien sluiten niet alle restricties elke vorm van woningbouw uit. Zo geldt voor de EHS het principe van

‘nee, tenzij’, wat inhoudt dat ruimtelijke ingrepen niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er een groot maatschappelijk belang mee is gemoeid.

Voor de resterende 3.500 hectare onbebouwde grond hebben we de bouw mogelijkheden in kaart gebracht. Daarbij is gekeken naar de ligging binnen het bestaand stedelijk gebied (contour bebouwd gebied uit 2003) en naar de relatie met de plannen voor wonen of gemengde verstedelijking uit de Nieuwe Kaart van Nederland. Als extra randvoorwaarde hebben we gesteld dat er geen restricties mogen gelden zoals hiervoor omschreven.⁷ In totaal mag op basis van de locatie in of ten opzichte van de stad of de plannen voor ongeveer 2.250 hectare (47 procent) van de onbebouwde grond worden verwacht dat deze kan worden bebouwd. Voor de overige 1.250 hectare (26 procent) onbebouwde grond is het niet duidelijk of er op redelijke termijn gebouwd gaat worden bebouwd. Er gelden geen restricties voor deze grond, maar (volgens de Nieuwe Kaart) evenmin concrete plannen. Wel kunnen de gebieden indicatief zijn aangewezen, bijvoorbeeld als ‘zoekgebied’ voor woningbouw.

3.2 Veranderingen in grondverweringsstrategieën

In deze paragraaf gaan we op basis van literatuur en kadasterdata na welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de grondverweringsstrategieën van corporaties.



Bron: Kadaster; bewerking PBL

Op grond van de data van het Kadaster kunnen we een onderscheid maken naar de verkopende partij en het jaar van verwerving.

Zowel de gegevens over de verkopende partijen als die over het verwervingsjaar laten een duidelijke verschuiving zien. Corporaties kopen steeds minder grond van gemeenten en steeds meer grond van andere partijen (figuur 3.2).⁸ In 1995 en de jaren daarvoor kochten corporaties voor meer dan 60 procent van de oppervlakte van gemeenten. In de periode 1996 tot en met 2002 varieert dit aandeel tussen de 30 en 40 procent. In 2003 en daarna schommelt dit aandeel rond de 15 procent.⁹

In figuur 3.2 zijn drie pieken zichtbaar. De eerste piek betreft de verkopen met de gemeente als overdragende partij ('vervreemder') in 1994. De piek wordt vooral veroorzaakt door de verkoop van bebouwde grond. Dit houdt vermoedelijk verband met de overdracht van woningen van de voormalige gemeentelijke woningbedrijven voorafgaand aan de bruteringsoperatie (Koolma 2009).

In 2002 zijn twee pieken waarneembaar, zowel bij de aankoop van grond van gemeenten als van de overige partijen. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Een belangrijke verklaring kan zijn de afschaffing van de vrijstelling van de overdrachtsbelasting die per 1 januari 2003 van kracht werd. Preluderend op deze belastingplicht hebben corporaties grond voor de ingangsdatum ingekocht. Mogelijk hangt de piek ook samen met de kritiek die er rond die tijd was op de lage woningproductie van corporaties. Die kritiek zou corporaties ertoe bewogen kunnen hebben om meer grond te verwerven voor meer productie. Immers, de laatste jaren stijgt het aantal gebouwde woningen.

Daarnaast kunnen we een onderscheid maken naar het type grond (tabel 3.2). Ook voor de afzonderlijke typen grond is dezelfde trend te zien als in figuur 3.2: de gemeente is steeds minder vaak de verkopende partij. Daarnaast blijkt dat er in verhouding tot bouwrijpe grond steeds meer ruwe bouwgrond wordt verworven, echter zelden van gemeenten (in 2008 slechts 1 procent).

Het beeld dat corporaties nog altijd afhankelijk zijn van gemeenten (zie bijvoorbeeld Van Leuvensteijn & Shestalova 2006: 44-47) verdient enige bijstelling. De veranderingen in het gemeentelijk grondbeleid en de strategieën van corporaties zorgen voor een grotere variëteit in vormen van grondverwerving. Tot voor tien, vijftien jaar, vóór de afschaf van de objectsubsidies, zorgde de gemeente veelal voor goedkope bouwrijpe grond. In navolging van het traditionele *Bruine Boekje* – waarin werd vastgesteld hoeveel er maximaal mocht worden uitgegeven per kostenpost van een sociale woning – werd een vaste prijs voor grond gehanteerd. De grondprijs werd gelimiteerd om te voorkomen dat gemeenten te veel subsidie naar zich toe zouden trekken. Ook na de bruteringsoperatie is de praktijk van vaste lage grondprijzen nog voortgezet. De prijzen uit het *Bruine Boekje* werden vastgehouden en soms zelfs niet eens geïndexeerd (Van Leuvensteijn & Shestalova 2006).

In deze praktijk is langzamerhand verandering gekomen, zowel in de *mogelijkheid* als in de *bereidheid* van gemeenten om bouwrijpe grond aan corporaties te leveren (Buitelaar 2009). De *mogelijkheden* tot het voeren van een actief grondbeleid zijn beperkter geworden. Dit heeft te maken met verschillende factoren, waarvan de belangrijkste de gewijzigde marktomstandigheden zijn (Segeren 2007). Wat betreft de gewijzigde marktomstandigheden, is onder andere door het stimuleren van het eigenwoningbezit sinds het einde van de jaren tachtig het aandeel koopwoningen in de woningproductie toegenomen. In combinatie met het achterblijvende aanbod (Renes e.a. 2006) heeft dit geleid tot een toenemend gat (*rent*) tussen woningopbrengsten en bouwkosten op bouwlocaties. Dit maakte het voor private partijen aantrekkelijk om onbebouwde grond te verwerven en te ontwikkelen. De rijksoverheid speelde hen ook nog eens – onbedoeld – in de kaart door de vroegtijdige bekendmaking van de ontwikkelingsrichtingen van de stadsuitbreidingen (Vinex-locaties). Hierdoor namen private partijen vaak al een (onbebouwde) grondpositie in voordat de gemeente tot verwerving kon overgaan (Nootboom & Needham 1995). Bovendien waren niet alle gemeenten bereid op grote schaal grond te verwerven. Tijdens de crisis in de jaren tachtig hebben veel gemeenten verliezen gemaakt

	Ruwe bouwgrond			Bouwrijpe grond			Bebouwde grond			Totaal
	Totaal (ha)	Aandeel gemeente als vervreemder (%)	Aandeel overige vervreemders (%)	Totaal (ha)	Aandeel gemeente als vervreemder (%)	Aandeel overige vervreemders (%)	Totaal (ha)	Aandeel gemeente als vervreemder (%)	Aandeel overige vervreemders (%)	
1993	57	75	25	62	89	11	339	64	36	459
1994	80	39	61	129	84	16	623	78	22	832
1995	93	21	79	66	72	28	643	61	39	803
1996	208	7	93	86	85	15	499	47	53	793
1997	239	8	92	95	57	43	519	57	43	853
1998	263	10	90	75	62	38	566	45	55	904
1999	179	8	92	44	64	36	546	40	60	769
2000	150	12	88	73	65	35	466	35	65	689
2001	103	15	85	50	49	51	401	25	75	554
2002	544	10	90	84	59	41	566	52	48	1.194
2003	396	5	95	119	42	58	205	21	79	720
2004	557	5	95	145	49	51	227	16	84	929
2005	529	2	98	163	45	55	288	20	80	980
2006	562	1	99	220	52	48	298	29	71	1.080
2007	704	1	99	325	37	63	294	27	73	1.322
2008	666	1	99	248	39	61	251	26	74	1.165

Bron: Kadaster; bewerking PBL

op hun grondposities. Private partijen streken door deze ontwikkelingen een groot deel van het surplus in de bouwkolom op. Sindsdien is hun positie op de grondmarkt en bij locatieontwikkeling versterkt. Private partijen voeren nu steeds vaker zelf de grondexploitatie, al dan niet samen met gemeenten.

Gemeenten komen dus steeds moeilijker tot grondverwerving. En als ze dat al kunnen doen, is de grondprijs dusdanig hoog dat het beschikbaar stellen aan corporaties voor sociale woningbouw financieel weinig aantrekkelijk is. Het verschil tussen de residuele grondwaarde¹⁰ voor woningbouw in de vrije sector en de sociale grondprijzen is steeds groter geworden, omdat de eerste heel sterk is gestegen, terwijl de tweede nagenoeg gelijk (en dus laag) zijn gebleven (Van Leuvensteijn & Shestlova 2006). Volgens sommigen wordt het gat, door een verhoging van de sociale grondprijs, wel kleiner (De Kam 2007a).

Het verschil in grondprijs raakt aan de eerder genoemde *bereidheid* van gemeenten om aan corporaties grond te leveren. Maar niet alleen de situatie op de grondmarkt zet die onder druk, ook de veranderde relatie tussen de gemeente en de corporatie mist haar uitwerking niet. In de vorige hoofdstukken werd al aangegeven dat de relatie tussen gemeenten en corporaties is veranderd van samenwerking naar onderhandeling (Conijn 2005). Gemeenten voelen zich niet altijd genoodzaakt om corporaties te steunen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de (perceptie van de) vermogenspositie van corporaties. Gemeenten zijn daardoor minder geneigd om corporaties impliciet te subsidiëren.

Hier komt bij dat Europese regels beperkingen opleggen aan de wijze van levering van grond. Staatssteun is wel goedgekeurd bij genoemde diensten van algemeen

economisch belang (DAEB). Of gronduitgifte voor sociale woningbouw hieronder moet worden begrepen, is niet duidelijk, omdat de totstandkoming van de gronduitgifteprijs ondoorzichtig is (zie Groetelaers e.a. 2009).

Toch is het grondbeleid van corporaties niet alleen veranderd door het gewijzigde gemeentelijk beleid. Corporaties voeren ook vanuit de invulling van maatschappelijk ondernemerschap andere strategieën. Zij kopen onbebouwde grond om zichzelf een positie aan de onderhandelingstafel bij locatieontwikkeling te verschaffen, zo blijkt uit de interviews. Ook vermindert een zelf verworven grondpositie de afhankelijkheid van gemeenten. Hierdoor kunnen corporaties beter hun eigen strategie volgen. Corporaties nemen daarom strategische grondposities in, soms zonder zicht op bestemmingswijziging. Dit is wel aan grenzen gebonden. De minister besloot in 2001 om een termijn van circa vijf jaar te hanteren tussen grondaankoop en bouwbestemming (VROM 2001). Vanuit de sector kwam op een gegeven moment het geluid dat dit te kort was en dat hierdoor de slagkracht van corporaties werd verminderd en hun vermogen vergroot (Aedes 2004). Sinds 2006 is de termijn daarom op tien jaar gesteld (VROM 2006). Gezien het belang van de verwerving van ruwe bouwgrond – waaronder ook bebouwde grond – en de verwerving van bouwrijpe grond van gemeenten lichten we deze twee vormen er in de volgende paragrafen uit. We ontleen het inzicht in de strategieën van grondverwerving aan het casusonderzoek en literatuur. Voor de analyse van de verwerving van bouwrijpe grond van gemeenten maken we ook gebruik van de inzichten uit een PBL-onderzoek naar het gemeentelijk grondprijnsbeleid (Matthijssse 2009).

Kavelprijzen	Verdeling gemeenten							
	Totaal	<10.000	10.000 - 15.000	15.000 - 20.000	20.000 - 25.000	25.000 - 30.000	30.000 - 35.000	>35.000
Sociale huur grondgebonden	56 (100%)	2 (3,6%)	16 (28,6%)	14 (25,0%)	12 (21,4%)	5 (8,9%)	4 (7,1%)	3 (5,4%)
Sociale huur appartementen	57 (100%)	6 (10,5%)	20 (35,1%)	8 (14,0%)	12 (21,1%)	6 (10,5%)	1 (1,8%)	4 (7,0%)
Sociale koop grondgebonden	50 (100%)	1 (2,0%)	7 (14,0%)	10 (20,0%)	13 (26,0%)	5 (10,0%)	5 (10,0%)	9 (18,0%)
Sociale koop appartementen	49 (100%)	5 (10,2%)	7 (14,3%)	9 (18,4%)	6 (12,2%)	9 (18,4%)	7 (14,3%)	6 (12,2%)

Bron: PBL

3.3 Verwerving van bouwrijpe grond van gemeenten

Corporaties verwerven nog steeds een deel van hun grond via gemeenten. Dit geeft gemeenten ook een mogelijkheid tot het sturen van het gedrag van corporaties. Grond speelt daarom een belangrijke rol in prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Volgens Severijn (2009) zijn er in 2008 in ongeveer 60 procent van de 374 prestatieovereenkomsten afspraken gemaakt over grondbeleid (waaronder waarschijnlijk veelal grondprijnsbeleid), en zijn de afspraken vergeleken met veel andere onderwerpen, zoals starters, senioren, wonen en zorg, huurprijnsbeleid, vaker resultaatgericht (meer dan de helft van de overeenkomsten). Veel andere onderwerpen komen niet verder dan procesafspraken of inspanningsverplichtingen. Volgens De Kam (2007a) is grond zelfs vaak het fundament onder de prestatieafspraken. In de interviews met corporaties en gemeenten viel vaak het begrip ‘wederkerigheid’ te beluisteren: bouwrijpe grond kan als wisselgeld dienen voor de wensen over prestaties (waaronder nieuwbouw) die gemeenten uiten aan corporaties.

3.3.1 Gemeentelijk grondprijnsbeleid

Gemeenten voeren in veel gevallen een specifiek grondprijnsbeleid voor sociale woningbouw. Bij het PBL is een onderzoek uitgevoerd naar dit gemeentelijk grondprijnsbeleid (zie Matthijsse 2009). Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in hoe gemeenten omgaan met hun grondprijzen voor sociale woningbouw. Hoe hoog zijn de vraagprijzen? Hoe worden ze berekend? Wat is sociale woningbouw? En in hoeverre is dit beleid gericht op het object (de woning) of op de aanbieder (de corporatie)? Om antwoord te krijgen op deze vragen, zijn 70 gemeenten¹¹ telefonisch geïnterviewd op basis van een vragenlijst. Het betreft hier een representatieve steekproef.

Van de 70 benaderde gemeenten waren er 63 die een actief grondbeleid voor sociale woningbouw voerden of die recent grond voor sociale woningbouw hebben uitgegeven. Hiervan hebben slechts 42 gemeenten ook een grondprijnsbeleid (nota of grondprijnsbrief) waarbij expliciet aandacht is voor sociale woningbouw. In veel gevallen is er een speciale grondprijs voor sociale woningbouw, die in het algemeen lager uitvalt dan voor andere woningcategorieën. Maar wat verstaan gemeenten onder een sociale huur- of koopwoning? Veertig van de 63 gemeenten verstaan onder een sociale huurwoning een huurwoning met een aan de aftoppingsgrens of de huurtoeslaggrens gerelateerde maximale huur. Hoewel

dit de meerderheid is, betekent dit dat nog altijd dat 23 gemeenten andere definities hanteren. Deze lopen uiteen van ‘een woning uitsluitend gebouwd en geëxploiteerd door een toegelaten instelling’, een combinatie van prijs en toegelaten instelling, tot een zelfgekozen prijsgrens die afwijkt van de aftoppingsgrens of huurtoeslaggrens.

Niet alleen de definities van een sociale huurwoning lopen uiteen, ook die van sociale koopwoningen. Van de 63 gemeenten hanteert ruim 80 procent een definitie die is gekoppeld aan een maximale von-prijs. Deze maximale prijzen lopen sterk uiteen; de gemiddelde maximum von-prijs is 176.237 euro. De grondprijzen die op sociale woningbouw van toepassing zijn, variëren sterk (zie tabel 3.3). We hebben gemiddelden berekend, waarbij onderscheid is gemaakt tussen grondgebonden woningen en appartementen en tussen huur en koop. Verder is de prijs per kavel per gemeente gestandaardiseerd door rekening te houden met de gemiddelde kavelomvang.¹² Zo blijkt dat de gemiddelde kavelgrootte voor grondgebonden sociale huur 150 vierkante meter bedraagt, terwijl dit bij grondgebonden sociale koop 156 vierkante meter is. Voor de appartementen gaat hetzelfde op.¹³ Ook daar zijn de kavels voor sociale koop iets ruimer: 132 vierkante meter in de huursector, tegenover 141 in de koopsector.

Dit leidt tot de volgende gemiddelde kavelprijzen: voor een grondgebonden sociale huurwoning 19.757 euro; voor een sociaal huurappartement 18.366 euro; voor een grondgebonden sociale koopwoning 27.381 euro; en voor een sociaal koopappartement 21.616 euro.

Ten slotte wordt er in 48 van de 63 gemeenten geen onderscheid gemaakt in de grondprijs voor corporaties of commerciële partijen; voor beide partijen gelden (voor dezelfde woning) dezelfde grondprijzen. In minder dan een kwart van de gemeenten wordt dat onderscheid wél gemaakt. In 7 van die gemeenten geldt de lage grondprijs alleen voor toegelaten instellingen, terwijl in 6 gemeenten als gevolg van prestatieafspraken voor corporaties prijzen zijn vastgesteld die afwijken van het formele grondprijnsbeleid. In een gemeente wordt een soort ‘voorkeursrecht voor corporaties’ gehanteerd, waarbij de goedkope grond als eerste aan de corporatie wordt aangeboden.

Andersom komt het nauwelijks voor dat gemeenten corporaties bevoordelen voor hun activiteiten in de vrije sector. Slechts in 6 van de 63 gemeenten (9,5 procent) geldt voor corporaties een andere, lagere prijs; in de overige 57 gemeenten (90,5 procent) betalen corporaties en commerciële partijen in de vrije sector dezelfde (marktconforme) prijzen.

Zeewolde: de gemeente met de meeste ruwe bouwgrond in het bezit van corporaties

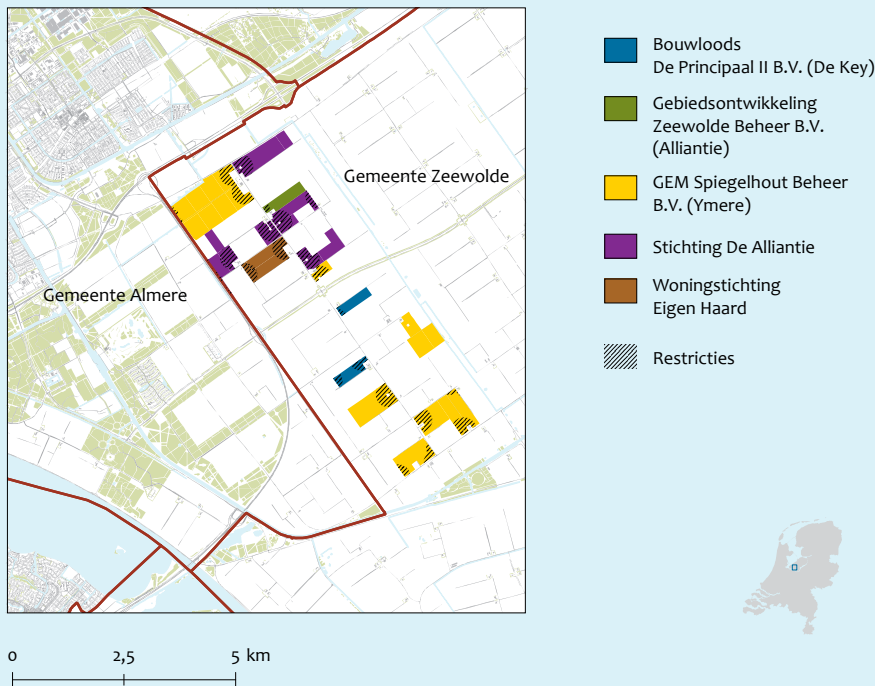
Van alle gemeenten in Nederland heeft Zeewolde de meeste ruwe bouwgrond in corporatiebezit. Het gaat hier vooral om het Spiegelhout-gebied ten zuidoosten van de gemeente Almere, maar gelegen binnen de gemeente Zeewolde. In totaal gaat het om ruim 700 hectare grond.¹⁵ In het gebied zijn vijf aan corporaties gerelateerde rechtspersonen actief: de corporaties Stichting de Alliantie en Woningstichting Eigen Haard, en de verbindingen GEM Spiegelhout (Ymere, samen met Amvest en AM Wonen; Ymere participeert voor een derde), Bouwloods De Principaal II BV (De Key en De Principaal, de projectontwikkelaar van De Key; De Key is 100 procent eigenaar) en Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer BV (De Alliantie, samen met AM Wonen en Heijmans; De Alliantie participeert voor een kwart).¹⁶ Vermenigvuldigen we de oppervlaktes met de deelnamepercentages in de verbindingen, dan resteert er nog altijd 400 hectare bouwgrond in corporatiebezit (zie figuur 3.3).

Behalve de corporaties, hun verbindingen en de private partijen in de verbindingen hebben Rabo Vastgoed BV, Geveke Ontwikkeling BV, Verwelius Projectontwikkeling BV en Stichting Bedrijfstak Pensioenfonds voor de Bouwnijverheid grondposities ingenomen. De meest recente prijzen liggen volgens een analyse van het Kadaster rond de 25 euro per vierkante meter (Duivesteijn 2008: 12). De oorspronkelijke grondeigenaar was Domeinen, die de grond vooral in de jaren 1999 en 2000 verkocht aan de zittende pachters. De pachters, op hun beurt, verkochten de grond aan de huidige eigenaren.

De woningcorporaties hebben zich nadrukkelijk gemengd in de grondverwerving. Het is echter nog allerminst zeker of er daadwerkelijk gebouwd gaat worden (mede vanwege beperkte restricties als gevolg van de aanwezige windturbines), en zo ja, in welke vorm en welke dichtheden.

Ruwe bouwgrond woningcorporaties gemeente Zeewolde

Figuur 3.3



Bron: Kadaster; bewerking PBL

3.4 Verwerving van ruwe bouwgrond en bebouwde grond

Als woningcorporaties willen bouwen en ze geen grond kunnen of willen verwerven van gemeenten, dan kunnen ze twee typen grond verwerven, te weten ruwe bouwgrond en bebouwde grond. Er zijn diverse strategieën om ruwe bouwgrond of bebouwde grond in bezit te krijgen (Segeren 2007). Een corporatie kan zelf de grond kopen, een van de verbindingen van de corporatie¹⁴ kan dat doen,

of een corporatie of een van haar verbindingen samen met andere partijen (andere corporaties, ontwikkelaars, institutionele beleggers, enzovoort). Uit de grondposities van woningcorporaties valt op te maken dat er allerlei combinaties voorkomen. Om iets meer te weten te komen over de strategieën van woningcorporaties, kijken we in detail naar specifieke locaties waar corporaties grond hebben gekocht (stand december 2008). We doen dat vooral aan de hand van het casusonderzoek, maar zoomen daarnaast in op de gemeente met de meeste ruwe bouwgrond in het bezit

WSG: de woningcorporatie met de meeste ruwe bouwgrond in bezit

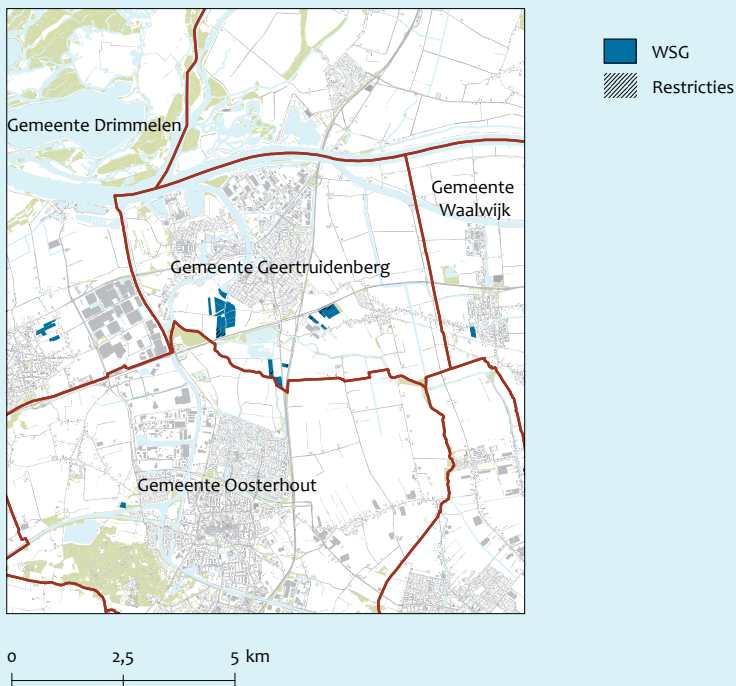
Van alle corporaties in Nederland heeft WSG uit Geertruidenberg de meeste ruwe bouwgrond in bezit (exclusief verbindingen). In totaal gaat het om 205 hectare grond in 12 gemeenten; in figuur 3.4 zijn slechts de locaties in de omgeving van Geertruidenberg weergegeven. Behalve de getoonde locaties heeft WSG grote percelen aaneengesloten bezit in de gemeenten Breda, Moerdijk, Loon op Zand en Steenbergen, en kleinere percelen in Etten-Leur, Halderberge, Roosendaal en Rutphen.

WSG is in het algemeen volledig eigenaar van de grond; alleen de percelen in Steenbergen (bij Dinteloord) zijn samen met Heijmans Vastgoed Realisatie BV gekocht. Het gaat hier om 48 hectare; beide partijen hebben voor de helft onverdeeld eigendom. Er resteren derhalve 'netto' 181 hectare in het bezit van woningcorporatie WSG.

De locaties van WSG grenzen overwegend aan de bestaande kernen van dorpen en steden. Volgens de Nieuwe Kaart van Nederland zijn hier echter niet altijd concrete plannen te vinden. De percelen bij Dinteloord liggen bijvoorbeeld juist aan de andere kant van het dorp dan het lokale woningbouwplan. Andere plannen liggen in zogenoemde zoekgebieden (locaties waarvan niet zeker is of ze in de toekomst daadwerkelijk in aanmerking komen voor woningbouw). Enkele grote posities zijn niet vanuit het motief van woningbouw te verklaren. Zo ligt een gebied met aaneengesloten percelen (van in totaal 35 hectare) ten zuidwesten van Breda in een zoekgebied voor nieuwe landgoederen en liggen enkele percelen in Geertruidenberg op een bedrijventerreinlocatie. Op sommige delen van percelen grond in bezit van WSG rusten restricties. In het algemeen gaat het hierbij om de randen van de percelen.

Ruwe bouwgrond WSG uit Geertruidenberg

Figuur 3.4



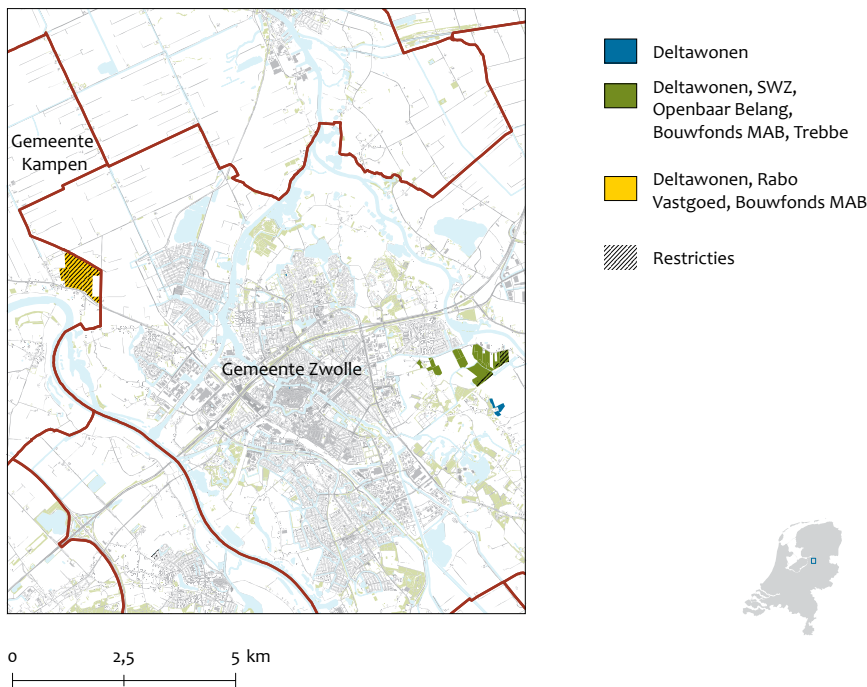
Bron: Kadaster; bewerking PBL

van corporaties (zie kader 'Zeewolde'), en de corporatie met de meeste ruwe bouwgrond in bezit (zie kader 'WSW').

3.4.1 Ruwe bouwgrond in de casussen

Van de zes onderzochte casussen hebben er drie (aaneengesloten) ruwe bouwgrond in bezit, te weten deltaWonen, Trudo en Woonwaard Noord-Kennemerland. Van de drie overige casussen hebben Haag Wonen (Den Haag) en PWS (Rotterdam) geen ruwe bouwgrond in bezit. Dit hangt zowel samen met de beperkte verwervingsmogelijkheden

als met de bedrijfsstijl; zo heeft Haag Wonen ervoor gekozen om zich, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Vestia (Den Haag) primair op (de transformatie van) het eigen bezit te richten. Acantus heeft wel veel onbebouwde percelen in bezit, maar bij slechts één locatie gaat het om meer dan 1 hectare aaneengesloten grond. Opgeteld heeft Acantus 9 hectare onbebouwde grond in bezit, maar deze percelen liggen nauwelijks in de onderzochte bezitsgemeente Winschoten (zie verder bijlage 1 voor achtergrondinformatie over de onderzochte casussen).



Bron: Kadaster; bewerking PBL

Stichting deltaWonen

Stichting deltaWonen, een woningcorporatie gevestigd in Zwolle, heeft ruwe bouwgrond in onverdeeld eigendom in de gemeenten Kampen (54 hectare) en Zwolle (60 hectare). Mede-eigenaren van de grond in Kampen zijn Rabo Vastgoed BV en Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV. Alle drie de partijen zijn elk voor een derde onverdeeld eigenaar van de grond. In Zwolle heeft deltaWonen aan de oostkant van de gemeente grond in onverdeeld eigendom met twee andere corporaties, Woningstichting SWZ en Woningstichting Openbaar Belang, en twee private partijen, Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV en Trebbe projecten BV. De corporaties zijn elk voor een zesde deel onverdeeld eigenaar van de grond en de beide private partijen elk voor een kwart. Alleen de twee meest zuidelijke percelen (4,5 hectare) zijn in volledig eigendom van deltaWonen. Vermenigvuldigen we de oppervlaktes met het aandeel in het eigendom, dan resteert 32 hectare eigendom voor deltaWonen (zie figuur 3.5).

Figuur 3.5 laat zien dat de posities slechts deels aan de bestaande bebouwing grenzen, ook als rekening wordt gehouden met uitbreidingen in de nabije toekomst. De posities in 's-Heerenbroek, op het grondgebied van de gemeente Kampen, grenzen aan de nieuwbouwwijk van Stadshagen, en zijn destijds ingenomen vanuit het oorspronkelijke plan voor doorontwikkeling van Stadshage II. Daarnaast wilde deltaWonen deel uitmaken van de grondbank van de gemeente Kampen. De plannen hebben echter geen doorgang gevonden. In 2008 had de gemeente Kampen geen concrete nieuwbouwwplannen voor de betreffende percelen, die bovendien in een Nationaal Landschap liggen. Hierdoor is het zeer twijfelachtig of de grond binnen tien jaar zal worden bebouwd. De directeur van deltaWonen meent dan ook dat eigenlijk van 'koude grond' moet worden gesproken en is voornemens deze te verkopen. Ook voor de rode percelen

op de kaart, ten oosten van Zwolle in het buurtschap Herfte, bestaan geen plannen. Het gaat hier om enkele percelen landbouwgrond grenzend aan percelen bos.

De gele percelen ten oosten van Zwolle (locatie Vechtpoort) worden in het gemeentelijk structuurplan aangeduid als uitbreidingslocatie voor circa 2.000 woningen. Uit de gesprekken met de gemeente Zwolle en deltaWonen komt echter naar voren dat er rekening wordt gehouden met een stagnatie van de ontwikkeling van Stadshagen. Hierdoor zou de ontwikkeling van Vechtpoort wel eens langer op zich kunnen laten wachten. Bovendien lijkt de keuze nog niet definitief op Vechtpoort te zijn gevallen; ook de kleinere alternatieve woningbouwlocaties grenzend aan Stadshagen (Stadsbroek, Dijklanden) zijn nog steeds in beeld. Op delen van de percelen bij Vechtpoort rusten restricties die verband houden met de geluidscontour van de spoorlijn richting Groningen/Leeuwarden en met de contour rondom de aanwezige hoogspanningsmasten.

Stichting Trudo

Het voorbeeld van de Stichting Trudo laat allereerst zien dat woningcorporaties lang niet altijd actief zijn met het kopen van ruwe bouwgrond in de kerngemeente; Trudo heeft alleen woningbezit in de gemeente Eindhoven. Binnen Eindhoven is Trudo ook actief op sloop-nieuwbouwlocaties en transformeert ze een bebouwde locatie, maar heeft ze nauwelijks ruwe bouwgrond in bezit. Trudo heeft wel ruwe bouwgrond gekocht in de gemeenten Someren en Helmond. Het gaat hier om onverdeeld volledig eigendom; Trudo is voor een vijfde deel eigenaar van de grond; oftewel eigenaar van 15 hectare. De vier andere eigenaren zijn twee landelijk opererende private partijen, Stam + De Koning Bouw en Vastgoed BV (100 procent eigendom van Volker Wessels) en Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij BV, en twee lokaal



Bron: Kadaster; bewerking PBL

opererende private partijen uit Helmond, Adriaans Groep II BV en Beheermaatschappij A. van Bussel BV (zie figuur 3.6). Volgens de Nieuwe Kaart van Nederland liggen de percelen in een zoekgebied voor woningbouw (Lungendonk), waar in totaal 6.000 nieuwe woningen moeten komen. Wel blijkt dat enkele kleine (delen van) percelen binnen de Ecologische Hoofdstructuur liggen. Uit de interviews komt naar voren dat de activiteiten van Trudo buiten de grenzen van Eindhoven worden gebruikt om geld te genereren voor herstructurerings- en renovatieactiviteiten voor het Eindhovense woningbezit.

Woonwaard Noord-Kennemerland

Het bezit van ruwe bouwgrond van Woonwaard Noord-Kennemerland ligt niet in de bezitsgemeente Heerhugowaard, maar in de buurgemeenten Langedijk en Alkmaar. Dit zijn gemeenten waar de corporatie ook in nieuwbouw actief is (geweest). Bij elkaar gaat het om ruim 55 hectare grond. Uit de interviews blijkt dat Woonwaard de ruwe bouwgrond vooral heeft gekocht om een positie te verwerven aan de onderhandelingstafel rond gebiedsontwikkeling. Daarnaast verkrijgt de corporatie nauwelijks bouwrijpe grond van de gemeenten, enerzijds omdat die ook amper bouwrijpe grond hebben, anderzijds omdat de corporatie geen voorkeursbehandeling krijgt. Zo geeft de gemeente Heerhugowaard aan dat ze de grond liever in competitie uitgeeft; Woonwaard is dan een van de partijen (97 procent van het corporatiebezit in Heerhugowaard is in handen van Woonwaard). De spanning tussen tenderen en de corporatie als preferente partner speelt, zoals in paragraaf 3.2 aangegeven, breder (De Kam 2007a).

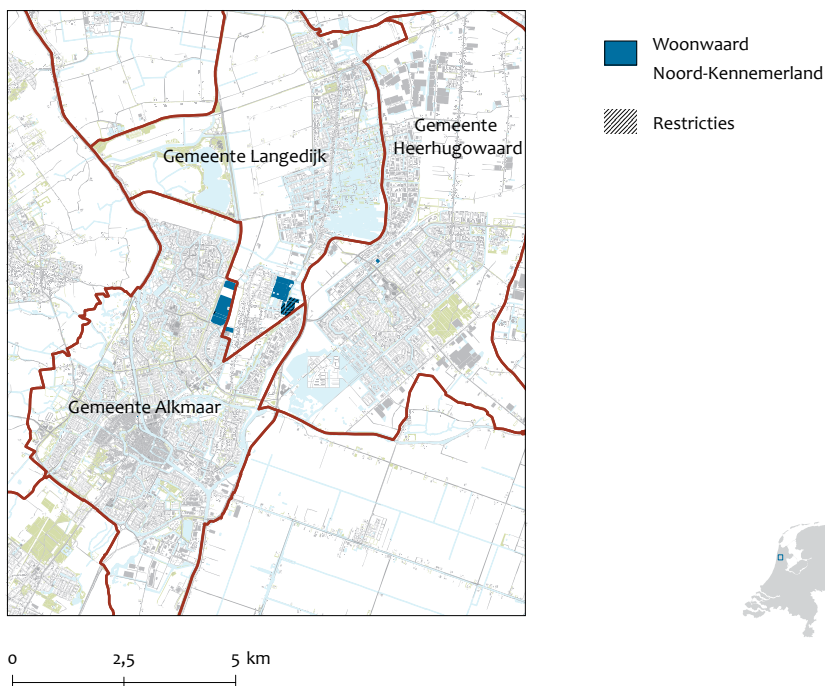
De grond van Woonwaard in Alkmaar en Langedijk ligt op twee grote woningbouwlocaties (Twyverhoek en

Vroonmeer Noord), waarvan er een (Twyverhoek) op het moment van schrijven inmiddels bouwrijp is gemaakt (zie figuur 3.7). Wat betreft de onbebouwde grond in het meest zuidoostelijke (het gearceerde) deel is het nog maar de vraag of deze in de nabije toekomst bebouwd gaat worden. De percelen liggen binnen de Ecologische Hoofdstructuur en volgens de provinciale structuurvisie (voorheen streekplan) moeten deze worden uitgewerkt tot een natuur- en recreatiegebied. Volgens Woonwaard is de ruwe bouwgrond destijds aangekocht vanwege de indicatie woningbouw in de structuurvisie, wat het criterium vormde voor de aankoop van de grond.

3.4.2 Bebouwde grond

Het verwerven van bebouwde grond om deze later te transformeren komt voor, maar vooral op kleine schaal. In grootschalige transformaties lijken corporaties nauwelijks te participeren; in onze casussen zijn we hiervan maar één voorbeeld tegengekomen, namelijk de Stichting Trudo (Eindhoven).

Trudo participeert in de transformatie van het voormalige Philipsterrein Strijp S, een gebied ten westen van het centrum van Eindhoven. Strijp S wordt ontwikkeld door Park Strijp Beheer BV, een pps-constructie waaraan VolkerWessels en de gemeente Eindhoven deelnemen. De omvang van het totale gebied is met 27 hectare aanzienlijk. In het gebied worden onder andere 2.500 tot 3.000 woningen gerealiseerd, waarvan een deel in de voormalige Philipsgebouwen die behouden blijven. Trudo en VolkerWessels ontwikkelen de zogeheten Driehoek, met Stam + De Koning Bouw en Vastgoed BV als bouwer. Hier zullen ongeveer 1.600 woningen worden gerealiseerd.



Bron: Kadaster; bewerking PBL

Volgens Haag Wonen (Den Haag) is het innemen van een grootschalige positie, op een aantrekkelijke locatie, problematisch. Andere partijen weten bij een tender vaak meer te bieden, zoals bij de herontwikkeling van de Binckhorst en het Norfolkterrein. Haag Wonen bouwt hierdoor vrijwel alleen woningen op sloop-nieuwbouwlocaties, mede omdat deze corporatie evenmin posities heeft op uitleglocaties.

Woonwaard heeft geen transformatielocaties in Heerhugowaard. Wel onderzochten we in een eerder onderzoek (zie Buitelaar e.a. 2008) de locatie Schelphoek in Alkmaar. Op die locatie, gelegen op loopafstand van de binnenstad, participeert Woonwaard samen met twee bouwbedrijven in de ontwikkelcombinatie Eendracht CV, die de helft van het gebied ontwikkelt. Hiervoor heeft Woonwaard grondposities op de locatie ingenomen.

PWS (Rotterdam) transformeert de voormalige elektriciteitsfabriek Schiecentrale tot woon-werkgebied. De transformatie van deze relatief kleine locatie is inmiddels afgerond, maar volgens PWS zal ze gegeven haar financiële situatie in de toekomst zeer terughoudend zijn in het participeren in zulke risicovolle projecten.

Acantus en deltaWonen zijn geen van beide actief in functieveranderingprojecten. De aandacht van Acantus (Winschoten) gaat uit naar herstructureringslocaties (zie hoofdstuk 4); deze corporatie heeft geen transformatielocaties. DeltaWonen (Zwolle) is een van de partijen bij de transformatie en herstructurering van het gebied Kamperpoort (Vogeltjesbuurt). Dit betreft een relatief klein gebied op loopafstand van het centrum. De participatie van deltaWonen is daarbij echter gebaseerd op de inbreng en herstructurering van de eigen woningen, niet op aankoop en transformatie.

3.5 Synthese

Corporaties hebben gemiddeld genomen veel grond in bezit. Het overgrote deel van dat bezit is bebouwd; hierop bevindt zich de huurvoorraad in handen van de toegelaten instellingen.

Voor de nieuwbouw is vooral de grond die corporaties recent hebben verworven van belang. Het kopen van ruwe bouwgrond wordt steeds belangrijker. Eind 2008 hadden de corporaties ongeveer 4.800 hectare ruwe bouwgrond in bezit. Dit bezit is echter scheef verdeeld, niet alleen over de corporaties, maar ook over de gemeenten. De corporaties hebben in het bijzonder veel onbebouwde grond buiten de Randstad (ruim 75 procent van het onbebouwde deel van het grondbezit van corporaties ligt in de intermediaire en perifere zone). In meer dan de helft van de gemeenten in Nederland hadden woningcorporaties in 2008 geen of nauwelijks (minder dan een hectare) onbebouwde grond in bezit.

Ongeveer de helft van de ruwe bouwgrond zal op de korte en middellange termijn worden gebruikt voor nieuwbouw; het overige deel ligt in gebieden met planologische restricties of in gebieden waarvan de toekomstige bestemming nog, op basis van onze gegevens, onduidelijk is.

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kopen woningcorporaties steeds minder grond van gemeenten. Er zijn twee duidelijke trendbreuken te zien: in de periode tot en met 1995 kochten corporaties meer dan 60 procent van hun grondoppervlak rechtstreeks van de gemeente. In de periode 1996 tot en met 2002 varieerde dit aandeel tussen de 30 en 40 procent, en vanaf 2003 ligt het aandeel slechts om en nabij de 15 procent.

Voor corporaties wordt het ook steeds moeilijker om rechtstreeks bouwrijpe grond van de gemeente te kopen. Gemeenten zijn hiertoe minder bereid, maar hebben

ook minder mogelijkheden; reden voor corporaties om steeds vaker op zoek te gaan naar ruwe bouwgrond. De strategieën voor verwerving van die grond lopen uiteen. Sommige corporaties kopen alleen ruwe bouwgrond binnen gemeenten waar ze zelf woningen in bezit hebben. Andere kiezen er juist voor om grond te kopen in andere gemeenten, waar de woningmarkt meer mogelijkheden biedt of waar zich 'toevallig' een mogelijkheid voordoet die van doorslaggevende betekenis is bij het besluit tot grondaankoop. Het kopen van bebouwde grond met het doel om deze te transformeren, komt slechts op kleine schaal voor. Het is niet mogelijk een landsdekkend beeld uit de cijfers te construeren, maar ook in de casussen zijn we maar één voorbeeld van grootschalige transformatie tegengekomen. Woningcorporaties zijn soms wel actief in kleinschaliger projecten, zoals het transformeren van voormalige fabrieksgebouwen.

Noten

- 1) Dit zijn codes in het Kadaster om het gebruik van de grond te typeren; zie ook bijlage 4.
- 2) Alle gegevens over de grondposities zijn ontleend aan een selectie die in december 2008 door het Kadaster voor het PBL is uitgevoerd.
- 3) Zie VROM (2007) voor de methode die is gebruikt bij het bepalen van 'bg2003'.
- 4) Waarmee ook meteen duidelijk wordt dat de verschillen tussen gemeenten niet zo heel groot zijn; in ongeveer de helft van de gemeenten ligt het aandeel tussen de 7,5 en 12,5 procent.
- 5) We moeten bij de interpretatie van dit getal enige voorzichtigheid betrachten. Aan de ene kant gaat het om een onderschatting. Wellicht hebben we met onze werkwijze (zie bijlage 4) niet alle rechtspersonen geselecteerd via wie woningcorporaties grond kopen. Aan de andere kant is het een overschatting: corporaties die grond via een 'verbinding' kopen, zijn niet altijd volledig eigenaar van de verbinding en daarmee evenmin de enige eigenaar van de grond. Ook zijn corporaties niet altijd volledig eigenaar van de grond omdat ze samen met andere partijen een aandeel in (het onverdeelde volledige) eigendom van de grond hebben.
- 6) Van lokale en provinciale restricties hebben we geen landsdekkend overzicht.
- 7) Dit bleek voor 600 hectare op te gaan; dit kan samenhangen met de categorie externe veiligheid (bijvoorbeeld geluidscontouren) of met de definiëring van de Nationale Landschappen – waarin woningbouw niet is uitgesloten.
- 8) De andere partijen zijn exclusief andere corporaties of verbindingen van corporaties (zie voor de omschrijving van het begrip 'verbindingen' paragraaf 1.4).
- 9) Wel moet hierbij worden aangetekend dat gemeenten steeds vaker participeren in publiek-private samenwerkingsconstructies (pps), waarbij de pps de bouwrijpe grond verkoopt.
- 10) De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verwachte opbrengsten van een bestemmingswijziging van een stuk grond minus de verwachte kosten om die wijziging tot stand te brengen.
- 11) De steekproef is gestratificeerd getrokken, wat in dit geval wil zeggen dat rekening is gehouden met de spreiding van gemeenten over Nederland en met de omvang van de productie van sociale huurwoningen.
- 12) De ene gemeente rekent per vierkante meter, terwijl de andere per kavel rekent. Bovendien verschilt deze kavelgrootte ook per gemeente. Daarnaast zijn er ook nog eens gemeenten die de grondprijs uitdrukken per woning, ongeacht de kavelgrootte. Bij een prijs per kavel of per woning is in een groot aantal gevallen onbekend hoe groot de kavel exact is. In veel gevallen kunnen de betreffende gemeenten een indicatie geven van een gangbare kaveloppervlakte. Die oppervlaktes zijn in het onderzoek overgenomen. In sommige gemeenten blijken de kavelgroottes echter zodanig te variëren dat het onmogelijk is om een indicatie van een gangbare kavelgrootte te geven. In zulke gevallen wordt uitgegaan van de gemiddelde kavelgrootte van gemeenten waarvoor dit wel bekend is.
- 13) De ene gemeente hanteert een grondprijs die gelijk is aan de prijs voor grondgebonden woningen, terwijl de andere een lagere, maar eveneens vaste grondprijs hanteert. Ook hier zijn er gemeenten die de grondprijs enerzijds per kavel uitdrukken (in vierkante meters) of anderzijds per appartement (in bruto vloeroppervlak). Daarnaast zijn er gemeenten die een correctiefactor (of stapelingsfactor) toepassen, wat erop neerkomt dat de grondprijs afhankelijk is van het aantal etages van een appartementencomplex. Om ook hier weer tot eenheidsprijzen te komen, is daarom uitgegaan van een appartementencomplex van vier verdiepingen.
- 14) Ook een pps-constructie behoort tot de verbindingen.
- 15) Een klein deel, in het bezit van de corporaties Rochdale en De Goede Stede, ligt ten oosten van Zeewolde; dit deel is niet in figuur 3.4 weergegeven.
- 16) Deze gegevens zijn afkomstig uit de jaarverslagen over 2007 van de betreffende corporaties.

Sloop van corporatiewoningen

4

In dit hoofdstuk brengen we in beeld hoeveel woningen de corporaties slopen, wat voor type woningen ze slopen, en op welke locaties. Dit doen we net als bij nieuwbouw op basis van zowel CBS-data als het bestand van CFV-BBSH. De CBS-data gebruiken we om de sloop van huurwoningen af te zetten tegen de sloop van koopwoningen, en om ruimtelijke analyses te maken op basis van gegevens op adresniveau, en het CFV-BBSH-bestand gebruiken we om analyses te maken op gemeentelijk niveau.

In de CBS-data is niet bekend wie de opdrachtgever (eigenaar) is van de sloop, private partijen of corporaties, maar we gaan ervan uit dat de corporaties in het algemeen de opdrachtgever zijn van de sloop van huurwoningen; corporaties hebben namelijk 75 procent van de huurwoningen in Nederland in bezit en naar verwachting komt het weinig voor dat private partijen (bijvoorbeeld beleggers en individuen) huurwoningen slopen.

We besteden hieronder eerst aandacht aan de omvang van de sloop en aan het type en de locatie van de gesloopte woningen. In paragraaf 4.2 gaan we verder in op de motieven achter sloop. Dit doen we op basis van bestaande literatuur en voorbeelden uit de casussen.

4.1 De sloop in beeld

In totaal zijn er in de periode 1995-2007 ongeveer 163.000 woningen gesloopt (12.500 woningen per jaar). In absolute aantallen zijn er vooral veel woningen gesloopt in de grote steden, met Rotterdam als uitschieter: 20.500 gesloopte woningen. Andere gemeenten met veel gesloopte woningen zijn Den Haag (12.800) en Amsterdam (12.500). De overige gemeenten kennen veel lagere aantallen. Gemeenten met tussen 2.000 en 3.500 gesloopte woningen (in de volledige periode) zijn: Groningen, Utrecht, Eindhoven, Schiedam, Delfzijl en Emmen (zie figuur 4.1).

4.1.1 Type en locatie van de gesloopte woningen

Driekwart van de gesloopte woningen zijn huurwoningen. De 'ranglijst' van de gemeenten met de meeste gesloopte huurwoningen komt vrijwel overeen met de lijst van alle gesloopte woningen. Opvallend is echter wel dat er in Eindhoven relatief veel koopwoningen zijn gesloopt. Ook in steden als Enschede, Apeldoorn en Ede gaat het bijvoorbeeld

om relatief veel gesloopte koopwoningen (die dus geen corporatie als eigenaar hebben).

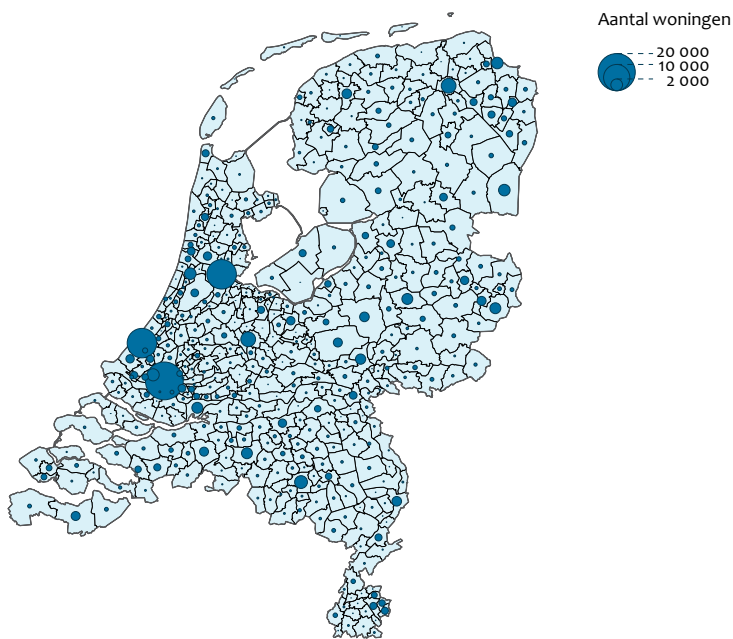
Van de gesloopte huurwoningen bestaat twee derde uit meergezinswoningen. Bij koopwoningen gaat het juist vrijwel uitsluitend (94 procent) om eengezinswoningen. Kijken we naar het bouwjaar, dan zien we dat veel van de gesloopte huurwoningen oorspronkelijk zijn gebouwd in de periode 1946-1960 (37 procent) en in de periode 1961-1975 (28 procent). In figuur 4.2 zien we dat de gesloopte koopwoningen gemiddeld opmerkelijk ouder zijn en dat ze relatief vaak, namelijk 70 procent van alle gesloopte koopwoningen, al voor 1945 gebouwd zijn (vooral in de periode 1916-1930).

De helft van de gesloopte huurwoningen stond in de Randstad, 20 procent in de intermediaire zone en 30 procent in de periferie. Van de gesloopte huurwoningen stonden acht op de tien woningen in een van de drie stedelijke woonmilieus (hoogstedelijk 14 procent, stedelijk 44 procent, laagstedelijk 21 procent). Koopwoningen worden veel minder geconcentreerd gesloopt, ze staan slechts voor 30 procent in een van de stedelijke woonmilieus en voor 40 procent in het veel uitgestrektere groene woonmilieu.

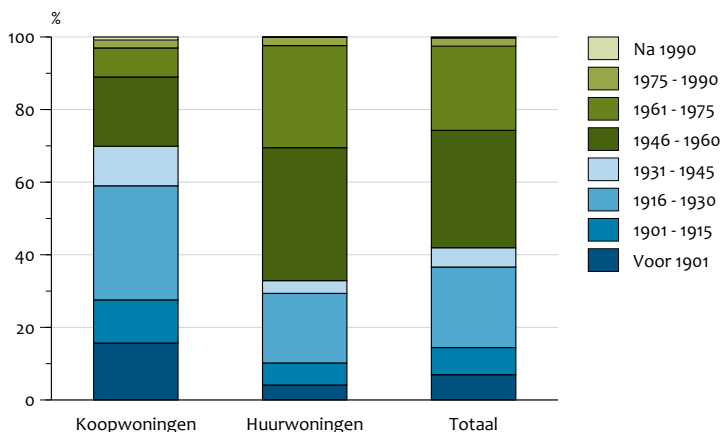
In de Randstad worden vooral woningen in het hoogstedelijk en stedelijk milieu gesloopt, in de intermediaire zone in het stedelijk en laagstedelijk milieu en in de perifere zone daarnaast ook in de dorpse en groene woonmilieus (tabel 4.1). Dit komt vermoedelijk, zoals we later zullen behandelen, doordat woningen in de krimpgebieden moeilijk zijn te verhuren.

4.1.2 Sloop huurwoningen corporaties in relatie tot de voorraad

Voor een kortere periode (2002-2007) beschikken we op het niveau van de bezitsgemeenten wel over de sloopcijfers door corporaties. De cijfers over de relatieve sloop van huurwoningen door woningcorporaties laten een ander beeld zien dan de absolute cijfers (zie figuur 4.3). Gemiddeld is in de periode 2002-2007 iets minder dan 3,5 procent van de voorraad uit 2002 gesloopt. Dan zien we ook dat een aantal krimpgebieden eruit springt. Relatief zijn er in de periode 2002-2007 veel huurwoningen door corporaties gesloopt in Noordoost-Groningen; in Delfzijl, Winschoten en Pekela sloopten corporaties meer dan 15 procent van de gezamenlijke voorraad. In Groningen is in vergelijking met andere 'krimpregio's' duidelijk voor een andere strategie gekozen. In Zuidoost-Limburg wordt bijvoorbeeld minder voor sloop



Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL



Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

gekozen en meer voor beperking en regionale afstemming van de bouwprogramma's (zie ook Verwest e.a. 2008). Kijken we enkel naar de G4, dan zien we een groot verschil tussen enerzijds Den Haag en Rotterdam, waar door corporaties relatief veel woningen zijn gesloopt (beide 7 procent) en anderzijds Amsterdam en Utrecht, waar veel minder huurwoningen uit de voorraad zijn gesloopt (respectievelijk 4 en 1 procent).

4.1.3 Sloop in relatie tot nieuwbouw

Om de sloop van huurwoningen in relatie tot de totale nieuwbouw te analyseren, hebben we zogenoemde sloop-

nieuwbouwlocaties gedefinieerd. Sloop-nieuwbouwlocaties zijn gebieden op het niveau van de zespositiepostcode (6 ppc) waar huurwoningen zijn gesloopt en waarvoor nieuwbouw in de plaats is gekomen.

We hebben gekozen voor een analyse op het niveau van 6 ppc omdat deze gebiedsindeling ons in staat stelt de nieuwbouw en de sloop aan elkaar te relateren. Gezien de aard van deze postcodegebieden – ze volgen veelal de contouren van een bouwblok of straat – veronderstellen we dat wanneer er nieuwbouw plaatsvindt in zo'n gebied en daar tevens een aantal jaren daarvoor sloop heeft plaatsgevonden, beide aan elkaar gekoppeld zijn: er is dan sprake van sloop-nieuwbouw. We hebben gekeken naar alle nieuwbouw die na

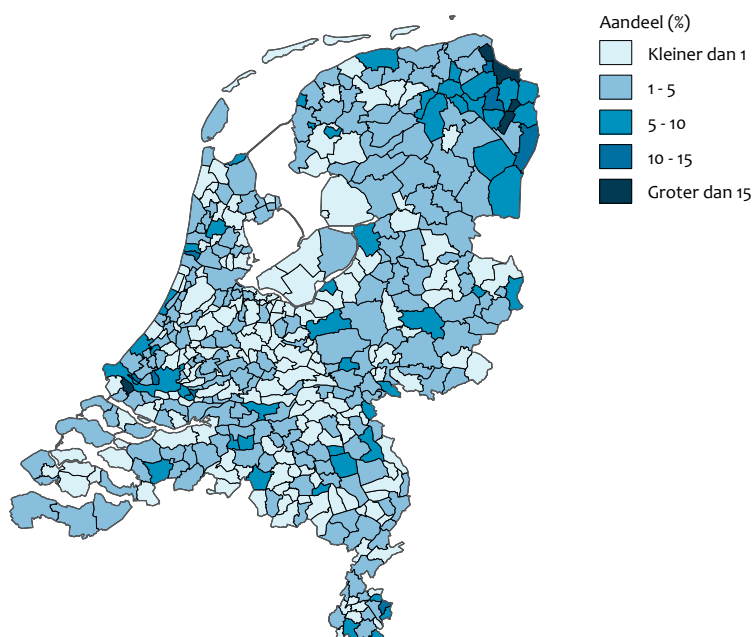
	Randstad	Intermediair	Periferie	Totaal
Hoogstedelijk	27	1	0	14
Stedelijk	58	37	25	44
Laagstedelijk	9	33	33	21
Dorps	2	12	21	10
Groen	1	4	10	4
Overig	4	12	10	7
Totaal	100	100	100	100

Som 1995-2007; in percentages.

Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

Sloop huurwoningen 2002 - 2007, ten opzichte van voorraad 2002

Figuur 4.3



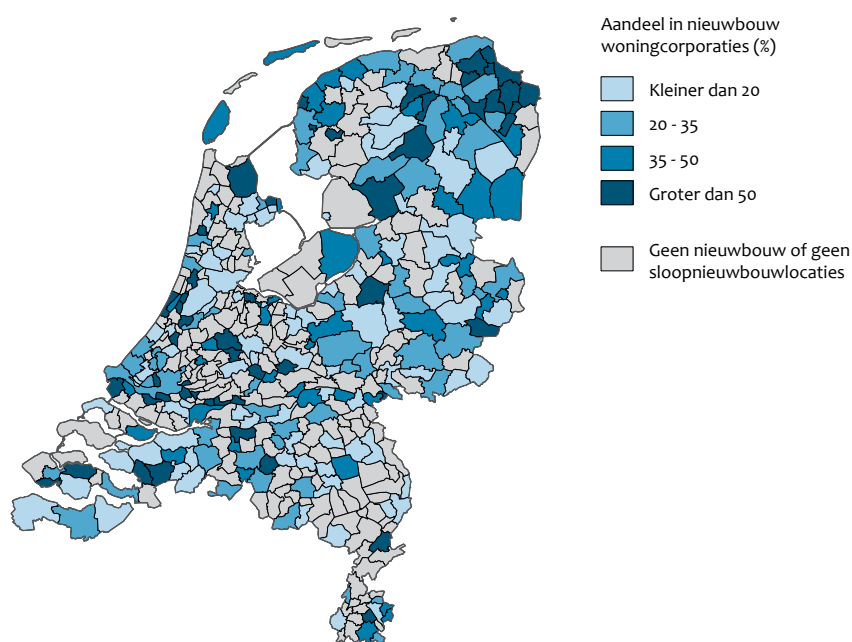
Bron: BBSH; bewerking PBL

2002 (en tot en met 2007) heeft plaatsgevonden en hebben per postcodegebied gekeken of er in de periode van het CBS-databestand (1995-2007) sloop aan vooraf is gegaan.¹

We hebben hier wel gekozen voor postcodegebieden met een bovengrens van twee hectare. Vooral in het buitengebied komen grotere zespositiepostcodegebieden voor. Zouden we deze beperking niet maken, dan zou een enkele gesloopte woning in het buitengebied (gevolgd door grootschalige nieuwbouw) worden opgenomen als sloop-nieuwbouwlocatie, terwijl de nieuwbouw daar vooral plaatsvindt op onbebouwde grond. We zijn hier immers vooral geïnteresseerd in sloop in het stedelijk gebied die nodig is om nieuwbouw mogelijk te maken.

In totaal stonden bijna 105.000 gesloopte huurwoningen op een sloop-nieuwbouwlocatie (85 procent van alle gesloopte huurwoningen). Inmiddels zijn hier 61.000 nieuwbouwwoningen teruggebouwd, maar op een aantal locaties is de bouw nog aan de gang. Met de beschikbare cijfers is derhalve geen 'terugbouwpercentage' te geven.

Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven, vindt op de door ons geselecteerde sloop-nieuwbouwlocaties naar schatting 20 procent van de totale nieuwbouw door woningcorporaties plaats (in de periode 2002-2007). Gemeenten waar corporaties een hoog aandeel nieuwbouw op sloop-nieuwbouwlocaties hebben, liggen verspreid over Nederland (zie figuur 4.4). Het gaat hierbij om gemeenten in de drie noordelijke provincies (vooral een cluster in Noordoost-Groningen) en een aantal gemeenten in West-Brabant en rondom Rotterdam. Hier past wel een nuancerende opmerking. In sommige kleinere gemeenten, met een relatief klein aantal nieuwbouwwoningen, gaat het om kleine absolute aantallen, maar bij gemeenten als Haarlem, Schiedam, Roermond, Bergen op Zoom, Hoogezand-Sappemeer, Sneek, Leek en Spijkenisse gaat het zowel relatief als absoluut om veel woningen.²



Bron: CBS Woningmutaties; bewerking PBL

4.2 Sloopmotieven

Twee typen locaties lijken eruit te springen waar het gaat om de omvang van de sloop: de stedelijke gebieden en de krimpgebieden, waar we hieronder achtereenvolgens nader op ingaan.

4.2.1 Sloop in stedelijke gebieden

Bijlsma e.a. (2008) beschrijven dat in de jaren twintig van de vorige eeuw al sprake was van sloop. Met de krotopruijing werden oude, onbewoonbaar verklaarde arbeiderswoningen gesloopt. Ook in de periode van de wederopbouw werden er woningen gesloopt, vooral in de binnensteden. De vooruitgang in de jaren vijftig ging gepaard met een toename van het autoverkeer waarvoor ruimere straten nodig waren; woningen werden gesloopt, bouwblokken doorgebroken en stratenpatronen aangepast. De stadsvernieuwing die hier in de jaren zestig op volgde, was gericht op de stadswijken rondom de binnenstad. Doel was het verbeteren van de woningen en de woonomgeving van de zittende bevolking. In deze periode werd voor het eerst de grootschalige sloop-nieuwbouw geïntroduceerd, die in de decennia daarna regelmatig is toegepast.

Tegenwoordig worden woningen nauwelijks meer om bouwtechnische redenen gesloopt (Thomsen 2006). Met sloop-nieuwbouw wordt nu vooral geprobeerd de samenstelling van wijken te veranderen en de concentratie van problemen en probleemhuishoudens tegen te gaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in steden als Rotterdam en Den Haag veel woningen zijn gesloopt. Juist in die steden bevonden zich concentraties van problemen in grote delen

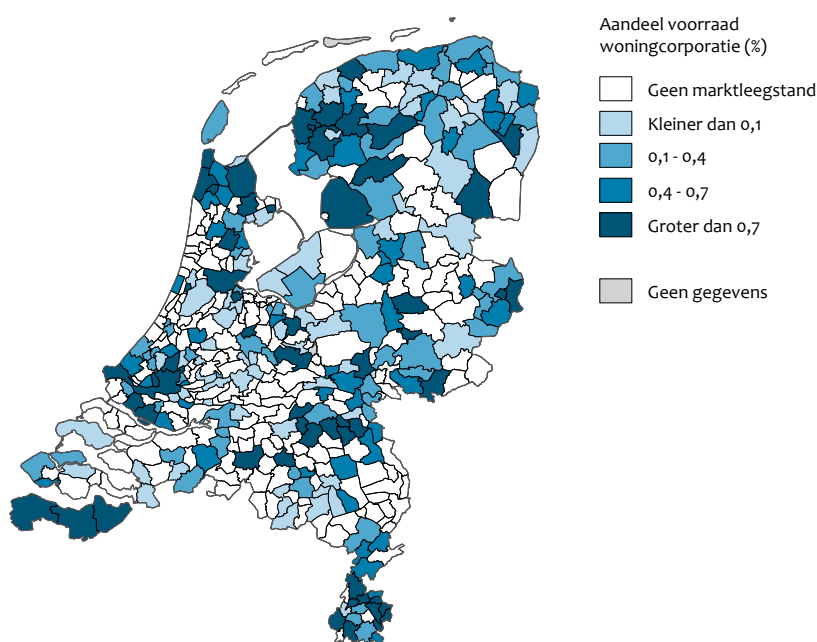
van de stad. Dezelfde problematiek speelt in naburige steden als Spijkenisse en Schiedam.

De nieuwbouw moet de wijk gedifferentieerder maken: er komen duurdere koopwoningen terug op de locatie van sociale huurwoningen. Op deze manier wordt geprobeerd de hogere- en middeninkomensgroepen naar de wijk toe te trekken en aan de stad te binden.

Een type wijk waar in toenemende mate woningen worden gesloopt, is de wederopbouwwijk, zoals de Bijlmer in Amsterdam. Wijken en woningen uit die periode voldoen niet meer aan de huidige kwaliteitseisen, en zijn door hun specifieke stedenbouwkundige opzet en woningbouwtype (veel grote flats) moeilijk aan te passen en te renoveren. In dit soort wijken spelen ook vaak sociale problemen.

4.2.2 Sloop in krimpgebieden

In krimpgebieden heeft sloop een directe relatie met de situatie op de woningmarkt. Vaak wordt hier niet alleen gesloopt om de hierboven genoemde motieven, maar ook en vooral omdat er leegstand van (bepaalde typen) woningen optreedt of dreigt. In de perifere gebieden is er voor de bevolking vaak onvoldoende werkgelegenheid, waardoor de mensen wegtrekken naar gebieden waar wel banen zijn. Een daling van het aantal inwoners hoeft niet direct te leiden tot leegstand; wanneer bijvoorbeeld kinderen het ouderlijk huis en de woonplaats verlaten, blijven de ouders vaak nog in dat huis wonen. De daling van het aantal inwoners wordt zo gecompenseerd door huishoudensverduunning. Maar zodra het aantal huishoudens kleiner wordt, is de kans op leegstand groot; het is moeilijk alle woningen te verhuren. Verwest e.a. (2008) geven aan dat de negatieve gevolgen geconcentreerd neerslaan in de minst aantrekkelijke woongebieden; veelal



Bron: CFV-BBSH; bewerking PBL

wijken met veel goedkope huurwoningen en goedkope koopwoningen – een hoge mutatiegraad en marktleegstand³ (figuur 4.5) zijn hiervoor indicatoren.

Een aantal gemeenten heeft geprobeerd om leegstandproblemen op te lossen door aantrekkelijke woningen te bouwen en zo huishoudens te behouden en aan te trekken. Deze ‘oplossing’ heeft soms echter een averechts effect. Een goed voorbeeld hiervan is de casus van de corporatie Acantus in Winschoten. In Winschoten werd gedurende lange tijd nieuwbouw gepleegd. De bewoners verhuisden steeds naar de betere nieuwbouwwoningen en -wijken, en lieten hun oude huis leeg achter, waardoor er in de oude wijken leegstand ontstond. Inmiddels heeft de corporatie besloten om het tempo van nieuwbouw te temperen en om ook niet meer de nadruk op slopen te leggen. Overigens wel met als gevolg dat er een braakliggend terrein op een steenworp afstand van het centrum ligt; de woningen zijn er gesloopt, maar de nieuwbouw laat nog op zich wachten.

Gemeenten waar het aantal huishoudens daalt, zouden moeten proberen de woningvoorraad te verkleinen en waar mogelijk te veranderen. Verwest e.a. (2008) spreken van het matigen en aanpassen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering. Dergelijke ingrepen moeten regionaal worden afgestemd, omdat het handelen van de ene gemeente (nieuwbouw) van invloed is op de buurgemeente (verdere krimp). Ook volgens Eichholtz en Lindenthal (2008) kan een gericht sloopprogramma de leegstandproblemen op de woningmarkt helpen oplossen; zij geven aan dat dit gecoördineerd moet gebeuren.

4.3 Synthese

Jaarlijks zijn er tussen 1995 en 2007 in totaal 12.500 woningen gesloopt, waarvan driekwart huurwoningen. Hoewel de opdrachtgever niet bekend is, mogen we ervan uitgaan dat het bij de gesloopte huurwoningen veelal gaat om corporatiewoningen. Veel van de gesloopte huurwoningen zijn woningen die zijn gebouwd tijdens de wederopbouw van de jaren vijftig; woningen in centrumstedelijke en stedelijke woonmilieus. Sloop van huurwoningen vindt geconcentreerd in bepaalde wijken plaats, dit in tegenstelling tot de sloop van koopwoningen. In de grote steden worden in absolute aantallen de meeste woningen gesloopt, terwijl in krimpgebieden juist relatief veel wordt gesloopt (het aantal gesloopte woningen ten opzichte van het totale corporatiebezit).

De belangrijkste motieven voor sloop zijn herstructurering van achterstandswijken in de grote steden en van de kwetsbare woningvoorraad in krimpgebieden. Vaak worden er op de locaties van de gesloopte woningen, woningen teruggebouwd; woningcorporaties bouwen 20 procent van hun nieuwbouwwoningen op sloop-nieuwbouwlocaties. In de nieuwe situatie zijn er zowel huur- als koopwoningen, waardoor er een gemengder wijk ontstaat; het aandeel huurwoningen in de nieuwbouw is vergelijkbaar met het aandeel huurwoningen op andere locaties. Dit in tegenstelling tot de oude situatie, die meestal voor 100 procent uit huurwoningen bestond.

Noten

- 1) Er is voor 2002 als grens gekozen omdat veel andere data in dit rapport ook de looptijd 2002-2007 hebben. Sloop gaat altijd vooraf aan nieuwbouw, waardoor het niet mogelijk was om de volledige periode 1995-2007 op te nemen. De slooperperiode die we zo hebben ingebouwd, voordat er met nieuwbouw wordt gestart, is nu een ruime, veilige marge (tussen 1995 en 2002); het zal niet vaak voorkomen dat een locatie langer dan 7 jaar braak ligt.
- 2) Bij elk van de genoemde gemeenten gaat het om meer dan 150 nieuwbouwwoningen op sloop-nieuwbouwlocaties.
- 3) Onder marktleegstand verstaat het CFV leegstand die het gevolg is van verhuurbaarheidsproblemen. Het CFV onderscheidt daarnaast projectleegstand, dat wil zeggen de leegstand die verband houdt met sloop in de nabije toekomst.

Bijlage 1

Casusonderzoek corporaties

Om het kwantitatieve beeld van de differentiatie van de nieuwbouw, de grondstrategie van corporaties en de achterliggende factoren aan te vullen en in te kleuren, is aanvullend casusonderzoek uitgevoerd. De resultaten van het casusonderzoek zijn verwerkt in de verschillende hoofdstukken. In deze bijlage staat hoe we de casussen hebben geselecteerd. Verder noemen we een aantal kengetallen en geven we een korte beschrijving van elke afzonderlijke casus.

Selectie van casussen

In het casusonderzoek zijn zes casussen nader bekeken; een casus bestaat uit een corporatie met een bezitsgemeente. De corporaties en gemeenten zijn zo geselecteerd dat er een zo groot mogelijke variatie tussen de casussen zou ontstaan. Verder zijn de volgende criteria gehanteerd:

- *De nieuwbouwproductie van de corporatie.* Gekeken is naar de relatieve nieuwbouw (de nieuwbouw als aandeel van het bezit) in de periode 2000 tot en met 2007. Er zijn zowel corporaties met een grote als een kleine relatieve nieuwbouw geselecteerd (groter of kleiner dan 1 procent).
- *De spreiding van gemeenten over het land.* De druk op de woningmarkt varieert per landsdeel en daardoor tussen de corporaties in die landsdelen. We hebben dan ook bezitsgemeenten van de corporaties gekozen die verspreid over Nederland liggen. Hierbij maakten we gebruik van de driedeling Randstad, de intermediaire zone en de periferie.
- *Grondposities en bouwlocaties.* Voor de woningproductie is grond nodig. Die grond kan vrijkomen op een bestaande locatie door woningen te slopen, en er kan ruwe, bouwrijpe of bebouwde grond worden verworven. In de casussen zijn zowel corporaties met veel als met weinig ruwe bouwgrond in bezit opgenomen.

Op basis van bovenstaande criteria zijn de volgende corporaties en bezitsgemeenten geselecteerd voor het casusonderzoek:

- Veel nieuwbouw:
 - Randstad: woningstichting Haag Wonen, met bezitsgemeente Den Haag (geen ruwe bouwgrond);

- intermediaire zone: Stichting Trudo, met bezitsgemeente Eindhoven (veel ruwe bouwgrond);
- periferie: Stichting Acantus, met bezitsgemeente Winschoten (weinig ruwe bouwgrond).
- Weinig nieuwbouw:
 - Randstad: Stichting PWS Rotterdam, met bezitsgemeente Rotterdam (geen ruwe bouwgrond);
 - intermediaire zone: Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland, met bezitsgemeente Heerhugowaard (veel ruwe bouwgrond);
 - periferie: Stichting deltaWonen, met bezitsgemeente Zwolle (veel ruwe bouwgrond).

Omschrijving corporaties en bezitsgemeenten

Woningstichting Haag Wonen en de gemeente Den Haag

Algemeen

Woningcorporatie Haag Wonen is in 1999 ontstaan uit een fusie van Haagse woningbouwverenigingen. Haag Wonen opereert alleen in de gemeente Den Haag en heeft ruim 22.000 woningen in eigendom, een kwart van de gemeentelijke sociale huurvoorraad. Het grootste deel van het bezit van Haag Wonen ligt in herstructureringswijken, wijken waar de gemeente en corporatie niet alleen proberen de bestaande woningvoorraad te vernieuwen en verbeteren, maar ook investeren in de leefbaarheid van de wijk.

In tegenstelling tot de twee andere grote corporaties in Den Haag (Vestia en Staedion) heeft Haag Wonen nauwelijks bezit en grond in de grote Haagse uitbreidingswijken Ypenburg, Leidschenveen en Wateringse Veld. Haag Wonen concentreert zich op de bestaande voorraad, inclusief transformatiegebieden als Laakhaven-West. Als redenen hiervoor geeft Haag Wonen aan dat dit historisch is gegroeid, maar ook dat dit goed aansluit op haar strategie van concentratie van woningen in beheergebieden.

De lokale opgave

De gemeente Den Haag heeft een grote herstructureringsopgave, onder andere in de Schilderswijk (waar Haag Wonen de grootste eigenaar van woningen is) en in Zuidwest. Den Haag streeft naar meer variatie in het woningbestand, met meer woningen voor de midden- en hogere-inkomensklasse, zodat de middenklasse in de

Corporatie Bezitsgemeente	Wst. Haag Wonen Den Haag	St. Trudo Eindhoven	St. Acantus Winschoten			
Werkgebied corporatie	Haaglanden	Stadsregio Eindhoven	Noordoost-Groningen			
Kerngebied corporatie	Den Haag	Eindhoven	Oldambt + Delfzijl			
Aantal bezitsgemeenten van de corporatie	1	3	12			
Aantal corporaties in de bezitsgemeente	12	8	3			
Sociale huurvoorraad gemeente	79.856	41.342	2.625			
Aandeel corporatie in de voorraad	28%	16%	85%			
Nieuwbouw koopwoningen gemeente	11.966	3936	317			
Aandeel corporatie in de nieuwbouw koopwoningen	6%	2%	67%			
Nieuwbouw sociale huurwoningen gemeente	5.057	1.809	315			
Aandeel corporatie in de nieuwbouw huurwoningen	12%	13%	77%			
Relatieve nieuwbouwproductie huur t.o.v. corporatiebezit	0,4%	0,6%	0,8%			
Sloop huurwoningen binnen gemeente	5.753	1.862	423			
Aandeel corporatie in de sloop	12%	30%	100%			
Verkoop huurwoningen binnen gemeente	3.197	2.239	140			
Aandeel corporatie in verkoop	59%	72%	100%			
	Totaal	Bezits- gemeente	Totaal	Bezits- gemeente	Totaal	Bezits- gemeente
Voorraad corporatie:						
Aantal huurwoningen	22.020	22.020	6.522	6.522	13.461	2.227
Nieuwbouw corporatie:						
Aantal huurwoningen	588	588	229	229	816	242
Aantal koopwoningen	709	709	213	63	62	213
Grondbezit corporatie:						
Onbebouwde grond (ha)	0	0	15	0	9	0
Grond op bouwlocaties (ha)	103	103	203	197	63	35
Bebouwde grond (ha)	1113	1113	2684	2684	383	71
Overige mutaties corporatie:						
Aantal verkochte huurwoningen	1.874	1.874	1.618	1.618	787	140
Aantal gesloopte huurwoningen	713	713	562	562	2.721	423

Woningvoorraad is standgegevens 2007, voorraadmutaties is het totaal van 2002-2007.

Bron: CFV-BBSH 2000-2007

stad wil blijven wonen en groepen met hogere inkomens kunnen worden aangetrokken. Volgens de woonvisie voor 2020 is het plan om de kleine sociale huurappartementen in de portiekflats te vervangen door grotere en betere grondgebonden woningen en appartementen van het segment middelduur of duur.

De gemeente betreft de corporaties nadrukkelijk bij de aanpak en heeft met de drie corporaties productieafspraken gemaakt om elk voor 2010 2.100 woningen op te leveren, waarvan 960 sociale huur. Deze aantallen komen voort uit de regionale nieuwbouwafspraken in Haaglanden met het Rijk. Om al deze woningen te laten realiseren, zet de gemeente 'versnellingsgelden' in: een bijdrage voor gebouwd parkeren bij sociale huurwoningen en voor het omzetten van koop- naar huurwoningen. Voorwaarde hierbij is dat corporaties al met de bouw starten voordat een deel van de woningen (het voorverkooppercentage) is verkocht. De productieafspraken zijn resultaatgericht. Wordt de productie niet gehaald, dan komt de corporatie niet in aanmerking voor nieuwe versnellingsgelden en nieuwe gemeentelijke gronden na 2010.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

Hoewel verschuivingen in de politieke prioriteiten het werken van corporaties vaak lastig maakt, werken de gemeente Den Haag en de corporaties in de praktijk goed samen. Dit blijkt onder andere uit het onderzoek van de Haagse Rekenkamer naar de prestatieafspraken. De gemeente ziet

een belangrijke rol weggelegd voor de corporatie als integrale gebiedsontwikkelaar in de herstructureringsgebieden Zuidwest en Transvaal, maar stelt daarbij wel kwaliteitseisen. Voor de corporatie betekenen deze afspraken een verschuiving van projectgericht naar gebiedsgericht werken. Wederkerigheid speelt hierbij een belangrijke rol. Aan de corporaties wordt gevraagd investeringen te doen. Een deel daarvan financieren de corporaties uit de verkoop elders. De gemeente ziet dan af van het innen van extra erfpacht in herstructureringsgebieden, en zet erfpachtopbrengsten uit overige stadswijken in voor de openbare ruimte en stedelijke vernieuwing in de gebieden.

Stichting Trudo en de gemeente Eindhoven

Algemeen

Stichting Trudo is een van de vijf grote corporaties in de gemeente Eindhoven. De corporatie is in 1994 ontstaan uit een fusie tussen de relatief kleine (maar rijke) woningcorporatie Sint Trudo en het verzelfstandigde Eindhovense gemeentelijk woningbedrijf. Het woningbedrijf had een grote huurvoorraad, vooral in de herstructureringsbuurten van de gemeente, waaronder de krachtwijken Kruidenbuurt, Woensel West, Lakerlopen en Bennekel. Stichting Trudo bezit in 2007 6.500 huurwoningen, uitsluitend in Eindhoven. In de gemeente Eindhoven is 16 procent van de sociale huurvoorraad in eigendom van Trudo.

Corporatie Bezitsgemeente	St. PWS Rotterdam Rotterdam		St. Woonwaard Noord-Kennemerland Heerhugowaard		St. deltaWonen Zwolle	
Werkgebied corporatie Kerngebied corporatie	Stadsregio Rotterdam Rotterdam		Noord-Kennemerland Noord-Kennemerland		Stadsregio Zwolle-Kampen regio Zwolle-Kampen	
Aantal bezitsgemeenten van de corporatie	4		6		3	
Aantal corporaties in de bezitsgemeente	17		3		8	
Sociale huurvoorraad gemeente	147.676		4.742		17.891	
Aandeel corporatie in de voorraad	10%		97%		41%	
Nieuwbouw koopwoningen gemeente	10.572		1.910		3.292	
Aandeel corporatie in de nieuwbouw koopwoningen	4%		32%		7%	
Nieuwbouw sociale huur- woningen gemeente	4.196		470		1.046	
Aandeel corporatie in de nieuwbouw huurwoningen	21%		100%		60%	
Relatieve nieuwbouwproductie huur t.o.v. corporatiebezit	1,5%		1,2%		1,1%	
Sloop huurwoningen binnen gemeente	11.143		18		505	
Aandeel corporatie in de sloop	2%		10%		18%	
Verkoop huurwoningen binnen gemeente	12.153		246		1.120	
Aandeel corporatie in verkoop	12%		100%		62%	
	Totaal	Bezits- gemeente	Totaal	Bezits- gemeente	Totaal	Bezits- gemeente
Voorraad corporatie:						
Aantal huurwoningen	15.916	15.187	13.210	4.586	13.843	7.404
Nieuwbouw corporatie:						
Aantal huurwoningen	1.455	895	927	470	893	625
Aantal koopwoningen	459	459	811	602	358	223
Grondbezit corporatie:						
Onbebouwde grond (ha)	1	1	92	0	32	14
Grond op bouwlocaties (ha)	89	85	267	193	56	35
Bebouwde grond (ha)	2552	2498	380	61	744	634
Overige mutaties corporatie:	1.453	1.427	1.307	246	896	690
Aantal verkochte huurwoningen	173	173	174	18	482	89
Aantal gesloopte huurwoningen						

Het werkgebied van Trudo bestrijkt de gehele stadsregio Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Trudo realiseert geen koopwoningen in Eindhoven zelf, wel in een aantal andere gemeenten. Ze doet dat omdat er in de afgelopen jaren in Eindhoven geen bouwgrond voor Trudo beschikbaar was. Trudo heeft geen ambitie om haar huurvoorraad buiten Eindhoven uit te breiden.

De lokale opgave

Trudo is bezig een deel van haar huurwoningen te verkopen. Met de opbrengst wordt geïnvesteerd in andere ontwikkelingsactiviteiten van Trudo. De corporatie heeft hiervoor zelf een verkoopformule ontwikkeld: 'Slimmer Kopen®', waarbij particulieren een huis kunnen kopen met korting op de marktwaarde van de woning. De gemeenten zien Trudo als belangrijke partner in de realisatie van betaalbare woningen, voor specifieke doelgroepen met beperkte financiële draagkracht. Ook biedt Trudo een deel van haar voorraad aan met het principe 'te woon'; bij deze woningen bepaalt de toekomstige bewoner of hij de woning koopt of huurt. Trudo heeft een brede taakopvatting; behalve het bouwen en verhuren van woningen en het zorgen voor leefbaarheid in de buurten, ontwikkelt en beheert ze maatschappelijk en bijzonder vastgoed en draagt ze zorg voor goedkope huisvesting voor bedrijven. Deze brede taakopvatting resulteert in bijzondere projecten, zoals de participatie in de herontwikkeling van de Philips Lichttoren

en in de gebiedsontwikkeling van Strijp S, een grootschalige herontwikkeling in het centrum van de stad Eindhoven.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

De gemeente Eindhoven staat tot 2010 voor een opgave van 7.500 nieuwbouwwoningen en een transformatie van de bestaande voorraad waarbij de stedelijke woonkwaliteit wordt verbeterd. De gemeente Eindhoven ziet de corporaties als belangrijke spelers in het op peil houden van de woningvoorraad en voor de realisatie van de projectenportefeuille; ze heeft met de vijf grote corporaties prestatieafspraken gemaakt. Met deze afspraken hoopt de gemeente onder andere de realisatie van 30 procent betaalbare woningen te waarborgen; vooral ook in de sociale huursector.

In Eindhoven is het aantal uitbreidingslocaties beperkt. Om dit probleem op te lossen, zijn in 2005 met de omliggende gemeenten afspraken gemaakt om voor Eindhoven te gaan bouwen. Hierbij is volgens de gemeente vooral een extra toevoeging in de sociale sector van belang. Binnenstedelijk is er in Eindhoven nog een grote opgave te verrichten in de zogeheten herstructureringsgebieden en in de krachtwijken. Trudo neemt hierin een fors aandeel voor haar rekening. Voor de korte (1 jaar) en langere termijn (5 jaar) zijn prestatieafspraken vastgelegd. Gronduitgifte en vastgoed kunnen deel uitmaken van deze prestatieafspraken. Onderwerp van continu gesprek is hierbij de publieke

taakstelling van gemeente en corporaties en de mate van wederkerigheid.

Stichting Acantus en de gemeente Winschoten

Algemeen

In het noordoosten van Groningen is stichting Acantus Groep bv een van de grote corporaties, met in 2007 een woningbezit van 13.500 huurwoningen in de regio Oldambt en Delfzijl. De huidige stichting is in 2002 ontstaan uit een fusie van drie corporaties: Woningstichting Delfzijl, Woningstichting Acantus Woonservice en Woonstichting Oosterkim. Zeventien procent van het corporatiebezit van Acantus ligt in de gemeente Winschoten, waar zij 85 procent van de sociale huurvoorraad in bezit heeft.

Om financiële middelen te genereren voor de (herstructurerings)opgave in de kerngemeenten, realiseert Acantus beperkt nieuwbouw buiten het kerngebied, in de stadsregio Groningen-Assen. Nieuwbouw in de koopsector in het kerngebied levert volgens de corporatie een risico op: huurders verlaten de eigen huurwoningen voor een nieuwe woning, met leegstand als gevolg. Een andere financieringsbron is de verkoop van de bestaande huurvoorraad. Een deel van het eigen bezit in de kerngebieden wordt verkocht aan zittende huurders of overige particulieren.

De lokale opgave

Acantus heeft te maken met een omvangrijke herstructureringsopgave, wat het voorraadbeleid van de corporatie sterk onder (financiële) druk legt. De opgave hangt onder andere samen met bevolkingskrimp en daarmee gepaard gaande verhuurbaarheidsproblemen. Winschoten heeft geen uitbreidingslocaties meer, mede door het uitbreidingsverbod buiten de bebouwingscontouren van de provincie Groningen. De beperkte gewenste uitbreiding van de woningvoorraad zal daarom gestalte moeten krijgen door gestapeld bouwen in stedelijke woonmilieus op inbreidings- en herstructureringslocaties.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

Acantus participeert in Winschoten op basis van prestatieafspraken in wijkvernieuwingprojecten, met onder andere sloop van portiekflats uit de jaren zestig en zeventig en nieuwbouw van eengezinswoningen en appartementen voor senioren in de koop- en huursector. Acantus geeft aan last te hebben van een negatief imago als vastgoedondernemer door de omvangrijke sloopactiviteiten in het verleden. Hierbij werden bouwblokken in één keer gesloopt om zo de 'schade' te concentreren (zoals de landelijk bekend geworden voorgenomen sloop in Ganzedijk), in plaats van de kaasschaafmethode toe te passen. Inmiddels is de grote sloopopgave achter de rug en wordt er kleinschaliger en gebiedsgericht geherstructureerd en gerenoveerd.

Stichting PWS Rotterdam en de gemeente Rotterdam

Algemeen

De stichting PWS Rotterdam is een van de oudste corporaties in de stad Rotterdam. PWS is in 1914 opgericht in Delfshaven en is nooit met andere corporaties gefuseerd. Het bezit van

de corporatie is in Noord-Rotterdam geconcentreerd, met een aantal panden verspreid 'op Zuid'. Meer dan de helft van het bezit van PWS ligt in de krachtwijken. In de gemeente Rotterdam bezit PWS 11 procent van de sociale huurvoorraad. PWS heeft nog wel huurwoningen in de gemeenten Schiedam en Albrandswaard, maar die zijn reeds of worden afgestoten. De woningen in Albrandswaard zijn bijvoorbeeld in bezit gekomen van PWS door overname van een nieuwbouwproject van een projectontwikkelaar. Na realisatie van de woningen zijn ze verkocht aan een andere corporatie.

De lokale opgave

PWS heeft in het recente verleden onder leiding van de toenmalige bestuurder geïnvesteerd in een aantal grote, risicovolle nieuwbouw- en aankoopprojecten, waarbij ook fraude is geconstateerd. De toenmalige directeur heeft PWS moeten verlaten.

In 2006 heeft PWS haar koers gewijzigd en haar projectenportefeuille tegen het licht gehouden, met het doel de risico's te reduceren. In het ondernemingsplan is aangegeven dat er niet meer onrendabel wordt geïnvesteerd in vastgoedprojecten die niet zijn bedoeld voor de primaire doelgroep, en dat ook voorzichtig wordt omgegaan met het aankopen van en het investeren in (onrendabele) projecten. PWS heeft daarnaast een grote opgave in het vitaliseren van de Rotterdamse aandachtswijken in Noord-Rotterdam, zoals het Oude Noorden, Crooswijk en Rubroek. Omdat PWS er financieel matig voor staat, heeft zij aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting projectsteun gevraagd en ook gekregen (ruim 24 miljoen euro). Dit is voor 2008 en 2009, conform de mogelijkheid die hiertoe wordt geboden in de Woningwet en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (artikel 2). Aangezien de sector er niet in is geslaagd invulling te geven aan het solidariteitsbeginsel, heeft PWS besloten het op deze manier te doen.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

Opvallend aan de verdeling van de sociale huurvoorraad in Rotterdam is dat in elke wijk een corporatie dominant aanwezig is; deze treedt ook op als trekker in de gebiedsontwikkeling. De gemeente maakt met alle grote corporaties in Rotterdam prestatieafspraken, met een jaarlijkse monitoring en actualisatie. De samenwerking en het overleg tussen gemeente en corporatie is goed. Rond de nieuwbouwproductie zijn in het verband van de stadsregio Rotterdam afspraken gemaakt rondom gespiegeld bouwen; afgestemd op de woningbouwbehoefte. Voor Rotterdam betekent dit dat er vooral in de koopsector en eengezinswoningen meer aanbod moet komen, en in de regio juist meer sociale huur moet worden gerealiseerd. In de stad worden de productieaantallen gehaald; in de regio blijft het aandeel sociale huur sterk achter.

Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland en de gemeente Heerhugowaard

Algemeen

Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland is de grootste corporatie in de regio Noord-Kennemerland in de provincie Noord-Holland, en is eind jaren negentig ontstaan uit de samenvoeging van vier corporaties. Woonwaard bezit in 2007 ruim 13.000 woningen verspreid over de regio, maar

hoofdzakelijk gelokaliseerd in de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard. In Heerhugowaard bezit Woonwaard 97 procent van de sociale huurvoorraad, en wordt daar ook als dé corporatie gezien. Woonwaard is erg actief in nieuwbouw, zowel in de huur- als koopsector, en in grondverwerving. De stichting verwerft zelf grond of verkrijgt die via private partijen om het 'sociale' deel van een plan te realiseren.

De lokale opgave

Woonwaard heeft de afgelopen jaren veel gebouwd in Heerhugowaard, vooral in de uitbreidingswijken Zuidwijk/Huygenhoek en de Vinex-wijk Stad van de Zon waarbij gebiedsvisies het kader vormden. Woonwaard wil graag aan de basis staan van gebiedsontwikkeling, maar hoeft niet altijd zelf te bouwen. Met de gebiedsvisies als uitgangspunt probeert Woonwaard maatschappelijke doelen te behalen, zoals de realisatie van woon-zorgprojecten en bouwen voor doelgroepen. Het maatschappelijk rendement kan hierbij belangrijker zijn dan het financiële rendement. Heerhugowaard moet volgens de huidige regioafspraken tot 2015 nog minimaal 3.000 woningen realiseren; een flink deel hiervan komt terecht op de nieuwe uitbreidingslocatie De Draai. De grond is via de Wet voorkeursrecht grotendeels in bezit gekomen van de gemeente, waardoor die ook zelf het plan kan ontwikkelen en zeggenschap hierover kan houden. Woonwaard is buiten dit gebiedsproces gehouden, wat ze betreurt. De corporatie heeft prestatieafspraken met het aangrenzende zorgcentrum dat nieuwbouw gaat realiseren op De Draai.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

De gemeente Heerhugowaard heeft met Woonwaard recentelijk nieuwe prestatieafspraken gemaakt. Het betreft hier eerder procesafspraken met gezamenlijke uitgangspunten voor projecten, dan harde productieafspraken. Woonwaard is volgens de gemeente een ambitieuze organisatie, met een sterke projectontwikkelingskant en gecalculeerd risicomanagement, wat soms de uitvoering stroperig maakt. Wel ziet de gemeente dat de relatie zakelijker wordt en afspraken tijdens de projectuitvoering worden aangepast, vooral nu de realisatie moeizamer verloopt met het oplopen van de bouwkosten. De gemeente geeft prioriteit aan het op peil houden van de sociale huurwoningvoorraad. Daarnaast zijn afspraken in de maak die onder andere betrekking hebben op de samenwerking in de bestaande wijken. De gemeente heeft geen behoefte aan strakker toezicht op het handelen van de corporatie. Zolang de corporatie zich houdt aan haar sociale doelstelling, heeft de gemeente geen behoefte om zich met de rest van het werkterrein van de corporatie te bemoeien.

Stichting deltaWonen en de gemeente Zwolle

Algemeen

Stichting deltaWonen is een van de drie grote corporaties in de gemeente Zwolle en heeft met zo'n 7.500 huurwoningen een aandeel van 41 procent van het totale corporatiebezit. DeltaWonen bezit in totaal 15.000 woningen in de regio, geconcentreerd in de gemeenten Zwolle, Kampen en Oldebroek. De corporatie is ontstaan in 2002, na een reeks van fusies in de regio. DeltaWonen heeft een actieve rol in Zwolle en Kampen; die wordt voornamelijk ingevuld met nieuwbouw en verkoop

in zowel de huur- als de koopsector. De winst van de verkoop van bestaand bezit wordt als financieringsbron gebruikt voor de onrendabele investeringen die nodig zijn voor de herstructureringsopgaven, de realisatie van woon-zorgprojecten en nieuwbouw van huurwoningen. In 2008 is een nieuwe directie toegetreden en is de projectportefeuille doorgelicht op risico's. De gemeente hoopt dat daarmee de continuïteit van de geplande projecten met de corporaties niet in gevaar komt.

De lokale opgave

De gemeente Zwolle telt in 2007 116.000 inwoners en is een van de groeisteden in de regio. De woningvoorraad in Zwolle is de laatste jaren flink uitgebreid, hoofdzakelijk in de koopsector, met een groei van 18 procent. Deze nieuwbouw is vooral in de Vinex-wijk Stadshagen gerealiseerd, die nog steeds in ontwikkeling is.

De gemeente heeft een structuurplan opgesteld voor de ontwikkeling van de stad tot 2020. Hierin staat een ambitieus woonprogramma van bruto 16.000 woningen (in de periode 2004-2020), waarvan 10.000 woningen tussen 2004 en 2009 zijn gerealiseerd (voornamelijk in Stadshagen). De gemeente haalt de legitimatie voor dit aantal uit de verwachte groei van de bevolking en werkgelegenheid, mede als gevolg van de komst van de Hanzelijn in 2013. De gemeente Zwolle hanteert voor het ruimtelijk beleid het uitgangspunt dat inbreiding voor uitbreiding komt. Vanwege de forse kwantitatieve opgave zijn niet alleen diverse inbreidingslocaties noodzakelijk, maar ook uitbreidingslocaties. In het Structuurplan 2020 zijn daarom ook potentiële nieuwe uitleglocaties op de kaart aangeduid, onder andere de locatie Vechtpoort voor 2.000 woningen ten oosten van de stad.

Samenwerking tussen gemeente en corporatie

De gemeente heeft prestatieafspraken gemaakt met alle corporaties. Deze worden jaarlijks geëvalueerd en geactualiseerd op basis van het jaarlijkse woonprogramma. Ook vindt er maandelijks een gesprek plaats tussen de wethouder en corporatiedirecteuren. Opvallend in de prestatieafspraken is de regel dat de corporaties bij een voornemen tot grondaankoop dit vooraf moeten melden bij de gemeente. Zo heeft deltaWonen samen met de twee andere Zwolse corporaties en met bouwondernemingen grond gekocht in het gebied Vechtpoort, na melding aan de gemeente. De gemeente ziet Vechtpoort als een potentiële uitbreidingslocatie, maar wil hierover nog geen toezeggingen doen.

Geïnterviewden

Haag Wonen - Den Haag

Haag Wonen, dhr. Argo Oskam, ontwikkelmanager Vastgoed, Den Haag.

Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, dhr. Ruud Prudhomme van Reine, teammanager Wonen, Den Haag.

Gemeente Den Haag, Directie Beleid Afdeling Wonen, dhr. Richard Heijdra, beleidsmanager, Den Haag.

Trudo - Eindhoven

Stichting Trudo, dhr. Patrick Dogge, senior beleidsmedewerker, Eindhoven.
Gemeente Eindhoven, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer Sector RO, afdeling Wonen, dhr. Joep W.H. Berghuis, senior beleidsadviseur Wonen, Eindhoven.

Acantus - Winschoten

Stichting Acantus Groep bv, dhr. Rudy Boers, senior beleidsmedewerker, Veendam.
Gemeente Winschoten, Ruimtelijk Ontwikkeling, mw. Geke Lühr, beleidsmedewerker, Winschoten.

PWS - Rotterdam

PWS Rotterdam, mw. Sandra Adrianow, manager Strategie en Beleid, Rotterdam.
Gemeente Rotterdam, Ontwikkelingsbedrijf/
Gebiedsontwikkeling, dhr. Leo van Veen, beleidscoördinator, Rotterdam.

Woonwaard - Heerhugowaard

Stichting Woonwaard Noord-Kennemerland, dhr. Ton Bos, manager vastgoedontwikkeling, Alkmaar.
Gemeente Heerhugowaard, afdeling Sociaal Ruimtelijke Ontwikkeling/sector Stadsontwikkeling, dhr. Stephan den Nijs, beleidsadviseur wonen, Heerhugowaard.

DeltaWonen - Zwolle

Stichting deltaWonen, dhr. Evert Leideman, directeur-bestuurder, Zwolle.
Gemeente Zwolle, Eenheid Ontwikkeling/Afdeling Ruimte & Strategie, mw. Berenda de Paus, senior beleidsadviseur Wonen, Zwolle.

Bijlage 2

CBS-woningvoorraadmutaties

Het woningvoorraadmutatiebestand van het CBS (1995-2007) is afgeleid van de mutaties in de woningvoorraad (nieuwbouw en sloop van woningen) die de gemeenten aan het CBS hebben doorgegeven. De peildatum is telkens 1 januari van het desbetreffende jaar. Van alle mutaties zijn in dit rapport alleen de gegevens van woningen opgenomen, niet van bijzondere woongebouwen (bijvoorbeeld verzorgingshuizen of psychiatrische inrichtingen), wooneenheden (bijvoorbeeld studentenhuysvesting met gemeenschappelijke voorzieningen) en recreatiewoningen; zie voor een uitgebreide woningdefinitie de handleiding voor de administratieve woningtelling (CBS 1992).

Van elke afzonderlijke woning is een aantal kenmerken bekend. Daarnaast kunnen via de xy-coördinaat van een woning (de exacte locatie) enkele ruimtelijke kenmerken van de woning worden achterhaald. De kenmerken van de woning kunnen hiermee ook aan de ruimtelijke kenmerken van de omgeving worden gekoppeld.

Het woningvoorraadmutatiebestand is het enige bestand dat zo gedetailleerd is. Toch zitten er in de totalen verschillen met de absolute gegevens uit het BBSH die in deze studie worden gepresenteerd. Voor de absolute aantallen hanteren we het BBSH-bestand. Omdat we geen redenen hebben om te veronderstellen dat de afwijking ten opzichte van het BBSH-bestand ruimtespecifiek is, met een over- of onderrepresentatie van bepaalde gebieden, gebruiken we het CBS-woningvoorraadmutatiebestand wel voor ruimtelijke analyses. We presenteren dan alleen de procentuele verdeling van de woningvoorraadmutaties. Een andere reden om wel de CBS-gegevens over mutaties van de woningvoorraad te gebruiken, is de langere looptijd van de gegevens (1995-2007) ten opzichte van de BBSH-gegevens (2002-2007). Hierdoor zijn trends beter in beeld te brengen.

Bijlage 3

Regressieanalyse van de woningproductie door corporaties

Beschrijving dataset BBSH

De BBSH-dataset die in dit onderzoek is gebruikt, is afkomstig van het ministerie van VROM. De data zijn aan het ministerie geleverd door de corporaties en verzameld door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) in het kader van zijn toezicht-houdende rol. De BBSH-data kennen een grote betrouwbaarheid, omdat ze onder accountantscontrole staan.

De data zijn aangeleverd op het niveau van de 'bezitsgemeente'. In deze gemeenten kan de corporatie ook koopwoningen hebben opgeleverd of ze kan van plan zijn dat te doen. Dit maakt ruimtelijke analyses veel beter mogelijk dan wanneer de data alleen beschikbaar zouden zijn op het niveau van de 'vestigingsgemeente' van de corporaties. De vestigingsgemeente zegt immers niet alles, soms nauwelijks iets en in ieder geval steeds minder over het werkgebied. Door fusies, overnames en werkgebiedvergrotingen is het aantal bezitsgemeenten per corporatie in slechts vijf jaar tijd toegenomen van iets minder dan drie naar iets minder dan vier (zie hoofdstuk 1).¹ Vóór 2002 waren er alleen nog maar cijfers op het niveau van de vestigingsgemeente, hetgeen ruimtelijke analyses moeilijk maakte.

Gekozen is voor een tijdreeks van meerdere jaren in plaats van slechts een jaar. Van die reeks worden elke keer gemiddelden genomen om uitschieters (naar onder en naar boven) af te vlakken. Dit is zeker nodig als de observatie-eenheid de corporatie per bezitsgemeente is; een corporatie bouwt soms niets in een gemeente, en soms heel veel omdat een gehele locatie wordt opgeleverd.

Om deze tijdreeks mogelijk te maken, moest rekening worden gehouden met fusies onder corporaties en gemeentelijke herindelingen. Alle niet meer bestaande corporaties en gemeenten zijn toegedeeld aan de corporaties en gemeenten zoals die in 2007 bestonden.

Opschonen dataset

Na het vormen van de tijdreeks hadden we een dataset van 1.879 cases (combinatie van gemeente met corporatie).² Het bestand is vervolgens gecontroleerd op fouten en anderszins onbruikbare cases. Voor de analyse zijn uiteindelijk 1.583 cases geselecteerd. Dit aantal is het gevolg van enkele keuzes die hierna worden toegelicht.

Om te beginnen is een aantal specifieke corporaties of bezitsgemeenten verwijderd. Een case (Woningbouwvereniging Laurentius (L1005), bezitsgemeente Hulst) is bijvoorbeeld verwijderd omdat de corporatie in de gehele tijdreeks geen huurvoorraad had. Er zijn in 2006 wel mutaties geweest waarbij de opgeleverde huurwoningen meteen allemaal zijn verkocht, waardoor de eindvoorraad in dat jaar op nul stond.

Ook een toegelaten instelling is vanwege haar specifieke kenmerken geheel uit de dataset gehaald omdat ze een apart karakter heeft (in totaal 21 cases). Het gaat hier om het Wooninvesteringsfonds. Dit is een vastgoedfonds en een toegelaten instelling in één. Als vastgoedfonds schrijft het Wooninvesteringsfonds een obligatielening uit voor corporaties die willen beleggen in huurwoningen. Als toegelaten instelling stelt het Wooninvesteringsfonds corporaties in staat woningen aan het fonds te verkopen. De opbrengst geeft hen de financiële armslag om te investeren in volkshuisvestingsprojecten. De verkochte woningen worden eigendom van het Wooninvesteringsfonds. Het beheer blijft in handen van de verkopende corporatie. Vervolgens verkoopt het Wooninvesteringsfonds de woningen aan zittende huurders of andere particulieren. Verder is een aantal bezitsgemeenten verwijderd waarin de corporatie na eind 2002 (het eerste jaar van de tijdreeks) geen huurwoningen meer heeft. Dit zijn in totaal 19 bezitsgemeenten. In die bezitsgemeenten zijn de huurwoningen van de desbetreffende corporatie in 2002 verkocht of gesloopt. Hierdoor wordt de eindvoorraad in 2002 op nul gezet en bij de andere jaren tot en met 2007 wordt niets ingevuld (*missing value*), omdat die gemeenten dan niet meer als bezitsgemeente worden aangemerkt. Tot slot is een relatief groot aantal cases – in totaal 255 – verwijderd. Het gaat hier om alle gemeenten die tijdens de tijdreeks geen voorraad huurwoningen hebben gehad (en daarbij ook geen huurwoningen hebben gebouwd). Dit geldt bijvoorbeeld voor bezitsgemeenten waar een corporatie uitsluitend woongelegenheden (en dus geen woningen) heeft, zoals studenten- en ouderenwoningen (al dan niet in verzorgingshuizen).³ Maar het geldt ook voor bezitsgemeenten van corporaties die gedurende de tijdreeks zijn toegevoegd, en nog zonder voorraad zijn en waarvoor nieuwbouwplannen worden voorzien of niet zijn doorgegaan. De bezitsgemeenten waar in enkele jaren in de onderzoeksperiode uitsluitend opgeleverde koopwoningen zijn gerealiseerd, zonder dat de corporatie in die gemeenten

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Afhankelijke variabelen					
Nieuwbouw totaal	1.583	0	479,67	15,00	39,16
Aandeel koop	817	0	1	0,21	0,26
Onafhankelijke variabelen					
Woningvoorraad totaal corporatie	1.583	4	76.216	13438	15.497
Aandeel bezitsgemeente in totale bezit corporatie	1.582	0	1	0,28	0,40
Solvabiliteit corporatie	1.582	-0,10	0,94	0,17	0,10
Vermogen per woongelegenschap	1.583	-3.161,52	124.080,70	6.615,57	4.573,05
Bedrijfslasten per woongelegenschap	1.583	1.211,40	6.077,23	3.133,89	483,41
WOZ-waarde gemeente	1.583	49.833	258.333	10.2547	26.051
Aandeel sociale huur gemeente	1.583	0,036	0,55	0,30	0,09
Aandeel corporatie in totale corporatiebezug gemeente	1.582	0	1	0,28	0,36
Herfindahl-Hirschman Index	1.583	0,15	1	0,64	0,25
Nieuwbouw overige aanbieders in gemeente	1.583	0,50	2.403,67	235,29	412,10
Beschikbaarheid grond corporaties	1.542	0	217,44	16,26	34,74
Confessioneel aandeel gemeenteraad	1.549	0	1	0,58	0,49
Progressief aandeel gemeenteraad	1.549	0	1	0,23	0,42
Lokaal en overig aandeel gemeenteraad	1.549	0	1	0,19	0,39

huurwoningen bezat, zijn wel in de dataset gebleven. Die zijn van belang voor de analyse van de nieuwbouw van koopwoningen. Het gaat hier om slechts vier observaties. Er zijn ook corporaties die binnen de tijdreeks gedeeltelijk *missing values* hebben. Dit komt doordat zij pas later in de tijdreeks huurwoningbezit in een gemeente kregen of omdat ze gedurende de tijdreeks afstand deden van hun bezit in een bepaalde gemeente. Deze observaties zijn in de dataset gebleven. Gemiddelden voor die corporaties zijn berekend voor de jaren dat er wel cijfers zijn.

Regressieanalyses

We hebben geprobeerd het 'gedrag' van corporaties te verklaren. Met gedrag bedoelen we allereerst de woningproductie van de corporatie per bezitsgemeente. Daarnaast hebben we gekeken naar de samenstelling van die productie, in het bijzonder het aandeel koop. We zijn als volgt te werk gegaan. Er zijn vier modellen geschat. De eerste twee modellen zijn logistische regressie-modellen, omdat de afhankelijke variabele dichotoom ('wel of geen') is. Hierin is respectievelijk gekeken naar de reden waarom corporaties in sommige gemeenten wel woningen bouwen en in andere niet (model 1), en (in gemeenten waar ze bouwen) waarom ze wel of geen koopwoningen bouwen (model 2). Vervolgens is voor de gemeenten waar gebouwd is, gekeken naar het verschil in aantal woningen door wordt verklaard (model 3), en voor gemeenten waar ze koopwoningen bouwen, naar het aantal gebouwde koopwoningen door wordt bepaald (model 4). Model 3 en 4 zijn multivariate regressieanalyses, omdat de afhankelijke variabele een ratioschaal kent. Het onderscheid tussen wel of geen woningen bouwen en de hoeveelheid woningen is gemaakt, omdat beide wel eens verschillende verklaringen (of een andere verhouding tussen verklaringen) kunnen hebben. Bij alle modellen is wel naar dezelfde variabelen gekeken. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen

variabelen die betrekking hebben op de kenmerken van de corporatie (individuele kenmerken) en kenmerken van de lokale omstandigheden (ruimtelijke kenmerken).

Operationalisering afhankelijke variabelen

Woningproductie

Het gaat hier om de gemiddelde productie per bezitsgemeente tussen 2002 en 2007. Wat echter opvalt, is dat deze niet normaal is verdeeld.⁴ Er zijn veel cases waarin relatief weinig wordt gebouwd. Dit levert voor de regressieanalyse statistische problemen op. Immers, de significantiewaarden zijn dan niet betrouwbaar. Daarom wordt van deze variabele de natuurlijke logaritme (ln) gebruikt. Hierdoor vallen wel de nodige cases weg. Dit zijn de cases waarbij niets is gebouwd. Immers, de logaritme van nul bestaat niet, omdat er geen macht bestaat (met welk grondtal dan ook) die resulteert in nul. Dit worden *missing values*. Dit geldt uiteraard niet voor de logistische regressie. Hier is de afhankelijke variabele binair (wel of geen nieuwbouw) waardoor alle cases kunnen worden meegenomen.

Aandeel koopwoningen in de productie

Model 2 en 4 zijn gericht op het aandeel koopwoningen dat door corporaties per bezitsgemeente is gebouwd over de periode 2002-2007 (gemiddeld). Ook deze variabele is scheef verdeeld en daarom ook getransformeerd. Wederom geldt dit niet voor de logistische regressie.

Operationalisering onafhankelijke variabelen

Individuele kenmerken

Woningvoorraad totaal corporatie Om te kijken of de omvang van de corporatie ertoe doet, is gekeken naar het totale aantal woningen (gemiddeld) in bezit van de corporatie voor de periode 2002-2007. Omdat deze variabele scheef verdeeld is, is de logaritme berekend en meegenomen.

Logistische regressie (wel-geen nieuwbouw/koop)

	Model 1: Nieuwbouw			Model 2: Koop		
	B	Standaard-afwijking	Odds ratio ¹	B	Standaard-afwijking	Odds ratio
Intercept	0,009	2,066	1,000	1,168	2,388	3,839
Individuele kenmerken						
Woningvoorraad totaal corporatie ²	0,203***	0,074	1,226	0,332***	0,114	1,394
Aandeel bezitsgemeente in totale bezit corporatie	2,272***	0,328	9,703	0,425	0,351	1,530
Solvabiliteit corporatie	0,649***	0,108	1,913	0,275	0,183	1,317
Bedrijfslasten per woongelegenheden	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	1,000
Ruimtelijke kenmerken						
WOZ-waarde gemeente	-0,797**	0,378	0,451	-0,884**	0,455	0,413
Aandeel sociale huur gemeentelijk woningvoorraad	-3,949***	1,307	0,019	-2,578**	1,466	0,076
Aandeel corporatie in totale corporatiebezit gemeente	4,145***	0,350	63,136	2,132***	0,351	8,428
Marktconcentratie gemeente	-0,530	0,379	0,588	-0,469	0,471	0,626
Beschikbaarheid grond corporaties	-0,025	0,055	0,976	0,201***	0,060	1,223
Nieuwbouw overige aanbidders in gemeente	0,542***	0,089	1,720	0,158	0,103	1,171
<i>Progressief hoogste aandeel (r)</i>						
Lokale partijen hoogste aandeel	0,067	0,183	1,070	-0,320	0,217	0,726
Confessioneel hoogste aandeel	0,012	0,242	1,012	-0,023	0,279	0,977
N		1.449			744	
Nagelkerke R ²		0,572			0,215	

Aandeel bezit in bezitsgemeente van totale bezit corporatie
Daarnaast is gekeken naar het aandeel van het totale bezit van woningcorporaties in de betreffende bezitsgemeente. Voor deze variabele hebben we het startjaar 2002 gekozen, in tegenstelling tot de totale voorraad van een corporatie, waarbij we naar de hele onderzoeksperiode hebben gekeken. Als we dit laatste echter ook op het niveau van de bezitsgemeente zouden doen, is er een groot gevaar van 'endogeniteit'. Dit betekent dat nieuwbouw door een corporatie in een bezitsgemeente een wel erg grote invloed heeft op haar voorraad in een bezitsgemeente. Onafhankelijke en afhankelijke variabele zijn dan niet meer uit elkaar te halen. Deze variabele is normaal verdeeld.

Solvabiliteit corporatie In het onderzoek is ook de financiële positie van de corporatie meegenomen. Daarvoor hebben we gekeken naar het eigen vermogen van de corporatie op basis van de CFV-data. Bij model 1 en 2 zijn we anders omgegaan met deze variabele dan bij model 3 en 4.

Bij de twee logaritmische modellen die betrekking hebben op de bouwbeslissing op zich, is gekozen voor de percentages van het balanstotaal, oftewel de solvabiliteit (zie bijvoorbeeld Van Leuvensteijn & Shestalova 2006). Maar doordat het solvabiliteitspercentage voor grote corporaties hetzelfde kan zijn als voor kleine, is bij model 3 en 4, wanneer we kijken naar de aantallen woningen, het eigen vermogen gecorrigeerd voor de omvang van de corporatie (totaal aantal woongelegenheden).

Ook deze variabelen zijn getransformeerd naar een logaritme. De tijdreeks is in dit geval van 2000 tot en met 2005 in verband met het tijdsverloop tussen de bouwbeslissing en de oplevering van de woningen.⁵

Bedrijfslasten Gegevens over de bedrijfslasten zijn ook per corporatie via het CFV verkregen. Net als bij het vermogen is ook hier gekozen voor de periode 2000-2005. En ook de bedrijfslasten zijn gecorrigeerd voor het aantal woongelegenheden per corporatie. Deze variabele is normaal verdeeld.

Ruimtelijke kenmerken

WOZ-waarde gemeente Voor het bepalen van de invloed van het verschil in druk op de woningmarkt hebben we de gemiddelde WOZ-waarde voor de periode 1997-2002 genomen. Om veranderingen in de tijd in de taxatiesystematiek geen invloed te laten hebben, is gekozen voor deze periode. Daarbij speelt dat, gelet op het tijdsverloop tussen de oplevering van woningen en de bouwbeslissing, een periode voorafgaand aan de BBSH-tijdreeks (2002-2007) gewenst is.

De WOZ-waarde is doorgaans afgeleid van de lokale huizenprijzen (De Vries e.a. 2006). Hier is gekozen voor de WOZ-waarde en niet (direct) voor de gemiddelde huizenprijs (Kadaster of NVM). Het voordeel is dat bij de WOZ-waarde de hele voorraad wordt meegenomen, terwijl bij huizenprijzen alleen wordt gekeken naar de verkochte woningen. Huizenprijzen hebben als nadeel dat de gemiddelde huizenprijs erg bepaald wordt door de verhouding tussen de segmenten die in een jaar worden aangeboden. Als er bijvoorbeeld in een gemeente in een jaar een villawijk wordt opgeleverd, dan heeft dat grote gevolgen voor de gemiddelde huizenprijs in de betreffende gemeente. De WOZ-waarde is behalve van de druk op de woningmarkt afhankelijk van de samenstelling van de woningvoorraad. Het aandeel sociale huurwoningen heeft een (negatief) effect op

Multivariate regressie (aantallen nieuwbouw/aandeel koop)

	Model 3: Nieuwbouw		Model 4: Aandeel koop	
	B	Standaard-afwijking	B	Standaard-afwijking
Intercept	-2,530***	1,043	-2,802*	1,191
Individuele kenmerken				
Woningvoorraad totaal corporatie	0,311***	0,050	0,154***	0,064
Aandeel bezitsgemeente in totale bezit corporatie	0,850***	0,154	-0,146	0,186
Eigen vermogen per woongelegenheden	0,042	0,078	-0,044	0,094
Bedrijfslasten per woongelegenheden	3,908	0,000	2,980	0,000
Ruimtelijke kenmerken				
WOZ-waarde gemeente	-0,267	0,196	0,238	0,227
Aandeel sociale huur gemeente	-0,047	0,644	1,405**	0,690
Aandeel corporatie in totale corporatiebezit gemeente	1,392***	0,150	-0,667***	0,199
Marktconcentratie gemeente	-0,014	0,207	-0,122	0,256
Beschikbaarheid grond corporaties	0,050**	0,026	-0,047	0,030
Nieuwbouw overige aanbidders in gemeente	0,521***	0,045	-0,174***	0,057
<i>Progressief hoogste aandeel (r)</i>				
Lokale partijen hoogste aandeel	-0,178**	0,095	0,089	0,101
Confessioneel hoogste aandeel	-0,178	0,121	-0,036	0,131
N	745		430	
R ²	0,485		0,151	

(r) = referentiecategorie

* p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01

1 Oddsratio: de coëfficiënten (de B-waarden) die voortkomen uit de analyse zijn omgerekend naar log-odds, aangezien deze eenvoudiger te interpreteren en te vergelijken zijn. Een log-odd geeft de mutatie op de basiskans (1) dat een corporatie nieuwe woningen bouwt, of koopwoningen bouwt. Een getal onder de 1 betekent een negatief verband. Hoe verder het getal onder of boven de 1 hoe sterker het verband.

2 De variabelen zijn gecontroleerd voor problematische niveaus van multicollineariteit aan de hand van zowel bivariate correlaties als *variance inflation factors* (VIFs). Volgens beide criteria kennen de data geen problematische multicollineariteitsniveaus.

WOZ-waarde. Daarom hebben we hiervoor gecontroleerd (zie volgende variabele).

Aandeel sociale huur gemeentelijke woningvoorraad

Op basis van ABF-sysvov hebben we het aandeel sociale huurwoningen binnen de woningvoorraad per gemeente in 2002 berekend, oftewel het begin van de BBSH-tijdreeks.

Aandeel corporatie in het totale corporatiebezit gemeente

Ook is gekeken naar de dominantie van een corporatie binnen het totale corporatiebezit in een gemeente. Net als bij de variabele 'Aandeel bezit in bezitsgemeente van totale bezit corporatie' is gekozen voor het jaar 2002. Ook deze variabele is normaal verdeeld.

Marktconcentratie gemeente Om te kijken hoe groot de diversiteit in het corporatiebezit is per bezitsgemeente, is de Herfindahl-Hirschman Index berekend (zie hoofdstuk 1 voor een uitleg van deze maat). Dit is het kwadraat van de aandelen van alle corporaties in een gemeente. Hiervoor is een gemiddelde berekend voor de periode 2002-2007. Deze variabele is normaal verdeeld.

Politieke kleur gemeenteraad In navolging van het CBS hanteren we drie categorieën van partijen: progressieve, confessionele en lokale (en overige landelijke) partijen. Op basis van deze indeling hebben we een dummy opgenomen voor die categorie die het hoogste percentage in de gemeenteraad had bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002.

Grondverwerving corporaties Op basis van kadastragegevens hebben we gekeken naar de grondverwerving door corporaties. Die data zijn beschikbaar vanaf 1998 op het niveau van de gemeente (met de corporatie als 'verkrijger'). In bijlage 4 wordt nader ingegaan op de selectie uit de kadastragegevens. Voor deze analyse hebben we de grondverwerving door corporaties per gemeente bekeken, voor de periode 1998-2002 (vooraftgaand aan de periode waarop de nieuwbouw is gemeten).⁶ Deze variabele is scheef verdeeld en daarom loggetransformeerd.

Nieuwbouw overige aanbidders in gemeente Om de planologische mogelijkheden mee te kunnen nemen, is gekeken naar de totale woningproductie in een gemeente. Om te voorkomen dat ook de productie van corporaties wordt meegenomen (probleem van endogeniteit) is gekeken naar de som van de productie van alle andere aanbidders in die gemeente voor de periode 2002-2007. De bron is het CBS. Deze variabele is scheef verdeeld.

Noten

- 1) Het werkgebied van een corporatie kan groter zijn dan het totaal aantal bezitsgemeenten van die corporatie. Het totale werkgebied van de corporatie staat beschreven in de statuten. Dit wil niet zeggen dat de corporatie daar (al) feitelijk werkzaam is.
- 2) Bij 443 gemeenten derhalve een gemiddelde van 4,2 corporaties per gemeente.
- 3) De toewijzing van een bezitsgemeente is niet gebonden aan woningen maar aan de term wooneenheden, waartoe naast woningen ook eenheden in verzorgingshuizen en overige wooneenheden (bijvoorbeeld kamers) behoren.
- 4) Bij elke variabele hebben we een *Skewness*-test uitgevoerd. Wanneer de *Skewness* hoger was dan 1, hebben we ervoor gekozen om de variabele logaritmisch te transformeren waardoor de extremen afvlakken.
- 5) Uit cijfers van het CBS blijkt dat er in Nederland in de periode 2000-2007 gemiddeld 18 maanden zaten tussen de verlening van de bouwvergunning en de oplevering van de woning. Voor projecten van 100 woningen en meer was dit zelfs ongeveer 20 maanden. Als we hierbij bedenken dat de afhandeling van de bouwvergunning maximaal 13 weken duurt en dat de definitieve beslissing van de initiatiefnemer tot bouwen nog eerder ligt, dan lijkt een termijn van twee jaar tussen definitieve bouwbeslissing en de oplevering van de woningen gerechtvaardigd.
- 6) De data voor de gemeenten in de provincie Zeeland ontbreken. Bijlage 4

Bijlage 4

Kadastergegevens over het grondeigendom van woningcorporaties

Onderdeel van dit onderzoek was een analyse van de grondposities van woningcorporaties. We wilden inzicht krijgen in het grondbezit van de corporaties: welke corporatie heeft welke percelen en hoeveel grond bezitten ze eigenlijk? Het Kadaster beschikt over dergelijke gegevens en heeft in het rapport *Naar een transparante grondmarkt* (Bossema e.a. 2008) al eens geschetst hoeveel grond woningcorporaties in bezit hebben. Hierin is een koppeling gemaakt van de kadastrale gegevens met de gegevens van de Kamer van Koophandel om in beeld te krijgen wat voor soort bedrijven, dus ook corporaties, de grond in bezit hebben. Hoewel een goede eerste exercitie, kleven er enkele bezwaren aan. De werkwijze leidt tot een onderschatting van het grondbezit, omdat niet alle corporaties en al hun ‘verbindingen’ worden meegenomen. De verbindingen van corporaties, de afzonderlijke rechtspersonen waarin corporaties met andere partijen samenwerken, zijn immers niet bij de Kamer van Koophandel bekend of zijn niet geregistreerd als woningcorporatie. Hierdoor worden ze makkelijk onder de categorie ontwikkelaars geschaard.

Voor dit onderzoek is de dataselectie in samenwerking met het Kadaster verfijnd. Het meetmoment van de data is december 2008. Bij de selectie zijn we als volgt te werk gegaan.

1. We hebben zo veel mogelijk overzichten van namen van woningcorporaties verzameld. We gebruikten de gegevens van: de Kamer van Koophandel (KvK); het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV); het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen en vestigingen (LISA) en een cd-rom uit het *Jaarboek 2008 woningcorporaties* (cd-rom). Het CFV leverde behalve een overzicht van de namen van de huidige corporaties, de namen van verdwenen en gefuseerde corporaties en de namen van ‘verbindingen’ waarin woningcorporaties participeren. Het gaat hier om een lijst van ongeveer 1.800 verbindingen in het verslagjaar 2007. Voormalige verbindingen die inmiddels zijn opgeheven, bijvoorbeeld omdat hun taak bij het ontwikkelen van een specifieke locatie erop zit, staan niet in de lijst. We kunnen niet uitsluiten dat nog steeds niet alle namen bij ons bekend zijn. Maar de lijst is zo compleet als mogelijk.
2. De tweede stap is het toekennen van trefwoorden aan de namen, zodat alle corporaties eenvoudig zijn op te zoeken. De schrijfwijze van namen bij het Kadaster kan afwijken van de namen in de overzichten. Ook komt het voor dat een en dezelfde corporatie onder meerdere namen bij het Kadaster voorkomt. Het niet kunnen zoeken op de exacte naam (*string*) is ondervangen door de elementen uit de namen te verwijderen waarvan te verwachten is dat deze tot een andere schrijfwijze kunnen leiden (bijvoorbeeld lidwoorden, afkortingen, verwijzingen naar type rechtspersoon als BV of NV). De onderdelen van de naam die naar verwachting het meeste succes hebben om tot een juiste selectie te leiden, zijn vervolgens als één of twee trefwoorden aan het overzicht van het subjectnummer en de volledige naam toegevoegd. Zo kreeg de verbinding Triborgh Bouwontwikkeling VOF van onder andere de corporatie TBV Wonen uit Tilburg, de trefwoorden ‘Triborgh’ en ‘Bouwontwikkeling’.
3. Alle namen en bijbehorende subjectnummers (unieke nummers voor natuurlijke en niet-natuurlijke personen) zijn met behulp van de trefwoorden uit de kadastrale registratie geselecteerd. Als basis dienden hierbij alleen de niet-natuurlijke personen. De afzonderlijke bestanden zijn samengevoegd en de namen en nummers die meer dan een keer voorkomen, zijn ‘ontdubbeld’. De meest voor de hand liggende ‘foute’ geselecteerde namen zijn verwijderd en vervolgens is handmatig gecontroleerd of het bij de resterende namen om woningcorporaties ging. Zo niet, dan zijn deze ook verwijderd. Bij onduidelijkheid heeft een extra controle plaatsgevonden. Dit resulteerde in 2.024 verschillende namen, met in totaal 3.391 unieke subjectnummers waaronder de corporaties geregistreerd zijn (zie tabel B4.1). Geen enkele van de gehanteerde overzichten bleek volledig.
4. Daarna volgde de selectie van percelen uit het register van het Kadaster, op basis van subjectnummers waarop een corporatie een (deel)recht heeft. Via de geselecteerde percelen zijn alle bijbehorende administratieve gegevens geselecteerd. Verdwenen en gefuseerde corporaties komen niet meer voor in de gegevens over de huidige grondposities, maar wel in het bestand waarin alle grondtransacties van de afgelopen jaren voorkomen (zie punt 7). Wel komen nog alle andere rechthebbenden voor; een corporatie kan eigenaar zijn samen met een andere

Bron:	Aantal namen in bron	Aantal namen gevonden bij Kadaster	Aantal subjectnummers gevonden bij Kadaster
CFV	749	614	1.005
CFV-verbindingen	1.802	1.274	2.075
Cd-rom	747	658	1.115
LISA	615	547	923
Kamer van Koophandel	713	636	1.450
Totaal	n.v.t.	2.024	3.391

partij, voor het onverdeelde volledige eigendom, of voor een deelrecht. Ook deze partijen zijn via de administratieve gegevens bekend.

5. Vervolgens zijn de data bewerkt:
 - Op basis van de cultuurcode (het gebruik van de grond) is er een onderverdeling gemaakt van de percelen in bebouwde grond, ruwe bouwgrond en bouwlocaties.
 - Percelen met appartementen hebben een aparte aanduiding gekregen.
 - Op basis van de rechtcode is een onderverdeling gemaakt van de percelen in eigendom, erfpacht, eigendom belast met erfpacht, en overig.
 - De percelen zijn gecombineerd met de gemeentegrenzen en waar nodig ‘doorsneden’. Er zijn vervolgens nieuwe oppervlakten toegekend.
 - Er is een nieuw bestand gemaakt, waarbij percelen maar één keer voorkomen. Bij een dergelijk perceel is er altijd een corporatie met een deelrecht (een corporatie kan meerdere rechten op hetzelfde perceel hebben; meerdere corporaties kunnen rechten op hetzelfde perceel hebben). Overigens komt het bijna niet voor dat een corporatie een deelrecht heeft zonder dat ze (ook) het eigendomsrecht, erfpachtrecht of bloot eigendom heeft.
6. Dit bestand is gebruikt voor verdere bewerkingen, waaronder de combinatie met contour bebouwd gebied en met plannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland. De gegevens zijn geaggregeerd in het rapport terechtgekomen (oppervlakten per gemeente) of specifieke locaties of woningcorporaties zijn in detail onderzocht (casussen).
7. Als laatste stap is hetzelfde overzicht (punt 3) gebruikt om de corporaties te koppelen met de transactiedatabase van het Kadaster.
 - Op deze manier zijn alle transacties geselecteerd waarbij een woningcorporatie is opgetreden als ‘verkrijger’ van een object. Of eigenlijk: een van de verkrijgers.
 - Bij een transactie gaat het om de overdracht van rechten en er kunnen meerdere rechten worden overgedragen. Een corporatie kan ook een deelrecht of een recht op een deel van een object hebben. Deze zijn ook opgenomen (evenals bij het overzicht van het huidige eigendom bij punt 4).
 - De transacties waarbij een corporatie als ‘vervreemder’ is opgetreden, zijn verwijderd (transacties van objecten tussen corporaties onderling). Indien één van de vervreemders een corporatie is en een andere een gemeente, dan is de transactie van het betreffende object wél opgenomen. Dit om er zeker van te zijn dat erfpacht wel onderdeel is van de analyse.

Hierna is een tijdanalyse gemaakt van transacties van objecten, waarbij is gekeken of een gemeente of een andere partij ‘vervreemder’ is. Door een koppeling te maken met de cultuurcode van een perceel, is met enige aannames ook het onderscheid te maken tussen bebouwde grond, ruwe bouwgrond en bouwlocaties (zie punt 5)¹.

Noot

¹) Bij de overzichten van de transacties ontbreken de gegevens van de gemeenten in Zeeland. Deze zijn abusievelijk niet geselecteerd uit de transactiedatabase van het Kadaster.

Literatuur

- Adams, D., A. Disberry, N. Hutchison & T. Munjoma (2002), 'The impact of land management and development strategies on urban redevelopment prospects', pp. 137-157 in S. Guy & J. Henneberry (eds.), *Development and developers. Perspectives on property*, Oxford: Blackwell/RICS Foundation.
- Aedes (2004), 'Vermogenspositie corporaties neemt toe vanwege ontbreken bouwgrond', persbericht, 26 november 2004.
- Aedes (2007), *Antwoord aan de samenleving*, Hilversum: Aedes.
- Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt & R. van Kempen (2008), *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*, Delft: Eburon.
- Bertram, A. & J.-K. Helderma (2008), 'Wat gaan we doen met de corporaties?', pp. 125-143 in H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde.
- Bijlsma, L., G. Bergenhenegouwen, S. Schluchter & L. Zaaijer (2008), *Transformatie van woonwijken met behoud van stedenbouwkundige identiteit*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Blokland, F. van (2009), 'Wat zijn sociale en wat zijn commerciële huurwoningen?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15 (1): 18-21.
- Bossema, A., C. Kroon & G. Heuvink (2008), *Naar een transparantere grondmarkt*, Apeldoorn: Kadaster.
- Broek, L. van den, A. de Jong, C. van Duin, M. van Huis, S. Boschman & E. van Agtmaal-Wobma (2008), *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Buitelaar, E. (2009), 'The emergence of inclusionary housing. The case of Dutch inertia in the provision of land for affordable housing through the planning system', paper gepresenteerd tijdens het congres van de International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, Aalborg (Denemarken), 11-13 februari 2009.
- Buitelaar, E. & G. Pouls (2009), 'Marktconcentratie en woningbouw. Een empirisch onderzoek naar marktaandeelen van woningaanbieders', *Real Estate Research Quarterly*, 8 (1): 45-51.
- Buitelaar, E., A. Segeren & L. van den Broek (2008), 'Sociale huurwoningen. Een begrip, maar wat zijn het?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 14 (6): 11-13.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum.
- CBS (1992), *Handleiding voor de administratieve woningtelling*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CFV (2007), *Sectorbeeld woningcorporaties, verslagjaar 2006*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2008a), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2007*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2008b), *De volkshuisvestelijke exploitatiewaarde*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam: RIGO.
- Conijn, J. & H. van der Reijden (2000), *De mate van concentratie bij woningcorporaties, 1990. Een ruimtelijke analyse*, Amsterdam: RIGO.
- Dammers, E., H. Pálsdóttir, L. van den Broek, W. Klemm, A. Tisma & L. Bijlsma (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Duivesteijn, A. (2008), 'Dankwoord bij de uitreiking van de Rotterdam-Maaskantprijs 2008', www.adriduivesteijn.pvda.nl.
- Eichholtz, P. & T. Lindenthal (2009), 'Demografische krimp en woningprijzen', *Economisch Statistische Berichten* 94 (4558): 249-251.
- Ekkers, P. (2006), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society*, Cambridge: Polity Press.
- Graaff, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woonwerkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Granovetter, M. (1985), 'Economic action and social structure. The problem of embeddedness', *The American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- Groetelaers, D., M. Haffner, H. van der Heijden, W. Korthals Altes & T. Tasan-Kok (2009), 'Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun', *Tijdschrift voor Vastgoedrecht* 2: 27-33.
- Gruis, V.H. (2001), *Financieel-economische grondslagen van woningcorporaties. Het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid*, serie Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt, Delft: OTB TU Delft.
- Gruis, V. (2007), 'Bedrijfsstijlen in theorie en praktijk', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 13 (6): 50-55.
- Gruis, V. (2008), 'Corporatie blijf bij je leest', *Cobouw*, 25 maart 2008.
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn & G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Hayek, F.A. (1960), *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Healey, P. & S.M. Barrett (1990), 'Structure and agency in land and property development processes', *Urban Studies* 27 (1): 89-104.
- Hodgson, G.M. (2004), *The evolution of institutional economics. Agency, structure and Darwinism in American institutionalism*, London: Routledge.
- Hof, B. & C. Koopmans (2006), *Woningcorporaties in Amsterdam. Marktmacht en subsidies*, Amsterdam: SEO.
- Jókovi, M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Kam, G. de (1996), *Op grond van beleid. Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*, Almere: Nationale Woningraad.
- Kam, G. de (2006), *Aanpakken op de grondmarkt. Onderzoek naar strategieën van corporaties in grondbeleid*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kam, G. de (2007a), 'Grondbeleid belangrijk fundament onder prestatieafspraken', *B&G* 34: 18-22.
- Kam, G. de (2007b), '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.
- Kam, G. de & B. Needham (2000), *Met beide benen... Een onderzoek naar de strategie van corporaties op de grondmarkt*, Hilversum: Aedes.
- Koolma, H.M. (2009), *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*, Rotterdam: Kapsenberg van Waesberge bv.
- Korthals Altes, W.K. (2007), 'The impact of abolishing social-housing grants on the compact-city policy of Dutch municipalities', *Environment and Planning A* 39 (6): 1497-1512.
- KPMG (2006), *Verkenning studie beweegredenen woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Leuvensteijn, M. van & V. Shestalova (2006), *Investeringsprikkelers voor woningcorporaties*, Den Haag: CPB.
- Marlet, G., J. Poort & C. van Woerkens (2009), 'Verzilver het stenen dividend', *Economisch-Statistische Berichten* 94 (4560): 294-297.
- Matthijssse, J. (2009, te verschijnen), *Het gemeentelijk grondprijnsbeleid voor sociale woningbouw: een (on)gelijk speelveld?*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Nooteboom, L.W. & B. Needham (1995), 'Een miscalculatie op de grondmarkt', *Economisch-Statistische Berichten* 4031: 982-984.
- NRC (2009), 'We moeten niet denken: ach, het is maar een incident', *NRC Handelsblad*, 4 april 2009.
- Oort, F. van (2004), *Urban growth and innovation. Spatially bounded externalities in the Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Priemus, H. (2008), 'Real estate investors and housing associations: a level playing field? The Dutch case', *European Journal of Housing Policy* 8 (1): 81-96.
- REA (2006), *De woningmarkt uit het slot. Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*, advies van de Raad van Economische Adviseurs, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Renes, G. & M. Jókovi (2008), *Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Ritsema van Eck, J., J. van der Schuit & H. van Amsterdam (2009, te verschijnen), *Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied. Dynamiek stedelijke milieus, 2000-2006*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schaar, J. van der (2003), *Corporatievermogen en overheidssturing*, Amsterdam: RIGO.
- Schaar, J. van der (2009), 'Analyse nieuw arrangement overheid-woningcorporaties. De geboden autoriteit', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 15 (1): 6-11.
- Scott, J. (1998), *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Severijn, C.R.M. (2009), *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*, Zoetermeer: Severijn BV.
- Siraa, H.T. (1989), *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stichting Trudo (2008), *Jaarverslag 2007. Stappen vooruit*, Eindhoven: Stichting Trudo.
- Stissi, V. (2007), *Amsterdam, het mekka van de volkshuisvesting. Sociale woningbouw 1909-1942*, Rotterdam: 010.
- Stuurgroep Meijerink (2008), *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Thomsen, A. (2006), *Levensloop van woningen, afscheidsrede*, Delft: TU Delft.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- VNG (2009), *Herijking bestuurlijk arrangement rijk-gemeenten-woningcorporaties*, reactie VNG, G4 en G27 op advies van de Stuurgroep Meijerink 'Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties', Den Haag: VNG.
- VROM (1989), *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2001), *Circulaire met betrekking tot Toepassing toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro (sociale huursector, 5 november 2001*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006), *Circulaire met betrekking tot Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh), 18 mei 2006*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2007), *Begrenzing bebouwd gebied 2003*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-raad (2009), *Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*, reactie VROM-raad op rapport 'Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties' van de stuurgroep-Meijerink (november 2008), Den Haag: VROM-raad.
- Wiskamp, M. & J. van Sorgen (2007), *Jaarboek woningcorporaties 2007*, Rotterdam: Denhatex.
- Wolters, A. & R. Verhage (2001), *Concurrentie in corporatieland*, Utrecht/Den Haag: Nethur/DGW.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Onderzoek

E. Buitelaar (projectleider)

L. van den Broek

A. Segeren

Supervisor

B. Needham

Met dank aan

Het Kadaster, in het bijzonder G. Heuvink, P. de Jong, H. Polet en J. Vrieling voor de samenwerking en het beschikbaar stellen van de gegevens over grondeigendom en grondtransacties.

Het ministerie van VROM, in het bijzonder J. Volkert, en het CFV, in het bijzonder M. Jókövi, voor het beschikbaar stellen van de gegevens over woningcorporaties en hun verbindingen.

Het CBS voor het beschikbaar stellen van de gegevens over woningmutaties.

H. van Amsterdam en M. Breedijk (PBL) voor de hulp bij de data- en GIS-analyses.

J. Matthijse (PBL) voor het verzamelen van de data over het grondprijnsbeleid van gemeenten.

J. Knoben en A. Weterings (PBL) voor hun commentaar op de statistische analyses.

M. van Leuvensteijn (CPB), G. Linders (VNG), M. Georgius (Aedes), H. Ferwerda en C. Vooren (ministerie van VROM), G. de Kam (Radboud Universiteit Nijmegen), V. Gruis (TU Delft), J. Conijn en M. Jókövi (CFV),

D. Manting, F. van Oort en G. Renes (PBL) voor hun commentaar op eerdere versies van het rapport.

Beeldredactie

M. Abels, H. van Amsterdam, F. de Blois en A. Warrink (PBL)

Eindredactie

N. Noorman en H. Ronden (PBL)

Vormgeving en opmaak

Textcetera, Den Haag

Drukkerij

De Maasstad, Rotterdam

