



Er is meer tussen woning en aarde

Een onderzoek naar de ervaringen van kleine woningcorporaties bij het ontwikkelen van bouwprojecten

Volgens velen bulken woningcorporaties van het geld. Bij de planvorming zijn ze geïnteresseerd in de lange termijn en ze kijken verder dan de locatie alleen. Ideale eigenschappen voor een actor in de ruimtelijke planvorming. Voor de ruimtelijke planner is het dus van belang om inzicht te hebben in de woningcorporaties en hun maatschappelijke taak. In zijn afstudeervak heeft Jos van Mierlo onderzocht of de kleine woningcorporaties problemen ondervinden bij het ontwikkelen van bouwprojecten.

Jos van Mierlo

Afgestudeerde Ruimtelijke Planning
jos.vanmierlo@gmail.com

Inleiding

In grote delen van Nederland is een tekort aan betaalbare woningen voor starters en geschikte woningen voor senioren. De kleine kernen in het landelijk gebied hebben eveneens te maken met deze problematiek. Door de hoge woningprijzen zijn de starters afkomstig uit de kleine kernen namelijk niet in staat om de beschikbare woningen te kopen. Deze woningen worden verkocht aan rijkere mensen die rustig willen wonen. Voor de senioren afkomstig uit de kleine kernen zijn er onvoldoende levensloopbestendige woningen. De woningzoekenden moeten zich noodgedwongen vestigen in de regionale opvangkernen.

Het tekort aan woningen kan vooral in de kleine kernen leiden tot een maatschappelijk probleem. De bewoners afkomstig uit de kleine kernen waarborgen namelijk de sociale samenhang en richten zich op de lokale voorzieningen. Door de verschuiving van de bevolkingssamenstelling in de kleine kernen komt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid onder druk te staan. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk om in de kleine kernen voldoende woningen voor starters en senioren te realiseren. Het nieuwe regeerakkoord "Samenwerken, samen leven." stuurt hier dan ook op aan: "Behoud van voldoende voorzieningen in kleine kernen op het platteland wordt ondersteund. Met het oog op het behoud van een vitaal platteland wordt het mogelijk gemaakt dat plattelandsgemeenten voor de eigen bevolking kunnen bouwen." (Coalitie, 2007)

Woningcorporaties, die als doel hebben om te zorgen voor de huisvesting voor mensen die daar niet zelf in kunnen voorzien, spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de betreffende woningen. In de kleine kernen zijn echter vaak kleine corporaties actief, waarvan wordt verondersteld dat ze problemen hebben met het ontwikkelen van bouwprojecten. Hebben deze kleine corporaties daadwerkelijk problemen met het ontwikkelen van bouwprojecten? Zo ja,

waar ligt dan de oorzaak van de problematiek?

Doel

Het doel van het afstudeervak was in kaart brengen in hoeverre kleine corporaties problemen ondervinden bij het ontwikkelen van bouwprojecten en waar van toepassing aanbevelingen doen voor het oplossen van die problemen. Het realiseren van bouwprojecten staat direct in verband met het verwerven van grond, immers "Wie de grond heeft die bouwt" (Overwater, 2003). Bij het onderzoek naar de problematiek van de kleine corporaties bij het ontwikkelen van bouwprojecten is naast de projectontwikkeling dan ook gekeken naar het verwerven van de grond voor het realiseren van bouwprojecten. Het afstudeervak is onderdeel van het onderzoek naar de strategieën van corporaties op de grondmarkt dat voor Aedes, vereniging van woningcorporaties, is uitgevoerd door Prof. Dr. Ir. De Kam.

Theoretisch kader

Uit het onderzoek naar de strategieën van corporaties op de grondmarkt blijkt dat de strategie afhankelijk is van de gespannenheid van de grond- en woningmarkt, de kenmerken van de corporatie en de relatie met gemeente en marktpartijen. Deze factoren geven aan dat bij het verwerven van grond meer zaken van belang zijn dan het prijsmechanisme, bijvoorbeeld vastgestelde regels en wederzijds vertrouwen. De corporatie kan immers op basis van vertrouwen afspraken maken met de gemeente over het verkrijgen van grond voor sociale woningbouw tegen een gereduceerde prijs. Het theoretisch kader voor het handelen op de grondmarkt wordt gevormd door de institutionele economie, "die de nadruk legt op het handelen van mensen binnen een omgeving van regels" (Segeren, et al., 2005). De institutionele economie maakt onderscheid naar sturing via de sociale theorie, de economie van de eigendomsrechten, de transactiekosten-economie en de neo-klassieke economie.

Niveau	Kern elementen	Doel	Stabiel voor
Sociale theorie	Informeel instituties, gewoontes en tradities, normen en religie	Spontaan, niet calculeerbaar	100-1000 jaar
Economie van eigendomsrechten	Institutionele omgeving: formele regels vooral eigendom (juridisch, politiek, bureaucratie)	Vormgeving institutionele omgeving	10-100 jaar
Transactiekosten-economie	Bestuurlijke organisatie ('governance') ook in relatie tot contracten	Vormgeving organisaties en contracten	1-10 jaar
Neo-klassieke economie (incl. 'agency')	Aanwending produktiemiddelen in productie en consumptie (prijzen, hoeveelheden, informatie, prikkels)	Marginale condities (prijzen) bepalen	

De economie van instituties (Williamson door Landbouw Economisch Instituut, 2006)

De resultaten van het onderzoek naar de strategieën van corporaties op de grondmarkt geven aan dat corporaties in eerste instantie grond proberen te verwerven door gebruik te maken van het bestaande netwerk, op basis van wederzijds vertrouwen. Is het bestaande netwerk ontoereikend dan wordt de grond verworven via de markt, op basis van het prijsmechanisme. De transactiekosten-economie, die er vanuit gaat dat de kosten van een transactie bepalen of en hoe een transactie plaatsvindt, kan als verklarende theorie voor het verwerven van grond worden gebruikt. Door uit te gaan van de transactiekosten-economie zijn de volgende (mogelijke) handelwijzen van de kleine corporaties opgesteld:

A. Kleine corporaties willen beheren. De corporaties realiseren weinig nieuwbouw. Wat gerealiseerd wordt zijn kleine aantallen sociale woningbouw. De corporaties hebben een voorkeur voor het aankopen van bouwrijpe grond, omdat dan wordt gekozen voor het laagste risico. Bij het aankopen van de bouwrijpe grond wordt gebruik gemaakt van het bestaande netwerk.

B. Kleine corporaties willen groeien. De corporaties realiseren veel nieuwbouw in de vorm van gemengde projecten. Bouwrijpe grond wordt aangetrokken van de gemeente of er wordt samengewerkt met marktpartijen. Kleine gemeenten

hebben echter relatief weinig grond en marktpartijen zijn erg gericht op het realiseren van koopwoningen. Vandaar dat het lokale netwerk wordt gebruikt om de juiste grondposities te verwerven op de markt voor ruwe bouwgrond.

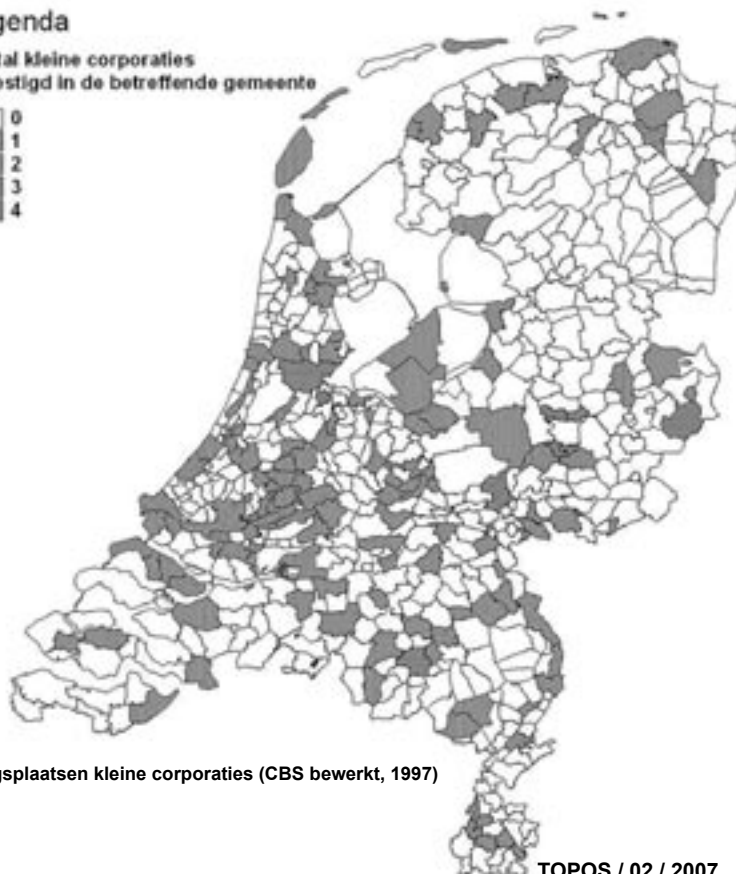
Handelswijze B vergt meer professionaliteit dan handelswijze A.

Vestigingsplaatsen kleine corporaties

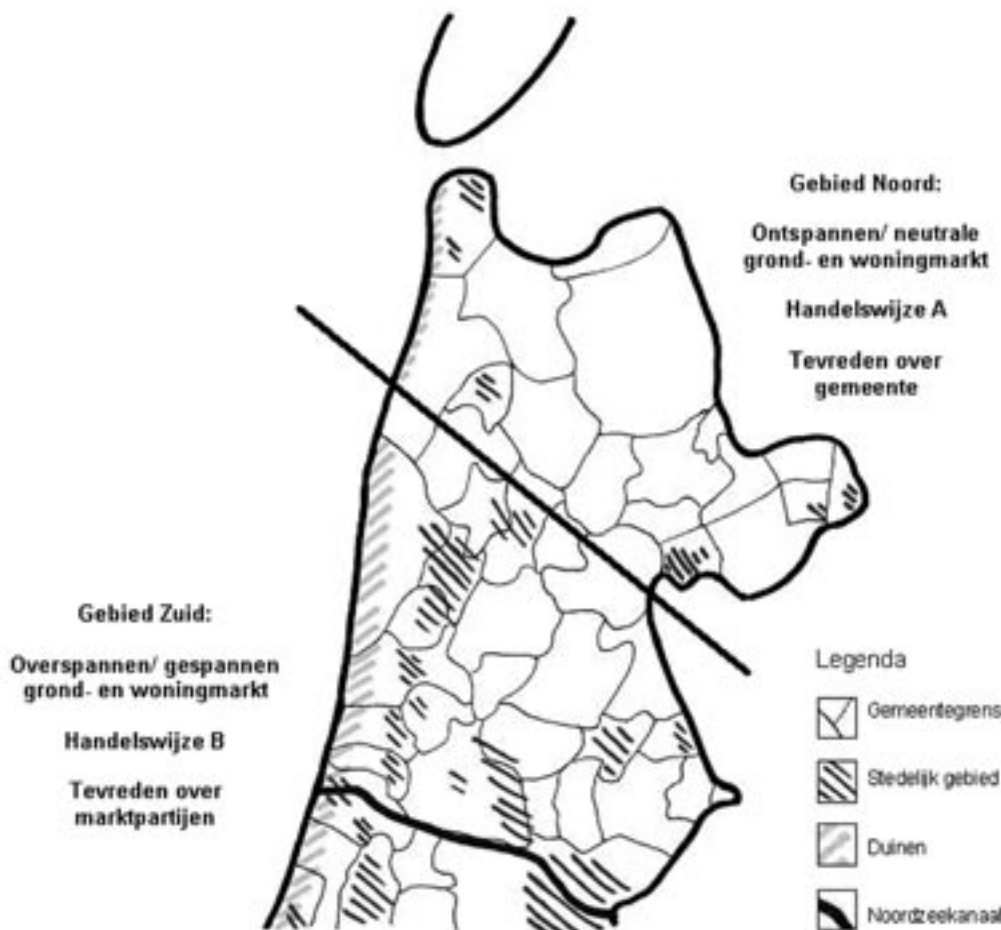
Een analyse van de adresgegevens van de corporaties geeft aan dat de kleine corporaties verspreid over heel Nederland voorkomen. Het overgrote deel van de kleine corporaties komt voor in weinig stedelijk en niet stedelijk gebied. Wanneer het voorkomen van de kleine corporaties wordt vergeleken met het

Legenda

Aantal kleine corporaties gevestigd in de betreffende gemeente



Vestigingsplaatsen kleine corporaties (CBS bewerkt, 1997)



Studiegebied inclusief grond- en woningmarkt, handelswijzen en relatie met gemeente en marktpartijen

voorkomen van de grote corporaties, dan blijkt dat in Overijssel en Limburg zich opvallend veel kleine corporaties bevinden.

Gesprekken met deskundigen

Met diverse deskundigen in corporatierand zijn gesprekken gevoerd. Uit de gesprekken volgt dat in de stedelijke regio's de corporaties worden geconfronteerd met een grote en complexe vraag, die een hoge mate van professionaliteit en expertise van de corporaties eist. In de plattelandsregio's worden de corporaties vaak geconfronteerd met een gebrek aan capaciteit bij de gemeente. De inrichting en werking van het ambtelijk apparaat van de gemeente is een van de belangrijkste redenen voor vertragingen in de woningbouwproductie. De handelswijzen van de kleine corporaties worden door de deskundigen als plausibel bestempeld. Er bestaat echter twijfel of er bij de kleine corporaties wel echt sprake is van vaste handelswijzen. De kleine corporaties handelen vaak naar wat ze krijgen aangeboden. De deskundigen geven aan dat de grond- en woningmarkt in de Randstad meer gespannen is dan in de rest van Neder-

land. Aangezien op een gespannen woningmarkt een grotere woningbehoefte is hoeft daar minder kwaliteit en maatwerk geleverd te worden dan op een ontspannen woningmarkt. In een gespannen grondmarkt is het verwerven van voldoende grond voor een aanvaardbare prijs en kwaliteit moeilijker. Bij het verwerven van grond gaat het echter niet zozeer om de prijs, vooral het beschikbaar zijn van de grond is van belang. Voor corporaties is het belangrijk om voor het ontwikkelen van bouwprojecten te beschikken over voldoende professionaliteit en voldoende weerstandsvermogen. De kleine corporaties hebben vaak een goede vermogenspositie. De cultuur van de corporatie bepaalt welk risico acceptabel is bij het ontwikkelen van een nieuw project. De kleine corporaties hebben over het algemeen een goede relatie met de gemeente. De relatie met de gemeente wordt beïnvloed door persoonlijke relaties.

Analyse WIN-netwerk

Om concreet inzicht te krijgen in de problematiek van de kleine corporaties is vervolgens het WIN-netwerk geïnterviewd. Het WIN is een netwerk van

kleine corporaties in Noord-Holland die zich allen, op één uitzondering na, ten noorden van het Noordzeekanaal bevinden. In totaal zijn 8 corporaties van het netwerk geïnterviewd. Voor de geïnterviewde corporaties is het realiseren van een evenwichtige woningvoorraad een stimulans voor het ontwikkelen van woningen. Knelpunten zijn het verwerven van voldoende bouwlocaties, het financieren van de woningen, de expertise bij de kleine gemeenten, de gemeentelijke politiek met de ambtstermijn van 4 jaar en de procedures en regelgeving. Uit de interviews volgt dat boven het Noordzeekanaal onderscheid gemaakt kan worden in twee gebieden. In het noorden blijkt sprake te zijn van een ontspannen/ neutrale grond- en woningmarkt, de corporaties hanteren handelswijze A en zijn tevreden over de gemeente. In het zuiden blijkt sprake te zijn van een overspannen/ gespannen grond- en woningmarkt, de corporaties hanteren handelswijze B en zijn tevreden over de marktpartijen. De corporaties in het noorden zijn dus meer gericht op het beheer, terwijl de corporaties in het zuiden meer gericht zijn op het ontwikkelen. Bij het ontwikkelen van bouwprojecten is in het zuiden vaker sprake van samenwerking dan in het noorden.

De geïnterviewde corporaties geven aan dat met betrekking tot de kenmerken van de kleine corporatie onvoldoende vermogen, onvoldoende expertise en onvoldoende personeel de toekomstige bouwopgave in gevaar kunnen brengen. De eerste fasen van de projectontwikkeling, het verwerven en het initiatief, worden door de corporaties moeilijker gevonden dan de laatste fasen, de uitvoering en het beheer. Van oudsher zijn de corporaties dan ook gericht op het beheer van de woningen.

SWOT-analyse

De belangrijkste kenmerken van de kleine corporaties met betrekking tot de projectontwikkeling kunnen in kaart

worden gebracht door het uitvoeren van een SWOT-analyse (*strengths, weaknesses, opportunities* en *threats*). Sterkte van de kleine corporaties is de lokale verankering. De corporaties weten goed wat er speelt bij de huurders en weten de weg bij de gemeente. Als gevolg van haar omvang hebben de kleine corporaties echter ook een aantal zwakten. De corporaties beschikken over beperkte expertise, beperkt vermogen, beperkte tijd en een beperkt machtsblok richting gemeente en marktpartijen.

De Nota Ruimte en de grondexploitatiewet bieden kansen voor de kleine corporaties om meer bouwprojecten te ontwikkelen. De Nota Ruimte geeft namelijk meer ruimte voor initiatieven van onderop en erkent dat het gevoerde restrictieve beleid onvoldoende ruimte biedt voor de leefbaarheid en de ontwikkelingsmogelijkheden in de kleine kernen. Zoals reeds vermeld stuurt het nieuwe regeerakkoord eveneens aan op het aanpassen van het restrictieve beleid. De nieuwe grondexploitatiewet biedt de gemeente de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op de te ontwikkelen woningen in de gemeente. Bij een goede relatie met de gemeente kan de corporatie dan aansturen op het ontwikkelen van voldoende sociale woningbouw. Bedreiging voor de kleine corporatie is de toetreding van een andere corporatie in het werkgebied van de kleine corporatie. De corporatie ondervindt dan immers concurrentie.

Opgemerkt moet worden dat het toetreden van een andere corporatie voor de kleine corporatie een probleem kan zijn, maar voor het voorkomen van het ontstaan van een maatschappelijk probleem juist de oplossing kan zijn. Bij het voorkomen van het ontstaan van een maatschappelijk probleem gaat het er namelijk om dat de woningen worden gerealiseerd. Het maakt niet uit welke corporatie de woningen realiseert.

Aanbevelingen

De problemen die de kleine corporaties hebben bij het ontwikkelen van bouwprojecten worden veroorzaakt door haar grootte en de vestigingsplaats die vaak gelegen is in een kleine landelijke gemeente. Eerste aanbeveling aan de kleine corporaties is dan ook om een gezamenlijke ontwikkelorganisatie op te zetten. De gezamenlijke ontwikkelorganisatie kan de zwakten van de kleine corporaties wegnemen. Ze kan zich tevens specifiek richten op de eerste fasen van de projectontwikkeling (incl. de grondverwerving) en de problematiek in de kleine landelijke gemeenten. Tweede aanbeveling is het investeren in de relatie met de gemeente. De gemeente heeft namelijk eveneens een volkshuisvestingstaak en moet dus een visie op wonen ontwikkelen. Tevens vervult ze een toetsende functie bij het ontwikkelen van plannen. Een goede relatie tussen corporatie en gemeente is dus van belang bij het ontwikkelen van bouw-

projecten, vooral bij toenemende concurrentie.

Het afstudeerverslag van Jos van Mierlo is volledig digitaal beschikbaar op www.ru.nl/fm/kam.

Literatuur

- CDA, PvdA, CU (2007) *Coalitieakkoord 2007: Samen Werken, Samen Leven*. www.kabinetformatie20062007.nl
- Mierlo, J.J.A. van (2007) *Er is meer tussen woning en aarde: Een onderzoek naar de ervaringen van kleine woningcorporaties bij het ontwikkelen van bouwprojecten*. www.ru.nl/fm/kam
- Overwater, P.S.A. (2002) *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Segeren, A., B. Needham, J. Groen (2005) *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NAi Uitgevers/ Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Summary

In the rural area of the Netherlands people starting on the housing market and senior citizens are dealing with a housing shortage. The small social housing organisations play an important role in decreasing the housing shortage by developing houses for these people. They have to acquire the building land and require sufficient capital and knowledge for the development of the houses. During the development the social housing organisations work with the local government and some of them cooperate with other organisations. To optimize the development of the houses the small housing organisations have to cooperate on the field of development and invest in the relationship with the local government.

<p>Sterkten</p> <ul style="list-style-type: none"> Lokaal verankerd, zowel met huurders als met gemeente 	<p>Zwakten</p> <ul style="list-style-type: none"> Beperkte expertise Beperkt vermogen Beperkte tijd (en hierdoor beperkte ondernemendheid) m.b.t. projectontwikkeling Beperkt machtsblok richting gemeente en marktpartijen
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> Meer mogelijkheden voor het ontwikkelen van projecten (Nota Ruimte en grondexploitatiewet) 	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> Toetreding andere corporaties

SWOT-analyse kleine corporaties en projectontwikkeling