

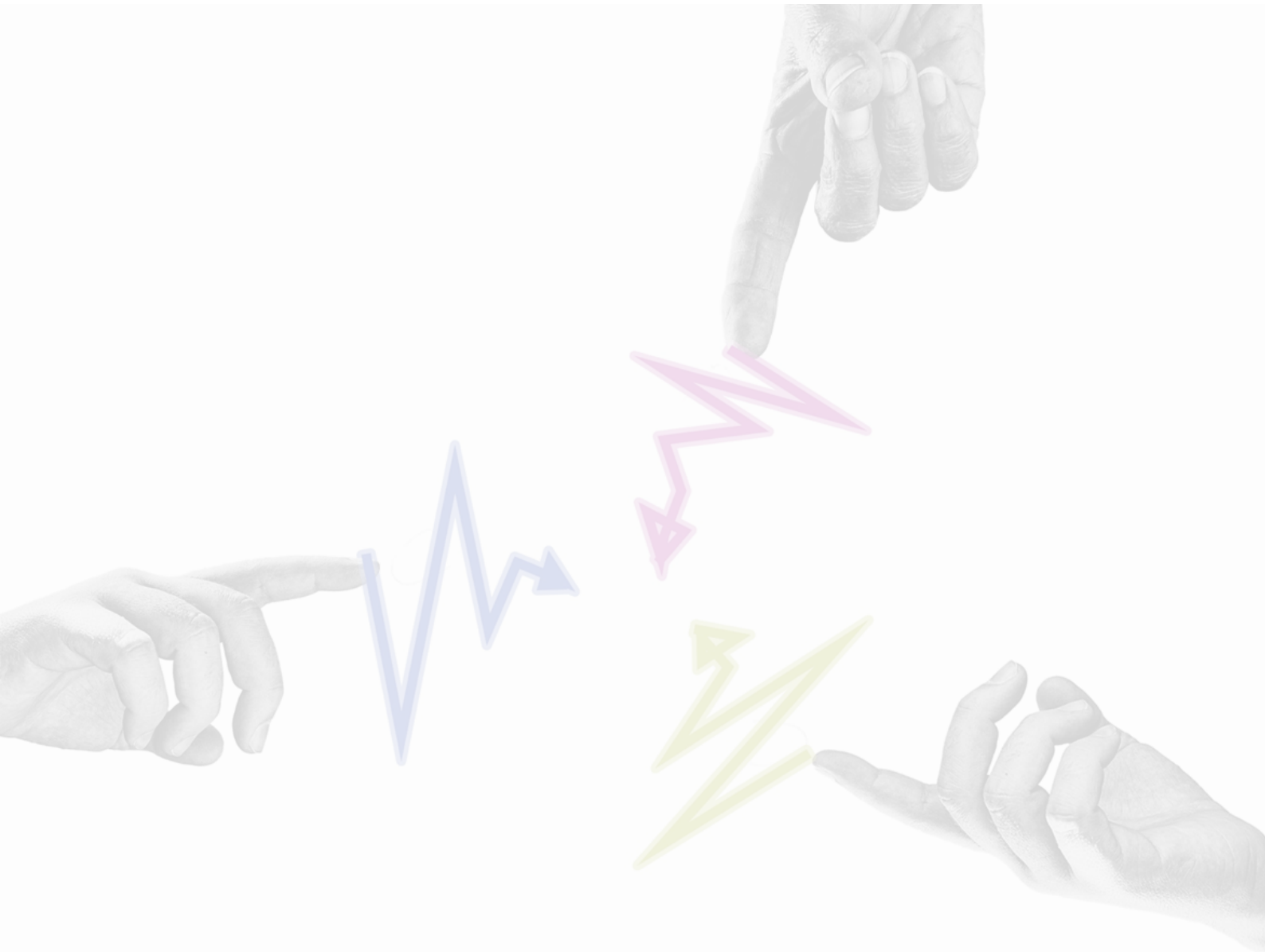
# Never waste a good crisis

ANTICYCLISCH INVESTEREN DOOR WONINGCORPORATIES

Mette Kalle

Augustus 2023





'Losers hebben een excuus, winnaars hebben een plan'

(Michel Perridon, 2021, geciteerd in Van Heel, 2021)



## Voorwoord

De schaal van de corporatiesector intrigeert me. Maar bovenal intrigeert me de manier waarop de woningcorporatie kijkt naar haar maatschappelijke opgave en de kosten die daar bij komen kijken. Een artikel van Conijn (2023) vertelde me dat een corporatie eigenlijk verlies maakt op een sociale huurwoning en dat de sector zich de afgelopen jaren 'heeft opgegeten'. Dat kun je je bijna niet voorstellen voor een sector die van groot maatschappelijk belang is. Ook zijn we - ik zeg we, want ik ben zelf ook werkzaam voor een woningcorporatie - steeds meer financieel gaan sturen, worden de woningen steeds kleiner en zijn er veel eenzijdige wijken gebouwd. We maken onszelf kwetsbaar. Zonde, want eigenlijk hebben we een bijzonder systeem in handen, met een groot aandeel sociale huurwoningen en waarin dit aandeel ook op langere termijn redelijk geborgd is. Uiteraard heeft het systeem zijn beperkingen, maar ik geloof dat de ingrediënten er zijn voor de sector om echt het verschil te kunnen maken.

De vraag hoe we nu komende jaren meer sociale huurwoningen kunnen bouwen op een duurzame, toekomstbestendige én financieel interessante manier houdt me dan ook bezig. Anticyclisch investeren was toen ik begon aan dit onderzoek voor mij iets abstracts, iets ongrijpbaars, waarvan iedereen weet dat we het zouden moeten willen. Maar hoe? Ik wil juist op zoek gaan naar kansen, en ver weg blijven van een Calimerocomplex. Ik wil partijen in beweging brengen: een oproep doen aan woningcorporaties om de handschoen op te pakken en ik wil een oproep doen aan projectontwikkelaars om ons te bellen.

Bij het schrijven van dit onderzoek merkte ik dat er veel enthousiasme is om te praten over dit onderwerp. Niet alleen kan ik er zelf uren over praten; anderen deden mee. De bijdrage van de mensen die ik heb geïnterviewd maakt dan ook dat het onderzoek in de huidige vorm voor u ligt. En met dank aan mijn begeleider Jeroen van Haaren is het gestructureerd en inhoudelijk aangescherpt en daardoor geworden zoals het nu is. Zonder al hun interesse en hun bijdrage had ik dit niet kunnen schrijven. Chiara Lemmens bedank ik voor het maken van de kaft, het eerste onderdeel dat de lezers zullen zien. Ook hebben de mensen dichtbij me uren moeten sparren en meedenken over oplossingen en denkrichtingen. Ten tijden van het schrijven van het voorwoord wordt het zoveelste ontbijt voor me neergezet op tafel. Luxe. Zonder de steun van mijn partner was deze scriptie niet geschreven.

Het resultaat van de scriptie is voor mij al behaald, nog voordat ik hem heb ingeleverd. Ik heb zelf onwijs veel geleerd van dit onderzoek en ik ben op een andere manier gaan kijken naar mijn dagelijks werk. Ik heb veel kennis opgedaan en waardevolle contacten opgebouwd bij de Master City Developer, jaargang 18. Wat mij betreft een waardevolle afronding van mijn twee studie jaren.

## Samenvatting

Uit dit onderzoek blijkt dat corporaties een periode van laagconjunctuur kunnen benutten, juist omdat zij zich vanwege hun lange termijn perspectief relatief onafhankelijk van conjunctuur kunnen opstellen. Corporaties hebben 'staying power' en een lange termijnvisie, in eerste instantie onafhankelijk van de marktsituatie opgesteld. Zij zijn minder gevoelig voor schommelingen in de markt en zijn in staat om in een periode van laagconjunctuur bij te sturen. Hierdoor kunnen zij anticyclisch investeren waar andere partijen zich terugtrekken. Zij kunnen daarmee hun maatschappelijke ambities – over de langere termijn - realiseren tegen interessante voorwaarden. Maar dit gaat niet vanzelf: uit dit onderzoek blijkt dat er drie factoren in samenhang aanwezig moeten zijn om een 'Window of Opportunity' te creëren waarbinnen de corporatie kan profiteren van een periode van laagconjunctuur, te weten:

- a) Mogelijkheid: contextuele factoren, zoals wetgeving, bepalen de ruimte die de corporatie heeft om bij te sturen;
- b) Aanbod: externe factoren en de bijbehorende de beweging die ontstaat op de ontwikkelmarkt, maken of er kansen ontstaan waar een corporatie op in kan springen;
- c) Afwegingen: De interne factoren bepalen welke keuzes corporaties maken om kansen daadwerkelijk in te zetten in actie.

Alleen als deze drie factoren in samenhang aanwezig zijn, kan de corporatie de kansen die ontstaan in een periode van laagconjunctuur ook zo optimaal mogelijk benutten.

Dit antwoord is tot stand gekomen doordat in dit onderzoek vanuit drie perspectieven is gekeken naar welke factoren bepalend zijn of de corporatie de kansen die een laagconjunctuur biedt ook kan benutten. De confrontatie van deze drie methoden vult elkaar aan en kan daarmee gezien worden als een vorm van triangulatie. De corporatie is met behulp van deze drie perspectieven van buiten-naar-binnen beschouwd. Er is allereerst in het theoretisch kader onderzoek gedaan naar welke **contextuele factoren** bepalend zijn of de corporatie de mogelijkheid heeft om in te springen. Hierin is gekeken naar de wetgeving die de mate van investeren van de corporatiesector heeft beïnvloed sinds de privatisering in 1995 tot nu. In de periode 2008 tot 2022 hebben eerst de crisis en vervolgens de aangepaste wetgeving ertoe geleid dat corporaties te maken hadden met beperkende contextuele factoren, waardoor zij niet vrijuit konden investeren. De Woningwet heeft in combinatie met de verhuurdersheffing de financiële slagkracht van de sector effectief verkleind. De herziening van de Woningwet in 2022 is belangrijk voor de ruimte die de sector *nu* heeft om te kunnen acteren, omdat er – ondanks dat er nog steeds beperkingen gelden - juist weer meer ruimte wordt geboden aan de corporatiesector.

De tweede stap was de analyse van 40 gebiedsontwikkelingen die in de kredietcrisis van 2008 van koers moesten wijzigen door veranderende marktomstandigheden. Die analyse toont de omstandigheden die de corporatie worden geboden om in te kunnen springen en welk **aanbod en kansen** ontstaan. Uit dit onderzoek blijkt dat er vier grote veranderingen plaatsvinden bij gebiedsontwikkelingen in de crisis die leiden tot kansen voor de corporatie. Bij stagnatie van ontwikkelingen wordt vaak naar **productaanpassingen** gezocht, waardoor het project voor corporaties interessant kan worden. Ook kunnen projecten worden **opgeknipt of gefaseerd** en kan er worden geschoven in tijd of kan **wetgeving** worden aangepast, waardoor er meer ruimte komt voor betaalbaar vastgoed. Daarnaast kunnen er veranderingen ontstaan in **samenwerkingen** waardoor ruimte ontstaat voor de corporatie. Tijdens de vorige crisis bleek dat in sommige projecten corporaties hun ruimte juist moesten inleveren en de samenwerking moesten stoppen vanwege de aanstaande Woningwet, terwijl in andere projecten juist samenwerkingen werden opgestart.

In de derde en laatste stap is middels interviews ingegaan op de **interne afwegingen** die corporaties maken om kansen ook daadwerkelijk om te zetten in actie, waardoor de kansen ook worden benut. Hierbij zijn met name de slagkracht en de risicobereidheid van de corporatie interessant. De kracht van de corporatie zit in het lange termijnperspectief, waardoor de corporatie anders kan kijken naar het benodigde rendement en daarmee los van marktbevingen kan opereren. Dit vraagt ondernemerschap, de juiste kennis en expertise, geduld, vertrouwen, risicobereidheid en lef en de aanwezigheid hiervan maakt dat corporaties kansen ook kunnen benutten.

De wetenschap dat de drie factoren mogelijkheid, aanbod & kansen en interne afwegingen een **'Window of Opportunity'** kunnen creëren is interessant voor de corporatiesector, omdat zij op die manier hun maatschappelijke ambitie kunnen verwezenlijken tegen gunstigere voorwaarden. Dit is nodig, omdat – ondanks dat de corporatiesector een grote rol speelt in de woningmarkt en onze maatschappij – zij volgens een recent artikel van Conijn geen duurzaam financieringsmodel heeft. Een laagconjunctuur biedt in die zin een kans om **positie aan tafel** te krijgen en/of deze te versterken, het geeft de corporatiesector een betere onderhandelingspositie. Maar daarvoor moet de corporatie wel voorbereid zijn om op het moment dat de window of opportunity zich voordoet in staat te zijn om het lange termijn beleid op korte termijn bij te sturen. Dit onderzoek is daarmee ook een pleidooi voor gezond (maatschappelijk) anticyclisch beleid in de corporatiesector: laat de laagconjunctuur je niet overkomen, maar wees voorbereid om zo optimaal mogelijk te kunnen profiteren. Het citaat van Michel Perridon, op pagina 2, is hiervoor illustratief.

Dit onderzoek draagt zowel maatschappelijk als wetenschappelijk bij aan het onderzoek naar anticyclisch investeren en rondt af met een oproep aan de corporatiesector om het heft in eigen hand te nemen en lef te tonen. Strategisch langetermijnbeleid dat door de conjunctuur heen een langetermijnstrategie nastreeft is belangrijk en zorg ervoor dat – indien kansen zich voordoen tijdens laagconjunctuur, die vallen binnen dit lange termijnbeleid en financieel haalbaar blijken – de corporatie klaar staat om op korte termijn bij te sturen en probeert tegen gunstige voorwaarden in te stappen.

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave .....	6
H1. Inleiding.....	8
Anticyclische kracht van de corporatie.....	8
Probleemstelling .....	9
Hoofdvraag en deelvragen .....	10
Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie .....	10
Maatschappelijke relevantie .....	10
Wetenschappelijke relevantie.....	11
Leeswijzer .....	11
H2. Theoretisch kader .....	12
Inleiding: Het maatschappelijk middenveld .....	12
Unieke positie van corporaties in de woningmarkt.....	14
Aandeel binnen de woningmarkt.....	15
Contextuele en institutionele factoren in historisch perspectief.....	16
Interne factoren/intern beleid.....	20
Beperkende externe factoren .....	23
Cyclusafhankelijke factoren .....	23
Laagconjunctuur/marktsituatie .....	23
Anticyclisch overheidsbeleid & ruimte binnen wetgeving .....	24
Anticyclisch investeringsbeleid van corporaties .....	26
Instrumentenwaaier.....	27
Samenvatting .....	28
H3. Onderzoeksmethode .....	30
Deelonderzoek I.....	30
Deelonderzoek II.....	31
Voor- en nadelen onderzoeksaanpak.....	32
Selectie casestudies deelonderzoek I.....	32
Verantwoording voor de periode .....	32
Stapsgewijze beoordeling van de casestudies .....	32
Samenvatting .....	34
H4. Systematische analyse van de casestudies (deelonderzoek I).....	35

Bewegingen in de markt in crisistijd .....	35
Product: aanpassing woningtypes en/of programma .....	35
Tijd: fasering, opknippen, uitstel of zelfs afstel van projecten .....	39
Wetgeving: flexibiliteit in kaders, normen, wetgeving en contracten.....	40
Veranderde samenwerking.....	41
Kansen en belemmeringen in gebiedsontwikkelingen in crisistijd .....	43
Verschillen met de vorige crisis .....	44
Samenvatting systematische analyse gebiedsontwikkelingen.....	44
H5. Kwalitatief verdiepend onderzoek (deelonderzoek II).....	46
Onderzoeksresultaten .....	46
Anticyclisch beleid voor de corporatie .....	46
Passende verdichting: product.....	48
Financiële concurrentiepositie.....	49
Intern beleid .....	50
Extern speelveld.....	54
Externe belemmeringen .....	56
Samenvatting interviewresultaten.....	57
Doorvertaling naar de Instrumentenwaaier .....	57
H6. Conclusie .....	59
Beperkingen.....	61
Aanbevelingen .....	61
H7. Reflectie .....	62
H8. Literatuur.....	64
H9. Bijlage.....	72
Opvraagbare bijlages.....	72

## H1. Inleiding

Afgelopen periode werd gekenmerkt door forse stijgingen in de woningmarktprijzen. Daar tegenover stonden ook forse stijgingen in bouwkosten, gestapelde regelgeving, schaarste aan materialen en arbeid, stijgende rente en woonlasten, een afzwakkende woningmarkt en terugtrekkende beleggers. Hier komt nog bij dat de meeste binnenstedelijke locaties complex zijn en binnenstedelijke grondposities opraken, waardoor verwervingskosten toenemen (Jansen, 2016). Tevens is de vraag naar woningen de afgelopen jaren fors toegenomen, doordat de economie aantrok en de hypotheekrentes daalden, waarbij de nieuwbouwproductie achterbleef (Ministerie van Financiën, 2021). De toegenomen vraag naar woningen heeft ook een demografische oorzaak: migratie zorgt voor extra vraag, huishoudens worden steeds kleiner en er is een toename van het aandeel eenpersoonshuishoudens (Verheul, 2017). Ook huren is steeds duurder geworden, en wachtlijsten in de sociale sector liepen verder op (Ministerie van Financiën, 2021). Het effect hiervan was dat de prijzen van woningen steeds verder bleven toenemen (Ministerie van Financiën, 2021; Frijters, 2023) en wonen steeds duurder werd en daarmee een steeds groter aandeel vormde binnen het besteedbaar inkomen. Daarnaast werden deze effecten verder versterkt door Covid, schaarste aan materiaal en een toenemende inflatie (NOS, 2022). Doordat er - mede door de aanstaande middenhuurwetgeving - onzekerheid ontstaat op de markt en de rentes zijn verhoogd, trekken kopers zich terug en het dalende vertrouwen in de markt leidt tot onzekerheid bij bouwende partijen. Dit resulteert in stilvallende productie van koopwoningen en daarmee financiële risico's voor ontwikkelaars en bouwers.

Doordat door bovenstaande factoren marktpartijen zich terugtrekken, ontstaat een verstoring van de woningmarkt. Door een verschuiving in de Democratische Driehoek van Zijderveld (1999), die bestaat uit de drie belangrijke pijlers, te weten: overheid, marktpartijen en de maatschappij, met het maatschappelijk middenveld (waaronder de woningcorporatie) in het midden, ontstaat een vacuüm of een leegte (Zijderveld, 1999). De eerdergenoemde terugtrekking van marktpartijen resulteert in bijvoorbeeld projecten die niet verkocht worden, die juist op korte termijn moeten worden gebouwd of verkocht, omdat de ontwikkelaar verlies leidt indien de projecten niet verkocht worden. Dit biedt voor andere partijen juist weer een goede onderhandelingspositie, omdat er daarmee een financieel voordeel zou kunnen ontstaan. Met name partijen met een lange termijn perspectief kunnen hier gebruik van maken, zoals beleggers en woningcorporaties, die juist met een langere exploitatietermijn rekenen (Koolma & Gerrichhauzen, 2011). Zowel corporaties als beleggers kunnen daarom deze leegtes - waar projectontwikkelaars het risico niet aandurven en terugtrekken - benutten. Afname door een belegger en/of corporatie biedt namelijk afzetgarantie (Daggelders, 2015), waardoor de ontwikkelaar door kan bouwen, en de afnemer op lange termijn een haalbare businesscase heeft. Dit levert een win-win situatie op.

### Anticyclische kracht van de corporatie

Een strategische analyse van de markt in combinatie met een goede timing, het juiste recept aan interne middelen en ruimte in de wetgeving, biedt de corporatie de mogelijkheid om het beste uit een periode van laagconjunctuur te halen. In dat geval kan zij anticyclisch investeren. De definitie voor anticyclisch beleid - ook wel marktcontrair beleid genoemd - die wordt gehanteerd in dit onderzoek is dan ook: investeringsbeleid dat tegen de marktbeving of economische cyclus in gaat. Door extra geld te investeren in een periode van laagconjunctuur wordt het markteffect van de neergaande cyclus in zekere mate gedempt (Meulen, 2007). Van oudsher worden corporaties dan ook gezien als een dempende kracht op de woningmarkt. Doordat corporaties geborgd kunnen lenen en als belegger de woningen voor een langere periode exploiteren (staying power), blijven de huurinkomsten - ondanks een crisis - binnenkomen (Manshanden & Koops, 2019). Door het eigen vermogen dat zij hebben opgebouwd en het vastgoed dat dient als onderpand kunnen zij door blijven



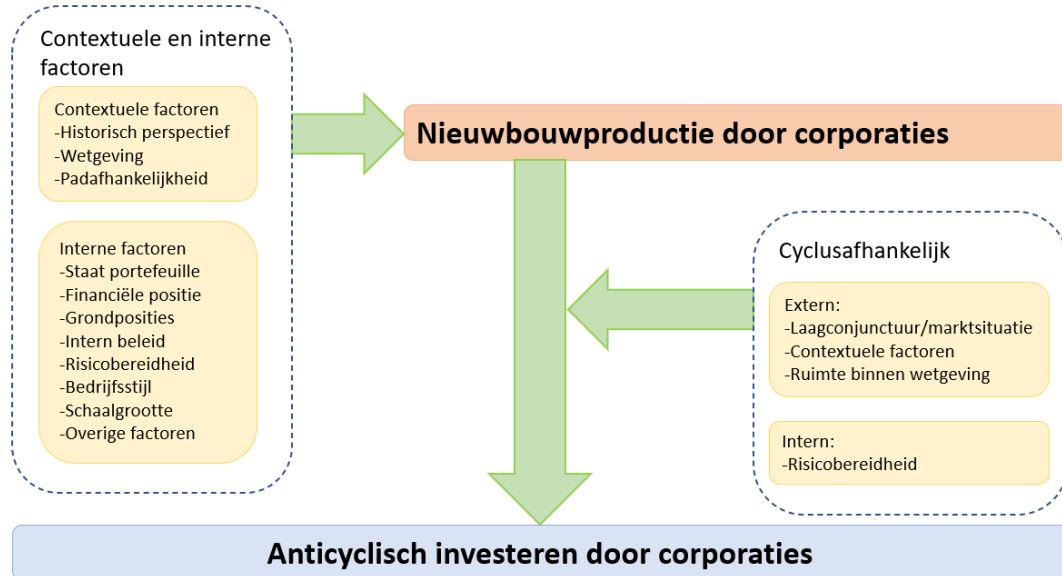
ontwikkelen (of afnemen) tijdens economische tegenspoed (Deelen, et al., 2020). Er zou ook gesteld kunnen worden dat het bij een langdurige exploitatie minder relevant is als de waarde van het vastgoed tijdelijk verlaagt (Brandsen et al., 2012). De waardeontwikkeling trekt immers – zo leest althans de geschiedenis – op een later moment weer aan en de corporatie profiteert dan ook in een later stadium van de vastgoedwaardeontwikkeling. Dit betekent dat corporaties minder gevoelig zijn voor schommelingen op de markt (Deelen, et al., 2020). Ook hebben zij geen aandeelhouders die eisen stellen aan te behalen rendementen, zoals bij marktpartijen vaak wel het geval is (Meulen, 2007). Juist in tijden dat andere partijen niet bouwden – doordat de markt verslechterde – kon de corporatiesector doorbouwen. Dit leidde tot werkgelegenheid en verzachtende marktomstandigheden. De corporatie kan worden ingezet als anticyclische kracht in het Nederlandse bouwbeleid en heeft daarmee een zekere stabilisatiefunctie (Loon & Hochstenbach, 2019; Koolma & Gerrichhauzen, 2011). In de jaren 80 en 90 werden hier ook overheidssubsidies beschikbaar voor gesteld (Moedt, 2012). Ook in de vorige financiële crisis (2008) was het anticyclische beleid van de corporatie zichtbaar en bleek dat de corporaties anticyclisch door hebben kunnen investeren of ontwikkelen en ca 61% van de woningbouwopgave op zich hebben genomen (De Kam, 2013).

## Probleemstelling

In totaal moet de corporatiesector ruim 375.000 nieuwe woningen bouwen tot 2035 om de tekorten te compenseren die zijn ontstaan uit de sloop en de verkoop van corporatiebezit, demografische veranderingen en door veranderingen in de gereguleerde particuliere voorraad (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). En dit terwijl grondposities relatief schaars zijn en de corporatie de nieuwe locaties niet voor het uitkiezen heeft in 'goede tijden' (Michielsen et al., 2019). De corporatiesector heeft – mede door de Woningwet en de verslechterde financiële positie – terrein ingeleverd afgelopen decennium, terwijl de vraag naar betaalbare huurwoningen blijft toenemen (Autoriteit Woningcorporaties, 2023). Het is maar de vraag of de benodigde nieuwbouwproductie wordt behaald en de woningnood wordt verminderd. Mede om die reden is gekozen de Woningwet te herzien en heeft de corporatiesector theoretisch gezien nu 'ruim baan' om te kunnen doorpakken: de verhuurdersheffing is afgeschaft waardoor de financiële positie is verbeterd, ook zijn de voorwaarden voor niet-DAEB verbeterd en mag de sector weer meer investeren in de leefbaarheid. Daarnaast is er middels een experimenteerbepaling ruimte geboden voor afwijkingen ten opzichte van de wet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).

De corporatiesector kan – door het slim inzetten van middelen en juiste timing voor de acties – nog lang profiteren van de voordelen die een neerwaartse cyclus biedt. Er wordt dan ook vaak gezegd dat corporaties anticyclisch kunnen investeren, maar wat het exact inhoudt, hoe dat werkt, wanneer het beste moment is en hoe de kansen kunnen worden herkend is nog onvoldoende duidelijk. Maar – naast een periode van laagconjunctuur – zijn wel de juiste randvoorwaarden nodig. In dit onderzoek wordt gekeken naar de randvoorwaarden die nodig zijn voor de corporatiesector om een periode van laagconjunctuur te kunnen benutten om relatief eenvoudig en kostenefficiënt woningen toe te voegen en welke beperkingen er zijn. Er zal worden gekeken zowel contextuele factoren – zoals het historisch perspectief en de padafhankelijkheid – als ook interne factoren – zoals onder andere de risicobereidheid, de bedrijfsstijl (Xing, Geltner, & Venter, 2010), grootte van de corporatie en financiële staat. In onderstaand conceptueel model wordt weergegeven welke factoren bepalen welke rol de corporatie kan vervullen in een neergaande markt.

Figuur 1.1: Conceptueel model



## Hoofdvraag en deelvragen

Het doel van deze thesis is het uitwerken van een effectieve manier om tijdens een laagconjunctuur de corporatiesector te bewegen om kansen te zien en – door te zorgen dat er tijdens deze laagconjunctuur een solide plan ligt waarmee met een aantal handvatten - deze kansen ook kunnen worden gepakt. De hoofdvraag voor deze thesis is daarom:

### **Op welke wijze kan de corporatiesector een periode van laagconjunctuur benutten om bij te dragen aan de anticyclische doorontwikkeling van betaalbaar (sociaal) vastgoed?**

Om deze te beantwoorden zijn onderstaande deelvragen opgesteld:

1. Hoe heeft de corporatiesector zich ontwikkeld tijdens woningmarktcycli in het verleden?
2. Hoe staat de corporatiesector er voor en welke ruimte biedt de huidige wetgeving?
3. In hoeverre kan de corporatiesector een bijdrage leveren aan de vastgoedmarkt tijdens laagconjunctuur?
4. Welke verschillende type corporaties zijn te onderscheiden als het gaat om anticyclisch investeren?
5. Welke bewegingen zijn ontstaan bij gebiedsontwikkelingen in crisistijden in het verleden tot welke kansen leidde dit voor de corporatie om anticyclisch te investeren?
6. Welk instrumentarium voor anticyclisch of marktcontrair investeringsbeleid heeft de corporatie in handen om in laagconjunctuur door te ontwikkelen en in te spelen op eventuele kansen die een crisis kan bieden?

## Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

### Maatschappelijke relevantie

De veranderende markt is een actueel onderwerp. De huidige laagconjunctuur (CBS, 2023a) vraagt om ingrijpen en dat is ook wat er momenteel gebeurt in de wereld om ons heen (Rein & Trappenburg, 2023). Laagconjunctuur biedt een kans om maatschappelijk geld slim te investeren. Daarnaast heeft anticyclisch investeringsbeleid een dempend effect op een neerwaartse markt. Het anticyclisch bouwen heeft daarmee ook een essentiële maatschappelijke component: in 2008 is de fout gemaakt om te stoppen met het maken van bouwplannen. Door de stagnatie van productie die tijdens de vorige crisis is ontstaan, is het woningtekort groter geworden en het tekort is in de loop der jaren niet meer ingelopen, wat nu een van de factoren is voor de woningnood. Ondanks dat het voor

partijen logisch is om nu juist af te remmen en om te wachten op betere tijden, kan dit op langere termijn juist extra nadelig uitpakken (Maas, 2023). Daarnaast kan anticyclisch investeren op de langere termijn bijdragen aan de financiële continuïteit van de corporatie door het opbouwen van veerkracht om beter om te gaan met economische onzekerheden en toekomstige uitdagingen.

Er is eerder onderzoek gedaan naar de rol van corporaties in anticyclisch investeren, vooral gebaseerd op crises in het verleden. Maar tijden veranderen en wetgeving is een belangrijke factor in de positie die de corporatie kan innemen, dus dat vraagt nu om een actueel handelingsperspectief, aangepast naar de huidige tijd. Onderzoek naar anticyclisch investeren kan de basis leggen voor betere samenwerking tussen woningcorporaties, gemeenten en andere maatschappelijke partners en het kan inzichten bieden in effectieve strategieën om gezamenlijk uitdagingen aan te pakken en maatschappelijke doelen te bereiken. Dit onderzoek bouwt op tot een handelingsperspectief van de corporatiesector tijdens laagconjunctuur, vertaald naar de praktijk van vandaag. Hiermee wordt getracht een handvat te bieden aan de corporatiesector om in periodes van crisis kansen optimaal te benutten.

### Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke en praktische relevantie is de huidige situatie/laagconjunctuur anders van aard dan de vorige crisis. Daarnaast is er een grote verandering geweest van wetgeving voor corporaties. Daarmee is de context waarin de corporatie acteert veranderd, waardoor de transfereerbaarheid van eerdere inzichten ter discussie gesteld kan worden. Het is wetenschappelijk relevant om de huidige situatie te vergelijken met de vorige crisis en te kijken wat de transfereerbaarheid tussen verschillende contexten is en in hoeverre het anticyclisch investeren afhankelijk is van de context. Er is nog geen onderzoek gedaan naar hoe de huidige periode van laagconjunctuur in combinatie met de huidige wetgeving kansen biedt. Gezien de actualiteit van de huidige laagconjunctuur biedt dit onderzoek een aanvulling op de literatuur van de vorige crises en draagt het daarmee bij aan bestaande literatuur. Het onderzoek kan beleidsmakers en bestuurders helpen bij het ontwikkelen van strategieën en beleidsmaatregelen om anticyclisch investeren te bevorderen.

### Leeswijzer

In dit onderzoek volgt in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) eerst een uiteenzetting van de unieke positie van de corporatie in de markt. Om te kunnen begrijpen in welke context de corporatie opereert wordt het historisch perspectief geschetst om de context te definiëren en wordt er vervolgens ingezoomd op de externe en interne factoren die bepalen of een corporatie kan investeren of niet. Daarna wordt ingegaan op de cyclusafhankelijke factoren die van invloed zijn op de investeringen van corporaties om af te kunnen ronden met een toelichting op anticyclisch corporatie- en overheidsbeleid.

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethode toegelicht. Het onderzoek bestaat uit grofweg twee elkaar opvolgende delen, die de corporaties van buiten-naar-binnen beschouwen: in hoofdstuk 4 is het eerste deelonderzoek opgenomen, waarbij – middels een systematische analyse van 40 gebiedsontwikkelingen - de externe factoren worden weergegeven die bepalen onder welke omstandigheden corporaties kunnen inspringen. Dit deel laat zien waar de kansen liggen en het schetst de veranderende maatschappelijke context of het speelveld van de corporatie. In het tweede deelonderzoek in hoofdstuk 5 wordt juist ingegaan op de corporatie zelf en welke factoren bepalen dat corporaties de kansen zien die ontstaan en hoe zij in hun beleid hierop inspelen. In hoofdstuk 6 volgt de conclusie en dit onderzoek sluit af met de reflectie in hoofdstuk 7.

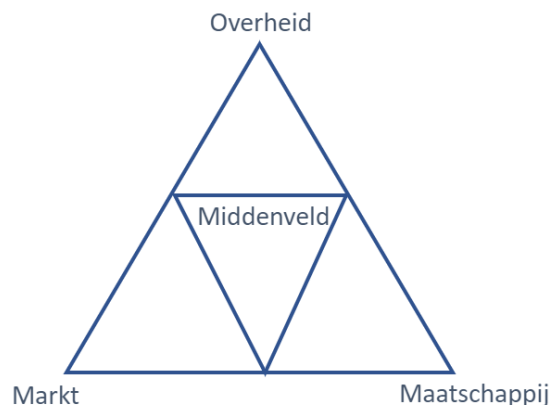
## H2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste vier deelvragen:

1. Hoe heeft de corporatiesector zich ontwikkeld tijdens woningmarktcycli in het verleden?
2. Hoe staat de corporatiesector er voor en welke ruimte biedt de huidige wetgeving?
3. In hoeverre kan de corporatiesector een bijdrage leveren aan de vastgoedmarkt tijdens laagconjunctuur?
4. Welke verschillende type corporaties zijn te onderscheiden als het gaat om anticyclisch investeren?

### Inleiding: Het maatschappelijk middenveld

De Nederlandse markt bestaat volgens Zijderveld (1999) uit drie verschillende elementen die samen de Democratische Driehoek vormen; de overheid, de maatschappij en de markt (Zijderveld, 1999). In het midden van de driehoek zit het maatschappelijk middenveld; de non-profit organisaties, waaronder de woningcorporaties. Het maatschappelijk middenveld staat in het midden van de driehoek, omdat zij feitelijk het belang van alle hoeken in de driehoek dient (Edderouzi, 2010). Binnen dit maatschappelijk middenveld maken corporaties continu de afweging tussen drie doelen: de maatschappelijke doelen, het te behalen rendement en de langere termijn financiële continuïteit. Conijn (2012) vertaalt deze drie doelen in drie rollen of kamers in het Driekamermodel, dat ook in de vorm van een driehoek is gepresenteerd. Het driekamermodel geeft visueel weer hoe deze drie thema's of 'kamers' met elkaar communiceren, hoe afwegingen worden gemaakt tussen de drie pijlers en hoe de geldstromen worden georganiseerd (Conijn, 2012). Het model geeft ook weer dat als er in één van de drie kamers een sprake is van een toename in kosten of afname van huurinkomsten, dit ten koste gaat van de andere kamers. De corporatie moet dan ofwel teren op het eigen vermogen ofwel verliest zij financiële continuïteit (Conijn, 2022). Andersom geredeneerd houdt de corporatie meer geld over voor maatschappelijke doelen als zij wél haar uitbreidingsdoelstellingen kan realiseren, maar tegen een lage(re) prijs. In de huidige tijd – die wordt gekenmerkt door bouwkostenstijging en sterke inflatie – is een lagere prijs bij lange na niet vanzelfsprekend en lastig haalbaar. Maar niets doen is geen optie: de woningnood neemt toe en de groep die de sociale huurwoning het hardst nodig heeft blijft groeien (Stadszaken, 2022).



*Figuur 2.1: Democratische driehoek.*

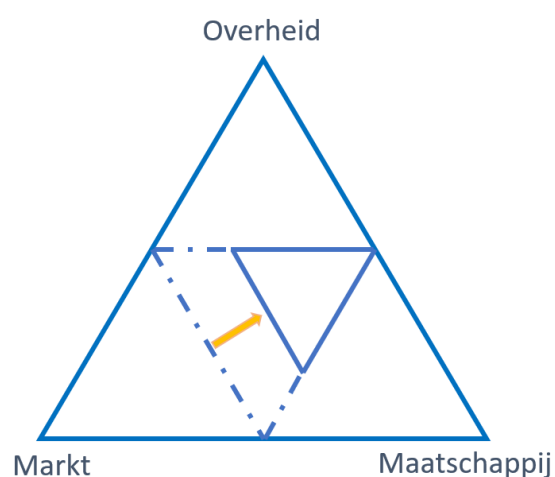
*Eigen bewerking (Zijderveld, 1999)*

De eerdergenoemde Democratische Driehoek is bij een goed functionerende markt in evenwicht (Zijderveld, 1999), zoals figuur 2.1 toont. Er is dan geen dominante partij die zorgt voor disbalans en die het evenwicht verstoort, waardoor de markt optimaal kan functioneren (Zijderveld, 1999). Maar de markt werkt in conjunctuurgolven en wisselt tussen periodes van groei en krimp. Laagconjunctuur betekent feitelijk dat de economische situatie zich negatief ontwikkelt en

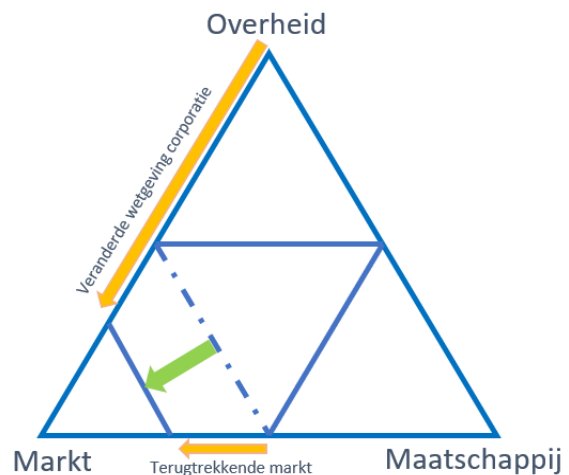
verslechtert. Op korte termijn wordt het BBP (Bruto Binnenlands Product) bepaald door bestedingen. Echter, die zijn niet stabiel en kunnen hoger of lager zijn dan gemiddeld. Dit wordt een conjunctuurbeweging genoemd. Indien de groei boven de trend komt, is er sprake voor hoogconjunctuur. Indien de groei onder de trend komt, is er sprake van laagconjunctuur (CBS, 2023a). Wetgeving en veranderende kaders kunnen ook negatief bijdragen aan het functioneren van de markt, waarbij het sterk ingrijpen van de overheid in de woningmarkt door bijvoorbeeld regelgeving, bouwprogrammering en subsidies kan leiden tot een verminderd functioneren van de woningmarkt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011).

In economisch slechtere en onzekere tijden of in tijden van laagconjunctuur wordt de driehoek verstoord: partijen gaan behoudender investeren en beperken de risico's. Zo worden ontwikkelaars als eerste getroffen doordat de vraag naar koopwoning abrupt stopt. Hierdoor worden ook de voorfinancieringen door banken stopgezet en vallen ontwikkelingen stil of weg (Daggelders, 2015).

Een verschuiving of kentering in de markt, die vanwege allerlei redenen leidt tot veranderd handelen door partijen, creëert een zogezegd vacuüm of leegte. Zo kan een overheid die teveel regels oplegt, leiden tot institutionele leegte, door juridische, bestuurlijk-organisatorische en financiële barrières op te leggen (Verheul et al., 2017). Bij de vorige financiële crisis (kredietcrisis) was zichtbaar dat juist de rol van de corporatie werd ingeperkt door wetgeving, zoals in figuur 2.2 (links) is weergegeven. Het doorvoeren van de Woningwet (met een aanloop in 2013 en het doorvoeren in 2015 (Parlement, 2023)) leidde ertoe dat de corporaties 'terug in hun hok' werden geduwd. De investeringscapaciteit van corporaties is daarnaast flink teruggedrongen door de invoering van de verhuurdersheffing (2013). De mogelijkheden voor corporaties namen daardoor af en de verhuurdersheffing drukte een zware stempel op de investeringscapaciteit bij corporaties. In combinatie met de toenemende bouwkosten, nam de bouwproductie van corporaties steeds verder af. Juist de klappen van meerdere kanten, hebben bijgedragen aan de beperking van het rendement op investeringen door corporaties en daarmee op een afname van de bouwproductie van corporaties (Deelen, et al., 2020). Op lange termijn leidt dit ertoe dat corporaties hun nieuwbouwaantallen niet halen wat bijdraagt aan het woningtekort. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de corporatie acteert in de Democratische Driehoek.



*Figuur 2.2: markt als dominante rol in driehoek Eigen bewerking (Zijderveld, 1999)*



*Figuur 2.3: corporatie als dominante partij Eigen bewerking (Zijderveld, 1999)*

De leegte die ontstaat betekent ook een kans voor een ander element in de driehoek. Zo pakte met name de beleggers tijdens de vorige financiële crisis hun kans toen de vraag naar koopwoningen destijds afnam (Van der Ven, 2011). Momenteel is er ook een verandering gaande. De

hoogconjunctuur lijkt inmiddels wat af te zwakken (Frijters, 2023) en koopwoningprijzen en consumentenvertrouwen nemen af (CBS, 2023b). Het is ook zichtbaar dat de verkoop van woningen terugloopt en de prijs van koopwoningen afneemt (CBS, 2023a). Kijkend naar de conjunctuurklokindicator (CBS, 2023a) kan voorzichtig worden gesproken over laagconjunctuur, maar of deze trend doorzet is geen gegeven. Er is een toename van de onzekerheid op de woningmarkt, waardoor partijen zichtbaar terugtrekken of wachten. Ook komen er meer kansen door de subsidies die door het kabinet zijn uitgetrokken voor extra woningbouw van betaalbaar vastgoed, zoals de Woningbouwimpuls (Rijksoverheid, 2023b). Dit geeft de corporatie in theorie de positie om de handschoen op te pakken en in het markt vacuüm te stappen (Buijs, 2020), zoals in figuur 2.3 (rechts) wordt getoond. Mocht de trend van laagconjunctuur doorzetten en er inderdaad een grotere rol weggelegd zijn voor de corporatiesector (Rein & Trappenburg, 2023), is het van belang vooraf te kijken hoe de corporatie deze kansen vroegtijdig kan herkennen en benutten door anticyclisch te investeren. In dit onderzoek wordt dan ook gekeken hoe de corporatie kansen die laagconjunctuur biedt te benutten.

### Unieke positie van corporaties in de woningmarkt

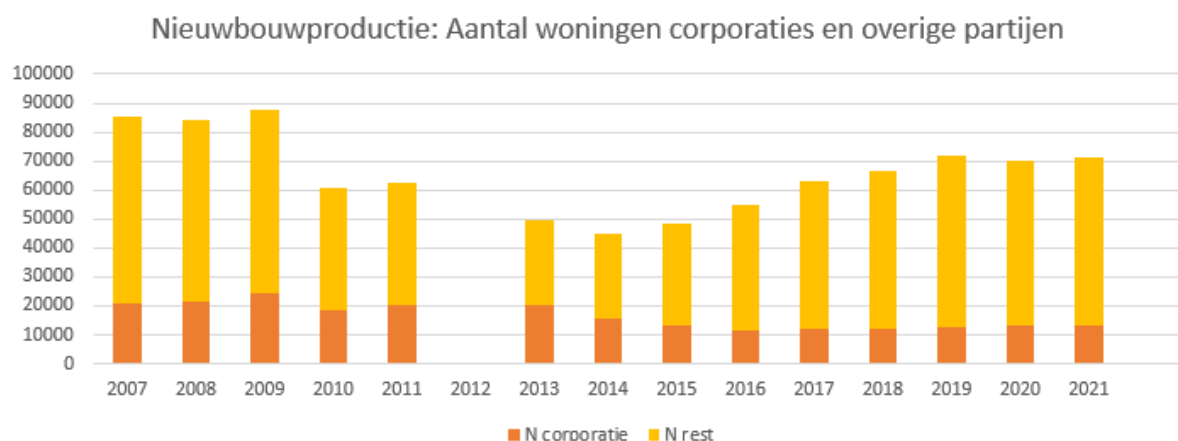
Woningcorporaties zijn private partijen die zonder winstoogmerk sociale woningbouw bouwen, verhuren en beheren. Sociale huurwoningen zijn woningen die worden verhuurd onder de liberalisatiegrens. De liberalisatiegrens staat voor de maximale maandhuur (€ 808,-. prijspeil 2023) die een corporatie (of andere partij) mag vragen voor een sociale huurwoning (Rijksoverheid, 2023a). Wetgeving rondom sociale huur is in het leven geroepen om woningen te kunnen faciliteren voor 'huurders met een smalle beurs': huishoudens met een laag huishoudensinkomen, die vervolgens – gekoppeld aan hun inkomensgrenzen - een betaalbare woning toegewezen krijgen (Drogenrijk, 2011; Elsinga & Wassenberg, 2014). De corporatie zelf is een Toegelaten Instelling en daarmee verplicht te handelen binnen het wettelijk kader (Aedes, 2023). Corporaties dienen sinds de nieuwe Woningwet onderscheid te maken tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten. DAEB staat voor 'Diensten van Algemeen Economisch Belang', en vertegenwoordigen de activiteiten van corporaties in de sociale huurmarkt (Dankert, 2023). Voor DAEB activiteiten kunnen corporaties tegen lagere tarieven vreemd vermogen aantrekken. Niet-DAEB staat voor de commerciële diensten, die zij in de reguliere huur- en/of koopmarkt aanbieden. Corporaties dienen zich voor de niet-DAEB activiteiten te gedragen als marktpartij, waarbij onder andere ook de gunstige leenvoorwaarden en geborgde financiering komen te vervallen. In de praktijk betekent dit een scheiding, administratief of juridisch, tussen de DAEB en niet-DAEB activiteiten, waarbij voor DAEB activiteiten gunstiger voorwaarden gelden, terwijl niet DAEB activiteiten marktconform plaatsvinden (Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, 2023).

Het unieke aan de corporatiesector is dat zij is ontstaan uit een zekerheidsstelsel en dat "corporaties in onderlinge solidariteit garant staan voor alle geborgde leningen met het Rijk en de gemeenten in achtervang" (Schilder et al., 2015, p.8). De borgstelling maakt dat corporaties feitelijk niet failliet kunnen gaan. Als een corporatie om welke reden dan ook in de financiële problemen komt, moeten de andere corporaties ingrijpen. Een duidelijk voorbeeld van de borgstelling onderling en de consequenties – voelbaar voor de gehele sector - was de 'val van Vestia'. Vestia moest destijds een saneringsoperatie ondergaan om de corporatie weer financieel gezond te krijgen en de andere corporaties zijn verplicht geweest een groot deel van deze kosten te dragen (Gualthérie van Weezel, 2013). Vanuit deze dekking is het via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) mogelijk om tegen relatief gunstige voorwaarden te lenen voor sociale woningen (Autoriteit Woningcorporaties, 2022; Schilder et al., 2015). Of de leningen die worden afgesloten ook daadwerkelijk verantwoord zijn, wordt gecontroleerd door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (Aedes, 2023).

## Aandeel binnen de woningmarkt

De corporatiesector omvat met 28,5% ook een aanzienlijk deel van de woningmarkt. In 2022 waren er in Nederland ca 8 miljoen woningen in de woningvoorraad, waarvan 42,7% een huurwoning is. Van deze bijna 3,5 miljoen huurwoningen zijn er 2.300.050 in eigendom van een woningcorporatie (CBS Statline, 2023). Dit betekent dat de corporatiesector met 28.5% een groter speler op de Nederlandse woningmarkt.

Op basis van een analyse van CBS Statline is getracht in beeld te brengen wat de nieuwbouwproductie is geweest (in aantallen woningen) in de afgelopen 15 jaar. De gegevens zijn samengesteld uit verschillende bronnen (CBS Statline 2023 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013) en zijn om die reden indicatief bedoeld. Er zijn geen (bruikbare) gegevens uit 2012 beschikbaar. Kijkend naar het aantal nieuwbouwwoningen die zijn toegevoegd aan de Nederlandse woningmarkt tussen 2007 en 2022 gaat het om een nieuwbouwproductie van gemiddeld 65.200 woningen per jaar. In het beste jaar (2009) ging het om een nieuwbouwproductie van 87.800 woningen, in het slechtste jaar (2014) ging het om 45.200 woningen. Het percentage hiervan dat werd gebouwd door de corporatie was ca 25% voor de crisis, liep op tot gemiddeld 32% in de periode 2008 t/m 2015 (en zelfs 41% in 2013) en liep na de crisis weer af naar gemiddeld 19%. De corporatiesector heeft in de totale nieuwbouwproductie een aandeel van gemiddeld 26% in de periode 2007 tot 2022.



Tabel 2.1.: Eigen bewerking. Samengesteld uit de volgende bronnen: CBS Statline, 2023; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013.

Het aantal woningen in de corporatieportefeuille is de afgelopen jaren redelijk gelijk gebleven, zoals figuur 2.4 ook toont, maar de ambitieuze bouwopgave die nodig is om aan de vraag naar sociale huurwoningen te voldoen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020) wordt al jaren niet gehaald. In de tussentijd blijft de wachtlijst voor een sociale huurwoning steeds verder oplopen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b). Het doel dat is opgeschreven in de Nationale Prestatieafspraken om van 2022 tot 2030 250.000 DAEB-woningen en 50.000 niet-DAEB woningen te bouwen is dan ook ambitieus (Baggerman, 2022). Dit maakt nl een bouwopgave van 33.000 sociale huurwoningen per jaar, een quotum dat tot nu toe ruimschoots niet wordt gehaald (Aedes, 2022). Figuur 2.4 illustreert dan ook dat dit een ambitieuze opgave is: zelfs in de 'hoogtij' dagen bouwde de corporatie geen 33.000 woningen en kwam dit aantal rond de 24.000 nieuwbouwwoningen per jaar uit (CBS Statline, 2023).

De reden dat de bouwopgave al jaren niet wordt gehaald is echter complex en van meerdere factoren afhankelijk. Om te kunnen begrijpen in welke context de corporatie opereert wordt het historisch



perspectief geschetst om de context te definiëren en wordt er vervolgens ingezoomd op de interne factoren die bepalen of een corporatie kan investeren of niet.

## Contextuele en institutionele factoren in historisch perspectief

### *De verzelfstandiging*

In 1995 zijn corporaties – die voorheen publiek waren – geprivatiseerd tijdens de zogeheten bruteringsoperatie (Forrest & Yip, 2011). Reden hiervoor was onder andere dat de corporatiesector de overheid te veel geld kostte en de bruteringsactie had als doel dat de staatsschuld zou worden verlaagd (Melissen, 2017). Door deze verzelfstandiging kregen de corporaties meer vrijheid: het idee was dan ook dat corporaties na de verzelfstandiging zouden acteren als private partijen, zelf hun beleid zouden samenstellen en dat de overheid geen directe invloed zou moeten hebben op het corporatiebeleid en de volkshuisvestelijke invulling hiervan (Stam, 2021). In ruil voor deze vrijheid werd de financiële sturing door het Rijk stopgezet (Melissen, 2017) en droegen de corporaties vanaf dat moment ook de financiële en exploitatierisico's (Ruiter & Wagenveld, 2019).

### *Periode voor de kredietcrisis*

In de periode tussen 2000 en de crisis had de overheid het doel uitgesproken om het eigenwoningbezit in Nederland te vergroten om op die manier de maatschappelijke positie van bewoners te verbeteren en buurten te verbeteren. Daar tegenover wilde het Rijk het aantal sociale huurwoningen ook drastisch verminderen (Melissen, 2017). Sinds 2000 is de rente dan ook stapsgewijs verlaagd en werd lenen relatief goedkoop (Rijksoverheid, z.d.). Dit was terug te zien in het corporatiebeleid: in de periode 2004 tot 2008 werden er dan ook relatief veel koopwoningen gebouwd door corporaties en is daarnaast een groot gedeelte van de sociale huursector uitgepond. In totaal was het aandeel koopwoningen in die tijd ca 20% van het totale nieuwbouwwolume van de corporaties, waarbij 2008 het jaar was waarin het aantal opgeleverde koopwoningen het hoogst lag (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009). De door de bruteringsactie ontstane 'vrijheid' voor corporaties leidde verder in de tijd tot een toenemende oneerlijke concurrentie op de markt. Zeker in de periode na 2000 ontstond er veel ontevredenheid over de rol van de corporatiesector en de oneerlijke concurrentie door staatssteun die de corporaties nog genoten (Melissen, 2017). De risico's die corporaties namen waren ook van te grote schaal. Zo dreigde WSG failliet te gaan door te onrendabele projecten (Businessinsider, 2013), dreigde Vestia in 2011 failliet te gaan vanwege speculatieve investeringen in derivaten, verloor Woonbron bijna 230 miljoen aan de aankoop van de boot de SS Rotterdam en ging Rochdale bijna failliet. Er was gebrek aan goede controle - met directeurs in Maserati's tot gevolg - en de risico's die door corporaties werden genomen waren te groot (Gualthérie van Weezel, 2013). Hierdoor verloren veel corporaties hun financiële slagkracht en nam het wantrouwen in de sector toe.

### *Periode 2008-2015*

In 2007 werd de rente langzaam verhoogd en in 2008 ontstond een mondiale crisis; de kredietcrisis (Rijksoverheid, z.d.). Het effect op de woningmarkt was groot: kortgezegd trad er vraaguitval op in alle segmenten (De Zeeuw et al., 2011) en verkopen van woningen namen af. Hierdoor daalde de omzet van projectontwikkelaars en werden banken terughoudender met het afgeven van financieringen (Zwart, 2010). Veel partijen gingen dan ook failliet en zowel gemeentes als ontwikkelaars kwamen met grondposities te zitten die moesten worden afgeboekt (De Zeeuw et al, 2011). Dit bood theoretisch gezien ruimte voor de corporatiesector om anticyclisch te investeren, maar – ondanks dat vóór de bruteringsactie corporaties zelfs nog met subsidies van het Rijk werden gestuurd om anticyclisch te investeren – was het beleid ná de bruteringsactie meer bedrijfseconomisch en procyclisch geworden. Daarmee was het anticyclische beleid van de corporaties tijdens deze crisis slechts beperkt zichtbaar (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). Ook investeerden corporaties in de periode voor 2008 zelf ook veel in koopwoningen in projecten en



waren zij onderdeel van het probleem. Ook zij hadden te maken met negatieve resultaten en ongedekte investeringen. Hun geld 'zat ook vast' en er was geen financiële restructuur meer (Melissen, 2017). Het was in de vorige crisis daarom vaak ook financieel onhaalbaar om sociaal programma toe te voegen, omdat het huurprogramma werd gefinancierd uit inkomsten uit de verkoop. Hierdoor was er minder slagkracht om anticyclisch te investeren.

Dit creëerde een zekere **padafhankelijkheid**: ondanks dat het beleid of het handelen wijzigt, is het effect slechts mondjesmaat merkbaar en blijft het nagenoeg hetzelfde. Dit komt doordat beleid is vastgelegd in wetten en deze wetten weer zijn verankerd in brede wetgeving (Korsten, 2016). Dit betekent ook dat de gebeurtenissen die zijn voorgekomen in het verleden of keuzes die zijn gemaakt in het verleden, kansen en beperkingen creëren voor mogelijkheden in de toekomst. De keuze om zelf meer te investeren in koopwoningen maakt dat er weinig flexibiliteit is wanneer de tijd verandert en er minder ruimte is om adequaat te kunnen handelen. Overigens moet gezegd worden dat de corporaties in eerste instantie minder hard leken te worden geraakt door de crisis dan marktpartijen: corporaties opereerden vaak in het betaalbare koopsegment (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010). De betaalbare woningen werden vaak alsnog verkocht, ondanks de crisis, waardoor deze verkoop voor corporaties niet geheel opdroogde. Corporaties hadden daarnaast ook meer mogelijkheden dan marktpartijen om middelen in te zetten om de verkoop van woningen toch mogelijk te maken, ondanks de crisis, zoals bijvoorbeeld koopgarant, terugkoopgaranties, erfpachtconstructies e.d. (Trappenberg, 2009). Hierdoor worden kopers gestimuleerd om woningen te kopen en kan de markt weer in beweging worden gebracht. Daarom leek de crisis in eerste instantie minder hard aan te komen bij corporaties dan bij marktpartijen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010), ook al is uiteindelijk ook de corporatiesector hard geraakt.

#### *Periode 2015 - 2020*

Toen de markt weer aantrok, konden corporaties in theorie hun woningbouw weer op peil krijgen. Echter, de contextuele factoren beperkten de mogelijkheden van de sector. Toen in 2013 door de Tweede kamer werd besloten dat het tijd was om een parlementaire enquête te houden naar het functioneren van woningcorporaties bleek dat er sprake was van wanbestuur, bestuurscrises en financieel mismanagement (Parlement, 2023). Vanwege de vele schandalen in de sector was de politieke mening over de corporaties veranderd en is – als gevolg van de parlementaire enquête – het vertrouwen in de corporaties zo goed als verdwenen. Er heerste politieke ontevredenheid en de politieke tendens was dat corporaties financieel te sterk werden. Zij zouden – zo was het beeld - met minder financiële middelen ook verder moeten kunnen, als zij hun bedrijfsvoering zouden aanpassen. Daarom volgde in 2015 de Woningwet. Het idee hiervan was dat de corporaties weer 'terug naar hun kerntaken moesten' en zich niet zomaar meer mochten richten op commerciële producten die niet worden gezien als hun sociaal taak. De voornaamste wijziging was een onderscheid die corporaties mét (Diensten van Algemeen Economisch Belang of DAEB) en zonder staatssteun mogen uitvoeren (niet-DAEB) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Sociale taken worden de DAEB-activiteiten genoemd: taken in Dienst van het Algemeen Economisch Belang. De financieringen in de DAEB-tak kunnen tegen gunstige financiering worden aangetrokken, omdat de corporaties voor de sociale taken geborgd kunnen lenen. Commerciële taken worden de niet-DAEB taken genoemd. Niet-DAEB taken worden dan ook tegen een commerciële rente geleend, waardoor de corporaties voor commerciële diensten concurreert met commerciële partijen. Daarnaast moesten de corporaties gescheiden worden (juridisch of administratief), waardoor de financiering van de diensten die niet-DAEB (dus niet de sociale kerntaak van de corporatie) werd vermoeilijkt (Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, 2023). Er werd in 2015 ook een markttoets ingevoerd met als doel te voorkomen dat corporaties commerciële activiteiten uitvoeren op plekken waar er bijvoorbeeld ook marktpartijen willen investeren. Daarmee is de voortrekkersrol van de corporatie vervallen en werd de corporatie voor marktactiviteiten gelijk getrokken met de marktpartijen. Het

kromme hieraan is wel dat de corporatiesector vaak acteert op gebieden die niet in trek zijn bij de markt, maar de Markttoets was dusdanig complex, dat deze niet tot nauwelijks werd uitgevoerd. De Woningwet van 2015 maakte dat de bouwproductie van corporaties juist nog verder terug kwam te liggen (Boelhouwer & Van der Heijden, 2022).

De corporatiesector moet zich sindsdien ook focussen op één regionaal werkgebied of kerngebied en corporaties moeten input leveren voor de gemeentelijke woonvisie. Afspraken worden vastgelegd in prestatieafspraken (Ruiter & Wagenveld, 2019), zowel lokaal als nationaal en om financieringsposities te kunnen vergelijken is inzicht vereist in de financiële ruimte die corporaties hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Daarnaast heeft de Woningwet uit 2015 ervoor gezorgd dat de voorwaarden voor grondbezit en aankopen door corporaties zijn aangescherpt. Zo heeft bijvoorbeeld de wetswijziging dat alleen gronden waarop binnen vijf jaar gebouwd kan worden, worden gezien als kerntaak van de corporatie, waardoor corporaties worden beperkt om in een vroeg stadium in gebiedsontwikkelingen te stappen (Michielsen et al., 2019). Corporaties hebben de afgelopen jaren dan ook weinig grondposities aangekocht en de meeste grondposities dateren dan ook uit de periode voor de Woningwet. Grondposities zijn daarmee schaars en een extra belangrijke schakel in de nieuwbouwproductie van corporatie (Michielsen et al., 2019). Uit onderzoek van Aedes blijkt dat slecht 35% van de corporaties beperkte of voldoende grond in bezit heeft om de komende periode te bouwen en zelfs ruim 66% van de corporaties aangeeft te weinig grond te hebben voor de nieuwbouwpoging (Aedes, 2022a, 2022b), waardoor corporaties op de lange termijn worden bemoeilijkt in het behalen van de bouwambities.

In 2013 is ook de verhuurdersheffing ingevoerd, waardoor alle verhuurders met meer dan 50 huurwoningen belast werden. De verhuurdersheffing is een bepaald percentage van de waarde van het bezit dat direct naar de staatskas werd overgeheveld. De corporaties leverden hieraan in de periode 2013 tot 2023 de grootste bijdrage met een bijdrage aan de staatskas van € 16,7 miljard (Lijzenga et al., 2020). Het effect van de verhuurdersheffing en de woningwet was onder andere dat de sociale huursector juist inkromp en er minder financiële middelen beschikbaar waren bij corporaties om te kunnen investeren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022). Door de toegenomen controle werden de bedrijfslasten daarnaast aanzienlijk verhoogd, waardoor veel corporaties moeite kregen met het rondkomen (Bex et al., 2017). De slagkracht van corporaties werd door deze combinatie van maatregelen effectief verkleind.

Een neveneffect van de woningwet is ook dat de middenhuursector aanzienlijk kromp. De middenhuur bestond in die tijd nog niet, maar een groot deel van de vrije sectorhuurwoningen - die nu onder de middenhuur zouden worden geschaard - was in bezit van de corporatie, terwijl de scheiding DAEB/niet-DAEB juist de bouw van woningen boven de liberalisatiegrens bemoeilijkte. Mede vanwege de doelstellingen van de Woningwet om corporaties naar de kerntaak te duwen in combinatie met de vergaande markttoets, maakte dat corporaties alleen nog maar vrije sector huur konden bouwen in gebieden waar de markt geen interesse had (ING, 2022). Maar met de markttoets kwamen ook veel ontwikkelonzekerheden en risico's, en omdat dit een product is wat eigenlijk al niet binnen de kerntaak viel, was het voor veel corporaties niet meer interessant. Vanwege de complexiteit van de markttoets werd het ook in de gebieden waar de markt niet wilde bouwen minder aantrekkelijk gemaakt om niet-DAEB te realiseren (Stadszaken, 2023). Daardoor ontstond een grotere krapte in de vrije sector huur. Ter referentie was in 2015 ca 48% van de middenhuurwoningen in bezit van een corporatie. Dit liep af naar 25% in 2020 (ING, 2022).

In de periode 2015 tot 2020 speelde er meer dan alleen de Woningwet. Ook had de bouwsector te maken met de Stikstofcrisis (2015), schaarste aan (bouw)personeel leidde tot hogere arbeidskosten en daarmee prijsstijgingen in de bouw (2018-2020), Corona-crisis (2020), Oekraïne-oorlog die leidde tot leveringsproblemen en extreme prijsstijgingen (2022). Het leek daarmee onvoorspelbaarder te

worden en dat leidde tot onzekerheden en een afname in projecten. In 2020/2021 was al een lichte afname te zien in bouwprojecten (Buijs, 2021). De reden dat er toch kon worden doorgebouwd, was doordat de vastgoedwaardes tot medio 2022 wel degelijk bleven stegen, zoals ook blijkt uit de Conjunctuurklok (CBS, 2023a). Omdat Nederland gunstige leenvoorwaarden heeft (o.a. weinig eigen geld nodig om een eigen huis te kopen, gunstige leenvoorwaarden, NHG, etc.) bleef de vraag naar woningen bestaan (Forrest & Yip, 2011). Daarmee bleef het toch interessant om door te bouwen in een tijd dat het ook duurder werd om te bouwen en liepen prijzen voor huurwoningen en prijzen voor koopwoningen verder op. Het woningtekort dat toen al speelde hield de vraag verder op peil en – ondanks de stijgende vastgoedprijzen – bleek de woningbouwproductie niet op volle toeren en werden ambities niet gehaald.

#### *Periode 2020 – nu*

In 2022 was er nog sprake van een recordaantal woningen dat werd opgeleverd, maar er was in dat jaar ook al sprake van een terugval in de afgegeven bouwvergunningen. De verwachting is dat deze terugval nog verder zal oplopen de komende jaren als er geen stimulerende maatregelen worden genomen. Het draagt niet positief bij aan de bouwopgave dat de bouwvrijstelling op het stikstofbeleid is komen te vervallen en dat het Didam-arrest is ingevoerd (Ligtvoet, 2022; Schouwenaars, 2023). Daarnaast is er ook een beleidsvoorstel gedaan door Hugo de Jonge, waarin de middenhuren worden gemaximaliseerd (nog niet definitief), en wordt er gesproken over beleid over opkoopbescherming en zelfbewoningsplicht. Ook ging de OVB naar 10,4% voor beleggers in 2023 (Baggerman, 2022). Doordat de inkomsten aan de ene kant worden beperkt, terwijl de kostenkant juist toeneemt, is investeren in vastgoed minder aantrekkelijk. Met name de vrije sector huur-/middenhuurmarkt lijkt dit keer de verliezer te zijn en lijkt in zwaar weer lijkt te komen.

Tegelijkertijd zijn er voor de corporatie ook positieve ontwikkelingen. In 2020 ontwikkelde de financiële ruimte van de corporatiesector zich juist gunstig, mede door een lage disconteringsvoet en een lage rente. Door de gestegen vastgoedprijzen nam de waarde van de portefeuilles toe en door de gunstigere, lagere disconteringsvoet nam ook de beleidswaarde verder toe. De beleidswaarde is een belangrijke factor als het gaat om de loan-to-value (LTV) en de solvabiliteit van corporaties. Een vuistregel: hoe hoger de beleidswaarde, hoe beter de leningsverhoudingen zijn voor de corporatie (Ortec Finance, 2022). In 2022 is de Woningwet herzien en zijn – naast de Woningwet – met de Woon- en Bouwagenda ook stappen gezet naar een nieuw (nationaal) sturingsmodel en neemt het Rijk weer regie op de volkshuisvesting. Er zijn ook Nationale Prestatieafspraken gemaakt: in 2022/2023 zijn de Nationale Prestatieafspraken Volkshuisvesting opgesteld en hebben corporaties en gemeenten zich hieraan verbonden (Aedes, 2023). Doordat de verhuurdersheffing afgeschaft is per 1 januari 2023, hebben corporaties in theorie 1,7 miljard meer investeringsruimte. Dit geld zou conform de prestatieafspraken moeten worden gestoken in nieuwbouw, huurverlagingen, verduurzaming en leefbaarheid (Aedes, 2023). De lokale doelstellingen worden verder uitgewerkt in Lokale Prestatieafspraken, met specifieke aandacht voor realiseerbaarheid en wederkerigheid tussen partijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b).

Tegenover bovenstaande positieve ontwikkelingen, staan ook negatieve ontwikkelingen. Zo is er bij de herziening van de Woningwet ook aan de inkomstenkant van corporaties gesleuteld: er geldt een huurbefriezing van de sociale huurgrenzen en een beperking van de huurverhoging van de vrije huur sector. De inkomensafhankelijke huurverhoging die in de herziening is opgenomen, waardoor corporaties een middel hebben om doorstroming van hogere inkomens te stimuleren, verzacht bovenstaande enigszins. Sectorbreed zullen de huren van sociale huurwoningen komende jaren minder hard stijgen dan de lonen. In 2023 is hier nog extra aan toegevoegd dat de huren van huurders die in een te dure woning wonen, worden verlaagd, wat juist weer verdergaand negatieve gevolgen heeft dan het positieve effect van de inkomensafhankelijke huurverhoging (Aedes, 2023).

Bovenstaande toont de (politieke) context waarin de corporatiesector opereert. Naast de nationale wetgeving die van invloed is op het opereren van de sector, is ook de lokale politieke kleur en daarmee de rol die de gemeente op zich neemt in het faciliteren van ontwikkelingen in het sociale segment van belang (Autoriteit Woningcorporaties, 2022). In de Woonvisie (gemeentelijk beleidsdocument) kunnen gemeentes vastleggen hoe zij aankijken tegen de ontwikkeling van de stad, waarin is opgenomen hoe de woningmarkt is en zou moeten zijn verdeeld in de stad. Op basis van de Woonvisie wordt ook duidelijk wat de rol van de corporaties in de stad is en welke kwantitatieve bijdrage zij moeten leveren aan de woningmarkt. Een Woonvisie kan de rol van de corporatiesector verzwakken, of juist versterken (Volkshuisvesting Nederland, 2023). Gemeenten kunnen vervolgens afspraken maken (publiekrechtelijk) over de kwaliteit en kwantiteit van sociale huur en kunnen met ontwikkelaars afspraken vastleggen over het betrekken van de corporaties in samenwerkingen (Autoriteit Woningcorporaties, 2022). Gemeentes kunnen afspraken over prijzen en inkomensdoelgroepen sinds 2017 vastleggen in bestemmingsplan middels een doelgroepenverordening, waarin vastgelegde percentages van bepaalde doelgroepen kunnen worden geëist en waaraan een instandhoudingstermijn kan worden gekoppeld (Knook, 2022). Hierbij speelt het overigens wel mee of de gemeente grondposities heeft of niet (Autoriteit Woningcorporaties, 2022).

### Interne factoren/intern beleid

Al met al zou kunnen worden gesteld dat de corporatiesector weer veel meer mag. Het is zelfs ook toegestaan (zij het onder voorwaarden) dat er niet-DAEB activiteiten mogen worden uitgevoerd, ook al kunnen deze nog steeds niet gefinancierd worden onder de borging van het WSW (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). Daarnaast loopt de rente harder op voor beleggers dan voor corporaties, terwijl de borging van het WSW zorgt voor gunstigere rentetarieven voor de corporaties. Daarmee zou je kunnen zeggen dat de corporatiesector ruim baan krijgt om deze crisis door te kunnen pakken en in theorie biedt dit voldoende ruimte voor de sector om maximaal kansen te zien. Ondanks dat de financiële ruimte noodzakelijk is om woningen te kunnen bouwen, betekent het hier per definitie dat een vermogendere corporatie ook daadwerkelijk bouwt. Het wel/niet bouwen is dan afhankelijk van andere redenen (Buitelaar et al., 2009), die hieronder worden besproken.

### Financiële positie

De financiële positie van de corporatie bepaalt of de corporatie investeringsmogelijkheden heeft om door te blijven bouwen. Hoe groter het vermogen van de corporatie, hoe groter de kans dat de woningbouwproductie toeneemt. Om onderscheid te kunnen maken tussen corporaties onderling en de financiële situaties/status van die corporaties te kunnen bekijken, kan worden gekeken naar de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties [IBW]. Deze waarde geeft aan wat de extra investeringsruimte is (geredeneerd vanuit de aanvullende leencapaciteit) waarover de betreffende corporatie op korte termijn zou kunnen beschikken om sociaal vastgoed (DAEB) bij te kunnen bouwen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Dit is namelijk de ruimte die bovenop de reeds gereserveerde werkzaamheden beschikbaar is voor extra investeringen. Het is geen gegeven dat dit geld per definitie ook op de bank van de corporaties staat. Dit geld moet worden bij geleend bij de bank en het bij lenen van dit geld creëert een grotere schuld. Daarom willen veel corporaties een buffer aanhouden en niet tot hun maximale grenzen lenen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Corporaties hanteren zelf ook strengere en veiligere normen, die juist strenger zijn dan het AW en het WSW, waardoor de investeringsruimte eigenlijk lager is dan de IBW suggereert. Daarnaast zijn macro-economische effecten nog niet meegewogen in deze berekening en kunnen inflatie, stijgende bouwkosten en rente nog negatief doorwerken op de investeringsruimte.

De conclusie van de IBW in 2022 is dat er ca 85 miljard beschikbaar is voor nieuwbouwproductie, wat mede door de afschaffing van de verhuurdersheffing vrij hoog uitvalt. Dit zou genoeg zijn voor 380.000 woningen. Naast de vraag of dit voldoende is voor een solide doorbouwproductie de komende jaren, is het maar de vraag of deze ruimte blijft bestaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Ook kan het borgingsplafond van het WSW (dat is vastgesteld op maximaal 3,5 miljard) nog een beperking zijn voor de financieringsruimte, waar bijvoorbeeld de Alliantie mogelijk tegenaan loopt op korte termijn. Dit betekent dat zij geen geborgde leningen meer kan aantrekken (Depla et al., 2023). Daarnaast blijkt uit de Aedes Benchmark rapportage van 2022 dat de corporatiesector wederom geen financieel sluitende sector is, waarbij de corporaties gemiddeld 20 euro per eenheid per maand tekort komen. Dit beïnvloedt de investeringsmogelijkheden (Aedes, 2022c; Autoriteit Woningcorporaties, 2022). Tegelijkertijd is de verslechterde macro-economische situatie van invloed op de volkshuisvestelijke prestaties en is de investeringsruimte zeer gevoelig voor rentewijzigingen. Ook daalt de investeringsruimte door kostenstijgingen (zoals bouwkosten). De doorgevoerde huurverlaging (landelijk) draagt negatief bij aan de investeringscapaciteit (Autoriteit Woningcorporaties, 2023)

De **staat van de portefeuille** is ook een bepalende factor: indien het bestaande bezit van de corporatie in slechte staat is, zullen er meer financiële middelen naar instandhouding moeten gaan, wat een effect heeft op de financiële ruimte voor uitbreidingen en nieuwbouwinvesteringen, zoals ook kan worden afgeleid uit het eerder beschreven Driekamermodel (Conijn, 2012).

### *Risicobereidheid*

Ook de **risicobereidheid** is van invloed op of de corporatie (anticyclisch) kan door ontwikkelen. Risicobereidheid is de omvang van de risico's die corporaties bereid zijn te nemen, ook wel de risk-appetite genoemd. De bereidheid verschilt per corporatie en er is geen vast stramien of risicomodel waaraan moet worden voldaan (Ruiter & Wagenveld, 2019). Er zijn volgens Ruiter & Wagenveld (2019) twee uitdagingen aan te wijzen die bepalend zijn voor de risicobereidheid van corporaties: de spanning tussen het wel/niet halen van strategische doelstellingen en de efficiëntie van processen, en het reputatierisico dat kan ontstaan door het wel/niet kunnen voldoen aan verwachtingen uit de omgeving (Ruiter & Wagenveld, 2019). Uit onderzoek is dan ook ook gebleken dat over het algemeen de risicobereidheid van corporaties omhoog gaat als het gaat om het boeken van sociale resultaten en gestelde sociale of maatschappelijke doelen, zoals beschikbaarheid en betaalbaarheid. Beschikbaarheid - bleek uit dit onderzoek - blijkt zelfs zwaarder te wegen dan de betaalbaarheid (Vrolijk, 2021). Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat corporaties meer hun nek uit durven te steken als er meer maatschappelijk resultaat kan worden behaald. Het onderzoek naar de definitie van maatschappelijke rendement is een onderzoek op zichzelf, maar uit zich onder andere in een betere leefbaarheid, bijvoorbeeld door een betere mix van producten en doelgroepen. Maar ook een verbetering van de kwaliteit van het bestaand bezit, verbeterde kwaliteit van de woonomgeving, kortere wachtlijsten en meer keuzemogelijkheden voor woningzoekenden worden benoemd als maatschappelijk rendement (Schuldink, 2008).

De risicobereidheid kan worden gekwantificeerd als geldbedrag, maar uit onderzoek van Ruiter & Wagenveld (2019) blijkt veelal dat corporaties hier kwalitatieve risico's aan toe voegen, zoals reputatierisico's en bijvoorbeeld integriteitsrisico's die onacceptabel zijn. Ook nemen corporaties de financiële borgingskaders van het WSW als uitgangspunten (Ruiter & Wagenveld, 2019).

Er zijn in 2023 al meerdere corporaties, zoals Portaal, die zich hebben uitgesproken om de kaders financieel te stretchen met het oog op toekomstige kansen. Zij geven echter wel aan dat dit alleen maatschappelijk verantwoord is in wijken waar de overnames bijdragen aan de verbetering van de wijk. Een voorbeeld hiervoor is bijvoorbeeld het gebouw dat Portaal recent heeft overgekocht in

Nieuwegein, waarbij de woningen op termijn verkleurd zullen worden naar sociale huurwoningen (Doodeman, 2023). Deze maatschappelijke gedrevenheid in combinatie met risicobereidheid komt naar voren in de bedrijfsstijl van de corporatie.

### Bedrijfsstijl

In het bedrijfsstijlenmodel van Gruis (2007) worden de **maatschappelijke betrokkenheid en de risk-appetizer** gecombineerd in een assenkruis en is er onderscheid te maken in vier typen woningcorporaties: Sociale woningbeheerder, de Sociale woningbelegger, de Maatschappelijke vastgoedondernemer en de Maatschappelijke innovator (Gruis, 2007). De vier typen corporaties zijn op een as te plotten aan de hand van de contrasten 'prospector' (Vernieuwer) versus 'defender' (bestendiger) en de maatschappelijk versus financiële focus. De defender is niet bezig met innovatie, maar streeft naar efficiëntie. De prospector is continu op zoek naar nieuwe kansen en experimenteert volop, daar waar de defender juist behoudender is en zoekt naar een stabiele basis. Daarnaast is het onderscheid te maken tussen maatschappelijk en financieel gedreven corporaties, waarbij de corporaties zich kunnen onderscheiden op de wijze waarop hun focus gericht is en wordt gedacht aan het borgen van maatschappelijk of financieel rendement (Gruis, 2007). Alle vier de types hebben hun eigen voor- en nadelen, waarbij het onderscheid met name lijkt te zitten op het optimaliseren van verdienpotentie versus het gewenste maatschappelijk of financieel rendement.



Figuur 2.4: Bedrijfsstijlenmodel van Gruis (2007)  
Bron: eigen bewerking van Gruis, 2007

De bedrijfsstijl van de corporatie en de contextuele/omgevingskenmerken van de corporatie hebben invloed op de mate van nieuwbouwactiviteiten van de desbetreffende corporatie (Buitelaar et al., 2009). Zo is in het eerdergenoemde voorbeeld van Portaal en de overname van het complex in Nieuwegein waarvoor de financiële kaders gestretcht dienden te worden, in te delen in het assenkruis als 'maatschappelijk innovator'.

### Overige interne factoren

Naast risicobereidheid is ook de **omvang van de corporatie** van invloed op de nieuwbouwproductie. Hierbij hoort ook het bezit van grondposities. Grondposities zijn essentieel voor de nieuwbouwproductie (Autoriteit Woningcorporaties, 2022). Autoriteit Wonen ondervindt dat de **grondposities** binnen de corporatiesector niet evenredig verdeeld zijn. Corporaties die wel grond



hebben ervaren hier dan ook de voordelen van. Zij hebben meer dan andere corporaties de mogelijkheid om nieuwbouw te bouwen. Daarnaast wordt het steeds moeilijker gemaakt voor de corporatiesector om grond van de gemeente te kopen (Buitelaar et al., 2009). Doordat er in de afgelopen decennia (na de vorige crisis van 2008) minder actief grondbeleid is uitgevoerd door de gemeente, kan de corporatiesector minder betaalbare grond kopen van de gemeente (Autoriteit Woningcorporaties, 2022).

### Beperkende externe factoren

Er zijn ook redenen voor partijen om juist niet te willen dat er meer sociaal vastgoed wordt toegevoegd aan wijken en om die reden niet willen samenwerken met een corporatie. In zekere zin kan dit leiden tot (externe) belemmeringen die het anticyclisch investeren in de weg staan. Er wordt in dit onderzoek vaak gesproken over minimale percentages sociaal die worden opgelegd vanuit de gemeente om de balans van een wijk te borgen, maar anderzijds is het ook denkbaar dat de gemeente juist ook geen disbalans door een te grote concentratie sociaal wil. Dit werd verder uitgewerkt in de woonvisies. Een ander voorbeeld hiervan is de Bestuursovereenkomst Wijken in Balans in Rotterdam, waarin in wijken met een te hoog percentage sociaal wordt gestreefd naar een vermindering van sociaal vastgoed en in andere wijken juist groeiruinimte wordt aangeduid (Gemeente Rotterdam, 2019).

Een financiële insteek kan een eventuele stap tot een samenwerking op meerdere manieren belemmeren. De meest concrete is de grondprijs; indien een ontwikkelaar een grondprijs heeft afgesproken voor bijvoorbeeld een koopproject, zal er in eerste instantie sprake zijn van een verlies of een afboeking van een grondprijs (Hoorstra, 2023). Ook is het een terugkerend thema dat een te groot percentage sociaal ten koste gaat van de haalbaarheid van een plan, doordat het ten koste gaat van het product waar de marge op kan worden behaald. Het sociaal product wordt veelal gezien als een kostendragend product (Hazebroek, 2017).

### Cyclusafhankelijke factoren

Naast de lange termijn factoren, is het van belang te begrijpen wat de cyclusafhankelijke of situationele factoren zijn.

#### Laagconjunctuur/marktsituatie

In periodes van laagconjunctuur en crises is duidelijk dat de onzekerheid, het tempo en de omvang van het economisch herstel effect hebben op zowel de vraag als de productie. Er treedt vraaguitval op in alle segmenten (De Zeeuw et al., 2011). Er is sprake van een afname van verkoop van woningen, waardoor de omzet van projectontwikkelaars daalt (in 2008 daalde het dan ook 40% ten opzichte van het jaar ervoor) en die omzetsdaling bleef ook de maanden daarna doorlopen (Zwart, 2010). Het stilvallen van ontwikkelingen leidt tot een forse daling van de grondinkomsten voor gemeenten en een forse daling van verwachte inkomsten door leges. De risico's in de grondexploitaties nemen daardoor toe. (De Zeeuw et al., 2011). Hierdoor ontstaat de kans dat er artikel12 gemeenten komen. De overheid voelt ook de daling van inkomsten uit onroerende zaak belasting (OZB) wanneer de vastgoedwaardes gaan dalen (Gualthérie van Weezel, 2010). Gemeenten moeten hun grondexploitaties opnieuw doorrekenen, vanwege toegenomen rentekosten en gebiedsontwikkelingen worden opnieuw beoordeeld op hun onderlinge kansrijkheid. Hier spelen locatie en contextuele (politieke) factoren een rol waardoor enkele ontwikkelingen wel en andere geen doorgang vinden. Het indirecte effect is dat hierdoor verschillen tussen gebieden/regio's en locaties verder toenemen (De Zeeuw et al, 2011).

Bij de vergelijking tussen de crisis in de jaren '80 en die van 2008 blijkt dat verschillende crises met name qua periode, diepte en duur van de crisis aanzienlijk kunnen afwijken. De crisis van '80 bleek aanzienlijk zwaarder was dan die van '08, en de duur was weer aanzienlijk korter (Kosters, 2013).

Daarnaast zijn beide getriggerd door gebeurtenissen buiten Nederland, maar bleek dat deze internationale factoren (o.a. Bretton-Woods en Lehmann Brothers) juist een aanleiding geven om hiaten in het Nederlandse systeem bloot te leggen. Die hiaten waren voornamelijk woningmarkt gerelateerd, waarbij in beide gevallen de opbouw van schulden door o.a. toegenomen rentes en hypotheeklen leidden tot problemen (Kosters, 2013).

#### *Effect van laagconjunctuur op corporaties*

Laagconjunctuur en de bijbehorende woningmarktfluctuaties hebben ook invloed op de financiële posities van woningcorporaties. Het investeringsvolume van corporaties slonk in de kredietcrisis af, mede doordat banken huiverig werden om leningen te verstrekken. Procedures werden daardoor langer, waar corporaties rekening mee moesten houden, en banken werden veeleisender in plannen die corporaties willen uitvoeren. Investeringsmoesten meer uit eigen zak komen, waardoor werd geteerd op de financiële reserves van de corporaties (Koops, 2012). Er zijn dan ook voorbeelden van corporaties die in financiële problemen zijn gekomen door projecten en - achteraf - onverantwoord grote aankopen die onrendabel bleken, zoals corporatie WSG (Woningbouwcorporatie Woningstichting Geertruidenberg). De corporatie kwam in de problemen tijdens de crisis, en vanwege de slechte timing (in die crisis) was verkopen ook geen optie. Er is in dit specifieke geval vanwege de timing gekozen voor een saneringsprogramma om als het ware tijd te rekken en de crisis uit te kunnen zitten (Businessinsider, 2013).

Daarnaast hebben corporaties in de periode voor de vorige crisis ook veel geïnvesteerd in koopprojecten, zo was 20% van het nieuwbouwwolume van corporaties bestemd voor de verkoop. De stagnatie op de verkoopmarkt en de daardoor uitblijvende verkopen, leidden er dan ook toe dat na 2008 de rentelasten per woning aanzienlijk stegen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010). De woningen zijn namelijk wel opgeleverd, maar raakten niet verkocht en drukten daarmee de balans. In 2009 leek dit in eerste instantie nog aardig door te lopen, maar in 2009 bleek dat de verkoopopbrengsten aanzienlijk daalden en de stichtingskosten wel toenamen, waardoor de netto verkoopopbrengst af nam. In 2013 werd er door de sector zelfs een verlies geleden van 55 miljoen. Het effect hiervan was dat er tijdens de crisis beslag was gelegd op zo'n 2,6 miljard euro aan middelen in ontwikkelingen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010). Door dit beslag op financieringsmogelijkheden werd de afhankelijkheid van verkopen uit eigen bezit alleen maar groter, terwijl ook die verkoop juist afnam. Daarnaast moesten er in die periode grondposities worden afgeboekt. Hierdoor werd de solvabiliteit aangetast, waardoor investeringsmogelijkheden verder afnamen. Door stijgende rentelasten en onderhoudslasten nam de investeringspositie verder af (De Zeeuw et al, 2011). Juist de korte termijn projecten van corporaties vormden een risico, terwijl de kracht juist zou moeten zitten in het langere termijn denken. In een rapportage van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting uit 2012 blijkt dan ook dat de productie van koopwoningen terugliep, maar de totale productie van nieuwbouw door de corporaties wel redelijk gelijk op bleef lopen. De focus leek dan ook meer richting de nieuwbouwproductie voor de eigen portefeuille te gaan (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, 2012). Nu is een van de belangrijkste verschillen met de voorgaande crisis dat de corporatiesector anno 2023 vrijwel geen koopprojecten uitvoert. De Woningwet van 2015 heeft de verkopen voor corporaties verboden of in ieder geval vrijwel onmogelijk gemaakt. De grootste opgave ligt in de sociale sector en door wetgeving afgelopen jaren is de corporatie ook nagenoeg beperkt tot de bouw van DAEB-woningen. Invloed van de overheid op het (woon)beleid heeft dus wel degelijk een relatie met de hoeveelheid betaalbare of sociale huurwoningen die worden gebouwd.

#### *Anticyclisch overheidsbeleid & ruimte binnen wetgeving*

Als wordt gekeken naar de reactie van de overheid (zowel lokaal als nationaal) op de economische crisis van 2008 met als doel het voorkomen dat de bouw stagneerde, is er een aantal zichtbare maatregelen toegepast. Zo is in Amsterdam door Gemeente Amsterdam een bouwstop aangekondigd



om eenheden uit de plannen te schrappen. Doel hiervan was om geld te besparen op bouwplannen. In Amsterdam is daarnaast het principe losgelaten waarop 30% sociaal moet worden toegevoegd aan een gebiedsontwikkelingen om het tekort op te lossen bij het Amsterdamse Vereveningsfonds (NUL20, 2010). Gemeente Assen heeft zelfs toen zij tijdens de kredietcrisis geen investeerders kon vinden en de corporaties in de vorige crisis niet doorbouwden, zelf 30 sociale huurwoningen gerealiseerd (Woonbond, 2015), die zij nu nog steeds in haar eigen portefeuille heeft (Gemeente Assen, 2023). Het in Almere door de PvdA voorgestelde plan om een gemeentelijk woonbedrijf op te richten om sociale huurwoningen te bouwen was ook een greep van (lokaal) beleid om meer sociale woningbouw te bouwen waar anderen het niet doen, maar stuitte op weerstand (Maas, 2013). In sommige gemeentes is een vereveningsfonds ingesteld, waarbij ontwikkelaars die minder dan het verplichte percentage sociale woningen een bedrag in het fonds moeten storten. Ontwikkelaars die méér sociale huurwoningen bouwen dan de verplichting is, ontvangen dan juist geld per gerealiseerde sociale huurwoning, waardoor het bouwen van sociale huurwoningen aantrekkelijker is. Dit zou de bouw van sociale huurwoningen bevorderen. Zo heeft bijvoorbeeld Gemeente Assen dit fonds sinds 2023 (Gemeente Assen, 2023).

Ook is er destijds geprobeerd om de verkoop op gang te houden door te maatregelen in te voeren die het aankopen van vastgoed veiliger of aantrekkelijker maakten, zoals er bijvoorbeeld is gekozen om de NHG grens te verhogen van €265.000 naar €350.000 en is er een optie gekomen binnen de NHG-constructie om een tijdelijke betaalpauze in te lassen van maximaal drie jaar (Forrest & Yip, 2011). Ook gaat gemeente Ede zelf koopwoningen bouwen om woningen langere termijn beschikbaar te houden voor middeninkomens, gebruik makend van een Koopgarant regeling (Maas, 2021).

Er is ook gekeken hoe processen konden worden verkort om het bouwen zelf aantrekkelijker te maken, zoals bijvoorbeeld het invoeren van de Crisis en Herstelwet in 2010, waardoor werd gezorgd voor de mogelijkheid om ruimtelijke (en energie)projecten te kunnen versnellen (Ellerman, 2010). De crisis en Herstelwet in 2008 is een maatregel geweest om te borgen dat projecten in financiële en economische crisis van 2008 toch doorgang konden vinden. Deze wet (Chw) maakte het mogelijk om projecten aan te wijzen als experiment, waardoor meer ruimte kon worden gecreëerd in regelgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van milieuwetgeving en een afwijking van geldende normen (voor max 10 jaar). De eerste set aan projecten en grotere ontwikkelingen werden in 2010 aangewezen als crisis en herstelwetprojecten. Verder is – qua wetgeving - fiscale zoning nog een maatregel die de gemeente kan nemen om bijvoorbeeld een ontwikkelingsplan maken waarin een fiscale zone wordt toegewezen waardoor fiscale druk wordt weggenomen om ontwikkelingen te stimuleren (Den Elzen, 2013). Ook de achtervangregeling of de afnamegarantie vanuit de gemeente of het Rijk (Molen, 2020) kan leiden tot verkleinde risico's voor de ontwikkelaar, waardoor de ontwikkeling minder lang hoeft te wachten op de verplichte percentages van voorverkoop zijn gehaald. Mochten er toch problemen ontstaan in de verkoop, kan de gemeente, het Rijk, of de corporatie de woning voor een afgesproken percentage van de taxatiewaarde afnemen. Dit is een maatregel die in bijvoorbeeld de Piushaven en in Zaanstad is toegepast om de woningproductie waar mogelijk te versnellen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2023). Door dergelijke maatregelen worden kosten voor partijen gedrukt, waardoor plannen sneller haalbaar zijn (Den Elzen, 2013).

Ook vanuit het Rijk zijn er stappen genomen. De verhuurdersheffing is afgeschaft, het aanstellen van een Minister voor Volkshuisvesting en de regionale woondeals zijn ingevoerd. Maar ook al kan de minister niets doen aan de gestegen rente, het Rijk kan ook fiscale oplossingen aandragen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gesproken over het afschaffen van de vennootschapsbelasting, die de sector momenteel 1,5 miljard euro kost en het verhogen van het leenplafond van 3,5 naar 4 miljard. Of de laatste twee maatregelen worden doorgevoerd is nog onzeker (Ploeg, 2023b).

## Anticyclisch investeringsbeleid van corporaties

Er zijn verschillende manieren aan te wijzen waarop een woningcorporatie zelf succesvol kan blijven investeren in een neergaande markt en kan blijven doorbouwen waar andere partijen terugtrekken. Door te blijven investeren in nieuwbouwprojecten houden corporaties de bouw van nieuwe woningen op gang en door onderhoud uit te voeren en te investeren in bijvoorbeeld verduurzaming houden de corporaties de werkgelegenheid in stand, terwijl ze de kwaliteit van hun bezit verbeteren. De corporatie heeft door het in stand houden van werkgelegenheid een stabiliserende functie (Van Loon & Hochstenbach, 2019). Om leningen aan te kunnen trekken voor nieuwbouwinvesteringen is verkoopbeleid nodig en moeten de corporaties woningen verkopen, maar door het beperken van het verkopen van hun bestaande voorraad tot het minimum, zorgen ze ervoor dat er voldoende sociale woningen overblijven. Het verkopen van bezit leidt immers tot een belemmering van de netto groei van de sociale sector (Van der Ploeg, 2023a). Daarnaast concurreren ze dan zo min mogelijk op de koopmarkt (Conijn & Kramer, 2010).

Ook kan de corporatiesector bijdragen aan het doorbouwen. Door de keuze te maken om ontwikkelingen gefaseerd uit te voeren door bijvoorbeeld de bouw van de sociale eenheden in gemengde ontwikkelingen naar voren te trekken, kan de corporaties risico's voor ontwikkelaars verkleinen (Daggelders, 2015). Door de samenwerking op te zoeken met andere partijen, kunnen partijen de risico's en de kosten beter spreiden en verdelen. Hierdoor is het voor meer partijen interessant om door te gaan en kan de corporatiesector bijdragen aan de kans op succes van ontwikkelingen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). Ook het overnemen en verhuren van middenhuurwoningen en beleggingswoningen, indien andere partijen zich terugtrekken, kan een effectieve strategie zijn om de productie in stand te houden. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij Rochdale momenteel, waar Rochdale extra woningen afneemt in een project waarin het risico ontstond dat de 213 sociale huurwoningen niet konden worden gebouwd toen de belegger terugtrok (Doodeman, 2023).

Door in gesprek te blijven met de gemeentes, die vanuit een regierol in gebiedsontwikkelingen de mogelijkheid hebben om partijen slimmer te koppelen, kan de corporatiesector zorgen dat zij een projectenportefeuille opbouwt, waardoor een continue bouwstroom ontstaat. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in de prestatieafspraken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b). Door het bieden van een gevarieerd aanbod, inclusief een mix van sociale huur en niet-DAEB (diensten van algemeen economisch belang), maakt de sector haar eigen positie minder kwetsbaar en kan zij haar eigen risico's ook beter spreiden (Leidelmeijer et al., 2018). Het is dan verstandig zoveel mogelijk flexibiliteit te behouden in de projecten, de strategieën, de investeringsplannen en afspraken, zodat de corporatiesector in kan blijven spelen in veranderende marktomstandigheden. Er zijn ook tijdelijke constructies denkbaar. Een corporatie kan koopwoningen in koopprojecten opkopen om die op een later moment juist te verkopen, zoals de Alliantie voor een project in Amsterdam uitvoert (Doodeman, 2023). Hiervoor lijkt het wel essentieel dat het project dat stil is komen te liggen redelijkerwijs lijkt op het product wat de corporatie zelf aan zou bieden.

Ook kan de corporatie inzetten op het creatief omgaan met financiering en meer gebruik te maken van alternatieve financieringen, zoals subsidies. Momenteel drijven corporaties vast te lopen op het gemaximaliseerde leenplafond van 3,5 miljard (Ploeg, 2023a), maar er kan vanuit het Rijk worden gekeken of een tijdelijke toename in de gegarandeerde leencapaciteit voor corporaties denkbaar is, waardoor het mogelijk gemaakt dat de corporatiesector een rol kan innemen om commerciële projecten over te nemen (Forrest & Yip, 2011; Ploeg, 2023a). Het uitvoeren van grondige risicoanalyses en scenario-planning kan de corporatie helpen om weloverwogen beslissingen te nemen en de potentiële impact van investeringen in een laagconjunctuur te beoordelen.

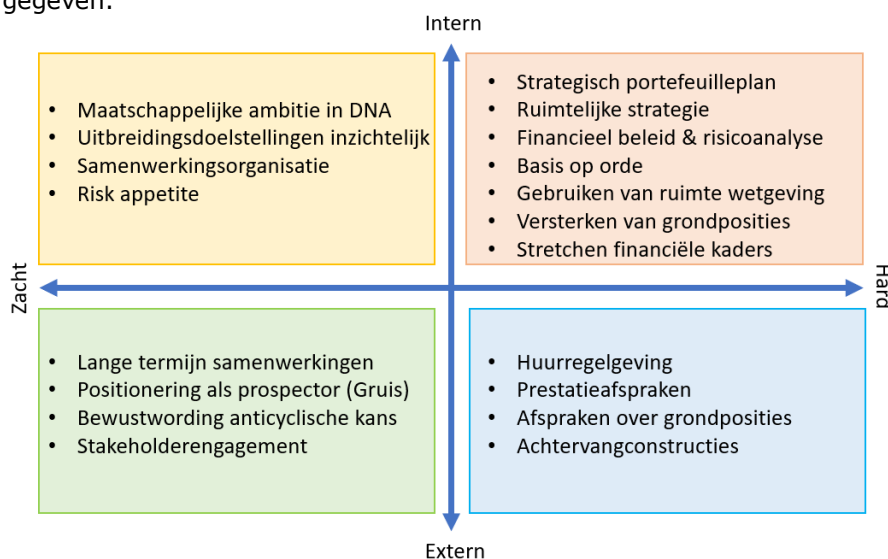
### Voorbeelden van huidige kansen in een neergaande markt

In 2023 zijn er al enkele voorbeelden van projecten die worden overgenomen door corporaties. Vooral bij gemengde projecten, dus waar naast sociale woningbouw ook vrije sector of middenhuur zou worden gerealiseerd, is het mogelijk om extra woningen over te kopen. De corporatie heeft er zelf ook belang bij dan het project doorgang kan vinden. Zo heeft Rochdale een gemengd complex in Zaandam overgekocht. In het gebouw zouden 213 sociale huurwoningen worden gebouwd en zoude nog vele koop- middenhuur en vrije sectorhuurwoningen worden gebouwd. corporatie Rochdale gaat nu verder in overleg om een groter aandeel in het gebouw te kopen en zoekt bij andere projectontwikkelaars ook betrokkenheid om in te stappen in deze ontwikkeling (Doodeman, 2023).

Ook zien koopprojecten die stroever lopen dan verwacht kans om te worden overgenomen. Zo staat de Alliantie (Hilversum) garant als Achtervang voor de afname van koopwoningen die niet verkocht raken. Reden hiervoor is dat het ontwikkelaars nu niet lukt om de 70% voorverkoop te realiseren. De corporaties profiteren beide van hun onderhandelingspositie. In de constructie van de Achtervang kan het nog wel zo zijn dat de ontwikkelaar de woningen alsnog verkoopt aan particuliere kopers, waardoor hij meer geld overhoudt aan de verkoop dan wanneer ze als achtervang en in een mandje naar de corporatie gaan (Doodeman, 2023). In Breda is ook woningcorporatie Alwel in 2022 ingestapt op een deel van het project (108 woningen) over te nemen van Reales. Interessant hierbij is wel dat de plattegronden niet zijn gewijzigd, maar alleen de prijs is gezakt. Hierdoor kon vaart worden gemaakt met de ontwikkeling en kreeg de ontwikkelaar de woningen relatief snel verkocht (Maas, 2023).

### Instrumentenwaaier

Op basis van dit theoretisch kader kan een voorzet worden gedaan om de Instrumentenwaaier van Verheul et al. (2017) te vertalen naar een instrumentenwaaier die corporatiesector zelf tot haar beschikking heeft om tijdens een periode van laagconjunctuur een bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van sociaal vastgoed (Verheul et al., 2017). De Instrumentenwaaier van Verheul et al. (2017) is echter niet geheel toepasselijk en voor de doorvertaling wordt de as 'sturing op afstand/sturing in overleg' vervangen door een as 'intern/extern'. Er onderscheid te maken in de zachte factoren, te weten de factoren die gaan om relationele en communicatieve middelen, en de harde factoren, die de concrete en meetbare zijn zoals juridisch en financiële instrumenten (Verheul et al., 2017). De zachte en harde factoren zijn afgezet tegen interne instrumenten en externe instrumenten. Hierdoor ontstaat een set aan instrumenten die de corporatie zelf in handen heeft om zoveel mogelijk interne en externe ruimte creëren om de kans op succes te vergroten, die in figuur 2.5 zijn weergegeven.



Figuur 2.5: eigen bewerking van Instrumentenwaaier (Verheul et al., 2017)

## Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de eerste deelvragen beantwoord:

1. *Hoe heeft de corporatiesector kunnen ontwikkelen tijdens woningmarktcycli in het verleden?*
2. *Hoe staat de corporatiesector er voor en welke ruimte biedt de huidige wetgeving?*
3. *Welke verschillende type corporaties zijn te onderscheiden als het gaat om anticyclisch investeren?*
4. *In hoeverre kan de corporatiesector een bijdrage leveren aan de vastgoedmarkt tijdens laagconjunctuur?*

De woningmarkt in Nederland wordt gekenmerkt door vergaande regulering, waardoor er momenteel een woningtekort is dat niet zomaar op te lossen valt. Het tekort aan betaalbare woningen loopt op dit moment op naar ruim 300.000 betaalbare woningen (Baggerman, 2022), terwijl de groep die afhankelijk is van een sociale huurwoning steeds verder toe blijft nemen (Stadszaken, 2022). In 2022 heeft het Rijk weer regie genomen op de volkshuisvesting (Aedes, 2023) om op zoek te gaan naar oplossingen voor de woningnood. Als gevolg is er sprake van een opeenstapeling van regels, die - ondanks de beste bedoelingen - leiden tot onzekerheid in de markt (Rijksoverheid, 2023b). De bouwkosten zijn hoog en blijven misschien nog stijgen, maar nu er ook aan de inkomstenkant wordt gesleuteld, trekken partijen zich meer en meer terug. Vastgoedinvesteringen worden minder aantrekkelijk of in ieder geval meer onzeker en er is inmiddels sprake van een laagconjunctuur (CBS, 2023a).

De eerste vraag die wordt beantwoord is: *hoe heeft de corporatiesector heeft kunnen ontwikkelen tijdens woningmarktcycli in het verleden?* De corporaties – die tot 1995 publieke instanties waren – worden van oudsher gezien als een dempende kracht op de woningmarkt (Forrest & Yip, 2011): zij hebben een lange termijn perspectief waardoor zij ook in slechtere tijden kunnen door investeren. De huurinkomsten blijven immers - ook tijdens een crisis - binnenstromen (Manshanden & Koops, 2019) en vastgoed is redelijk waardevast, waardoor corporaties kunnen rekenen op lange termijn waardeontwikkeling en daarmee minder gevoelig zijn voor schommelingen op de markt (Brandsen et al., 2012). In de vorige crisis was dit slechts ten dele zichtbaar: destijds zat een groot deel van het vermogen vast in de eigen koopprojecten, waardoor corporaties onderdeel waren van het probleem en slechts beperkte financiële slagkracht hadden om bij te dragen aan een oplossing (Melissen, 2017). Vanuit een neoliberale invalshoek werd er door het Rijk immers al decennialang gestuurd op eigenwoningbezit (Forrest & Yip, 2011), en werden corporaties gestimuleerd om koopwoningen te bouwen, omdat het toevoegen van koopwoningen zou bijdragen aan 'sterkere wijken' en 'sterkere inwoners'. Dit leidde tot een verdere krimp van de sector. Daarnaast was het imago van de corporatiesector verslechterd vanwege enkele 'schandalen' (Gualthérie van Weezel, 2013; Parlement, 2023), wat ertoe leidde dat de Woningwet in 2015 werd ingevoerd. De corporaties werden door deze wetgeving zeer effectief 'terug in hun hok' geduwd: de corporaties boetten in op vrijheid en hadden aanzienlijk minder keuze in waar zij wel en niet in investeerden. Zij moesten zich richten op hun kerntaak: sociale huurwoningen bouwen, exploiteren en beheren. Onderdeel hiervan is dat de corporaties geen marktactiviteiten meer mochten uitvoeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Corporaties richtten zich tot de Woningwet ook in de niet-DAEB, maar hebben veel van deze niet-DAEB activiteit weg moeten doen. Opvallend is wel dat corporaties zich juist net op het huurgebied *nét* boven de liberalisatiegrens (nu middenhuur) richtten, waardoor de Woningwet indirect leidde tot een krimp van de middenhuursector. Het toenemende woningtekort in combinatie met toegenomen bouwkosten maakt dat prijzen steeds verder worden opgedreven in de niet-gereguleerde sector, waardoor huren in de vrije sector bleven toenemen en het reeds groeiende tekort aan middeldure woningen verder werd versterkt (ING, 2022).

De tweede vraag "*Hoe staat de corporatiesector er voor en welke ruimte biedt de huidige wetgeving?*" is redelijk kort te beantwoorden. Inmiddels is de Woningwet herzien en mag de corporatiesector zo

goed als alles weer. Daarnaast is er financiële ruimte ontstaan door de afschaffing van de verhuurdersheffing (Aedes, 2023). Ondanks de toegenomen renteprijzen en bouwkostenstijgingen, heeft de corporatiesector nu meer financiële slagkracht dan voorheen. Toch blijkt het lastig om nu een bijdrage te leveren aan de huidige laagconjunctuur: de bouwkosten zijn ongekend hoog (Buijs, 2021). Daarnaast heeft de corporatiesector te weinig grondposities in handen om alle benodigde woningen toe te voegen en is zij afhankelijk van de markt, terwijl veel projecten stilvallen.

Maar de corporaties hebben wel degelijk zelf invloed op de mate van investeringen, alhoewel er grote verschillen zijn tussen corporaties onderling. De derde vraag is dan ook: *welke verschillende type corporaties zijn te onderscheiden als het gaat om anticyclisch investeren?* Corporaties kunnen in twee hoofdtypen worden onderscheiden aan de hand van de typologie van Gruis (2007), namelijk in defenders en prospectors. Defenders kenmerken zich door terughoudend en risicomijdend beleid, gericht op instandhouding en efficiëntie. Prospectors zijn juist innovatief gedreven en op zoek naar een optimalisatie van het rendement (financieel en maatschappelijk). Hierin is geen goed of fout te ontdekken, maar slechts een verschillende houding. De belangrijkste factoren die van invloed zijn op deze houding zijn de eerdergenoemde financiële positie, de schaalgrootte van de corporatie zelf en het bezit aan eigen grondposities. Het blijkt hiermee dat de uitgangspunten van corporaties verschillen. Ook is de typologie niet exclusief, corporaties kunnen kenmerken van beide hoofdtypen vertonen en hierin een middenpositie innemen. Kortom, corporaties gaan op basis van typologie verschillend om met dit vraagstuk: de een kan meer dan de ander, en, de een wil meer dan de ander. Het anticyclisch investeren kan hieraan bijdragen, immers: hoe (financieel) gunstiger de nieuwbouwproductie, des te meer financiële ruimte er overblijft om te investeren in de maatschappelijke opgave.

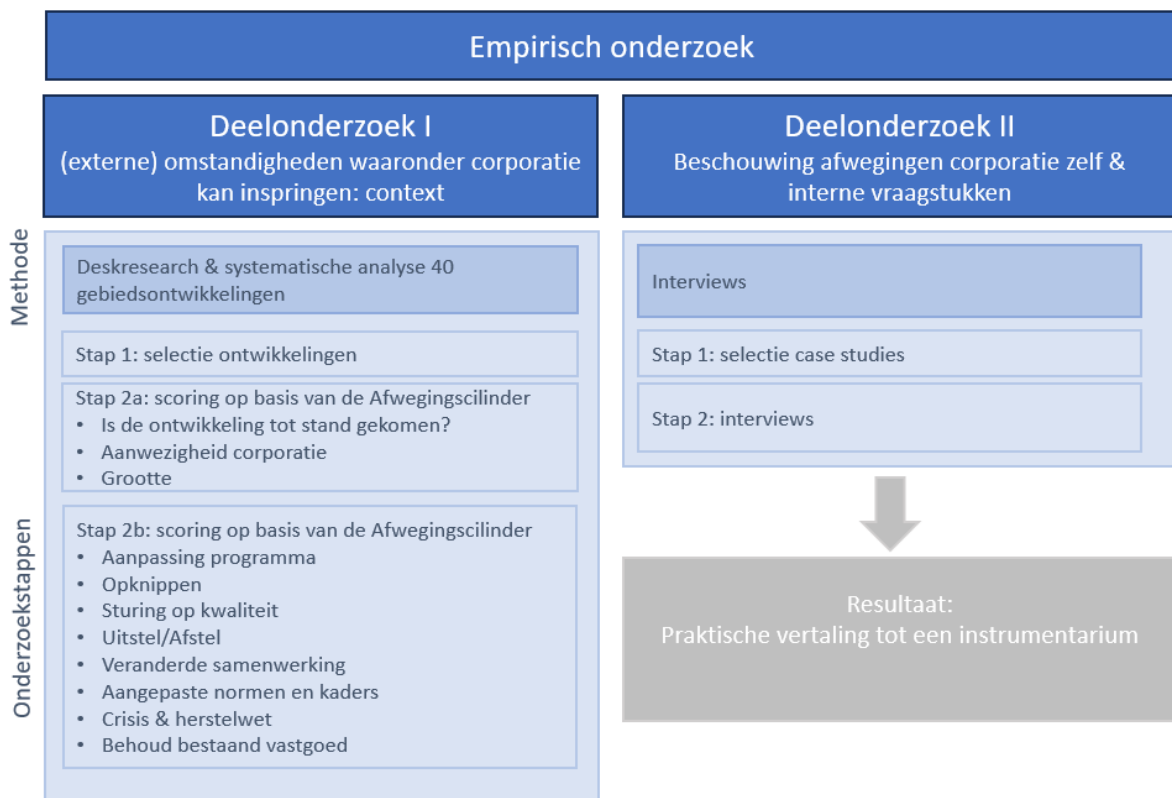
Naast het anticyclisch investeren voor haar eigen belang draagt anticyclisch beleid ook bij aan de woningmarkt. Het antwoord op de vierde deelvraag *“in hoeverre corporaties een bijdrage kunnen leveren aan de vastgoedmarkt in laagconjunctuur”* is dan ook evident. Corporaties zijn van oudsher stabiliserende krachten op de woningmarkt doordat zij vanwege hun lange termijn exploitaties anders kunnen kijken naar hun nieuwbouwinvesteringen en de huur in zowel een neergaande als een opgaande markt blijft binnenkomen. Door te blijven investeren en onderhoud te plegen, houden zij de markt op gang (Loon & Hochstenbach, 2019). Ook kunnen zij projecten overnemen van partijen die niet meer door willen of kunnen, waardoor de woningproductie op peil blijft (Doodeman, 2023). Daarnaast kunnen corporaties de samenwerking opzoeken met marktpartijen, zodat er afzetgaranties ontstaan waardoor risico's voor marktpartijen worden beperkt en ontwikkelingen doorgang kunnen vinden.

Samenvattend, kan met het literatuuronderzoek al een eerste voorzet worden gedaan voor het beantwoorden van de hoofdvraag: Op welke wijze kan de corporatiesector een periode van laagconjunctuur benutten om bij te dragen aan de anticyclische doorontwikkeling van betaalbaar (sociaal) vastgoed? De huidige wetgeving biedt corporaties de mogelijkheid in te spelen op laagconjunctuur, mits de typologie (houding) van de corporatie hierop aansluit. In dit hoofdstuk is het instrumentarium hiervoor besproken, daarnaast is duidelijk geworden dat de unieke omstandigheden uit de crisisperiode (2008-2015) niet langer beperkend (hoeven te) werken. Kortom, de corporatie heeft de mogelijkheid om anticyclisch te kunnen investeren en in de rest van het onderzoek wordt besproken in hoeverre en hoe corporaties hierin de praktijk invulling aan geven.

### H3. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek betreft een geheel kwalitatief onderzoek en er is gebruik gemaakt van triangulatie: vanuit drie verschillende theoretische invalshoeken wordt het antwoord gegeven op de verschillende deelvragen. Het eerste perspectief is in het theoretisch kader weergegeven. Het vervolg betreft een empirisch onderzoek dat bestaat uit twee elkaar opvolgende delen. In het eerste deel worden de omstandigheden geschetst waaronder een corporatie kan inspringen. Dit deel laat zien waar de kansen liggen en het schetst de veranderende maatschappelijke context of het speelveld van de corporatie. Het tweede deel gaat juist in op de corporatie zelf. Welke factoren maken dat corporaties de kansen zien (en kunnen omzetten in actie) door hier middels hun beleid op te in spelen, en welk instrumentarium zij daarvoor gebruiken. **De onderzoekdelen beschouwen de corporatie daarmee van buiten-naar-binnen.** Divergentie en convergentie worden afgewisseld om tot een eindconclusie kan komen, waarin verbanden worden gelegd tussen wetenschappelijke literatuur, gemeentelijke informatie, rapporten en de praktijk, waarbij het in- en uitzoomen juist kan leiden tot nieuwe inzichten in de theorie.

Figuur 3.1: schematische weergave onderzoeksopzet



#### Deelonderzoek I

In dit deel wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *Welke kansen zijn ontstaan bij (gebieds)ontwikkelingen in crises in het verleden waarin de corporatie had kunnen inspringen of is ingesprongen?* Het eerste deelonderzoek betreft een systematische analyse van ca 40 grote(re) gebiedsontwikkelingen in het gehele land in de vorm van een **systematische, kwalitatieve analyse middels deskresearch**. Hierin wordt stapsgewijs gekeken welke lessen er te trekken zijn uit gebiedsontwikkelingen die van koers veranderden door de crisis en wat de ingrediënten zijn die de verschillende partijen hebben om de gebiedsontwikkelingen toch doorgang te laten vinden. Het onderzoek gaat specifiek in op de (anticyclische) kansen die ontstaan voor corporaties in die periode.



Er is niet vooraf een vast aantal gebiedsontwikkelingen bepaald en er zijn mogelijk meer ontwikkelingen die voldoen aan de selectiecriteria. Echter, er is doorgezocht naar cases tot er theoretische saturatie (verzadiging) is bereikt over de thema's die spelen tijdens een crisis (Baarda, 2021). Hoe de casestudies voor deelonderzoek I zijn geselecteerd wordt verderop toegelicht.

## Deelonderzoek II

De tweede stap is convergerend van aard, waarbij middels **kwalitatief onderzoek met semigestructureerde interviews** op enkele (gebieds)ontwikkelingen wordt ingezoomd om antwoord te geven op de deelvraag: *welk instrumentarium voor anticyclisch of marktcontrair investeringsbeleid heeft de corporatie in handen om in de huidige laagconjunctuur door te ontwikkelen en in te spelen op kansen die een crisis kan bieden?*

Gebaseerd op een artikel dat op Cobouw is verschenen van Doodeman (2023) is een lijst ontstaan van collega-corporaties die momenteel projecten hebben lopen die worden overgenomen of waar sprake is van specifieke afspraken om extra woningen af te nemen. Deze corporaties zijn benaderd om door te praten over deze concrete projecten waar momenteel actie wordt ondernomen doordat partijen zich terugtrekken en er ruimte ontstaat voor de corporatiesector. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, is aanvullend nog een kleine corporatie meegenomen in het onderzoek, zijn er interviews met de gemeente gehouden en is een ontwikkelaar benaderd om door te praten over de samenwerking met corporaties. Er is bewust gekozen ook enkele verdiepende interviews uit te voeren met collega's van Woonstad om verder in te zoomen op specifieke relevante thema's (zoals Beleid, Portfolio en Financiën). De vergaarde informatie wordt verder aangevuld met een **semigestructureerde expertinterviews**.

De interviews zijn afgenomen via Teams en zijn getranscribeerd. De basis voor de semigestructureerde interviews en de transcripten zijn niet toegevoegd als bijlage, maar worden maximaal 3 jaar bewaard en zijn opvraagbaar bij de onderzoeker. Ondanks dat toestemming is gegeven voor de transcripten en citaten, is bewust gekozen voor het nummeren van respondenten in de tekst.

Tabel 3.1.: gegevens over de afgenomen interviews

ORGANISATIE	CONTACTPERSOON	FUNCTIE	DATUM
<b>EIGEN HAARD [AMSTERDAM]</b>	Stijn Vos	Acquisiteur	25 juli 2023
<b>PORTAAL [UTRECHT]</b>	Jonas Kalmeijer	Acquisiteur	25 juli 2023
	Lita Kalle	Assetmanager	25 juli 2023
	Bas de Regt	Projectontwikkelaar	26 juli 2023
<b>ALWEL [BREDA]</b>	Wesley Doorten	Sr Projectleider	26 juli 2023
<b>ALWEL [ROOSENDAAL]</b>	Irene Ponec	Manager Conceptontw.	28 juli 2023
	Michiel Schuitemaker	Manager Ontwikkeling	28 juli 2023
<b>YMERE [ALMERE]</b>	Eric Nagengast	Directeur Vastgoed	27 juli 2023
<b>ROCHDALE [ZAANDAM]</b> <b>WOONSTAD [ROTTERDAM]</b>	Gerben in 't Hout	Ontwikkelmanager	1 augustus 2023
	Miriam Hoekstra	Bestuurder	9 augustus 2023
	Ronald Severin	Finance	27 juli 2023
	Casper Hofstee	Portfolio	27 augustus 2023
	Ad Visscher [PC]	Vastgoedsturing	17 juli 2023
<b>GEMEENTE ROTTERDAM</b>	Gerline van Zijderveld	Markt & Contractspecialist	26 juli 2023
	Mattijs Rommelse	Bouwregisseur	1 augustus 2023
<b>HW WONEN</b>	Dennis Lausberg	Directeur Bestuurder	16 augustus 2023
	Bram van der Velden [PC]	Ontwikkelaar	11 augustus 2023
<b>FAKTON</b>	Chander Jagernath	Sr adviseur Vastgoedmarkt	9 augustus 2023
<b>BPD</b>	Jan Kruidenier	Senior verkoopmanager	31 juli 2017

\*Schuingedrukt betreft een expertinterview

\*PC betreft een beperkt interview of persoonlijke communicatie, zonder transcript

## Voor- en nadelen onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van een combinatie van deskresearch naar een groter aantal gebiedsontwikkelingen en interviews. Er is in het eerste deel een abstract beeld gegeven van de veranderingen die zijn ontstaan en welke omstandigheden er daardoor voor de corporatiesector ontstonden om in te springen. De combinatie tussen de systematische analyse en de interviews zou een goed beeld moeten geven van de kansen die ontstaan en wat de verschillende stakeholders hierop hebben kunnen doen. Het doel van dit onderzoek is nadrukkelijk niet om verschillen tussen regio's in beeld te brengen, maar juist om een sector breed instrumentarium op te stellen. Er is voor dit onderzoek gekozen voor een abstract beeld naar de gebiedsontwikkelingen, maar een diepere studie zou meer informatie kunnen opleveren over de gebiedsontwikkelingen en de keuzes die zijn gemaakt. Er wordt – als aanvulling op dit onderzoek – geadviseerd om verder onderzoek uit te voeren naar lokale verschillen en lokaal maatwerk om het instrumentarium verder uit te ontwikkelen.

## Selectie casestudies deelonderzoek I

### Verantwoording voor de periode

Om te kijken wat de opties zijn voor corporaties om mee te bewegen met de markt en juist anticyclische krachten in te zetten, is het essentieel te kijken naar gebiedsontwikkelingen in de crisis en welke opties er eigenlijk zijn om juist kansen te pakken in een terugtrekkende markt. De crises van de jaren '30 en de jaren '80 worden qua zwaarte vaak vergeleken met die van '08, ondanks dat de oorzaken bij de verschillende crises verschillend waren. De crises van de jaren '30 is voor dit onderzoek niet relevant. Omdat het baseren op één crisis aan de kwetsbare kant is, zou de crisis van de jaren '80 nog interessant kunnen zijn, maar hierbij moet worden gezegd dat er weinig gegevens zijn over gebiedsontwikkelingen uit de crisis van de jaren '80 om te kunnen vergelijken. Dit komt mede door het gegeven dat gebiedsontwikkeling zoals we die nu kennen, destijds niet bestond (De Zeeuw, 2019). Daarnaast waren de corporaties toen nog niet geprivatiseerd en was de situatie of context dusdanig verschillend dat dit niet relevant is voor dit onderzoek. Daarom wordt voor dit onderzoek alleen gekeken naar de crisis van de jaren '08.

## Stapsgewijze beoordeling van de casestudies

### Stap 1

Er zijn in de literatuur meerdere voorbeelden te vinden van gebiedsontwikkelingen die zijn beïnvloed door veranderde marktomstandigheden, waardoor plannen zijn aangepast. In dit onderzoek worden 40 gebiedsontwikkelingen uit de kredietcrisis geanalyseerd en middels een stapsgewijze methode gescoord. Van enkele gebiedsontwikkelingen is de mate van informatie beperkt of blijkt het lastig om praktische informatie uit de financiële crisis van 2008 te herleiden. Sommige ontwikkelingen zijn ook dusdanig groot dat het lastig is onderscheid te maken in fases.

### Stap 2 – de afwegingscilinder

In een onderzoek van Nikolova (2012) is onderzocht wat voor Gemeente Amsterdam redenen zijn om een gebiedsontwikkeling in tijden van crisis af te breken en/of te herprioriteren. Door inzicht te krijgen in wat de motieven zijn op basis waarvan wordt bepaald of een ontwikkeling 'interessant' of 'haalbaar' is, kan worden afgeleid wat de determinanten zijn voor een succesvolle crisis-gebiedsontwikkeling. Middels de Afwegingscilinder worden projecten onderling vergelijkbaar gemaakt, en worden projecten gescoord op vier thema's, te weten:

1. "Inpassing in beleid en opgaven (strategisch)
2. Intrinsieke kenmerken en kwaliteiten van de ontwikkeling
3. Uitvoeringsaspecten
4. Risicoprofiel" (Nikolova, 2012, p. 37)



De Afwegingscilinder is niet als geheel toepasbaar voor dit onderzoek. Immers gaat het binnen dit onderzoek om een (door)vertaling van de gebruikte determinanten en de principes, eerder dan de afweging zelf of de ontwikkeling niet haalbaar is. Het is voor dit onderzoek ook niet relevant om alle determinanten te onderzoeken om de case studies te scoren. Er wordt alleen gekeken naar de specifieke kenmerken van projecten en er wordt bewust een hoger abstractieniveau aangehouden, maar wel gebaseerd op de afwegingscilinder. Hieronder worden de gebruikte determinanten toegelicht.

### Stap 2a; Projectkenmerken

Eerst is gekeken of het project of de ontwikkeling inmiddels deels of geheel tot realisatie is gekomen. Zo zijn er enkele ontwikkelingen die bijvoorbeeld door de crisis zijn afgeblazen, maar vervolgens ook niet meer zijn gerealiseerd toen de markt weer aantrok. Enkele ontwikkelingen lopen mogelijk nog, of is er dusdanig veel vertraging opgelopen dat er van realisatie nog nauwelijks sprake is (bijvoorbeeld de K-Buurt), of is het project volledig afgeblazen (zoals het Wierringerrandmeer). In het geval van IJburg is het vanwege de schaalgrootte onduidelijk of deze nu volledig of deels is uitgevoerd en welke deelgebieden wel/niet tot realisatie zijn gekomen.

Vervolgens is 'de strategische inpassing in het beleid' van de afwegingscilinder beetgepakt en zijn de ontwikkelingen beoordeeld op de maatschappelijke en sociale doelstelling (Nikolova, 2012). Deze maatschappelijke doelstelling kan worden doorvertaald naar de aanwezigheid van sociale huurwoningen in de ontwikkeling. In dit onderzoek wordt daarom gekeken of er een corporatie betrokken is bij de gebiedsontwikkeling. In sommige ontwikkelingen is er geen sprake van een rol voor de een corporatie, of wordt het uit literatuur niet duidelijk of er sociale huur aanwezig is.

Een derde projectkenmerk is de grootte van de ontwikkeling: omdat aantallen vaak niet exact gedefinieerd zijn en de aantallen veranderlijk zijn gedurende de gebiedsontwikkeling, wordt voor dit onderzoek onderscheid gemaakt in kleine, middelgrote, grote en zeer grote ontwikkelingen: klein (tot 1.000 woningen), middel (1.000 tot 2.000 woningen), groot (2.000 tot 5.000 woningen) en zeer groot (>5.000 woningen). De zeer grote ontwikkelingen zijn lastiger te analyseren, omdat er vaak sprake is van fasering in zeer grote ontwikkelingen, waardoor deze een langdurig traject kennen met bovengemiddeld hoge complexiteit en meerdere eigenaren. Het is dan onduidelijk wat de exacte gebeurtenissen zijn geweest die hebben geleid tot gewijzigde omstandigheden.

### Stap 2b; Uitvoeringsaspecten & risicoprofiel

Nikolova kijkt bij deze twee thema's naar de mogelijkheden om de plannen aan te passen om de haalbaarheid te vergroten en beoordeelt daarmee het risicoprofiel van de ontwikkeling. Hierbij gaat het om de rekbaarheid en de veerkracht van een ontwikkeling (Nikolova, 2012). Het is interessant om enkele thema's beet te pakken om te kijken of er sprake van deze thema's was binnen gebiedsontwikkelingen in de crisis. Concreet wordt voor dit onderzoek getoetst op de volgende punten.

1. Of er vraag is naar het initiële product vertaalt zich achteraf in de vraag of er veranderingen zijn aangebracht in de producten (aantal woningen en type) om aan te sluiten op de markt.
2. De mogelijkheid om het project op te knippen en te faseren. Een uitgevoerde fasering toont ook dat de uitvoering in eerste instantie niet haalbaar leek/was.
3. Substantiële en bewust gekozen uitstel of soms zelfs afstel.
4. Verandering naar sturing op kwaliteit.
5. Verandering van samenwerkingen. Flexibiliteit in een project of in de samenwerking wordt gemeten als de veranderde samenwerking in een gebiedsontwikkeling;
6. Flexibiliteit in normen of aanpassing van beleid.
7. Of het project was aangemerkt voor de Crisis en Herstelwet.

8. In de analyse is ook onderzocht of er mogelijkheden zijn ingezet voor tijdelijke invulling van het gebied en is gekeken of er door planaanpassingen meer uitgegaan is van behoud van bestaand vastgoed. Dit is niet weergegeven in de tabel, omdat het voor dit onderzoek niet relevant is.

### Samenvatting

In dit hoofdstuk is de opzet van het praktijkonderzoek besproken. Op basis van twee stappen wordt verkend hoe corporaties omgaan met projecten tijdens laagconjunctuur. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) worden 40 projecten systematische geanalyseerd, in het daaropvolgende hoofdstuk (hoofdstuk 5) worden de uitkomsten verdiept met interviews. Hoofdstuk vier geeft inzicht in hoe corporaties hebben gehandeld tijdens een recente periode laagconjunctuur, terwijl hoofdstuk 5 in gaat op de actuele laagconjunctuur en hoe corporaties nu handelen en waar dit van afhankelijk is.

## H4. Systematische analyse van de casestudies (deelonderzoek I)

In dit hoofdstuk worden de cases systematisch geanalyseerd als onderdeel van de kwalitatieve analyse van gebiedsontwikkelingen die zijn beïnvloed tijdens een crisis. Hieruit worden de eerste lessen gedestilleerd en wordt gesignaleerd wat de bewegingen zijn op de markt om uiteindelijk de kansen voor de corporatie te kunnen benoemen om de volgende deelvraag te beantwoorden: *welke kansen zijn ontstaan bij (gebieds)ontwikkelingen in crises in het verleden waarin de corporatie had kunnen inspringen of is ingesprongen?*

In tabel 4.1 staan de 40 gebiedsontwikkelingen weergegeven. De eerste drie bollen zijn beschrijvend van aard en geven aan of de ontwikkeling momenteel voltooid is (groen=zo goed als voltooid, geel=loopt nog, rood=stilgelegd), of er een corporatie betrokken is (groen=ja, rood=nee, grijs=onbekend) en wat de schaalgrootte is (van licht naar donker: klein, middel, groot, zeer groot & grijs=onbekend). Er zijn bij de analyse van de ontwikkelingen – gebaseerd op de Afwegingscilinder van Nikolova (2012) - 8 verschillende kenmerken gevonden van aanpassingen naar aanleiding van de kredietcrisis, die zijn opgenomen in tabel 4.1. De bollen geven aan of er sprake was van een bepaalde beweging: groen=ja (duidelijk beschreven kenmerk in de literatuur), grijs=onbekend, onbenoemd of niet van toepassing en rood=nee (waarbij specifiek is benoemd dat dit niet het geval was). Deze acht kenmerken zijn verder terug te brengen naar vier thema's: productaanpassing, tijd, wetgeving en samenwerking, die hieronder worden beschreven.

### Bewegingen in de markt in crisistijd

#### Product: aanpassing woningtypes en/of programma

Dit is het kenmerk dat het meest is voorgekomen bij de geanalyseerde ontwikkelingen. Uit een rapport van Ministerie van Binnenlandse Zaken (2021) blijkt dat gemeente juist in deze tijd bereidwillig wordt om te praten over kwaliteitsaspecten, waarin een wijziging van het programma ineens denkbaar wordt (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2021). In de onderzochte ontwikkelingen is zichtbaar dat het hier gaat om zowel het type product als de aantallen voorziene woningen.

Zo kwam bijvoorbeeld in enkele ontwikkelingen voor dat er werd gekozen voor het ombouwen van het product **van koop naar huurwoningen** of **van dure huur naar sociale huurwoningen**. Het aanpassen van het programma voor een woningcorporatie of een (commerciële) belegger maakt dat er een afnemer en daardoor afzetgarantie is van het product en de ontwikkelaar daarmee niet afhankelijk is van verkoop aan particulieren (Van der Ven, 2011). Omdat corporaties tijdens de kredietcrisis zelf ook investeerden in koopprojecten, gebeurde dit ook binnen de corporatie zelf: zij konden destijds hun eigen koopwoningen niet verkopen, waardoor zij moesten verkleuren binnen hun eigen portefeuille en de woningen zelf in hun portefeuille moesten opnemen. Vaak waren deze producten nét iets luxer afgewerkt, aan de grote kant en veelal niet geschikt voor de sociale huur. Bij een aantal corporaties is destijds ook een niet-DAEB portefeuille ontstaan<sup>1</sup>.

In veel gevallen wordt er ingezet op het verlagen van de koopprijs **van dure koop naar goedkopere koopwoningen**. Van der Ven (2021) geeft ook aan dat juist het zakken in prijs helpt om de verkoopbaarheid van woningen op gang te houden: betaalbare producten worden nog verkocht, terwijl de verkoop van duurdere producten dan stagneert (Van der Ven, 2011). Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de Spoorzone in Breda, waarbij het product bewust werd omgebouwd naar woningen onder de NHG-grens om de verkoopprijs kleiner te maken (Van der Heijden, 2012). Ook valt op dat appartementencomplexen vaker uit de plannen werden geschrapt,

---

<sup>1</sup> Expertinterview met dhr Jagernath (Fakton)

Tabel 4.1: Systematische analyse van de gebiedsontwikkelingen

	Kenmerken			Aanpassing naar thema							
	Voltooid	Corporatie	Grootte	Δ programma	Opknippen	Uitstel/afstel	Sturing kwaliteit	Behoud bestaand	Δ samenwerking	Δ normen	Crisis Herstelwet
Buiksloterham	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nobelhorst	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Waalfront	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Zeeburgereiland (Sluisbuurt)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Overhoeks	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
De Binckhorst	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Spoorzone/Nieuw Delft	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
De Banne	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Strijp S	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kanaleneiland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Leidsche Rijn (o.a. deelplan Leeuwestejn)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Katendrecht	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Cruquius(-gebied), Haarlemmermeer	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Meyster's Buyten	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Spoorzone (CSM-terrein)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Goese Schans	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Amstel III, Amstelkwartier (Zuidas)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Houthavens	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
CiBoGa-terrein/Ebbingekwartier	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bergse Haven	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Piushaven	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nieuw Crooswijk	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Lelylaan	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Laakhaven West en Petroleumhaven	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
RDM-terrein (Heijplaat)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Zuidas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nieuw West	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Havenstraat-terrein	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Spoorzone	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Amstel II, Amstelkwartier	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ijburg (fase 2)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
De K-Buurt in de Bijlmer	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Havenkwartier (Crossmark)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Poelenburg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Blauwe Stad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Wieringerrandmeer	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
CSM-terrein	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bloemendalerpolder	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nieuwoverstad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Meerstad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

zoals bijvoorbeeld in de Lelylaan (Drogenrijk, 2011) of dat plannen – zoals in de Piushaven – worden omgebouwd **van appartementen naar eengezinswoningen**, omdat deze makkelijker werden verkocht (Van der Ven, 2011). Er zijn voorbeelden waarin **kantoorlocaties naar woonlocaties** werden omgebouwd, zoals bijvoorbeeld in Strijp-S waar de kantoorlocaties die op bepaalde locaties waren voorzien, zijn omgezet naar woonfunctie (Gemeente Eindhoven, 2017) en De Verkenner van Mitros (Gemeente Utrecht, 2011), waar in eerste instantie plannen waren gemaakt voor kantoren, maar die – vanwege vraaguitval in de kantoorsector – zijn omgebouwd naar woningen om (sociale) woningbouwproductie op gang te houden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2021).

Er zijn ook meerdere ontwikkelingen waarin sprake is geweest van een **aanpassing van het aantal woningen**. In veel van de besproken ontwikkelingen is in eerste instantie sprake geweest van 'overprogrammering' of een te ambitieus woningbouwprogramma. In Nobelhorst is bijvoorbeeld een herverkaveling doorgevoerd, waarbij het aantal woningen veranderde <sup>2</sup> (Rabbie & Winkels, z.d.). Bij Meyster's Buyten is het aantal woningen naar beneden gebracht, waardoor de bouw van de parkeergarage niet meer nodig bleek (Raad van State, 2012), wat de financiële haalbaarheid ten goede kwam. In enkele ontwikkelingen is ook een **aanpassing gedaan in de parkeersituatie** om kosten te drukken. Zo is in de Zuidas (Zuidas.nl, 2023), Leeuwesteijn (Rekenkamer Utrecht, 2023) en bij Meyster's Buyten (Raad van State, 2012) nagedacht over een wijziging in de parkeersituatie om de ontwikkeling mogelijk te maken.

In 12 ontwikkelingen zijn de plannen tussentijds veranderd en is er **door de crisis juist meer aandacht gekomen voor behoud van het bestaande**. Dit heeft enerzijds te maken met de identiteit die het bestaande vastgoed en bijbehorende historische waarde juist biedt, zoals bijvoorbeeld in de Houthavens (Zonneveld, 2015). Ook in Strijp-S is het industriële karakter uiteindelijk onderdeel geworden van de gebiedsontwikkeling (Van Zoest, 2019b). Maar de keuze heeft ook een financieel karakter: voor de Piushaven is vanwege en kostenaspect besloten op historische architectuur te behouden (Mol, 2013). Of heeft het een andere noodzaak: in Kanaleneiland raakte de nieuwbouw vanwege vraaguitval niet verkocht. Een deel van de flats die gesloopt zouden worden zijn uiteindelijk getransformeerd en als klusflats zijn verkocht. Ook in Nieuw-Crooswijk is vanwege uitblijvende verkoop gekozen voor het behouden van een buurt die zou worden gesloopt, maar later is getransformeerd, waardoor meer doorstroommogelijkheden ontstonden (Ontwikkelcombinatie Nieuw Crooswijk, 2013)<sup>3</sup>. Ondanks dat de crisis bouwprojecten wel degelijk vertraagde, kon de corporatie, vanwege hun lange termijn verbinding met de wijk - er niet zomaar voor kiezen om te stoppen met investeringen. Het maatschappelijk belang lijkt dan boven de risico's uit te komen, wat maakt dat er andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van het bestand vastgoed.

De maakbaarheid van gebiedsontwikkelingen wordt in tijden van crisis ook ter discussie gesteld. Een belangrijke analyse is dat er sprake is van een shift van de 'maakbaarheidsgedachte' naar een meer vraag-gestuurde benadering en filosofie. In een vastgoedmarkt die in een piek zit, is de vraag hoog, en wordt alles verkocht. Echter, in slechtere tijden moet er toch meer **vraaggestuurd** worden ontwikkeld, gericht op de afnemer. Hierin wordt – net zoals bijvoorbeeld in het stedenbouwkundige raamwerk van de Binckhorst en de ontwikkelstrategie van Cruquius – aanzienlijk meer ruimte geboden voor de flexibiliteit in plannen (De Zeeuw, et al, 2011), zodat deze participatief konden worden ingevuld. De bewoner stond in veel plannen dan ook meer centraal dan voorheen (Rabbie & Winkels, z.d.). In enkele gebiedsontwikkelingen wordt ook gesproken van bijvoorbeeld uitgifte van zelfbouw kavels, zoals bijvoorbeeld voor de Houthavens (Zonneveld, 2015) en de Nobelhorst (Rabbie & Winkels, z.d.) het geval was. In het geval van Nieuw Crooswijk (Ontwikkelcombinatie Nieuw

<sup>2</sup> Interview met dhr. Schuitemaker en mevr. Ponec.

<sup>3</sup> Expertinterview dhr. Visscher.

Crooswijk, 2013) en Katendrecht (Mak, 2012) is uiteindelijk gekozen om een deel van het bewaarde bezit als kluswoningen te verkopen, mede om - door andere inkomensgroepen naar de buurt te trekken - ook de buurt te verbeteren. Kluswoningen werden destijds gezien als een product waar vanwege een lage verkoopprijs ondanks de crisis vraag naar was<sup>4</sup> (Ontwikkelcombinatie Nieuw-Crooswijk, 2013; Mak, 2012). Ook in Meyster's Buyten was juist sprake van particulier opdrachtgeverschap en is vraag-gestuurde ontwikkeling de redder geweest van de ontwikkeling (Raad van State, 2012). Er is dan zichtbaar dat er in tijden van crisis wordt nagedacht hoe er **extra kwaliteit** kan worden toegevoerd, om het product onderscheidend te houden, vaak in combinatie met een verminderde sturing op tijd en geld (Koolmees & Majoor, 2016). Ondanks dat vaak ontstaat dat er juist wordt bezuinigd op bouwkosten en daarmee de kwaliteit juist afneemt, kan tijdens een crisis juist worden gekozen om meer kwaliteit toe te voegen voor hetzelfde geld, zoals bijvoorbeeld in de Wielewaal in Rotterdam speelde, waar de beukmaat van 5,40m werd gerealiseerd voor de prijs van een beukmaat van 4,80m<sup>5</sup>. Of kan worden gekozen om het product uit te laten springen in kwaliteit, zoals bij Nobelhorst (Rabbie & Winkels, z.d.), Waalfront (Wim den Elzen, 2013; D. F. Zeeuw, 2012) en Buiksloterham (Koolmees & Majoor, 2016). Zo werd in Nobelhorst gedurende de ontwikkeling nog actief gekeken met het kleine aandeel bewoners dat al een woning had gekocht in de ontwikkeling hoe zij de huidige kwaliteiten nóg meer naar voren konden laten komen. Zo werden bijvoorbeeld meer woningen direct aan het groen gelegd en werd het pad dat aanvankelijk was bedacht verplaatst, zodat het geen barrière meer vormde tussen het groen en de woningen<sup>6</sup>. Ook zou kunnen worden beargumenteerd dat het streven naar gemengde woonwijken ook een vorm is van toevoegen van extra kwaliteit ten opzichte van het bestaande programma, zoals bijvoorbeeld bij Nobelhorst en Amstel III, waar juist sterk is gestuurd op meer differentiatie in de producten en doelgroepen.

Oude plannen kunnen ook nieuwe plannen frustreren: tijdens crisistijden worden veel plannen niet gerealiseerd, maar het is niet zo dat die plannen ook worden geschrapt. Het effect kan dan zijn dat die plannen op een later moment wel doorgaan waardoor er een opstapeling is in de plancapaciteit en er kans is op overprogrammering. Tegenwoordig wordt er strenger gestuurd op een solide verdeling van woningen binnen het land en wordt overprogrammering voorkomen. Tijdens en na de crisis van 2008 is er veel aandacht naar regionale afstemming gegaan door bijvoorbeeld een maximaal aantal woningen per regio toe te wijzen (Leeuwerik, 2018).

#### *Tijdelijke invullingen en gebiedspromotie*

Vertraagde projecten en gebieden kunnen in de tussentijd tijdelijk in gebruik worden genomen, waardoor er meer levendigheid naar het gebied wordt getrokken en de bekendheid van het gebied toeneemt (Van der Ven, 2011). Zo is bij het Ebbingekwartier juist getracht het gebied op de kaart te zetten in de tussentijd, door te experimenteren met tijdelijke functies en door kleine ondernemers op deze locatie te huisvesten (Gualthérie van Weezel, 2010). Op de Zuidas werd het terrein ook gebruikt voor festivals en is er een projectmanagement opgezet om o.a. de placemaking vorm te geven (Zuidas.nl, 2023) en in Strijp-S is er een skatebaan aangelegd, die uiteindelijk zo succesvol bleek dat hij is opgenomen in de ontwikkeling (Van Zoest, 2019b). In Piushaven droegen de marktpartijen allemaal een bedrag per m<sup>2</sup> (bruto) af, waarvan de gemeente enerzijds de invulling van de openbare ruimte organiseerde, maar ook de gebiedspromotie neerzette, waaruit bijvoorbeeld de informatieavonden werden georganiseerd (Van den Elzen, 2013). Bij Nobelhorst van Ymere heeft de tijdelijke invulling met bijvoorbeeld tuintjes voor bewoners geleid tot een duurzame identiteit van de ontwikkeling. Het was destijds niet vooraf gepland, maar het tijdelijk inrichten met bewoners had het effect dat de ontwikkeling een positieve stempel kreeg en de overige woningen in het project

<sup>4</sup> Expertinterview dhr Visscher.

<sup>5</sup> Interview met dhr. Lausberg

<sup>6</sup> Interview met mevr. Ponec.



juist beter verkocht raakten. Bewoners voelden zich betrokken en dat straalde af op de rest van de ontwikkeling<sup>7</sup>.

#### Tijd: fasering, opknippen, uitstel of zelfs afstel van projecten

Aanpassing van **de fasering en het opknippen** in kleinere en behapbaardere kavels komt in bijna alle gebiedsontwikkelingen voor. Hierbij gaat het met name over uitstel van bouwprojecten en het opknippen van grotere projecten in kleinere en behapbaardere maten, zoals bijvoorbeeld bij de Bergse Haven (Gemeente Bergen op Zoom, 2011), Poelenburg (ZNSTD, 2017). Door het faseren of opknippen van projecten worden projecten behapbaar voor partijen en worden de risico's aanvaardbaar. Ook kan door het opknippen het 70% voorverkooppercentage sneller worden gehaald, waardoor eerder kan worden aangevangen met de bouw (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). Het verlagen van de risico's kan ertoe leiden dat partijen toch besluiten te investeren in plaats van niets te doen, waardoor de woningproductie op gang blijft. Ook zijn er door het opknippen meer partijen die de risico's kunnen dragen van de ontwikkeling waardoor realisatie kansrijker wordt. Niets doen kost namelijk ook geld. Uiteindelijk zal er een moment komen dat het voor de ontwikkelaar duurder of ongunstiger is om niets te doen - doordat 'de badkuip' te diep wordt - waardoor hij ervoor kiest met kleinere gefaseerde projecten toch door te gaan. Het kan ook zijn dat er - ondanks de fasering - ook al sprake is geweest van een afboeking, maar dat is een duurdere maatregel dan fasering. Fasering kost ook geld, omdat - zoals bleek bij Strijp-S - rentelasten stijgen (Van der Harst, 2012). In enkele gevallen is een gebiedsontwikkeling niet op te knippen. Bij Lelylaan bleek bijvoorbeeld dat het project - los van flexibiliteit vanuit de gemeente - überhaupt niet kon worden gefaseerd, vanwege de parkeergarage die onder het gehele gebied kwam te liggen (Drogenrijk, 2011). Dit laatste is dan ook een zwaarwegend risico in gebiedsontwikkelingen en belemmert de mogelijkheden tot fasering.

In alle gebiedsontwikkelingen was er sprake van **vertraging** door verslechterde marktveranderingen, maar de mate van vertraging wisselt. Vertragen kan het effect met zich meebrengen dat de opbrengst verandert: dit kan bij snel herstel van een crisis een voordeel zijn, en bij traag herstel een nadeel, omdat in de tussentijd de rentelasten hoger worden (Van der Harst, 2012). Tegelijkertijd is juist de kracht van de corporatie dat zij een lange adem heeft en ook op een andere manier kan investeren in een gebied, zoals ook zichtbaar was bij Nobelhorst in Almere. Ymere had hier - vanuit een gemeentelijke uitvraag - een grondpositie verworven en zij mocht zelf de marktpartijen selecteren waar zij mee zou willen gaan werken. Dit betekende dat er Ymere als partij met een lange termijn visie de trekker was van een gebiedsontwikkeling (Rabbie & Winkels, z.d.) en ook een lange termijn belang bij het slagen van de ontwikkeling had. Uit het interview met Ymere bleek dat de Nobelhorst achteraf gezien een groot succes is: er is gekozen voor kwaliteit, diversiteit en mensen wonen er graag. Het heeft een eigen identiteit gekregen en - ondanks dat het in het begin bijna niet te geloven was - heeft de ontwikkeling uiteindelijk na zware jaren ook echt een 'opswing' meegemaakt. Intern leidde het bij Ymere tot discussies en twijfels toen het project in de beginfasen niet uitpakte tot een succesvol resultaat, maar er is wel strak aan het concept vastgehouden. Ondanks de vertraging hebben de "volhardendheid" en het geloof in het product na de zware jaren toch financieel resultaat opgeleverd<sup>8</sup>, wat weer kon worden geïnvesteerd in de andere projecten in de portefeuille. Ditzelfde geldt overigens voor de meeste gebiedsontwikkelingen die zijn vertraagd of uitgesteld, maar wel doorgezet. Vaak zijn de projecten in de slechtste jaren juist achteraf gezien de meest succesvolle projecten<sup>9</sup>.

Slechts in enkele gevallen is de ontwikkeling dusdanig lang uitgesteld dat er zelfs sprake was van **afstel**, zoals bij het Wieringerrandmeer (Nelen, 2010). Ook de Blauwe Stad werd vanwege falen

<sup>7</sup> Interview dhr. Schuitemaker.

<sup>8</sup> Interview dhr. Schuitemaker

<sup>9</sup> Expertinterview dhr. Kalmeijer

volledig afgeblazen vanuit de Provincie (Snoeijer, 2010). Op basis van de selectietabel blijkt dat van de geselecteerde projecten in de Randstad alle ontwikkelingen op enige wijze zijn doorgegaan. De ontwikkelingen die niet zijn doorgegaan liggen niet in de Randstad. Vanuit de geanalyseerde ontwikkelingen lijkt het beeld te ontstaan dat de grondsituatie bepalend is voor de keuzes die worden gemaakt. Gebiedsontwikkelingen waarin een marktpartij de trekker is, de risicodragende partij is of de partij is die financieel het meest pijn leidt, wordt op zoek gegaan naar een slimme oplossing, zoals opknippen, faseren, verkleuren, of zelfs afgestoten. Hierbij lijkt de termijn om tot uitvoering te gaan ook korter te zijn, zoals bijvoorbeeld in Piushaven waar de gemeente weinig tot geen grond in handen had en de ontwikkeling door de marktpartijen die hier gesnipperd eigendom hadden juist wel zo snel mogelijk is doorgezet (Den Elzen, 2013). Bij gemeentelijke grondposities is dat anders: in sommige gevallen werden deze 10 of meer jaar worden uitgesteld, zoals in Breda (Gebiedsontwikkeling.nu, 2012). De Zeeuw et al (2011) bevestigt dat gemeentes tijdens crisistijden meer intern gericht zijn en lijken te wachten op betere tijden. De gemeente loopt indien zij niet uitstelt namelijk grondopbrengsten mis, omdat er geen afnemende partijen zijn en koos liever voor uitstel dan lagere inkomsten. De financiële consequentie van wachten is beheersbaar, maar kiezen voor een lagere opbrengst zou ten koste gaan van andere gemeentelijke investeringen (De Zeeuw et al, 2011). Bij corporaties ontstaat een tussenvorm: vaak wordt gekozen voor behoud van het bestaande vastgoed, maar in combinatie met een renovatie, of zelfs kleine opknapbeurt om tijd te rekken<sup>10</sup>.

#### Wetgeving: flexibiliteit in kaders, normen, wetgeving en contracten

Om veranderingen door te kunnen voeren – zowel programmatisch, qua planning of anders van aard – is flexibiliteit nodig. Die flexibiliteit kan worden teruggevonden in samenwerking en in kaders. In meerdere gevallen valt op dat er **aanpassingen werden gedaan in wetgeving**, zoals aan het Masterplan of het bestemmingsplan. Zo kan de termijn van het bestemmingsplan worden opgerekt, zoals in het geval van de Bloemendalerpolder. Ook kan het bestemmingsplan worden opengebroken, zoals in Overhoeks (Koolmees & Majoor, 2016), kan er een aanvulling worden gedaan zoals in Kanaleneiland (Gemeente Utrecht, 2016), of zelfs komen te vervallen en worden losgelaten, zoals bij Waalfront het geval was (Mulle, 2014). Het **aanpassen van de doelgroep** – die middels de doelgroepenverordening in bestemmingsplannen is opgenomen – kan ook bijdragen aan de haalbaarheid. Het **aanpassen van de gewenste kwaliteit** is ook een vorm van een aanpassing die kan leiden tot een betere haalbaarheid. De rode draad in de ontwikkelingen die zijn geanalyseerd is wel dat de periode voor de crisis – overigens net zoals nu<sup>11</sup> – werd gekenmerkt door een opeenstapeling van ambities, hoge eisen en een hoge mate van complexiteit in gebiedsontwikkelingen. In zijn algemeenheid zijn we steeds vaker op lastigere, binnenstedelijke locaties aan het bouwen waardoor de prijzen steeds hoger komen te liggen en is een aanpassing van de gewenste kwaliteit nodig om de ontwikkeling haalbaar te houden. Ook kan het (al dan niet tijdelijk) **aanpassen van normen**, zoals bijvoorbeeld geluidsnormen of milieunormen bijdragen aan de haalbaarheid. Het kan voorkomen dat de gemeente bepaalde normen tijdelijk aanpast om zo een gebiedsontwikkeling haalbaar te maken, zoals bijvoorbeeld op de Heijlplaet (Den Elzen, 2013), Houthavens (Zonneveld, 2015) en de Bloemendalerpolder (Aandslagmetdeomgevingswet, 2023) door bijvoorbeeld bepaalde functies toe te staan die voorheen niet toegestaan waren.

Ook is het in een deel van de ontwikkelingen voorgekomen dat er vanuit de corporatie wordt gekozen om – in het kader van anticyclisch investeren – **investeringen in de bestaande portefeuille naar voren te trekken**, zoals bijvoorbeeld verduurzamingsmaatregelen of funderingsproblematiek. Dit zijn werkzaamheden die hoe dan ook moeten worden uitgevoerd, omdat corporaties hun bezit in stand moeten houden en veelal acteren vanuit een bestaand probleem – en met lage kosten juist zeer aantrekkelijk zijn om naar voren te trekken. In het geval van Kanaleneiland valt op dat er wel

<sup>10</sup> Expertinterview met dhr. Jagernath (Fakton)

<sup>11</sup> Interview met dhr. In 't Hout



is gekozen om bestaand bezit aan te pakken (te transformeren), maar voor een andere doelgroep. Wijzigingen van nieuwbouwplannen 'terug' naar behoud van bestaand vastgoed vraagt medewerking van de gemeente, omdat dit ook een wijziging van het bestemmingsplan vraagt, wat formeel moet worden vastgelegd, zoals bij Kanaleneiland noodzakelijk bleek (Gemeente Utrecht, z.d.; Gemeente Utrecht 2011).

Het **versnellen van procedures** is voor de gemeente een belangrijke tool om ontwikkelingen en de snelheid in processen te bevorderen, ook in slechtere tijden (Den Elzen, 2013). Ook kan de gemeente **financiële middelen beschikbaar stellen**. Bij Strijp-S heeft gemeente Eindhoven (Van der Harst, 2012) en in de Binckhorst gemeente Den Haag subsidies beschikbaar gesteld (Verheul, 2019; Van Zoest, 2019a). In het geval van de Piushaven in Tilburg stelde de gemeente ook een fonds beschikbaar, zodat corporatie Wonen BreBurg kon doorbouwen tijdens de crisis (Bastiaansen et al., 2019) en dat de corporatie woningen kon opkopen die niet verkocht raakten bij oplevering (Den Elzen, 2013). Bij stilvallende productie zijn er namelijk ook winnaars: in het geval van de Nieuw-West bleven er juist gelden over in het stimuleringsfonds volkshuisvesting die de gemeente kon inzetten om een deel van de verliezen op te vangen die de corporaties liepen naar aanleiding van tegenvallende verkopen. Doordat een deel van de plannen was vertraagd of vervallen, konden de exploitatieverliezen op maatschappelijk vastgoed worden opgevangen. De gemeente investeerde de gelden - naast aan ingrepen in de openbare ruimte - ook in het herstel van de woningvoorraad (nul20.nl, 2012). Verder kan de gemeente projecten aanwijzen voor bijvoorbeeld de **Crisis en Herstelwet** (Ellerman, 2010; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). De Crisis en Herstelwet is één van de manieren waardoor de overheid de regie kon nemen op onderdelen van het proces om de bouwproductie zo goed als kon gaande te houden. Bijna eenderde van de geanalyseerde gebiedsontwikkelingen is tussen 2008 en 2014 aangewezen als project in de Crisis en Herstelwet. Enkele grotere gebiedsontwikkelingen zijn wel aangewezen, maar pas in een later stadium of later in de tijd, zoals Poelenburg en de Piushaven. Ook is bijvoorbeeld het Wierringerrandmeer aangewezen, maar niet voor de ontwikkeling van Woningbouw.

Als laatste is het **openbreken van bestaande (grond)overeenkomsten** ook een mogelijkheid om een wijziging mogelijk te maken, maar de gevolgen kunnen hiervan groot zijn.

### Veranderde samenwerking

Onder druk wordt alles vloeibaar, zo ook de onderlinge samenwerkingen tussen partijen. Ook in het geval van de onderzochte casestudies is er bij zeker de helft van de gebiedsontwikkelingen sprake van een veranderde samenwerking, zoals bijvoorbeeld wanneer partijen hun **samenwerking beëindigen** door uit een bestaande samenwerking te stappen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Nieuwoverstad in Alkmaar (Van Engelen, 2013). Ook in het geval van Bergse Haven ontstond door een opeenstapeling van ambities ruzie tussen partijen, waardoor de ontwikkeling niet meer liep (Mohanlal, 2012). Ymere stapte in Buiksloterham uit de samenwerking, wat juist ten koste ging van kansen om meer sociaal vastgoed te bouwen. Opvallend is wel dat in Buiksloterham de Alliantie de keuze niet had om uit te stappen. De Alliantie was genoodzaakt te besluiten om in kleinere, behapbaardere kavels door te gaan (Niederer, 2014). De mate van keuzevrijheid is uiteraard ook afhankelijk van hoe de afspraken zijn vastgelegd. Zo is de GEM [Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij] in Kanaleneiland een formele samenwerking: ondanks de crisis moesten de partijen wel door gaan, ze zaten immers in een juridische samenwerking en hadden allemaal een gelijkwaardig aandeel in de GEM. Het niet houden aan de afspraken was geen optie (Baggerman, 2019). Wellicht een open deur, maar hieruit kan worden geconcludeerd dat de mate van betrokkenheid maakt of een partij nog kan uitstappen of gedwongen is op de blaren te zitten. Dit wordt ook bepaald van de formalisering van de afspraken en het onderliggende contract.

Wetgeving is hierbij wel een belangrijke factor: bij Houthavens was een Ontwikkelcombinatie opgezet, waarin Rochdale, De Key, Stadsgenoot en Ymere vertegenwoordigd waren. De corporaties moesten zich **terugtrekken**. Er waren toen juist marktpartijen die zorg droegen dat de ontwikkelingen doorliepen. De sociale huurwoningen werden wel gerealiseerd (Zonneveld, 2015). In Overhoeks moest Ymere zich terugtrekken vanwege de Woningwet, omdat zij zich binnen de kaders van de Woningwet niet mocht verbinden op die manier. Daarom hebben Ymere en Amvest hun samenwerking op een andere manier ingericht, waardoor het wél binnen de kaders van de Woningwet paste: samen met Amvest heeft Ymere bepaald dat zij vanuit de relatie zouden doorwerken, en 'zonder contract'. Indirect behield Ymere op deze manier wel haar positie (Kooistra, 2022).

#### *Vormen van nieuwe (lange termijn) samenwerkingen*

Ook kunnen er juist in moeilijker tijden samenwerkingen ontstaan. Vaak zijn deze gericht op de langere termijn, zoals het Stadshuwelijk van BPD, gericht op het versnellen van de woningbouw in lastigere tijden. Hierbij gaat het om het ineenslaan van de handen om samen invulling geven aan lange termijn belangen en (maatschappelijke) doelstellingen (Postma & Fennema, 2023). De **lange termijn samenwerking** creëert een lange termijn verbinding en betrokkenheid bij het gebied en door helder naar elkaar uit te spreken wat elkaars belangen zijn en hoe de businesscase voor beiden werkt, schept dit vertrouwen en begrip. Een dergelijke lange termijn samenwerking is in 2015 ook geformaliseerd tussen Ymere en Amvest in Overhoeks, waarbij afspraken over de lange termijn samenwerking en 'de verdeling van de taart' in een samenwerkingsovereenkomst is gegoten (Hooyman & Fennema, 2023). Schaalgrootte van de partners is wel bepalend of zij voldoende marge hebben voor een lange adem als het tegenzit. Zo is het denkbaar dat kleinere partijen sneller omvallen als het tegenzit en dat partijen die aandeelhouders hebben minder snel verlies kunnen nemen dan partijen die bijvoorbeeld uit een stichting zijn ontstaan<sup>12</sup>. Met name de mogelijkheden die ontstaan bij veranderende samenwerkingen zijn interessant voor de corporatiesector als het gaat om het bijbouwen van extra sociale huurwoningen tijdens laagconjunctuur. Zeker aangezien grondposities schaars zijn in binnenstedelijke gebieden (Michielsen et al., 2019), is de corporatie afhankelijk voor nieuwe grondposities van de relatie en samenwerkingen. Op het moment dat ontwikkelaars willen samenwerken met corporaties en beleggers om zo hun risico's te beperken (Van der Ven, 2011), kan dit betekenen dat er kans is op nieuwe grondposities en dus sociale woningbouw toe te voegen op nieuwe plekken.

#### *Afzetgarantie en het herverdelen van risico's*

Samenwerking met een corporatie biedt voor een ontwikkelaar ook een manier om afzet te garanderen. Door **afzetgarantie** worden de risico's voor de renteborging gedekt en kan de voorfinanciering worden geborgd. Hierdoor kan het verkooprisico of het afzetrisico – een risicopost van soms wel 12% – aanzienlijk kan worden verlaagd<sup>13</sup>. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van Daggelders (2015) dat de prijs die particulieren betalen voor een woning 10 tot 20% hoger ligt dan beleggers betalen voor aankopen, dus de samenwerking met beleggers en/of corporaties drukt dan ook het rendement van de ontwikkelaar, waardoor dit niet altijd de meest aantrekkelijke samenwerking is (Daggelders, 2015). Het **naar voren trekken** van het sociaal programma (of ander beleggersprogramma) is een veel benoemde keuze in de literatuur. Voordeel hiervan is namelijk dat de corporatie of belegger de gebiedsontwikkeling op gang brengt. Het is vanuit de literatuur lastiger te herleiden in welke gebiedsontwikkelingen hier sprake van is geweest.

Samenwerken kan ook helpen om **risico's te delen** die een partij alleen niet kan dragen. In het geval van Nieuw West droegen de corporaties bij voorbaat al het risico voor de ontwikkeling en – uitzonderlijk – ook dat van de openbare ruimte. Dit was een onhoudbare situatie die leidde tot grote

<sup>12</sup> Interview met mevr. Ponec.

<sup>13</sup> Expertinterview met dhr. Kruidenier

verliezen aan de kant van de corporatie (Nul20, 2012). Een voorbeeld is De Banne in Amsterdam, waarbij Achmea huurwoningen over heeft genomen van Rochdale. Rochdale kon de investering destijds zelf niet opbrengen, en probeerde via deze route toch bij te dragen aan haar maatschappelijke doelstellingen en revitalisatie van de herstructureringswijk De Banne (Daggelders, 2015).

In het verleden heeft de corporatie ook vaak als **achtervang** gediend, waarbij afgesproken wordt dat de corporatie de woningen die – om welke reden dan ook – niet verkocht raakten, zou opkopen. Een voorbeeld hiervan is Nieuw Crooswijk, van Woonstad, waarbij Woonstad om de doorgang van projecten te begunstigen als achtervang optrad. Woonstad was al wel onderdeel van de OCNC (OntwikkelCombinatie Nieuw Crooswijk) en durfde dit aan vanwege een al langer geformaliseerde samenwerkingsconstructie<sup>1415</sup>. Er werden afspraken gemaakt, zoals over de prijs, maar ook over het moment van opleveren. Uit bijvoorbeeld het jaarplan uit 2012 blijkt wel dat die reserveringen moesten worden gebudgetteerd en daarmee feitelijk ook beslag lijken te leggen op de investeringscapaciteit (Woonstad Rotterdam, 2012). De Key investeerde tijdens de vorige crisis zelf veel in koopprojecten, maar zij fungeerde als achtervangconstructie voor zichzelf door bij uitblijvende verkoop de woningen in haar eigen vrije sector huur aan te bieden. Overigens was de houdbaarheidsdatum van deze constructie eindig en heeft De Key uiteindelijk in IJburg gekozen om het restant alsnog als zelfbouwkwavels op de markt te zetten<sup>16</sup>.

### Kansen en belemmeringen in gebiedsontwikkelingen in crisistijd

De in dit hoofdstuk beschreven bewegingen zijn terug te brengen naar vier thema's: product, tijd, wetgeving en samenwerking. De kansen voor de corporatiesector ontstaan binnen deze vier bewegingen met name wanneer:

1. over het algemeen valt op dat beweging op de markt leidt tot **een verbeterde (financiële) concurrentiepositie** voor de corporatie. Corporaties zitten op een andere manier aan tafel en hebben dan mogelijk ook meer ruimte om afwegingen te maken over of en hoe het product bijdraagt aan de portefeuille.
2. er veranderingen zijn in het product waardoor (meer) sociale huur mogelijk wordt gemaakt, waardoor de corporatie kans heeft op **verdichting**. Dit geldt bij koop naar huur, (middel)dure huur naar sociaal en kantoor naar woning. Hierbij hoort ook de kans op nieuwe grondposities, waar de corporatie in eerste instantie geen positie had. In het kader van de schaarse grondposities is dit een zeer interessante optie die misschien niet ontstaat in betere tijden.
3. er **extra kwaliteit** kan worden gecreëerd waardoor het project meer bij kan dragen aan de maatschappelijke doelstellingen, wanneer meer bouwkundige kwaliteit kan worden gebouwd of bijvoorbeeld een verbetering van de openbare ruimte en wanneer er - samen met de corporatie - vraaggericht wordt ontwikkeld om de haalbaarheid te vergroten.
4. er meer **maatschappelijk rendement** kan worden behaald: doordat er ruimte ontstaat voor de corporatie kan zij vanuit maatschappelijk belang kiezen om juist wel te investeren om een maatschappelijke bijdrage te leveren aan een gebied en voor een specifieke doelgroep;
5. er vanwege fasering en opknippen ruimte ontstaat voor **versnelling**, waardoor het sociaal programma **doorgang** kan vinden indien de sociale woningen niet meer afhankelijk zijn van grotere ontwikkelingen of wanneer het sociaal programma vanwege veranderde marktomstandigheden als eerste wordt gerealiseerd. Kans voor versnelling ontstaat ook wanneer er vanuit de gemeente financiële middelen beschikbaar worden gesteld en procedures worden versneld om bouwproductie op gang te houden.

Maar er zijn ook belemmeringen. Het 'overnemen van projecten' vraagt investeringscapaciteit van de corporatie, die niet altijd aanwezig is (Van der Ven, 2011). Corporaties kunnen een terugval bij

<sup>14</sup> Interview met dhr. Severin

<sup>15</sup> Expertinterview dhr Visscher

<sup>16</sup> Interview met dhr Nagengast

marktpartijen niet zomaar compenseren, omdat ze niet geborgd kunnen lenen voor woningen in het (niet-DAEB) middensegment, en omdat ze voor die woningen een markttoets moeten doen. Wat daarnaast opvalt – zoals in o.a. Nieuw West het geval was – is dat corporaties vlak voor de vorige crisis juist zelf koopwoningen bouwden en zij hierdoor zelf slachtoffer waren van de vorige crisis. De risico's die zij liepen in de verkoop van woningen kwam hen duur te staan; corporaties raakten hun koopwoningen niet kwijt, waardoor zij in zekere zin juist onderdeel werden van het probleem (Melissen, 2017) en zij niet de slagkracht hadden om projecten over te nemen voor de sociale huursector. Ook bij de achtervangconstructie wordt financiële capaciteit gereserveerd die niet kan worden ingezet voor andere doelen, zoals bij Nieuw Crooswijk het geval was (Woonstad Rotterdam, 2012).

### Verschillen met de vorige crisis

Er zijn veel overeenkomsten in het patroon tijdens de crisis en nu. Projecten worden aangepast, er wordt gehusseld, programma wordt verkleurd en corporaties komen sneller aan tafel. Maar er zijn ook – kijkend naar de 40 gebiedsontwikkelingen - verschillen aan te wijzen tussen nu en tijdens de crisis, zoals bijvoorbeeld in de mate van risico's die corporaties destijds droegen. Door de Woningwet opereren corporaties veel minder als marktpartijen en zijn de activiteiten waarin zij zich mogen mengen beperkt. Daardoor zijn er nu ook geen koopprojecten die tot grote risico's leiden en is het opportunistisch investeren vrijwel niet meer mogelijk binnen de kernactiviteiten van de corporatie. Daarnaast is het verschil in grondposities evident: zeker de grotere corporaties hadden destijds grondposities op bijzondere plekken gekocht op de belofte dat er zou worden ontwikkeld. Sinds de Woningwet is de mogelijkheid om te speculeren met grondposities aangescherpt en van die situatie is nu bijna geen sprake. Faktoren herkent dan ook dat er een zekere terughoudendheid nu ten opzichte van de vorige crisis, die is ontstaan sinds de Woningwet: er wordt nog steeds "een Calimerokaart" gespeeld, terwijl er meer mogelijk is dan soms wordt gesuggereerd<sup>17</sup>.

Tijdens de vorige crisis werd er ook geroepen dat de beleggers de markt zouden redden. Momenteel is dat onwaarschijnlijk, omdat de middenhuurwetgeving boven de markt hangt. Ondanks dat het Kabinet is gevallen en de wetgeving controversieel lijkt te verklaard, is de onzekerheid die boven de markt hangt, misschien nog wel een groter probleem dan de wetgeving zelf<sup>18</sup>. Dit zou dan ook kunnen leiden tot een impasse en het nog verder stilvallen van de middenhuurproductie. Het risico lijkt nu juist eerder te zijn dat corporaties momenteel eerder tegen hun financiële limiet lijken te lopen. Een groot verschil met de vorige crisis is nu ook dat de bouwkosten hoog zijn, terwijl die in de vorige crisis juist heel laag waren. Destijds konden er bouwprojecten worden gerealiseerd tegen bodemprijzen. Dat maakt het interessanter om in te stappen dan in de huidige laagconjunctuur, indien een langere periode niet leidt tot bouwkostendaling<sup>19</sup>.

### Samenvatting systematische analyse gebiedsontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord welke bewegingen er ontstaan bij (gebieds-) ontwikkelingen in crisistijden en tot welke kansen dit leidt voor de corporatie om anticyclisch te investeren. Hierbij zijn met name de externe processen toegelicht die tot omstandigheden hebben geleid waarin corporaties konden inspringen. Doordat de markt veranderde, bleken veel gebiedsontwikkelingen de zware jaren niet 'zonder kleerscheuren' te kunnen doorstaan. Vaak leidde dit tot aanpassingen die moesten worden doorgevoerd ten opzichte van de initiële plannen. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk worden die bewegingen in vier thema's verdeeld:

- a) er werd vaak gezocht naar praktische oplossingen door **aanpassingen van het product**, door bijvoorbeeld in de maat van de woningen, de doelgroep, het programma of in de

<sup>17</sup> Expertinterview dhr Jagernath (Fakton)

<sup>18</sup> Expertinterview met dhr Kalmeijer & expertinterview met dhr Jagernath

<sup>19</sup> Expertinterview dhr Visser.

aantallen te schuiven, waardoor de ontwikkeling wel haalbaar werd. Ook leidde tot toevoeging van kwaliteit tot een verbeterde haalbaarheid van de ontwikkeling.

- b) Voor wat betreft **tijd** valt op dat er binnen alle ontwikkelingen wel enige vorm van fasering, vertraging, uitstel of zelf afstel is opgetreden,
- c) Wijzigingen in product en tijd vragen ook **flexibiliteit in wetgeving** van de gemeente: door bijvoorbeeld wetgeving, kaders en normen aan te passen, of om bestaande overeenkomsten in gezamenlijkheid te wijzigen.
- d) Ook de **samenwerking** verandert: zo stappen partijen uit, of zijn juist nieuwe lange termijnsamenwerkingen ontstaan tijdens de crisis.

De vier bewegingen die hier zijn benoemd, leiden tot vijf kansen, die de corporatie kan benutten. Niet alleen heeft de sector een **betere onderhandelingspositie**, maar krijgt zij op deze manier ook de kans om **extra te verdichten**, bewust te kiezen soms deel te nemen om een grotere **maatschappelijke bijdrage** te leveren in een buurt, **extra kwaliteit** toe te voegen en kan het leiden tot **versnelling**.

Een waardevolle les uit de systematische analyse is dat relaties en langdurige samenwerking essentieel zijn voor het slagen van ontwikkelingen in crisistijd. Corporaties worden vaak gezien als een stabiele factor: corporaties zijn veelal reeds betrokken in het gebied, hebben een lange termijn belang en hebben vaak ook een eigen maatschappelijk belang om extra risico te kunnen dragen wanneer zij erover nadenken in te springen en extra woningen af te nemen. Maar het kan niet zo zijn dat projecten lukraak worden opgekocht: de maatschappelijke meerwaarde of het volkshuisvestelijk belang van een project moet wel duidelijk naar voren komen. Soms vraagt dit dan ook aanpassingen binnen een project. Daar waar een ontwikkelaar de grondpositie heeft en daardoor de pijn gaat voelen, is zichtbaar dat de projecten worden gewijzigd en aangepast om toch nog resultaat te creëren tijdens de crisis. Het is dus voor de corporatiesector interessant om juist met deze private partijen samen te werken tijdens slechtere tijden, zodat de corporatie een dempend effect kan hebben door extra woningen af te nemen. Dit is met name interessant in wijken waar de corporatiesector al zit en er ook een portefeuilleprobleem kan worden opgelost, zoals bijvoorbeeld aandacht voor doorstroming.

Het effect is overigens wel beperkt geweest. Kijkend naar gebiedsontwikkelingen in de vorige crisis en de kansen die toen speelden voor de corporatiesector bleek dat het corporaties in de crisis van 2008 slechts mondjesmaat woningen konden overnemen. Het bleek nl uiteindelijk lastiger dan verwacht om woningen van verkoop naar bijvoorbeeld huur te brengen, mede vanwege de verschillen in grondopbrengst tussen sociaal en andere producten en omdat de producten niet matchten met het door de corporaties gewenste product. Maar de vraag is of het erg is als het niet op grote schaal gebeurt. Er zijn namelijk wel degelijk ontwikkelingen geweest waarin de corporatie terugkijkt en het project juist ervaart als een groot succes, zoals bijvoorbeeld Nobelhorst, Strijp-S en Katendrecht. Het doel zou misschien ook niet moeten zijn om in slechte tijden zoveel mogelijk sociaal vastgoed toe te voegen, maar een terugtrekkende markt biedt voor de corporatie juist meer tijd en ruimte en daarmee een kans om vanuit een lange termijn betrokkenheid te 'helicopteren' en na te denken hoe zij haar maatschappelijke positie kan versterken in de buurten waar zij werkt. Hier is het toevoegen van sociaal vastgoed een onderdeel van. Het is voor de situatie van de corporatie dan ook van belang dat zij de regie heeft en ook in de positie is om op een later moment ook te kunnen profiteren van de ontwikkeling. Ontwikkelingen waarin de corporatie in de zware jaren verlies nam, maar wel de kans heeft gehad om in de goede jaren te verdienen, zouden dan een succesvolle anticyclische investering kunnen worden genoemd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de corporatie zelf voorbereid kan zijn om zo optimaal mogelijk te kunnen profiteren van laagconjunctuur.

## H5. Kwalitatief verdiepend onderzoek (deelonderzoek II)

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews besproken om antwoord te geven op de vraag: *Welk instrumentarium voor anticyclisch of marktcontrair investeringsbeleid heeft de corporatie in handen om in de huidige laagconjunctuur door te ontwikkelen en in te spelen op kansen die een crisis kan bieden?*

### Onderzoeksresultaten

Alle geïnterviewden geven aan dat er een verandering in de markt merkbaar is. Projecten worden aangepast, er wordt gehusseld, programma wordt verkleurd en corporaties komen eerder aan tafel<sup>20</sup>. Concreet is Rochdale benaderd vanwege een locatie in Zaandam waarvoor zij naast de sociale huurwoningen ook middenhuurwoningen overneemt, zodat de bouw van de sociale woningen doorgang kan vinden en vormt De Alliantie een 'vangnet' in Hilversum door koopwoningen over te nemen om te verhuren in het middensegment met het plan ze later uit te ponden (Doodeman, 2023). Daarnaast neemt De Alliantie – mede vanwege de gemeentelijke ambitie om de bouw door te laten gaan - Kavel B7-2 over van VolkerWessels, die het door veranderde marktomstandigheden niet meer rond gerekend krijgt (NUL20, 2023), is Eigen Haard in gesprek met ontwikkelaar Ten Brinke om kavel A5 over te nemen en onderzoekt zij nu met de gemeente de mogelijkheden om het programma te wijzigen, is Woonstad in Rotterdam bezig met de overname van een ontwikkeling waar de ontwikkelaar niet uit komt<sup>21</sup> en neemt Alwel in Breda om diezelfde reden woningen af op het Cosun-terrein (Maas, 2023).

"Dat [partijen zich steeds meer terugtrekken] merken we eigenlijk al sinds oktober vorig jaar, want toen kwamen echt al de posities bij ons terecht. Alleen toen was het echt tegen de volle hoofdprijs (...) en eigenlijk begin van dit jaar merkte je dat dat ontwikkelaars er ook wel iets anders naar gingen keken en dat er voor ons een wat gezondere business case onder kwam te liggen"<sup>22</sup>. Uit de interviews blijkt dat enkele corporaties merken dat ontwikkelaars steeds creatiever worden in mogelijkheden om samen te werken en dat er constructies langskomen die eerder niet aan de orde waren<sup>23</sup>. Er ontstaat meer ruimte voor de corporatie om eisen te stellen "als je proeft dat je onderdeel van de haalbaarheid bent"<sup>24</sup>. Voorheen merkten corporaties dat "ontwikkelaars gewoon best wel een luxepositie hebben gehad, dat alles wat ze ontwikkelden wel verkocht werd"<sup>25</sup>, en "vervolgens hebben we nu diezelfde ontwikkelaar terug aan tafel, die zegt: nou dat middeldure deel wil ik eigenlijk wel afschalen naar sociale huur, want ik kom van een heleboel appartementen toch niet zo goed af"<sup>26</sup>. De corporaties merken dus dat partijen "actief naar ons toekomen en dat mensen ook meer aan ons denken, dus dat het een soort via-via gaat worden van: heb je wel eens gedacht aan de corporatie? In basis komen ze dan eerst met een bagger product, omdat ze denken: hoe kleiner de hokjes, hoe meer we er daarvan in kwijt kunnen en hoe meer geld we voor ons project krijgen. En dan blijkt er ook nog eens dat we kwaliteit willen."<sup>27</sup>

### Anticyclisch beleid voor de corporatie

Het anticyclisch investeren voor de corporatie wordt gezien als het tegen de lijn der logica in vanuit kansen denken. Een bepaalde conjunctuur geeft dan de mogelijkheid om meer gebruik te maken van de markt, omdat het goedkoper of meer beschikbaar is <sup>28</sup>. Het anticyclische aspect zit hem daarom ook niet alleen in het opkopen van projecten. Het gaat hierbij ook sterk om het doorbouwen op de eigen grondposities, het doorontwikkelen van de bestaande portefeuille en bijvoorbeeld het optoppen, vooral met het doel om de markt vooral gaande te houden. Met een anticyclische mindset

<sup>20</sup> Expertinterview dhr Jagernath

<sup>21</sup> Respondent 11

<sup>22</sup> Respondent 19

<sup>23</sup> Respondent 19

<sup>24</sup> Respondent 15

<sup>25</sup> Respondent 16

<sup>26</sup> Respondent 16

<sup>27</sup> Respondent 18

<sup>28</sup> Respondent 10



kan ook gekozen worden om projecten die nog in de initiatieffase zitten binnen de eigen portefeuille naar voren te trekken, zodat de projectenportefeuille gevuld blijft<sup>29</sup> en juist te focussen op projecten waar de corporatie zelf regie op heeft<sup>30</sup>. Voor de projecten die lopen kan per project worden bepaald of dit het juiste moment is om aan te besteden of te kopen<sup>31</sup>. Daardoor is er geen risico dat er – net als na de vorige crisis – sprake is van een opgedroogde projectenlijst, waardoor zelfs als de markt weer aantrekt niet snel genoeg geschakeld kan worden<sup>32</sup>. Partijen die nu zonder werk komen te zitten door laagconjunctuur, kunnen ook de projecten van corporaties uitvoeren. Daarnaast kan zij juist inzetten op innovatieve woonvormen, zoals optoppen en modulaire bouw, thema's waarop momenteel fors wordt geïnnoveerd. Op die manier kan de corporatiesector ook zorgen dat er geïnnoveerd blijft worden; een zachte, maar essentiële bijdrage aan maatschappelijk investeren<sup>33</sup>. Tijdens de vorige crisis werd juist veel personeel uitbezuinigd. Het duurde na de crisis nog jaren voordat het kennisniveau weer op orde was en het projectenbureau weer kon draaien. Daarmee is veel tijd misgelopen<sup>34</sup>. De corporatie saneert hun personeel over het algemeen niet tijdens een crisis, in tegenstelling tot commerciële partijen, die hier sneller toe genooddaakt lijken te zijn<sup>35</sup>. Sterker nog; over het algemeen heeft een corporatie een relatief slecht imago, tijdens een dip in de markt kan zij personeel en kunde aantrekken die normaal niet voor haar zou kiezen. Het anticyclische zit het daarmee ook in het aantrekken en opleiden van goed personeel en investeren in de corporatie als bedrijf<sup>36</sup>. Ook speelt de noodzaak voor onderhoud van het bestaande bezit; ondanks een periode van laagconjunctuur moet er worden geïnvesteerd in het bestaande bezit. Het uitstellen is feitelijk geen optie en zou juist een risico vormen. Het anticyclisch doorbouwen is nodig om ervoor te zorgen dat er als de markt aantrekt geen stuwmeer aan projecten en achterstallig onderhoud komt: het cyclisch uitstellen van projecten en onderhoud betekent vooral dat het op een later moment alsnog moet gebeuren<sup>37</sup>.

En een deel van de oorzaak van stilgevallen productie is het gebrek aan ambtelijke capaciteit, marktcapaciteit, de complexiteit die ontstaat door koppelingen in duurzaamheid en de overige transitie die momenteel spelen. Vaak wordt dit de opeenstapeling van ambities genoemd, maar de vraag is of die opeenstapeling van ambities voorkomen kan worden; die transitie als bijvoorbeeld duurzaamheid en klimaat móéten doorgaan<sup>38</sup>. Maar daardoor ontstaan er kansen: "wethouders moeten nu ook met de billen bloot over productiecijfers die niet gehaald worden. Dus ik vermoed dat dit links en rechts ook nog wel wat vloeibaarheid en flexibiliteit oplevert"<sup>39</sup>. Daarnaast is een evident verschil met de vorige crisis is dat de bouwkosten nu juist heel hoog zijn. De waardes zijn al zichtbaar aan het veranderen, maar de bouwkosten zeer zeker nog niet. Vanwege de achterliggende redenen (o.a. schaarste aan bouwmaterialen en de inflatie die leidt tot een loonspiraal) is het ook niet te verwachten dat de bouwkosten op korte termijn zullen dalen. Daarnaast zijn deze bouwkosten ook echt 'cash-out'. In de vorige crises konden partijen doorbouwen met juist lagere bouwkosten, maar dat lijkt nu niet zo te zijn<sup>40</sup>.

#### *Tijd als belangrijkste factor*

"Onrendabel investeren is eigenlijk ook het businessmodel van de corporatie"<sup>41</sup>. Maar het belangrijkste ingrediënt van anticyclisch investeren is tijd. De corporatie heeft over het algemeen juist de tijd in haar voordeel. "als je de tijd hebt om te wachten, wordt het altijd wel weer een keer een goed moment, zoal ook blijkt vanuit de Herengrachtindex". Maar of wachten een optie is, heeft alles te maken met het financiële huishoudboekje"<sup>42</sup> en dan kan tijd ineens ook een risico vormen.

<sup>29</sup> Respondent 11, 8 & 10

<sup>30</sup> Respondent 10

<sup>31</sup> Respondent 3

<sup>32</sup> Respondent 6

<sup>33</sup> Respondent 10

<sup>34</sup> Respondent 6

<sup>35</sup> Respondent 3

<sup>36</sup> Respondent 10

<sup>37</sup> Respondent 10

<sup>38</sup> Respondent 5

<sup>39</sup> Respondent 12

<sup>40</sup> Respondent 7

<sup>41</sup> Respondent 10

<sup>42</sup> Respondent 10

Vanuit de ontwikkelaar beziend bepaalt de grondsituatie in hoeverre de ontwikkelaar de tijd heeft om te wachten. Indien de ontwikkelaar zelf eigenaar is van de grond, drukt de grond op de balans en in tijden van crisis wil een ontwikkelaar juist de balans verkorten. Dit is anders bij bijvoorbeeld een bouwclaim, dan is de noodzaak minder groot om snel te acteren<sup>43</sup>.

### Passende verdichting: product

De kansen die hierdoor ontstaan ten aanzien van verdichting – waardoor er dus extra sociale huurwoningen kunnen worden toegevoegd – worden bij alle corporaties genoemd: dat “15% van de totale ontwikkeling die sociale huur zou zijn, nu misschien wel 40% of 50% gaat worden”<sup>44</sup>. En dat corporaties “nu de ruimte proberen te pakken die we gewoon mogen pakken en daarin ook eigenlijk een inhaalslag willen maken ten opzichte van het verleden”<sup>45</sup>. Echter, het is niet zo dat “lukraak alles wordt opgekocht”<sup>46</sup>: deze stroom van projecten gaat niet ten koste van kwaliteit. De corporaties kijken wel naar of producten op langere termijn een toevoeging zijn aan de Wensportefeuille<sup>47</sup>. Ze geven aan het liefst “gezamenlijk met die ontwikkelaar dat hele ontwerptraject ook op te starten. Dat kost meer tijd, veel meer tijd zelfs, dan wanneer je gewoon een boekje krijgt en dat accepteert: ja of nee”<sup>48</sup>. Woningen die worden aangeboden zijn in veel gevallen ook te groot of te klein<sup>49</sup>. Vaak zijn woningen tot maximaal €350.000 interessant, maar daarvan is het aanbod in de echt stedelijke gebieden juist te beperkt (Doodeman, 2023). In grote steden zijn de woningen dan ook vaak te klein<sup>50</sup>. Zo worden momenteel nog veel projecten aangeboden waarin juist de allerkleinste woningen worden aan de corporatie worden aangeboden “om op die manier in aantallen wel de 30% sociale huur te realiseren en dan [met een] zo klein mogelijk woonoppervlak, zodat ze heel veel ruimte houden om ook nog grotere en dus duurder appartementen te kunnen realiseren in diezelfde ontwikkeling”<sup>51</sup>. In steden buiten de randstad of dorpen zijn woningen die worden aangeboden ook wel eens te groot, omdat hier vaker groter wordt gebouwd<sup>52</sup>.

Maar ook timing is en blijft relevant. Als het gaat om flexibiliteit is de fase waarin het project zit bepalend. Er is onderscheid te maken in projecten waar de corporatie op korte termijn mee door kan, of waar het ontwikkelproces nog moet starten<sup>53</sup>. In eerste instantie ziet Portaal dat er uitgewerkte plannen ‘over de schutting worden gegooid’, een product wat veelal ook niet voldoet aan de wensen van de corporatie<sup>54</sup>. Deze plannen zijn vaak ontwikkeld toen ontwikkelaars nog in een luxepositie zaten: kwaliteit maakte niet uit, want het werd toch wel verkocht<sup>55</sup>. Dit voldoet dan niet aan het Programma van Eisen. Door vroegtijdig aan tafel te komen zien alle corporaties meer kans om naast verdichting ook meer aandacht te geven aan het toevoegen van extra kwaliteit. Extra kwaliteit wordt door meerdere corporaties beschreven in de vorm van plannen die worden aangepast naar het gewenste PvE<sup>56</sup>, maar ook bijvoorbeeld doordat er ruimte ontstaat in projecten om een buurtkamer af te nemen<sup>57</sup>. De maatschappelijke opgave die de sector heeft wordt vaak genoemd als reden om de financiële kaders te stretchen<sup>58</sup> en samenwerkingen aan te gaan nu de corporaties een logischere samenwerkingspartner worden.

Maar wat opvalt is dat in de periode “waar we nu in zitten projecten echt bijzonder complex zijn geworden, die zijn ontstaan in een tijd dat het wel heel goed ging”<sup>59</sup>. De complexiteit is niet houdbaar: “alles wat je maar kon bedenken als gemeente is benoemd”. Er wordt gesteld als er een crisis ontstaat, projecten terug gaan naar de essentie<sup>60</sup>; een positief effect van een crisis dus. De complexiteit en lengte van ontwikkelingen is hierin ook essentieel. In grotere gebiedsontwikkelingen

<sup>43</sup> Respondent 1

<sup>44</sup> Respondent 16

<sup>45</sup> Respondent 16

<sup>46</sup> Respondent 19

<sup>47</sup> Respondent 16

<sup>48</sup> Respondent 19

<sup>49</sup> Respondent 16

<sup>50</sup> Respondent 17

<sup>51</sup> Respondent 15

<sup>52</sup> Respondent 18

<sup>53</sup> Respondent 8

<sup>54</sup> Respondent 18

<sup>55</sup> Respondent 15

<sup>56</sup> Respondent 19

<sup>57</sup> Respondent 11

<sup>58</sup> Respondent 18

<sup>59</sup> Respondent 11

<sup>60</sup> Respondent 11

kan eigenlijk niet worden gestuurd op anticyclisch beleid, omdat ze vaak 10 a 15 jaar beslaan. Behalve dan in een zekere fasering, zoals al gebeurt door de sociale huurwoningen als eerste te bouwen<sup>61</sup>.

### Financiële concurrentiepositie

Ondanks dat anticyclisch investeren in een periode van laagconjunctuur financiële voordelen kan hebben, is dat nog niet volledig merkbaar. Zo wordt aangegeven dat "niet iedereen zijn verlies heeft genomen om daar echt optimaal van te profiteren (...) ik denk dat er teveel mensen nog zijn van: nou, dan wacht ik nog wel een jaartje. (...) Hoe langer de crisis voortduurt, hoe hoger die rentelasten, of hoe groter de kans dat die partij dat geld wel echt nodig heeft: het water staat gewoon nog niet hoog genoeg aan de lippen"<sup>62</sup>. De markt komt nog met torenhoge vraagprijzen en denkt veelal nog "op het top van de markt"<sup>63</sup>. Zo wordt beschreven "dat je door sommige ontwikkelaars ook wel gezien wordt als het moetje, en zij zitten nog wel in die ouderwetse verkoopprijs te denken. Ze proberen het dan één op één met zo min mogelijk kleerscheuren bij ons weg te leggen"<sup>64</sup>. Het wordt voor de concurrentiepositie pas echt interessant als er ook echt pijn wordt gevoeld<sup>65</sup>. Pas als de laagconjunctuur voldoende doorzet, zal deze pijn ergens worden gevoeld, worden verliezen afgeboekt en kunnen partijen samenwerken met een schone lei. Dan kan er optimaal anticyclisch worden geïnvesteerd<sup>66</sup>.

De grondsituatie is mede bepalend voor het financiële plaatje. Zoals wat bij "Kavel A 5 eigenlijk al wel bleek, is dat het op dit moment op erfpachtgrond voor een ontwikkelaar voordeliger is om een sociale huurwoning te bouwen dan een vrije sector woning"<sup>67</sup>. Grondprijzen zijn voor sociaal veel lager dan voor middenhuur of vrije sector huur. Het kan dus ook interessant zijn voor een belegger om met een corporatie in zee te gaan<sup>68</sup>. Het samenwerken met corporaties is dan soms aantrekkelijker dan rode cijfers onderaan de streep voor woningen die per saldo misschien meer opleveren, maar niet meer verkocht raken. Ook wordt aangegeven dat samenwerking voor de ontwikkelaar ook interessant kan zijn om "de financieringslast zoveel mogelijk drukken. (...) het sociale deel al verkopen aan een corporatie vóórdat je begonnen bent is vaak wel een goed middel voor die partijen"<sup>69</sup>. De voornaamste reden is dat corporaties "een soort van zekerheid bieden aan die ontwikkelende partijen: je bent bijna een soort van borgstelling van een ontwikkeling"<sup>70</sup>. Er zijn ontwikkelaars die eigenlijk gewoon op zoek zijn naar zekerheid voor afname. Het effect kan overigens wel zijn dat ontwikkelaars corporaties tegen elkaar uit proberen te spelen. Daarom zijn onderlinge communicatie en onderlinge collegialiteit essentieel, zonder dat hier afspraken over worden gemaakt kan bij een nieuwe aanbieding wel worden gekeken naar elkaars werkgebied<sup>71</sup>.

### Middenhuur

De corporaties geven mee dat een groot deel van de ontwikkelingen die nu worden aangeboden nog middenhuur betreft, terwijl juist die niet-DAEB producten financiële complexiteit kennen<sup>72</sup>. De corporatie is "gelijk getrokken met de marktpartij, (...) dus het voordeel om middenhuurwoningen te ontwikkelen is er niet meer als corporatie, als het enige verschil dat zij goedkoop financiering aan kunnen trekken wegvalt"<sup>73</sup>. Toch ziet Fakton nog een verschil ontstaan in de rendementseis die corporaties aanhouden voor hun middenhuur: corporaties nemen bij middenhuur soms genoegen met een lagere rendementseis, waar soms tot 1,5% verschil in kan zitten<sup>74</sup>. Dit is wederom de maatschappelijke ambitie die maakt dat er anders naar rendementen kan worden gekeken.

<sup>61</sup> Respondent 6

<sup>62</sup> Respondent 18

<sup>63</sup> Respondent 19

<sup>64</sup> Respondent 15

<sup>65</sup> Respondent 18

<sup>66</sup> Respondent 18

<sup>67</sup> Respondent 19

<sup>68</sup> Respondent 19

<sup>69</sup> Respondent 19

<sup>70</sup> Respondent 16

<sup>71</sup> Respondent 12

<sup>72</sup> Respondent 11

<sup>73</sup> Respondent 18

<sup>74</sup> Expertinterview met dhr. Jagernath (Fakton)

Maar de mate waarin de corporaties in alle gaten kunnen springen is beperkt, simpelweg omdat de sector geld tekort komt om alle gestagneerde middenhuurprojecten over te nemen<sup>75</sup>. In meerdere interviews wordt de verruiming van de DAEB-grens benoemd als kans waardoor "onze gereedheidskist veel groter kan worden en groter kan zijn om daar de goeie dingen te doen"<sup>76</sup>. Indien de grens voor geborgde financiering wordt verruimd tot 187 punten, kunnen corporaties meer middenhuurwoningen bouwen. Het toevoegen van voldoende middenhuurwoningen is ook van maatschappelijk belang, want die middenhuurwoningen zijn nodig om de doorstroming vanuit sociaal bezit op gang te houden<sup>77</sup>.

## Intern beleid

### Risicobereidheid

Alle corporaties geven aan een bepaalde mate van risicobereidheid te herkennen in de organisatie, maar de risk-appetite wisselt onderling sterk. Er zit ook verschil in de mate van risicoprofiel dat verschillende organisaties – en dus ook corporaties – zich kunnen veroorloven<sup>78</sup>. Het valt op dat risicobereidheid ook geen eenduidig begrip is, maar uit de gekozen woorden in de antwoorden blijkt wel een zekere ondertoon die verschil aanduidt tussen risicoprofielen: zoals bijvoorbeeld gekozen woorden als "oorlogskas"<sup>79</sup> (risicobereid) en aan de andere kant de (risicoavers) "financiële continuïteit"<sup>80</sup>. Het doel van dit onderzoek is ook niet geweest om de corporaties in te delen op hun risk-appetite, maar om de ingrediënten aan te wijzen die hierbij horen. In alle interviews met de corporaties wordt risicobereidheid financieel uitgedrukt en wordt het stretchen van financiële kaders genoemd als ingrediënt voor de risk-appetite. In dat geval worden de interne kaders naar boven opgerekt om extra woningen aan te kopen. De huidige rekenmodellen bieden echter nog onvoldoende of weinig ruimte, doordat er veel risico's ingecalculleerd worden bij investeringen. Corporaties rekenen van nature terughoudend en conservatief<sup>81</sup>. Ook is benoemd dat corporaties juist "cyclischer lijken te zijn geworden dan vroeger", onder andere door de ratio's", wat onwenselijk wordt ervaren<sup>82</sup>.

"Maar het anticyclisch aspect is interessant. Want je gezonde verstand zegt: als je het geld het plank hebt liggen, moet je gaan. Alleen, waar is de bodem? Als de bodem niet in zicht is, dan is er een risico"<sup>83</sup>. Het bijkomende probleem is dat de huidige dip geen financieringscrisis is, maar een betaalbaarheidscrisis: de bouwkosten zijn hoog en zullen naar verwachting niet snel dalen. Daarmee is deze situatie aanzienlijk anders dan de vorige crisis<sup>84</sup>. Die hogere bouwkosten passen veelal niet bij de huur die de corporatie wil vragen. "Dan werkt juist het sociale karakter van de corporatie in nadeel, omdat je best wel hoge exploitatiekosten hebt. En als corporatie - zelfs bij middenhuur - altijd probeert de huur te matigen. (...) Dat maakt uiteindelijk dat het Rendementsmodel of het Investeringsmodel best uitdagend wordt als de markt naar beneden gaat en dat je dus niet optimaal gebruik kan maken van het anticyclisch investeren"<sup>85</sup>. De corporatie kan of wil de huur immers niet verhogen, maar streeft hier naar betaalbaarheid. De huur is daarom vaak geen knop waar aan gedraaid kan worden, zeker nu de huur door wetgeving bevroren is, of zelfs in veel gevallen wordt verlaagd<sup>86</sup>.

Alle corporaties benoemen dat zij wel degelijk bereid zijn meer te betalen en hun kaders te stretchen, maar dat het wel financieel moet kloppen. De financiële continuïteit is essentieel. Daarnaast is er sprake van een leenplafond van € 3,5 miljard en is dus het geld dat de sector kan lenen dus eindig<sup>87</sup>. Omdat het bedrag – ongeacht het aantal verhuurbare eenheden die de corporatie in de portefeuille heeft – bij alle corporaties gelijk is, is het plafond bij grotere corporaties in zicht of zelfs al bereikt.

<sup>75</sup> Expertinterview met dhr. Jagernath (Fakton)

<sup>76</sup> Respondent 12

<sup>77</sup> Respondent 12

<sup>78</sup> Respondent 10

<sup>79</sup> Respondent 12

<sup>80</sup> Respondent 13

<sup>81</sup> Respondent 11

<sup>82</sup> Respondent 12

<sup>83</sup> Respondent 18

<sup>84</sup> Respondent 5

<sup>85</sup> Respondent 18

<sup>86</sup> Respondent 14

<sup>87</sup> Respondent 13 & 8

Het lijkt in de interviews dan ook te schuren tussen het stretchen van de bedragen die worden betaald en de financiële continuïteit op de langere termijn<sup>88</sup>. Door deze traditionele terughoudendheid van de corporatiesector – het is immers maatschappelijk geld – speelt de vraag hoe ver de risicobereidheid reikt<sup>89</sup>. Dit geldt ook voor de risicobereidheid van de RvC<sup>90</sup>. In sommige gevallen is het juist de RvC die stimuleert om meer risk-appetite te hebben<sup>91</sup>. Er zijn corporaties – zoals de Alliantie – die juist hun niet-DAEB-tak hebben afgescheiden en een aparte BV heeft ontwikkeld. Binnen die constructie is het mogelijk om aanzienlijk meer risico te nemen. Op die manier kan worden gekeken of die ontwikkel BV ontwikkelingen op een andere manier van de grond kan krijgen<sup>92</sup>.

Er wordt door enkele corporaties ook onderscheid gemaakt tussen risicobereidheid en ondernemerschap. Risico wordt wel degelijk genomen en dat is nu niet anders dan anders, maar ondernemerschap ontbreekt<sup>93</sup>. “Maar omdat het niet in de lijn der logica ligt, moet je op heel veel plekken dingen uitleggen. En dat maakt dat mensen het niet doen”<sup>94</sup>. Omdat er bij anticyclisch investeren dingen “anders” worden gedaan dan anders, moet er wel overtuiging zijn. Het gaat hierbij ook om het geloof hebben in de projecten en vervolgens – als het even tegenzit – ook de volhardendheid tonen om hiermee door te gaan<sup>95</sup>. Dit vraagt om sterk leiderschap<sup>96</sup>, doorzettingsvermogen, overtuigingskracht en lef. Het moet dan ook een “way of working” van de organisatie worden om echt op die manier te werken<sup>97</sup>. Dit laatste zijn de meer zachtere factoren van risicobereidheid, die lastig te concretiseren zijn, maar wel noodzakelijk zijn op momenten dat ontwikkelingen dreigen stil te vallen.

#### *Intern strategisch beleid*

Er zijn wel degelijk stappen die vooraf kunnen worden gezet om voorbereid te zijn. Om te weten hoe en of kaders verantwoord kunnen worden gestretcht is het wel essentieel dat er een Ondernemingsstrategie met een uitgewerkte Portefeuillestrategie is opgesteld, waarin duidelijk wordt waar een corporatie over 10 jaar wil staan. Hier hoort ook een investeringskader of financieel beleid bij, waarbij een lange termijn portefeuillerendement past dat periodiek (minimaal jaarlijks) in de financiële kaders wordt geactualiseerd en werkt het om een meerjareninvesteringsbegroting [MJIB] te hebben opgesteld, zodat bekend is welke budgetten er beschikbaar zijn<sup>98</sup>. Op projectniveau kan hiervan worden afgeweken in specifieke tijden en met volkshuisvestelijke argumenten (de IRR-eis is dan misschien een richtlijn eerder dan een minimale eis), maar op lange termijn moet het voor het totaal aan projecten kloppen<sup>99</sup>. “Je kan een portefeuille strategie maken op het moment dat het financieel allemaal heel gunstig gaat. Dan ga je er vanuit dat je alles doet. Het wordt moeilijk als het financieel minder gaat en je minder financiële ruimte hebt, dan zal je op een gegeven moment een keuze moeten gaan maken”<sup>100</sup>. De woningmarkt is per definitie onvoorspelbaar, behalve dat het – gebaseerd op ervaring van het verleden – waarschijnlijk is dat er in de toekomst weer sprake is van een positieve waardeontwikkeling<sup>101</sup>.

Het Driekamermodel helpt corporaties om transparant te maken hoe het financieel staat en wordt hiervoor gebruikt. Om anticyclisch te kunnen investeren is er goed operationeel resultaat nodig, zodat noodzakelijk onderhoud en renovaties kunnen worden gedekt uit het operationele resultaat. Ook is er – naast goede leenwaarden – ook aan- en verkoopbeleid nodig, zodat er inkomsten uit de verkoop binnen komen die als vehikel kunnen functioneren om extra bij te lenen. Al deze elementen zijn nodig zodat “je wat meer risico durft te nemen als daar wat meer rendement of maatschappelijk

<sup>88</sup> Respondent 13

<sup>89</sup> Respondent 11

<sup>90</sup> Respondent 17 & 4

<sup>91</sup> Respondent 4 & 13

<sup>92</sup> Respondent 12

<sup>93</sup> Respondent 18

<sup>94</sup> Respondent 10

<sup>95</sup> Respondent 14

<sup>96</sup> Respondent 14 & 3

<sup>97</sup> Respondent 10

<sup>98</sup> Respondent 8

<sup>99</sup> Respondent 4

<sup>100</sup> Respondent 8

<sup>101</sup> Respondent 4

rendement ontstaat<sup>102</sup>. Maar de risico's kennen wel een grens. Hierbij moeten investeringen wel verantwoord zijn en blijven<sup>103</sup>.

Aanvullend op bovenstaande is voldoende ontwikkelcapaciteit ook noodzakelijk. Zo wordt benoemd dat juist veel beleggers hun ontwikkeltak en bouwvak de deur uit hebben gedaan. Dat zijn dan meer inkooporganisaties geworden. Maar het realiseren van sociale huurwoningen "is topsport: je hebt een kleine marge, je hebt geen overmaat en elke centimeter in een plattegrond is er één"<sup>104</sup>. Daarmee is het – zeker voor het ontwikkelen van sociale producten – belangrijk om de juiste expertise, kennis en kunde in huis te houden. Tijdens de vorige crisis is bij veel partijen en gemeentes juist geschrapt in personeel waar later juist hinder door werd ervaren<sup>105</sup>, maar voor corporaties geldt dit veelal niet. De meeste hebben een eigen ontwikkeltak en kunnen blijven bouwen op eigen locaties. "In de vorige crisis bouwden we ook Anticyclisch. Daar kregen we nog mooie Awards voor, maar dat was vooral doordat wij gewoon konden door gaan: onze leningen werden toch geborgd, dus we konden het redelijk goedkoop doen. We hadden het apparaat er voor, dus wij konden die bouwers gewoon aan het werk houden"<sup>106</sup>. Maar dit geldt niet voor alle corporaties: zo hebben bijvoorbeeld kleinere, regionaal opererende corporaties misschien een sterke ervaring met het ontwikkelen van opstal op eigen grond, maar vraagt gebiedsontwikkeling en de bijbehorende samenwerking met externe partijen een andere vorm van kennis. Dit kan – indien de juiste kennis om welke reden dan ook niet in huis wordt gehaald – negatief bijdragen aan het signaleren van de kansen<sup>107</sup>. Ook is er een kwaliteitsverschil tussen corporaties onderling. Vaak hebben de grotere corporaties een ander type organisatie, en zit er veel kennis op één plek. Bij de kleinere corporaties – en bij kleinere gemeentes – is dit veelal minder het geval en is daarmee de professionaliteit om in grote ontwikkelingen te participeren minder en dan gebeurt er ook minder<sup>108</sup>. Inhoudelijke kennis is belangrijk voor het wel of niet slagen van anticyclisch investeren, "maar de organisatievorm die daarachter zit, is minstens zo belangrijk"<sup>109</sup>.

Toch lopen de corporaties tegen interne belemmeringen aan, waar met name de financiële afdelingen de beperkende factoren zijn die de risico's zijn: "de hobbels komen pas als je met andere interne collega's door moet, als het gaat over snelheid en risicobereidheid. Qua risicobereidheid heb je juist intern soms nog wat te winnen, terwijl je weet dat het in het MT en door het bestuur als het ware informeel al goedgekeurd is"<sup>110</sup>. De bureaucratie en trage of stroperige besluitvormingsprocessen worden ook benoemd als belemmering. Ook het 'mandaat op de juiste plek' is van belang om snel te kunnen schakelen<sup>111</sup>. Ook de mate van kennis en kunde van vastgoed binnen de besluitvormingsorganen (RvB en RvC) intern is mede bepalend voor het stroperige proces. Om te kunnen bepalen of verantwoord kan worden afgeweken van de standaard is aanwezigheid van vastgoedkennis bij de RvB en de RvC gewenst en bevorderend voor de snelheid in het proces<sup>112</sup>. Gebrek daaraan kan een vertragende factor hebben en slagkracht in besluitvorming is dan ook essentieel<sup>113</sup>.

### *Samenwerking vanuit ieders kracht*

Er worden kritische kanttekeningen gesteld bij de vraag of corporaties echt samenwerken met marktpartijen. Vaak denken corporaties het vooral zelf goed te weten en is er nog een wereld te winnen als het gaat om samenwerking. Maar een samenwerking met marktpartijen kan aanzienlijke meerwaarde leveren. Hierbij wordt de creativiteit als belangrijke factor benoemd, met de toevoeging dat ontwikkelaars net wat scherper sturen op bepaalde elementen. Een ontwikkelaar moet als

<sup>102</sup> Respondent 9

<sup>103</sup> Expertinterview dhr Jagernath (Fakton)

<sup>104</sup> Respondent 14

<sup>105</sup> Respondent 6

<sup>106</sup> Respondent 8

<sup>107</sup> Respondent 4

<sup>108</sup> Respondent 4

<sup>109</sup> Respondent 4

<sup>110</sup> Respondent 16

<sup>111</sup> Respondent 11

<sup>112</sup> Respondent 4

<sup>113</sup> Respondent 4 + 9



onderneming simpelweg geld verdienen, wat een driver is om mee te bewegen en op zoek te gaan naar het beste verhaal. Alleen al de taal die ontwikkelaars spreken ten opzichte van de corporatie is anders. Daar kan de sector nog veel van leren en samenwerking is een reden om aansluiting te zoeken bij marktpartijen. Tijdens de vorige periode waren corporaties nog veel bezig met gebiedsontwikkelingen, zeker op plekken waar marktpartijen het niet interessant vonden (denk aan de Wielewaal en Pendrecht), maar die kennis en kunde is met pensioen of verloren en de vraag is of de gebiedsontwikkelingen echt het beste hebben uitgepakt als een corporatie hem trekt. De Wielewaal is uiteindelijk ook alsnog met een ontwikkelaar doorgezet: “waarom zou je het zelf doen als een ander het beter kan?”<sup>114</sup>. Indien iedereen in een samenwerking opereert vanuit de eigen kracht, versterkt dit elkaar. Dat beperkt de corporatie tot producten die bijdragen aan het volkshuisvestelijk belang. Het trekken van commerciële en complexe gebiedsontwikkelingen is dan niet aan de corporatie. Het beperken van de risico's zit hem dan misschien niet zozeer op de risico's zelf, maar op de vraag wat je rolopvatting is als corporatie. “Dit wordt anders als er marktfalen ontstaat. Dan is er een doelgroep die onder druk komt te staan en kun je je als corporatie afvragen of je daarvan bent.”<sup>115</sup>

### *Proactief beleid als strategische keuze*

In veruit het grootste deel van de ontwikkelingen zitten corporaties “veel meer in de proactieve rol waar we gewoon heel vroegtijdig met een partij aan tafel zitten”<sup>116</sup>. “We proberen wel die lijntjes wel allemaal open te houden, zo zitten we nu ook bij een partij die bijna failliet is - en daar zijn de banken nu de baas - een beetje op het vinkentouw om te kijken: misschien is dat een bank met een afboeking, die wel voor een alternatief programma gaat om er maar af te zijn, in plaats van te wachten tot er weer betere tijden aanbreken”<sup>117</sup>. “De contacten moeten warm moeten houden. (...) Maar wat ik wel begrijp is dat [er corporaties] bijvoorbeeld bezig zijn een oorlogskas voor te bereiden (...) om stevig in te kopen op het moment dat het moment daar is. Nou dat, dat doen wij nu niet op dit moment”<sup>118</sup>.

Er zit wel degelijk een strategische keuze achter proactief doorbouwen: een stabiele bouwstroom is voor de gemeente erg essentieel, omdat een stabiele bouwstroom noodzakelijk is om mee te bewegen met de groei van de stad<sup>119</sup>. Maar ook voor de corporatie is een constante bouwstroom essentieel om de doorstroom op gang te houden binnen de bestaande portefeuille<sup>120</sup> en voorspelbaarheid te houden in de meerjarenbegrotingen<sup>121</sup>.

“Strategisch gezien denk ik dat wij ons wel zo groot mogelijk moeten maken en ons moeten stretchen als sector om een stukje terrein terug te winnen op de woningbouwmarkt (...) dus ik bepleit overall dat we ons karretje wel gewoon even heel vol gooien nu en als we daarmee laten zien dat we veel productie realiseren, dat [daardoor] de politieke bereidheid in Den Haag ontstaat om de geldkraan open te zetten”<sup>122</sup>. Door te laten zien wat de meerwaarde is van de corporatie voor de samenleving zou kunnen ontstaan dat er politiek anders tegen de vennootschapsbelasting wordt aangekeken, er financieringsmogelijkheden ontstaan of dat er anders na wordt gedacht over de huurverhoging. “Er is meer erkenning dat je als corporatie niet het minst aan het maken bent en dat echt daadwerkelijk vanuit maatschappelijk belang, dus er lijkt ook een soort kentering te zijn dat er weer wat vertrouwen komt in de corporatie”<sup>123</sup>.

### *Kenmerken corporatie*

Qua schaalgrootte lijkt er verschil te zijn in de mate van anticyclisch investeren tussen kleine en grotere corporaties. Bij kleinere corporaties is vaak minder sprake van een constante bouwstroom en meer fluctuerende investeringen. “Dan bouwen ze een paar jaar wel, en dan en dan een paar jaar

<sup>114</sup> Respondent 4

<sup>115</sup> Respondent 4

<sup>116</sup> Respondent 16

<sup>117</sup> Respondent 12

<sup>118</sup> Respondent 12

<sup>119</sup> Respondent 5

<sup>120</sup> Respondent 10

<sup>121</sup> Respondent 9

<sup>122</sup> Respondent 12

<sup>123</sup> Respondent 12

niet<sup>124</sup>. De schaalgrootte maakt ook dat corporaties – maar dit geldt vooral ook voor ontwikkelaars – meer marge hebben voor een lange adem. Dan kunnen projecten ook af en toe tegenvallen en ze vallen dan minder snel om<sup>125</sup>. Er is bij kleinere corporaties ook sprake van grotere afhankelijkheden: zij willen uitbreiden, maar die uitbreiding is gedekt in enkele projecten. Indien er één niet door gaat, is ook sneller de gehele ambitie niet gehaald. Dit is een afbreukrisico<sup>126</sup>. Grotere corporaties hebben in grotere mate de mogelijkheid om risico's binnen de portefeuille te spreiden.

Het risico van de corporatiesector is dat een deel van de bestaande portefeuille in redelijk slechte staat is en dat een groot deel van die portefeuille toe is aan vernieuwing. Die benodigde vernieuwing van dit verouderde bezit is vaak niet in beeld en is niet goed inzichtelijk. De ingrepen die daaraan nodig zijn – gecombineerd met de verplichte investeringen in verduurzaming in diezelfde portefeuille – gaan een knauw geven in de continuïteit van de kasstroom. Het risico is niet alleen dat dit effect heeft op de beschikbare ruimte voor nieuwbouwinvesteringen, maar ook dat zelfs de corporatie die alleen maar aan beheer zou doen (de Defender binnen het model van Gruis) er uiteindelijk financieel niet uitkomt<sup>127</sup>. Nieuwbouw is uiteraard een investering in de toekomst, maar die verplichte verbeteringen van het bezit zijn een verplichting waar de corporatie niet onderuit kan.

Het belangrijkste is nog wel de financiële positie. Het rekenmodel verschilt qua parameters natuurlijk tussen steden onderling. Niet alleen verschillen steden onderling in kosten, zoals bijvoorbeeld de grondprijs, ook de leegwaardes tussen steden verschillen onderling wat leidt tot verschillen in rekenmethodes<sup>128</sup>. "In delen van Amsterdam raak je alles wel kwijt als het geen succes blijkt te zijn, maar op veel plekken in Rotterdam Zuid is dit veel minder vanzelfsprekend"<sup>129</sup>. Er lijken ook regionale verschillen te zijn in de manier waarop wordt gerekend aan vastgoed: op verschillende plekken in de Randstad worden investeringskaders vaker losgelaten, om toch te kunnen bouwen. Ook als wordt gebouwd voor de kostprijs, past dat niet altijd binnen de investeringskaders. In andere gebieden in Nederland worden de investeringskaders toch vaker vastgehouden, omdat daar de koopprijzen ook veel lager liggen<sup>130</sup>.

## Extern speelveld

### *Lokaal speelveld/couleur locale*

De lokale kleur van de gemeente en de lokale wetgeving hebben een grote invloed op de positie van corporaties. Op Rotterdams niveau is jarenlang gesproken van een inkrimping van de sociale sector, terwijl er eigenlijk al een tekort was. Daardoor hebben corporaties en de gemeente "jarenlang een soort tegenpolenbeleid gevoerd, maar als je kijkt naar hoe je kunt opschalen moet je naar een ander soort samenwerking"<sup>131</sup>. Dat vraagt nu een intensievere samenwerking tussen gemeente en corporaties om op te kunnen schalen, ook door bijvoorbeeld meer op gebiedsniveau te sturen dan op gebouwniveau. Maar het effect van de woonvisie van Rotterdam is geweest dat de corporatie juist heel strak is gaan zitten op de bestaande portefeuille<sup>132</sup>. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat de corporaties in Rotterdam vooral gericht zijn op de eigen ontwikkeling en daarmee in vanuit het verleden in mindere mate gewend zijn aan samenwerkingen met ontwikkelaars<sup>133</sup>, terwijl er in andere steden juist wel veel meer sprake is van samenwerkingen. Hieruit blijkt dat een woonvisie juist bepalend is voor de (on)zekerheid van partijen en daarmee de mate waarin partijen kunnen en willen bewegen<sup>134</sup>. De verschillen van het gemeentelijk beleid wordt ook herkend door meerdere corporaties die in verschillende gemeentes werken. Zo is er bijvoorbeeld in een gemeente als Almere een andere houding als het gaat om het versterken van de posities van corporaties, dan in een

<sup>124</sup> Respondent 11

<sup>125</sup> Respondent 14 & 10

<sup>126</sup> Respondent 4

<sup>127</sup> Expertinterview met dhr Jagernath (Fakton)

<sup>128</sup> Respondent 12

<sup>129</sup> Respondent 11

<sup>130</sup> Expertinterview met dhr

Jagernath (Fakton)

<sup>131</sup> Respondent 5

<sup>132</sup> Respondent 5

<sup>133</sup> Respondent 11

<sup>134</sup> Respondent 5

gemeente als Amsterdam<sup>135</sup>. In kleinere gemeentes, die bijvoorbeeld te maken hebben gehad met krimpbeleid, zijn ze soms nog niet gewend regie te nemen en hard te sturen op 'de 30% sociaal-regeling'. Er lagen in het verleden andere prioriteiten en de samenwerking tussen gemeente en corporaties is niet vanzelfsprekend. In dat geval heeft de corporatie ook een zwakkere positie<sup>136</sup>.

Het gemeentelijk beleid heeft ook invloed op het te volgen proces door ontwikkelaars. Zo maakt het bijvoorbeeld uit welke lokale kaders er zijn gesteld voor de ruimte die de ontwikkelaar krijgt, of niet. Uit alle interviews blijkt dat de gemeente bereid is om mee te denken, alleen verschilt het in oplossingen. Corporaties in Amsterdam<sup>137</sup> en Utrecht<sup>138</sup> geven aan dat er strak aan de minimale percentages sociale huur wordt gehouden: de gestelde 40/40/20 in Amsterdam <sup>139</sup> en de 30% sociaalregeling in Utrecht zijn dan ook hard<sup>140</sup>. In Rotterdam wordt juist minder hard gestuurd op percentages sociaal in ontwikkelingen, maar wordt hier op stadsniveau op gestuurd<sup>141</sup> en lijkt er meer ruimte voor gesprek tussen de ontwikkelaar en de gemeente. De gemeente kan eerst nog 'zoeken' naar mogelijkheden voor de ontwikkelaar om er toch uit te komen. Het is te verwachten dat dit invloed heeft op de mate waarin projecten aan corporaties worden aangeboden. Gemeente Rotterdam geeft aan dat zij het zelf ook nog niet weten en nog van alles aan het uitzoeken zijn<sup>142</sup>. Deze zoektocht is ook opgenomen in het Doorbouwakkoord, waarin Gemeente Rotterdam aan heeft gegeven dat zij bereid zijn mee te zoeken naar mogelijkheden om door te bouwen. In de vorige crisis was het probleem dat er onvoldoende is ingezet op doorbouwen. Daarmee viel de productie volledig stil. Nu ligt dat accent vooral op het zorgen voor een doorlopende productie<sup>143</sup>. De gemeente Rotterdam neemt hiermee eigenaarschap en toont aan dat zij ook echt wil dat er wordt meegedacht en er oplossingen komen. De houding van de gemeente ten aanzien van doorbouwen zou daarom ook kunnen verklaren waarom het aantal aanbiedingen – zoals blijkt uit het artikel van Doodeman (2023) – tussen steden onderling verschilt <sup>144</sup>.

Corporaties spreken met de gemeente over oplossingen. Zo heeft een van de corporaties – omdat de corporatie dicht bij de gemeente zit – de positie om een balletje op te gooien om een bestemming te wijzigen<sup>145</sup>. Bij het zakken in de grondprijs (bijvoorbeeld van koop naar sociaal) neemt de gemeente een deel van de pijn op zich, maar dit maakt ook dat de Grex van de gemeente onder druk komt te staan: de kosten voor het bouwrijp maken zakken immers niet bij een ander product<sup>146</sup>. Het is te verwachten dat als de gemeente een deel van de pijn neemt, de stap ook makkelijker wordt gezet door een ontwikkelaar. Maar er zitten wel grenzen aan hoeveel pijn de gemeente kan nemen, dus wordt er bijvoorbeeld ook nagedacht over "conversies op termijn" om op een later moment alsnog grondinkomsten te genereren<sup>147</sup>. Gemeente Rotterdam denkt eraan om vooral flexibiliteit te bieden als het gaat om de mogelijkheden die de ontwikkelaar heeft op de plot: er kan dan wel worden veranderd in type product, maar de grondprijs blijft bepaald op 'highest best use'. In de toekomst zou de ontwikkelaar dan de mogelijkheid hebben om alsnog naar het initiële product terug te schakelen. De gemeente biedt hierdoor wel alternatieven<sup>148</sup>. Ook zijn er andere mogelijkheden om te zoeken naar een dekking van het financiële verschil tussen de corporatie en de ontwikkelaar, zoals bijvoorbeeld een dekking vanuit het Woningbouw Impuls <sup>149</sup>. Tegelijkertijd heeft de gemeente zelf ook beperkingen in de ruimte die zij kan bieden. Er blijft een groot capaciteitsprobleem en bouwlocaties blijven schaars. De wetgeving van de overheid als publiek orgaan maakt het ook steeds complexer om mee te kunnen bewegen: door deze juridificering zie je dat ook de gemeente steeds

<sup>135</sup> Respondent 13

<sup>136</sup> Respondent 4

<sup>137</sup> Respondent 12 & 19

<sup>138</sup> Respondent 17 & 18

<sup>139</sup> Respondent 19

<sup>140</sup> Respondent 17 & 18

<sup>141</sup> Respondent 5

<sup>142</sup> Respondent 6

<sup>143</sup> Respondent 5 & 6

<sup>144</sup> Respondent 11

<sup>145</sup> Respondent 12

<sup>146</sup> Respondent 6

<sup>147</sup> Respondent 12

<sup>148</sup> Respondent 6

<sup>149</sup> Respondent 5

vaker vast komt te lopen. Voorbeelden hiervan zijn het Didam arrest en de stikstofproblematiek. De gemeente is zelf dan ook niet meer in staat om te handelen<sup>150</sup>.

#### *Zichtbaarheid, vindbaarheid en vertrouwen (lokaal maatwerk)*

De corporatie moet wel op de hoogte zijn van wat er speelt, maar vooral 'vindbaar' zijn om benaderd te worden. Deze zichtbaarheid is deels geborgd in de bestaande posities: als een corporatie er al zit, is het logischer om daarmee samen te werken<sup>151</sup>. Hier kan de corporatie zich ook op voorbereiden door slim posities in te kopen<sup>152</sup>, maar het gaat vooral ook om jezelf als samenwerkingspartner naar voren te schuiven en vooraf te investeren in lange termijn samenwerkingen en een goed netwerk. Door partijen te helpen bouwt de corporatie credits op, waardoor de link in de toekomst ook sneller wordt gelegd. Het behouden van een realisatiegraad is bijvoorbeeld ook voor de gemeente belangrijk om het vertrouwen in de corporatie als serieuze partner te bouwen<sup>153</sup>. Het waarmaken van beloftes kan dan ook een reden zijn om net wat meer risico te nemen. Dan zijn de (lokale) verbinding met de buurt en kennis van het lokale speelveld ook voor toekomstige kansen essentieel.

Er zit ook verschil in de mate van vertrouwen die corporaties hebben in marktpartijen. Corporaties die slechts af en toe met marktpartijen samen werken, lijken veelal minder vertrouwen te hebben in marktpartijen, terwijl vertrouwen essentieel is voor de samenwerking. Zo werd gesproken over het 'collectief wantrouwen' dat heerst in de sector<sup>154</sup>. Van die wantrouwende houding moet de sector af om echt stappen te kunnen maken komende jaren. Dat vertrouwen leidt een verborgen vertraging, doordat gesprekken vastlopen en niet leiden tot (goede) resultaten. Corporaties in grotere steden zijn vaak meer gewend om samen te werken<sup>155</sup>. Het is dan wel belangrijk dat dit vertrouwen in meerdere lagen wordt gedeeld: dus niet alleen bij de uitvoerende afdelingen, maar dat ook het bestuur en de RvC een voortrekkersrol hebben, waarin zij vertrouwen uitstralen<sup>156</sup>.

#### Externe belemmeringen

Het imago van de corporatie en vooral de reputatie van de sociale huurder is verslechterd in de afgelopen jaren. Het gaat er ook om dat "we laten zien wat mensen in een sociale huurwoning voor toegevoegde waarde hebben in de stad. Er wordt vaak denigrerend over gesproken."<sup>157</sup> Terwijl de menging van doelgroepen in een stad juist essentieel is voor de stedelijke economie<sup>158</sup>. Voor een ontwikkelaar kent dit argument een andere kant: voor de ontwikkelaar kan het toevoegen van extra sociaal juist als risico gezien worden. Naast de grondprijs, waar ergens een verlies moet worden genomen, kan een hoger aandeel sociaal in een ontwikkeling ook de rest van de woningwaardes beïnvloeden<sup>159</sup>. Het blijkt inderdaad uit onderzoek dat woningen in een buurt met een lagere economische status vaak ook een lagere woningwaarde hebben (Peeters, 2010), maar deze theorie lijkt te zijn beredeneerd vanuit excessen. De vraag is of de afname van één extra complex sociale huurwoningen in een gebiedsontwikkeling (en daarmee een iets hoger, maar mogelijk geen significant hoger percentage dan vooraf beoogd of door de gemeente opgelegd) negatief bijdraagt in de woningwaardes en daarmee het rendement van de gebiedsontwikkeling, zal moeten worden gemeten om hier echt iets over te kunnen zeggen.

In sommige gevallen worden corporaties ook gezien als trage partijen, wat de samenwerking met een corporatie voor de ontwikkelaar minder aantrekkelijk maakt. Indien zij geen ontwikkelafdeling hebben, of simpelweg niet de juiste expertise in huis hebben om deel te kunnen nemen aan (grootschalige) ontwikkelingen, kan het proces enorm vertraagd worden. De tijd die dan door een samenwerking met een corporatie als één afnemer of afzetgarantie kan worden gewonnen, wordt

<sup>150</sup> Respondent 5

<sup>151</sup> Respondent 12

<sup>152</sup> Respondent 12 & 19

<sup>153</sup> Respondent 12

<sup>154</sup> Respondent 4

<sup>155</sup> Expertinterview dhr

Jagernath (Fakton)

<sup>156</sup> Respondent 4

<sup>157</sup> Respondent 14

<sup>158</sup> Respondent 14

<sup>159</sup> Respondent 1

dan helaas in het trage proces weer verloren<sup>160</sup>. Dit vormt een afbreukrisico voor de samenwerking. Er zit dan ook groot verschil tussen de corporaties onderling in deze samenwerkingsprofessionaliteit.

### Samenvatting interviewresultaten

De geïnterviewde corporaties merken alle dat er een verandering op de markt gaande is. Dit merken zij met name aan het aantal aanbiedingen dat ze krijgen vanuit de markt. Echter, veel van de aanbiedingen zijn niet interessant: ondanks dat de corporatie uit een lastige periode komt om bij te bouwen, blijft zij kritisch. De producten moeten wel voldoen aan de gewenste vraag (bijvoorbeeld het Programma van Eisen) en interessant zijn qua prijs. Momenteel zijn ze vaak nog te klein of te groot en te duur en zijn het veelal producten die in de markt niet verkocht raken, omdat ze ook kwaliteit missen: het is duidelijk dat deze in een tijd zijn ontwikkeld waar letterlijk alles in verkocht werd. Een kleine beetje tegenstand maakt dat eerst de kwalitatief slechtste of duurste producten niet verkocht raken. De timing is vaak ook interessant: in eerste instantie proberen de ontwikkelaars de producten neer te leggen als finaal product voor een hoge prijs, in de hoop er met zo min mogelijk kleerscheuren vanaf te komen.

Door de verandering van de markt is de corporatie vaker een gewenste partner geworden in plaats van 'het moetje'. Dit geeft de corporatie een sterkere positie aan tafel om ook mee te praten over de kansen die voor hen ontstaan, zoals het toevoegen van kwaliteit en om de projecten een sterkere maatschappelijke invulling te geven, door bijvoorbeeld een buurtkamer af te nemen. Of om extra woningen toe te voegen of te versnellen. De corporatie heeft deze sterkere financiële positie, omdat wachten gepaard kan gaan met financiële verliezen. In eerste instantie is zichtbaar dat de projecten nog 1-op-1 worden neergelegd voor een hoge prijs. Maar wachten is ook duur en in de tussentijd loopt de rente voor de ontwikkelaar op en blijven de kosten van het wachten verder toenemen. Op het moment dat de verliezen te groot worden, wordt de positie van de corporatie beter. De corporatie heeft het voordeel van de tijd, de ontwikkelaar vaak niet. In sommige gevallen is het ook een financieringsvraagstuk en kan een samenwerking met een corporatie juist risico's wegnemen, doordat er sprake is van een afzetgarantie. Ook kan de corporatie als het ware een borgstelling zijn, waardoor zij extra uitbreiding kan realiseren en woningen – ook in de middenhuur – kan afnemen om de risico's van de verkoop weg te nemen, waardoor met de bouw van de sociale huurwoningen kan worden aangevangen. In dit geval heeft de corporatie het belang dat het sociale product doorgang vindt of versnelt. De meeste geïnterviewde corporaties zijn bereid hun kaders te stretchen indien de aankoop ook een extra belang dient, zoals bijvoorbeeld verdichting, maatschappelijke meerwaarde, extra kwaliteit en doorgang van de sociale bouw.

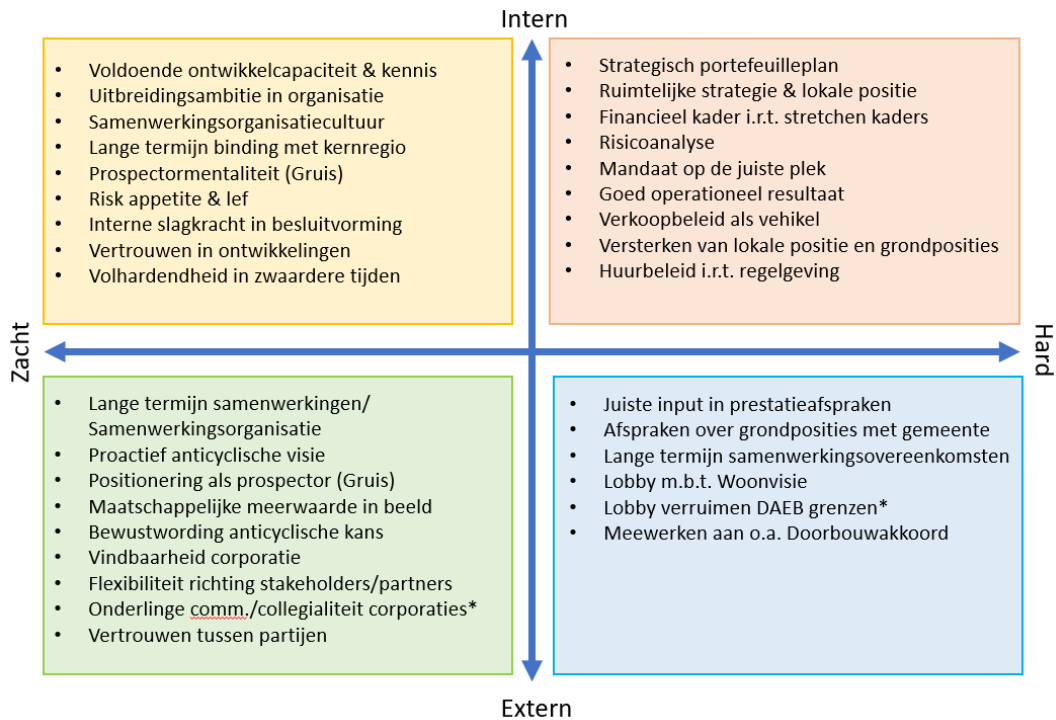
Het gemeentelijk beleid is bepalend voor het succes van het inspringen. De gemeente heeft enkele instrumenten in handen om ruimte te creëren voor de corporatie, maar in sommige gemeentes is een uitbreiding van sociaal vastgoed in bepaalde buurten onwenselijk. Het vraagt dus medewerking van de gemeente om daadwerkelijk meer woningen te kunnen realiseren en over het algemeen is de politieke kleur hiervoor bepalend.

### Doorvertaling naar de Instrumentenwaaier

De output van de interviews is vertaald naar een Instrumentenwaaier om de verschillende onderdelen inzichtelijk te maken aan de corporatie zelf invloed op heeft. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen harde en zachte instrumenten en interne en externe instrumenten. De instrumenten helpen de corporatie om voorbereid te zijn bij eventuele marktveranderingen en om adequaat in te kunnen springen als een kans zich voordoet. Dit vraagt dan ook om met onderstaand instrumentarium proactief een plan op te stellen om optimaal anticyclisch te investeren.

---

<sup>160</sup> Respondent 1



Figuur 5.1: Instrumentenwaaier

In dit hoofdstuk blijken er kansen te ontstaan voor de corporatiesector die op basis van langetermijnperspectief kan inspelen op veranderende marktomstandigheden. Belangrijk is de realisatie dat de corporatie een lange adem heeft, zonder dat zij moet acteren. De corporatie mag hierin een opportunistische positie kiezen: is het aanbod passend in de strategie én is de prijskwaliteit-verhouding positief, dan kan de corporatie instappen. In het volgende hoofdstuk worden alle onderzoekonderdelen samengebracht, worden conclusies getrokken, aanbevelingen gegeven en wordt gereflecteerd op de uitkomsten.



## H6. Conclusie

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: *Op welke wijze kan de corporatiesector een periode van laagconjunctuur benutten om bij te dragen aan de anticyclische doorontwikkeling van betaalbaar (sociaal) vastgoed?*

Samengevat is het antwoord op deze vraag dat de corporatiesector een periode van laagconjunctuur kan benutten door haar lange termijnperspectief bewust in te zetten. Doordat a) corporaties geborgd kunnen lenen, b) zij de woningen voor een langere periode exploiteren, c) de huurinkomsten – ondanks een crisis – binnenkomen (Manshanden & Koops, 2019), d) door het eigen vermogen dat zij hebben opgebouwd en e) doordat het vastgoed dient als onderpand, kunnen zij door blijven ontwikkelen en zijn zij minder gevoelig voor schommelingen in de markt (Deelen, et al., 2020). Corporaties hebben daarmee 'Staying power': zij bezitten de woningen voor lange termijn en hebben daarmee een langetermijnvisie of langetermijnbeleid, dat in eerste instantie onafhankelijk van de marktsituatie opgesteld. De woningmarkt is immers lastig te voorspellen en het is vooraf onduidelijk hoe diep, hoe hoog of hoe lang de verschillende bewegingen doorlopen. Juist dit lange termijnperspectief maakt dat de corporatie in staat is om bij te sturen bij specifieke marktbevingen. Corporaties kunnen anticyclisch bijdragen aan de doorontwikkeling van sociaal vastgoed door de overname van projecten van marktpartijen, door extra woningen toe te voegen op bestaande grondposities, het naar voren trekken van projecten in de initiatieffase, het investeren in bestaand vastgoed, het inzetten op innovatie en innovatieve bouwvormen en het investeren in interne bedrijfsvoering.

Maar óf de corporatiesector daadwerkelijk kan profiteren van een laagconjunctuur hangt af van drie factoren. Indien die drie factoren in samenhang aanwezig zijn, ontstaat een 'window of opportunity', waarin de corporatie de periode van laagconjunctuur kan benutten:

- 1) Mogelijkheid: contextuele factoren, zoals wetgeving, bepalen de ruimte die de corporatie heeft om bij te sturen (de mogelijkheid die de corporatie heeft);
- 2) Aanbod: externe factoren en de beweging die ontstaat op de ontwikkelmarkt, maken of er aanbod volgt en kansen ontstaan waar een corporatie op in kan springen (aanbod & kansen die de corporatie krijgt);
- 3) Houding: de interne factoren en afwegingen bepalen welke keuzes corporaties maken om kansen daadwerkelijk in te zetten in actie.

In het theoretisch kader is ingegaan op de **contextuele factoren die bepalend zijn voor mogelijkheden** die de corporatiesector heeft om anticyclisch te investeren. In 2013 sorteerde het Rijk met de Parlementaire enquête voor op de Woningwet, die in 2015 werd ingevoerd. Het effect van de verhuurdersheffing en de woningwet was onder andere dat de sociale huursector juist inkromp en er minder financiële middelen beschikbaar waren bij corporaties om te kunnen investeren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022) en de slagkracht van corporaties werd door deze combinatie van maatregelen effectief verkleind. Ook zijn de mogelijkheden voor de corporatiesector om bouwgrond en nieuwe grondposities aan te schaffen beperkt, waardoor grondposities – feitelijk de sleutel van de corporatie als het gaat om uitbreidingen – schaars zijn. Naast landelijke wetgeving is ook lokaal gemeentelijk beleid van invloed op de mate waarin de corporatiesector de ruimte heeft om haar positie uit te breiden.

De Woningwet uit 2015 is sinds 2022 herzien, waardoor de corporatiesector wettelijk gezien weer meer ruimte heeft om te investeren in haar portefeuille en de leefbaarheid. Naast de ruimte die wetgeving biedt zijn er ook bepaalde interne factoren die bepalen of de corporatie anticyclisch kan doorontwikkelen of niet, zoals de financiële positie van de corporatie, de staat van de bestaande portefeuille en welke onderhoudslasten daarmee gemoeid zijn, de omvang van de portefeuille en de

beschikbaarheid van grondposities. Deze interne factoren zijn bepalend of de corporatie op korte termijn kan bijsturen indien er sprake is van een periode van laagconjunctuur.

De corporatie heeft – wanneer zij profiteert van laagconjunctuur - een relatief sterke financiële concurrentiepositie waardoor zij eerder aan tafel komt en een sterkere stem aan tafel heeft. Hierdoor ontstaat niet alleen meer ruimte om meer woningen toe te voegen (verdichting) op nieuwe grondposities, maar kan zij ook extra kwaliteit toevoegen doordat zij (tijdig) kan sturen op het product en ontstaat er ruimte om meer maatschappelijk rendement te behalen. Doordat de fases met sociale woningen vaak naar voren worden getrokken in gebiedsontwikkelingen ontstaat ook de mogelijkheid om te versnellen.

Uit een analyse van 40 gebiedsontwikkelingen blijkt dat tijdens een periode van laagconjunctuur **externe factoren bepalen of er kansen ontstaan** voor de corporatiesector. Laagconjunctuur wordt gekenmerkt door onzekerheid, vraaguitval en stagnatie, waardoor marktpartijen zich terugtrekken. Omdat de corporatie als afnemer afzetgarantie kan bieden is zij een interessante partij. Door het terugtrekken van partijen ontstaat er ruimte voor de corporatiesector, wat leidt tot kansen voor de corporatiesector:

- 1) bij stagnatie van ontwikkelingen wordt vaak naar productaanpassingen gezocht, waardoor het project voor corporaties interessant kan worden;
- 2) kunnen projecten worden opgeknipt, gefaseerd en kan er worden geschoven in tijd;
- 3) kan wetgeving worden aangepast, waardoor er meer ruimte komt voor betaalbaar vastgoed;
- 4) kunnen er veranderingen ontstaan in samenwerkingen, waardoor ruimte kan ontstaan voor de corporatie. Ondanks dat tijdens de vorige crisis bleek dat in sommige projecten corporaties hun ruimte juist moesten inleveren en de samenwerking moesten stoppen vanwege de aanstaande Woningwet, gold voor andere projecten juist dat nieuwe samenwerkingen werden opgestart.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat corporaties de ontstane kansen wisselend benutten in de praktijk. De praktijk blijkt hiermee meer weerbarstig dan de theorie en het gedrag van corporaties blijkt sterk heterogeen. Naast het onderzoek naar de specifieke kansen die ontstaan is daarom middels interviews dieper ingegaan op de vraag **welk intern beleid maakt óf corporaties de kansen ook benutten** en daarmee profiteren van de periode van laagconjunctuur. Interviews met professionals werkzaam in de corporatiesector en haar omgeving laten zien dat de mate waarin en de wijze waarop corporaties in de praktijk kunnen profiteren van laagconjunctuur afhangt van interne factoren en afwegingen, zoals de flexibiliteit in het interne beleid en de risk-appetite van de corporatie. De corporatie kan de 'window of opportunity' die ontstaat in laagconjunctuur beter benutten als zij goed voorbereid is. Hiertoe is een instrumentenwaaier opgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen harde en zachte factoren, en interne en externe factoren. De harde factoren gaan over het interne beleid waarin is uitgewerkt 'wat' de corporatie op lange termijn aan producten wenst (denk hier bij aan een portefeuilleplan, een heldere strategie), 'hoe' zij dit financieel inbedt (door een financieel kader, bepalen van een bandbreedte van financiële ruimte om in te springen, risicoanalyse, het juiste mandaat, verkoopbeleid als vehikel) en de verankering van haar beleid in (externe) prestatieafspraken. De zachte factoren gaan over de vindbaarheid van de corporaties en de strategische inzet op lange termijnsamenwerkingen. Als het gaat om het opbouwen van de samenwerkingen is de belangrijkste les dat samenwerkingen moeten worden opgebouwd ver voordat er ten tijden van laagconjunctuur kan worden geprofiteerd (Verheul, 2019). Het gaat ook om risicobereidheid: de kracht van de corporatie zit in het lange termijnperspectief, waardoor de corporatie anders kan kijken naar het benodigde rendement en daarmee los van marktbevingen kan opereren. Dit vraagt ondernemerschap, de juiste kennis en expertise, geduld, vertrouwen, risicobereidheid en lef en de aanwezigheid hiervan maakt dat corporaties kansen ook kunnen benutten. Maar uit dit onderzoek blijkt ook dat dit als spannend wordt ervaren: er moeten keuzes

worden gemaakt zonder dat bekend is hoe het uitpakt. Achteraf is een deel van de onderzochte crisisprojecten succesvol te noemen, zoals bijvoorbeeld de Nobelhorst van Ymere, maar op het moment dat de keuzes moesten worden gemaakt was het nog koffiedik kijken. Tót aan de Woningwet in 2015 trokken corporaties meermaals een te grote broek aan. Er zijn dan ook voorbeelden van corporaties die tijdens de kredietcrisis in een saneringsoperatie zijn gekomen, doordat zij te grote onrendabele projecten draaiden. In dit onderzoek wordt meermaals het oprekken van de kaders benoemd, maar het gaat dan nadrukkelijk om 'het verantwoord stretchen' van kaders en niet het maken van onverantwoorde keuzes. Uit de interviews blijkt dat van de grote risico's die in de periode tot 2013 werden genomen, een groot deel door de Woningwet nu niet meer mogelijk is. Daarmee is een deel van de risico's al vanuit wetgeving gemitigeerd.

Wanneer de corporatiesector anticyclisch investeert, vergroot de corporatiesector niet alleen het sociale woningmarktaandeel door woningen toe voegen aan haar eigen portefeuille, maar kan zij ook een bijdrage leveren aan de woningmarkt door (een deel van) de bouw in stand te houden. Juist in tijden dat andere partijen niet bouwden - doordat de markt verslechterde - kon de corporatiesector doorbouwen. Dit laatste punt maakt dan ook dat corporaties van oudsher worden gezien als een dempende kracht op de woningmarkt.

### Beperkingen

Er zijn enkele beperkingen aan te wijzen waaronder dit antwoord tot stand is gekomen. Een evidente is de timing: dit onderzoek is uitgevoerd tijdens een periode van laagconjunctuur. Het anticyclisch beleid is nu 'top of mind' en een veelbesproken thema, maar het is niet bekend in hoeverre de antwoorden zijn ingegeven door het huidige tijdsbeeld. Daarnaast ontstaat de Window of Opportunity alleen als de drie eerdergenoemde typen factoren aanwezig zijn, maar is benoemd dat de factoren veranderlijk zijn. Daarmee is de context naar verwachting niet zomaar overdraagbaar naar een volgende periode van laagconjunctuur.

Voor dit onderzoek was er goede toegang tot respondenten die werkzaam zijn bij corporaties, mede doordat ik als onderzoeker zelf bij een corporatie werk. Dit heeft ertoe geleid dat er diepe kennis is vergaard over het anticyclisch denkbeeld van de corporatiesector, maar de corporaties die zijn geïnterviewd opereren veelal in (rand)stedelijk gebied. Het is daarmee onduidelijk of de selectie van corporaties een goede afspiegeling is van de sector. Daarnaast bestaat er de kans dat het onderzoek met een corporatiebril is geschreven en dat er enige vorm van bias is opgetreden.

### Aanbevelingen

In dit onderzoek zijn een aantal zaken aan de orde gekomen die leiden tot aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op aanwijzingen die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen, maar die nog niet verder zijn onderzocht. Nader onderzoek naar deze onderdelen zou dit nog verder verduidelijken. Daarom wordt het volgende aanbevolen voor vervolgonderzoek:

- 1) Het wordt aanbevolen om dit onderzoek als basis te gebruiken voor vervolgonderzoek door terug te kijken naar de huidige periode: het wordt aanbevolen in een veranderde context opnieuw onderzoek te doen naar de context waarin corporaties opereren en de externe factoren die bepalen of en hoe corporaties de laagconjunctuur kunnen benutten.
- 2) Dit onderzoek biedt een sectorbreed instrumentarium, maar geeft geen prioritering of stappenplan. Door nader onderzoek te doen naar de verschillende effecten van de instrumenten kan worden bepaald welke instrumenten en in welke volgorde de corporatie deze het best kan toepassen om te profiteren van laagconjunctuur. Vervolgonderzoek naar de effectiviteit van de maatregelen zou een bijdrage kunnen leveren aan onderzoek naar anticyclisch corporatiebeleid. In deze lijn valt ook de aanbeveling voor nader onderzoek naar hoe verandermanagement in kan

worden gezet om de interne cultuur bij corporaties om te buigen, zodat met de in dit onderzoek gedeelde adviezen aan de slag kan worden gegaan.

- 3) Uit het onderzoek blijkt ook dat er duidelijke verschillen zijn tussen gemeentes en dat de politieke kleur deels bepaalt of de corporatie optimaal kan investeren. Er is nader onderzoek nodig naar de daadwerkelijke verschillen tussen de gemeentes om ervoor te zorgen dat advies kan worden gegeven hoe eventuele belemmeringen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.
- 4) Vervolgonderzoek naar in hoeverre marktpartijen open staan voor samenwerking in laagconjunctuur wordt aanbevolen, zodat duidelijk is '*Whats in it for them*' waardoor er meer kennis komt over de voorwaarden die marktpartijen stellen voor het samenwerken met corporaties als het gaat om anticyclisch investeren.
- 5) Verdiepend onderzoek naar welke instrumenten corporaties kunnen inzetten om de periode van laagconjunctuur en de daardoor ontstane kansen tijdig te herkennen.
- 6) Verdiepend onderzoek naar hoeverre risico(houding) een rol speelt bij het inspelen op kansen. Het kwartje kan twee kanten opvallen en het is van tevoren lastig in te schatten welk risico de corporatie kan nemen. Ondanks dat in dit onderzoek getracht is duidelijk aan te geven welk instrumentarium de sector in handen heeft, wordt aanbevolen verder in te zoomen op hoe de corporatiesector haar risicohouding kan inzetten om - passend bij de corporatiesector - goed in te spelen op kansen.

Er is geen stappenplan voor de corporatiesector als het gaat anticyclisch investeren, maar er zijn wel enkele concrete lessen te benoemen die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen. Voor corporaties die meer gebruik willen maken van de kansen die laagconjunctuur biedt, gelden daarom de volgende adviezen:

- 1) Zorg er als corporatie voor dat je een lange termijn focus, strategie en visie hebt, maar de flexibiliteit hebt om op korte termijn bij te kunnen sturen. Dit maakt dat je korte termijn keuzes kunt maken en tijdig de bedrijfsvoering kunt sturen indien een periode van laagconjunctuur ontstaat;
- 2) Zorg er als corporatie voor dat je investeert in lange termijnsamenwerkingen. In laagconjunctuur kan de corporatie op korte termijn een bijdrage leveren aan de markt, maar leiden de afspraken die gemaakt worden tijdens laagconjunctuur er mogelijk toe dat ook een deel van de pieken in hoogconjunctuur afgevlakt kunnen worden;
- 3) Zorg er ook voor dat je als corporatie de juiste kennis in huis hebt om tijdig het momentum te duiden (zoals bijvoorbeeld acquisiteurs of ontwikkelmanagers) en de juiste kennis en kunde hebt om te schakelen;
- 4) Maak jezelf enerzijds niet teveel afhankelijk van andere partijen, maar ook niet te intern gericht. Er is een 'fine line' tussen deze twee: samenwerking creëert ook vernieuwing en is nodig voor grondposities die de corporaties niet heeft;
- 5) Zorg voor de juiste vindbaarheid en positioneer jezelf als een prospector;
- 6) En bovenal: sta gesteld, zodat je snel kunt schakelen.

Ondanks dat een aantal van bovenstaande elementen in meer of mindere elementen al aanwezig is bij meerdere corporaties in het land, is de samenhang van deze elementen cruciaal om de window of opportunity daadwerkelijk te benutten.

## H7. Reflectie

Al met al is en blijft het anticyclisch investeren een abstract thema. Anticyclisch investeren klinkt aantrekkelijk. Iedereen wil een jas met korting. Of een betere jas, voor hetzelfde geld. Maar.. liever wel een jas in de juiste maat: de voorwaarden moeten wel kloppen en het gaat daarmee niet om het

lukraak opkopen van projecten voor de hoogste prijs. Een aanbieding is alleen een voordeel als deze bijdraagt aan de invulling van de langetermijnstrategie.

Anticyclisch investeren kent ook bedreigingen. Zo dient ook de vraag van maatschappelijke wenselijkheid zich aan. De corporatiesector moet niet de klappen voor de markt opvangen en mag dan ook niet de dupe zijn van marktfouten: er is in de aanloop naar deze laagconjunctuur ook sprake geweest van een almaar stijgende markt. De corporatie kan zichzelf niet in de positie brengen waarin zij de fouten moet compenseren van marktpartijen, doordat zij bijvoorbeeld het vastgoed te duur hebben aangekocht of omdat zij producten hebben ontwikkeld die - nu het even tegenzit - niemand blijkt te willen. Het is op het moment zelf ook vaak onbekend hoe lang de periode van laagconjunctuur duurt of hoe diep het dal is, waardoor het lastig te bepalen is wat het juiste moment is om te investeren. Misschien had een project dat achteraf bezien een succesvol crisisproject lijkt, wel nóg beter kunnen uitpakken met andere keuzes.

Dat een corporatie kan inspelen op de kansen die ontstaan tijdens een periode van laagconjunctuur blijkt uit deze scriptie, maar dit is wel afhankelijk van de drie factoren die nodig zijn voor de Window of Opportunity: het hebben van een aantal van deze ingrediënten is niet voldoende om te garanderen dat de kans optimaal kan worden benut. Ondanks dat het lastig is te definiëren of de kans *optimaal* wordt benut, kan wel worden geduid op welke manier de corporatie een actieve houding kan nemen om *zo optimaal mogelijk* in te spelen op de kansen. In dat geval is de jas met korting ook een goede aankoop en zit hij als gegoten: als de corporatie financieel krachtig is en daadkrachtig is, biedt een laagconjunctuur de mogelijkheid om maatschappelijke ambities te verwezenlijken tegen interessante voorwaarden. Dit vergt echter een adaptieve houding

Daarnaast zitten corporaties op een bepaalde manier in elkaar. Van oudsher rekenen ze conservatief, maar vooral omdat er slechts een beperkte huurstream tegenover de vrij hoge investeringen staat. Uit recent onderzoek van Conijn (2023) bleek dan ook dat de corporatiesector geen financieel continue sector is en dat het exploiteren van een sociale huurwoning niet financieel duurzaam is. Daarom is strategisch langetermijnbeleid dat door de conjunctuur heen een langetermijnstrategie nastreeft belangrijk. Doen kansen zich voor tijdens laagconjunctuur die vallen binnen dit lange termijnbeleid en financieel haalbaar blijken, dan kan de corporatie op korte termijn bijsturen en tegen gunstige voorwaarden instappen.

Dit onderzoek sluit af met een oproep aan de corporatiesector om het heft in eigen handen te nemen en lef te tonen. Om vertrouwen te hebben in een samenwerking met marktpartijen en om te profiteren van de unieke anticyclische kracht en door te bouwen, waar de sector nog lang van kan profiteren. Met strategisch proactief anticyclisch beleid kan de corporatiesector laten zien wat haar bijdrage is aan de woningmarkt, waardoor marktpartijen de corporatiesector weer als waardige partner zien op het moment dat anderen vertrouwen verliezen.

## H8. Literatuur

- Aandeslagmetdeomgevingwet.nl. (2023). Bloemendalerpolder: nieuwe woningen in een groenblauw gebied.
- Aedes. (2022a). Corporatiemonitor. Grondbeleid.
- Aedes. (2022b, augustus 26). Rechter: gemeente mag bij uitzondering één-op-één grond verkopen aan woningcorporatie.
- Aedes. (2022c). Stappen gezet, springen nodig. rapportage Aedes-benchmark 2022.
- Aedes. (2023, maart ). Financiën corporaties in de knel. Opgehaald van Aedes.nl: <https://aedes.nl/financieel-stelsel/financien-corporaties-de-knel>
- Autoriteit Woningcorporaties. (2022). Staat van de corporatiesector, 2021.
- Autoriteit Woningcorporaties. (2023). Staat van de corporatiesector, 2022.
- Baarda, D. B., De Goede, M. P. M., & Teunissen, J. V. (2005). Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek, 300-301.
- Baggerman, K. (2019, december 9). Lessen uit GEM Kanaleneiland Centrum. <https://stadszaken.nl/artikel/2504/lessen-uit-gem-kanaleneiland-centrum>.
- Baggerman, K. (2022). Voor waarmaken prestatieafspraken corporaties is 108 miljard nodig. Stadszaken.
- Bastiaansen, I., Brule, van den, M., Heuvel, van den, E., & et al. (2019). Ruig en goed. 15 jaar gebiedsontwikkeling Piushaven Tilburg.
- Bex, P., Van der Poll, P., Van der Heijden, J., & De Beet, E. (2017). Effecten van de Woningwet op regeldruk voor corporaties Onderzoek naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor corporaties uit de Woningwet en de mogelijkheden deze te verminderen.
- Boelhouwer, P., & van der Heijden, H. (2022). De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 19-33.
- Brandsen, T., Helderma, J. K., Montfort, van C., & Metze, T. (2012). Geen toekomst zonder pijn: scenario's voor woningcorporaties.
- Buijs, M. (2020, mei 29). Geef woningcorporaties meer ruimte om te bouwen. Gebiedsontwikkeling.nu, pp. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/geef-woningcorporaties-meer-ruimte-om-te-bouwen/>.
- Buijs, M. (2021, maart 2). Afname aantal projecten geeft bouwers even lucht. ABN Amro.
- Buitelaar, E., Van den Broek, L., & Segeren, A. (2009). De nieuwbouwproductie van woningcorporaties.
- Businessinsider. (2013). Grote reddingsoperatie Brabantse corporatie: 118 miljoen.
- CBS. (2023a, maart 4). Conjunctuurklok. Opgehaald van CBS.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie/conjunctuur/conjunctuur>
- CBS. (2023b, juli 24). CBS Statline.



- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. (2012). Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. verslagjaar 2011.
- Conijn, J. (2012). DrieKamerModel.
- Conijn, J. (2022, september 28). Het DrieCompartimentenModel: een financieel sturingskader. Finance Ideas.
- Conijn, J., & Kramer, B. (2010). Omvangrijke verkoop van corporatiewoningen.
- Daggelders, A. (2015). Samenwerking tussen corporaties en beleggers Stimulansen en belemmeringen voor vastgoedtransacties in herstructureringswijken. TU Delft.
- Dankert, R. (2023). DAEB en niet-DAEB activiteiten.
- De Kam, G. (2013). Woningcorporaties: geen grond voor optimisme? VHV .
- De Zeeuw, F. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: Diepe val dwingt tot reflectie. Rooilijn, 44(6).
- De Zeeuw, F. (2019). Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk.
- Deelen, A., Wiel, K. v., Olsen, J., Drift, R. v., Zhang, L., & Vogt, B. (2020). Beweging op de woningmarkt; prijzen en volumes.
- Den Elzen. (2013). Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling na de crisis? Rijksuniversiteit Groningen.
- Depla, S., Conijn, J., & Steenbergen, K. (2023). Corporaties in de 'oplossingsstand' Welke routes leiden naar succes?
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. (1992, juni). The markets for real estate assets and space: a conceptual framework. Real Estate Economics, pp. 181-198.
- Doodeman, M. (2023). Corporaties werpen reddingsboei uit naar woningprojecten in nood. Cobouw.
- Drogenrijk, D. (2011, september 9). Amsterdam Lelylaan: een museum van 10 jaar gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Edderouzi, A. (2010). Lokale sturing in de praktijk. Onderzoek naar de maatschappelijke legitimiteit van woningcorporaties.
- Ellerman, J. C. ; B. M. C. (2010). Projectontwikkeling onder de Crisis- en herstelwet.
- Elsinga, M., & Wassenberg, F. (2014). Social Housing in the Netherlands. In Social Housing in Europe (pp. 21–40). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch2>
- Forrest, R., & Yip, N.-M. (2011). Housing Markets and the Global Financial Crisis. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849805841>
- Frijters, S. (2023, februari 22). Mer dan een miljoen of minder dan drie ton? Kijk hier voor de huizenprijzen in uw gemeente. Volkskrant.
- Gebiedsontwikkeling.nu. (2012, september 17). Spoorzone via Breda: gerechtsgebouw en station als aanjagers.
- Gemeente Almere. (2010). Ontwikkelingsplan Wijk voor initiatieven Almere Hout Noord.
- Gemeente Amsterdam. (2017). Concept Stedenbouwkundig Plan Sluisbuurt.

- Gemeente Amsterdam. (2020). Bestemmingsplan IJburg 2e Fase -Strandeiland.
- Gemeente Amsterdam. (2020). Samenwerkingsafspraken 2020-2023. Amsterdamse prestatieafspraken tussen de woningcorporaties, de huurderskoepels en de gemeente.
- Gemeente Assen. (2023, april 13). Vereveningsfonds sociale woningbouw. <https://www.assen.nl/vereveningsfonds-sociale-woningbouw>.
- Gemeente Bergen op Zoom. (2011). Voorlegger Raadsvoorstel. Ontwikkelscenario doorstart Bergse Haven.
- Gemeente Eindhoven. (2017). Actualisatie-Bestemmingsplan Strijp-S. Planviewer.nl.
- Gemeente Groningen. (2017). Bestemmingsplan Ebbingekwartier. Groningen.
- Gemeente Rotterdam. (2019, oktober 30). Gemeente en corporaties streven naar meer balans in de wijken.
- Gemeente Utrecht. (z.d.). Centrum Kanaleneiland, deelgebied 4 en 5. Toelichting Bestemmingsplan.
- Gemeente Utrecht. (1995). Masterplan Leidsche Rijn.
- Gemeente Utrecht. (2011). Vaststelling bestemmingsplan Centrum Kanaleneiland, deelgebied 3.
- Gemeente Utrecht. (2016). Bestemmingsplan Centrum Kanaleneiland deelgebied 4 en 5.
- Gruis, V. H. (2007). Bedrijfsstijlen van woningcorporaties.
- Gualthérie van Weezel, T. (2010). De droomwijk wacht op betere tijden. Volkskrant.
- Gualthérie van Weezel, T. (2013). Rond Vestia leefden de banken en wij in twee werelden. Volkskrant.
- Hagedoorn, K. (2020). Wie betaalt de rekening, jij of ik? Onderzoek naar de effecten van een verplicht aandeel sociaal bij nieuwbouw.
- Hazebroek, P. (2017, juni 12). Teveel onrendabele elementen in ontwikkelgebied jaagt beleggers weg. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Heijden, van der, B. (2012, oktober 20). Crisis leidt tot vertraging Via Breda.
- Hoorstra, A. (2023, juni 26). Sociale huur verdient een (lage) maatschappelijke grondprijs. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Hooyman, M., & Fennema, J. (2023). Sociale woningbouw versnellen door samenwerking. Platform31.
- ING. (2022). Woningcorporaties en middenhuur Corporaties hebben sleutel tot meer middeldure huurwoningen in handen .
- Inspectie voor de Leefomgeving en Transport. (2023). Scheiding DAEB en niet-DAEB. <https://www.ilent.nl/onderwerpen/bedrijfsvoering-en-financien/scheiden-daeb-en-niet-daeb>.
- Jansen, F. (2016). De toepassing van stedelijke herverkaveling.
- Knook, J. (2022). Het Doel als Middel Een onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijk woonbeleid . Universiteit Utrecht.

- Kooistra, S. (2022, januari 11). Overhoeks: een luxe stadswijk voor elke portemonnee. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Koolma, H. M., & Gerrichhauzen, L. G. (2011). Ander leiderschap van corporaties. Stedebouw en Volkshuisvesting, pp. 6-10.
- Koolmees, T., & Majoor, S. (2016). Boom-bust-boom gebiedsontwikkeling in Amsterdam.
- Koops, J. J. (2012). Woningcorporaties: Een evaluatie na de verzelfstandiging .
- Korsten, A. (2016). Padafhankelijkheid Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft?
- Kosters, R. (2013, november 1). De crisis in de jaren '80 vergeleken met de huidige crisis [in 9 grafieken]. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-crisis-in-de-jaren-80-vergeleken-met-de-huidige-crisis-in-9-grafieken/>.
- Leeuwerik, T. (2018). De realisatie van woningbouwplannen Een analyse van factoren die bepalen of woningbouwplannen gerealiseerd worden.
- Leidelmeijer, K., Iersel, van J., & Frissen, J. (2018). Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid.
- Ligtvoet, R. (2022). Grondruil en het Didam-arrest Wat zijn de gevolgen voor het buitengebied? Binnenlands Bestuur.
- Lijzenga, J., Wissink, J., Pijpers, R., & Smit, S. (2020). Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland Een evaluatie 2013 tot 2020.
- Loon, v. J., & Hochstenbach, C. (2019). Beleggers: oplossing voor de woningnood.
- Maas, M. (2013, februari 26). Verzet tegen woonplan Almere. Cobouw.
- Maas, M. (2021). De gemeente gaat bouwen. Binnenlandsbestuur.
- Maas, M. (2023). Gemeente kijkt naar corporatie om woningbouw te redden De bouw van nieuwe woningen gaat steeds trager. Overheden kijken daarom nu vooral naar woningcorporaties. Binnenlands Bestuur .
- Mak, A. (2012, december 7). Katendrecht - grootscheepse transformatie. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Manshanden, W., & Koops, O. (2019). Prognoses woningbouw 2019-2024.
- Melissen, M. (2017). Intern toezicht voor woningcorporaties met een administratieve scheiding is geen vrijblijvendheid.
- Meulen, M. (2007). Marktcontrair investeren in de binnenstedelijke herstructurering.
- Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019). Het bouwproces van nieuwe woningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2021). Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling. Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). Woonvisie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). Cijfers over wonen en bouwen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). Evaluatie van de herziene Woningwet.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2020.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). In vogelvlucht: De Woningwet vanaf 1 januari 2022. Aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie van de Woningwet 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023a, maart 24). Rapportage IBW 2022. Opgehaald van IBW.datawonen.nl: <https://ibw.datawonen.nl/mosaic/gemeenterapportage/8-ibw>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023b). Regelgeving prestatieafspraken. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/lokale-driehoek/regelgeving-prestatieafspraken>.
- Ministerie van Financiën. (2021). 1.1 De Nederlandse Economie in crisis. Opgehaald van Rijksfinancien.nl: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2021>.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). Eenvoudig Beter in de praktijk Crisis- en herstelwet projecten in beeld (3e en 4e tranche).
- Moedt, F. (2012). Het einde van de volkshuisvesting?
- Mohanlal, D. (2012). Risicomanagement in gemeenten: Een onderzoek naar de integratie van risicomanagement in de politieke besluitvorming .
- Mol, T. (2013, februari 20). Piushaven, Tilburg. Gebiedsontwikkeling als continu proces. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Molen, van der, F. (2020, juni). Anticyclisch bouwen, hoe dan? <https://www.nul20.nl/dossiers/anticyclisch-bouwen-hoe-dan>.
- Mullem, van, A. (2014). zelforganisatie in relatie tot organische gebiedsontwikkeling Herontwikkeling Waalfront en ontwikkeling Plant je vlag .
- Nelen, M. (2010). Who's afraid of red, green and blue?
- Niederer, D. (2014). De pionierende corporatie in de Buiksloterham. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Nikolova, I. (2012). (Her)prioritering gebiedsontwikkeling.
- NOS. (2022). Bouwprojecten liggen stil door inflatie en materiaaltekorten.
- NUL20. (2010, december 1). Amsterdam vertraagt stedelijke vernieuwing. <https://www.nul20.nl/amsterdam-vertraagt-stedelijke-vernieuwing>.
- Nul20. (2012, juli). Exit 'Parkstaddeal' . <https://nul20.nl/dossiers/exit-parkstaddeal>.
- Nul20. (2023, juli 5). Vertraging dreigt voor transformatie noordelijke IJ-oever Corporaties als reddingsboei.
- Ontwikkelcombinatie Nieuw Crooswijk. (2013). Nieuw perspectief voor Nieuw CrooswijkVisie op Nieuw Crooswijk in een nieuw tempo.
- Oomens, B. (2019). Economie van de inclusieve stad.
- Ortec Finance. (2022, december 14). Trendbreuk zichtbaar in beleidswaarde.

- Parlement. (2023, maart 31). Parlementaire enquête woningcorporaties (2012-2014). Opgehaald van Parlement.com:  
[https://www.parlement.com/id/vj8qb1nuabtp/parlementaire\\_enquete\\_woningcorporaties](https://www.parlement.com/id/vj8qb1nuabtp/parlementaire_enquete_woningcorporaties)
- Peeters, R. (2010). Het effect van maatschappelijk vastgoed op de woningprijs Een onderzoek naar het effect van maatschappelijk vastgoed op de waarde van woningen. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ploeg, van der S. (2023a, april 24). Randvoorwaarden corporaties bij bouwopgave nog lang niet vervuld. Vastgoedmarkt.nl.
- Ploeg, van der S. (2023b, mei 5). Over twee, drie jaar zijn we door onze investeringscapaciteit heen. Vastgoedmarkt.nl.
- Postma, I. K., & Fennema, J. (2023). Ontwikkelaar en corporatie: de handen ineen voor kwetsbare wijken. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Raad van State. (2012). Uitspraak 201112957/1/R3.
- Rabbie, M., & Winkels, R. (z.d.). Thematisch Ontwikkelen. Nobelhorst.
- Rein, v. E., & Trappenburg, N. (2023, februari 26). Ontwikkelaars zoeken woningcorporaties op om nieuwbouw te redden. Financieel Dagblad.
- Rekenkamer Utrecht. (2023). Rekenkamerrapport 'Middenhuur: meer grip op groei' met persbericht, publiekssamenvatting en raadsvoorstel.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2023, juli 9). Afnamegarantie.
- Rijksoverheid. (z.d.). Ontstaan kredietcrisis.  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/ontstaan-kredietcrisis>.
- Rijksoverheid. (2023a). Hoeveel huur betaal ik maximaal voor mijn woning?  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-huren/vraag-en-antwoord/hoeveel-huur-betaal-ik-maximaal-voor-mijn-woning>.
- Rijksoverheid. (2023b, februari 18). Aansluiting woningcorporaties op ontwikkelingen woningmarkt. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/aansluiting-woningcorporaties-op-ontwikkelingen-woningmarkt>
- Ruiter, H., & Wagenveld, K. (2019). Hoe helpt risicomanagement woningcorporaties om doelstellingen te realiseren? Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 93.
- Schilder, F., Groot, de C., & Conijn, J. (2015). Corporaties en betaalrisico's van huurders. Kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van betaalrisico's van huurders.
- Schouwenaars, H. (2023). Wie niet versnelt, lost het woningtekort zeker niet op. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Schuldink, P. (2008). Maatschappelijk rendement van woningcorporaties.
- Snoeijer, H. J. (2010). Het woningbouwplan van de Blauwestad: Een voorbeeld van een "zeepbel"? .
- Stadszaken. (2022, februari 22). Woningtekort blijft oplopen, vooral grote behoefte aan sociale huur.

- Stadszaken. (2023, februari 28). Corporaties: 'schaf markttoets voor bouw middenhuur permanent af'.
- Stam, P. (2021). De verhuurderheffing: een financiële aderlating voor woningcorporaties? Een onderzoek naar de ervaringen van woningcorporaties met de verhuurderheffing en het proces van neoliberalisering op de woningmarkt in de G4. Universiteit van Groningen.
- Trappenberg, N. (2009, augustus 19). Slimme starter omzeilt de huizen crisis. Volkskrant.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2009). Trends in de corporatiesector 2004-2008.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010). Sectorbeeld realisaties woningcorporaties.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013). Parlementair onderzoek «Huizenprijzen».
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2022). Intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (afschaffing verhuurderheffing).
- Van der Harst, L. (2012). Gebiedsontwikkeling in crisis Een onderzoek naar kansen voor private partijen in de gebiedsontwikkeling na 2009 aan de hand van de instrumententheorie. Universiteit Utrecht.
- Van der Ven, R. (2011). Vastgoedontwikkeling op basis van kracht in plaats van macht.
- Van Heel, L. (2021, april 3). Dragons' Den-investeerder Michel Perridon: 'Koop als het bloed door de straten loopt'. AD.nl.
- Van Loon, J., & Hochstenbach, C. (2019). Beleggers: Oplossing voor de woningnood? Agora, 2.
- Van Zoest, van S. (2019a, oktober 22). De Binckhorst Den Haag in vogelvlucht.
- Van Zoest, van S. (2019b). Strijp-S Eindhoven in vogelvlucht. gebiedsontwikkeling.nu.
- Verheul, W. J. (2017). Onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden De institutionele leegte van woningbouw en gebiedstransformatie. Bestuurskunde 2017, 26(3).
- Verheul, W. J. (2019, november 1). Sturing door enkele spelers, of door een dynamisch open netwerk? <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/sturing-door-enkele-spelers-door-een-dynamisch-open-netwerk/>.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., & Vriens, R. (2017). Ruimte voor durf voor diversiteit in gebiedstransformaties.
- Volkshuisvesting Nederland. (2023, augustus 3). Woonvisie. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/lokale-driehoek/gemeenten>.
- Woonbond. (2015, juli 1). Gemeente Assen bouwt zelf sociale huurwoningen. <https://www.woonbond.nl/nieuws/gemeente-assen-bouwt-zelf-sociale-huurwoningen>.
- Woonstad Rotterdam. (2012). Jaarverslag 2012. Werkende Wijken.
- Xing, G., Geltner, D., & Venter, J. (2010). An Analysis of U.K. Property Funds Classified According to U.S. Styles: Core, Value-added, and Opportunistic. Journal of real estate portfolio management.
- Zeeuw, de, F., Franzen, A., & Rheenen, van M. (2011). Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen? Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.



- Zeeuw, D. F. (2012). GRONDBEDRIJVEN IN ZWAAR WEER Acteren in de crisis en anticiperen op de toekomst. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Zijderveld, A. (1999). The Waning of the Welfare State. The end of comprehensive State Succor.
- ZNSTD. (2017). Actieplan Poelenburg en Peldersveld Actie op korte termijn en uithoudingsvermogen voor een lange termijneffect.
- Zonneveld, J. (2015, februari 24). Nieuwe Amsterdamse wijk Houthaven krijgt vorm. Gebiedsontwikkeling.nu.
- Zuidas.nl. (2023, mei 12). Geschiedenis van de Zuidas.
- Zwart, B. D. A. (2010). Bouwrecht, De financiële en economische crisis: een onvoorziene omstandigheid bij projectontwikkeling? Een overzicht van (recente) jurisprudentie op het gebied van vastgoed.

## H9. Bijlage

### Opvraagbare bijlages

Opvraagbare bijlage I: Tabel versleuteling interviews

Opvraagbare bijlage II: Transcripten interviews

Opvraagbare bijlage III: Coderingstabel systematische bijlage

