



RIGO Research en Advies  
*Woon- werk- en leefomgeving*  
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

## Realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## EINDRAPPORT

---

# Realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties

### *Opdrachtgever*

Autoriteit woningcorporaties

### *Contactpersoon*

Erik Baaijens, Reynt Sluis



Autoriteit woningcorporaties  
Inspectie Leefomgeving en Transport

### *Projectnummer*

P41970

29 januari 2021

### *Auteurs*

Peter van Os; [peter.van.os@rigo.nl](mailto:peter.van.os@rigo.nl); 020 522 11 12

Roos Hoeve; [roos.hoeve@rigo.nl](mailto:roos.hoeve@rigo.nl); 020 522 11 71

Wilma Bakker; [wilma.bakker@rigo.nl](mailto:wilma.bakker@rigo.nl); 020 522 11 72

Lianne Wittkämper; [lianne.wittkamper@rigo.nl](mailto:lianne.wittkamper@rigo.nl); 020 522 11 37

Thijs Luijkx; [t.luijkx@ijkx.nl](mailto:t.luijkx@ijkx.nl); Watkostdebouwwaneenhuurwoning

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Doelstelling en opzet van het onderzoek .....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>De data met betrekking tot de realisatiegraad .....</b>	<b>18</b>
3.1	De zeggingskracht van de realisatiegraad .....	18
3.2	Drie definities van de realisatiegraad en de realisatie-index .....	18
3.3	De definitie van nieuwbouw in de dPi- en de dVi-cijfers.....	19
<b>4</b>	<b>Volkshuisvestelijke opgave.....</b>	<b>20</b>
4.1	De meerjarige ontwikkeling van de realisatiegraad .....	20
4.2	De prioriteit van nieuwbouw in de afgelopen jaren.....	20
4.3	Prestatieafspraken.....	22
4.4	De druk op de woningmarkt op regioniveau .....	23
4.5	Het realiteitsgehalte van de meerjarenbegroting .....	24

<b>5</b>	<b>De organisatie .....</b>	<b>25</b>
5.1	Prioritering van kwaliteit, financiën en planning en voortgang.....	25
5.2	Planoptimisme .....	26
5.3	Overprogrammeren .....	27
5.4	De realisatiegraad naar corporatiegrootte .....	28
5.5	Contractvormen .....	29
5.6	Cultuuraspecten .....	30
5.7	Risico mijden.....	31
5.8	De begroting als sturingsinstrument .....	32
<b>6</b>	<b>Vertragende factoren op projectniveau .....</b>	<b>34</b>
6.1	Interne vertragende factoren in de planfase .....	34
6.2	De externe vertragende factoren in de planfase .....	35
6.3	De interne factoren in de realisatiefase .....	38
6.4	De externe factoren in de realisatiefase .....	38
<b>7</b>	<b>Intern en extern toezicht op nieuwbouwprojecten .....</b>	<b>40</b>
7.1	Intern toezicht .....	40
7.2	Extern toezicht.....	41

<b>8</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>43</b>
<b>9</b>	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 1: respons enquête .....</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 2: uitkomsten enquête .....</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage 3: overzicht interviews .....</b>	<b>63</b>
	<b>Bijlage 4: Index vaktermen .....</b>	<b>65</b>

# 1 Samenvatting

## Conclusies

De conclusies uit dit in opdracht van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) uitgevoerde onderzoek voeren terug op de twee onderzoeksvragen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. De eerste onderzoeksvraag hebben we betrokken op de context waarbinnen de corporaties hun nieuwbouwbeleid in de afgelopen jaren hebben geformuleerd en uitgevoerd. Bij de tweede onderzoeksvraag hebben we vooral gekeken naar de verklaringen die bij de corporaties en hun (lokale) stakeholders zelf te vinden zijn.

### 1. *Schets een beeld van mogelijke succes- en faalfactoren die invloed hebben op de realisatiekracht van corporaties*

Verschillende factoren dragen bij aan een realisatiegraad lager dan 100%, zowel op projectniveau als op strategisch niveau. De realisatiegraad betreft de cijfermatige weergave van de realisatiekracht. De factoren die vanaf 2014 tot een daling van de realisatiegraad op sectorniveau hebben geleid zijn de lage prioriteit die aan nieuwbouw werd toegerekend, de verhuurderheffing en, vanaf 2016, de stijgende bouwkosten. De lage prioriteit van nieuwbouw is het gevolg van de focus van corporaties en Aw op governance en de interne organisatie, die zijn oorzaak kent in de Parlementaire Enquête Woningcorporaties en de nieuwe Woningwet 2015.

Een relatief hoge realisatiegraad is gevonden in woningmarktregio's met een hoge druk op de bouw van betaalbare woningen en tevens bij de XL corporaties (> 25.000 verhuureenheden). De druk op de woningmarkt is een succesfactor gezien ook de toegenomen aandacht voor nieuwbouw en de stijging van de realisatiegraad in 2019 en 2020.

De stijging van de realisatiegraad in 2019 en 2020 hangt daarnaast vermoedelijk samen met de aansporing van het WSW om realistischer te begroten. Het overgaan van sturing op de financiële ratio's op portefeuilleniveau in plaats van rendementssturing op projectniveau leidt tot een versnelling van de besluitvorming en daarmee tot een betere realisatiegraad.

Het verdiepend onderzoek door middel van casuïstiek was gericht op elf corporaties met een lage realisatiegraad en daarmee vooral op het in beeld brengen van de faalfactoren, die tot de dalende realisatiegraad hebben geleid. Succesfactoren kunnen nader in beeld gebracht worden door in te zoomen op de (XL) corporaties met een hoge realisatiegraad.

### 2. *Geef inzicht in de interne en externe oorzaken van achterblijvende realisaties*

Het onderzoek is vooral gericht op de realisatiefase omdat de meeste plannen in de begroting voor komend jaar (het jaar van oplevering)

zich in de realisatiefase bevinden (volgens de enquête 66%). In de enquête is ook gevraagd naar oorzaken voor vertraging in de planfase. Omwille van de chronologie kijken we eerst naar de planfase.

Oorzaken voor vertraging in de planfase liggen voor een groot deel in de te doorlopen procedures en het verwerven van locaties. De teruggelopen capaciteit bij gemeenten speelt daarbij eveneens een rol. Veel corporaties geven aan dat het verwerven van locaties lastiger is geworden door de beperkingen van de nieuwe woningwet, de markttoets en de beperking dat grond alleen aangekocht mag worden als er binnen vijf jaar op gebouwd wordt, en het faciliterend grondbeleid van steeds meer gemeenten. De stijgende bouwkosten vormden vanaf 2015 een andere oorzaak voor vertraging in de planvorming. Ook zijn externe partijen (bouwers, ontwikkelaars) soms moeilijk te interesseren voor nieuwbouw in het sociale segment omdat zij in dit segment minder rendement kunnen behalen dan in het commerciële segment. Beide laatste factoren kunnen ook in de realisatiefase nog een rol spelen.

Intern speelde de focus op governance een belangrijke rol. Dit leidde in combinatie met teruglopende rendementen (als gevolg van de belastingdruk en, wat later, de oplopende bouwkosten, het passend toewijzen en de hogere duurzaamheidseisen) en daarmee het niet halen van de vastgestelde rendementseisen tot vertragingen. Bij verschillende corporaties is daarnaast sprake van planoptimisme. Zij nemen plannen op voor oplevering in het komende jaar terwijl deze in de haalbaarheidsfase zijn en/of er geen omgevingsvergunning is aangevraagd.

Zowel in de planfase als in de realisatiefase kan de bedrijfscultuur van corporaties een rol spelen. In de interviews wordt erop gewezen dat de cultuur doorgaans niet voorziet in het elkaar aanspreken op gemaakte afspraken en evenmin in een structurele evaluatie op zowel project- als portefeuilleniveau van de oorzaken van vertraging. Ook het tekort aan personele capaciteit (na een periode van afbouw van de ontwikkelafdelingen) en het ontbreken van voldoende samenwerkingsbereidheid inzake nieuwbouw tussen corporaties onderling en tussen corporaties en gemeenten speelt in beide fasen soms een rol.

De interne oorzaken voor vertraging in de realisatiefase hebben zowel betrekking op de wijze van begroten als op de feitelijke realisatie. De oorzaken spelen op projectniveau- en strategisch niveau. Corporaties geven in de enquête aan dat interne oorzaken een kleine rol spelen in de realisatiefase. Uit de casuïstiek komen echter diverse interne, vertragende factoren naar voren:

- Planoptimisme en het zekerstellen van borgingsruimte voor projecten die mogelijk gerealiseerd kunnen worden;
- Het accepteren van vertraging of uitstel van investeringen in het besef dat dit leidt tot een hogere solvabiliteit, hetgeen past bij een risico mijdend financieel beleid;
- Het na besluitvorming heronderhandelen met bouwers omdat aanbestedingen tegenvielen;
- Het op basis van eigen beleidskeuzen verhogen van duurzaamheidseisen;
- Het herhuisvesten van bewoners bij sloop-nieuwbouw.



Als externe oorzaken komen naar voren:

- Te weinig capaciteit bij bouwers, zowel wat betreft arbeidskrachten als materiaal;
- Vertraging bij het aanleggen van aansluitingen op de nutsvoorzieningen;
- Vertragingen als gevolg van de procedures rond bestemming- of omgevingsplan en milieu- en natuurregelgeving;
- De eis om gasloos te bouwen (vanaf 2018 bij vergunningaanvragen) en meer specifiek vertragingen als gevolg van de (moeizame) introductie van grootschalige energieopwekking en -transport;
- (Tijdelijk resp. lokaal) de beperkingen als gevolg van Pfas en Stikstof (2019 - 2020).

### Aanbevelingen

De aanbevelingen aan de Aw zijn gericht op de monitoring van de realisatiegraad. Corporaties kunnen daarnaast zorgen voor een beter voorspelbare nieuwbouwproductie. Een aantal vertragende factoren is niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de corporaties. De aanbevelingen zijn daarom ook gericht op de samenwerking met gemeenten. Tenslotte is een aantal suggesties gedaan voor vervolgonderzoek op basis van knelpunten die naar voren zijn gekomen in het onderzoek.

### De Autoriteit woningcorporaties

- ✓ Monitor de realisatiegraad, maar stuur er niet op. De realisatiegraad wordt door veel factoren bepaald, zowel aan de kant van de

begroting (planoptimisme) als bij de realisatie. Sturen op de realisatiegraad heeft daarom mogelijk averechts effect, bijvoorbeeld omdat de ambitie daardoor lager wordt. Daarbij heeft het beoordelen van de realisatiegraad voor een individuele corporatie over één jaar geen of weinig zin omdat de realisatiegraad sterk kan fluctueren.

- ✓ Monitor de realisatiegraad over meerdere prognosejaren. Veel vertraging én uitval van projecten die in de meerjarenbegroting zijn opgenomen vinden voornamelijk plaats in de fasen voorafgaand aan de realisatiefase.
- ✓ Breng de definitie van nieuwbouw ten behoeve van de registratie in dVi en dPi beter onder de aandacht bij corporaties en hun accountants zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. Dit geldt in ieder geval voor de registratie van transformaties.
- ✓ Maak het aantal woningen dat op de begroting stond en definitief is uitgevallen in de (dVi-)cijfers zichtbaar, zodat zicht komt op de verhouding tussen planuitval en vertraging.

### Corporaties en RvC's

- ✓ Het lijkt weinig realistisch dat plannen waarvoor nog geen vergunning is aangevraagd in het daarop volgende jaar opgeleverd kunnen worden. Een interne check hierop kan tot reëler begroten leiden.
- ✓ Zie erop toe dat verwachtingen en realisaties in samenhang besproken worden en achterhaal wat de oorzaak is van verschillen. Doe dat zowel voor het aantal op te leveren woningen (onderwerp van dit onderzoek), als voor investeringskastromen.

- ✓ Heb meer aandacht voor de planning en voortgang van projecten, het sluiten van de beleidscyclus en voor het elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken. Dat kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door voortgang en planning een plek te geven in het investeringsstatuut zodat het een vast onderdeel wordt van het beoordelingskader of door een goede planning van projecten bij te houden.

#### **Samen met gemeenten en regio's**

- ✓ Zoek mogelijkheden om de formele procedures voor vergunningen te versnellen. Het lopende initiatief 'planning in één dag' van enkele Noord-Hollandse corporaties en gemeenten biedt mogelijk aanknopingspunten.
- ✓ Monitor hoeveel woningen voor de komende jaren in plannen zitten waarover bestuursbesluiten zijn genomen. In de regio Haaglanden monitoren de gezamenlijke corporaties dit bijvoorbeeld per gemeente, afgezet tegen de regionale prestatieafspraken.
- ✓ Ook in visitaties kan scherper gekeken worden naar de planning en voortgang van nieuwbouw, door de realisaties niet alleen af te zetten tegen de prestatieafspraken, maar ook tegen de begroting.
- ✓ Het is voor de corporaties, de huurders en de gemeenten van belang dat de jaarlijkse bieding en de prestatieafspraken aansluiten op de begroting. Dat lijkt niet altijd het geval; vaak is de begroting opgesteld en doorgerekend nadat het jaarlijkse bod is uitgebracht,

maar vastgesteld voorafgaand aan (het ondertekenen van) de prestatieafspraken. Het is verstandig om de volgorde in de jaaragenda hierop kritisch te toetsen.

#### **Vervolgonderzoek**

- ✓ Bij het zoeken naar aanknopingspunten om de realisatiegraad te verbeteren kunnen corporaties kijken naar de werkwijze van corporaties, die een hoge realisatiegraad hebben. Wellicht draagt een vorm van samenwerking en/of gezamenlijke inkoop voor de kleinere corporaties bij aan een beter voorspelbare nieuwbouw.
- ✓ Onderzoek hoeveel sociale huurwoningen door commerciële partijen worden ontwikkeld en hoe deze woningen zich verhouden tot de nieuwbouw door corporaties in termen van huurprijs, kwaliteit (woninggrootte), passend toewijzen en de termijn waarna ze verkocht mogen worden.
- ✓ Het tekort aan betaalbare woningen loopt op en daarmee de nieuwbouwpoging van corporaties. Het lijkt erop dat de prognoses voor het eerste begrotingsjaar realistischer worden, maar die voor het tweede begrotingsjaar niet. Het is daarom raadzaam onderzoek te doen naar het realiteitsgehalte van de plannen vanaf het tweede prognosejaar.

#### **Doelstelling en opzet van het onderzoek**

De aanleiding tot dit themaonderzoek vormde het teruglopen van de realisatiegraad van 93% in 2013 tot 61% in 2018 met betrekking tot de nieuwbouwproductie van woningcorporaties.

In dit onderzoek gaat het om de realisatie van de begrote nieuwbouw in het eerste begrotingsjaar. De realisatiegraad wordt berekend door het aantal op te leveren woningen in het navolgende jaar (in dPi) en het aantal in dat jaar gerealiseerde woningen (dVi) op elkaar te delen.

Deze teruglopende realisatiegraad lijkt te duiden op een afnemende realisatiekracht van woningcorporaties. Het doel van het themaonderzoek is om de achterblijvende realisatie-kracht van woningcorporaties te duiden, door:

- ✓ een beeld te schetsen van mogelijke succes- en faalfactoren die invloed hebben op de realisatiekracht van corporaties;
- ✓ inzicht te geven in de zowel de interne als externe oorzaken van achterblijvende realisaties.

Het onderzoek is gebaseerd op een enquête die door 193 (van de 294) corporaties is ingevuld en een verdiepend onderzoek gericht op 11 corporaties met een achterblijvende realisatiegraad en interviews met diverse experts.

Tevens zijn met behulp van beschikbare data verbanden onderzocht tussen de ontwikkeling van de realisatiegraad en enkele exogene factoren zoals de verandering van wet- en regelgeving en ontwikkelingen in conjunctuur en woning(bouw)markt.

### **De realisatiegraad en (de focus op) de volkshuisvestelijke opgave**

Het teruglopen van de realisatiegraad in de jaren vanaf 2014 kan blijken de desk research en de interviews verklaard worden door de impact van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties, het toenemende effect van de vennootschapsbelasting (VPB), de introductie van de verhuurderheffing en de beperkingen die voortvloeiden uit de nieuwe Woningwet 2015. Corporaties reageerden geschrokken hierop, keerden zich naar binnen met ruime aandacht voor governance en control en sneden drastisch in hun investeringsbudget. Bijkomend gevolg was dat de ontwikkelafdelingen bij corporaties gedeeltelijk en soms geheel werden afgebouwd.

Het effect hiervan was ook dat corporaties scherper gingen sturen op het rendement van investeringsprojecten met als gevolg dat projecten in de pijplijn hierdoor vertraging opliepen en de realisatiegraad afnam. Vanaf 2016 liepen daarbij de bouwkosten sterk op. Dit was het gevolg van marktwerking, de abrupte introductie van gasloos bouwen en het duurzaamheidsbeleid van corporaties. Hierdoor kwamen de rendementen verder onder druk te staan en gingen corporaties soms opnieuw onderhandelen met de bouwers over vergevorderde plannen of plannen herontwikkelen, met vertragingen als gevolg. Omdat in diezelfde periode de bouw van geliberaliseerde huurwoningen en koopwoningen toenam, kregen bouwers te maken met een tekort aan menskracht en aan materialen, eveneens met vertraging van projecten als gevolg. Ook ontbrak het soms aan voldoende samenwerkingsbereidheid tussen corporaties en gemeenten waardoor processen werden vertraagd.

Lopende het onderzoek bleek dat de realisatiegraad in 2019 weer opliep naar 78%. Dat geldt ook voor de realisatiegraad in 2020, voor zover vastgesteld kan worden uit de enquête van dit onderzoek. Dit is een gevolg van het toegenomen belang dat zowel de overheid als de corporaties hechten aan nieuwbouw, gegeven de toegenomen druk op de woningmarkt en op het sociale segment in het bijzonder. We zien ook dat in de regio's waar de druk op de woningmarkt groot is de realisatiegraad hoger ligt dan in de andere, meer ontspannen woningmarktregio's. Dat laatste kan overigens ook samenhangen met de het feit dat de grootste corporaties gemiddeld de hoogste realisatiegraad laten zien. Deze corporaties zijn het vaakst in gespannen woningmarkten actief.

Een tweede oorzaak van het weer toenemen van de realisatiegraad vinden we in het feit dat de investeringsruimte van corporaties de laatste jaren is toegenomen als gevolg van de lage nieuwbouwproductie sinds 2014. Dat, samen met de toegenomen politieke druk op het bouwen van betaalbare woningen, heeft ertoe geleid dat rendementseisen op projectniveau minder strikt gehanteerd worden en meer wordt gestuurd op financiële ratio's op bedrijfsniveau. Ook zien we dat de ontwikkelcapaciteit bij corporaties weer toeneemt.

#### **De realisatiegraad en de kenmerken van de organisatie**

Veel corporaties stellen, zo blijkt uit zowel de enquête als de interviews, een soms te optimistische jaarbegroting op met betrekking tot

nieuwbouw. Enerzijds willen corporaties met deze ambitie aan hun stakeholders hun goede wil tonen en intern de prestatie hoog leggen, zo blijkt uit de casuïstiek, anderzijds willen sommige corporaties voldoende borgingsruimte bij het WSW creëren, met het oog op de kans dat projecten versnellen of dat potentiële acquisitiemogelijkheden zich voordoen.

Ook de bedrijfscultuur bij corporaties heeft volgens die deskundigen invloed op de realisatiegraad. Minder dan de commerciële ontwikkelaars hebben corporaties een cultuur van sturen op voortgang van projecten, vooral omdat zij voor hun voortbestaan minder afhankelijk zijn van een continue stroom aan projecten. Ook was er, zo blijkt uit enkele interviews, niet altijd voldoende bereidheid tot samenwerking met andere corporaties, als de eigen capaciteit of de eigen financiële positie niet toereikend bleek bij nieuwbouw.

Niettemin is er bij corporaties zeker aandacht voor planning en voortgang van nieuwbouwprojecten. De aandacht beperkt zich echter, blijkens de interviews, tot het benoemen en beoordelen van individuele gevallen, ook in de besprekingen met de RvC's. De voortgang wordt niet getoetst aan normen zoals dit voor financiën en kwaliteit gebeurt, met rendementssturing en programma's van eisen. Projecten worden vooral getoetst aan het investeringsstatuut, waarin planning en voortgang weinig gewicht hebben.

Daarbij komt het vermoeden, gevoed door de enquête en de interviews, dat corporaties vaak niet de gewoonte hebben om op portefeuileniveau de beleidscyclus systematisch te sluiten. Dat wil in dit specifieke geval zeggen dat zij de (meerjarige) realisatie van het investeringsprogramma niet altijd afzetten tegen de oorspronkelijke plannen om zodoende de structurele oorzaken van eventuele vertragingen te achterhalen. Een meer nadrukkelijke interne sturing op de voortgang van projecten komt de realisatiekracht van corporaties ten goede.

#### **Vertragende factoren op projectniveau**

Behalve voornoemde structurele factoren die ingrijpen op de attitude en het gedrag van corporaties spelen ook talrijke meer praktische oorzaken een rol bij achterblijvende realisatiecijfers. In de enquête hebben we gekeken naar interne en externe oorzaken en naar de planfase en de realisatiefase van nieuwbouwprojecten. Voor dit onderzoek zijn vooral de factoren in de realisatiefase van belang, omdat de meeste projecten waarvoor de oplevering in het komende jaar gepland in deze fase zijn.

In de planfase benoemen corporaties diverse interne vertragende factoren. Van de vier belangrijkste zijn er drie hiervoor al aangestipt: de scherpe(re) rendementseisen, gebrek aan personele capaciteit en vertraging in interne besluitvorming. Daarnaast wordt ook het herhuisvesten van bewoners genoemd (een groot deel van de nieuwbouw betreft vervangende nieuwbouw).

Externe factoren spelen volgens de corporaties in de planfase een belangrijker rol. Zes belangrijke, vertragende factoren worden genoemd: het verwerven van een locatie, toenemende bouwkosten, natuur- en milieuregelgeving, extra eisen van de gemeente, capaciteitsgebrek bij de gemeente en bezwaren van omwonenden.

Interne factoren spelen in de realisatiefase volgens de corporaties een veel minder belangrijke rol dan in de planfase. Genoemd worden de personele capaciteit en het elders huisvesten van bewoners.

Externe vertragende factoren voeren in de realisatiefase de boventoon. Genoemd worden: de aansluiting op nutsvoorzieningen, de bestemmings- of omgevingsplan procedures, de personele capaciteit van het bouwbedrijf, de complicaties die optreden bij grootschalige energieprojecten (dit laatste genoemd in de interviews) en – in mindere mate van belang – factoren die ook in de planfase volgens de corporaties tot vertraging kunnen leiden.

#### **De realisatiegraad en het intern en extern toezicht**

Uit de casuïstiek blijkt dat het intern en extern toezicht de focus sinds 2013 lag op governance en de interne organisatie. Nieuwbouw had minder prioriteit. Uit de casuïstiek blijkt ook dat planning en voortgang van nieuwbouw inmiddels bij RvC's een hogere prioriteit heeft. Dit werd bevestigd tijdens een bijeenkomst van de VTW in december 2020. De RvC wordt doorgaans middels periodieke rapportages goed geïnformeerd over de voortgang van projecten. In het investeringsstatuut

waar de meeste corporaties over beschikken, staan echter wel financiële normen maar geen normen voor planning en voortgang. Het was bovendien lange tijd ongebruikelijk, zo blijkt uit de interviews, om af te wijken van vastgestelde rendementen.

Vanuit het externe toezicht van de Aw was er in de jaren tot 2018 vanuit een volkshuisvestelijk perspectief weinig aandacht voor de realisatiegraad. In de oordeelsbrieven in 2018 werden bij de onderzochte corporaties, met een relatief lage realisatiegraad, geen opmerkingen hierover gevonden. Dit past in de eerder geschetste lijn dat nieuwbouw niet de focus had in de sector. Daarbij heeft de Aw pas onlangs de taakverbreding ingezet naar toezicht vanuit volkshuisvestelijk belang.

Het WSW heeft in 2018 aandacht gevraagd voor realistischer begroten. Dit is een belangrijke oorzaak voor de hogere realisatiegraad in 2019. De productie is niet gestegen, er werd realistischer begroot.

De Aw en het WSW hebben in 2018 een beoordelingskader vastgesteld. Hierin wordt de realisatie-index vastgesteld op basis van geplande en gerealiseerde investeringskasstromen (nieuwbouw plus woningverbetering). Het WSW stelt nader onderzoek in als deze index lager is dan 0,6 of hoger dan 1,2. In de praktijk is inmiddels gebleken dat deze signaleringsbandbreedte wellicht wat strak is. Dat komt omdat al snel grote afwijkingen optreden als projecten vertragen. Deze signaleringsnorm wordt besproken tussen Aw en WSW.

### Enkele kanttekeningen bij de berekening van de realisatiegraad

Het achterblijven van de realisatie van nieuwbouw bij de verwachting komt grotendeels door vertraging van projecten. Uit de casuïstiek blijkt dat projecten die op de begroting staan voor oplevering in het komende jaar bijna nooit worden afgesteld. Uitval of vertraging is niet op te maken uit de cijfers waarover de Aw beschikt.

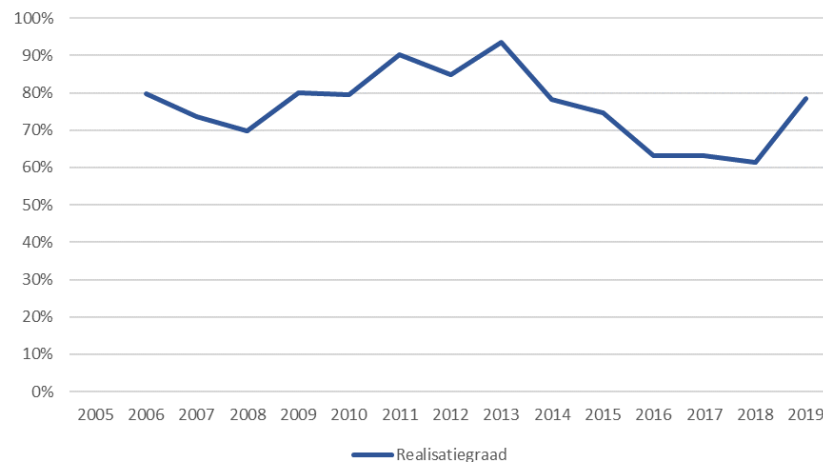
De vertraging van een groot project heeft veel impact op de gemiddelde realisatiegraad en veel corporaties hebben slechts een beperkt aantal projecten tegelijkertijd onderhanden. Plannen kunnen door vertraging meerdere keren op de begroting staan, waarna ze uiteindelijk één keer geregistreerd worden als realisatie. De rekenmethode kan er dus toe leiden dat een corporatie alle voorgenomen projecten in een bepaalde periode realiseert, maar toch een realisatiegraad van (veel) minder dan 100% berekend ziet.

De realisatiegraad kan om diezelfde reden door de jaren heen zeer sterk fluctueren op corporatieniveau en daardoor ook (zij het in mindere mate) binnen clusters van corporaties, zoals de woningmarktregio of grootteklasse. Dat betekent dat de realisatiegraad (op jaarbasis) op sectorniveau een goed beeld geeft van de realisatiekracht van de sector en op corporatieniveau (slechts) een (interne) signaalfunctie.

Tevens zijn er afwijkingen gevonden omdat transformaties in de dPi (prognosecijfers) ingevoerd zijn als nieuwbouw terwijl deze in dVi (verantwoordingscijfers) niet als zodanig geregistreerd zijn.

## 2 Doelstelling en opzet van het onderzoek

De Staat van de Corporatiesector 2019 laat zien dat de woningcorporaties een groot deel van de eigen nieuwbouwvoornemens, zoals opgenomen in de jaarbegroting, niet realiseren in het jaar waarvoor ze begroot zijn. De sector realiseerde in 2018 61% van de begrote nieuwbouwproductie voor dat jaar. In 2013 was dat aandeel (de realisatiegraad) nog 93% (zie Figuur 1).



**Figuur 1: Realisatiegraad en nieuwbouw in dPi en dVi 2007-2019**

De afnemende realisatiegraad speelt tegen de achtergrond van een toenemende druk op corporaties om meer betaalbare woningen te

bouwen. Dit roept de vraag op waarom de geplande woningen niet gerealiseerd worden in het jaar waarvoor ze begroot zijn. Zeker omdat de financiële positie van corporaties op basis van de LtV (*Loan to Value*, vreemd vermogen ten opzichte van de vastgoedwaarde) en de ICR (*Interest Coverage Ratio*; rentedekkingsgraad) de afgelopen jaren sterker is geworden.<sup>1</sup> De lage realisatiegraad vraagt ook om een verklaring omdat de veronderstelling is dat projecten die naar verwachting komend jaar worden opgeleverd worden al in een vergevorderd planstadium zijn.

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) heeft RIGO gevraagd te achterhalen wat de oorzaken zijn van de teruglopende realisatiegraad. De realisatiegraad betreft de cijfermatige weergave van de realisatiekracht. Het doel van het themaonderzoek is de achterblijvende realisatiekracht van woningcorporaties te duiden, door:

1. *een beeld te schetsen van mogelijke succes- en faalfactoren die invloed hebben op de realisatiekracht van corporaties;*
2. *inzicht te geven in de zowel de interne als externe oorzaken van achterblijvende realisaties.*

De hogere realisatiegraad in 2019 (78%) was overigens niet bekend bij het verlenen van de onderzoeksopdracht.

### Definitie realisatiegraad

In dit onderzoek gaat het om de realisatie van de in de corporatiebegrotingen vastgelegde voornemens tot nieuwbouw op de korte termijn, namelijk 1 jaar. Meer specifiek gaat het om de aantallen op te leveren woningen voor het komende jaar, zoals opgegeven in de dPi-cijfers (de Prognose informatie) en de realisatie van nieuwbouw zoals aangegeven in de dVi-cijfers (de Verantwoordings informatie).<sup>2</sup>

### Aanpak: breedte- en dieptestrategie

Het onderzoek is in twee delen uitgevoerd. De breedtestrategie bestond uit een enquête onder alle corporaties. Van de corporaties heeft 66% de enquête ingevuld. De respons is goed verdeeld over het land. Kleine corporaties zijn licht ondervertegenwoordigd (zie bijlage 1). De uitkomsten van de enquête zijn opgenomen in bijlage 2. Daarnaast konden we beschikken over data van de Aw met betrekking tot de realisatiegraad per corporaties in de jaren 2017 tot en met 2019.

De vragen in de enquête hadden betrekking op de begroting voor 2021 die rond de periode dat de enquête is uitgezet (begin september 2020) werd opgesteld. Hierdoor konden corporaties de vragen makkelijker beantwoorden dan wanneer gevraagd zou zijn naar de begroting van bijvoorbeeld 2019, opgesteld in 2018. De andere vragen, zoals bijvoorbeeld vragen naar de vertragende factoren waren niet gekoppeld aan een jaar van begroting of realisatie. De enquête-uitkomsten zijn in een tussenrapportage opgenomen. De relevante resultaten zijn in deze eindrapportage verwerkt. Dat geldt tevens voor de resultaten van de

analyse van de onderlinge verbanden tussen verschillende enquête-uitkomsten. Deze analyse laat zien dat een aantal veronderstelde verbanden niet kan worden aangetoond en daarom in de rapportage niet terugkomt.<sup>3</sup>

Naast de enquête is een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Dit bestond uit een casestudie van elf corporaties met een lage realisatiegraad, interviews met experts en een analyse van factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de lage realisatiegraad, zoals de ontwikkeling van de bouwkosten. De elf geselecteerde corporaties hadden allemaal een relatief lage gemiddelde realisatiegraad over de jaren 2017, 2018 en 2019.<sup>4</sup>

Daarnaast is gezocht naar corporaties in Friesland, Limburg en Zeeland en naar landelijk toegelaten instellingen, omdat de realisatiegraad in deze clusters relatief laag waren. Verder is gelet op een spreiding naar type corporatie en regio. Dus zowel corporaties actief in kleine kernen als in steden, kleinere en middelgrote tot grote corporaties. De focus lag niet op de XL corporaties (> 25.000 vhe) omdat deze een relatief hoge realisatiegraad hadden in de jaren 2017, 2018 en 2019.

Aanvullend op deze casuïstiek zijn interviews gehouden met diverse experts uit de praktijk en uit de wetenschap.

In totaal zijn ruim 30 interviews gehouden met bestuurders, leden van de Raad van Commissarissen (RvC), medewerkers, huurdersvertegenwoordigers, gemeenten en ontwikkelaars. Daarnaast twaalf interviews



met experts. In bijlage 3 is een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de gevoerde gesprekken.

Voor alle geselecteerde corporaties is een factsheet opgesteld op basis van openbare en aangeleverde documenten. Daarnaast is een algemene factsheet opgesteld waarin de realisatiegraad in het perspectief

van de economische en sectorale context is geplaatst. Deze factsheets vormden de onderleggers voor de interviews.

De informatie uit de cases wordt alleen gebruikt voor dit themaonderzoek en is anoniem. De Aw weet niet welke corporaties zijn geïnterviewd.

### 3 De data met betrekking tot de realisatiegraad

#### 3.1 De zeggingskracht van de realisatiegraad

De realisatiegraad is in dit onderzoek gedefinieerd als het percentage opleveringen nieuwbouw zoals vermeld in de dVi ten opzichte van de laatste begroting, zoals opgegeven in de dPi.

De voortgang van nieuwbouw betreft echter projecten en niet individuele woningen. De meeste corporaties ontwikkelen jaarlijks maar een beperkt aantal projecten.<sup>5</sup> Hierdoor fluctueert de realisatiegraad van corporaties sterk van jaar tot jaar.

De realisatiegraad op sectorniveau is hier minder gevoelig voor, maar laat op corporatieniveau een grote spreiding zien die uiteen loopt van 0% tot zeer groot, indien wel gerealiseerd wordt, terwijl er weinig of niets begroot is. Als we het driejaarsgemiddelde over de periode 2017-2019 bekijken, is de realisatiegraad in de sector ruim 65%, de standaarddeviatie ruim 48% en het maximum op corporatieniveau van het driejaarsgemiddelde 278%.

Een project kan in achtereenvolgende jaren als investering op de jaarbegroting staan, voordat het project één keer als realisatie worden geregistreerd. Dit is een gevolg van vertraging in de plan- of realisatiefase. Vertraging leidt daardoor tot een realisatiegraad die lager is dan 100%. Een lagere realisatiegraad betekent dus niet per definitie dat projecten zijn uitgevallen. De fictieve corporatie in het rekenvoorbeeld heeft alle projecten op de begrotingen in de periode 2017-2019 gerealiseerd (100%) maar laat daarentegen een gemiddelde realisatiegraad van 86% zien over de jaren 2017, 2018 en 2019.

Realisatiejaar Rekenvoor- beeld	2017		2018		2019	
	dPi	dVi	dPi	dVi	dPi	dVi
Project 1	10		10	10		
Project 2	20	20				
Project 3	15		15		15	15
<b>Totaal</b>	<b>45</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
<b>Realisatiegr.</b>	44%		40%		100%	
<b>2017-2019</b>	Gemiddelde realisatiegraad = 53%*					

\* dVi totaal 2017-2019: 45. dPi totaal 2017-2019: 85.  $45/85 = 53\%$

Met behulp van de dPi en de dVi kan niet bepaald worden of een lagere realisatiegraad van 100% het gevolg is van vertragingen van projecten of van uitval van projecten. Uit de onderzochte cases blijkt dat nauwelijks sprake is van planuitval. Uitzonderingen zijn plannen die *turn key* worden afgenomen van een ontwikkelaar en plannen waarvan de prijs-categorieën op het laatste moment wordt veranderd. Het is onbekend of dat voor de hele sector geldt.

#### 3.2 Drie definities van de realisatiegraad en de realisatie-index

De mate waarin geplande investeringen worden gerealiseerd staat al langer in de belangstelling. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting hield

voorheen de realisatie-index bij. Bij deze realisatie-index werd de realisatie in de laatste 3 kalenderjaren vergeleken met de voornemens voor deze kalenderjaren in de laatste 3 dPi's (zie: CFV (2011) Sectorbeeld realisaties woningcorporaties verslagjaar 2010, paragraaf 9.2). Deze realisatie-index is daarmee een indicator voor het realiteitsgehalte van de meerjarige prognoses. Door de boeggolf aan projecten is de realisatie-index daardoor altijd al lager dan de realisatiegraad.<sup>6</sup>

Naast de realisatiegraad weegt de realisatie-index mee het in gezamenlijk beoordelingskader van Aw en WSW. Dit kader is eind 2018 gepubliceerd. In het beoordelingskader wordt de realisatie-index gedefinieerd als het gerealiseerde investeringsbedrag als percentage van het begrote bedrag. Deze definitie omvat ook investeringen in woningverbetering. Ook de factor tijd werkt anders dan bij de realisatiegraad. De investeringskasstroom begint ver voor de datum van oplevering.

### 3.3 De definitie van nieuwbouw in de dPi- en de dVi-cijfers

De realisatiegraad wordt berekend als het aantal nieuw opgeleverde woningen in de dVi als aandeel van het aantal geplande opleveringen zoals opgegeven in de dPi.

Bij transformaties van gebouwen of onzelfstandige eenheden in zelfstandige woningen moeten de zelfstandige eenheden in de dPi ingevoerd worden als nieuwbouw; de onzelfstandige eenheden of het voormalige bedrijfsgebouw als sloop. In de dVi ook. Maar in de dVi worden deze transformaties soms ook ingevoerd als mutaties.<sup>7</sup> Deze (mis)interpretatie van de handleiding leidt tot een lagere realisatiegraad. Uit de cases blijkt dat dit ook verschillende keren het geval was. Transformatie omvat 7% van de nieuwbouw. De afwijking leidt daarom op sectorniveau niet tot enorme verschillen. Dit aandeel is naar schatting licht toegenomen de afgelopen jaren vooral als gevolg van de transformatie van verzorgingshuizen. Dit verklaart mogelijk een klein deel van de afnemende realisatiegraad.<sup>8</sup>

Een andere definitie die in theorie mogelijk ruimte biedt voor interpretatie speelt bij aankoop van nieuwbouw. Dergelijke aankopen kunnen ingevoerd worden als nieuwbouw of als aankoop. In het onderzoek zijn geen interpretatieverschillen naar voren gekomen op dit punt.

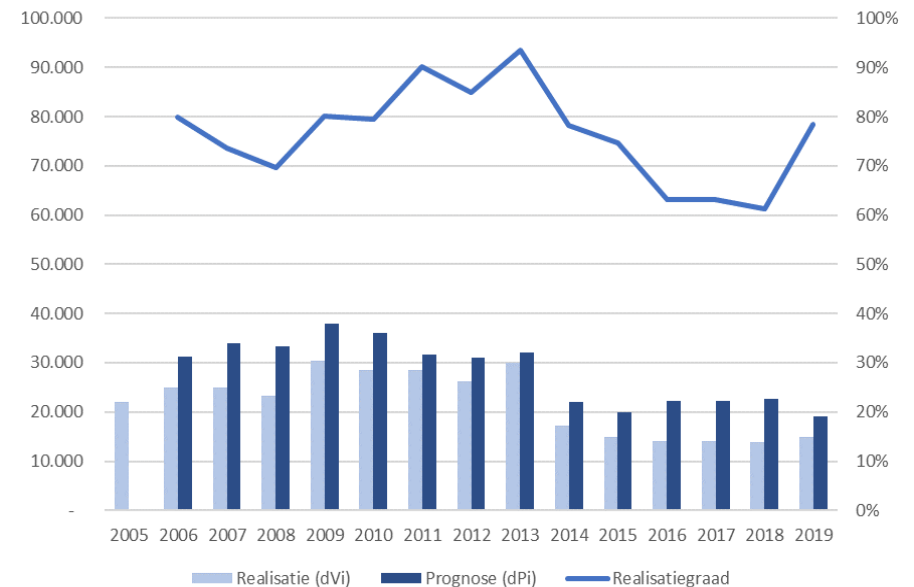
## 4 Volkshuisvestelijke opgave

Het onderzoek richt zich op de factoren die de teruglopende realisatiegraad in de afgelopen jaren verklaren. Een aantal van deze factoren is terug te voeren op de volkshuisvestelijke opgave en hoe deze zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft.

### 4.1 De meerjarige ontwikkeling van de realisatiegraad

De beschikbare data met betrekking tot de realisatiegraad voeren terug tot 2006 (zie Figuur 2). De realisatiegraad nam geleidelijk toe tot 93% in 2013. De daling die daarna is ingezet start in het jaar dat de nieuwbouwproductie sterk terug liep, in 2014. Dit is het jaar waarin de verhuurderheffing van kracht werd. In 2018 was de realisatiegraad 61%. In 2019 veert de realisatiegraad weer op naar 78%. Dat blijft stabiel in 2020 als de door de corporaties opgegeven verwachtingen in de enquête juist blijken te zijn.

Het lagere aantal nieuwbouwwoningen in 2014 verklaart niet de lagere realisatiegraad in dat jaar, want ook de geprognosticeerde aantallen nieuwbouw namen sterk af. Ook lopen de opleveringen altijd achter op beleidsontwikkelingen omdat er jaren kunnen zitten tussen beleidsvorming ten aanzien van nieuwbouw en de oplevering van projecten.

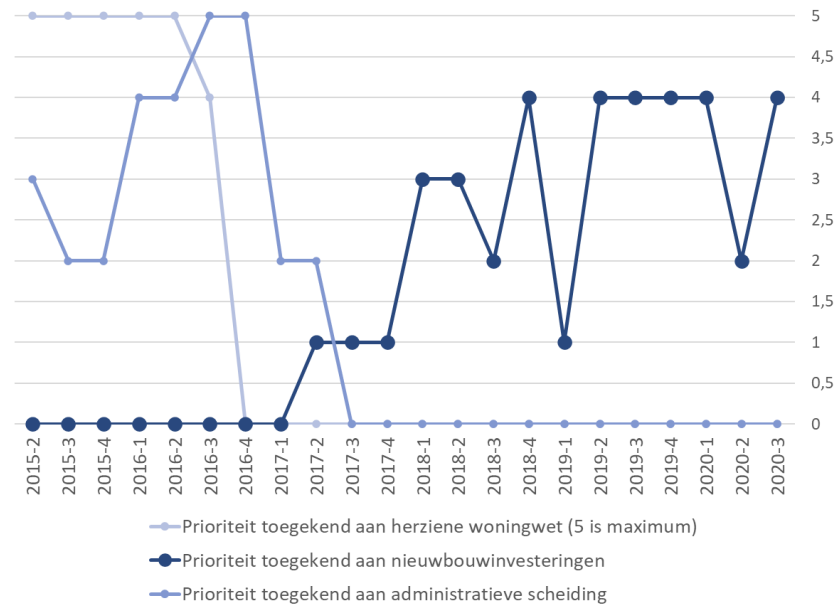


**Figuur 2: Het verloop van de realisatie en de begrote en gerealiseerde nieuwbouwproductie (bronnen: Aw, CFV, CBS en ABF; bewerking RIGO)**

### 4.2 De prioriteit van nieuwbouw in de afgelopen jaren

De afname van zowel het absolute aantal nieuwbouwwoningen als de lage realisatiegraad passen in het bredere beeld dat corporaties de aandacht richtten op governance, de interne bedrijfsvoering en het be-

staande bezit. Dit was een reactie op de Herzieningswet (2012), de Parlementaire Enquête woningcorporaties (2013-2014), de aankondiging van de verhuurderheffing (2013), het toenemende effect van de VPB en de beperkingen in de nieuwe Woningwet (2015). Daarbij speelt dat in de periode rond de herziening van de wet het rijksbeleid gestoeld was op de gedachte dat het sociale segment niet meer zou hoeven groeien. Veel corporaties bouwden om die redenen de ontwikkelingsafdelingen af in deze periode. In de casusgesprekken met corporaties en hun partners wordt dit bredere beeld van een meer interne focus bekrachtigd.



**Figuur 3: De prioritering van investeringen door de jaren heen (bron: Finance Ideas, bewerking RIGO)**

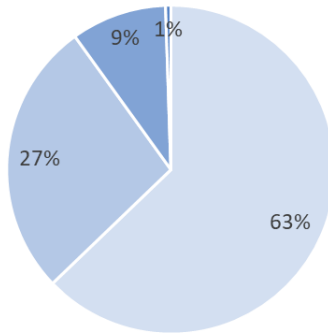
**Accountant:** “Corporaties zijn in die periode (na de introductie van de verhuurderheffing en de Woningwet) meer naar binnen gericht gaan werken en hadden een focus op het op orde krijgen van de governance.”

**Projectmanager:** “Er werd in die periode een adempauze ingelast. Er was een schrikreactie. Er was een gevoel van klem zitten met daarbij opgeteld hoge bouwkosten. Projecten werden doorgeschoven in de tijd”.

Het verleggen van de focus wordt geïllustreerd door de plek van ‘investeringen’ in de top vijf van prioriteiten die Finance Ideas elk kwartaal bijhoudt (zie Figuur 3). Nieuwbouw komt in 2017 nieuw binnen op deze lijst en staat vanaf 2018 regelmatig in de top 3. Vóór 2017 kreeg nieuwbouw veel minder aandacht dan bijvoorbeeld de administratieve scheiding en de nieuwe Woningwet.

De recentelijk toegenomen prioriteit van nieuwbouw bij corporaties is mede ingegeven door het oplopende tekort aan betaalbare woningen en de politieke druk op nieuwbouw.

Meer dan de helft van de corporaties hecht momenteel een groot belang aan nieuwbouw blijkt uit de enquête (zie Figuur 4).



**Figuur 4: het belang dat corporatie hechten aan nieuwbouw (bron: enquête RIGO)**

Het grote belang dat de sector hecht aan nieuwbouw komt ook tot uitdrukking in de Aedes-benchmark, waarin nieuwbouw sinds 2019 is opgenomen.

### 4.3 Prestatieafspraken

Uit de enquête blijkt dat vrijwel alle corporaties prestatieafspraken hebben gemaakt met betrekking tot nieuwbouw. In driekwart van de gevallen betreft het kwantitatieve afspraken. Deze aantallen nieuw te bouwen woningen zijn volgens veel corporaties reëel, maar wel optimistisch gepland in de tijd (zie Figuur 5). Veel corporaties geven aan dat de vastgestelde plancapaciteit te beperkt is voor de prestatieafspraken.

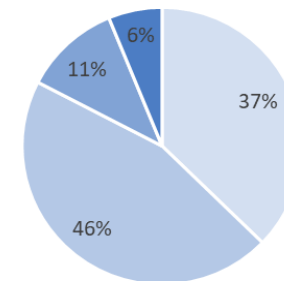
In de casuïstiek komt naar voren dat de aantallen nieuwbouw in de prestatieafspraken niet altijd aansluiten op de aantallen nieuwbouw in de

begroting. Daarnaast zijn er ook gemeenten en corporaties die de prestatieafspraken vooral gebruiken om een ambitie af te spreken om zo-doende ontwikkelingen in gang te zetten.

**Gemeente:** “We merkten dat we niet synchroon liepen met de prestatieafspraken. Dat trekken we nu recht door veel te overleggen over projecten.”

**Gemeente:** “We kijken meer vooruit dan terug op projecten in de prestatieafspraken. Voortgang en planning van projecten zou meer aandacht mogen krijgen.”

**Consultant visitaties:** “Hoe scherp de prestatieafspraken zijn verschilt per corporatie en gemeente, soms zijn het concrete projecten, soms meer een indicatie. Vaak zit er wel wat ruimte in.”



- Aantallen en planning zijn reëel
- Aantallen zijn reëel, planning is optimistisch
- De aantallen en de planning zijn optimistisch
- Anders

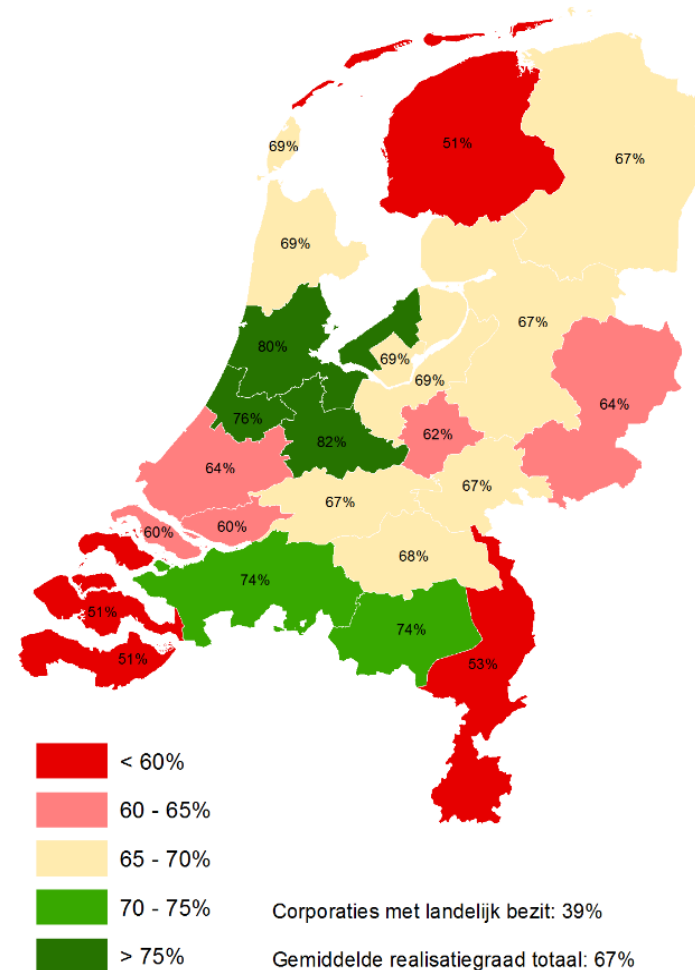
**Figuur 5: het realiteitsgehalte van nieuwbouw in de prestatieafspraken (bron: enquête RIGO)**

Ruim twee derde van de corporaties geeft aan dat de realisatiegraad onderwerp van gesprek is met de gemeente. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de wethouder in veel gevallen niet hard afgerekend wordt als de afgesproken aantallen nieuwbouw niet gerealiseerd zijn. Ook blijkt dat niet altijd in het kader van de prestatieafspraken (systematisch) geëvalueerd wordt welke belemmeringen of vertragingen aan de orde waren bij nieuwbouwprojecten.

#### 4.4 De druk op de woningmarkt op regioniveau

De gemiddelde realisatiegraad over de periode 2017-2019 was 66%. In de woningmarktregio's Friesland, Zeeland en Limburg is de realisatiegraad het laagst en in de Metropoolregio Amsterdam, Holland Rijnland en U16 het hoogst. Dit suggereert een samenhang tussen de realisatiegraad en de druk op de woningmarkt. In de regio's met minder druk op de woningmarkt is later en minder ingezet op woningbouw. Gemeenten hebben daardoor vermoedelijk minder locaties bestemd voor woningbouw en is ook de ambtelijke capaciteit daardoor minder op orde. Mogelijk ontbreekt bij de corporaties en gemeenten in deze regio's ook de urgentie die nodig is om druk op de voortgang van plannen te houden.<sup>9</sup> Uit de enquêteresultaten blijkt dat de grootste corporaties gemiddeld een hogere realisatiegraad laten zien. Zij zijn vooral actief in regio's waar de woningmarktdruk hoog is. Dat kan mede de oorzaak zijn van de hier geschetste regionale verschillen.

De landelijk toegelaten corporaties zijn buiten bijgaand overzicht van de regionale verdeling gelaten (zie Figuur 6). De realisatiegraad van deze

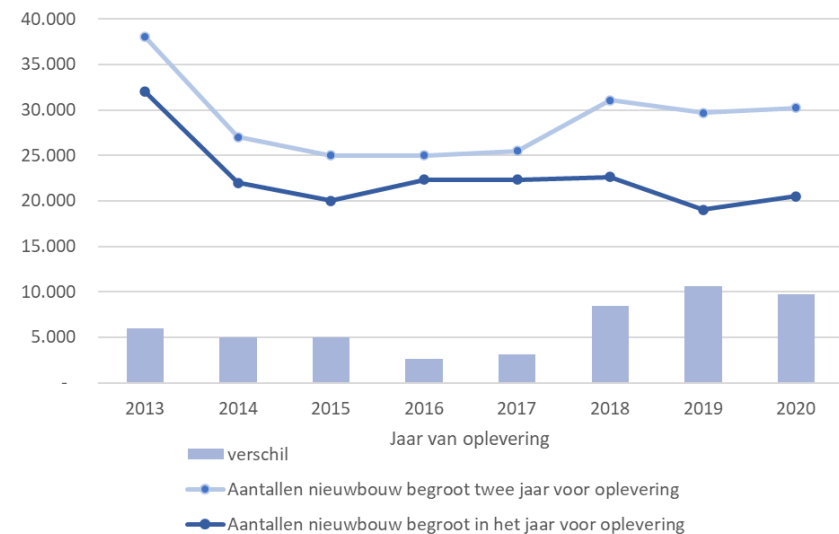


**Figuur 6: de gemiddelde realisatiegraad per woningmarktregio 2017-2019 (bron Aw; bewerkt door RIGO)**

corporaties is veel lager dan van de andere corporaties. Een deel van de verklaring is dat de meeste van deze corporaties categorale corporaties zijn. Transformaties van (zorg)eenheden in nieuwbouw zijn niet altijd juist opgegeven in dVi en daarbij moeilijker te plannen dan nieuwbouw.<sup>10</sup> Ook vertragingen bij het bouwen van grote studentencomplexen hebben al snel veel impact op de realisatiegraad. Omdat deze corporaties een groot aandeel in de opgegeven nieuwbouwaantallen hadden (9% van het aantal nieuwbouwwoningen in de dPi's van 2017, 2018 en 2019 in doorgaans omvangrijke projecten), heeft dit een drukkend effect op de realisatiegraad op sectorniveau. De realisatiegraad in 2017, 2018 en 2019 is 2,5% hoger, als de landelijke toegelaten corporaties buiten beschouwing worden gelaten.

#### 4.5 Het realiteitsgehalte van de meerjarenbegroting

In de cijfers van de Aw zien we dat de aantallen nieuwbouw die de corporaties begroten voor realisatie in het volgende jaar neerwaarts worden bijgesteld ten opzichte van de aantallen die een jaar daarvoor voor hetzelfde realisatiejaar begroot waren (zie Figuur 7: begrote aantallen woningen één en twee jaar voor het beoogde jaar van oplevering). In het tussenliggende jaar worden projecten vertraagd of vervallen projecten. Dat verschil tussen beide begrotingen neemt vanaf 2018 sterk toe. Vanaf 2019 neemt echter ook de realisatiegraad weer toe (zie ook



**Figuur 7: begrote aantallen woningen één en twee jaar voor het beoogde jaar van oplevering**

Figuur 2). Dat kan betekenen dat vanaf 2018 de ambities weliswaar toenemen en dat een groot deel van de ambities voor het tweede prognosejaar te optimistisch is ingepland (wellicht door het opdrogen van de harde planvoorraad), maar dat de prognose van de op te leveren aantallen in het eerstvolgende jaar realistischer zijn.



## 5 De organisatie

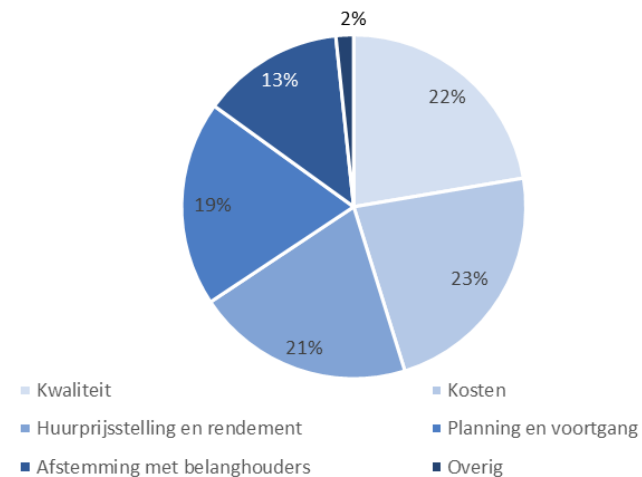
De realisatiegraad hangt samen met de wijze waarop nieuwbouw georganiseerd is bij corporaties. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de sturing op en de prioritering van planning en voortgang en op het planoptimisme in de begroting. Ook is gekeken naar verschillen tussen grotere en kleinere corporaties, naar de contractvormen en naar de bedrijfscultuur

### 5.1 Prioritering van kwaliteit, financiën en planning en voortgang

Uit de enquête komt naar voren dat corporaties de businesscase (het rendement), de planning en voortgang van nieuwbouwinvesteringen net zo belangrijk vinden als kosten en kwaliteit (zie Figuur 8). Uit de factsheets en diverse interviews komt naar voren dat planning en voortgang de afgelopen jaren minder prioriteit hadden. In paragraaf 5.7 gaan we hier nader op in.

Het investeringsstatuut wordt vaak gebruikt als toetsingskader voor projecten. Hierin staan financiële normen waar projecten aan moeten voldoen. Voor kwaliteit wordt gestuurd met programma's van eisen. Planning en voortgang worden alleen gemonitord. In veel projectbesluiten wordt, waar het de voortgang betreft, vooral vooruit gekeken, zo blijkt uit de gesprekken met corporatiebestuurders en -medewerkers. Er is weinig aandacht voor het terugkijken naar de factoren die tot vertraging

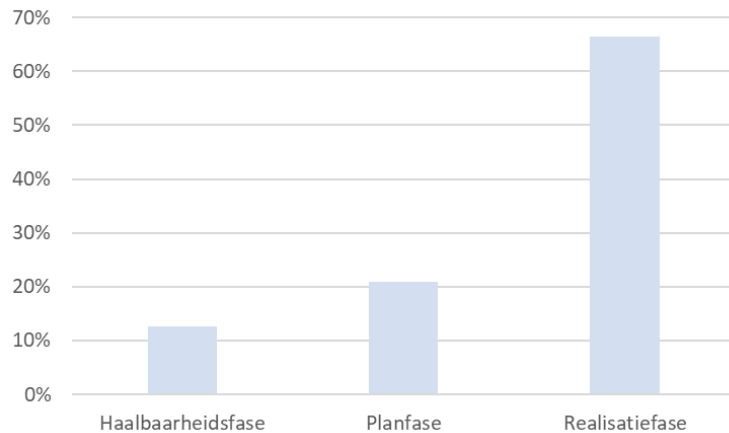
hebben geleid. In hoofdstuk 7 gaan we verder in op het interne toezicht op voortgang en planning.



**Figuur 8: Het relatieve belang van kenmerken van nieuwbouwprojecten (bron: enquête RIGO)**

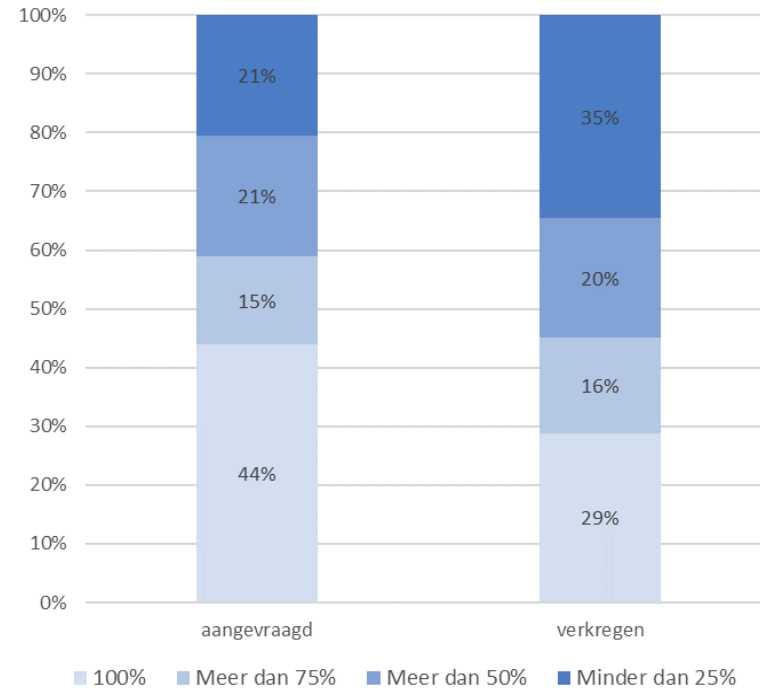
## 5.2 Planoptimisme

Het duurt gemiddeld circa 12 maanden om een project te realiseren vanaf start bouw (bron: onder andere Eigen Huis). De planvormingsfase duurt minimaal net zo lang, ook afhankelijk van hoe het begin van deze fase gedefinieerd wordt. Het is daarom niet aannemelijk dat projecten die in de haalbaarheidsfase zitten komend jaar worden opgeleverd. Toch blijkt uit de enquête dat 13% van de nieuwbouw begroot voor 2021 rond september 2020 nog in de haalbaarheidsfase verkeerde (zie Figuur 9).



**Figuur 9: de fase waarin de voor 2021 begrote plannen zich bevinden (bron: enquête RIGO)**

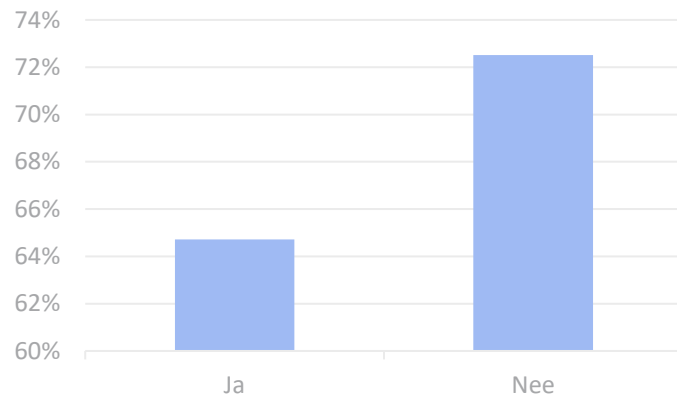
Ook geeft 21% van de corporaties aan dat voor minder dan 50% van de nieuwbouw die volgens de begroting 2021 wordt opgeleverd, een bouw- of omgevingsvergunning is aangevraagd.<sup>11</sup> Het is beslist onzeker of het lukt deze projecten komend jaar op te leveren (zie Figuur 10).



**Figuur 10: Het aandeel van de nieuwbouw in 2021 waarvoor een bouw- of omgevingsvergunning is aangevraagd of verkregen (bron: enquête RIGO)**

**Projectmanager:** “Ik merk dat ik soms te laat wordt ingeschakeld door corporaties omdat ze uitgaan van de snelst mogelijke planning. Een project staat dan al in de begroting maar de planning is qua tijdsplan niet realistisch.”

De gemiddelde realisatiegraad over 2017-2019 blijkt 8% lager voor de corporaties waarvan de projecten voor 2021 deels nog in de haalbaarheidsfase is (zie Figuur 11). Dit is een indicatie dat een deel van de corporaties structureel optimistisch begroot.



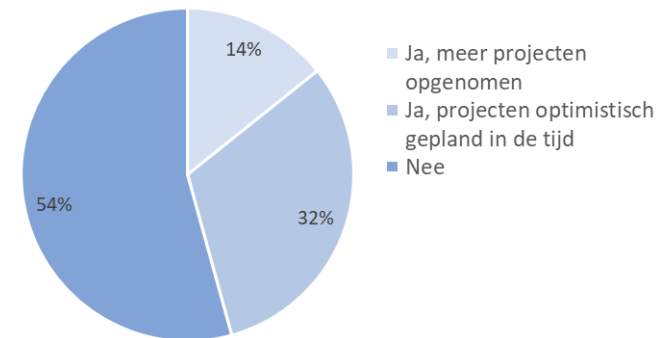
**Figuur 11: de realisatiegraad 2017-2019 van corporaties die voor 2021 projecten al dan niet in de haalbaarheidsfase hebben (bron: Aw en enquête RIGO)**

### 5.3 Overprogrammeren

De enquête laat zien dat een (zesde) deel van de corporaties meer nieuwbouw in de meerjarenplannen heeft opgenomen dan nodig voor de opgave (zie Figuur 12). Deze vorm van overprogrammeren is een manier om voldoende te kunnen bouwen, wetende dat plannen kunnen uitvallen of vertragen. De meeste corporaties nemen geen extra projecten op in de dPi. De meesten daarvan geven aan dat zij wel optimistisch plannen. Ook in de casuïstiek komt het overprogrammeren naar voren.

**Corporatie:** “We willen het ambitieniveau hooghouden, daarom nemen we ook plannen op die misschien nog niet vastomlijnd zijn. En dan schuift er wel eens iets door naar het volgende jaar, maar het wordt uiteindelijk wel gerealiseerd”.

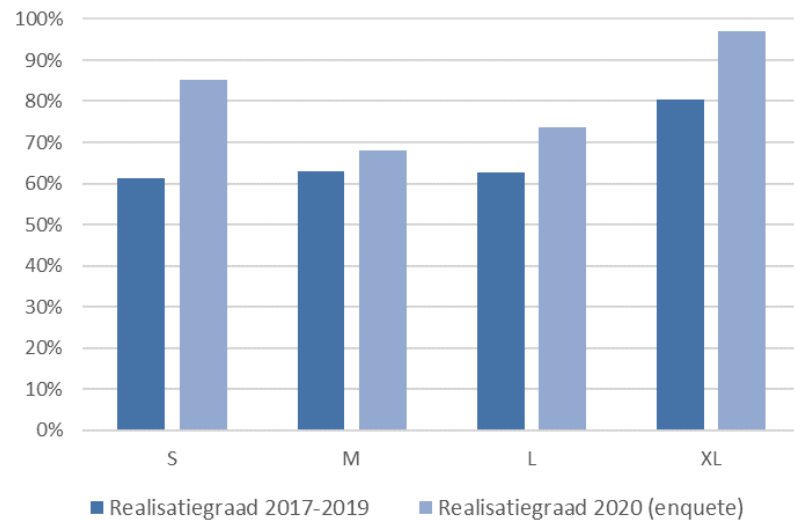
**Corporatie:** “We hebben een zekere mate van planoptimisme in de begroting nodig om te kunnen blijven groeien en onze ambities hoog te houden.”



**Figuur 12: Overprogrammeren van nieuwbouwprojecten (bron: enquête RIGO)**

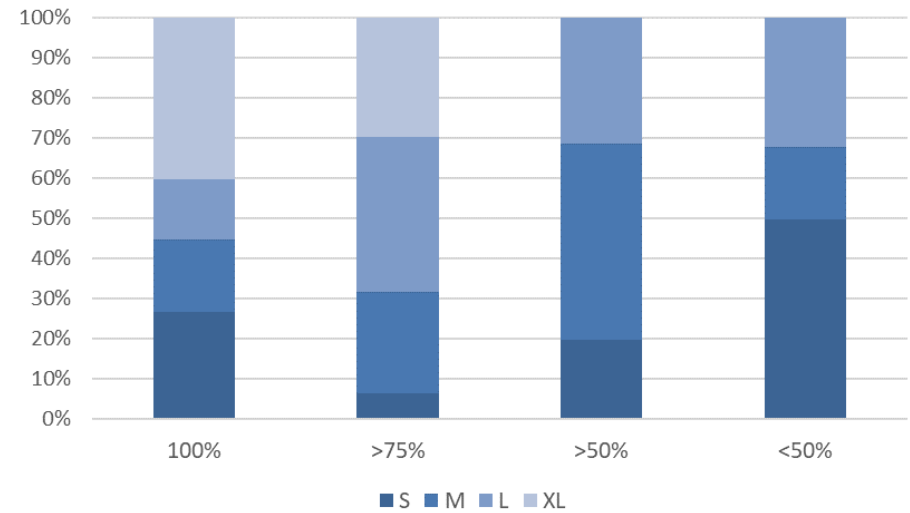
#### 5.4 De realisatiegraad naar corporatiegrootte

De realisatiegraad van de grootste corporaties (XL, > 25.000 vhe) tussen 2017 en 2019 was 80% (zie Figuur 13). Bij de kleine (S, < 5.000 vhe), middelgrote (M, < 10.000 vhe) en grote (L, < 25.000 vhe) corporaties lag de realisatiegraad tussen de 61% en 63%.<sup>12</sup>



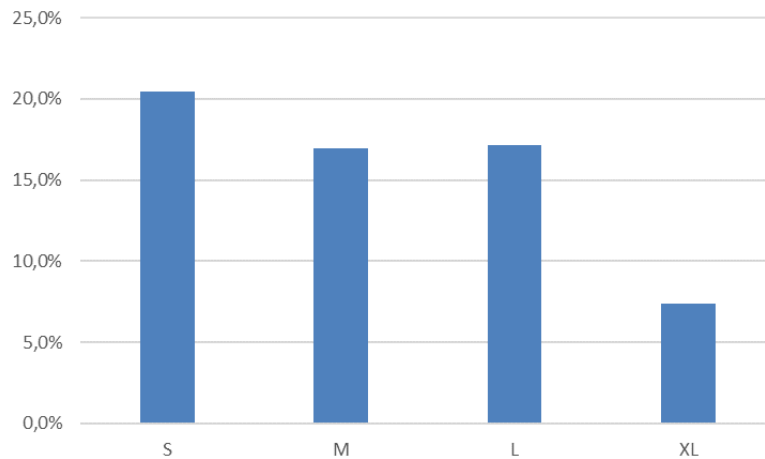
**Figuur 13: realisatiegraad naar grootte corporatie (bron: Aw en enquête RIGO)**

De S, M en L corporaties namen vaker dan de XL corporaties projecten op in de begroting voor 2021 waarvoor nog geen vergunning is aangevraagd (zie Figuur 14).



**Figuur 14: het aandeel projecten waarvoor reeds een vergunning is aangevraagd (bron: enquête RIGO)**

Ook hebben zij minder nieuwbouw in de haalbaarheidsfase in de begroting voor komend jaar (zie Figuur 15). Dit duidt erop dat XL-corporaties reëler begroten, maar overigens ook beschikken over meer menskracht ten behoeve van het projectenwerk. In de interviews met de corporatiemedewerkers wordt benoemd dat kleine corporaties wat dat betreft ook kwetsbaarder zijn, bijvoorbeeld bij uitval van personeel wat capaciteitsproblemen kan opleveren of het weglekken van kennis door wisselingen in personeel.



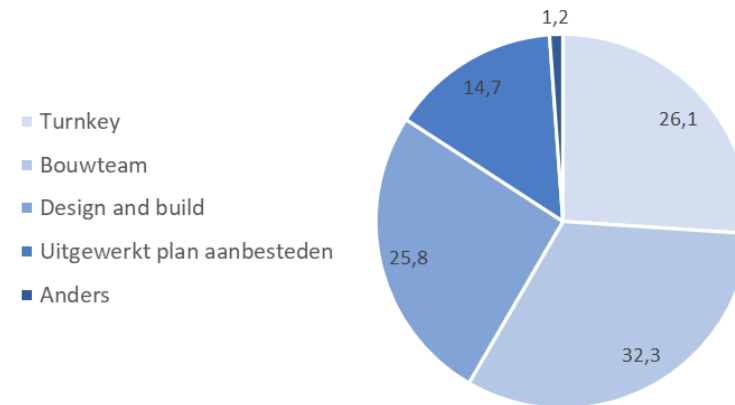
**Figuur 15: Aandeel nieuwbouw in haalbaarheidsfase per grootteklasse (bron: enquête RIGO)**

## 5.5 Contractvormen

In de enquête is gevraagd naar de verschillende contractvormen bij ontwikkeling en bouw. Mede als gevolg van (gedeeltelijke) ontmanteling

van de ontwikkelafdelingen bij corporaties besteden corporaties in toenemende mate werkzaamheden uit, hetgeen leidt tot nieuwe samenwerkings- en contractvormen (zie Figuur 16).

Sinds 2014 is *design and build* als vorm in opmars, dat geldt de laatste



**Figuur 16: huidige contractvormen bij nieuwbouw (bron: enquête RIGO)**

jaren ook voor *turn key*. De samenwerkingsvormen zouden tot sneller bouwen moeten leiden. Nadeel is wel dat de corporatie als opdrachtgever moeilijker het proces onder controle kan houden. Het betekent ook dat de corporatie als regisserende opdrachtgever een andere rol bekleedt. Uit de interviews blijkt dat een succesvolle uitvoering van die rol vooral samenhangt met capaciteit en kennis bij de corporaties over die manier van werken en de welwillendheid van andere partijen (zoals ontwikkelaars en gemeenten) om corporaties in die rol te erkennen.

**Corporatie:** *“Bij een turn-key ontwikkeling is onze rol anders. Het gaat meer om het bewaken van het proces, duidelijke financiële kaders hebben en een goed PvE. Evalueren en monitoren van de kwaliteit is daarbij belangrijk.”*

**Corporatie:** *“De nieuwe rol, van meer opdrachtgever/contractant blijkt best lastig te zijn, ik denk dat dat voor meer corporaties geldt. Bij veel corporaties is de vastgoedkennis verdwenen, dat moet weer terugkomen, maar we concurreren met de marktpartijen.”*

Een samenhang tussen contractvorm en realisatiegraad komt uit de cijfers van Aw en de enquête niet naar voren.

## 5.6 Cultuuraspecten

Externe experts geven in de gesprekken aan dat corporaties minder een cultuur hebben van elkaar aanspreken op gemaakte afspraken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit cultuurmetingen van accountants. Commerciële ontwikkelaars hebben meer een cultuur van sturen op voortgang en planning, mede omdat zij meer financieel gedreven zijn en voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van een continue stroom aan projecten. In de interviews wordt dit cultuurverschil bevestigd.

**Accountant:** *“Corporaties hebben een familiecultuur. Het aanspreken op is wel lastig binnen corporaties, dat komt ook uit cultuurmetingen die wij doen.”*

Dit cultuuraspect blijkt onder meer uit het onvoldoende sluiten van de beleidscyclus door middel van evaluaties. Het bespreken van de realisatiegraad is een voorbeeld hiervan. Het gaat daarbij om de vraag hoe het aantal nieuwbouwwoningen in de begroting (dPi) zich verhoudt tot de realisatie (dVi). Dat deze evaluatie doorgaans niet plaatsvindt blijkt uit het gegeven dat de verschillen bij het opvoeren van transformaties in de dPi- en dVi-cijfers nooit naar voren zijn gekomen, terwijl deze definities al jaren ongewijzigd zijn.

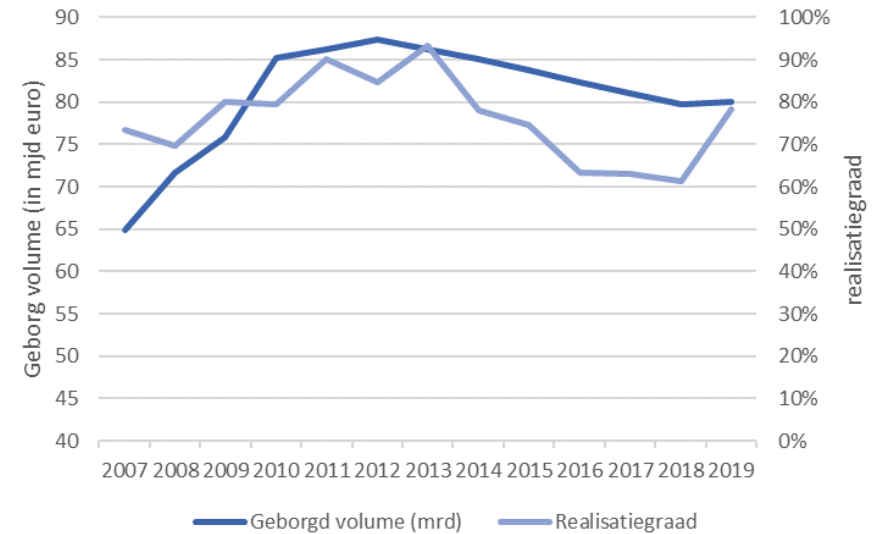
## 5.7 Risico mijden

In de periode na 2013 was er bij de corporaties veel bestuurlijke aandacht voor governance, de verandering van de waarderingsgrondslagen, de eigen financiële positie en de interne organisatie (zie paragraaf 4.2). Dit lokte sterk risicomijdend beleid uit. Corporaties zijn sinds de Parlementaire enquête en nieuwe Woningwet dan ook een voorzichtige financiële koers gaan varen.<sup>13</sup> Veel corporaties hebben mede naar aanleiding daarvan vanaf 2013 rendementssturing ingevoerd.

Dit mijden van financiële risico's blijkt ook uit het afbouwen van de leningenportefeuille en het financieren van investeringen uit kasstromen (zie Figuur 17). Het geborgd volume nam 9% af tussen 2012 en 2018. Het uitstellen van investeringen past in deze strategie, omdat het de solvabiliteit versterkt. Uit de interviews komt niet naar voren dat bewust gestuurd is op het vertragen van nieuwbouw. Maar er was financieel geen *incentive* om te versnellen.

Bestuurders en experts gaven in de interviews aan dat de terughoudendheid ten aanzien van de investeringen de laatste paar jaar afneemt. Verschillende corporaties zijn rond 2018 overgestapt van rendementssturing op projectniveau naar een financiële beoordeling van projecten op basis van het effect op de financiële ratio's die betrekking hebben op de vastgoedportefeuille als geheel. Enkele andere corporaties in de casuïstiek hebben hun rendementseisen neerwaarts bijgesteld. Hierdoor ontstaat (boekhoudkundig) meer financiële ruimte, tegen de achtergrond

dat de druk van buitenaf om te investeren in de laatste jaren is toegenomen.



**Figuur 17: Ontwikkeling geborgd volume in de sector (in mrd miljard euro) (bron jaarverslagen WSW)**

men. De overgang op de waardering tegen beleidswaarde in 2018 en de verruiming van de norm voor de LtV in april 2020 heeft eveneens geleid tot meer investeringsruimte. In deze periode zien we dat de realisatiegraad weer toeneemt (zie paragraaf 4.1).

**Corporatie:** “Wij werken al jaren met een rendement op de totale portefeuille omdat we veel bezit hebben in verschillende gemeenten. We kijken waar het dan uit kan.”

Tegelijkertijd zien we dat de nieuwbouwproductie in de laatste twee jaar *niet* substantieel is toegenomen. Een mogelijk verklaring hiervoor kan zijn dat de meerjarenbegrotingen weliswaar in omvang groeien, maar dat de harde planvoorraad opdroogt en ook de besluitvorming over de plannen in de plan- en realisatiefase vanwege een minder strikte sturing op rendementen sneller plaatsvindt (zie ook paragraaf 6.1).<sup>14</sup>

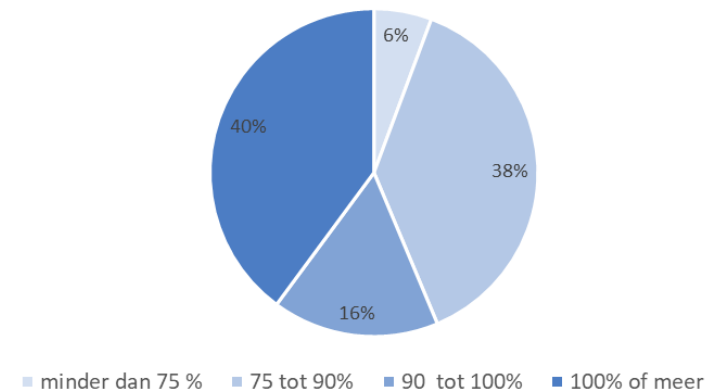
### 5.8 De begroting als sturingsinstrument

De begroting kan gezien worden als de beste inschatting van de activiteiten in de komende jaren. Hij kan ook gebruikt worden als instrument om te sturen.<sup>15</sup>

Corporaties geven in de enquête unaniem aan dat er geen redenen waren om meer nieuwbouw op te nemen in de begroting voor 2020 dan zij verwachtten te realiseren. Desalniettemin geven verschillende experts in de interviews aan dat er wel *incentives* zijn om plannen optimistisch te begroten. De dPi wordt gebruikt om de borgingsruimte en de IBW (indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties) vast te stellen. De cijfers vormen ook input voor doorrekeningen onder meer ten behoeve van diverse lokale en regionale prestatieafspraken in situaties waarbij de corporaties het van strategisch belang vinden om een hoge ambitie kenbaar te maken. Het tegenovergestelde effect kan ook optreden: risicovol begroten kan ertoe leiden dat stakeholders teleurgesteld zijn als de plannen niet gerealiseerd worden.

Uit de enquête blijkt dat 38% van de corporaties tevreden is met een realisatiegraad tussen de 75% en 90% (zie Figuur 18).

Uit interviews blijkt ook dat het handig is om een project op te nemen in de begroting, als er een gereede kans is dat het komend jaar doorgaat. Zo wordt voorkomen dat extra borgingsruimte moet worden aangevraagd.



**Figuur 18: De realisatiegraad waarmee de corporatie tevreden is (bron: enquête RIGO)**

**RvC-lid:** “Soms is het goed de lat wat hoger te leggen. Je kunt beter achteraf uitleggen waarom iets niet gebeurd is, dan geen ambitie hebben en vooraf al laag bijstellen en voorzichtig zijn. Je wil uiteindelijk continuïteit in de productie krijgen”.

**Corporatie:** “We begroten meer dan we in realiteit kunnen realiseren, maar dat doen we omdat we niet van tevoren weten welke plannen doorgaan en welke niet.”



Uit de enquêteresultaten komt een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid naar voren. Enerzijds geven corporaties aan dat er geen projecten begroot worden die niet te realiseren zijn (zie hiervoor), anderzijds bevinden diverse projecten zich nog in de haalbaarheidsfase (waarvan we in paragraaf 5.2 hebben aangegeven dat oplevering in het eerste begrotingsjaar niet aannemelijk is). Kennelijk zien de corporaties mogelijkheden om deze projecten alsnog in het eerste begrotingsjaar op te leveren.

Uit verschillende interviews komt tot slot ook naar voren dat de begroting vaak intern wordt gebruikt als instrument om de productie van nieuwbouwwoningen op te voeren. De druk op het ontwikkelen van plannen wordt groter als intern en extern een grotere ambitie wordt afgesproken. Het doel is dan niet om een zo goed mogelijke prognose af te geven, maar om de organisatie in beweging te krijgen.

## 6 Vertragende factoren op projectniveau

Zowel in de enquête als in de verdieping zijn de vertragende factoren met betrekking tot de nieuwbouw onderzocht. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de plan- en realisatiefase. De meeste projecten op de begroting voor het komende jaar bevinden zich in de realisatiefase, maar het aandeel van projecten dat nog in de planfase verkeert is be-  
duidend. Binnen de fases is onderscheid gemaakt tussen interne en externe factoren. Dit hoofdstuk gaat in op de vertragende factoren in deze vier categorieën.

Veel factoren geven een algemene verklaring voor het niet of later realiseren van projecten. Uit dwarsverbanden en interviews komt ook een duidelijk beeld naar voren van hoe sommige factoren de afname van de realisatiegraad verklaren in de periode 2014-2018.

### 6.1 Interne vertragende factoren in de planfase

Drie op de tien corporaties geven in de enquête aan dat interne factoren geen rol spelen bij vertraging van nieuwbouwprojecten. Als corporaties wel factoren noemen, worden de factoren 'rendementseis' en 'personele capaciteit' het meest genoemd (zie Figuur 19).

Het rendement op nieuwbouw staat al enige jaren onder druk voor corporaties. Dat komt niet alleen door de verhuurderheffing, maar ook door de beperkingen bij de jaarlijkse huuraanpassingen en doordat de

aanvangshuur van nieuwe woningen is gedaald na de introductie van passend toewijzen.<sup>16</sup> Het effect van lagere beïnvloedbare bedrijfslasten weegt daar niet tegenop.<sup>17</sup> Zeker niet omdat de bouwkosten sinds 2015 sterk gestegen zijn. Dit wordt nader beschreven bij de externe factoren (paragraaf 6.2). Het afnemende rendement op nieuwbouw is daarom de afgelopen jaren een belangrijke vertragende factor geweest. Dat geldt vooral in de planfase, maar heeft ook tot vertraging geleid in de realisatiefase. Bijvoorbeeld omdat geen bouwer te vinden was voor plannen of omdat onderhandelingen langer duurde als gevolg van de financiële randvoorwaarden.<sup>18</sup>

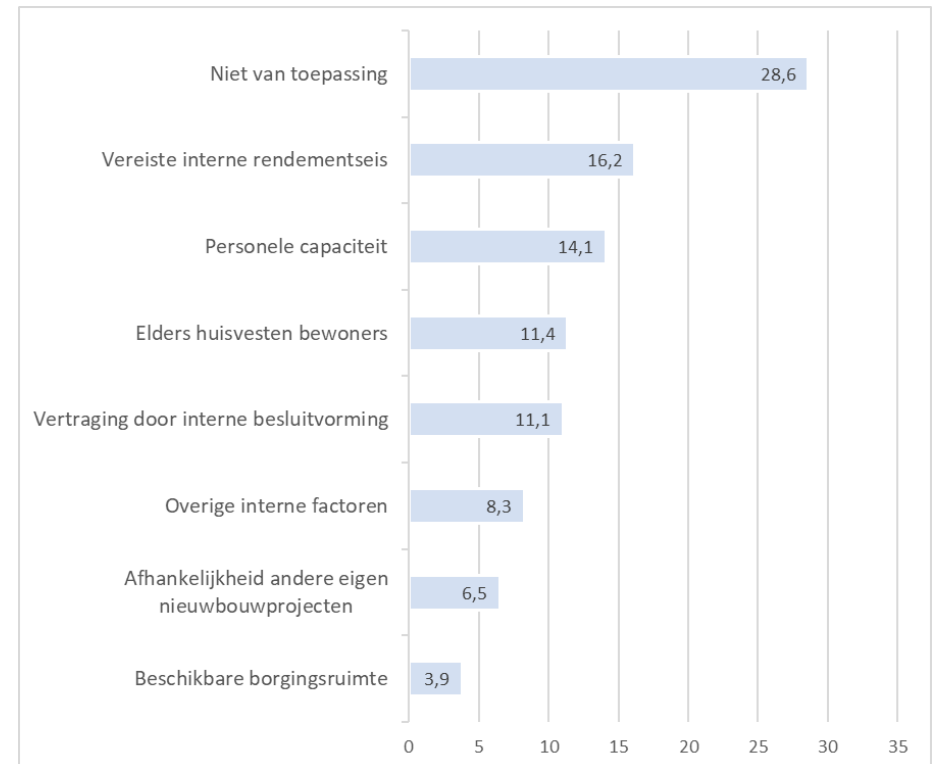
In verschillende interviews wordt wel bevestigd dat de vertraging door rendementseisen momenteel minder is. Dit is besproken in paragraaf 5.7.

Ondanks dat de personele capaciteit in de enquête als vertragende factor genoemd wordt, geven corporaties in de enquête aan dat de capaciteit voldoende is. De cases geven op dit punt een wisselend beeld. In elk geval is duidelijk dat veel corporaties de afdelingen nieuwbouw hebben afgeschaald in de periode 2013 – 2015. Sindsdien wordt de capaciteit weer opgebouwd.

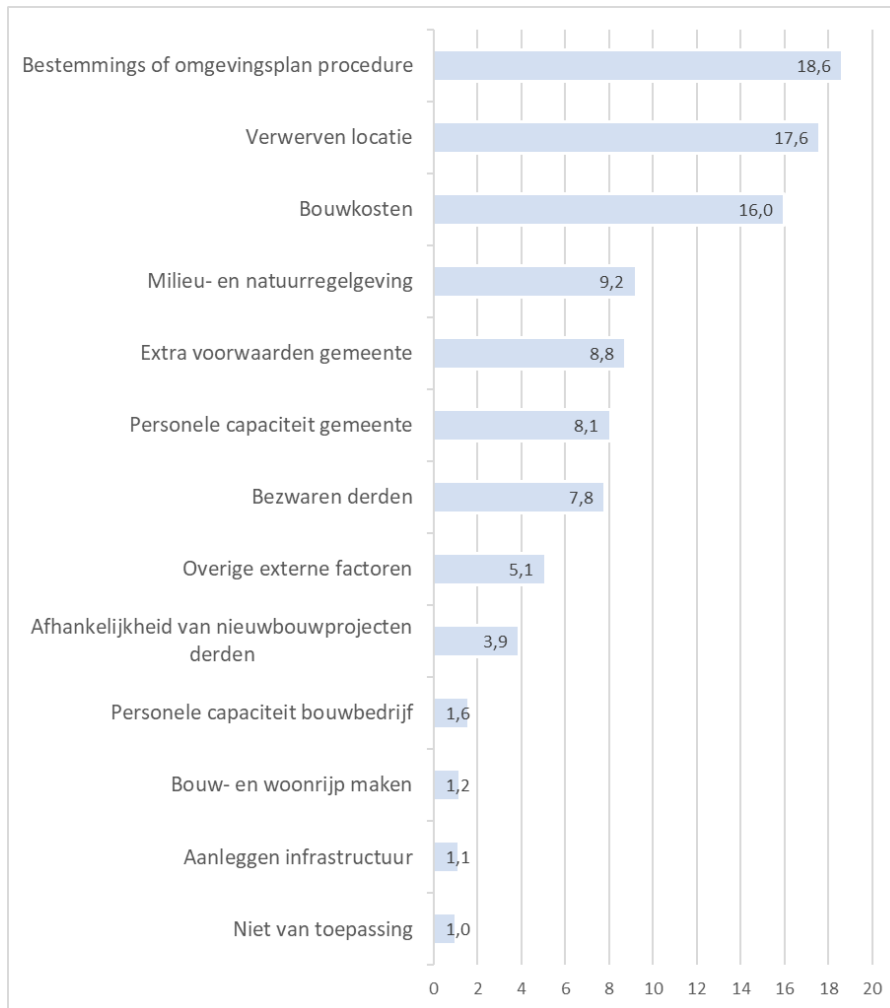
**Corporatie:** “In 2010/2011 hadden we een flinke ontwikkelpoot. In de crisisjaren hebben we 7 medewerkers van de afdeling ontwikkeling/nieuwbouw moeten ontslaan. Nu schalen we dat langzaam weer op”.

## 6.2 De externe vertragende factoren in de planfase

De externe factoren wegen zwaarder dan de interne factoren in de planfase (zie Figuur 20). Daarbij wordt vooral gewezen naar procedures, zeker als we de categorieën milieu- en natuurregelgeving, bezwaren en bestemmings- of omgevingsplanprocedure bij elkaar nemen. De bouwkosten worden ook als belangrijk knelpunt ervaren, net als het verwerven van locaties. Deze factoren worden ook veelal in de interviews genoemd, zoals de flora en faunawet.



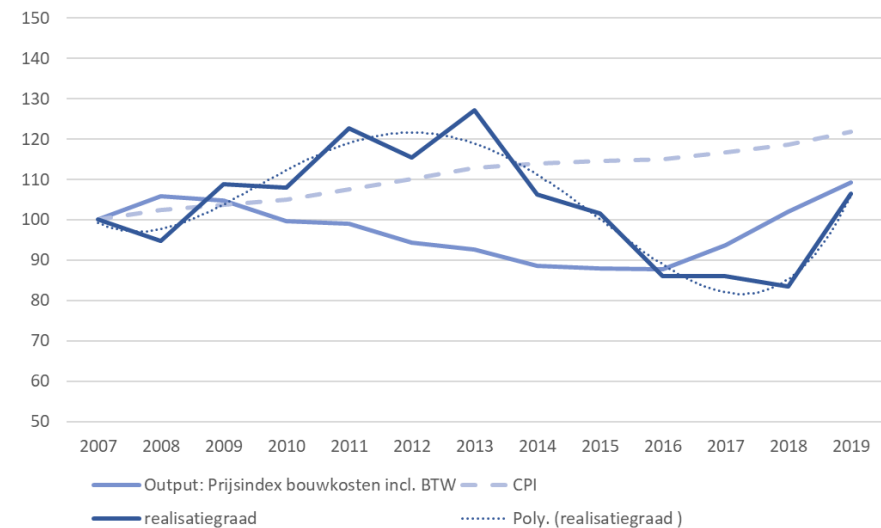
**Figuur 19: interne factoren die in de planfase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)(bron: enquête RIGO)**



**Figuur 20: externe factoren die in de planfase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)(bron: enquête RIGO)**

De procedurele aspecten zijn een vertragende factor tijdens de planvorming, maar uit de cases komt niet naar voren dat dit knelpunt de afgelopen jaren groter is geworden. Eerder zelfs andersom, doordat corporaties op dit punt voordeel hebben aan het op gang komen van de bouwproductie van koopwoningen sinds 2014. Wel is er vertraging opgetreden door het invoeren van gasloos bouwen (2018)<sup>19</sup>, en (lokaal resp. tijdelijk) door de stikstof- en pfas-problematiek (2019 en 2020).

De afname van de realisatiegraad werd tijdens interviews vaak in verband gebracht met de stijgende bouwkosten.<sup>20</sup> Deze zijn tussen 2016



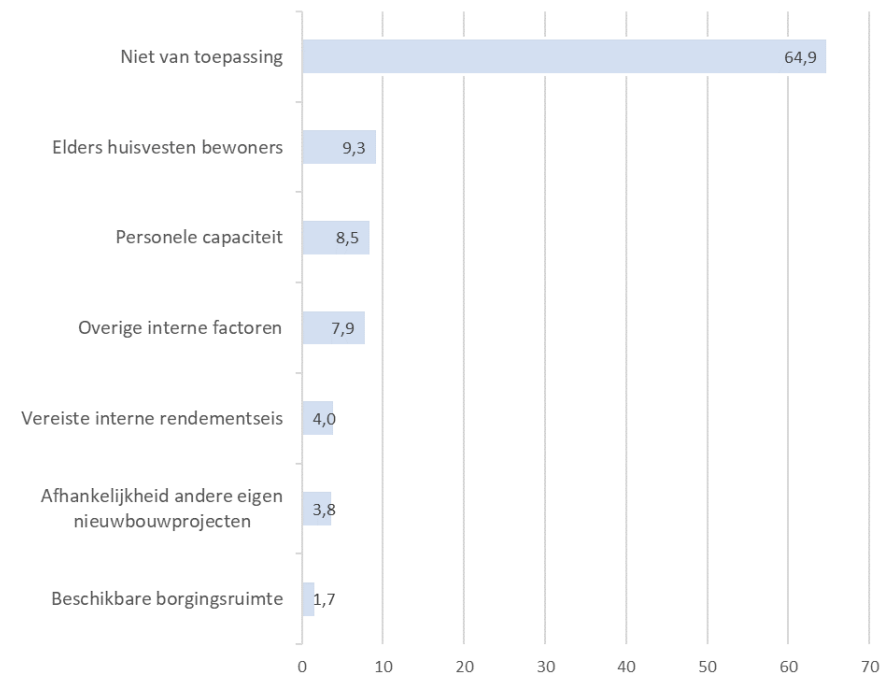
**Figuur 21: de ontwikkeling van de bouwkosten, de CPI en de realisatiegraad (2007 = 100)(bron: Aw, CBS)**

en 2019 met 25% gestegen, aanzienlijk meer dan de inflatieontwikkeling en de daaraan gekoppelde stijging van de aftoppingsgrenzen in het huurbeleid en de huurontwikkeling zelf (zie Figuur 21). De stijgende bouwkosten zorgden er mede voor dat rendementen onder druk zijn komen te staan, wat de planvorming heeft vertraagd zoals beschreven in voorgaande paragrafen. De realisatiegraad is gaan afnemen in een periode dat de bouwkosten nog daalden. De dalende realisatiegraad wordt dus niet alleen verklaard door de stijgende bouwkosten.

Het verwerven van locaties is ook een bekend knelpunt voor nieuwbouw. Hier speelt een rol dat corporaties sinds de nieuwe Woningwet (in DAEB) alleen locaties mogen verwerven als er zicht is op nieuwbouw binnen vijf jaar.<sup>21</sup> Omdat veel gemeenten door de financiële crisis overgegaan zijn op faciliterend grondbeleid (niet over veel eigen grond beschikten en geen locaties wilden of konden aankopen) zijn corporaties vaak aangewezen op locaties van commerciële partijen voor de bouw van woningen. Deze staan zeer terughoudend ten opzichte van de door de gemeente gevraagde aantallen sociale huurwoningen, vooral als de gemeenten lagere grondprijzen hanteren voor sociale huurwoningen. Soms bouwen en verhuren deze partijen ook zelf sociale huurwoningen.<sup>22</sup> De indruk is dat deze woningen vaak een hoge huur hebben (liberalisatiegrens in plaats van aftoppingsgrens), kleiner zijn dan nieuwbouw door corporaties, niet passend worden toegewezen en tijdelijk in de sector zijn.

Corporaties bouwen niet of nauwelijks koop- en middenhuurwoningen als gevolg van de markttoets. Daardoor zijn zij minder interessante

partners voor integrale gebiedsontwikkelingen met gemengde woningbouwprogramma's geworden. De markttoets is per 1 januari 2021 voor drie jaar buiten werking gesteld.<sup>23</sup>



**Figuur 22: interne factoren die in de realisatiefase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)(bron: enquête RIGO)**

**Corporatie:** “We hebben geen eigen gronden meer. Daardoor zijn we afhankelijk van de gemeente en ontwikkelaars. We hebben al meerdere

*keren meegemaakt dat we er gezamenlijk niet uitkomen met een project, het wordt een financiële onderhandeling. Het resultaat is dan dat er niet sociaal wordt gebouwd in een project.”*

### 6.3 De interne factoren in de realisatiefase

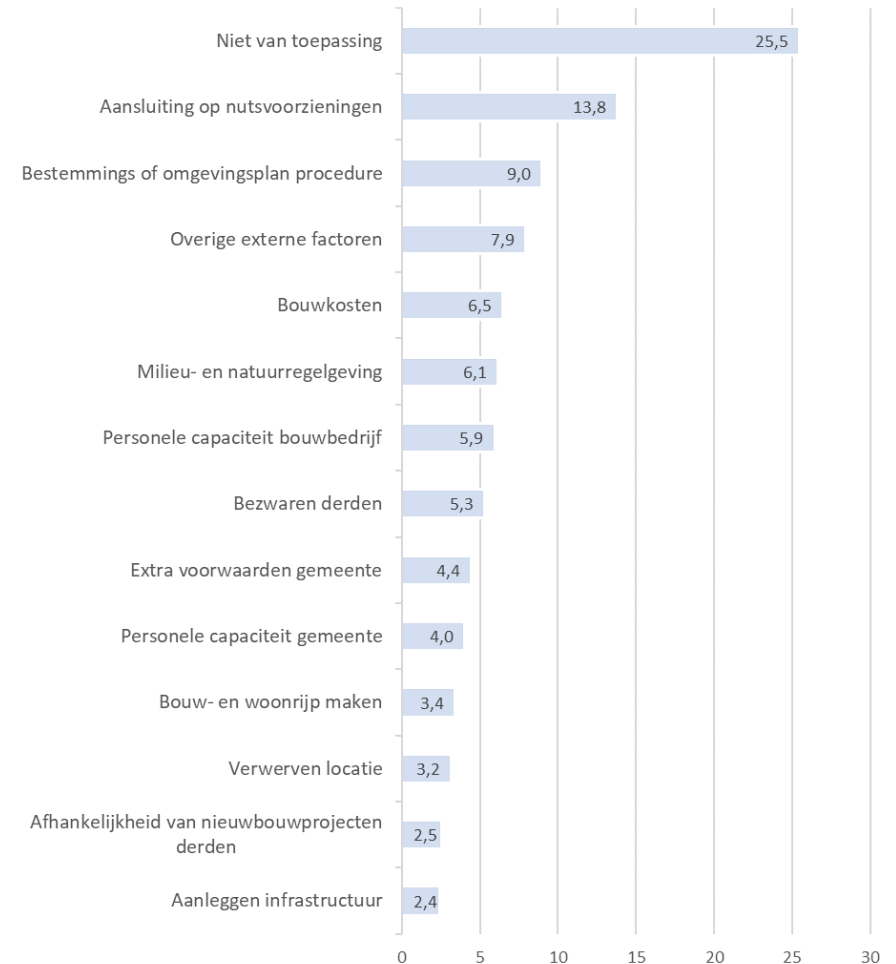
In de realisatiefase wordt vaker dan in de planfase aangegeven dat interne factoren niet van toepassing zijn op de vertraging, blijkt uit de enquête (zie Figuur 22). Dat is logisch omdat de aannemer primair verantwoordelijk is voor de planning en voortgang tijdens de uitvoering. Desalniettemin kan ook in deze fase gestuurd worden op planning en voortgang. De mate waarin is wel afhankelijk van de wijze waarop het contract met de bouwer is geregeld.

Interne factoren die verder worden genoemd zijn onder andere het elders huisvesten en de personele capaciteit.

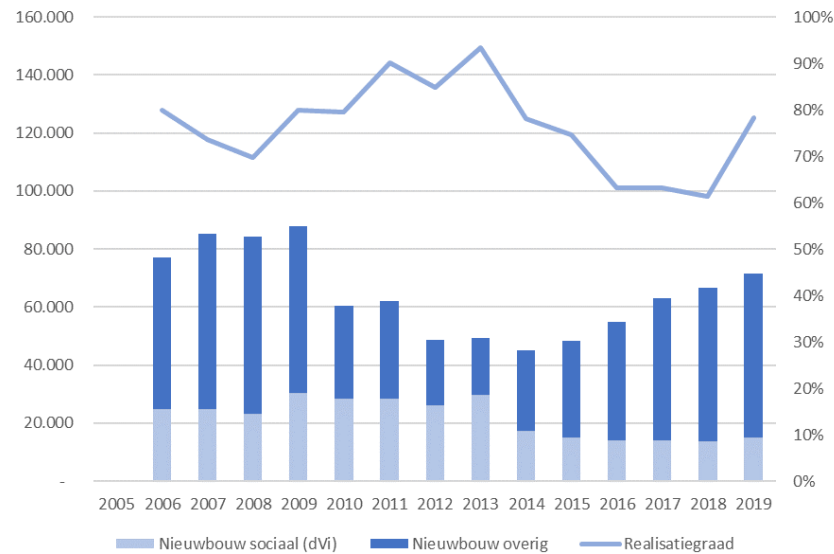
### 6.4 De externe factoren in de realisatiefase

In de realisatiefase werken externe factoren vaak vertraging in de hand. Het aansluiten op nutsvoorzieningen wordt daarbij het meest genoemd. Maar ook in deze fase zijn procedures, zeker als de verschillende categorieën bij elkaar worden genomen, een factor van belang (zie Figuur 23).

In de realisatiefase wordt in de casuïstiek vooral gewezen op het tekort aan bouwcapaciteit. De bouwcapaciteit was in 2014 ingekrompen tot het niveau waarop circa 45.000 woningen per jaar werden gebouwd (zie Figuur 24). Vanaf 2015 trok de bouw van koopwoningen aan.



**Figuur 23: externe factoren die in de planfase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)(bron: enquête RIGO)**



**Figuur 24: de productie van nieuwbouwwoningen en de realisatiegraad door de jaren heen (bron: dVi en CBS)**

Daarna zijn de bouwkosten gaan stijgen mede als gevolg van de oplopende schaarste van zowel materiaal als arbeid.<sup>24</sup> Dit tekort aan capaciteit speelt ook een rol bij de nutsbedrijven, waardoor aansluitingen lang op zich laten wachten; volgens de enquête en de geïnterviewde corporaties een belangrijke vertragende factor en bron van ergernis.

**Koepelorganisatie:** “Vertraging kan ook optreden bij een grootschalige verduurzamingsaanpak bijvoorbeeld bij het aanleggen van een warmtenetwerk. Het aantal betrokken partijen daarbij is groot, wat de kans op vertraging vergroot.”

## 7 Intern en extern toezicht op nieuwbouwprojecten

Dit hoofdstuk gaat in op het interne toezicht zoals uitgeoefend door RvC's (Raden van Commissarissen) en accountants en het externe toezicht. Het externe toezicht wordt uitgeoefend door de Aw deels in samenwerking met het WSW. Gemeenten zien er conform de Woningwet op toe dat corporaties naar redelijkheid bijdragen aan het (nieuwbouw)beleid. De concretisering daarvan vindt plaats middels de jaarlijkse biedingen en prestatieafspraken waarbij ook de huurdersorganisaties betrokken zijn (zie paragraaf 4.3). Daarnaast worden corporaties elke vier jaar gevisiteerd.

### 7.1 Intern toezicht

Uit de casuïstiek blijkt dat ook voor de RvC's de focus sinds 2013 lag op governance en de interne organisatie. Nieuwbouw had minder prioriteit.

**RvC-lid:** *“Het waren crisisjaren, onze organisatie zit in een gebied met weinig woningmarktdruk, er was zelfs sprake van krimp in veel kernen, dus de urgentie om toe te voegen was een stuk minder groot.”*

Zowel uit de documentanalyse als uit de interviews met RvC-leden komt naar voren dat de RvC doorgaans goed wordt geïnformeerd over de voortgang van projecten. Bij corporaties met minder projecten worden deze vaak per fase besproken. Wanneer sprake is van veel projecten wordt de voortgang vermeld in de kwartaal- of tertiaalrapportages.

In de governancecode<sup>25</sup> is vastgelegd dat corporaties een investeringsstatuut moeten hebben. Hierin staan normen voor financiën en rendement en voorschriften voor de wijze van besluitvorming.<sup>26</sup> De RvC's van alle in de casuïstiek onderzochte corporaties hebben een investeringsstatuut vastgesteld.

Op enkele, vooraf vastgestelde, momenten in het ontwikkel- en realisatieproces zal de RvC haar goedkeuring moeten verlenen; in ieder geval indien de investering boven een bedrag van 3 miljoen euro ligt.

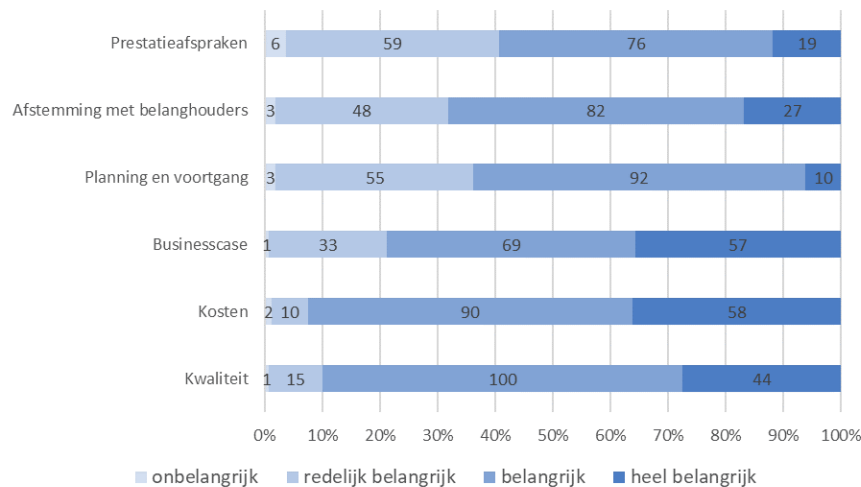
RvC-leden geven in de casuïstiek aan dat bij het bespreken van nieuwbouw de nadruk lag op de financiële normen zoals vastgelegd in het investeringsstatuut. Zeker omdat governance hoog op de agenda stond was het niet eenvoudig om af te wijken van vastgestelde rendementen. De planning en voortgang werd zo de spreekwoordelijke restpost bij nieuwbouw.

**RvC-lid:** *“Onze projectrapportage zijn vooral financieel en risicogericht. Nieuwbouwprojecten zijn complex en een vertraging is makkelijk opgelopen. We kunnen de voortgang en planning in de tijd volgen, maar daar ligt niet de focus op.”*

Uit de casuïstiek blijkt wel dat planning en voortgang van nieuwbouw inmiddels een hogere prioriteit heeft bij RvC's. In de enquête werd planning belangrijk gevonden bij intern toezicht, maar minder dan fi-



nanciën en kwaliteit. Tijdens een webinar van het VTW, waar de voorlopige resultaten van dit onderzoek gepresenteerd zijn, vond 75% van de aanwezige commissarissen dat sturen op rendement niet belangrijker is dan planning en voortgang.<sup>27</sup> Het agenderen van de realisatiegraad heeft blijkbaar al een eerste effect gesorteerd.



**Figuur 25: het relatieve belang van projectkenmerken bij intern toezicht (bron: enquête RIGO)**

Een grote meerderheid van corporaties (82%) geeft in de enquête aan dat de realisatiegraad onderwerp van gesprek is met de RvC (zie Figuur 25). Het is een integraal onderdeel van het toezicht en de (tussentijdse) evaluatie van projecten. Anderen geven aan dat de corporatie transparant is richting de RvC over de voortgang van projecten en dus

ook over eventuele vertragingen en over de verklaring van de oorzaken; ook als deze de interne gang van zaken betreffen.

Corporaties is gevraagd wat naar hun inzicht de gevolgen zijn als er vanuit het externe toezicht meer aandacht is voor de realisatiegraad bij de corporatie.

**Corporatie:** “Enerzijds is het nodig om een realistische inschatting te geven van de te realiseren nieuwbouw, anderzijds is het nodig om voldoende borgingsruimte te waarborgen. De dPi wordt zo voor twee vaak strijdige doeleinden ingezet. Dit vraagt om een andere methode van uitvragen.”

Met andere woorden, het is van belang om inzicht te krijgen in de vertraging van de voortgang van projecten en vervolgens in de factoren die daarop van invloed zijn. Dat pleit voor een zo realistisch mogelijke begroting. Maar het is voor corporaties tevens van belang om de borgingsruimte veilig te stellen. Dit leidt tot optimistisch begroten nog afgezien van eventuele strategische overwegingen die eveneens tot een optimistische begroting kunnen leiden (bijvoorbeeld het tonen van ambitie ten overstaan van de stakeholders of het uitoefenen van enige druk intern om projecten voortvarend op te pakken).

## 7.2 Extern toezicht

Vanuit het externe toezicht van de Aw is er in de jaren tot 2018 vanuit een volkshuisvestelijk perspectief weinig aandacht geweest voor achterblijvende realisaties van nieuwbouw.<sup>28</sup> In de oordeelsbrieven in 2018

werden bij de onderzochte corporaties, met een relatief lage realisatiegraad, geen opmerkingen hierover gevonden. Dit past in de eerder geschetste lijn dat nieuwbouw niet de focus had in de sector. Daarbij heeft de Aw pas onlangs de taakverbreding ingezet naar toezicht vanuit volkshuisvestelijk belang.

De Aw en het WSW hebben in 2018 een beoordelingskader vastgesteld. Hierin wordt de realisatie-index vastgesteld op basis van geplande en gerealiseerde investeringskasstromen.<sup>29</sup> Het WSW stelt nader onderzoek in als deze index lager is dan 0,6 of hoger dan 1,2. In de praktijk is inmiddels gebleken dat deze signaleringsbandbreedte wellicht wat strak is. Dat komt omdat al snel grote afwijkingen optreden als projecten vertragen. Deze signaleringsnorm wordt besproken tussen Aw en WSW. Het staat daarbij nog niet vast dat het beoordelingskader op dit punt wordt aangepast.

Het WSW constateert dat het borgingsvolume de afgelopen jaren is teruggelopen. Het aantal corporaties dat onder bijzonder beheer valt is sterk afgenomen en het aantal corporaties in de laagste risicoklasse nam toe.

Bijna alle corporaties hebben voldoende borgingsruimte voor de aangevraagde nieuwbouwplannen. Bij het WSW is sinds 2018 aandacht geweest voor realistischer begroten. Dit punt is ook vaker opgenomen in beoordelingsbrieven. WSW tracht het borgingsplafond zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de actualiteit en voert daarover het gesprek met de corporaties. Indien voor WSW aannemelijk is dat de borgbare financieringsbehoefte in vigerende dPi niet (meer) aansluit bij de actualiteit, zal WSW correcties opnemen in het borgingsplafond. Dat kan overigens zowel een positieve als negatieve correctie zijn.

In de visitatierapporten van de onderzochte cases komen geen grote knelpunten naar voren met betrekking tot de realisatiegraad van nieuwbouw. Bij visitatie wordt vooral gekeken naar de prestatieafspraken. Daarover werd meer dan eens geconstateerd dat deze gehaald worden voor nieuwbouw. Nadere analyse liet zien dat de prestatieafspraken niet altijd aansluiten bij de begroting.

## 8 Conclusies

De conclusies uit dit onderzoek voeren terug op de twee onderzoeksvragen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. De eerste onderzoeksvraag hebben we betrokken op de context waarbinnen de corporaties hun nieuwbouwbeleid in de afgelopen jaren hebben geformuleerd en uitgevoerd. Bij de tweede onderzoeksvraag hebben we vooral gekeken naar de verklaringen die bij de corporaties en hun (lokale) stakeholders zelf te vinden zijn.

### 1. *Schets een beeld van mogelijke succes- en faalfactoren die invloed hebben op de realisatiekracht van corporaties*

Verschillende factoren dragen bij aan een realisatiegraad lager dan 100%, zowel op projectniveau als op strategisch niveau. De realisatiegraad betreft de cijfermatige weergave van de realisatiekracht. De factoren die vanaf 2014 tot een daling van de realisatiegraad op sectorniveau hebben geleid zijn de lage prioriteit die aan nieuwbouw werd toegerekend, de verhuurderheffing en, vanaf 2016, de stijgende bouwkosten. De lage prioriteit van nieuwbouw is het gevolg van de focus van corporaties en Aw op governance en de interne organisatie, die zijn oorzaak kent in de Parlementaire Enquête Woningcorporaties en de nieuwe Woningwet 2015.

Een relatief hoge realisatiegraad is gevonden in woningmarktregio's met een hoge druk op de bouw van betaalbare woningen en tevens bij

de XL corporaties (> 25.000 verhuureenheden). De druk op de woningmarkt is een succesfactor gezien ook de toegenomen aandacht voor nieuwbouw en de stijging van de realisatiegraad in 2019 en 2020.

De stijging van de realisatiegraad in 2019 en 2020 hangt daarnaast vermoedelijk samen met de aansporing van het WSW om realistischer te begroten. Het overgaan van sturing op de financiële ratio's op portefeuilleniveau in plaats van rendementssturing op projectniveau leidt tot een versnelling van de besluitvorming en daarmee tot een betere realisatiegraad.

Het verdiepend onderzoek door middel van casuïstiek was gericht op elf corporaties met een lage realisatiegraad en daarmee vooral op het in beeld brengen van de faalfactoren, die tot de dalende realisatiegraad hebben geleid. Succesfactoren kunnen nader in beeld gebracht worden door in te zoomen op de (XL) corporaties met een hoge realisatiegraad.

### 2. *Geef inzicht in de interne en externe oorzaken van achterblijvende realisaties*

Het onderzoek is vooral gericht op de realisatiefase omdat de meeste plannen in de begroting voor komend jaar (het jaar van oplevering) zich in de realisatiefase bevinden (volgens de enquête 66%). In de enquête is ook gevraagd naar oorzaken voor vertraging in de planfase. Omwille van de chronologie kijken we eerst naar de planfase.

Oorzaken voor vertraging in de planfase liggen voor een groot deel in de te doorlopen procedures en het verwerven van locaties. De teruggelopen capaciteit bij gemeenten speelt daarbij eveneens een rol. Veel corporaties geven aan dat het verwerven van locaties lastiger is geworden door de beperkingen van de nieuwe woningwet (alleen locaties met zicht op ontwikkeling binnen 5 jaar en markttoets) en het faciliterend grondbeleid van steeds meer gemeenten. Zij zijn daardoor voor locaties vaak afhankelijk van commerciële partijen. Deze zijn terughoudend om sociale huurwoningen te realiseren omdat dit financieel minder gunstig is, of bouwen en verhuren de woningen zelf.

De stijgende bouwkosten vormden vanaf 2015 een andere oorzaak voor vertraging in de planvorming. Ook zijn externe partijen (bouwers, ontwikkelaars) soms moeilijk te interesseren voor nieuwbouw in het sociale segment omdat zij in dit segment minder rendement kunnen behalen dan in het commerciële segment. Beide laatste factoren kunnen ook in de realisatiefase nog een rol spelen.

Intern speelde de focus op governance een belangrijke rol. Dit leidde in combinatie met teruglopende rendementen (als gevolg van de belastingdruk en, wat later, de oplopende bouwkosten, het passend toewijzen en de hogere duurzaamheidseisen) en daarmee het niet halen van de vastgestelde rendementseisen tot vertragingen. Bij verschillende corporaties is daarnaast sprake van planoptimisme. Zij nemen plannen op voor oplevering in het komende jaar terwijl deze in de haalbaarheidsfase zijn en/of er geen omgevingsvergunning is aangevraagd.

Zowel in de planfase als in de realisatiefase kan de bedrijfscultuur van corporaties een rol spelen. In de interviews wordt erop gewezen dat de cultuur doorgaans niet voorziet in het elkaar aanspreken op gemaakte afspraken en evenmin in een structurele evaluatie op zowel project- als portefeuilleniveau van de oorzaken van vertraging. Ook het tekort aan personele capaciteit (na een periode van afbouw van de ontwikkelafdelingen) en het ontbreken van voldoende samenwerkingsbereidheid inzake nieuwbouw tussen corporaties onderling en tussen corporaties en gemeenten speelt in beide fasen soms een rol.

De interne oorzaken voor vertraging in de realisatiefase hebben zowel betrekking op de wijze van begroten als op de feitelijke realisatie. De oorzaken spelen op projectniveau- en strategisch niveau. Corporaties geven in de enquête aan dat interne oorzaken een kleine rol spelen in de realisatiefase. Uit de casuïstiek komen echter diverse interne, vertragende factoren naar voren:

- Planoptimisme en het zekerstellen van borgingsruimte voor projecten die mogelijk gerealiseerd kunnen worden;
- Het accepteren van vertraging of uitstel van investeringen in het besef dat dit leidt tot een hogere solvabiliteit, hetgeen past bij een risico mijdend financieel beleid;
- Het na besluitvorming heronderhandelen met bouwers omdat aanbestedingen tegenvielen;
- Het op basis van eigen beleidskeuzen verhogen van duurzaamheidseisen;
- Het herhuisvesten van bewoners bij sloop-nieuwbouw.

Als externe oorzaken komen naar voren:

- Te weinig capaciteit bij bouwers, zowel wat betreft arbeidskrachten als materiaal;
  - Vertraging bij het aanleggen van aansluitingen op de nutsvoorzieningen;
  - Vertragingen als gevolg van de procedures rond bestemming- of omgevingsplan en milieu- en natuurregelgeving;
- De eis om gasloos te bouwen (vanaf 2018 bij vergunningaanvragen) en meer specifiek vertragingen als gevolg van de (moeizame) introductie van grootschalige energieopwekking en -transport;
  - (Tijdelijk resp. lokaal) de beperkingen als gevolg van Pfas en Stikstof (2019 - 2020).

## 9 Aanbevelingen

De aanbevelingen aan de Aw zijn gericht op de monitoring van de realisatiegraad. Corporaties kunnen daarnaast zorgen voor een beter voorspelbare nieuwbouwproductie. Een aantal vertragende factoren is niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de corporaties. De aanbevelingen zijn daarom ook gericht op de samenwerking met gemeenten. Tenslotte is een aantal suggesties gedaan voor vervolgonderzoek op basis van knelpunten die naar voren zijn gekomen in het onderzoek.

### De Autoriteit woningcorporaties

- ✓ Monitor de realisatiegraad, maar stuur er niet op. De realisatiegraad wordt door veel factoren bepaald, zowel aan de kant van de begroting (planoptimisme) als bij de realisatie. Sturen op de realisatiegraad heeft daarom mogelijk averechts effect, bijvoorbeeld omdat de ambitie daardoor lager wordt. Daarbij heeft het beoordelen van de realisatiegraad voor een individuele corporatie over één jaar geen of weinig zin omdat de realisatiegraad sterk kan fluctueren.
- ✓ Veel vertraging én uitval van projecten die in de meerjarenbegroting zijn opgenomen vinden voornamelijk plaats in de fasen voorafgaand aan de realisatiefase. Dit vraagt een systeem van monitoring dat meerdere prognosejaren bestrijkt. Factoren die daarbij aan het licht (kunnen) komen geven meer inzicht in de belemmeringen en mogelijkheden om de productie op te voeren.
- ✓ Breng als extern toezichthouder de definitie van nieuwbouw ten behoeve van de registratie in dVi en dPi beter onder de aandacht bij corporaties en hun accountants zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. Dit geldt in ieder geval voor de opgave van transformaties.
- ✓ Maak het aantal woningen dat op de begroting stond en definitief is uitgevallen in de (dVi-)cijfers zichtbaar, zodat zicht komt op de verhouding tussen planuitval en vertraging.

### Corporaties en RvC's

- ✓ Het lijkt weinig realistisch dat plannen waarvoor nog geen vergunning is aangevraagd in het daarop volgende jaar opgeleverd kunnen worden. Een interne check hierop kan tot reëler begroten leiden.
- ✓ Zie erop toe dat verwachtingen en realisaties in samenhang besproken worden en achterhaal wat de oorzaak is van verschillen. Doe dat zowel voor het aantal op te leveren woningen (onderwerp van dit onderzoek), als voor investeringskasstromen.
- ✓ Van de kant van de corporatie en het interne toezicht is meer aandacht nodig voor de planning en voortgang van projecten, het slui-

ten van de beleidscyclus en voor het elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken. Dat kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door voortgang en planning een plek te geven in het investeringsstatuut zodat het een vast onderdeel wordt van het beoordelingskader of door een goede planning van projecten bij te houden, waarmee de oorzaken van vertragingen worden achterhaald en, waar mogelijk in volgende projecten, voorkomen.

### Samen met gemeenten en regio's

- ✓ In meer praktische zin is het raadzaam dat corporaties, in overleg met gemeenten, kijken naar mogelijkheden om de formele procedures voor vergunningen te versnellen. Het lopende initiatief 'planning in één dag' van enkele Noord-Hollandse corporaties en gemeenten biedt mogelijk aanknopingspunten.
- ✓ Monitor hoeveel woningen voor de komende jaren in plannen zitten waarover bestuursbesluiten zijn genomen. In de regio Haaglanden monitoren de gezamenlijke corporaties dit bijvoorbeeld per gemeente, afgezet tegen de regionale prestatieafspraken.<sup>30</sup>
- ✓ Ook in visitaties kan scherper gekeken worden naar de planning en voortgang van nieuwbouw, door de realisaties niet alleen af te zetten tegen de prestatieafspraken, maar ook tegen de begroting.
- ✓ Het is voor de corporaties, de huurders en de gemeenten van belang dat de jaarlijkse bieding en de prestatieafspraken aansluiten op de begroting. Dat lijkt niet altijd het geval; vaak is begroting opgesteld en doorgerekend nadat het jaarlijkse bod is uitgebracht,

maar vastgesteld voorafgaand aan (het ondertekenen van) de prestatieafspraken. Het is verstandig om de volgorde in de jaaragenda hierop kritisch te toetsen.

### Vervolgonderzoek

- ✓ Bij het zoeken naar aanknopingspunten om de realisatiegraad te verbeteren kunnen corporaties kijken naar de werkwijze van corporaties, die een hoge realisatiegraad hebben. Naast de XL corporaties, die bijna allemaal een hoge realisatiegraad hebben, kan ook gekeken naar corporaties die een aantal jaren achtereen een hoge realisatiegraad hebben. Deze laatsten passen qua schaal en daarmee bedrijfsvoering wellicht beter bij de corporaties met een lage realisatiegraad. Wellicht draagt een vorm van samenwerking en/of gezamenlijke inkoop voor de kleinere corporaties bij aan een beter voorspelbare nieuwbouw.
- ✓ Onderzoek hoeveel sociale huurwoningen door commerciële partijen worden ontwikkeld en hoe deze zich verhouden tot de nieuwbouw door corporaties in termen van huurprijs, kwaliteit (woninggrootte), passend toewijzen en de termijn waarna ze verkocht mogen worden.
- ✓ Het tekort aan betaalbare woningen loopt op en daarmee de ambities van corporaties. Het lijkt erop dat de prognoses voor het eerste begrotingsjaar realistischer worden, maar die voor het tweede begrotingsjaar niet. Het is daarom raadzaam onderzoek te doen naar het realiteitsgehalte van de plannen vanaf het tweede prog-

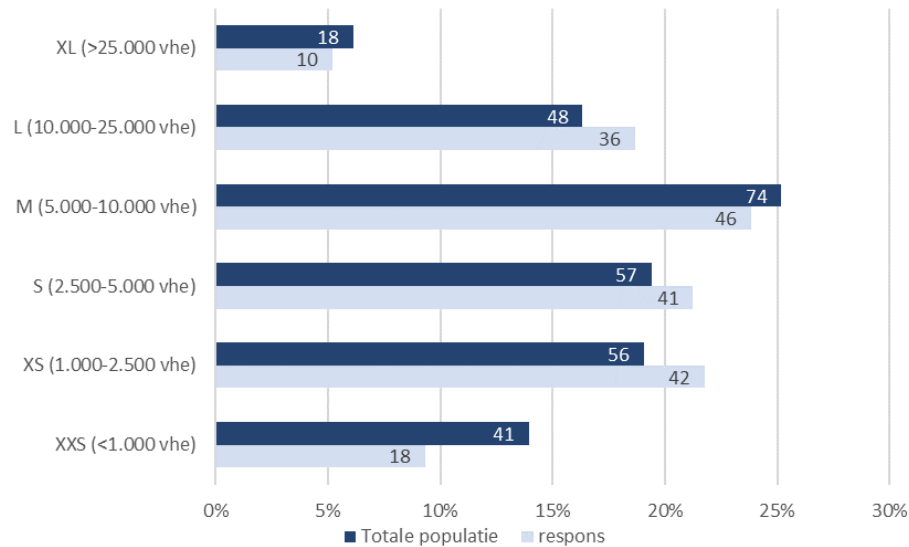
nosejaar om inzicht te krijgen in hoeveel woningen de komende jaren gebouwd gaan worden. In het verlengde daarvan kan ook de oude realisatie-index (CFV) helpen omdat deze wat zegt over het

realiteitsgehalte van de plannen op de langere termijn (drie prognosejaren).



## Bijlage 1: respons enquête

In september 2020 hebben we een enquête uitgezet onder alle 294 corporaties. De enquête is geadresseerd aan de bestuurders van de corporaties. Uiteindelijk leverde dit een respons op van 66% (193 ingevulde enquêtes). De respons leverde uitgezet naar de grootte van de corporaties het volgende beeld op:



**Figuur 26: Corporaties naar omvang: respons versus totale populatie**

De respons is behoorlijk representatief. Kleine corporaties met minder dan 1.000 verhuureenheden zijn licht ondervertegenwoordigd.

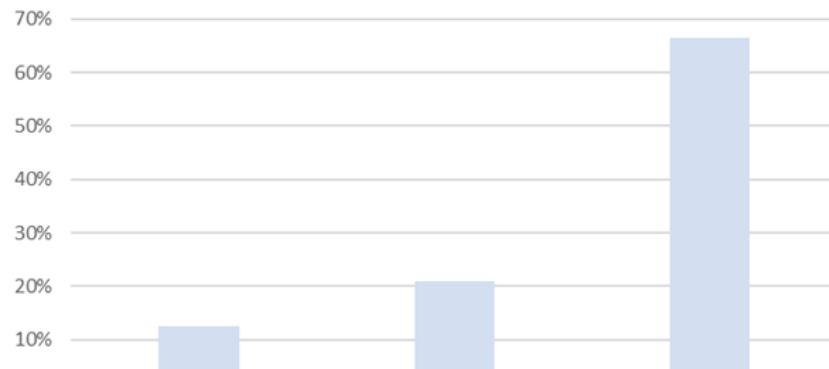
## Bijlage 2: uitkomsten enquête

### De actuele cijfers t.a.v. nieuwbouw en realisaties volgens de respondenten

Circa 85% van de respondenten heeft nieuwbouwplannen opgeleverd of leveren nog nieuwbouwplannen op in 2020 en/of 2021.

Hoe kleiner de corporatie, hoe vaker voor komende twee jaar nieuwbouwplannen ontbreken. Dat is te verwachten, omdat kleine corporaties niet elk jaar nieuwbouw op de planning hebben staan. Opvallender is dat vier grotere corporaties ook geen nieuwbouw gepland hebben.

In totaal verwachten de respondenten in 2020 11.160 woningen op te leveren, terwijl er 14.308 begroot zijn (een verwachte realisatiegraad van 78%). Uitgaande van een respons van 66% zou de totale verwachte



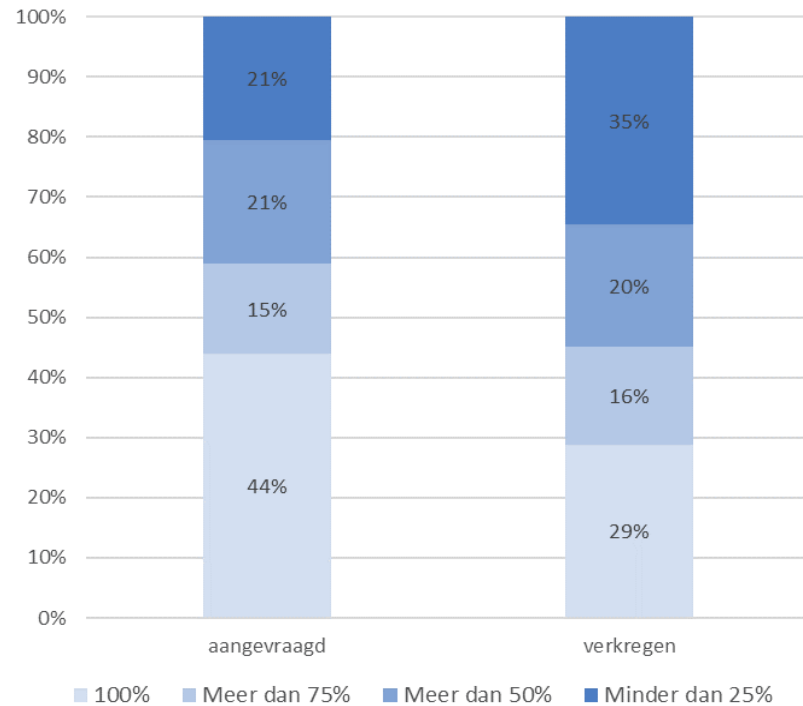
**Figuur 27: de fase waarin de projecten begroot voor realisatie in 2021 verkeren**

productie in het corporatiesegment rond de 16.900 nieuwbouwwoningen kunnen liggen. De verwachte realisatiegraad in 2020 komt op basis van bovenstaande gegevens uit op 78%.

In de enquête is gevraagd in welke fase van totstandkoming de projecten die in de begroting voor 2021 staan, verkeren. Dat levert het volgende beeld op: (zie Figuur 27)

De uitkomst van Figuur 27 is opmerkelijk, omdat je zou verwachten dat het overgrote deel van de offerte in deze fase in de realisatiefase zitten en zeker niet in de haalbaarheidsfase. Het onderscheid tussen de haalbaarheidsfase en planfase is overigens niet scherp gedefinieerd. Door de verschillende manier van aanbesteden en samenwerken met bouwers kan het zijn dat projecten in de realisatiefase (budget voor bouwer vrijgemaakt) nog niet concreet zijn (geen vergunning).

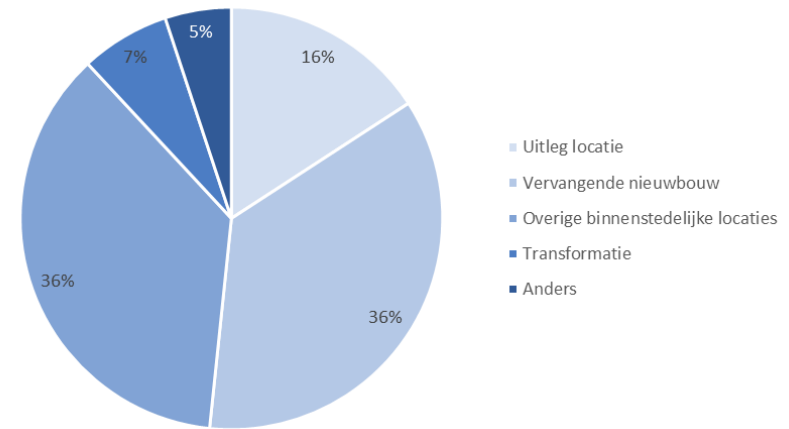
Eveneens opmerkelijk is het beeld van Figuur 28. Opvallend is (ondanks de fout in de vraagstelling; zie noot <sup>31</sup>) dat 21% van de respondenten aangeeft dat voor minder dan 50% van de begrote nieuwbouw een bouw- of omgevingsvergunning is aangevraagd. En 35% van de respondenten geeft aan dat voor minder dan 50% van de begrote nieuwbouw een bouw- of omgevingsvergunning is verkregen. Het betreft projecten die in het eerste begrotingsjaar opgeleverd worden.



**Figuur 28: Het aandeel van de nieuwbouw in 2021 waarvoor een bouw- of omgevingsvergunning is aangevraagd resp. verkregen**

Corporaties bouwen relatief weinig op uitleglocaties. Het gros van de begrote nieuwbouw betreft binnenstedelijke locaties, waarvan meer dan de helft vervanging of transformatie. Dit gegeven bepaalt mede

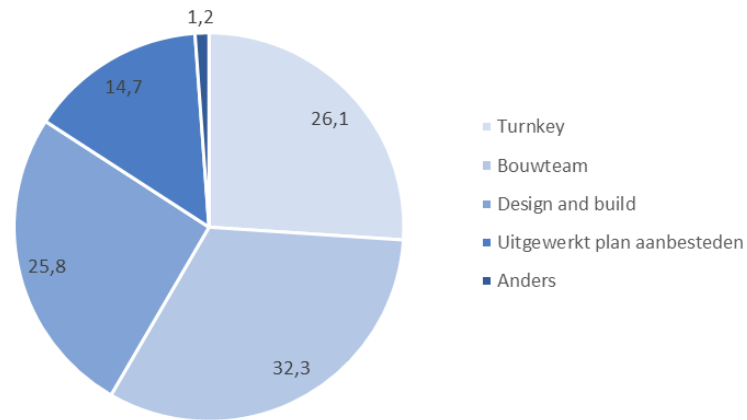
door welke factoren vertraging optreedt.



**Figuur 29: het type locatie waarop in 2021 naar verwachting nieuwbouw wordt gerealiseerd**

Van de in 2020 en 2021 te realiseren nieuwbouw bestaat 2% respectievelijk 9% uit tijdelijke woningen. Dat aandeel neemt volgend jaar dus duidelijk toe.

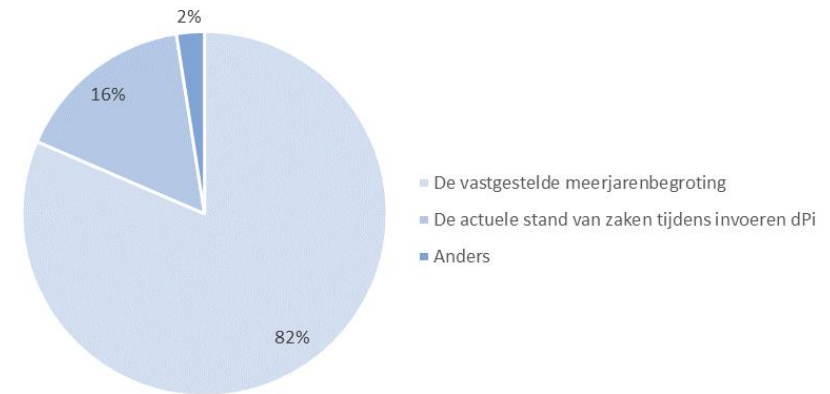
Corporaties realiseren de nieuwbouw binnen verschillende contractvormen. Uit de enquête blijkt geen duidelijke voorkeur (zie Figuur 30).



**Figuur 30: contractvormen voor nieuwbouw in 2020-2021**

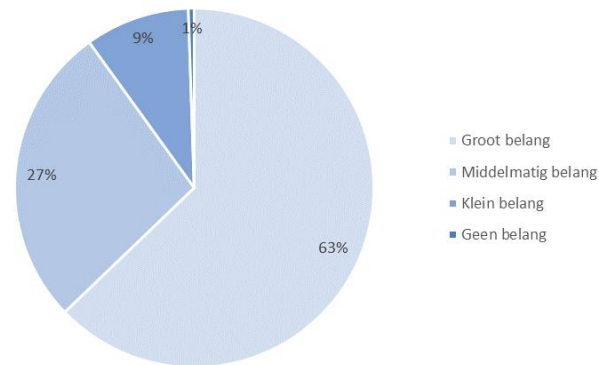
Bij de invulling van de dPi wordt gevraagd om de cijfers te baseren op de vastgestelde begroting. Een ruime meerderheid van de corporaties doet dat inderdaad.<sup>32</sup> Toch neemt een zesde deel van de corporaties de

actuele stand van zaken (in december van het jaar) als uitgangspunt. Het is overigens goed te bedenken dat de investeringsbegroting doorgaans in augustus of september wordt opgesteld.<sup>33</sup>In het najaar kunnen nog vertragende factoren naar voren komen.



**Figuur 31: de grondslag bij het invullen van de dPi-cijfers**

## De volkshuisvestelijke opgave en het belang van nieuwbouw



**Figuur 32: het belang dat corporaties hechten aan nieuwbouw**

Figuur 32 maakt duidelijk dat nieuwbouw belangrijk wordt gevonden door de corporaties. We kunnen echter deze uitkomst niet afzetten tegen het belang dat corporaties hechten aan ander opgaven zoals verduurzaming of huurmatiging. Bijna 90% van de corporaties hecht een (tamelijk) groot belang aan de nieuwbouw binnen deze prestatieafspraken.

Dat ook gemeenten nieuwbouw van (groot) belang vinden blijkt uit het feit dat zij met vrijwel alle corporaties prestatieafspraken hebben gemaakt met betrekking tot nieuwbouw. In driekwart van de gevallen betreft het kwantitatieve afspraken.

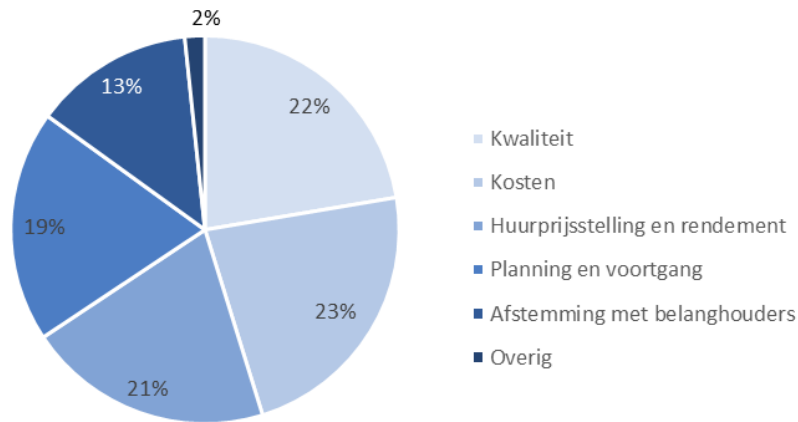
Opmerkelijk is dat de prestatieafspraken naar het oordeel van ruim 80% van de corporaties (te) optimistisch maar wel realistisch te zijn ten aanzien van de planning van nieuwbouw. Een derde deel van de corporaties geeft aan dat de afspraken aantallen en planning reëel zijn en niet optimistisch.

Op de vraag of de gemeente voldoende locaties biedt voor de gemaakte prestatieafspraken over nieuwbouw in de door de gemeenteraad vastgestelde bestemmings- of omgevingsplannen antwoordt 60% van de corporaties dat dit niet zo is. Dit is kennelijk volgens de corporaties een belangrijke inconsistentie met betrekking tot de prestatieafspraken: de gemeenten voorzien onvoldoende in de voorwaarden om de gemaakte afspraken over nieuwbouw gestand te kunnen doen.

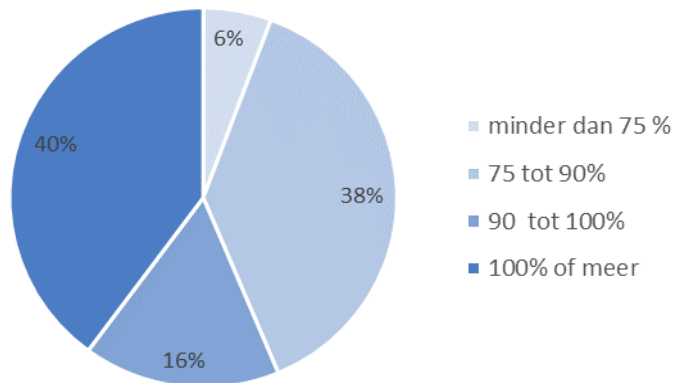
In ruim twee derde van de relaties tussen corporaties en gemeenten is de realisatiegraad onderwerp van gesprek.

Uit de antwoorden gegeven in de enquête rijst het beeld op dat in de meerderheid van de gevallen de samenwerking en samenspraak tussen corporaties en gemeenten goed verloopt en dat daarbij zorg is voor de planning en daadwerkelijke realisatie van plannen. In minder gevallen oordeelt de corporatie niet positief over de samenwerking met en/of de houding van de gemeente.

### Organisatie van de nieuwbouw



**Figuur 33: het belang dat corporatie hechten aan de diverse kenmerken van projecten**

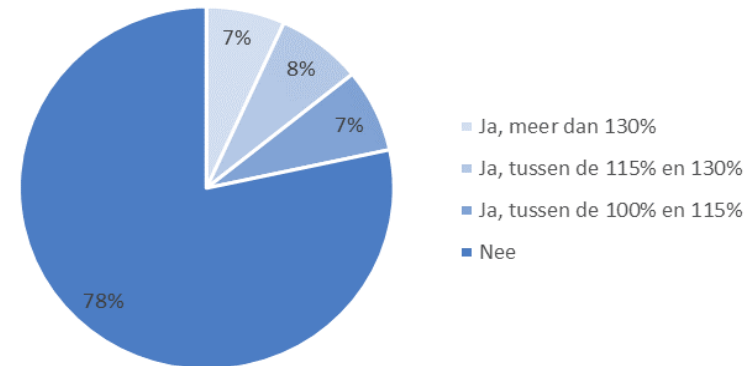


**Figuur 34: de realisatiegraad die corporaties voldoende achten**

We zien dat corporaties aan planning en voortgang van de projecten ongeveer evenveel prioriteit verbinden als aan andere relevante kenmerken van projecten. Dat geldt voor kleine en grote corporaties, behalve voor de allerkleinste (XXS). Niettemin is meer dan de helft van de corporaties tevreden met een realisatiegraad van minder dan 100%.

Als redenen waarom minder dan 100% ook voldoende is wordt genoemd:

- Er schuiven wel eens projecten net over het jaareinde heen, waardoor de realisatiegraad soms lager is.
- Omdat vertragingen met externe oorzaken nog steeds aan de orde van de dag zijn; dat hoort ook bij planontwikkeling. Realisatie is



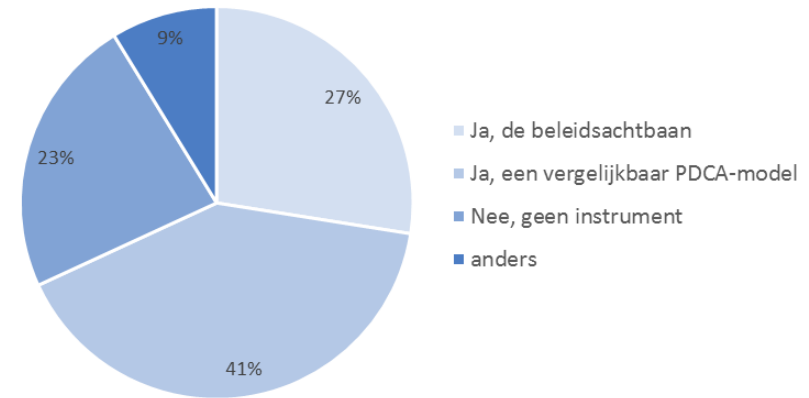
**Figuur 35: het aandeel corporaties waar wel of niet sprake is van overprogramming van nieuwbouw**

van zeer veel zaken afhankelijk waardoor plannings nu eenmaal kunnen uitlopen ook al wordt er gestreefd naar een strakke planning. Dat geldt ook voor vertraging als gevolg van bijvoorbeeld allerlei onderzoeken (Flora Fauna, Stikstof, Archeologie, Bezwaren en beroepen), maar ook door gebrek aan capaciteit bij de gemeente.

Slechts bij weinig (minder dan één op de vier) corporaties is sprake van overprogrammeren (zie Figuur 35). Van deze corporaties geeft ruim de helft aan dit niet op te nemen in de dPi-cijfers. Bij de overige corporaties vindt overprogrammering plaats door optimistisch te plannen of door meer projecten op te nemen in de begroting.

Uit de enquête komt het beeld naar voren dat de corporaties reëel begroten, zij het dat de planning – bewust – aan de optimistische kant is.

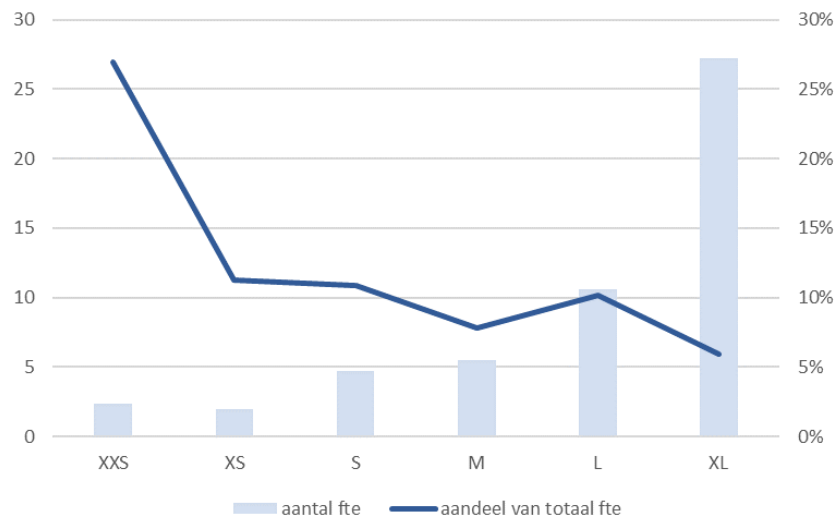
Bijna een kwart van de respondenten past geen specifiek (PDCA-)instrument toe voor het bewaken van de planning en de realisatie. Deze



**Figuur 36: het gebruik van PDCA-instrumenten bij projecten**

corporaties geven wel aan per casus te evalueren en/of gebruik te maken van specifieke applicaties en/of periodiek te rapporteren.

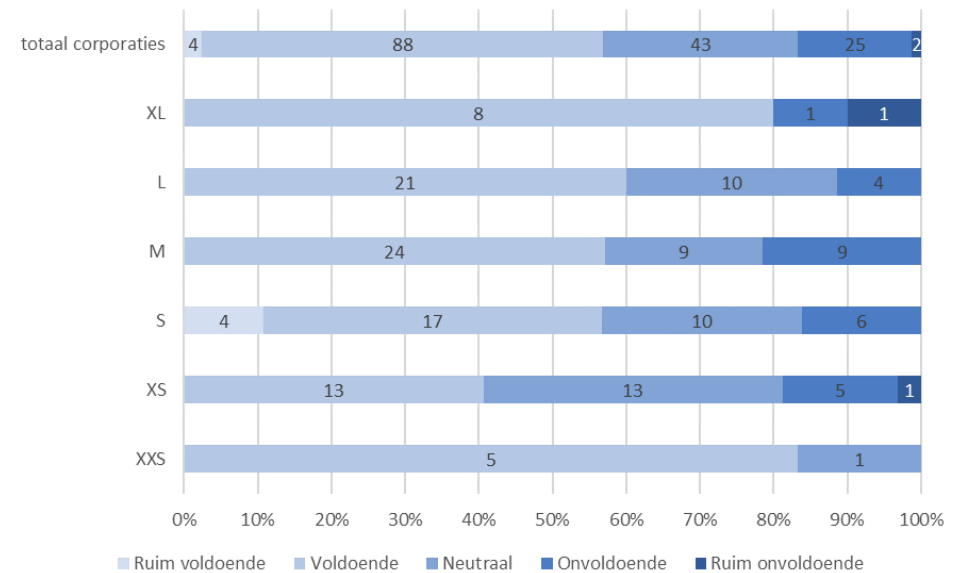
Het aantal medewerkers dat binnen de corporatie actief betrokken is bij de planvorming en realisatie van nieuwbouwprojecten loopt – uiteraard – op naarmate de corporatie groter is. Procentueel ligt het andersom. Bij de allerkleinste corporaties (< 1.000 vhe) neemt het werk aan nieuwbouwprojecten een aanzienlijk deel – ruim 25% - van de werkcapaciteit in beslag. Bij het grootste deel van de corporaties



**Figuur 37: het aantal medewerkers (linker as) en het aandeel medewerkers (rechter as) dat betrokken is bij nieuwbouw**

schommelt het aandeel echter rond de 10%. Alleen bij de aller grootste (> 25.000) is dat aandeel wat lager. De cijfers vertekenen mogelijk

doordat projecten, en daarmee een deel van het werk, eerder of later in het planproces in de markt worden gezet. Ruim driekwart van de corporaties zegt over (net) voldoende capaciteit te beschikken om de nieuwbouwopgave te realiseren. Alleen de kleine corporaties (XS) geven vaker aan over onvoldoende capaciteit te beschikken. (de aller kleinste, XXS, echter niet). Veel corporaties geven aan dat zij externe personen inhuren om projecten tot een goed einde te brengen of om aan de nieuwbouwopgaven te voldoen of dat zij gebruik maken van een flexibele schil.



**Figuur 38: de beschikbare capaciteit voor nieuwbouw naar corporatiegrootte**

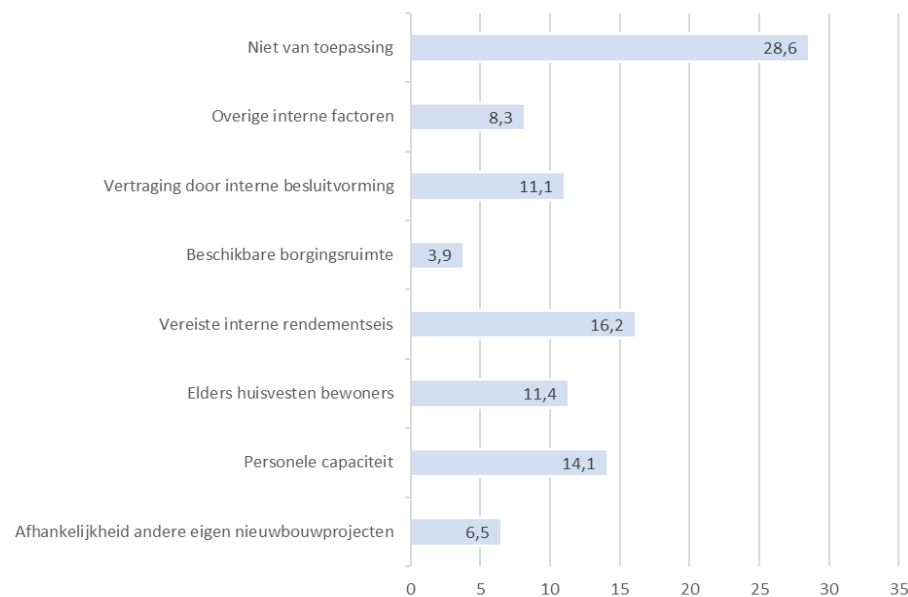


## In- en externe factoren die de voortgang van de realisatie van nieuwbouw belemmeren

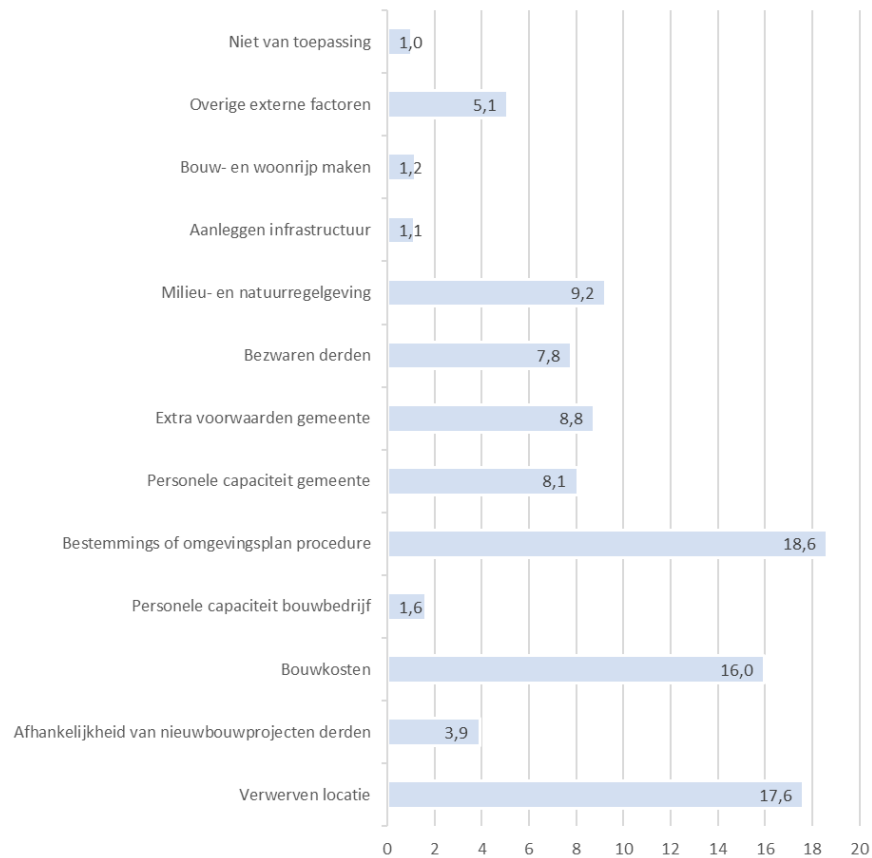
Bij de inventarisatie van vertragende factoren is een onderscheid gemaakt tussen planfase en realisatiefase.

Allereerst de interne factoren in de planfase. Personele capaciteit (zie vorige paragraaf) en de toets aan de interne rendementseis springen eruit, maar ook de vertraging in de interne besluitvorming en het elders huisvesten van bewoners zijn belangrijke factoren. Vertraging door interne besluitvorming en de vereiste rendementseis kunnen als factoren

met elkaar samenhangen. Het elders huisvesten van bewoners als factor is verklaarbaar omdat veel nieuwbouw vervangende nieuwbouw betreft en geen nieuwbouw op uitbreidingslocaties. Op basis van de beschikbare data kunnen we hierin geen getalsmatig onderscheid maken.



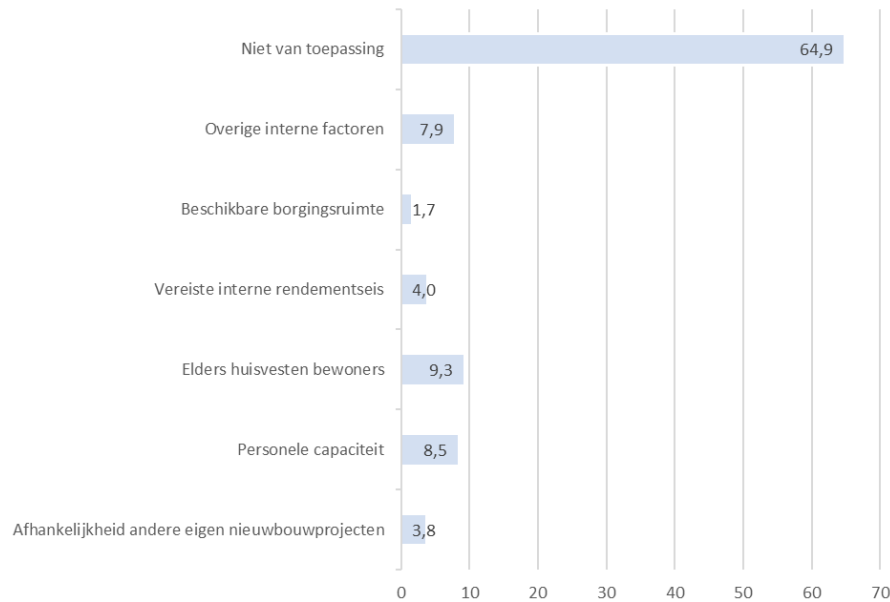
**Figuur 39: interne factoren die in de planfase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)**



**Figuur 40: externe factoren die in de planfase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)**

Drie factoren springen er uit bij de externe factoren die in de planfase voor vertraging zorgen: de wettelijke procedures, de (oplopende) bouwkosten en het verwerven van locaties. Die laatste is opmerkelijk

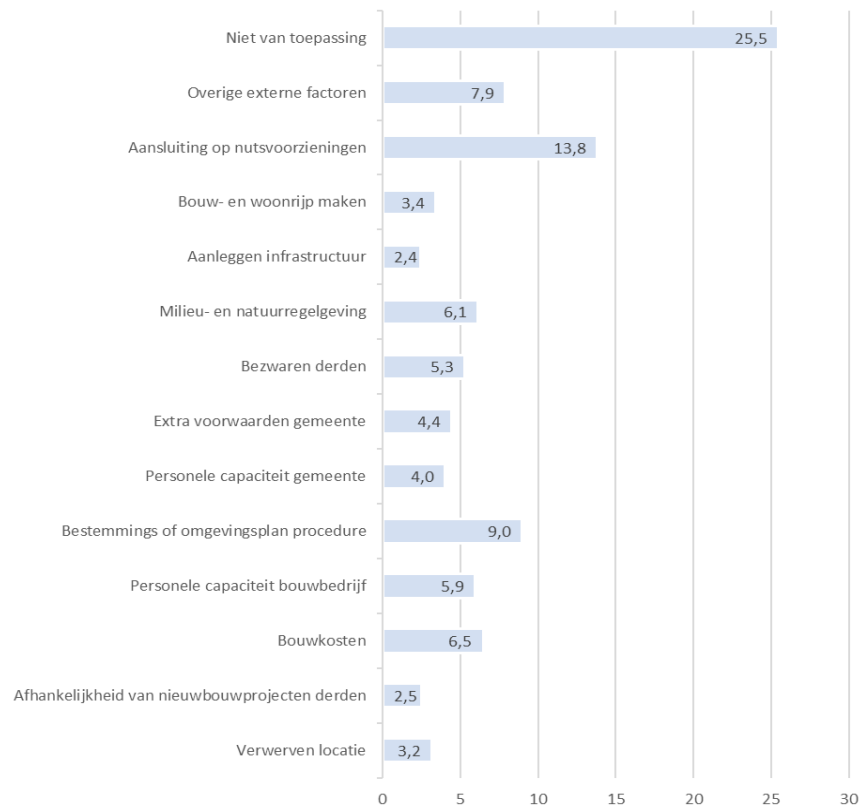
omdat je verwacht dat voor een project dat op de begroting is opgenomen (ter realisatie in het jaar erop) de beschikbaarheid van een locatie inmiddels bekend en geregeld is.



**Figuur 41: interne factoren die in de realisatiefase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)**

Als het gaat om de interne factoren die in de realisatiefase tot vertraging kunnen leiden komt het beeld naar voren dat de meeste corporaties de interne organisatie en besluitvorming die nodig is voor de realisatie van nieuwbouwplannen voldoende op orde (zeggen te) hebben. Nog wel een (bescheiden) rol spelen zaken als het elders huisvesten van bewoners (bij herstructurering) en de personele capaciteit; interne

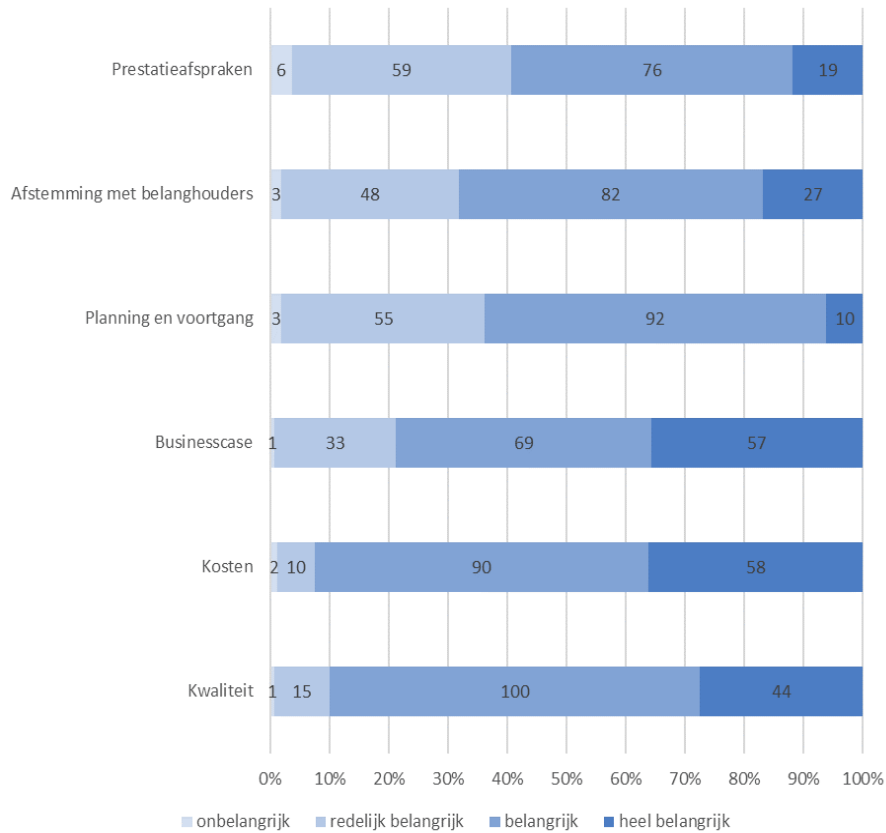
factoren die in de planfase een belangrijke vertragende rol kunnen spelen.



**Figuur 42: externe factoren die in de realisatiefase de nieuwbouwproductie negatief beïnvloeden (o.b.v. een verdeling van 100 punten)**

Bij de externe factoren die in de realisatiefase mogelijke vertraging kunnen opleveren springt de vertraging bij de aansluiting op nutsvoorzieningen er uit. Dat geldt ook, maar in mindere mate, voor de procedures m.b.t. het bestemmings- of omgevingsplan.

## Intern en extern toezicht op nieuwbouwprojecten



**Figuur 43: het belang van diverse factoren bij het beoordelen van nieuwbouwprojecten**

De RvC wordt doorgaans meegenomen in elke fase van een nieuwbouwproject (haalbaarheid, projectopdracht, projectplan en evaluatie).

Zij krijgen informatie in de vorm van periodieke rapportages (kwartaalrapportages of tertiaalrapportages, projectrapportages, fase-documenten, voortgangsrapportages, besluitvormingsstukken) die een aantal maal per jaar worden besproken met de bestuurder en een of meer medewerkers. Op enkele, vooraf vastgestelde, momenten in het ontwikkel- en realisatieproces zal de RvC haar goedkeuring moeten verlenen; in ieder geval indien de investering boven een bepaald bedrag ligt. Niet alle aspecten van het project krijgen in die besprekingen evenveel gewicht. Normen voor kosten, rendementen en kwaliteit zijn doorgaans in investeringsstatuten opgenomen. Voor voortgang en planning gelden dergelijke normen doorgaans niet.

Niettemin geeft een grote meerderheid van corporaties (82%) aan dat de realisatiegraad (zoals de Aw die definieert) onderwerp van gesprek met de RvC. Het is, zo geeft men aan, een integraal onderdeel van het toezicht en de (tussentijdse) evaluatie van projecten. Anderen geven aan dat de corporatie transparant is richting de RvC over de voortgang van projecten en dus ook over eventuele vertragingen en over de verklaring van de oorzaken; ook als deze de interne gang van zaken betreffen.

Corporaties is gevraagd wat naar hun inzicht de gevolgen zijn als er vanuit het externe toezicht meer aandacht is voor de realisatiegraad bij uw corporatie. Eén corporatie geeft een heldere mening ter samenvatting van de antwoorden die de corporaties in de enquête geven: "Het is

*duidelijk dat we hier naar een andere methodiek moeten om enerzijds te komen tot een realistische inschatting van de te realiseren nieuwbouw (ook vanuit het vraagstuk van oplossen van het woningtekort) en anderzijds het verschaffen van voldoende informatie om de borging op een goede wijze te kunnen blijven verstrekken en de financiële continuïteit van de sector in voldoende mate te kunnen waarborgen. Wellicht zijn we in de ambitie van het traject om te komen tot een vereenvoudiging van de administratieve lastendruk hier wat te ver doorgeschoten door één set van data te gebruiken voor twee verschillende doeleinden.”*

Met andere woorden, het van belang om inzicht te krijgen in de vertraging van de voortgang van projecten en vervolgens in de factoren die daarop van invloed zijn. Dat pleit voor een zo realistisch mogelijke begroting. Maar het is voor corporaties tevens van belang om de borgingsruimte veilig te stellen. Dit leidt tot optimistisch begroten (overprogrammering) nog afgezien van eventuele strategische overwegingen die eveneens tot een optimistische begroting kunnen leiden (bijvoorbeeld het tonen van ambitie ten overstaan van de stakeholders of het uitoefenen van enige druk intern om projecten voortvarend op te pakken).

## Bijlage 3: overzicht interviews

Hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende gesprekken ten behoeve van de casuïstiek van dit onderzoek.

Corporatie	Gesprek 1	Gesprek 2	Gesprek 3	Gemeente	Huurdersvereniging	Ontwikkelaar
1	Directeur vastgoed	-	-	-	-	-
2	Directeur financiën en manager strategie en organisatie	Manager vastgoedsturing, financial controller en accountmanager	-	-	-	-
3	Directeur-bestuurder en adviseur strategie	Voorzitter RvC en lid RvC	Financieel medewerker en projectleider vastgoed	Projectleider realisatie	Voorzitter bewonersraad	Projectontwikkelaar
4	Directeur-bestuurder	Lid RvC en Lid RvC	Projectmanager nieuwbouw en manager strategie	Wethouder wonen en projectleider wonen	Voorzitter huurdersorganisatie	Directeur ontwikkelpartij
5	Directeur-bestuurde en compliance & risk officer	-	-	-	-	-
6	Directeur-bestuurder en bestuurssecretaris	Lid RvC	-	Programmamanager gebiedsontwikkeling en projectmanager gebiedsontwikkeling	Voorzitter huurdersvereniging	Directeur ontwikkelpartij

7	Directeur-bestuurder	-	-	-	-	-
8	Directeur-bestuurder en projectmanager nieuwbouw	Lid RvC	-	Planeconoom	-	Projectontwikkelaar
9	Kort gesprek met manager bedrijfsvoering en asset manager	-	-	-	-	-
10	Verdiepende analyse op basis van stukken	-	-	-	-	-
11	Verdiepende analyse op basis van stukken	-	-	-	-	-

### Experts

BZK	Hoogleraar Housing management TU Delft	Consultant corporaties	Koepelorganisatie corporaties
WSW (2 gesprekken)	Emeritus-hoogleraar gebiedsontwikkeling	Onafhankelijk bureau voor projectmanagement	Teamcoördinator strategie en beleid en beleidsadviseur ontwikkelingsbedrijf gemeente en wethouder Wonen gemeente (buiten de casuïstiek)
Aedes	Consultant visitaties	Twee accountants	



## Bijlage 4: Index vaktermen

Aw	Autoriteit woningcorporatie
Beleidscyclus	Het interne proces (de plan - do - check - act cyclus) van beleids- of planvorming dat de organisatie doorloopt
Beoordelingskader	Het door de Aw en het WSW gezamenlijk ontwikkelde kader om de risico's van de woningcorporaties te beoordelen.
Borgingsruimte	Of borgingsplafond: het bedrag dat een corporatie maximaal mag lenen gedurende een kalenderjaar.
categorale corporaties	Corporaties die zich op een specifiek deel van de markt richten, bijvoorbeeld ouderen of studenten.
contractvormen	De rol en taakverdeling tussen de corporatie als opdrachtgever en de ontwikkelaar/bouwer kan op verschillende manieren vorm krijgen. Daaruit volgen verschillende contractvormen.
DAEB	Diensten van algemeen economisch belang. Voor dergelijke diensten is staatssteun toegestaan. Het grootste deel van de portefeuille van corporaties wordt als DAEB aangemerkt.
dPi	de Prognose informatie. Het betreft in hoofdzaak de uitkomsten van de (meerjaren) begroting. Deze informatie dient een corporatie uiterlijk op 15 december van ieder jaar naar Aw en WSW op te sturen.
dVi	de Verantwoordings informatie. Het betreft in hoofdzaak de uitkomsten van het financieel en volkshuisvestelijk jaarverslag. Deze informatie dient een corporatie uiterlijk op 30 juni van ieder jaar naar Aw en WSW op te sturen.
financiële ratio's	De beoordelingsratio's die Aw en WSW in het gezamenlijk beoordelingskader hebben opgenomen: loan to value (LTV), rentedekkingsgraad (ICR), solvabiliteit en dekkingsratio.
haalbaarheidsfase	De fase waarin een voorlopig plan op haalbaarheid wordt getoetst.
investeringsstatuut	Corporaties die de governancecode van Aedes hebben ondertekend verplichten zich om een investeringsstatuut op te stellen waarin normen en kaders voor investeringen worden vastgelegd.
overprogrammeren	Het opnemen van meer plannen in de begroting dan strikt nodig om de mogelijke vertraging of uitval van andere plannen te compenseren.
pfas	Poly- en perfluoralkylstoffen; stoffen die van oorsprong niet in de natuur voorkomen en voor mens, flora en fauna schadelijk kunnen zijn.
plancapaciteit	De hoeveelheid woningen die op aangewezen woningbouwlocaties gerealiseerd kunnen worden.
prestatieafspraken	De jaarlijks op te stellen of te actualiseren afspraken tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties met betrekking tot (onder andere) nieuwbouw, renovatie, leefbaarheid, wonen en zorg en huurbeleid.
rendement	De verdien capaciteit van een investering, meestal uitgedrukt als percentage van een investering. In de praktijk zijn verschillende definities van rendement mogelijk.
RvC	Raad van Commissarissen.
transformaties,	Het omzetten van een gebouw dat oorspronkelijk niet voor woningen is bestemd in woningen of van onzelfstandige woningen in zelfstandige woningen

verhuurderheffing	Een jaarlijkse heffing die aan verhuurders van DAEB-woningen wordt opgelegd, waarbij de WOZ-waarde van de woningen de grondslag vormen.
visitatie	Een officiële inspectie. De Woningwet verplicht de corporatie om iedere vier jaar een maatschappelijke visitatie te laten uitvoeren.
waarderinggrondslagen	Het vastgoed van een corporatie kan op verschillende manieren gewaardeerd worden. Recent is de beleidswaardemethodiek in de plaats gekomen van de marktwaarde (in verhuurde staat). De methodiek ligt vast in een handboek.
WSW	Waarborgfonds sociale woningbouw

## Noten

---

- <sup>1</sup> De financiële positie is sterker geworden indien men kijkt naar de ontwikkeling van de LtV en de ICR. De operationele kasstro om daarentegen laat echter een afname zien waardoor diverse corporaties een terughoudend beleid voeren (bron: [Finance Ideas, 2020](#)).
- <sup>2</sup> Tevens zij vermeld dat de realisatiegraad op sectorniveau of op het niveau van categorieën van corporaties op twee manieren berekend kan worden. Ten eerste door de aantallen begrote en gerealiseerde nieuwbouwwoningen op sector- of categorieniveau op te tellen en op elkaar te delen. Ten tweede door het gemiddelde van de realisatiegraad per corporatie op sector- of categorieniveau te berekenen. De uitkomsten zullen verschillen omdat we op corporatieniveau met uiteenlopende aantallen woningen en projecten te maken hebben. Omwille van de consistentie gebruiken we in dit rapport de eerstgenoemde berekeningsmethode voor de realisatiegraad.
- <sup>3</sup> Enkele mogelijke samenhangen kwamen niet naar voren. Het gaat om de volgende onderzochte samenhangen tussen de realisatiegraad en de navolgende kenmerken: de projectomvang van de nieuwbouw, het type nieuwbouwlocatie (uitleglocatie, vervangende nieuwbouw, binne nstedelijke locatie, functieveranderingslocatie), de aard van het werkgebied en het type contract (turn key, bouwteam, design and build, aanbesteding uitgewerkt plan). In al deze gevallen kwam er geen samenhang tussen realisatiegraad en het betreffende kenmerk aan het licht. Hetzelfde geldt voor de mogelijke samenhang tussen de realisatiegraad en de financiële positie (zoals bepaald met behulp van de ICR en de LtV). Vermoedelijk uit een wankle financiële positie zich al in een bescheiden begroting.
- <sup>4</sup> Hier is de realisatiegraad berekend als het totaal aantal opgeleverde woningen zoals vermeld in de dVi's van die jaren gedeeld door het totaal aantal begrote woningen zoals vermeld in de dPi's van die jaren. Door het gemiddelde te nemen worden pieken en dalen in de realisaties enigszins uitgevlakt.
- <sup>5</sup> Het gemiddelde nieuwbouw project in de begrotingen voor 2021 omvat 33 woningen (met een maximum van 282 woningen) (bron: enquête RIGO).
- <sup>6</sup> De boeggolf wordt bijvoorbeeld toegelicht in het sectorbeeld voornemens 2011, CFV
- <sup>7</sup> Mogelijk ingegeven door accountants die het jaarverslag en de dVi controleren en niet de begrotingen en dPi
- <sup>8</sup> Opmerkelijk is dat deze ruimte voor interpretatie niet eerder aan het licht is gekomen. Er is immers een expertgroep van medewerkers van o.a. corporaties, Aedes en ABF (namens BZK) die signaleert wanneer er bij invulling van de data onduidelijkheden of onmogelijkheden zijn die een oplossing behoeven.
- <sup>9</sup> Mogelijke factoren die vertraging in de hand werken zijn:
  - Het betreft vooral anticipeerregio's waar nauwelijks groeimogelijkheden zijn.
  - Het betreft voornamelijk veel sloop-nieuwbouwplannen waarvoor lastige uitplaatsingsprocedures gelden.

- 
- Het betreft kleine projecten van maar een paar woningen die in de uitvoering bijna net zoveel tijd kosten als één groot project
  - In landelijke gebieden is de kans groter dat het plan te maken krijgt met de PFAS/Natura 2000 problematiek
- <sup>10</sup> Transformaties van bijvoorbeeld zorgcomplexen (van wooneenheden naar zelfstandige woningen) zijn lastig te plannen vanwege de problematiek van uitplaatsing van de oorspronkelijke bewoners en vanwege het feit dat er meestal een zorgpartij nauw bij de transformatie betrokken is; een partij met weer andere geldende uitgangspunten en randvoorwaarden.
- <sup>11</sup> Ongemerkt is in de vraagstelling een categorie achterwege gebleven, nl. de categorie '>25%'. We hebben toch de uitkomst willen weergeven, omdat het beeld de moeite van het bespreken waard is.
- <sup>12</sup> S: < 5.000 vhe; M: <10.000 vhe; L: < 25.000 vhe; XL: > 25.000 vhe.
- <sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Sectorbeeld 2016, p.11 Hier wordt de voorzichtige financiële koers verklaard: 'De aankondiging van de verhuurder heffing leidde tot een schrikreactie... . De schrik werd nog versterkt door het groeiende inzicht in de omvang van het Vestia-debacle...'
- <sup>14</sup> De meerjarenplanning is opgesteld in de periode dat risicomijding nog een grote rol speelde, terwijl er tegelijkertijd minder locaties voor sociale nieuwbouw voorhanden waren.
- <sup>15</sup> CFV, sectorbeeld 2011
- <sup>16</sup> [Monitor nieuwbouw sociale huurwoningen 2019](#), Watkostdebouwvaneenhuurwoning
- <sup>17</sup> Volgens de Aedes benchmark zijn de beïnvloedbare bedrijfslasten vanaf 2018 weer gestegen.
- <sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld '[Corporatiedirecteur dreigt met bouwstop: prijzen onverantwoord hoog](#)' in Cobouw 15 december 2017 en '[Exploderende bouwkosten brengen woningbouw in gevaar](#)', FTM 10 januari 2018
- <sup>19</sup> De eis van gasloos bouwen heeft betrekking op het moment van aanvragen vergunning. Er zijn uitzonderingen, maar de minister heeft ook voor reeds vergunde projecten gevraagd om te overwegen alsnog gasloos te bouwen. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-36136.html>
- <sup>20</sup> Zie ook: het onderzoek naar knelpunten bij nieuwbouw van Aedes, februari 2019
- <sup>21</sup> Zie [artikel 66 BTIV](#)
- <sup>22</sup> [Brief Eerste tranche woningbouwimpuls](#), 10 september 2020
- <sup>23</sup> [Het bouwen van middenhuurwoningen en \(sociale\) koopwoningen is per 1 januari 2021 weer makkelijker omdat de markttoets buiten werking is gesteld](#). Zie de [Kamerbrief over tijdelijke opschorting van de markttoets](#)
- <sup>24</sup> Tekorten aan heipalen NOS
- <sup>25</sup> Governancecode woningcorporaties 2020, 2019, Aedes/VTW
- <sup>26</sup> Zie het model investeringsstatuut 22-7-2016 van Aedes en de VTW en het veel gebruikte model 'Investeringsstatuut' van Finance Ideas
- <sup>27</sup> VTW thema bijeenkomst over de bouwopgave, 24 november 2020

- 
- <sup>28</sup> In de Staat van de corporatiesector is het wel genoemd vanuit een financieel perspectief.
- <sup>29</sup> De borgingsruimte wordt gebaseerd op verwachte kasstromen en niet op de aantallen op te leveren woningen. De aantallen op te leveren worden in een apart activiteitenoverzicht opgenomen.
- <sup>30</sup> Monitor nieuwbouw sociale huur in Haaglanden, uitgave 2020, Sociale Verhuurders Haaglanden
- <sup>31</sup> Ongemerkt is in de vraagstelling een categorie achterwege gebleven, nl. de categorie '>25%'. We hebben toch de uitkomst willen weergeven, omdat het beeld de moeite van het bespreken waard is.
- <sup>32</sup> Het antwoord 'anders' is (slechts) 4 keer ingevuld. Genoemd zijn:
- Vastgoedstrategie
  - De meerjarenbegroting is leidend, maar daar kan van worden afgeweken als na vaststelling van de meerjarenbegroting er wijzigingen zijn opgetreden
  - Prestatieafspraken
  - Combinatie van beide indien van toepassing (in dit geval een zeer kleine afwijking in aantallen.)
- <sup>33</sup> Dat is althans een voorlopige constatering op basis van de uitgevoerde casuïstiek.