



Woningmarktregio Haaglanden

Bestuurlijke opdracht Nieuwe Woningmarktafspraken regio Haaglanden

Opdrachtgevers: Gemeenten, Corporaties en Provincie

De regio Haaglanden streeft naar de 'ongedeelde regio'. Voor u ligt de bestuurlijke opdracht van de samenwerkende gemeenten, de in de SVH verenigde corporaties en de Provincie Zuid-Holland om te komen tot een gezamenlijk onderzoek dat input levert voor de nieuwe woningmarktafspraken voor de woningmarktregio Haaglanden. Hiermee wordt verder invulling gegeven aan de ongedeelde regio. Aanleiding voor de totstandkoming van het convenant *Gaten dichten in Haaglanden* (december 2017) waren destijds de opeenstapeling van volkshuisvestelijke gevolgen van de scheidingsvoorstellen van corporaties, met name Vestia, op de voorraad sociale (huur)woningen. Uitwerking van onderlinge afspraken over onder andere spreiding, locaties en sociale condities is toen nog niet gedaan. Wel zijn er bouwstenen voor oplossingsrichtingen aangereikt als slotadvies van de gezamenlijke partijen. Ten aanzien van de regionale spreiding van sociale woningen heeft de Bestuurlijke Tafel Wonen aan de Provincie laten weten (brief d.d. 17-10-2018) dat zij de komende tijd de stap naar de concretisering van het convenant gaan maken, in de vorm van nieuwe woningmarktafspraken.

Voor de nieuwe woningmarktafspraken is *aanvullend* onderzoek nodig die de hele woningmarkt in ogenschouw nemen. De afspraken zullen zich niet beperken tot afspraken ten aanzien van nieuwbouw. Ook afspraken ten aanzien van het behoud van de bestaande voorraad zijn bijvoorbeeld van belang. Verkoop, liberalisatie en huurbeleid heeft grote effecten op de omvang. Maar ook het efficiënt inzetten van de corporatievoorraad is in de praktijk van groot belang (betaalbaarheid en beschikbaarheid). Het is de intentie om hiervoor een gezamenlijke bestuurlijke opdracht te geven en de begeleiding van de opdracht via een gezamenlijke projectgroep vorm te geven. Huurdersverenigingen worden door deelname van de SHH betrokken bij het proces door participatie in de werkgroep. Deze projectgroep is reeds gestart. De projectgroep heeft de onderzoeksopdracht geconcretiseerd en van gemeenschappelijk draagvlak voorzien vanuit SVH, Provincie en gemeenten. Voor u ligt het gezamenlijke voorstel.

Doel

Het doel van de nieuwe woningmarktafspraken is de verdere ontwikkeling van de ongedeelde regio. Dat wil zeggen een regio met een evenwichtige(r) en ruimtelijk goed gespreide (sociale) woningvoorraad, van een goede kwaliteit, waar lagere inkomensgroepen en kwetsbare huishoudens een passende woning kunnen vinden in het woonmilieu van hun voorkeur.

Gemeenten en corporaties: Strategische partners

Er is, aan de voorkant van het proces, door de wethouders een aantal bestuurlijke wensen geformuleerd om het proces richting nieuwe onderlinge woningmarktafspraken in te kaderen. Dit was van belang omdat in dit traject met name de gemeentelijke verschillen op een aantal onderwerpen verkleind gaan worden. In principe worden de nieuwe woningmarktafspraken vertaald naar lokale prestatieafspraken. Gedurende het traject wordt bekeken welke thema's zich lenen voor regionale (proces)prestatieafspraken. Essentieel daarbij is dat de gemeentelijke verschillen kleiner worden waarmee de benodigde verscheidenheid in de regio niet aangetast wordt.

Alle partijen willen werken aan concretisering en verdieping van het convenant *Gaten dicht in Haaglanden*. De invulling en aanscherping van de door de gemeenten geformuleerde kaders is samen met corporaties gedaan. Gemeenten en corporaties trekken in het vervolgproces op als strategische partners. Dit zal onder andere tot uiting komen bij de totstandkoming van de gemeentelijke biedingen.

Rol van de Samenwerkende Huurdersorganisaties Haaglanden

De SHH sluit aan bij de projectgroep. Zij zullen hun expertise en kijk vanuit de huurders inbrengen 'volgens de geest van de wet, niet volgens de letter van de wet'.

Rol van de Provincie

De Provincie Zuid-Holland neemt deel als mede-opdrachtgever. De Provincie heeft laten weten dat de provinciale Omgevingsvisie eisen stelt waaraan een regionale woonvisie (en de uitvoering daarvan- het woningbouwprogramma) moet voldoen, waaronder dat ook op lokaal niveau op een evenwichtiger wijze wordt bijgedragen aan de spreiding van de sociale woningvoorraad in de regio. *Bovendien reikt de vraag van de Provincie verder dan alleen de corporatievoorraad*. Er moet aangetoond worden dat er voor de (sociale) doelgroep voldoende plek is in de regio, nu en in de toekomst. Er zal aantoonbaar gewerkt worden aan een evenwichtige spreiding van de sociale voorraad in onderlinge afstemming binnen de regio. De Provincie wil partijen ondersteunen in dit traject. De afgelopen jaren heeft de Provincie daartoe instrumenten ontwikkeld om kennis te delen en stellen waar mogelijk financiën beschikbaar. De Provincie heeft vanzelfsprekend ook haar handhavende rol. Daadwerkelijke nakoming van de afspraken door partijen in de regio en monitoring daarvan is voor de provincie van belang. De provincie beoordeelt het eindproduct ook per individuele gemeente indien daar aanleiding toe is.

Al met al veronderstelt de voorliggende gezamenlijke bestuurlijke opdracht van gemeenten, corporaties en de Provincie niet alleen een concretisering van het convenant, maar ook nieuwe woningmarktafspraken en een actualisatie en harmonisatie van de cijfers en definities.

In dit document wordt eerst een beeld geschetst van het gehele proces om tot nieuwe woningmarktafspraken te komen, dan wordt de aanpak toegelicht waarin o.a. de concretisering van het convenant wordt meegenomen, vervolgens worden overwegingen voor de toekomstige keuze voor de bureaus aangegeven en tot slot worden de gezamenlijke kaders besproken.

Het proces om tot nieuwe woningmarktafspraken te komen

In de brief aan de Provincie (d.d. 17-10-2018) is een onderzoek aangekondigd naar de kwalitatieve woningbehoefte in de regio. Met in vervolg daarop een verdiepingsslag, waarbij een regionale streefvoorraad wordt uitgewerkt in twee scenario's. Een klassiek consumentgerichte streefvoorraad en een consumentgericht scenario dat inzichtelijk maakt wat de maximaal haalbare spreiding van de sociale voorraad is in de regio. Beide scenario's worden vertaald naar gemeentelijk niveau. Vervolgens zal iedere gemeente worden geadviseerd over de handelingsperspectieven die tot hun beschikking staan. Gesteund door deze bronnen, brengen de gemeenten een bod uit aan elkaar over de gemeentelijke bijdrage aan de regionale woningmarktafspraken, in afstemming met hun strategische partners de corporaties. In het bod maken de gemeenten kenbaar wat voor hen haalbaar en realistisch is en in hoeverre zij kunnen bijdragen aan de regionale streefvoorraad en aan een meer evenwichtige spreiding van de sociale voorraad. Ook specifieke gemeentelijke belemmeringen worden in beeld gebracht. Voorts worden er afspraken gemaakt over de inzet van de corporatievoorraad op het gebied van betaalbaarheid en beschikbaarheid. In de regio

Rotterdam bleek dat intervisiegesprekken over de biedingen tussen gemeenten onderling met bijzijn van Provincie en extern bureau (zie verderop) bijdroegen aan begrip voor elkaars (on)mogelijkheden. Ook leidde het tot tips over en weer over nog niet onderkende handelingsperspectieven en een aanscherping van de biedingen.

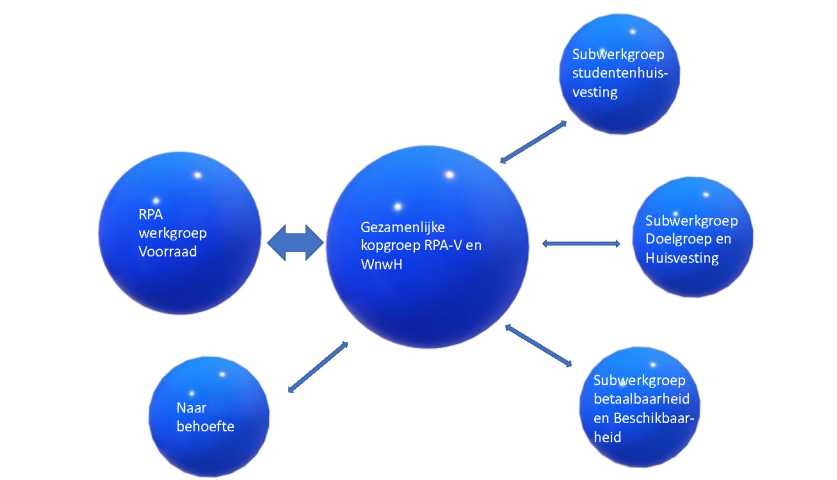
Er is een bureau nodig om de scenario's te leveren en een bureau om de handelingsperspectieven te produceren en vervolg-analyses van de (zoveel mogelijk onderling afgestemde) gemeentelijke biedingen. Tevens zijn bureaus benodigd om deel-vragen te beantwoorden.

Bovenstaand proces betekent dat gemeenten inzichtelijk gaan maken welke bijdrage zij *individueel* kunnen leveren aan de regionale doelen op het gebied van onder andere de streefvoorraad en spreiding. Dit betekent niet dat de gemeenten gaan streven naar een gelijksoortige voorraad. De gemeenten in de regio streven niet naar "eenheidsworst". De gemeenten hebben alle hun eigen historie en woondynamiek. Wel dienen de regionale verschillen op het gebied van de percentages van de sociale voorraad, betaalbaarheid en beschikbaarheid verkleind te worden.

De aanpak

De RPA-werkgroep Voorraad gaat *regionale* afspraken maken en de projectgroep Nieuwe Woningmarktafspraken Haaglanden (WnWH) gaat een verdiepend onderzoek laten doen om tot nieuwe *lokale* prestatieafspraken te komen. Beide opdrachten hebben inhoudelijke raakvlakken zoals de voorraad-grootte, spreiding, de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de corporatiewoningen, etc. De projectgroep WnWH heeft een andere aanleiding, scope, tempo, samenstelling van opdrachtgevers en opdracht dan de RPA-werkgroep Voorraad. Naar verwachting zijn de regionale prestatieafspraken vlotter af te ronden dan de nieuwe woningmarktafspraken aangezien dit een traject is dat partijen vaker met elkaar hebben gelopen, het doelen zijn waar de regio *gemiddeld* aan moet voldoen en het vaak *procesafspraken* zijn.

Vanwege de overlap met de opdracht van de RPA-werkgroep Voorraad, is ervoor geopteerd om met dezelfde bezetting te werken en een gezamenlijke kopgroep in te zetten. Dit is in afbeelding 1 geïllustreerd. Het werk van de inhoudelijke experts zal zich dus toespitsen op de RPA en de nieuwe Woningmarktafspraken. Daar waar mogelijk zal het verdiepende onderzoek beide trajecten ondersteunen. Op deze wijze wordt de afstemming geborgd.



Afbeelding 1: organisatie werkgroepen.

- De gezamenlijke kopgroep maakt een lijst van onderwerpen op basis van de bestaande RPA, het convenant en de gezamenlijke kaders. Per thema wordt bepaald of deze thuishoort bij de werkgroep nieuwe woningmarktafspraken (LPA) of bij de werkgroep Voorraad (RPA). Onderwerpen waar mogelijk regionale afspraken over kunnen worden gemaakt, worden in het traject door de werkgroep Nieuwe Woningmarktafspraken afgestemd met de RPA-werkgroepen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er op een thema allereerst procesafspraken worden gemaakt in de RPA die in een later stadium worden geconcretiseerd in de nieuwe woningmarktafspraken (LPA).
- We benutten in principe de informatie die al aanwezig is. We brengen eerst thematisch in kaart wat we nodig hebben, dan bezien we of we actuele informatie hebben op gemeentelijk niveau en wat er nog ontbreekt. In deze bestuurlijke opdracht worden de kaders vastgelegd. Met de gezamenlijke kopgroep wordt een concrete uitvraag aan de bureaus geformuleerd.
- Het is wenselijk om concrete regionale prestatieafspraken te maken die ondersteunend werken op de te formuleren nieuwe woningmarktafspraken. De RPA zullen, indien nodig, geactualiseerd moeten kunnen worden aan de hand van de nieuwe woningmarktafspraken.
- Er zal een onafhankelijk voorzitter worden aangesteld om het ambtelijke proces te begeleiden richting nieuwe woningmarktafspraken.
- Er wordt vanuit de gezamenlijke kopgroep richting de bestuurders gecommuniceerd en geadviseerd.

Overwegingen bij de keuze van de bureaus

Voorgesteld wordt om bij de opdrachtverstrekking van de verdiepingsslag een ‘knip’ te maken vanuit ‘de opgave’ versus ‘de handelingsperspectieven’. De knip zou aan moeten sluiten bij de primaire expertise van de bureaus. Het advies is om gebruik te maken van twee bureaus.¹

De gezamenlijke kopgroep zal een onderzoeksopdracht concretiseren, indien nodig een uitvraag doen bij meerdere bureaus of direct een voorstel doen voor de bureaus die hiervoor kunnen worden ingehuurd.

De kaders voor de kwantitatieve onderzoeksopdracht (bureau 1)

Er is sprake van huidige huisvesting en toekomstige bereikbare huisvesting: De onderzoeksvraag zal dus worden gefaseerd. Er is reeds een subwerkgroep ‘Doelgroep en Huisvesting’ gestart om de definities te formuleren en de onderzoeksvragen te formuleren.

Fasering onderzoeksvraag:

1. Definieer hoe groot de doelgroep is en zal zijn. Maak onderscheid tussen EU, EU+, minima en HT.
2. Daarna onderzoek naar huidige huisvesting. Denk daarbij aan vragen zoals: Hoe staat het nu met scheefwonen? Waar woont de doelgroep nu? Hoe heeft de voorraad zich ontwikkeld?
3. Vervolgens (na resultaten eerste onderzoek) bespreken we de resultaten en formuleren een onderzoeksvraag. We willen weten welk deel van de voorraad bereikbaar is voor de toekomstige doelgroep.

¹ In regio Rotterdam is er gebruik gemaakt van ABF voor de streefvoorraad in twee scenario's. Indertijd is gekozen voor ABF aangezien dit in de regio Rotterdam reeds het bureau was dat veelvuldig gebruik werkt voor dat soort berekeningen, ook door het Rijk en de Provincie. Daardoor hadden zij al veel data op de plank liggen. Met name het opleveren van de twee scenario's was op dat moment een nieuwe handeling, dit was nog niet eerder gedaan. Voor de handelingsperspectieven is indertijd een RIGO gekozen dat vooral stevig beleidsmatig en procesmatig 'in het zadel zat' en reeds veel kennis en informatie over regio Rotterdam bezat.

Centrale vraag is: Wat zou onze streefvoorraad moeten zijn?

Hierbij wordt gekeken naar de totale streefvoorraad en de sociale streefvoorraad. Voor de periode 2020 t/m 2024 en voor de periode 2025 t/m 2029. De streefvoorraad moet inzichtelijk worden gemaakt op regio niveau en op gemeentelijk niveau. Dit alles met oog voor de huidige woonsituatie van doelgroepen² en op basis van een realistische prognose van de groei van de woningvoorraad. Voor wat betreft de inkomensontwikkeling hanteren we als plausibel scenario een middenscenario.

Streefvoorraad in twee scenario's

In de streefvoorraad onderscheiden we twee scenario's:

1. Wat is de regionale en lokale streefvoorraad conform een consumentgericht scenario?
2. Wat is de consumentgerichte regionale streefvoorraad en de gemeentelijke streefvoorraad als er spreiding van de sociale voorraad plaatsvindt zonder dat de risico's op vraaguitval, scheefwonen te groot worden? Ofwel een 'Meer Evenwichtscenario'. Dit scenario is op basis van volkshuisvestelijke mogelijkheden, dus afgezien van factoren zoals bijvoorbeeld financiële en ruimtelijke beperkingen.

Gegeven het vele werk dat SVH al verricht over kwalitatieve aspecten van de woningen (bijv. aantal kamers, toegankelijkheid, energieprestatie) volstaat voor dit onderzoek de focus op aantallen sociale huurwoningen en de huurprijs.

De segmenten

De segmenten waar de doelgroep in woont, zijnde de corporatiewoningen (zowel in SVH als in niet-SVH verband³), particuliere huurwoningen (met een huur tot de liberalisatiegrens) en betaalbare particuliere koopwoningen (te betalen voor de doelgroep, grens nog te bepalen) worden als 'doelgroepvoorraad' gezien. Deze drie segmenten dienen goed gemonitord te worden. Ze kunnen worden gezien als 'communicerende vaten'. Leidraad daarbij is, dat de woningen daadwerkelijk bereikbaar zijn voor de doelgroep.

DAEB/niet-DAEB

De volledige DAEB-voorraad wordt gerekend tot de sociale voorraad, ook de woningen die tijdelijk een hogere huur hebben, op voorwaarde dat deze woningen bij mutatie in verhuur gebracht worden met een huurprijs onder de liberalisatiegrens (720 euro; peil 2019).

Voor de niet-DAEB-woningen geldt dat de woningen onder de liberalisatiegrens bij mutatie boven de liberalisatiegrens worden geplaatst. Deze woningen tellen dus niet mee als woningen die bereikbaar blijven voor de doelgroep. Dit is conform het convenant.

² Momenteel is er sprake van een tijdelijk verruimde doelgroep voor sociale huurwoningen. Daartoe is de maximum inkomensgrens tijdelijk verhoogd. BZK heeft in februari 2019 aangegeven deze niet te willen verlengen. We hanteren dus de oorspronkelijke grens als uitgangspunt. BZK heeft ook aangegeven de maximum inkomensgrens te willen differentiëren naar huishoudensgrootte. Voor heel Nederland stelt BZK dan aan de voorkant als uitgangspunt dat door deze wijziging de omvang van de doelgroep niet verandert. Op regionaal of lokaal niveau hoeft dat echter niet zo te zijn. Mocht ten tijde van dit traject duidelijkheid komen over de nieuwe inkomensgrenzen, dan bekijken we op lokaal en regionaal niveau of het verschil tot een correctie van de benodigde voorraad zou moeten leiden.

³ Dit gaat om enkele (landelijke of categorale) verhuurders die (nog) niet deelnemen aan SVH (zoals: Woonzorgnederland, Mooiland)

We maken de toekomstige ontwikkeling van de voorraad niet-DAEB-woningen onder de liberalisatiegrens wel zichtbaar in de analyses (via dPi van corporaties). Ondanks dat de toekomstige rol van deze woningen doorgaans niet in de sociale voorraad ligt, vervullen ze feitelijk nog wel een rol.

Midden-huur

Ook de midden-huur zal onderdeel zijn van de aanvullende onderzoeksvraag. Van belang en actueel, helemaal als scheefwonen aanzienlijk blijkt te zijn.

Studenten/studentenhuisvesting

Er is een sub-werkgroep gestart die een uniforme wijze van meten formuleert voor studentenhuisvesting met campuscontract. Daarbij zal vraag en aanbod gelijk oplopen. (Gewenste) toename en afname van studenten wordt daarbij ook in beeld gebracht. Mogelijk wordt hier separaat een onderzoeksbureau voor ingeschakeld.

Zelfstandige en onzelfstandige woningen

Het verdient de voorkeur om van meet af aan een onderscheid te maken tussen zelfstandige woningen en onzelfstandige woningen. We focussen (na inzicht te hebben gekregen in de situatie) in beginsel op zelfstandige woningen. Omdat voor gemeenten het best gestuurd kan worden via prestatieafspraken met corporaties hebben we ook aandacht voor de onzelfstandige woningen van corporaties. Deze maken we als component apart zichtbaar. Bij het in beeld brengen van de toekomstige ontwikkeling van de corporatie voorraad (via methodiek dPi voor een langere tijdshorizon) zorgen we ervoor dat de onzelfstandige woningen apart zichtbaar zijn (in elk geval bij corporaties waarbij dit om substantiële aantallen gaat). We kijken gezamenlijk naar de meest passend oplossing.

Betaalbaarheid en beschikbaarheid

Er is een subwerkgroep gestart voor dit onderwerp. Allereerst wordt een analyse gemaakt op basis van SVH-data hoe de betaalbaarheid en de beschikbaarheid er per gemeente voor staat. Dat bezien we op de verschillende segmenten. Vervolgens wordt bepaald wat aanvullende onderzoeksvragen zijn. Indien de verschillen tussen gemeenten te verwaarlozen zijn, kan de kopgroep de bestuurders altijd nog adviseren om anders met dit besluit om te gaan.

Indien de gemeentelijke verschillen niet verwaarloosbaar zijn, komen er lokale prestatieafspraken over de betaalbaarheid van de corporatievoorraad.

- a. De definitie van betaalbaarheid is het minimale percentage sociale huurwoningen onder de bovenste aftoppingsgrens (651 euro, peil 2019).
- b. Er komt een bestuurlijk advies over het minimum percentage.

De aftoppingsgrens is volgens de normen van het 'passend toewijzen' en de Huurtoeslagwetgeving betaalbaar voor huishoudens met een huurtoeslaggerechtigd inkomen. Veruit het grootste deel van de doelgroep bestaat uit 1-2 persoonshuishoudens. Voor hen geldt de onderste aftoppingsgrens (607 euro, peil 2019). We hanteren echter de bovenste aftoppingsgrens omdat de prognose gegevens van corporaties (dPi) gebaseerd zijn op de bovenste grens.

In het kader van de modernisering Huurtoeslag wil BZK de beide aftoppingsgrenzen harmoniseren tot 1 grens. Mocht ten tijde van dit traject daar duidelijkheid over komen, dan kan deze nieuwe grens als uitgangspunt voor de afspraken op het punt van betaalbaarheid genomen worden.

- c. Indien de gemeentelijke verschillen niet verwaarloosbaar zijn, komen er lokale prestatieafspraken afspraken over de beschikbaarheid van de corporatievoorraad.
- d. De definitie van beschikbaarheid is het minimum percentage van de vrijgekomen huurwoningen van corporaties met een huurprijs onder de liberalisatiegrens dat wordt toegewezen aan huurtoeslaggerechtigden.
- e. Daarbij wordt als leidraad aangehouden dat een huurtoeslaggerechtigd huishouden minimaal een gelijke slaagkans moet hebben op een vrijgekomen sociale huurwoning als een niet-huurtoeslaggerechtigd huishouden dat gehuisvest wordt.
- f. Er komt een bestuurlijk advies over het minimum percentage.

De kaders voor de vervolg onderzoeksopdracht (bureau 2)

Centrale vraag is: hoe zouden wij redelijkerwijs kunnen komen tot de streefvoorraad per gemeente, rekening houdend met *algemene* belemmerende factoren op het gebied van bijvoorbeeld investeringscapaciteit, geld, ruimte? (Belemmeringen van de gemeenten komen in het gemeentelijke bod aan de orde)

Dit deel van het onderzoek zal zich toespitsen op het inzichtelijk maken van het handelingsperspectief van corporaties en gemeenten. Dit doet zij door een aantal 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden op de korte en lange termijn zichtbaar maken. Denk aan sloop, verkoop, liberalisatie, splitsen/samenvoegen van woningen, huurprijsbeleid, huurprijsaanpassing bij kwaliteitstoevoeging, nieuwbouw en aankoop van woningen, transformeren andere panden tot woonruimte. Kennisvergaring vindt vooral plaats via interviews van corporaties en gemeenten. Op basis van dit deel van de opdracht zullen de gemeenten individueel een concept bieding uitbrengen en wordt daarover een bestuurlijk intervisiegesprek gehouden.

De deelproducten

1. De handelingsperspectieven: Bij deze analyse is er aandacht voor het 'willen versus kunnen' inzetten van handelingsperspectieven. In welke mate er sprake is van 'Vestia-problematiek' wordt expliciet gemeld. Aandacht is er ook voor relevante voorwaarden voor corporaties zoals sociale kavelprijzen.
2. De dpi-informatie van de corporaties wordt vergeleken met de streefvoorraad. De opgave voor corporaties wordt geactualiseerd; bekijkt deze opgave in relatie tot de streefvoorraad en het investerend vermogen in de regio en de andere opgaven (duurzaamheid).
3. Toetsen van de ambities van de gemeenten en ondersteunen bij de bestuurlijke intervisie-gesprekken.
4. De analyse van de biedingen en de (zo nodig) aangescherpte biedingen. Inzichtelijk maken hoe de uiteindelijke resultaten op gemeentelijk en regionaal niveau zich verhouden tot de beide scenario's.
5. Analyseren van de afzonderlijke biedingen en het regionale resultaat. Op basis daarvan kan bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden over de vraag of en in welke mate de na te streven (sociale) voorraad daadwerkelijk nagestreefd gaat worden.