

Kantttekeningen bij het scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB Elan Wonen 2016, vanuit gemeentelijk perspectief

Onderzoeksinstituut OTB, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Priemus Onderzoek en Advies, Leiden
Hugo Priemus, emeritus hoogleraar TU Delft

1. Opdrachtverlening

Op 30 september 2016 gaven de gemeenten Haarlem en Heemstede opdracht aan het Onderzoeksinstituut OTB/Priemus Onderzoek en Advies om uiterlijk medio oktober 2016 kanttekeningen te plaatsen bij het scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB van Elan Wonen, augustus 2016, als basis voor de beide gemeenten om een zienswijze te formuleren inzake dit scheidingsvoorstel.

De gemeente Haarlem formuleerde de volgende vragen t.a.v. het scheidingsvoorstel van Elan Wonen:

“Is de gekozen vastgoedstrategie met deze transformatieopgave werkelijk noodzakelijk om niet in een krimpscenario terecht te komen?”

“Bij de gekozen vastgoedstrategie wordt uitgegaan van een streefhuurpercentage van 85%. Is dit streefhuurpercentage werkelijk nodig om financieel gezond te blijven? Wat gaat er mis als wordt uitgegaan van een streefhuurpercentage van 75%, zoals Pré Wonen doet?”

“Elan Wonen gaat uit van een nieuwbouwopgave in de categorie bereikbare huur van 300 (30 woningen per jaar). Daarnaast wordt de opgave beschreven om plannen te ontwikkelen die over 10 jaar leiden tot toevoeging van woningen in de betaalbare categorie, er moeten jaarlijks ruim 30 woningen worden toegevoegd in deze categorie om op die termijn ruim 600 woningen toe te voegen. We waarderen deze ambitie maar maken ons zorgen over de realiseerbaarheid hiervan, gezien de beperkte plancapaciteit en de ambities rond de ongedeelde stad. Mocht deze nieuwbouwopgave niet lukken, op welke manier blijft dan de omvang van de sociale voorraad, ook voor het aandeel van Elan Wonen, op het peil van 1-1-2013?”

“In een mondelinge toelichting heeft Elan Wonen aangegeven bij tegenvallende nieuwbouwproductie er eventueel toe over te kunnen gaan om woningen die zijn overgebracht naar de niet-DAEB-tak dan toch sociaal te blijven verhuren. Hetzij door ze sociaal te verhuren vanuit de niet-DAEB-tak, hetzij door ze weer over te hevelen naar de DAEB-tak. Gemeente Haarlem wil graag weten hoe realistisch dit voorstel is. Kleven hier nog financiële risico's aan? Of zijn er andere negatieve effecten?”

De gemeente Heemstede formuleerde de volgende vraagstelling:

*“Hoe kunnen we de doelgroep blijven huisvesten nu het aantal sociale huurwoningen blijft afnemen in het voorstel en de mogelijkheden om in Heemstede te bouwen beperkt zijn?
Hoe blijft de benodigde voorraad gegarandeerd? Daarnaast hebben we een zorg m.b.t. de huisvesting van mensen met een inkomen tussen € 35.000-€ 45.000 nu woningen na mutatie worden geliberaliseerd dan wel verkocht. Vallen deze mensen straks toch niet buiten de boot?”*

In een notitie d.d. 14 oktober 2016 werden de gevraagde kanttekeningen geformuleerd. Op 24 oktober 2016 werden deze kanttekeningen besproken met de wethouders van beide gemeenten, hun ambtenaren op het terrein van het wonen, een vertegenwoordiging van Elan Wonen en een vertegenwoordiging van de huurders. Dit overleg leidde tot een aangepast ‘Scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB Elan Wonen 2016’ van oktober 2016. Onze kanttekeningen d.d. 31 oktober 2016 hebben betrekking op dit aangepaste scheidingsvoorstel. Hierna nemen de gemeentebesturen van Haarlem en Heemstede een besluit over hun zienswijzen. In deze kanttekeningen volgen wij het scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB (oktober 2016) van Elan Wonen.

Eerst schetsen wij de kaders die gelden voor zowel het scheidingsvoorstel als de kanttekeningen (paragraaf 2). Paragraaf 3 gaat in op de afbakening van de woningmarktregio. Paragraaf 4 vormt de kern van deze notitie: ‘Kanttekeningen bij het scheidingsvoorstel van Elan Wonen’. In paragraaf 5 formuleren we enkele conclusies.

2. Kaders

Als kaders gelden de herziene Woningwet, het actuele Rijksbeleid ten aanzien van de huursector (huuraanpassingsbeleid, huurtoeslag, passendheidstoets, verhuurderheffing) en de Woonvisies van Haarlem en Heemstede. Haarlem werkt aan een nieuwe Woonvisie. In Haarlem blijven de accenten: het aantal sociale huurwoningen, de energetische kwaliteit van de gebouwde omgeving en het ideaal van de ongedeelde stad. De prestatieafspraken in Haarlem zijn vastgelegd in het ‘Lokaal akkoord Haarlem’. Hierin wordt een behoefte van 18.000 sociale huurwoningen geponeerd, door corporaties geëxploiteerd. RIGO-onderzoek becijfert een behoefte van 20.000 sociale huurwoningen bij corporaties in 2020, en van 21.000 sociale huurwoningen in 2025. Volgens het RAP zou het sociale corporatiebezit in Haarlem moeten worden gestabiliseerd op 20.977 woningen. Voor Elan Wonen betekent dit 4815 woningen.

Onbekend is uiteraard hoe het Rijksbeleid zich in de komende jaren zal ontwikkelen. De verkiezingen van 15 maart 2017 en het daaruit voortvloeiende Regeerakkoord kunnen nieuwe condities scheppen. Gezien de complexiteit en de inconsistenties in het huidige beleid inzake de sociale huursector is daarvoor alle aanleiding.

Huursombenadering en Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond

Kern van de huursombenadering (opgenomen in het Woonakkoord van februari 2013) is dat de totale huurstijging bij een verhuurder aan een maximum wordt gebonden, maar dat het daarbij mogelijk is op het niveau van de individuele woningen de huuraanpassing te differentiëren. De gedachte is dat dan een betere relatie gelegd kan worden tussen de huurverhoging en de marktwaarde/kwaliteit van de woning. Zo zouden de huren meer dan gemiddeld verhoogd kunnen worden als de huurprijs laag is in verhouding tot de geboden kwaliteit en minder dan gemiddeld als de huurprijs hoog is in verhouding tot de geboden

kwaliteit. Dit geeft de mogelijkheid om prijs en kwaliteit van huurwoningen, ook bij bestaande huurovereenkomsten, beter in evenwicht te brengen en meer marktconforme prijzen in de huursector te bereiken. Corporaties kunnen zo beter sturen op de prijs en kwaliteit van de woning.

Sociaal Huurakkoord Aedes-Woonbond

Op 27 juni 2016 spreken de leden van de Woonbond zich uit over het akkoord. De leden van Aedes doen dat op 30 juni 2016. Wat staat erin?

- Invoering van een huursombenadering. De huur van alle sociale huurwoningen van een corporatie bij elkaar opgeteld (totale huursom) mag niet meer stijgen dan inflatie plus 1 procent. Daarbinnen mag een corporatie variëren. Ook huurstijgingen bij nieuwe verhuringen tellen mee in de huursom.
- Huurverhoging is niet meer afhankelijk van het inkomen van de huurder maar gekoppeld aan de kwaliteit van de woning. Hierin speelt de maximale huurprijs volgens het woningwaarderingsstelsel een rol. Is de huur van een woning hoger dan 80 procent van de maximale huurprijs, dan mag de huur jaarlijks niet meer stijgen dan het inflatiepercentage. Ligt de huur onder die 80 procent, dan mag de huur op woningniveau jaarlijks maximaal stijgen met inflatie plus 2,5 procent.
- In prestatieafspraken kunnen huurdersorganisaties, corporaties en gemeenten tijdelijk afwijken van die 80-procentgrens.
- Aedes en Woonbond laten samen onderzoek doen naar goedkoop en duur scheefwonen. Beide partijen verbinden zich aan de uitkomsten van dit onderzoek.
- Het akkoord geldt voor de periode 2016 – 2018 met de mogelijkheid van verlenging tot 2020.

De Autoriteit Woningcorporaties rekende op verzoek van minister Blok het Huurakkoord van Aedes en Woonbond door. AW concludeert: “Het beperken van de huurbeleidsruimte op grond van het Huurakkoord heeft voor de corporatiesector als geheel geen grote effecten, omdat de meeste individuele corporaties in de afgelopen periode zelf al stapsgewijs hun huurvoornemens hebben gematigd.”

Dat laat onverlet dat ten opzichte van het tot 2015 vigerende beleid het Huurakkoord grote invloed heeft op de huurbeleidsruimte van individuele corporaties. In combinatie met de introductie van het passend toewijzen beperkt het Huurakkoord de handelingsvrijheid en bijsturingsmogelijkheden van corporaties wat betreft het huurbeleid van hun DAEB-portefeuille.

Ondanks de lagere huurstijgingen blijken de sectorale solvabiliteit en de *Interest Coverage Ratio* (ICR) goed op peil te blijven. Dat hangt samen met de verdere beheersing van beheer- en onderhoudskosten, de lagere rente en de tempering van investeringsambities.

Het Huurakkoord heeft wel een groot effect op individuele corporaties met een financieel zwakke positie. Daardoor wordt het risico op sanering vergroot. Voorts wordt over de hele linie het risicoprofiel van de corporaties groter.

Wet Doorstroming Huurmarkt

Op 13 april 2016 ging de Eerste Kamer akkoord met het wetsvoorstel Doorstroming Huurmarkt. De Wet Doorstroming Huurmarkt rust op twee pijlers. De ‘huursombenadering’ maximeert de som van alle huurstijgingen van woningcorporaties – inclusief die bij vrijkomende woningen – op gemiddeld inflatie plus een bepaald percentage. De andere pijler verruimt in het huurrecht de mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten.

Huursom

De wettelijke maximering van de som van alle huurstijgingen in de DAEB-tak van woningcorporaties ter grootte van inflatie +1% sluit aan bij het Sociaal Huurakkoord dat Aedes en de Woonbond in 2015 sloten.

Binnen de limiet zijn op individueel niveau jaarlijkse huurverhogingen tot maximaal inflatie plus 2,5 procent mogelijk. Deze maxima gelden ook voor particuliere verhuurders van

gereguleerde huurwoningen, maar deze verhuurders zijn niet gebonden aan het plafond van een maximale huursomstijging.

De huurharmonisatie – de verhoging van de huurprijs bij een mutatie – telt voor corporaties mee in de berekening van de maximale huursomstijging. De verwachting is dat daardoor de soms grote verschillen tussen bestaande en nieuwe huurcontracten binnen de DAEB-sector afnemen. Wel kan de huurharmonisatie ertoe leiden dat ook in een later stadium DAEB-huurwoningen worden getransformeerd tot niet-DAEB-huurwoningen.

Elke woningcorporatie kan straks, in overleg met huurders en gemeente, zelf bepalen hoe de huursombenadering vormgegeven zal worden. In de praktijk zal de interactie tussen huursombenadering en huurtoeslag bepalen in hoeverre de betaalbaarheid van de woning al dan niet wordt geëffectueerd. Daarbij speelt de passendheidstoets een belangrijke rol.

De passendheidstoets houdt in (sinds 1 januari 2016) dat woningen met een huur tot de aftoppingsgrens voor tenminste 95% moeten worden toegewezen aan huishoudens die in aanmerking komen voor een huurtoeslag.

Inkomenstoets

Het Kabinet blijft scheefwoners stimuleren om door te stromen. Voor inkomensgroepen boven de toewijzingsgrens voor de sociale huur geldt een huurverhoging van inflatie plus 4 procent. Maar gepensioneerden en huishoudens met minstens 4 personen zijn hiervan uitgezonderd. Inkomensafhankelijke huurverhogingen tellen niet mee bij de berekening van de huursomstijging mits de extra inkomsten worden gebruikt voor investeringen.

De wijzigingen gelden vanaf 2017.

In 2016 geldt bij de jaarlijkse aanpassing van de huurprijzen nog een maximale verhoging van inflatie plus 1,5 procent voor de laagste inkomensgroep. Voor hogere inkomensgroepen geldt afhankelijk van de inkomenscategorie een maximale verhoging van inflatie plus 2 procent of inflatie plus 4 procent.

De maximale huursomstijging voor woningcorporaties wordt in 2016 beperkt op inflatie plus 0,4 procent. Voor zittende huurders zal de huurverhoging dan gemiddeld lager uitkomen. De huurharmonisatie telt in 2016 nog niet mee.

Subsidieregeling huisvesting statushouders

“De subsidieregeling heeft tot doel om extra huisvestingsvoorzieningen te stimuleren, bovenop de bestaande woningvoorraad. De subsidie van € 6.250 per gehuisveste vergunninghouder wordt verstrekt voor nieuwbouw van huisvestingsvoorzieningen of de transformatie van panden die voorheen nog geen functie ‘wonen’ hadden. De regeling draagt eraan bij dat er zo weinig mogelijk verdringing plaatsvindt ten opzichte van reguliere woningzoekenden en is zodanig vormgegeven dat de kosten voor de samenleving worden beperkt. In de voorwaarden van de subsidieregeling heeft dit zijn beslag gekregen door onder andere de eis dat wooneenheden geschikt moeten zijn voor bewoning door vier vergunninghouders in combinatie met een maximale huurprijs per persoon waardoor er geen recht op huurtoeslag ontstaat.

Er is subsidie beschikbaar voor de huisvesting van 14.000 vergunninghouders.

Gemeenten, corporaties en private partijen kunnen vanaf 1 februari 2016 tot uiterlijk 31 december 2018 hun voorgenomen investeringen aanmelden. Indien dit tot daadwerkelijke realisatie van huisvestingsvoorzieningen leidt, moet rekening gehouden worden met de vereiste doorlooptijd. De eerste projecten die met behulp van de subsidieregeling zijn opgestart, zouden in de zomer van 2016 worden opgeleverd.”

“Bij de subsidieregeling zijn de belangrijkste aangedragen bezwaren de voorwaarden van het huisvesten van tenminste vier vergunninghouders tegen een lage huurprijs. Dit drukt op de rentabiliteit van projecten. Tegelijkertijd is er geen (financiële) ruimte voor het aanpassen van

deze voorwaarden. Het fundament van de subsidieregeling is gelegen in deze voorwaarden waarmee een balans is gezocht tussen de opbrengsten voor de exploitant, de belangen van de vergunninghouders en de kosten voor de samenleving.”

Ook los van de subsidieregeling kunnen corporaties overwegen om in de huisvesting van statushouders te voorzien door realisatie van onzelfstandige wooneenheden (Bewoonde Andere Ruimte), waarvoor geen huurtoeslag en geen verhuurderheffing van toepassing zijn. Deze woonvorm kan ook worden ingezet voor studenten en andere jongeren.

Verruiming mogelijke inzet corporaties

“Voor het inschakelen van woningcorporaties ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders is wet- en regelgeving aangepast c.q. aanpassing voorzien. Het is via de experimenteerbepaling in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) sinds 30 november 2015 al mogelijk corporaties in te schakelen voor diensten van administratieve aard ten behoeve van vergunninghouders die gehuisvest zijn in panden van derden. Van deze mogelijkheid wordt nog weinig gebruik gemaakt in afwachting van de voorziene wijziging van de Woningwet zelf. Met deze wijziging wordt het voor corporaties mogelijk om verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden uit te voeren in panden van derden ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders.

(zie Blok, 12 april 2016)

De desbetreffende huisvestingsvoorzieningen dienen zodanig te worden gerealiseerd dat in de bijstand de kostendelersnorm kan worden toegepast (tenminste vier vergunninghouders in één huisvestingsvoorziening). De huur zal maximaal € 145 per vergunninghouder per maand bedragen voor onzelfstandige woonruimte en € 112,50 voor zelfstandige woonruimte. Per vergunninghouder is een totaalbedrag van € 6250 beschikbaar als voorschot, onder de verplichting om de woonvoorziening vijf jaar in stand te houden. Een totaal bedrag van € 87,5 miljoen is beschikbaar. De subsidies zijn beschikbaar voor gemeenten, corporaties en commerciële verhuurders. In gemengde complexen staan de huisvestingsvoorzieningen open voor bewoning door anderen dan vergunninghouders. Hiervoor wordt dan geen subsidie verstrekt.

De nadruk op onzelfstandige woonruimte houdt verband met de omstandigheid dat hiervoor de verhuurderheffing en de huurtoeslag niet van toepassing zijn.

Blok (27 november 2015):

“Na de periode van vijf jaar waarvoor de subsidieregeling geldt, willen corporaties de mogelijkheid hebben om de huisvestingsvoorziening aan te passen naar reguliere sociale huurwoningen, mits dit past binnen de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Om deze gewenste flexibiliteit te bevorderen zal ik een wetswijziging voorbereiden die het mogelijk maakt dat huurcontracten voor onzelfstandige woonruimte voor een huurperiode van vijf jaar kunnen worden afgesloten.”

Gezien de grote onzekerheden kan juist in deze sector worden overwogen om tijdelijke huurcontracten toe te passen. Een bijzondere bron van onzekerheid is het verloop van het aantal vluchtelingen, nareizigers, terugkeerders en statushouders. Deze behoren bijna zonder uitzondering tot de EC-doelgroep van beleid en stellen met name gemeenten en corporaties voor grote maar qua omvang onbekende opgaven. De zich ontwikkelende rijksbeleidskaders spelen hierbij een belangrijke rol, inclusief afspraken die hierover al of niet worden gemaakt in EU-verband.

Aangrenzende beleidssectoren

De beleidskaders blijven niet beperkt tot instrumenten die direct op de sociale huursector zijn gericht, maar strekken zich ook uit tot aangrenzende markt- en beleidssectoren. Denk aan de effecten van de thans extreem lage hypotheekrente, het beleid inzake de rijksfinanciën (bezuinigingsopgaven of stimuleringsbeleid), het Energieakkoord, het belastingbeleid en de ontwikkeling van de koopkracht.

De vele onzekerheden bepalen mede welke scheidingsaanpak de voorkeur verdient, mede in het licht van de noodzakelijke flexibiliteit.

Ongelijk speelveld

Van belang is de constatering dat, met name door het vigerende woonbeleid, het speelveld tussen de woonsectoren (sociale huur, commerciële huur en koop) extreem ongelijk is. Door de nog steeds geldende hypotheekrenteaftrek is de waarde van een koopwoning circa 20% hoger dan die van een identieke huurwoning. De verhuurderheffing is van toepassing op woningen met een gereguleerde huur. Het leeuwendeel van deze woningen wordt door woningcorporaties beheerd als DAEB-woningen. Door de verhuurderheffing is de waarde van een sociale huurwoning (DAEB-tak) ruwweg 20% lager dan die van een identieke huurwoning in de vrije sector.

Dit verschijnsel verklaart dat sinds 2014 binnenlandse en buitenlandse beleggers geïnteresseerd zijn in het aankopen van relatief grote portefeuilles corporatiewoningen met een gereguleerde huur. Bij mutaties worden deze woningen systematisch getransformeerd tot woningen in de vrije huursector, waardoor de plicht om een verhuurderheffing te betalen wordt ontlopen en in één klap een vermogenswinst van circa 20% wordt geboekt. Volgens het traditionele verdienmodel van beleggerswoningen wordt op een daarvoor geschikt moment de huurwoning – al of niet via een B-belegger – als koopwoning verkocht, hetgeen opnieuw met een vermogenswinst van tenminste 20% gepaard gaat.

Het hier omschreven ongelijke speelveld wordt helaas niet geadresseerd in de Woonvisies van Haarlem en Heemstede. Het woningmarkteffect van de verhuurderheffing wordt in de betrokken documenten genegeerd (wél wordt het investeringsbeperkend effect van de verhuurderheffing onderkend). Dit geldt ook voor de passendheidstoets en voor eventuele nadere aanpassingen van de huurtoeslag.

Juridische splitsing en administratieve scheiding

Als een corporatie zou kiezen voor een juridische scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, is de kans groot dat de woningvennootschap die de niet-DAEB-huurwoningen beheert, deze woningen op korte of lange termijn uitpandt om daarmee extra vermogenswinsten te boeken. Juist in gemeenten als Haarlem en Heemstede is deze kans groot. Als een gemeente ernaar streeft om het aanbod van huurwoningen in het zogeheten middensegment (€ 710 - € 950 per maand) te vergroten, doen de betrokkenen er goed aan om tot een administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB over te gaan, zodat de woningcorporatie op een meer structurele wijze kan voorzien in de behoefte aan deze huurwoningen. Dit model past bovendien goed bij de aard van de arbeidsmarkt die in de afgelopen decennia sterk is geflexibiliseerd.

Op p. 5 van het scheidingsvoorstel meldt Elan Wonen dat de loskoppeling van DAEB en niet-DAEB erop gericht is dat maatschappelijk bestemd vermogen “daadwerkelijk wordt ingezet voor de maatschappelijke taken die aan woningcorporaties zijn opgedragen”. Dit impliceert dat staatssteun exclusief ten goede komt aan de DAEB-taken en dat geen marktrisico's mogen worden afgewenteld op de DAEB-sector.

In het beoordelingskader van de scheiding DAEB/niet-DAEB-taken van de Autoriteit woningcorporaties wordt benadrukt dat zowel de DAEB-tak als de niet-DAEB-tak structureel levensvatbaar en financierbaar moeten zijn (zie p. 5). Beoordelingscriteria zijn voorts: voldoende kasstromen, een heldere governance, verankering van strategie en volkshuisvestingsopgave en bescherming van het maatschappelijk vermogen. Daaraan zouden wij willen toevoegen: inpasbaarheid in veranderend rijksbeleid, robuustheid en *resilience*: het kunnen omgaan met onzekerheden en verrassingen.

Scheefheidsframing

Het nationale woonbeleid staat sinds 2013 sterk in het teken van de ‘scheefheidsframing’. De zogeheten goedkope scheefheid zou volgens minister Blok moeten worden gereduceerd, zodat met een kleinere sociale huursector kan worden volstaan. Een dergelijke redenering treffen we ook aan in de woonvisies van Haarlem en Heemstede. De ervaring leert dat alleen al door de dynamiek in de ontwikkeling van huishoudensinkomens een zeker niveau van goedkope scheefheid onvermijdelijk is. Aan een gedifferentieerde bewoning van sociale huurwoningen kleeft het voordeel dat stigmatisering en ruimtelijke segregatie daardoor worden gereduceerd. Dat past geheel in de door de gemeenteraad van Haarlem aangenomen motie, waarin het streven naar een ongedeelde stad wordt verwoord. Een min of meer gedwongen doorstroming van middeninkomensgroepen uit de sociale huursector betekent dat op de woningmarkt een negatieve sanctie wordt verbonden aan maatschappelijk succes (waarvan de verhoging van het huishoudensinkomen het symptoom is).

De koppeling van de gewenste omvang van de sociale huursector en de goedkope scheefheid die zowel Haarlem als Heemstede toepassen, is aanvechtbaar en getuigt van een irreëel geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Een daling van de goedkope scheefheid is niet te verwachten. De sterk gestegen dure scheefheid is voor de betrokkenen een veel groter probleem. Elan Wonen trekt consequenties uit een reductie van de goedkope scheefheid in Heemstede, als deze zich feitelijk manifesteert (p. 9; par. 3.3). Deze ‘eerst zien, dan geloven’-opstelling lijkt ons pragmatisch.

Omvang sociale huursector en omvang EC-doelgroep

In beide gemeenten is de gewenste omvang van de sociale huursector niet hecht gefundeerd. Logisch zou zijn dat de omvang van de EC-doelgroep en de ontwikkeling daarvan in de komende jaren zou worden becijferd. Dat is mogelijk met behulp van het Socrates-model (ABF Research, Delft). De EC-doelgroep woont niet alleen in de sociale huursector, maar ook in de commerciële huursector, in een Bewoonde Andere Ruimte (BAR) en (vooral) in een koopwoning. Behoudens een toenemend aantal BAR's zal deze verdeling over woonsectoren vermoedelijk in de komende jaren niet ingrijpend veranderen. Doordat de basis van het bepalen van de gewenste omvang van de sociale huurwoning niet valide is, moet worden geconstateerd dat de kwantificering van de gewenste investeringen en desinvesteringen in de sociale huursector in Haarlem en Heemstede op losse schroeven staat.

Een belangrijke onzekerheid is het verloop van het aantal statushouders in Haarlem en Heemstede in de komende jaren en van het nationale beleidskader in dit verband.

3. Woningmarktregio

De betrokken gemeenten gaan ervan uit dat de woningmarktregio samenvalt met de Metropoolregio Amsterdam. Hierover zal de minister van Wonen een definitief besluit moeten nemen. Elan Wonen mag woningen bouwen en beheren in Velsen, maar kiest ervoor om zich uit deze gemeente terug te trekken. Elan Wonen bezit in Velsen één woongebouw

met 60 appartementen: 36 sociale huurwoningen en 24 huurwoningen in de vrije sector. Complexmatige verkoop van dit complex aan een collega-corporatie wordt nu onderzocht (p. 8). Deze vastgoedstrategie is ons inziens goed verdedigbaar.

4. Kanttekeningen bij het scheidingsvoorstel van Elan Wonen

Elan Wonen baseert het scheidingsvoorstel op het in 2016 opgestelde nieuwe missiedocument van de corporatie. Er is extra aandacht voor de huisvesting van senioren, vaak met een zorgbehoefte aan huis. Elan Wonen wil inspelen op de groeiende vraag naar kleinere, goedkopere woningen. Daarnaast is Elan Wonen van plan om een aantal duurdere, grotere eengezinshuizen te verkopen. Elan Wonen kiest ervoor om de samenstelling van de woningportefeuille structureel te transformeren naar een portefeuille die beter aansluit op de huidige en de te verwachten vraag. De verkoop van relatief dure, grote woningen kan middelen opleveren, die kunnen worden aangewend voor de vergroting van het aanbod van kleinere DAEB-huurwoningen. Dat is ons inziens een goed te verdedigen uitgangspunt.

In het scheidingsvoorstel van oktober 2016 (p. 14) motiveert Elan Wonen waarom de corporatie 144 betaalbare huurwoningen (huur onder de aftoppingsgrens) wil verkopen. Het betreft voor het merendeel kluswoningen in de Amsterdamsebuurt in Haarlem (p. 10). Omdat, met name na de invoering van de passendheidstoets per 1.1.2016, de huurwoningen met een huur onder de aftoppingsgrens relatief schaars zijn, moet in het algemeen alles op alles worden gezet dat woningen met een huur onder de aftoppingsgrens (waar de huurtoeslag volop kan worden ingezet) niet worden verkocht. Van deze stelregel kan in het geval van de kluswoningen ons inziens op goede gronden worden afgeweken.

Elan Wonen hanteert de volgende definities van een DAEB-woning, respectievelijk een niet-DAEB-woning (Bron: e-mail d.d. 22.10.2016, José Woldberg):

“Een DAEB-woning definiëren wij als een woning die na scheiding in de DAEB-tak is opgenomen. Een woning die verhuurd is met een geliberaliseerd contract (vrije sector, huur > € 710) wordt bij scheiding conform de wet opgenomen in de niet-DAEB-tak. De combinatie DAEB-woning met geliberaliseerd contract is daarmee onmogelijk. Dit geldt zowel voor het moment van scheiden als in de periode daarna.

Omgekeerd kan het wel. De wet geeft de mogelijkheid om woningen met een niet-geliberaliseerd contract (sociale sector, huur < € 710) op het moment van scheiding op te nemen in de niet-DAEB-tak. Elan Wonen maakt gebruik van deze mogelijkheid. Het betreft woningen die na huuropzegging van het niet-geliberaliseerde contract verhuurd gaan worden in de vrije sector (met een geliberaliseerd contract).”

Nieuwbouw en grondposities

Nieuwbouw wil Elan Wonen vooral in de vorm van kleinere traploze woningen realiseren. Die zijn in beginsel geschikt voor ouderen en starters.

Elan Wonen heeft een aantal nog onbebouwde grondposities: Slachthuisbuurt blok V, Baden Powellstraat, Thomas Morestraat, Delftplein en in Heemstede Slottuin.

Deze grondposities behoren op het moment van scheiden in de niet-DAEB-tak, omdat de ontwikkelplannen nog niet zover gevorderd zijn dat met zekerheid de hoogte van het percentage sociale huurwoningen is vast te stellen.

Het is mogelijk om binnen vijf jaar de grondposities met terugwerkende kracht op te nemen in de DAEB-tak als binnen vijf jaar woningen worden gebouwd waarvan meer dan 90% sociaal

worden verhuurd. Het zou ons inziens goed zijn als Elan Wonen en de gemeenten expliciet uitspreken dat hiernaar ook wordt gestreefd. Zo'n afspraak zou in de prestatieafspraken kunnen worden opgenomen.

Voor de locaties Slachthuisbuurt blok V en de Heemstedse Slottuin zijn ontwikkelplannen in voorbereiding. Ontwikkeling van beide locaties binnen een periode van vijf jaar is meer dan aannemelijk. Elan Wonen richt zich op de bouw van sociale huurwoningen en heeft geen ambitie om voor eigen rekening en risico niet-DAEB woningen te realiseren. Hiervoor zoekt Elan Wonen samenwerking met marktpartijen. In de berekening van de transformatieopgave is reeds rekening gehouden met realisatie van respectievelijk 120 en 55 sociale huurwoningen op deze locaties. Ook deze kwestie kan in de prestatieafspraken worden opgenomen.

Huisvesting van statushouders

Elan Wonen werkt thans aan de realisatie van 160 tijdelijke woningen met een exploitatieduur van 15 jaar, voor statushouders en reguliere woningzoekenden (Delftplein, Haarlem).

Uit het Jaarverslag 2015 (p. 21) van Elan Wonen blijkt dat Elan Wonen de huisvesting van statushouders zeer serieus neemt.

Het is niet duidelijk in hoeverre de gemeente Haarlem en/of Heemstede en corporatie Elan Wonen gebruik maken van de subsidieregeling voor de huisvesting van statushouders, waarbij de minister uitgaat van de realisatie van woningen, die elk worden bewoond door vier alleenstaanden. Er is dan feitelijk sprake van vier onzelfstandige wooneenheden waarvoor geen verhuurderheffing en geen huurtoeslag van toepassing zijn. Als tijdelijke huurcontracten worden toegepast, kunnen na vijf jaar de wooneenheden weer worden samengevoegd tot een 'gewone' sociale huurwoning.

Als deze tijdelijke woningen zouden worden ingezet voor de huisvesting van 2 tot 4 alleenstaanden per woningen, zou er sprake zijn van onzelfstandige eenheden waarvoor geen verhuurderheffing of huurtoeslag geldt. Dit zou in de Vastgoedstrategie van Elan Wonen expliciet kunnen worden opgenomen. Thans ontbreken BAR's geheel in deze Vastgoedstrategie.

Wij begrijpen dat Elan Wonen positief staat tegenover de mogelijkheid om grote woningen, die na mutatie verkocht of in de vrije sector verhuurd zouden kunnen worden, in te zetten voor plaatsing van meerdere alleenstaande statushouders.

Het is Elan Wonen nog niet gelukt om van de genoemde subsidieregeling gebruik te maken. Bij de tot nu toe beschikbaar gekomen woningen waren volgens Elan Wonen de woningplattegronden niet geschikt voor verhuur aan meer dan drie statushouders. In Haarlem is het proces voor de plaatsing van 12 statushouders in 4 woningen gestart. In Heemstede is door de gemeente afwijzend gereageerd op een dergelijk verzoek van Elan Wonen.

Wij constateren dat de gemeenten Haarlem en Heemstede, ook los van de genoemde subsidieregeling, meer aandacht zouden kunnen besteden aan de huisvesting van statushouders en de daarvoor geldende subsidieregeling.

Transformatie-opgave

Voor de Haarlemse locaties Baden Powellstraat en Thomas Morestraat zijn nog geen ontwikkelplannen in voorbereiding. De mogelijkheden om sociale huurwoningen op deze locaties te realiseren, zijn nog niet ingerekend en dragen straks direct bij aan realisatie van de transformatieopgave.

Elan Wonen heeft in 2007 samen met Ymere en Pré Wonen een voormalig belastingkantoor plus nabijgelegen bedrijfspanden en woningen in Haarlem aangekocht met het oog op

toekomstige woningontwikkeling. Deze panden zijn aangekocht door een gezamenlijke verbinding (VOF Belcanto) en worden momenteel vanuit deze verbinding verhuurd. Het is de bedoeling dat de woningontwikkeling zich concentreert op sociale woningbouw waarbij de samenwerking wordt gezocht met marktpartijen voor de ontwikkeling van marktwoningen (huur en/of koop). De te realiseren sociale huurwoningen (indicatief 100 voor Elan Wonen) op deze locaties dragen direct bij aan de realisatie van de berekende transformatieopgave.

Tenslotte ziet Elan Wonen aan de Hamelinkstraat ruimte voor verdere verdichting binnen de planontwikkeling voor deze locatie waardoor, meer dan nu (+30) is ingerekend, zal worden bijgedragen aan de transformatieopgave. Ook heeft Elan Wonen in Heemstede diverse acquisities in onderzoek.

De genoemde grondposities en potentiële acquisities maken de transformatieopgave ook ruimtelijk goed realiseerbaar. Dit zal in Heemstede meer hoofdbreken kosten dan in Haarlem. Deze opgave kan in prestatieafspraken worden opgenomen en gemonitord. In dit verband is het ons inziens nuttig als de grondprijskonsequenties van de nieuwbouw van sociale huurwoningen worden aangegeven (residuele grondwaardebepaling). In welke gevallen gaat het om structurele, en in welke gevallen om tijdelijke voorzieningen?

Huidige portefeuille en wensportefeuille

De opbouw van hoofdstuk 4 en 5 is duidelijk: wensportefeuille minus de huidige woningportefeuille bepaalt de transformatieopgave. Elan Wonen verhuurt in Haarlem begin 2016 4.824 en in Heemstede 1.646 woningen met een niet-geliberaliseerd contract. Deze hebben alle een netto huurprijs lager dan € 710 per maand. Daarnaast bestaat de voorraad voor ruim 8% (= 423 woningen) uit niet-DAEB-woningen (Haarlem: 286; Heemstede: 137). In het Scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB Elan Wonen 2016 lezen we (p. 5): “De huurprijzen voor sociale woningbouw zijn gebaseerd op het woonpuntenstelsel. Als dit systeem strikt wordt toegepast, valt de huurprijs van een aantal woningen zo hoog uit, dat ze te duur zouden zijn voor de sociale huursector. Daarom verhuurt Elan Wonen een groot aantal woningen met zogenoemde ‘huuraf trek’, dus voor een lagere huur dan volgens het puntenstelsel zou mogen.”

In het Jaarverslag 2015 (p. 13) maakt Elan Wonen onderscheid in een primaire en een niet-primaire portefeuille:

“Opbouw woningportefeuille

Het huurprijsbeleid geldt voor de gehele woningportefeuille. De portefeuille is opgedeeld in een primaire portefeuille (5295 woningen) en een niet-primaire portefeuille (1677 woningen). Woningen binnen de primaire portefeuille hebben een huurprijs onder de liberalisatiegrens en zijn bedoeld voor huishoudens binnen onze primaire doelgroep. Het was onze ambitie gedurende de periode 2013-2017 minimaal 5000 woningen binnen de primaire portefeuille te houden en dat is in 2015 waargemaakt.”

“Uitwerking primaire portefeuille

Binnen de primaire portefeuille is Elan Wonen wettelijk gebonden aan het landelijke huurprijsbeleid, het woningwaarderingssstelsel en de daarvan afgeleide maximaal redelijke huren. Streefhuren van woningen binnen de primaire portefeuille worden volgens ons huurbeleid gesteld op de laagste prijs van òf markthuur òf 95% van de maximaal redelijke huur. De gemiddelde streefhuurprijs op basis van ons huurprijsbeleid bedraagt € 590 (2014: € 577).”

“Uitwerking niet-primaire portefeuille

Woningen binnen de niet-primaire portefeuille worden op de vrije markt verhuurd [Zodra deze vrijkomen; HP]. De gemiddelde streefhuurprijs op basis van ons huurprijsbeleid bedraagt € 960 (2014: € 922).

Ruim 1200 woningen in de niet-primaire portefeuille worden momenteel nog verhuurd in de sociale sector. Bij mutatie wordt de huurprijs van deze woningen opgetrokken tot boven de liberalisatiegrens. Vaak gaat hier een kwaliteitsinvestering aan vooraf.”

Gezien het hoge aantal WWS-punten van vele woningen is een relatief hoog aandeel van de voorraad van Elan Wonen potentieel niet-DAEB.

Elan Wonen hanteerde tot en met juni 2016 een streefhuurprijsbeleid waarbij streefhuren binnen de sociale voorraad werden bepaald op basis van leegwaarden en energetische kwaliteit. De streefhuren werden dus niet direct afgeleid van het woningwaarderingssysteem (WWS). Uiteraard werd de maximale huur vanuit het woningwaarderingssysteem nooit overschreden.

Voorafgaand aan de WWS-wijziging in oktober 2015 kwam de gemiddelde streefhuur op basis van het genoemde streefhuurprijsbeleid uit op 88% van de gemiddelde maximale huurprijs conform het WWS.

Na deze WWS-wijziging en met handhaving van het destijds gevoerde streefhuurprijsbeleid bedroeg het gemiddelde streefhuurpercentage 94%.

In de periode januari tot en met juni 2016 werd dit streefhuurprijsbeleid uitgevoerd in combinatie met een toewijzingsbeleid met flexibele aanvangshuren. Bij toewijzing van een woning aan een huishouden met recht op huurtoeslag werd de aanvangshuur waar nodig verlaagd tot aan de relevante aftoppingsgrens om een passende toewijzing mogelijk te maken. De streefhuren voor vrije sector huurwoningen worden sinds 2010 bepaald aan de hand van leegwaarden en marktkennis van de woonmakelaars. Elan Wonen streeft hierbij naar marktconforme huurprijzen.

Het door Elan Wonen geformuleerde streefhuurprijsbeleid voor de nabije toekomst (p. 13-14) mikt op een streefhuurpercentage van 85%.

Wij hebben Elan Wonen gevraagd waarop het streefhuurpercentage van 85% is gebaseerd.

Elan Wonen beantwoordt deze vraag als volgt:

“Bij de keuze voor het percentage van 85% heeft Elan Wonen de volkshuisvestelijke opgave als uitgangspunt genomen, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen betaalbaarheid en beschikbaarheid. Hierbij is gekeken naar de opbouw van de huidige woningportefeuille alsook naar de gewenste portefeuille over tien jaar, gebaseerd op de woningbehoefte. Deze woningbehoefte wordt sterk beïnvloed door demografische ontwikkelingen zoals toenemende vergrijzing en een sterke toename van het aantal alleenstaanden. Daarnaast speelt de extramuralisering binnen het zorgstelsel een rol van betekenis, zeker in de sociale huursector.” [Hieraan zou de groei van het aantal statushouders kunnen worden toegevoegd; HP]

“Bij de keuze voor een lager streefhuurpercentage zou Elan Wonen te weinig investeringsruimte hebben om deze noodzakelijke transformatie te verwezenlijken. Met een streefhuurpercentage van bijvoorbeeld 75% neemt de bedrijfswaarde per direct af met € 38.000.000 ofwel 8% van de huidige bedrijfswaarde. Op termijn neemt dit verschil toe tot 12%” [De investeringsruimte wordt daarnaast bepaald door het aantal jaarlijks te verkopen huurwoningen en de te ontvangen koopsommen; HP].

“Bij een hoger percentage dan 85% zou Elan Wonen op korte termijn te weinig woningen beschikbaar hebben voor de primaire doelgroep (huurtoeslaggerechtigden). Het toewijzingsbeleid met flexibele aanvangshuren zou dan gehandhaafd moeten blijven. Elan Wonen heeft daar bewust niet voor gekozen omdat (in nauwe samenspraak met de bewonersvertegenwoordiging) meer waarde wordt gehecht aan een uniforme prijs-kwaliteitverhouding binnen de sociale woningportefeuille. Tenslotte zou bij een hoger streefhuurpercentage de transformatieopgave onrealistisch groot worden.”

“Bij een streefhuurpercentage van 85% en uitgaande van de huidige [Zeer lage; HP] mutatiegraad van ongeveer 5% heeft Elan Wonen de eigen transformatieopgave in Haarlem en Heemstede berekend op 30 sociale huurwoningen per jaar. Tot 2025 betekent dit een opgave van 300 sociale huurwoningen. Deze opgave beschouwt Elan Wonen als goed realiseerbaar gezien de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.”

“In de jaren na 2025 blijft de transformatieopgave 30 sociale huurwoningen per jaar. Een transformatieopgave van 30 sociale huurwoningen per jaar past overigens zeer goed binnen het woningbouwprogramma van de gemeente Haarlem. De gemeente Haarlem gaat uit van een netto woningbouwprogramma van bijna 7500 woningen in de periode 2015-2025. Zij acht dit aantal zowel noodzakelijk als realiseerbaar.”

Ymere hanteert een toewijzingsbeleid met flexibele aanvangshuren, wat voor externe waarnemers niet zonder meer herleidbaar is naar een specifiek streefhuurpercentage. Ymere heeft weinig financiële speelruimte en hanteert een verkoopstrategie van 1400 woningen. De verkoopopbrengsten worden voor zover bekend door Ymere vooral aangewend om investeringen in het bestaande bezit te financieren.

Pré Wonen hanteert een streefhuurpercentage van 75%. Pré Wonen kiest voor een behoudende vastgoedstrategie met de nadruk op betaalbaarheid. Voor zover te overzien worden daarnaast sociale huurwoningen gesloopt waarbij vooral koopwoningen worden teruggebouwd door marktpartijen.

Elan Wonen legt de nadruk op: voldoende passende woningen voor de EC-doelgroep. Daarvoor is het nodig dat de bestaande voorraad beter wordt benut én voldoende nieuwe woningen worden gebouwd met een kwaliteit- en prijsniveau dat beter aansluit bij de behoefte en mogelijkheden van de doelgroep. Deze aanpak kan uitsluitend gerealiseerd worden bij voldoende investeringskracht.

Bij de voorstellen van Elan Wonen kan de vraag worden gesteld in welke gevallen huurverlaging van woningen met een huur juist boven de aftoppingsgrens, respectievelijk de liberalisatiegrens is geïndiceerd (p. 15). Het antwoord op deze vraag kan invloed hebben op de precieze scheiding DAEB/niet-DAEB. De invoering van de huursombenadering per 1.7.2017 maakt deze vraag des te relevanter, omdat dit regime inhoudt dat voor het gehele bezit van Elan Wonen een huurverhoging mag worden doorgevoerd van ten hoogste inflatie + 1%. Als een relatief hoog streefhuurpercentage (85%) wordt toegepast, kunnen forse huurverhogingen bij mutatie binnen de DAEB-tak deels worden gecompenseerd door huurprijsbevrozing en huurprijsverlaging elders in de voorraad, zodat de maximale huursom over het totale sociale huurwoningbezit niet wordt overschreden.

De volgende vraag is aan Elan Wonen voorgelegd:

“Zijn er woningen in het bezit van Elan Wonen met een huur vlak boven € 710 (bijvoorbeeld in de range € 710 - € 800)? Om hoeveel woningen gaat het in Haarlem resp. Heemstede? In

hoeverre is overwogen de huur van deze woningen te verlagen tot een niveau lager dan € 710, zodat ze passen in de DAEB-tak?”

Elan Wonen reageert hierop als volgt:

“Elan Wonen heeft in Haarlem 837 woningen met een maximale huurprijs tussen € 836 en € 940. Op basis van een streefhuurprijsbeleid van 85% zouden deze woningen een streefhuur hebben in de range € 710 - € 800. Elan Wonen heeft de streefhuurprijs van 223 woningen afgetopt tot € 710 om ze te laten passen in de DAEB-tak.

In Heemstede zijn er 376 woningen binnen de genoemde range waarvan er 82 woningen door aftopping binnen de DAEB-tak worden gebracht.”

“Van de 1200 woningen met een maximale huurprijs tussen € 836 en € 940 worden er dus 300 na mutatie opnieuw sociaal verhuurd. Van de overige 900 woningen worden er 180 reeds verhuurd in de vrije sector, 570 na mutatie verhuurd in de vrije sector en 150 na mutatie in verkoop genomen. De woningen die na mutatie verhuurd worden in de vrije sector voldoen in hoge mate aan de woningbehoefte van middeninkomens. Elan Wonen beschouwt deze groep huishoudens niet meer tot de doelgroep en gaat ervan uit dat marktpartijen deze groep op termijn kunnen bedienen. Tot die tijd kiest Elan Wonen ervoor om deze hoog kwalitatieve woningen aan te houden voor vrije sector huur en pas nadat marktpartijen voldoende woningen aanbieden over te gaan tot verkoop van deze woningen.” Zo staat het ook in het Scheidingsvoorstel van oktober 2016 (p. 15) geformuleerd.

Ons inziens verwacht Elan Wonen hier te veel van marktpartijen. Niet-DAEB-woningen zouden als niet-DAEB-bezit structureel kunnen worden beheerd door Elan Wonen. Selectief en in de tijd gedoseerd zouden zowel DAEB-huurwoningen als niet-DAEB-huurwoningen aan bewoners kunnen worden verkocht. De opbrengsten kunnen worden ingezet voor investeringen in betaalbare, relatief kleine huurwoningen. Verkoop aan particuliere beleggers lijkt slechts bij uitzondering mogelijk en zinvol, omdat dan de huren bij mutatie vermoedelijk extra toenemen en op afzienbare termijn uitponding kan worden verwacht. Elan Wonen kan overwegen om op een structurele wijze midden-inkomensgroepen te bedienen met huurwoningen in de vrije sector, omdat de verwachting gewettigd is dat marktpartijen dat in onvoldoende mate doen. Het beheren van een additioneel pakket niet-DAEB-huurwoningen, die voor midden-inkomensgroepen betaalbaar en bereikbaar zijn, lijkt geen tijdelijke maar een meer structurele opgave voor Elan Wonen. Op dit punt zou het missiedocument kunnen worden geactualiseerd.

Een volgende vraag aan Elan Wonen luidde:

“Zijn er woningen in het bezit van Elan Wonen met een huur vlak boven de aftoppingsgrens € 580 - € 620 (b.v. in de range tot € 650)?. Om hoeveel woningen gaat het in Haarlem resp. Heemstede? In hoeverre is overwogen de huur van deze woningen te verlagen tot een niveau juist onder de aftoppingsgrens, zodat hier het huurtoeslagstelsel bij nieuwe toewijzingen van kracht is?”

Elan Wonen reageerde als volgt:

“Elan Wonen heeft in Haarlem 221 en in Heemstede 103 woningen met een streefhuurprijs in de range € 620 - € 650. Elan Wonen heeft niet overwogen de streefhuurprijs van deze woningen verder te verlagen. Dit omdat bij het bepalen van het streefhuurprijspercentage reeds rekening is gehouden met het aantal benodigde woningen voor huishoudens met recht op huurtoeslag. Op basis van woningbehoefte onderzoek en in samenspraak met de gemeente Haarlem en collega-corporaties is het benodigde percentage vastgesteld op 70% van de

sociale woningvoorraad. Zonder aftopping voldoet Elan Wonen bij een streefhuurprijsbeleid van 85% ruimschoots aan dit percentage.”

“Overigens worden er waar nodig uitzonderingen gemaakt. Zeker bij toewijzingen van woningen aan bijzondere doelgroepen (statushouders, WMO’ers en cliënten uit zorginstellingen) kunnen we niet altijd wachten tot de best passende woning beschikbaar komt. In die gevallen wordt indien nodig de aanvangshuur onder de streefhuur vastgesteld om een spoedige en passende toewijzing mogelijk te maken.

De hier aangeduide afwegingen vinden dus geheel in de DAEB-sfeer plaats.”

Het aanbod van woningen met een huur beneden de aftoppingsgrens in relatie tot de vraag is op vele plaatsen in Nederland een bron van zorg. Deze kwestie zou in Haarlem en Heemstede kunnen worden opgenomen in prestatieafspraken en gemonitord.

Aan Elan Wonen stelden wij vervolgens de volgende vraag:

“In hoeverre en hoe speelt het scheidingsvoorstel van Elan Wonen in op de huursombenadering (per 1.7.2017) en de passendheidstoets (per 1.1.2016)?”

Elan Wonen beantwoordde deze vraag als volgt:

“Voor zittende huurders groeit de netto huur niet uit boven de streefhuur. Een uitzondering hierop geldt alleen voor zogenaamde goedkope scheefwoners. De netto huren van deze groep huurders kunnen doorgroeien tot maximaal 100% van de maximale huur conform het WWS.”

“Elan Wonen heeft, rekening houdend met de mutatiegraad en de ruimte tussen streefhuren en netto huren, berekend dat de huurharmonisatie ongeveer 0,7% van de totale huursom bedraagt. De gemiddelde netto huren in Haarlem liggen 9% lager dan de streefhuren en in Heemstede 13%. In nauwe samenwerking met onze bewoners-vertegenwoordiging is reeds invulling gegeven aan de resterende huurverhogings-ruimte van 0,3%. Huurders met veel ruimte tussen netto huur en streefhuur groeien door een hoger huurverhogingspercentage sneller naar de streefhuur toe. Voor huurders waarbij de ruimte tussen netto huur en streefhuur minder dan 5% van de streefhuur bedraagt, wordt de netto huur de komende jaren bevroren.”

Dit antwoord gaat voorbij aan de mogelijkheid dat harmonisatie in een later stadium kan leiden tot een transformatie van DAEB naar niet-DAEB.

Elan Wonen legt een relatie tussen de behoefte aan sociale huurwoningen, respectievelijk het aantal benodigde aantal sociale huurwoningen en de afname van de goedkope scheefheid. Deze redenering wordt zowel in Haarlem als Heemstede gevolgd (p. 7).

De gemeenteraad van Haarlem handhaaft het aantal benodigde sociale huurwoningen op het peil van begin 2013 = 21.750 sociale huurwoningen. Het aandeel van Elan Wonen is 23% = 5.000 sociale huurwoningen. Hoe dit aantal zich in de komende jaren zal ontwikkelen, is niet onderzocht. Voorlopig gaat het om een constant aantal.

De wensportefeuille die Elan Wonen in het scheidingsvoorstel definieert bestaat binnen de DAEB-tak voor 70% uit betaalbare huurwoningen (huur tot aftoppingsgrens). Dit lijkt een plausibel aandeel.

Ten opzichte van de (niet adequaat gemeten) behoefte aan sociale huurwoningen kan de wensportefeuille te weinig sociale huurwoningen bevatten. Dit is een belangrijk aandachtspunt, mede in het licht van de qua omvang nog onbekende aanwas van het aantal statushouders. Over de realisatie van woonruimte voor statushouders (transformatie, nieuwbouw, structureel of tijdelijk) zouden met behulp van het Socrates-model nadere

becijferingen moeten worden opgesteld, waarna concrete prestatieafspraken kunnen/moeten worden gemaakt.

Opvallend in de wensportefeuille is het relatief grote aantal vrije sectorwoningen: 18%. In heel Nederland is het aandeel niet-DAEB-woningen bij de corporaties, thans circa 5%. Het hoge aandeel bij Elan Wonen is vooral het gevolg van het hoge aantal WWS-punten van vele woningen in combinatie met de toepassing van vrijere huurcontracten (zie de eerder genoemde 'niet-primaire portefeuille'). Kernvraag is in hoeverre woningen met een hoog aantal waarderingspunten voorlopig in de DAEB-tak worden gehouden en in hoeverre deze nu al naar de niet-DAEB-tak worden overgeheveld.

Elan Wonen kiest ervoor om de circa 500 woningen met de portefeuillestrategie 'verkoop' in de DAEB-sector te houden. Dat lijkt verstandig. Als de verkoop onverhoopt zou stagneren, blijven deze woningen in de DAEB-tak verhuurd. Als de verkoop goed loopt, is de herinvestering van de opbrengsten binnen de DAEB-tak voor DAEB-nieuwbouw (met een huur liefst onder de aftoppingsgrens) administratief het meest eenvoudig.

Woningen die uiteindelijk zullen worden geliberaliseerd (in totaal circa 1100 woningen), worden direct al opgenomen in de niet-DAEB-tak. De bijlagen laten zien hoe geleidelijk de feitelijke ontwikkeling van het aantal woningen met geliberaliseerde huren zal verlopen. Op den duur zal de niet-DAEB-tak verhuurderheffingsvrij zijn: een prettig perspectief.

Het begrip 'niet-primaire portefeuille' zou kunnen vervallen, als de scheiding DAEB/niet-DAEB is ingevoerd.

Als een woning wordt overgebracht van DAEB naar niet-DAEB, moeten de leningen marktconform zijn en mogen geen geborgde leningen met publieke achtervang worden toegepast. Het financieel effect hiervan wordt overgecompenseerd door het wegvallen van de verhuurderheffing. Het raadselachtige, in het rijksbeleid ingebakken, verschijnsel doet zich voor dat de transformatie van DAEB naar niet-DAEB uiteindelijk per saldo gepaard gaat met lagere kosten voor de woningcorporatie.

Puur financieel-economisch geredeneerd zou het dus aantrekkelijk zijn om niet-DAEB-woningen te verhuren aan leden van de doelgroep met een huuraftrek. Voor nieuwe niet-DAEB-investeringen geldt op basis van de Ministeriële Regeling (RTIV 2015), die tegelijk met de herziene woningwet en het BTIV op 1 juli 2015 in werking is getreden, een minimum Bruto Aanvangsrendement (BAR) van 5,5%. Zo'n rendement is onhaalbaar als niet-DAEB-woningen met een huuraftrek worden verhuurd aan huishoudens die behoren tot de EC-doelgroep. Er is hier sprake van een dilemma: overheveling naar niet-DAEB impliceert marktconforme leningen (dus hogere kosten) en een BAR-rendementseis van tenminste 5,5%. Daar staat tegenover dat de verhuurderheffing voor deze woningen uiteindelijk vervalt. Per saldo zijn de kosten voor niet-DAEB-woningen vermoedelijk lager dan die van identieke DAEB-woningen.

Energetische kwaliteit

Op 21 januari 2016 aanvaardde de gemeenteraad van Haarlem de motie 'Naar nul op de meter in 2035'. Elan Wonen richt het beleid op een systematische transformatie van energielabels naar niveau B. Om een concrete energetische ingreep te realiseren, moet tenminste 70% van de desbetreffende huurders akkoord gaan, als aan de ingreep een huurverhoging is verbonden. Het realiseren van 'Nul op de Meter' vergt grote investeringen, veelal circa € 60.000 per woning. Uit onderzoek blijkt dat de feitelijke reductie van het energiegebruik veel beperkter is dan de realisatie van het energielabel A doet vermoeden. De efficiency van energie-investeringen die label A moeten realiseren, is uitgesproken slecht, vooral door de

reboundeffecten van bewonersgedrag. Bovendien stelt nul-op-de-meter al gauw de betaalbaarheid van het huren op het spel.

In het algemeen zou de nadruk in het energiebeleid in de woonsfeer moeten worden gelegd op de transitie van fossiele naar hernieuwbare brandstoffen. Hoe beter dat lukt, des te beperkter de waarde is van verregaande isolatiemaatregelen. Op dit punt zet de gemeenteraad van Haarlem de betrokken woningcorporaties en huurders enigszins op het verkeerde been. Met elke voorgenomen ingreep moet tenminste 70% van de betrokken huurders akkoord gaan, als zo'n ingreep met een huurverhoging gepaard gaat.

Het energielabel van Elan Wonen heeft een gemiddelde waarde D; de helft heeft een 'slecht' label: E, F, G (Jaarverslag 2015, p. 24). De energetische uitgangspositie van de voorraad van Elan Wonen is al met al ongunstig.

5. Conclusies

1. De gemeente **Haarlem** stelt de vraag of de gekozen vastgoedstrategie van Elan Wonen werkelijk noodzakelijk is om niet in een krimpscenario terecht te komen.

Ons inziens is de vastgoedstrategie van Elan Wonen nodig om de voorraad beter aan te passen aan de vraag van de doelgroep: meestal kleine huishoudens en grotendeels van huurtoeslag afhankelijk. Elan Wonen houdt honderden woningen in de DAEB-tak om deze vervolgens aan bewoners te verkopen. De opbrengsten worden ingezet om nieuwbouw van relatief kleine DAEB-woningen te bekostigen, zo mogelijk met een huur onder de aftoppingsgrens. Door investeringen in DAEB-nieuwbouw kan inderdaad krimp van de DAEB-tak worden voorkomen.

2. De gemeente **Haarlem** plaatst vraagtekens bij streefhuren van 85% en stelt de vraag: Wat gaat er mis bij een streefhuur van 75% (zoals Pré Wonen toepast).

Wij beantwoorden deze vraag als volgt. Elan Wonen laat zien dat een verlaging van de streefhuren van 85% tot 75% een aanzienlijke daling van het vermogen inhoudt, en dus ook: een verlaging van het investerend vermogen. Bovendien is er sprake van een zekere padafhankelijkheid. In het recente verleden zat Elan Wonen zelfs op een hoger streefhuurpercentage dan 85%. Binnen de DAEB-sfeer is het 'gevaar' van een hoge streefhuur beperkt, zodra de huursombenadering is geïntroduceerd. De huren mogen dan op het voorraadniveau stijgen met maximaal inflatie +1%, inclusief het harmonisatie-effect. Zolang extra opbrengsten worden geherinvesteerd in DAEB-nieuwbouw, is een streefhuur van 85% verantwoord.

3. Tenslotte vraagt de gemeente **Haarlem** zich af of de nieuwbouwplannen van Elan Wonen (30 bereikbare huurwoningen per jaar, respectievelijk 30 betaalbare huurwoningen per jaar; en dat gedurende een periode van tien jaar) realistisch is. Als de nieuwbouwopgave niet zou lukken, hoe wordt dan de sociale voorraad in Haarlem op het peil van 1.1.2013 gehouden (door de gemeenteraad als minimumniveau vastgesteld)?

Het antwoord op deze vraag luidt, dat er altijd onzekerheden zullen zijn over de realisatiemogelijkheden van nieuwbouw. Destijds constateerde het Centraal Fonds Volkshuisvesting een realisatie-index van circa 50% voor corporatienieuwbouw: slechts gemiddeld de helft van de geplande nieuwbouw werd binnen de aangegeven periode gerealiseerd. Vaak is het gewenst om met het oog hierop te mikken op wat hogere aantallen dan men uiteindelijk denkt te realiseren. Dit is een kwestie voor de prestatieafspraken en de monitoring ervan. De gemeente bepaalt zelf in hoge mate mee of woningbouwplannen worden gerealiseerd (bestemmingsplan, locatie, grondprijs,

vergunningen etc.). In het uiterste geval is Elan Wonen bereid niet-DAEB-woningen te verhuren tegen een huur onder de liberalisatiegrens. Zolang er in dit bezit geen mutaties plaatsvinden, past de huur geheel in de sfeer van de sociale-huursector, ook al maken deze woningen na de scheiding deel uit van de niet-DAEB-tak.

Overigens gelden voor nieuwe investeringen in de niet-DAEB-tak eisen ten aanzien van het Bruto Aanvangs Rendement (BAR): 5½% of hoger. Structureel zal het huurniveau in de niet-DAEB-tak naar een marktconform niveau moeten groeien, maar het tempo waarin dat gebeurt, hangt mede af van de mutatiegraad van de niet-DAEB-woningen van Elan Wonen en van de feitelijke ontwikkeling van de EC-doelgroep (met het Socratesmodel van ABF Research, Delft, te bepalen). Een ander risico is dat de verkoop van huurwoningen achterblijft bij de verwachtingen. Nu deze woningen in de DAEB-sfeer blijven, houdt dit in dat de omvang van de DAEB-tak bij stagnerende verkoop niet zou teruglopen en er op dit punt geen onderschrijding van de minimum-omvang van de sociale-huursector dreigt. Al met al lijken de nieuwbouwambities van Elan Wonen in Haarlem realistisch en uitvoerbaar, en is het gevaar van een qua omvang tekortschietende sociale huursector in de komende jaren beperkt.

4. De gemeente **Heemstede** constateert dat het aantal sociale huurwoningen in de gemeente blijft afnemen en vraagt zich af, hoe de benodigde voorraad betaalbare en bereikbare huurwoningen gegarandeerd blijft. Daarnaast is de gemeente **Heemstede** bezorgd over de huisvesting voor huishoudens met een inkomen tussen € 35.000 en € 45.000, nu een deel van de sociale huurwoningen na mutatie wordt geliberaliseerd, dan wel verkocht. Het antwoord op deze vragen luidt dat Heemstede minder nieuwbouwmogelijkheden lijkt te hebben dan Haarlem. In de prestatieafspraken tussen Heemstede en Elan Wonen zal de inspanningsverplichting moeten worden benadrukt om in de komende jaren het aanbod van woningen met een betaalbare (tot € 620 per maand) en bereikbare (tot € 710 per maand) huren op peil te houden. Zolang geen mutaties plaatsvinden zal de huursombenadering zorgen voor een gematigde huurontwikkeling. Voor zover huurwoningen in de niet-DAEB-tak worden opgenomen, zullen deze woningen na mutatie bij uitstek geschikt zijn voor de huisvesting van middeninkomensgroepen, die anders tussen de wal en het schip zouden kunnen belanden (inkomens te hoog voor DAEB, afgezien van 10% vrije toewijzing), inkomens te laag of te onregelmatig, c.q. leeftijd bewoners te hoog voor de koopsector, zeer beperkt structureel aanbod van commerciële verhuurders. Ook voor Heemstede is van belang dat de opbrengsten uit verkoop worden aangewend voor investeringen in DAEB-nieuwbouw. Gemeente en corporatie hebben beide de verantwoordelijkheid om grond- en vastgoedposities te verwerven en te zorgen voor werkbare grondkosten en locatie-condities om voldoende betaalbare nieuwbouw veilig te stellen. Die opgave zal in de prestatie-afspraken tussen gemeente en Elan Wonen prominent moeten worden opgenomen en gemonitord.

De hoofdlijnen van het scheidingsvoorstel van Elan Wonen zijn al met al goed onderbouwd en sluiten goeddeels aan op de Woonvisies van Haarlem en Heemstede, respectievelijk op het Missiedocument van Elan Wonen.

5. De noodzakelijke omvang van de sociale huurwoningvoorraad, met name de betaalbare voorraad met een huur tot de aftoppingsgrens is niet robuust bepaald. Deze omvang zou kunnen worden gebaseerd op berekeningen met behulp van het Socratesmodel van ABF Research, Delft. Ook het aanbod van onzelfstandige wooneenheden kan hierbij worden betrokken.

6. Over de huisvesting van statushouders zouden, mede in relatie tot punt 5, scherpere prestatieafspraken kunnen worden gemaakt tussen Elan Wonen, de andere corporaties en de gemeenten Haarlem en Heemstede.
7. In het oorspronkelijke Scheidingsvoorstel (augustus 2016) ging Elan Wonen uit van de overheveling van 22,4% van de woningvoorraad van de DAEB- naar de niet-DAEB-tak. In de brief d.d. 22 september 2016 aan de gemeenten Haarlem en Heemstede reduceert Elan Wonen de omvang van deze transformatie tot circa 17%.
De achtergrond van dit scheidingsvoorstel is de beoogde (en goed gemotiveerde) transformatie van de huidige portefeuille (met relatief veel grotere woningen met meer dan 145 WWS-punten) tot de wensportefeuille (met relatief veel kleinere woningen, zo mogelijk met een huur onder de aftoppingsgrens).
Elan Wonen wil een substantieel aantal sociale huurwoningen reeds in het scheidingsvoorstel transformeren tot niet-DAEB-woningen met het oogmerk deze woningen aan de zittende huurders of andere geïnteresseerde bewoners te verkopen, na een periode waarin de woningen in de vrije sector worden verhuurd. Elan Wonen kan er ook voor kiezen om (de meeste van) deze woningen voorlopig in de DAEB-sfeer te verhuren. Door het huursombeleid zal de liberalisatiegrens niet snel worden bereikt, zolang deze woningen worden bewoond.

Argumenten vóór het (voorlopig) exploiteren van woningen met meer dan 145 punten in de DAEB-tak zijn:

- voordeel blijven trekken uit de WSW-borging en publieke achtervang;
- zolang de doelgroep in deze woningen woont: garantie dat een gematigd huuraanpassingsbeleid van toepassing is;
- in het licht van onvoorzienbare ontwikkelingen op de woningmarkt en het beleid: minder risico's voor bewoners en Elan Wonen.

Argumenten vóór het bij de scheiding overhevelen van woningen met meer dan 145 punten naar de niet-DAEB-tak zijn:

- minder financieringsproblemen omdat bij de scheiding interne leningen van Elan Wonen kunnen worden ingezet;
- het uiteindelijk wegvallen van de verhuurderheffing waardoor voor Elan Wonen per saldo de kosten worden verlaagd;
- in dit scenario geldt voor nieuwe investeringen wel een Bruto Aanvangs Rendement (BAR) van tenminste 5,5%.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof het exploiteren van niet-DAEB-woningen niet past in de actuele missie van Elan Wonen. De vraag is of dat niet anders kan worden gezien.

- Het verkopen van woningen die relatief veel WWS-punten scoren en relatief een groot oppervlakte hebben, kan de middelen genereren waaruit de realisatie van relatief kleine DAEB-woningen kan worden bekostigd. Dit kan het tempo van de gewenste transformatie versnellen.
- Het verhuren van woningen in de niet-DAEB-sfeer kan het aanbod van woningen met een huur in het middensegment (€ 750 = € 950) ook op langere termijn veiligstellen: Marktpartijen zijn niet in grote aantallen bereid om te investeren in huurwoningen in Haarlem en Heemstede en stellen vaak vèrgaande eisen aan de locatie en de te betalen grondprijs (concurrentie met de koopsector). Zij kiezen vaak voor relatief hoge huren

(€ 1000 en meer) die niet goed passen bij het middensegment. En zij zijn gewend om dergelijke woningen (al of niet met inschakeling van een B-belegger) uit te ponden, zodat het aanbod van huurwoningen in de vrije sector relatief snel inkrimpt.

Waar de vraag naar huurwoningen in de huurklasse € 750 - € 950 groot is (mede gezien de flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de hoge leeftijd van een deel van de bewoners die langer zelfstandig willen wonen, maar gezien hun leeftijd niet snel in aanmerking komen voor een hypotheek), kunnen corporaties in Haarlem en Heemstede overwegen in deze vraag te voorzien, zolang het aanbod in de DAEB-sfeer maar toereikend blijft.

Tenslotte is het de vraag hoe groot de financieringsproblemen zijn bij het later overhevelen van DAEB- naar niet-DAEB huursector. In elk geval zijn deze problemen niet van toepassing op DAEB-woningen die aan bewoners worden verkocht. De condities op de hypotheekmarkt zijn thans zelfs extreem gunstig te noemen.

Al met al is er hier sprake van een dilemma, waarbij Elan Wonen verschillende keuzen kan maken:

- 1) Alle woningen met meer dan 145 WWS-punten, die thans niet zijn geliberaliseerd, blijven in de DAEB-sfeer. Hier blijft de verhuurderheffing dus van kracht.
- 2) Alle woningen met meer dan 145 WWS-punten, die thans niet zijn geliberaliseerd, worden overgeheveld naar de niet-DAEB-sfeer. Op deze woningen is na de scheiding uiteindelijk de verhuurderheffing niet meer van toepassing.
- 3) Een deel van de woningen met meer dan 145 WWS-punten, die thans niet zijn geliberaliseerd, blijft in de DAEB-tak, een ander deel wordt opgenomen in de niet-DAEB-tak. Bijvoorbeeld: woningen die in de Vastgoedstrategie het label 'verkopen' hebben, blijven in de DAEB-tak (hier doen zich geen financieringsproblemen voor bij latere verkoop) en de woningen die in deze strategie verhuurd worden in de vrije sector, worden naar de niet-DAEB tak overgeheveld. Deze gemengde strategie staat Elan Wonen in het Scheidingsvoorstel van oktober 2016 voor ogen, en lijkt ook ons het meest aantrekkelijk.

Speciale aandacht zou kunnen worden geschonken aan woningen met bijvoorbeeld 146-155 WWS-punten die voorlopig wellicht in de DAEB-sfeer kunnen worden geëxploiteerd.

Elan Wonen zou het hier aangestipte dilemma zelfstandig kunnen beslechten (in overleg met huurders), waarbij de gemeente als randvoorwaarde kan stellen dat Elan Wonen blijft zorgen voor een voldoende aantal sociale huurwoningen (70% betaalbaar en 30% bereikbaar): vooralsnog 5000 sociale huurwoningen of meer, conform de wens van de gemeenteraden van Haarlem en Heemstede.

8. De keuze voor een administratieve scheiding en niet voor een juridische splitsing verdient steun. Als men streeft naar een ruimer aanbod van huurwoningen voor middeninkomensgroepen, is dit een robuustere strategie dan het afstoten van corporatiebezit aan een belegger. Het is onzeker of beleggers in Haarlem en/of Heemstede willen investeren en bereid zijn een aantrekkelijk bod op corporatiewoningen uit te brengen. Door toepassing van een administratieve scheiding, kan Elan Wonen van meer flexibiliteit profiteren en ook rechtstreekse verkoop van DAEB-bezit aan bewoners toepassen. Beleggers zullen voor woningen met een vrije huur al gauw relatief hoge huren vragen en sneller het bezit uitponden dan een corporatie zal doen, waardoor het aanbod van huurwoningen aan middengroepen te onzeker is.

9. Bij de voorgenomen verkoop van 144 betaalbare huurwoningen in Haarlem kunnen in eerste instantie vraagtekens worden geplaatst. Voor huurtoeslaggerechtigden zijn dergelijke huurwoningen van essentieel belang. Niettemin past dit voornemen wel goed bij de bedoeling van het aanbod van kluswoningen.
10. Het streefhuurbeleid van Elan Wonen is te verdedigen, mede door de introductie van het huursombeleid per 1 juli 2017. Het is denkbaar dat het verschil in streefhuur tussen Pré Wonen (75%) en Elan Wonen (85%) wordt gerelateerd aan een informele taakverdeling tussen beide corporaties. Elan Wonen: meer nadruk op investeringen en transformatie van de portefeuille en het creëren van aanbod voor de middeninkomensgroepen, Pré Wonen: meer aandacht voor betaalbaarheid en de inzet van de huurtoeslag.
11. Het is goed dat de gemeenten Haarlem en Heemstede het belang benadrukken van energiebesparing in de woningvoorraad. Daarbij zal niet de formule ‘Nul-op-de-Meter’ het centrale oriëntatiepunt moeten zijn, maar het realiseren van een transitie naar hernieuwbare energiebronnen (zon, wind, geothermie) en een hoger rendement van energie-investeringen.

Verdere procesgang:

De minister zal in de eerste helft van 2017 een uitspraak doen over het – dan nader aangevulde – scheidingsvoorstel. Per 1 januari 2018 zal de nieuwe structuur, inclusief scheiding DAEB/niet-DAEB in werking treden. Dit kan gevolgen hebben voor het in bijlage 10 aangegeven transformatietempo.

Op p. 21 van het scheidingsvoorstel staat nog steeds een hinderlijke typefout in noot (2): ‘niet-geliberaliseerd contract’ moet zijn: ‘geliberaliseerd contract’.