

# Inkomensbeperking op sociale huurwoningen

Met ingang van 2011 mogen corporaties sociale huurwoningen nog maar beperkt toewijzen aan huishoudens met een midden- of hoog inkomen. Deze maatregel verhoogt op termijn de toch al hoge concentratie van lage inkomens in aandachtswijken. De leefbaarheid in de wijken zal verder onder druk komen te staan.

**PETER BERKHOUT**  
Senior onderzoeker  
bij RIGO Research en  
Advies

**KEES  
LEIDELMEIJER**  
Partner bij RIGO  
Research en Advies

In Nederland zijn er wijken waar de kwaliteit van de leefomgeving te wensen overlaat. Met een scala aan wijkgerichte maatregelen – fysiek, sociaal en economisch – wordt dit tegengegaan. Dat varieert van op individuele huishoudens gericht maatwerk (‘achter de voordeur’) tot grootschalig herstructureren van een wijk. Wijkaanpakken zijn niet nieuw. Ze bestaan al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. Wel verandert de wijze waarop die aanpakken gestalte krijgen voortdurend.

De aanpak van wijken met probleemcumulatie – meestal aangeduid als ‘aandachtswijken’ – vindt zijn oorsprong in het Grotestedenbeleid dat medio jaren negentig werd geïnitieerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004). Doelstelling van het wijkenbeleid is om wijken te maken tot “vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren.” (Ministerie van VROM/WWI, 2007).

Een van de constante pijlers onder de wijkaanpak is het tegengaan van de concentratie van kansarme bevolkingsgroepen. Instrumenten daarvoor zijn onder meer herstructurering – door sloop en nieuwbouw – en verkoop van huurwoning-

gen. Hierdoor winnen de wijken aan aantrekkelijkheid voor midden- en hogere inkomens waardoor zij voor deze wijken behouden kunnen blijven of zich er vestigen. Daardoor vermindert de concentratie van kansarmen en daarmee – zo is de gedachte – ook de cumulatie van problemen.

Hoewel het lastig is om het leefbaarheidseffect van de wijkaanpak hard te maken – bij gebrek aan controlegebieden met een vergelijkbare problematiek maar zonder wijkenbeleid – zijn er wel aanwijzingen dat dit beleid effectief is. Uit verschillende studies blijkt een positieve relatie tussen sloop en nieuwbouw enerzijds en de ontwikkeling van de leefbaarheid in aandachtswijken anderzijds (Van Dam *et al.*, 2010; Wittebrood *et al.*, 2011; Marlet *et al.*, 2009; Leidelmeijer en Schulenberg, 2010). Het is aannemelijk dat de daaruit voortvloeiende lagere concentratie van kansarme huishoudens daaraan bijdraagt. Dat wordt ondersteund door een literatuurstudie van het CPB waarin wordt geconcludeerd dat spreiding van achterstandsgroepen kan leiden tot een verbetering van de leefbaarheid en dat meer gemengde buurten de gevoelens van veiligheid en de geestelijke gezondheid van bewoners kunnen bevorderen (Gerritsen en Reininga, 2011).

## BEPERKTE TOEWIJZING SOCIALE HUURWONINGEN

Met ingang van 2011 is de ‘Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting’ van kracht. Hierdoor mogen corporaties huurwoningen onder de liberalisatiegrens van 664,66 euro nog maar beperkt toewijzen – maximaal tien procent van de toewijzingen per jaar – aan huishoudens met een belastbaar jaarincome boven de 33.614 euro (prijsspeel 2011). Voor die tijd konden individuele corporaties daarin hun eigen regels stellen.

Gevreesd wordt dat de regeling door verdere inkomens-segregatie ongunstig is voor aandachtswijken en de verhuisdynamiek in de sociale huursector zal verminderen. En in het kielzog van selectie op inkomen kan de wijksamenstelling ook op andere kenmerken veranderen zoals herkomst en arbeidsmarktpositie.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

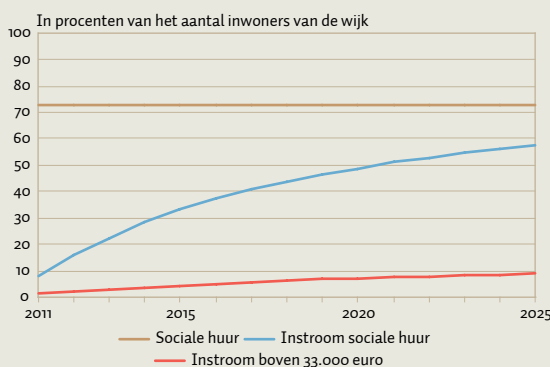
### EFFECT OP INSTROOM EN UITSTROOM

De nieuwe regeling heeft twee tegengestelde effecten. Aan de ene kant wordt de samenstelling van de instroom door selectie aan de poort anders. Aan de andere kant zullen huishoudens met hoog inkomen die binnen de sociale huursector willen verhuizen daarvan worden weerhouden. Zij moeten uitwijken naar koop of duurdere huur en zullen hun verhuizing uit de sociale huursector uitstellen. Dat heeft een bindend effect en het verlaagt de dynamiek in de sociale huur enigszins. Een raming van het saldo van deze effecten kan worden gemaakt aan de hand van een eenvoudig in- en uitstroombestand.

Het directe uitstroomeffect betreft de huishoudens met hoog inkomen die door de maatregel hun verhuizing uitstellen. Voor de inkomensamenstelling van de wijk is dat gunstig, want het voorkomt substitutie van lage voor hoge inkomens. Een raming van dit effect kan worden gemaakt met WoON-gegevens. Aandachtswijken bestaan voor 73 procent uit sociale huurwoningen, waarvan gemiddeld jaarlijks tien procent vrij komt door verhuizingen. In vijftien procent van die verhuizingen betreft het huishoudens met een inkomen boven de grens, die verhuizen naar een andere sociale huurwoning. Om het voor de wijk gunstige effect niet te onderschatten, veronderstellen we dat de gemiddelde woonduur van deze huishoudens verdubbelt. In dat geval komt het directe effect uit op plus 0,5 procent. In jaarlijks een half procent van de wijk blijft een huishouden met een inkomen boven de inkomensgrens behouden, waar anders een laaginkomen-huishouden zou zijn ingestroomd. Dit directe uitstroomeffect neemt in de tijd af omdat er minder hooginkomen-huishoudens in de sociale huur overblijven. Het indirecte uitstroomeffect betreft de lagere jaarlijkse instroom als gevolg van lagere uitstroom. Door de nieuwe regeling is een daling van de mutatiegraad in aandachtswijken van tien naar negen procent denkbaar.

### Instroom in de gemiddelde aandachtswijk

FIGUUR 1



Bron: Berkhout en Leidelmeijer, 2012

Aan de instroomzijde wordt met de gestelde grens van 33.614 euro de samenstelling van de instroom in de sociale huursector gereguleerd. Uit WoON-gegevens blijkt dat gemiddeld twintig procent van de instroom in sociale huurwoningen in aandachtswijken een inkomen heeft boven de grens. Gegeven de mutatiegraad van tien procent werd tot 2011 dus elke jaar twee procent van de sociale huurwoningen toegewezen aan een nieuwe huurder met een inkomen boven de grens. Maar omdat aandachtswijken voor 73 procent bestaan uit sociale huurwoningen en de mutatiegraad afneemt tot negen procent, bedraagt het instroomeffect minus 1,4 procent per jaar. Dat wil zeggen: in jaarlijks 1,4 procent van de woningen in een aandachtswijk wordt door de maatregel een huishouden met laag inkomen toegelaten, waar anders een hooginkomen-huishouden zou zijn ingestroomd.

Er resteert dus een negatief saldo: de inkomensbeperking brengt een substitutie van huishoudens met midden- of hoog inkomen door lage inkomens met zich mee van circa één procent per jaar. Dat is een bescheiden effect dat op de langere termijn echter tot aanzienlijke proporties kan uitgroeien. Een analyse van de samenstelling van aandachtswijken naar woonduur maakt dat zichtbaar.

### EFFECT OP DE WIJKINKOMENSVERDELING

In figuur 1 beeldt de verticale as de woningvoorraad van de gemiddelde aandachtswijk uit. De figuur toont het cumulatieve deel dat in 2010–2025 instroomt in een sociale huurwoning. 2025 is gekozen als willekeurig jaartal op de lange termijn. In 2025 is 58 procent van de wijk na 2010 ingestroomd in de sociale huur. Dit is het potentieel waarop elke instroombeperking die vanaf 2011 voor de sociale huursector van kracht is van invloed kan zijn. De cumulatieve instroom vlakkt af omdat sommige nieuwe instromers ook weer vóór 2025 uitstromen. De figuur laat zien dat selectie aan de poort van de sociale huursector altijd maar een deel van de wijk bestrijkt en dat het lang duurt voordat alle huishoudens in de sociale huur geselecteerd zijn volgens het instroomcriterium. De rode lijn geeft aan op welk cumulatieve deel van de wijk de inkomensbeperking van toepassing is. In 2025 zou negen procent van de huishoudens in 2011–2025 zijn ingestroomd in

### Indirecte effecten en leefbaarheid

KADER 1

Aan de hand van een simulatiemodel, gebaseerd op gegevens uit WoON 2006/2009, zijn indirecte samenstellingseffecten verkend. De gemiddelde leeftijd in de wijk verandert door de nieuwe regeling niet. Wel verandert de leeftijdsopbouw enigszins. De jonge en oudere huishoudens nemen iets toe, ten koste van de 35–64-jarigen. Dit correspondeert met kleine verschuivingen in het huishoudentype: meer eenpersoonshuishoudens en minder huishoudens met kinderen. Voorts brengt selectie op lage inkomens minder huishoudens met betaald werk met zich mee; de uitkeringsafhankelijkheid in de wijk wordt groter.

De leefbaarheid in wijken hangt samen met de samenstelling van de wijkpopulatie. Die samenhang kan niet causaal worden geïnterpreteerd in die zin dat een verandering in samenstelling ook zal leiden tot een verslechtering van de leefbaarheid. Wat er wel zichtbaar mee kan worden gemaakt, is hoe de leefbaarheid op het niveau van zes karakter-postcodes correleert met de genoemde sociaal economische kenmerken. Een analyse van de gewichten in Leefbaarometer leert dat de leefbaarheid in aandachtswijken door de inkomensbeperking verder onder druk zal komen te staan. Belangrijkste oorzaken zijn de verschuiving in de inkomensamenstelling en de afname van het aantal huishoudens met betaald werk. Deze twee factoren wegen relatief zwaar in de bepaling van de leefbaarheid. Over het geheel resteert een neerwaartse stap op de leefbaarheidsschaal van circa twintig procent van een klasse op de Leefbaarometer. De Leefbaarometer telt zeven klassen, uiteenlopend van zeer negatief tot uiterst positief (Ministerie van VROM/WWI, 2008).

een sociale huurwoning met op het moment van toewijzing een inkomen boven de grens.

### CORPORATIEBELEID

Tabel 1 toont in de tweede kolom de verschuivingen in wijkinkomensverdeling indien corporaties vanaf 2011 helemaal geen sociale huurwoningen meer toewijzen aan midden- en hoge inkomens. Het aandeel lage inkomens kan door de nieuwe regeling toenemen tot 76 procent in 2025, acht procentpunt hoger dan zonder regeling het geval zou zijn geweest.

Binnen de bestaande sociale voorraad kunnen corporaties op twee manieren anticiperen op de regeling. Ten eerste kunnen ze de vrije toewijzingsruimte die de regeling toestaat benutten. Corporaties mogen jaarlijks maximaal tien procent van de nieuwe verhuringen aan huishoudens boven de grens toewijzen. Vóór de regeling werd jaarlijks twintig procent van de vrijgekomen sociale huurwoningen in aandachtswijken aan deze huishoudens toegewezen. Als corporaties die vrije ruimte volledig toewijzen aan huishoudens met een inkomen boven de grens, dan kan dus de helft van het nadelige effect op inkomenssamenstelling van de wijk teniet worden gedaan.

Ten tweede kunnen corporaties de sociale voorraad verkleinen door middel van huurliberalisatie en verkoop. Daarmee wordt de invloedssfeer van de regeling immers verkleind. Twee scenario's worden beschouwd, waarin corporatiewoningen worden geliberaliseerd of verkocht als ze door verhuizingen in de periode 2011–2025 vrijkomen. Liberalisatie is wettelijk alleen mogelijk met woningen met meer dan 142 punten volgens het woningwaarderingstelsel. Voorts is verondersteld dat woningen met een lage maximaal redelijke huurprijs ten opzichte van de WOZ-waarde te koop worden aangeboden. Bij een mutatiegraad van negen procent voldoet cumulatief tot 2025 ruim dertig procent van de sociale voorraad in de gemiddelde aandachtswijk aan deze criteria. Maar dit liberalisatie- en verkooppotentieel kan slechts ten dele worden verhuurd of verkocht aan de normale wijkinstroom, omdat een groot deel daarvan dat niet zal kunnen betalen. Aan de hand van de financiële draagkracht in de verschillende inkomensgroepen wordt de effectieve vraag van de normale wijkinstroom geraamd op 15 tot 25 procent van het potentieel (Berkhout en Leidelmeijer, 2012). Dat komt neer op vijf tot acht procent van de sociale voorraad. Een aanzienlijke extra instroom van midden- en hoge inkomens is dus nodig om het hele liberalisatie- en verkooppotentieel te kunnen benutten.

Wanneer de woningvraag in de wijken niet wezenlijk verandert en corporaties erin slagen vijf tot acht procent van hun sociale huurwoningen te liberaliseren of te verkopen, dan wordt ongeveer een kwart van het voor de wijkaanpak nadelige inkomensconcentratie-effect gemitigeerd. Bij elkaar opgeteld kunnen corporaties dit effect door gebruik van de vrije toewijzingsruimte en het liberaliseren en verkopen van woningen dus voor driekwart mitigeren. Het aandeel van lage inkomens in aandachtswijken zal door de inkomensbeperking zelfs bij een maximale beleidsinspanning van corporaties in 2025 twee procentpunten hoger zijn dan zonder de regeling het geval zou zijn geweest (laatste kolom in tabel 1). Selectie op inkomen heeft indirect ook gevolgen voor de samenstelling van wijken met betrekking tot andere sociaal-economische kenmerken (kader 1).

Effect op de wijkinkomensverdeling, in procenten **TABEL 1**

Lidstaat	2010	Zonder corporatiebeleid 2025	Maximaal corporatiebeleid 2025
<b>Aandachtswijken (zonder inkomensbeperking)</b>			
Laag: minder dan 33.000 euro	69	68	68
Midden: 33.000–43.000 euro	13	13	13
Hoog: meer dan 43.000 euro	18	19	19
<b>Aandachtswijken (met beperking)</b>			
Laag: minder dan 33.000 euro	69	76	70
Midden: 33.000–43.000 euro	13	9	12
Hoog: meer dan 43.000 euro	18	15	18
<b>Effect inkomensbeperking</b>			
Laag: minder dan 33.000 euro		+8,0	+2,0
Midden: 33.000–43.000 euro		-4,0	-1,0
Hoog: meer dan 43.000 euro		-4,0	-1,0

Bron: Berkhout en Leidelmeijer, 2012

### CONCLUSIE

De inkomensbeperking op sociale huurwoningen doorkruist het wijkbeleid voor zover dat is gericht op het tegengaan van hoge concentraties van kansarme bevolkingsgroepen. De maatregel werkt inkomenssegregatie in de hand en zet de leefbaarheid in aandachtswijken verder onder druk. Het effect van de maatregel is op jaarbasis klein, maar kan door accumulatie op termijn tot een aanzienlijk effect uitgroeien. Bij de huidige wijkinstroom kunnen corporaties met enerzijds een volledige toewijzing van de vrije toewijzingsruimte aan hogere inkomens en anderzijds huurliberalisatie en verkoop van huurwoningen dat langetermijneffect grotendeels maar niet geheel mitigeren.

### LITERATUUR

- Berkhout, P.H.G. en K. Leidelmeijer (2012) *Inkomensbeperking sociale huur in aandachtswijken: effecten van EU-regelgeving voor de wijkaanpak*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Dam, F. van, S. Boschman, P. Peeters, R. van Kempen, G. Bolt en P. Ekamper (2010) *Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gerritsen, S. en T. Reininga (2011) *Effecten van mengen wijken onbekend; Nederlands onderzoek ontbreekt*. CPB Policy Brief 2011(08).
- Leidelmeijer, K. en R. Schulenberg (2010) *Buurtleefbaarheid begrepen; achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering*. Amsterdam: RIGO.
- Marlet, G.A., J. Poort, C.M.C.M. van Woerkens (2009) *De baat op straat. Het effect van investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt*. Utrecht/Amsterdam: Atlas voor gemeenten/SEO.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004) *Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking van het stelsel grotestedenbeleid 2005–2009*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van VROM/WWI (2007) *Actieplan Krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van VROM/WWI.
- Ministerie van VROM/WWI (2008) *Leefbaarometer; hoe leefbaar is onze buurt of wijk?* Den Haag: Ministerie van VROM/WWI.
- Wittebrood, K., M. Permentier en F. Pinkster (2011) *Wonen, wijken & interventies: krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.