

# REGIO'S DENKEN VERSCHILLEND OVER KANSEN VOOR MIDDENINKOMENS

De staatsteunregeling knelt lang niet in alle regio's evenveel. Dat komt vooral doordat de regionale omstandigheden anders zijn. De beschikbare beleidsstrategieën om middeninkomens te helpen worden om uiteenlopende redenen niet allemaal benut of overwogen, zo blijkt uit een rondgang langs diverse regio's.

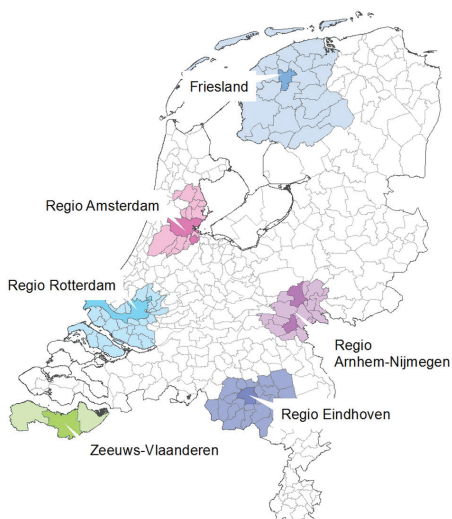


*In de regio Arnhem-Nijmegen was het aanvankelijk 'alle hens aan dek'; de staatsteunregeling voor middeninkomens riep veel verzet op*

(Foto Marcel van den Bergh / Hollandse Hoogte)

**DOOR MANON VAN MIDDELKOOP, CAROLA DE GROOT, FEMKE VERWEST, MARTIJN ESKINASI, PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING**

**D**e positie van de middeninkomens op de woningmarkt wordt, behalve door nationale wet- en regelgeving, vooral bepaald door regionale omstandigheden, zoals de samenstelling van bevolking en woningvoorraad, demografische ontwikkelingen (krimp versus groei), druk op de woningmarkt en strategische keuzes van decentrale overheden, corporaties en andere aanbieders. De staatssteunregeling die bepaalt dat minimaal 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toegewezen moet worden aan huishoudens met een laag inkomen, heeft daarom regionaal zeer uiteenlopende effecten (Wissink en Klouwen 2012, Eskinasi et al. 2012). Diverse artikelen in dit tijdschrift lieten reeds zien hoe regio's daarmee om zouden kunnen gaan. Wissink en Klouwen (2012) gaven bijvoorbeeld een receptuur voor regionaal gedifferentieerde strategieën die afhankelijk zijn van de druk op de woningmarkt en de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. En Dekker (2013) gaf inzicht in hoe corporaties in drie grote steden met de maatregel omgaan. Woningmarkten functioneren echter op regionaal schaalniveau en in suburbane en landelijke gebieden spelen andere factoren een rol dan in grote steden. De vraag is interessant hoe corporaties, gemeenten en provincies in grotere en meer uiteenlopende regio's aankijken tegen de effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens. En welke mogelijke strategieën - met en zonder staatsteun - zij benutten of overwegen om de positie van de middeninkomens te verbeteren. Dit artikel beantwoordt deze vragen voor zes regio's met zeer uiteenlopende marktomstandigheden (zie figuren). Er is aandacht voor zowel stedelijke als landelijke regio's en voor verschillen binnen regio's. Het artikel is gebaseerd op data- en documentanalyse en interviews met corporaties en lokale en regionale overheden voor de studie Effecten van de staatssteunregeling voor middeninkomensgroepen op de woningmarkt (Eskinasi et al. 2012). Grofweg blijken er drie reacties uit de regio's te komen, variërend van "Blij als middengroepen willen huren" (Friesland en Zeeuws-Vlaanderen) tot "Alle hens aan dek" (Amsterdam en Arnhem-Nijmegen), en regio's waarin vooral de "Kwalitatieve mismatch" wordt benadrukt (Rotterdam en Eindhoven).



**Figuur 1** Selectie casestudieregio's

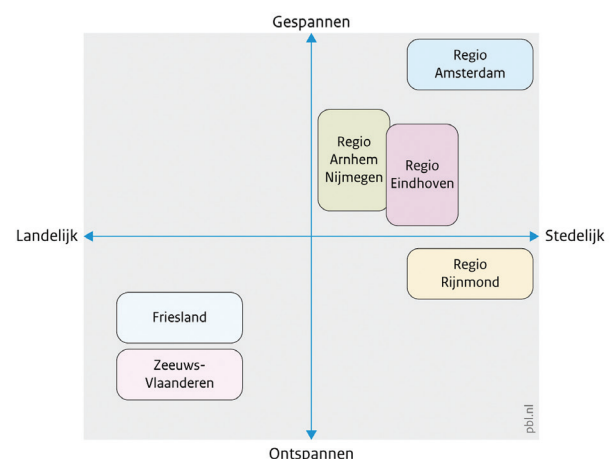
### BLIJ ALS MIDDENGROEPEN WILLEN HUREN

In ontspannen woningmarktgebieden, zoals Friesland en Zeeuws-Vlaanderen, kunnen veel huishoudens met een middeninkomen (tussen 33 en 43 duizend euro per jaar) een koopwoning betalen en is de vraag naar corporatiewoningen beperkt (figuur 2 en 3). Op een aantal locaties na kan de vraag van middeninkomens prima worden opgevangen binnen de 10 procent vrije beleidsruimte die de staatssteunregeling biedt. Sterker nog, er zijn deelgebieden waar corporaties blij zijn als middeninkomens een sociale huurwoning zoeken. Dit voorkomt leegstand en is goed voor de leefbaarheid. De meeste corporaties hanteren daarom geen inkomenseisen bij woningtoewijzing. Wel wordt er meer dan vroeger gecontroleerd op inkomen, zodat ingegrepen kan worden als er te weinig woningen worden toegewezen aan lage inkomens. De strategieën om middeninkomens te bedienen zien zowel corporaties als overheden in deze regio's als "oplossingen voor een niet bestaand probleem". Of erger nog: het kan verstrend werken. Naar huren in het vrije segment is namelijk - op een beperkt aantal locaties na - geen vraag (zie ook figuur 3). Liberalisatie zou dus leiden tot leegstand. Strategieën als verkoop en nieuwbouw worden in deze regio's alleen zeer selectief ingezet omdat ze de neerwaartse druk op huizenprijzen vergroten. Gereguleerde woningen in een commerciële tak zonder staatssteun (niet-DAEB), tenslotte, drukken slechts onnodig op de exploitatie.

### ALLE HENS AAN DEK!

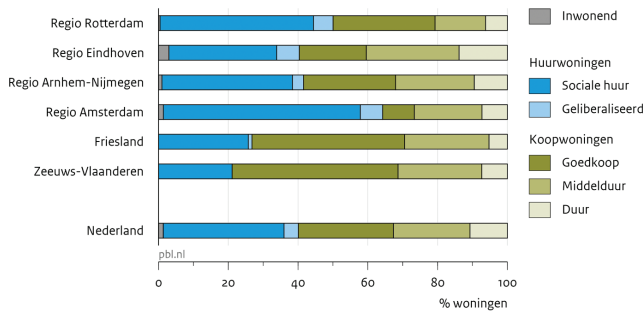
Hoe anders is de stedelijke tegenhanger: de zeer gespannen regio rondom Amsterdam. In deze regio was de positie van middeninkomens al voor de staatssteunregeling lastig, omdat corporaties met woonruimteverdelingsregels het gros van de sociale huurwoningen toewezenen aan lage en lagere middeninkomens (tot 38.000 euro; Dienst Wonen Gemeente Amsterdam 2007). Dat toch bijna 57 procent van de middeninkomens in een gereguleerde huurwoning woont (tegen landelijk bijna 35 procent; figuur 2) komt doordat mensen gedurende hun levensloop carrière maken maar niet (kunnen) verhuizen. Dit geldt te meer voor een roltrapstad als Amsterdam. Kopen biedt voor middeninkomens nauwelijks een alternatief, omdat de WOZ-waarden per vierkante meter hoog zijn, vooral op populaire locaties. Hierdoor zijn betaalbare woningen kleiner dan gewenst, of ze liggen niet op de gewenste locatie. Ook is het gat tussen gereguleerde huurwoningen en geliberaliseerde huurwoning

### Casestudiegebieden naar woningmarktsituatie en stedelijkheid



### Huidige woning van huishoudens, 2009

Inkomen tussen 33 en 43 duizend euro



**Figuur 2** Huidige woning van huishoudens, 2009  
Bron: WoON 2009, bewerking PBL

gen groter dan elders. Niet omdat er in de regio Amsterdam geen woningen met huren tot 900 euro zijn – circa 65 procent van de vrijesectorhuren blijft daar namelijk onder – maar vooral omdat deze niet op de gewenste locaties staan.

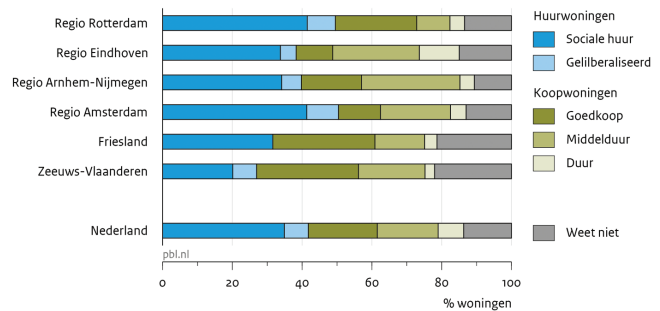
Met de invoering van de staatssteunregeling verslechterde de positie van middeninkomens verder, mede door het corporatiebeleid. Corporaties kozen er namelijk voor om de 10 procent vrije ruimte binnen de staatssteunregeling volledig te reserveren voor stadsvernieuwings- en medisch-urgenten. Eind 2011 was 94 procent van de nieuwe verhuringen toegewezen aan lage inkomens (Groot & Van der Veer 2012). Een deel van de ruimte voor middeninkomens was dus onbenut. Gezinnen met een middeninkomen tot 38.533 euro mogen daarom vanaf april 2012 weer reageren op woningen vanaf 552 euro met minimaal drie kamers. Daarnaast krijgen middeninkomens tot 43 duizend euro nu voorrang bij vrijesectorwoningen tot 800 of 900 euro.

Corporaties spannen zich extra in om het aanbod in dit zogeheten ‘derde segment’ te vergroten. Maar doordat de woningen relatief klein zijn heeft, zelfs met Donners schaarstepunten, maar 16 procent van de gereguleerde huurwoningen genoeg WWS-punten om geliberaliseerd te worden. Bovendien vertraagt de lage mutatiegraad in de regio de liberalisatiemogelijkheden (Dekker 2013). Nieuwbouw is vaak niet rendabel. Het liefst zouden de regionale actoren de inkomensgrens daarom opge-rekt zien tot 43 duizend euro (zie ook Dekker 2013) voor Amsterdam). Maatregelen als het verlagen van de huurgrens tot 550 euro en het over-hevelen van gereguleerde huurwoningen naar een tak zonder staats-steun liggen minder in het vizier. Deels door onbekendheid, maar ook doordat financiering zonder WSW-borging duurder en risicovoller is. Als er keuzes gemaakt moeten worden, dan kiezen corporaties eerder voor de herstructureringsopgave en het huisvesten van de primaire doelgroep dan voor de middeninkomens. De discussie over de staats-steunregeling heeft corporaties in ieder geval weer aan het denken gezet over hun prioriteiten.

Ook in de regio Arnhem-Nijmegen was het aanvankelijk ‘alle hens aan dek’. De staatssteunregeling riep veel verzet op en mondde uit in een door de Stadsregio geleide lobby bij het rijk om de inkomensgrens te verhogen, of op z’n minst te differentiëren naar huishoudensamenstel-

### Gewenste woning van verhuisgeneigde huishoudens, 2009

Inkomen tussen 33 en 43 duizend euro



**Figuur 3** Gewenste woning van verhuisgeneigde huishoudens, 2009  
Bron: WoON 2009, bewerking PBL

ling. Wellicht kwam deze heftige reactie voort uit het feit dat de regio een voorgeschiedenis heeft met weinig beperkingen in de woonruimte-verdeling: in 2002 werden inkomenscriteria na het geslaagde ‘Experiment Woonruimteverdeling KAN’ losgelaten. Ook hebben corporaties geen probleem met ‘scheefwonende’ middeninkomens: vanuit de leefbaarheidsgedachte willen zij deze huishoudens juist behouden voor de stad – een motief dat ook in gesprekken in de regio Amsterdam naar voren kwam. De geconsulteerde partijen constateren dat de woning-marktdruk in de randgemeenten beduidend hoger is dan in de grote steden. Daardoor hebben (lage) middeninkomens het moeilijker in de randgemeenten - waar meer woningen staan die middeninkomens aan-spreken - dan in de centrale stad. Dit fenomeen geeft aan dat er ook in de regio Arnhem-Nijmegen sprake is van een ‘kwalitatieve mismatch’, zoals in de regio’s Rotterdam en Eindhoven. Alle hens aan dek geldt dus eerder in de randgemeenten, dan voor de centrale steden.

Als er keuzes gemaakt moeten worden, dan kiezen corporaties eerder voor de herstructureringsopgave en het huisvesten van de primaire doelgroep dan voor de middeninkomens

Gegeven de aanvankelijke compassie met de middeninkomens is het verrassend om te zien dat er in het regionale woonbeleid weinig expliciete aandacht is voor middengroepen: noch in de concept-Regionale Huisvestingsverordening 2013, noch in de nieuwbouwplannen wordt expliciet aandacht besteed aan deze groep. Hetzelfde geldt voor de pres-tatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeenten. Dat neemt niet weg dat de gemeente Arnhem sommige corporaties er informeel op aan-spreekt dat het belangrijk is om middeninkomens een kans te geven. Veel corporaties hebben ervoor gekozen om alleen nog woningen toe te wijzen aan lage inkomens (Van Loon 2011). Slechts een beperkt aantal corporaties, waaronder de twee grootste (Vivare en Talis), wijst binnen de 10 procent vrije ruimte nog sociale huurwoningen toe aan middenin-komens.

Halverwege 2011 was deze vrije ruimte overigens al op. Vanwege hogere financieringskosten staan corporaties niet te trappelen om woningen, al dan niet geliberaliseerd, in een tak zonder staatssteun te brengen. Hoewel zo'n 40 procent van de gereguleerde huurwoningen in de regio voldoende punten heeft voor liberalisatie is daar weinig animo voor: de markt ervoor is klein, waarschijnlijk - net als in Amsterdam - doordat deze woningen niet op de gewenste locaties staan. Nieuwbouw in het middensegment is niet rendabel. Ook verkoop loopt stroef, mogelijk doordat de kwaliteit van de voor verkoop gelabelde huurwoningen niet aansluit bij de woonvoorkeuren van middeninkomens. Tot slot biedt het verlagen van de staatssteungrens weinig soelaas voor middeninkomens in deze regio, omdat maar weinig corporatiewoningen een huur tussen 550 en 650 euro hebben.

#### KWALITATIEVE MISMATCH

Een van de opvallende conclusies is dat zowel uit de gesprekken als de simulaties blijkt dat de staatssteunregeling in de regio Eindhoven veel minder nadelige gevolgen voor middeninkomens heeft dan je op basis van de relatief hoge kooprijzen - de regio is aangemerkt als schaarstegebied - zou verwachten (Eskinasi et al. 2012). De verklaring wordt door de regionale gesprekspartners gezocht in een regio-specifieke voorkeur voor kopen of een markt die "het zelf regelt". Met dat laatste wordt bedoeld dat sociale huurwoningen minder aansluiten op de woonvoorkeuren van hogere inkomens. Of dat in delen van de regio de particuliere huursector een rol speelt; in Geldrop-Mierlo hebben pensioenfondsen bijvoorbeeld relatief veel bezit. Eindhoven is ook een van de weinige regio's waar de gesprekspartners de crisis als kans benoemen; koopwoningen worden immers betaalbaarder, is de redenatie. De geraadpleegde partijen denken dat de vraag naar sociale huurwoningen door middeninkomens binnen de beschikbare 10 procent past.

### Drie op de vier woningzoekende huishoudens met een middeninkomen geven aan langer in de huidige woning te blijven als het niet lukt om een sociale huurwoning te vinden

Toch gaat de maatregel niet helemaal ongemerkt voorbij: sommige corporaties moesten in de loop van het jaar alsnog inkomenseisen stellen om binnen de staatssteunregels te blijven. Ook bestaat de indruk dat de druk op de sociale huursector iets oploopt en dat het woningaanbod in kwalitatieve zin niet altijd aansluit bij de woonvoorkeuren van middeninkomens. Hoewel de middeninkomens in de regio Eindhoven als gevolg van de staatssteunregeling niet tussen wal en schip dreigen te vallen, staan de regionale partijen positief tegenover het verhogen van de inkomensgrens omdat dit meer keuzemogelijkheden biedt. Voor het verlagen van de staatssteungrens en het buiten de borging brengen van woningen bestaat geen draagvlak. Hoewel, mede door de schaarstepunten, ruim driekwart van de gereguleerde woningen geliberaliseerd kan worden, is daar nauwelijks markt voor. Verkoop gebeurt bij sommige corporaties op redelijk grote schaal, deels via sociale koopconstructies, zoals 'Slimmer Kopen' bij corporatie Trudo.

Het Rijnmondgebied tenslotte, kent een geringe druk op de woningmarkt. Wel bestaat er een kwantitatief tekort aan woningen in randgemeenten, voor lage middeninkomens en voor gezinnen. Deze tekorten

bestonden echter al voor de staatssteunregeling. Decentrale overheden en corporaties volgen de effecten van de staatssteunregeling nauwgezet. Medio 2012 zijn er geen aanwijzingen dat de staatssteunregeling tot verslechtering leidt, terwijl de toewijzingsregels vrij strak zijn aangetrokken: in 2011 is maar liefst 95 procent van de sociale huurwoningen toegewezen aan lage inkomens. Met de 'Rotterdamwet' in het achterhoofd mag het niet verbazen dat de gesprekspartners in deze regio de zorg uitspreken dat de staatssteunregeling de concentratie van lage inkomens in bepaalde wijken zou kunnen versterken, omdat middeninkomens er minder kans maken op sociale huurwoningen. Aan de andere kant draagt de maatregel juist positief bij aan de regionale wens om lagere inkomens meer over de regio te verdelen doordat in randgemeenten vermoedelijk meer sociale huurwoningen aan lagere inkomens worden toegewezen dan voorheen.

Ondanks het kwantitatieve woningtekort worden de problemen door de regionale gesprekspartners hoofdzakelijk in kwalitatieve termen geduid, omdat met name woningzoekende middeninkomens die een kwalitatief betere woning of woonomgeving willen het lastig hebben. Dit leidt tot gedragsaanpassingen: drie op de vier woningzoekende huishoudens met een middeninkomen geven aan langer in de huidige woning te blijven als het niet lukt om een sociale huurwoning te vinden. Maar ook strategische gedragsaanpassingen worden genoemd: een op de zes woningzoekenden overweegt minder te gaan werken om met een lager inkomen weer in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning (Van der Wilt & Van der Zanden 2012).

De regio kijkt vooral naar corporaties voor de verbetering van de positie van middeninkomens. Zij zouden het middensegment op de woningmarkt moeten vergroten door (sociale) verkoop of liberalisatie. De verwachting is dat de vraag hiernaar zal groeien, maar dat 'de markt' hier nauwelijks inspringt vanwege het beperkte rendement. Grotere en dus potentieel te liberaliseren woningen staan vooral in de randgemeenten, terwijl volgens de regionale afspraken juist deze gebieden de sociale voorraad moeten vergroten voor een betere regionale verdeling van de woningvoorraad en inkomensgroepen.

Doordat niet duidelijk is of middeninkomens echt in de knel zitten, wordt in de regio getwijfeld over het nut van een hogere inkomensgrens. Dit zou wel bijdragen aan het tegengaan van inkomenssegregatie. Voor de verlaging van de staatssteungrens tot bijvoorbeeld 550 euro bestaat wel draagvlak. Niet omdat dit de middeninkomens zou helpen, maar omdat 600 euro huur vaak te veel is voor lage inkomens en deze woningen in de ogen van de gesprekspartners dus beter bij de portemonnee van (lage) middeninkomens passen. Het overbrengen van gereguleerde huurwoningen naar een tak zonder staatssteun wordt niet direct gezien als een effectieve maatregel voor de Rijnmondse woningmarkt, wellicht deels door onbekendheid.

#### THEORIE EN PRAKTIJK NIET ALTIJD OP ÉÉN LIJN

Onze studie laat zien dat de staatssteunregeling voor middeninkomens inderdaad regionaal anders wordt aangepakt, zoals Wissink en Klouwen (2012) eerder 'voorschreven'. Toch zijn er vooral ook veel overeenkomsten tussen de regio's. Oplossingen als verkoop en nieuwbouw zijn op dit moment overal lastig. En hoewel liberalisatie bij mutatie vaak mogelijk is, zijn corporaties hier terughoudend mee; in ontspannen deelgebieden omdat het leidt tot leegstand, en in gespannen regio's omdat er, ook bij een lage mutatiegraad, voldoende woningen beschikbaar moeten blijven voor lagere inkomens (zie ook Dekker 2013). Rond het overbrengen van gereguleerde woningen naar een tak zonder staatssteun

(niet-DAEB) bestond nog zoveel onduidelijkheid en koudwatervrees op het moment dat PBL dit onderzoek deed dat het moeilijk is in te schatten of hiervan veel gebruik gemaakt zal gaan worden. Het feit dat deze woningen zonder staatssteun minder rendabel zijn maakt in elk geval dat dit niet het eerste is waar corporaties aan denken als zij middeninkomens willen helpen.

In een wereld waarin schaarse middelen zo goed mogelijk verdeeld moeten worden, zal de discussie over staatssteun en de gevolgen daarvan voor verschillende bevolkingsgroepen voorlopig nog wel actueel blijven

Tegenover een eventuele verhoging van de inkomensgrens binnen de staatssteunregeling tot 43 duizend staan de regio's over het algemeen positief, al is dat soms onder het mom 'baat het niet, dan schaadt het niet'. Dit laatste klopt natuurlijk voor de positie van de middeninkomens, maar gaat niet op voor de lage inkomens, die profiteren van de nieuwe woonruimteverdelingsregels. Alleen een eventuele verlaging van de inkomensgrens wordt wisselend ontvangen.

Er zijn echter ook duidelijke verschillen in de reacties van de regio's op de staatssteunregeling, bijvoorbeeld tussen op het eerste gezicht vergelijkbare regio's als Arnhem-Nijmegen en Eindhoven. De regionale beelden laten verder zien dat de staatssteunregeling soms niets nieuws onder de zon is – ook voor 2011 was in er bepaalde regio's al sprake van woonruimteverdeling om schaarste te verdelen. De regels van het spel zijn echter veranderd, waarbij lage inkomens profiteren en middeninkomens minder kansen hebben, mede door een aanvankelijke overreactie van sommige corporaties die middeninkomens volledig uitsloten van de 10 procent vrije ruimte die de staatsteunregeling biedt.

Frappant is om te zien dat de perceptie van de effecten van staatssteunregeling kan verschillen. Want waar in de ene regio de kwantitatieve tekorten benadrukt worden, leggen gesprekspartners in een andere regio, ondanks kwantitatieve tekorten, vooral de nadruk op de kwalitatieve mismatch. En waar de ene regio aangeeft dat de staatssteunregeling mogelijk positief bijdraagt aan de gewenste regionale herverdeling van woningvoorraad en inkomensgroepen, benadrukken andere regio's alleen dat het voor middeninkomens nog lastiger is geworden in randgemeenten waar hun woonvoorkeuren vaak naar uitgaan.

Met het aantreden van het nieuwe kabinet lijkt de staatssteunregeling momenteel overschaduwd te worden door andere regelingen die op de woningmarkt afkomen, met name de verhuurdersheffing. Maar in een wereld waarin schaarse middelen zo goed mogelijk verdeeld moeten worden, zal de discussie over staatssteun en de gevolgen daarvan voor verschillende bevolkingsgroepen voorlopig nog wel actueel blijven, evenals het belang van regionale verschillen bij het zoeken naar oplossingen daarvoor. ■

#### Noten

- 1 Omwille van de leesbaarheid worden in dit artikel alleen de belangrijkste bronnen vermeld. Zie Eskinasi et al. (2012) voor een volledige verantwoording van werkwijze en bronnen.
- 2 Dat zijn er, met de nieuwe woningwet vanaf 2013, vier:
  - Binnen de staatssteunregeling (DAEB-tak) mag 10 procent van de geregleerde huurwoningen toegewezen worden aan middeninkomens;
  - 10 procent van de geregleerde huurwoningen mag naar de tak zonder staatsteun (niet-DAEB-tak);
  - Sociale huurwoningen met voldoende kwaliteit (huurpunten) kunnen geliberaliseerd naar de niet-DAEB-tak; en
  - Verkoop van sociale huurwoningen.
 Deze strategieën bieden alleen kansen bij mutatie. De mutatiegraad – en daarmee het absolute aantal woningen dat vrij komt – kan wellicht vergroot worden via (inkomensafhankelijke) huurverhogingen. Tot slot kan de voorraad vergroot worden door nieuwbouw van huur- en koopwoningen.
- 3 In Albrandswaard en Bernisse werd voor de staatssteunregeling bijvoorbeeld maar 75 tot 80 procent van de sociale huurwoningen toegekend aan lage inkomens. De noodzaak om bij te sturen is daar dus groter dan in Rotterdam, waar dat percentage al op 89 lag. Overigens geldt hierbij de kanttekening dat corporaties op de 90-procentnorm worden afgerekend, en niet wijken of gemeenten. Corporaties kunnen nog steeds in de ene locatie meer, en op de andere minder, lage inkomens huisvesten. Zolang het totaal maar op 90 procent uitkomt.

#### Literatuur

- Dekker, T. (2013), Hoe de 90%-regeling de Nederlandse Volkshuisvesting beïnvloedt. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* (2013)1, 43-46.
- Dienst Wonen Gemeente Amsterdam (2007), *Wonen in de Metropool. Woonvisie Amsterdam tot 2020*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Groot, C. & Veer, J. van der (2012), *Rapportage Woonruimteverdeling 2011*. Amsterdam: Stadsregio Amsterdam & Platform Woningcorporaties Noordvleugel Randstad.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest & J. Conijn (2012) *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens op de woningmarkt – een simulatie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Loon, R. van (2011), *Middeninkomens. Een onderzoek naar de groep middeninkomens en de wijze waarop huurders aankijken tegen de 33.000 euro regeling in het werkgebied van woningcorporatie Vivare*. Arnhem: Woningcorporatie Vivare.
- Wilt, G.H. van der & W.H.M van der Zanden (2012), *Monitor woningmarktpositie middeninkomens stadsregio Rotterdam*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS).
- Wissink, J. & B. Klouwen (2012), Kansen voor middeninkomens sterk regionaal bepaald. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* (2012)5, 51-55.