

## Loting revisited: recente ervaringen onder de loep

Dit artikel verscheen in december 2009 in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting (2009/6, pp. 18-22). In het tijdschrift is helaas niet de meest recente versie van het artikel geplaatst. Dit document is de juiste versie.

Steven Kromhout en Sjoerd Zeelenberg, RIGO Research en Advies, 4 december 2009

### Bij loting hebben meer woningzoekenden kans op een woning

**Loting wordt steeds vaker gebruikt voor het verdelen van sociale huurwoningen. De meningen daarover lopen nogal uiteen: je bent voor of je bent tegen. Deze polarisatie doet geen recht aan de grote verschillen in de manieren waarop loting in de praktijk wordt gebruikt en de effecten daarvan. In de hoop de discussie wat genuanceerder te maken, nemen we een aantal recente ervaringen onder de loep.**

**Steven Kromhout & Sjoerd Zeelenberg**

RIGO Research en Advies

Zo'n 6 jaar geleden deed loting zijn intrede in de woonruimteverdeling<sup>i</sup>. Helemaal nieuw was het niet om woningen te verloten. Bij de toewijzing van nieuwbouwwoningen werd loting al langer gebruikt. Maar dat ook sociale huurwoningen verloot zouden worden was twintig jaar geleden nog ondenkbaar. Om deze omslag te kunnen begrijpen moeten we teruggaan naar de introductie van het aanbodmodel.

In jaren tachtig werden sociale huurwoningen verdeeld via het zogenaamde 'distributiemodel', waarbij door professionals beslist werd welke woningzoekende van de wachtlijst in aanmerking kwam voor een vrijkomende woning. In Delft werd rond 1990 het 'aanbodmodel' geïntroduceerd: woningzoekenden konden voortaan zelf reageren op vrijkomende woningen die via advertenties werden aangeboden. Dit model werd in de jaren negentig gemeengoed.

Het aanbodmodel was in veel opzichten een reactie op het distributiemodel, waarin op basis van ondoorzichtige toewijzingscriteria verdeeld werd. De bedenkers van het aanbodmodel wilden de keuzevrijheid vergroten en de transparantie voor woningzoekenden verbeteren. De praktijk bleek echter weerbarstig. In veel gemeenten en regio's werden allerlei regels en criteria bedacht om beleidsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken.

Ook de wachtlijsten, waar men zo graag vanaf wilde, keerden in verkapte vorm weer terug. In het oorspronkelijke 'Delftse model' vond geen registratie van woningzoekenden plaats. Woningen werden toegewezen op volgorde van woonduur (doorstromers) of leeftijd (starters). Al gauw werd leeftijd (en later ook woonduur) in veel gevallen vervangen door inschrijfduur, waardoor woningzoekenden zich moesten inschrijven om wachttijd op te bouwen. Dit heeft geresulteerd in grote bestanden met woningzoekenden, waarvan slechts een klein deel actief is.

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het aanbodmodel, was teleurgesteld over hoe het in de praktijk had uitpakt en begon aan het begin van dit decennium een offensief om de woonruimteverdeling letterlijk te ontregelen. Nadat de SEV via het KAN-experiment de passendheidscriteria aan de kaak had gesteld, moesten vervolgens de volgordecriteria het ontgelden. Waarom criteria bedenken die wachtlijsten veroorzaken als je woningen ook kunt verloten?, zo was de gedachte. Dit idee vond weerklank in de sector.

Vanaf 2003 werd door verschillende corporaties onder begeleiding van de SEV geëxperimenteerd met deze nieuwe manier van woonruimteverdeling. De uitkomsten waren dermate positief dat de experimentcorporaties tot op de dag van vandaag zijn doorgegaan met loting. Bovendien heeft het experiment op diverse plekken in het land navolging gekregen.

### **Soorten en maten**

Inmiddels is de nodige verscheidenheid ontstaan in de wijze waarop loting wordt toegepast en de doelen die daarmee worden nagestreefd. Een eerste onderscheid is tussen verdelingsystemen waarin alle woningen worden verloot en systemen waarin loting wordt toegepast voor een deel van het aanbod, om daarmee specifieke doelgroepen te bedienen. Voorbeelden van de eerste categorie zijn te vinden in onder meer de gemeente Soest en de regio Oost-Groningen: twee gebieden met een totaal verschillende woningmarkt, maar met eenzelfde wens om woningzoekenden meer gelijke kansen te geven<sup>ii</sup>.

Verdelingsystemen waarin alle woningen worden verloot zijn relatief schaars. Veel vaker komt het voor dat een beperkt deel van het aanbod wordt verloot. Meestal gaat het om relatief bescheiden woningen, terwijl de overige woningen via het aanbodmodel en/of het optiemodel worden aangeboden. Zo zijn er in het Gelderse rivierengebied enkele regionale systemen waarin de drie modellen naast elkaar functioneren<sup>iii</sup>. Woningzoekenden mogen zelf kiezen aan welke module(s) ze meedoen. Op die manier hopen de corporaties meer recht te doen aan de verschillen in zoekgedrag tussen woningzoekenden.

Vanuit dezelfde gedachte is in de regio Haaglanden de lotingmodule Directe Zoeker opgezet. Deze module is gericht op zogenaamde 'spoedzoekers': woningzoekenden die snel een woning willen en weinig eisen stellen. Directe Zoeker biedt woningzoekenden

met weinig inschrijvingstijd die niet in aanmerking komen voor urgentie toch de kans om snel een woning te vinden.

Veel lotingmodules zijn erop gericht om de doelgroep jongeren beter te bedienen. De toewijzingsprocedure en het aanbod passen goed bij het (actieve) zoekgedrag en de (relatief bescheiden) woonwensen van jongeren. Er zijn ook systemen waarbij alleen woningen die gelabeld zijn voor jongeren via loting aan de man worden gebracht. In de Gooi en Vechtstreek is hiermee onlangs geëxperimenteerd onder de noemer 'De Kanswoning'. De corporaties wilden hiermee bereiken dat jongeren van alle leeftijden kans maakten op een woning en niet alleen de jongeren vlak onder de leeftijdsgrens.

Een zeer specifieke doelgroep werd bediend in het experiment 'De Woonversnelling', namelijk 'startende doorstromers': doorstromers die enkele jaren geleden hun eerste woning hebben geaccepteerd en toe zijn aan een volgende stap in hun nog jonge wooncarrière. Op grond van hun woonduur zouden zij in deze overspannen Stadsregio Amsterdam nog lang niet aan de beurt zijn. Door woningen die voor deze doelgroep interessant zijn te verloten onder doorstromers wilden Ymere en Woongroep Holland meer dynamiek teweeg brengen<sup>iv</sup>.

Kortom, loting wordt inmiddels op vele manieren gebruikt en de doelen die ermee beoogd worden zijn velerlei<sup>v</sup>.

### **Ervaringen uit de praktijk**

De vele experimenten met en toepassingen van loting hebben inmiddels een flinke stapel onderzoeksrapporten opgeleverd. Ondanks de hierboven beschreven variatie is het mogelijk om uit de uitkomsten van deze onderzoeken een aantal grote lijnen te halen die bij kunnen dragen aan een beter begrip van de effecten van loting.

Uit diverse evaluatiestudies blijkt dat loting leidt tot meer reacties van woningzoekenden. In vergelijking met het traditionele aanbodmodel maken bij loting meer woningzoekenden kans op een woning. Zij hoeven immers niet meer te wachten tot zij aan de beurt zijn. Het ligt daarom in de rede dat het aantal actief woningzoekenden bij loting hoger is. Bovendien geldt: hoe vaker men reageert, hoe meer kans op een woning. Actief woningzoekenden reageren daarom vaker. De zoekactiviteit neemt bij loting dus toe.

Bij loting maken alle woningzoekenden die reageren evenveel kans. De gelukkigen die een woning aangeboden krijgen, vormen daarom een afspiegeling van de actief woningzoekenden. Voor corporaties en gemeenten is deze uitkomst erg aantrekkelijk. Zij beoordelen de rechtvaardigheid van een verdelingsstelsel vaak door de geslaagde en de actief woningzoekenden te vergelijken. Voor woningzoekenden zijn deze mooie totaalplaatjes echter niet relevant: zij ervaren vooral de willekeur van de loting.

Helemaal willekeurig is de verdeling van woningen over woningzoekenden via loting overigens niet. Er zijn wel degelijk verschillen in kansen tussen groepen woningzoekenden. Die verschillen worden bepaald door de zoekactiviteit van de woningzoekenden en

de populariteit van de woningen waarop zij reageren (zie kader). Hiermee kunnen woningzoekenden hun kansen beïnvloeden. Actief zoekgedrag wordt bij loting dus beloond. Desondanks klinkt met regelmaat de roep om bij de loting woningzoekenden te bevoordelen die veel reageren of al lang zoeken, bijvoorbeeld via een weegfactor. Hieruit blijkt dat zowel woningzoekenden als beleidmakers de invloed van het zoekgedrag op de kansen onvoldoende beseffen.

#### **Kansen bij loting**

Woningzoekenden kunnen hun eigen kansen bij loting wel degelijk beïnvloeden. De onderstaande tabel illustreert dit. De cijfers zijn afkomstig uit het lotingsysteem van Acanthus<sup>vi</sup>. In de eerste kolom staat het gemiddelde aantal reacties van woningzoekenden. Te zien is dat jonge woningzoekenden gemiddeld op meer woningen reageren dan oudere.

In de tweede kolom is de gemiddelde kans per woning van woningzoekenden te zien. Een kans van 2% betekent dat woningzoekenden op woningen hebben gereageerd waar in totaal gemiddeld 50 woningzoekenden hebben gereageerd. We zien dat ouderen bij Acanthus een hoge gemiddelde kans per woning hebben: op woningen die Acanthus labelt voor ouderen komen maar weinig reacties.

#### **Kansen van woningzoekenden per leeftijdsklasse**

	gemiddelde kans reacties	gemiddelde kans per woning	verwachtings- waarde	geslaagd
jonger dan 25 jaar	9,1	3%	0,27	20%
25 tot 35 jaar	10,4	2%	0,22	18%
35 tot 45 jaar	9,7	2%	0,20	17%
45 tot 55 jaar	8,0	4%	0,24	20%
55 jaar en ouder	4,0	14%	0,42	29%
Totaal	8,5	5%	0,26	21%

Op basis van het aantal reacties en de gemiddelde kans per woning kan per woningzoekende de verwachtingswaarde worden berekend: het aantal keren dat een woningzoekende na de loting op de eerste plek eindigt. Jongeren en ouderen hebben op grond van hun zoekgedrag de hoogste verwachtingswaarde. Het gaat hier om een verwachting via kansberekening op basis van de reacties van de betreffende woningzoekenden. Garanties worden in het lotingsysteem niet gegeven.

In de laatste kolom is weergegeven hoeveel procent van de woningzoekenden daadwerkelijk geslaagd is: een woning heeft gekregen. Om een woning te krijgen hoeven woningzoekenden niet altijd op de eerste plaats te eindigen. Veel woningen worden immers geweigerd door de eerste kandida(a)t(en). Wel zien we dat de groepen met de hoogste (gemiddelde) verwachtingswaarde ook de hoogste slaagpercentages hebben. Dit bevestigt dat de loting eerlijk voltrokken wordt en dat individuele woningzoekenden hun kansen kunnen beïnvloeden.

Hoewel woningzoekenden hun kansen dus enigszins kunnen beïnvloeden is het wel verstandig om rekening te houden met het feit dat voor sommige doelgroepen alleen bepaalde woningen geschikt zijn. Wanneer dit schaarse of populaire woningen zijn, kan loting tot verdringing leiden. Neem bijvoorbeeld grote gezinnen met een laag inkomen. Zij zijn afhankelijk van grote goedkope woningen. Wanneer deze voorwaardenvrij worden aangeboden via loting, dan komen er veel reacties op (ook van jonge alleenstaanden) en zijn de kansen voor de gezinnen klein. Acantus heeft daarom onlangs besloten de populaire eengezinswoningen met bezettingnormen te gaan verloten. De keuzevrijheid wordt hierdoor weliswaar beperkt, maar woningzoekenden lijken het juist te waarderen als rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden.

Loting heeft over het algemeen een positief effect op het aanbiederresultaat. Verlote woningen worden minder vaak geweigerd. Dit wordt deels verklaard door de onvoorspelbaarheid: de aangeboden woning voelt als een lot uit de loterij en je weet niet wanneer je weer een woning aangeboden krijgt. Bovendien vergroot loting de kansen van spoedzoekers, die sneller geneigd zijn een woning te accepteren. Maar loting brengt ook het risico met zich mee dat woningzoekenden veel en ongericht gaan reageren om maar kans te maken op een woning. Dit zou het aantal weigeringen (en ontevreden huurders) juist in de hand kunnen werken.

Tot slot staan we stil bij de ervaringen van de gebruikers: de woningzoekenden zelf. Uit klantonderzoeken blijkt dat woningzoekenden over het algemeen positief zijn over het gelijkheidsprincipe van loting<sup>vii</sup>. Ook het feit dat mensen die haast hebben kans maken om snel een woning te vinden wordt positief gewaardeerd. Vooral jongere woningzoekenden en woningzoekenden met weinig punten of wachttijd zijn hierover positief.

Tegelijkertijd worden kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste heeft te maken met het gebrek aan zekerheid dat men bij loting ervaart. Bij het traditionele aanbodmodel weet je dat je (uiteindelijk) een keer aan de beurt komt. Bij loting is theoretisch mogelijk dat je nooit aan de beurt komt, hoewel de kans dat je een keer ingeloot wordt wel groter wordt naarmate je vaker reageert. Daarom willen veel woningzoekenden liever niet dat alle woningen verloot worden.

Opvallend is verder dat woningzoekenden de uitkomst van loting met een zekere achterdocht lijken te bekijken. Het gevoel heerst dat het een loterij is die voor de woningzoekenden moeilijk te controleren is. Sommigen vragen zich af of er wel eerlijk geloot wordt. Op zichzelf is dit verwonderlijk: het is immers bij loting niet makkelijker om te frauderen dan bij andere vormen van woningtoewijzing. Misschien komt het omdat de woningzoekenden hun positie in de rangordelijst niet kunnen relateren aan hun eigen punten of wachttijd. Extra aandacht voor transparantie en uitleg voor woningzoekenden is bij loting daarom aan te bevelen.

## Merites

Zes jaar na de introductie van loting in de woonruimteverdeling is het tijd om dit instrument op zijn merites te beoordelen; op basis van ervaringen uit de praktijk in plaats van emoties. Als we dat doen, dan zien we dat loting inmiddels een beproefd concept is dat op allerlei manieren wordt toegepast.

Loting is niet in alle opzichten een breuk met het traditionele aanbodmodel. Ook bij verloting worden vrijkomende woningen geadverteerd en moeten woningzoekenden zelf hun interesse kenbaar maken. Het verschil zit in de volgordebepaling. Niet inschrijfduur of wachttijd bepalen de volorde, maar loting. Een vrijkomende woning wordt verloot onder de woningzoekenden die aan hebben gegeven hierin geïnteresseerd te zijn. Dit staat dus los van het gebruik van passendheidcriteria (het antwoord op de vraag wie in welke woning mag) en toelatingcriteria (het antwoord op de vraag wie überhaupt in kan reageren op een woning). In de praktijk gebeurt het overigens vaak dat met de keuze voor een lotingmodel flink wordt gesnoeid in andere criteria, zodat woningen met zo min mogelijk regels kunnen worden aangeboden en iedereen inderdaad gelijke kansen heeft.

Het zogenaamde lotingmodel dus niets anders dan het aanbodmodel met loting als volgordecriterium. En net als alle andere volgordecriteria komen bij loting sommige woningzoekenden beter aan bod dan andere. Het cruciale verschil zit in het gebrek aan zekerheid dat woningzoekenden ervaren. Daarvoor zijn verschillende oplossingen mogelijk. Voor de pechvogels die nooit ingeloot worden, kan een vangnetregeling worden bedacht. Een dergelijke regeling kan het gevoel van zekerheid en daarmee het draagvlak voor loting vergroten, terwijl de statistische kans dat de regeling gebruikt hoeft te worden klein is.

In de praktijk zien we steeds vaker dat de oplossing voor de onzekerheid wordt gezocht in de combinatie van een lotingmodule met een traditioneel aanbodmodel of optiemodel. Woningzoekenden die haast hebben, maken dan via loting een kans. Tegelijkertijd bouwen alle woningzoekenden wachttijd op die zij in het aanbod- of optiemodel kunnen verzilveren. Zo kunnen woningzoekenden elk hun eigen tempo bepalen en op tijd een woning vinden.

---

<sup>i</sup> Zie ook G. van Daalen, S. Davis, en A. Ouwehand (2005), *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling*, SEV, Rotterdam

<sup>ii</sup> Zie de presentatie van WVS tijdens het Landelijk Woonruimteverdelingsplatform, 9 april 2009 en *Evaluatie lotingsysteem Acantus*, RIGO Research en Advies, december 2008.

<sup>iii</sup> Presentatie WoningNet tijdens het Landelijk Woonruimteverdelingsplatform, 9 april 2009.

<sup>iv</sup> *Evaluatie woonversnelling*, RIGO Research en Advies, november 2008.

<sup>v</sup> En dan hebben we het POL-model (Passend via Optie middels Loting), dat bedoeld is om de leefbaarheid te verbeteren, nog niet eens genoemd.

<sup>vi</sup> *Evaluatie lotingsysteem Acantus*, RIGO Research en Advies, december 2008.

<sup>vii</sup> Zie bijvoorbeeld *Twee jaar Directe Zoeker*, RIGO Research en Advies, februari 2009.