



Sien Winters
Filip Heremans
Marja Elsinga
An Marchal
Brecht Vandekerckhove
Guido Van Steen

Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?

Onderzoeksopdracht binnen luik IV van het onderzoek 'Ruimte voor Woonbeleid'
uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid



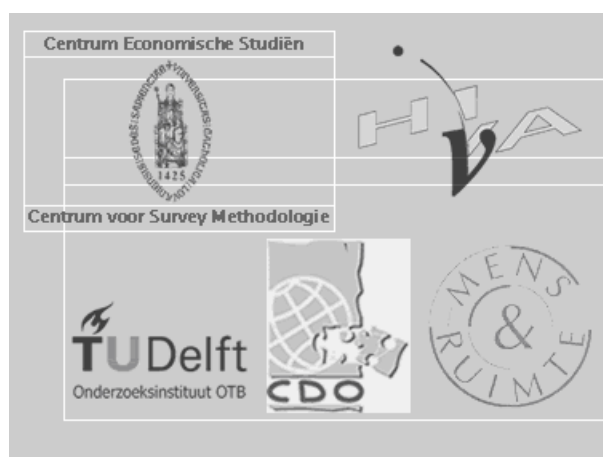
Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?

Sien Winters
Filip Heremans
Marja Elsinga
An Marchal
Brecht Vandekerckhove
Guido Van Steen

Hoofdpromotor: Erik Buyst
Projectleiding: Sien Winters

Onderzoeksopdracht binnen luik IV van het onderzoek 'Ruimte voor Woonbeleid' uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid

Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, Leuven, 2004



INHOUD

INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1. OBJECTIVERING VAN DE PROBLEMEN OP DE VLAAMSE HUURMARKT	2
1. Inleiding	2
2. Het aanbod aan huurwoningen	2
2.1 De omvang van het huurpatrimonium	2
2.2 De kwaliteit van het huurpatrimonium	4
2.2.1 De volks- en woningtelling 1991	4
2.2.2 De socio-economische enquête 2001	5
2.2.3 De kwaliteitssurvey 1994/95 van AROHM	5
2.2.4 De resultaten van het sociaal-economisch panel	5
2.2.5 De resultaten van het Panel studie van Belgische huishoudens	6
2.2.6 Ruimtelijke verschillen	8
2.2.7 Internationale verschillen	11
2.3 De huurprijzen	11
2.3.1 De evolutie van de huurprijzen	11
2.3.2 De evolutie van de huurprijzen t.o.v. de evolutie van de verkoopprijzen en nieuwbouwprijzen	13
2.3.3 Verschillen tussen deelsegmenten van de huurmarkt	13
2.3.4 Regionale verschillen in huurprijzen	14
2.4 De verhouding prijs-kwaliteit	15
2.4.1 Het sociaal-economisch panel (SEP)	15
2.4.2 De rapporten van de Vlaamse Wooninspectie	15
2.4.3 Rapport 'Klein wonen'	16
2.5 Profiel van de verhuurders	16
3. De vraag naar huurwoningen	18
3.1 Het profiel van de private huurder op basis van beschikbaar survey-onderzoek	18
3.1.1 Het sociaal-economisch panel	18
3.1.2 Het huishoudbudgetonderzoek 2001	18
3.1.3 De PSBH	19
3.1.4 De rapporten van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid	21
3.2 De omvang van het betaalbaarheidsprobleem	21
3.2.1 Definitie van betaalbaarheid	21
3.2.2 Indicatoren van de betaalbaarheid	23
3.3 De relatie tussen betaalbaarheid en kwaliteit	26
3.3.1 Het sociaal-economisch panel	26
3.3.2 De PSBH	27
3.3.3 De rapporten van de Vlaamse Wooninspectie	27
3.4 De relatie tussen huurders en verhuurders	27

HOOFDSTUK 4.	EEN BESPREKING VAN DE EFFECTEN VAN HUURSUBSIDIES OP BASIS VAN EVALUATIES VAN BUITENLANDSE STELSELS	57
1.	Inleiding	57
2.	Modellering van huursubsidies in enkele landen	57
2.1	Doel	57
2.2	Huurafhankelijkheid	58
2.3	Inkomensafhankelijkheid	60
3.	Beoordelingscriteria	62
3.1	Effecten op de vraag naar woningen	62
3.2	Effecten op het aanbod	63
3.3	Effecten op de prijs	64
3.4	Effecten op betaalbaarheid	65
3.5	Effecten op de arbeidsparticipatie (de armoedeval)	65
3.6	Effecten op het ruimtegebruik	66
3.7	Samenvattend	66
4.	Conclusies	68
HOOFDSTUK 5.	DE DOELSTELLINGEN VAN EEN NIEUW VLAAMS STELSEL VAN HUUR-SUBSIDIES, SELECTIE VAN CRITERIA EN KEUZE VAN DE VARIANTEN	70
1.	Naar een nieuw Vlaams stelsel van huursubsidies?	70
2.	De doelstellingen van een nieuw Vlaams stelsel van huursubsidies	71
3.	De criteria waaraan een goed stelsel van huursubsidies moet voldoen	71
4.	Keuze van de varianten	75
	Variant 1	76
	Variant 2	77
	Varianten 3 en 4	77
	Variant 5	78
	Variant 6	78
	Variant 7	78
5.	Een tijdelijk of een permanent systeem	78
5.1	Het recht op een huursubsidie is tijdelijk voor het gezin	78
5.1.1	Toekenning voor een vooraf vastgelegde periode	79
5.1.2	Het recht op een huursubsidie vervalt op het ogenblik dat een sociale woning wordt toegekend.	79
5.1.3	Het recht op een huursubsidie vervalt na inkomensstijging	79
5.2	Het stelsel is tijdelijk	79
6.	Een gebiedsgerichte inzet	79
7.	Kamerbewoning	80

HOOFSTUK 6.	OPERATIONALISERING VAN DE CRITERIA EN DE VARIANTEN.....	81
1.	Inleiding	81
2.	Operationalisering van 'kwaliteit'	81
2.1	De gehanteerde kwaliteitsnormen.....	82
2.2	De 'redelijke huurprijs'	83
2.3	Veronderstellingen	84
3.	Operationalisering van 'betaalbaarheid'	84
3.1	Een norm voor betaalbaarheid	84
3.2	Budgetnormen voor drie types gezinnen in België volgens Van den Bosch (1997).....	85
3.3	Omrekening van de budgetnormen van Van den Bosch voor drie typegezinnen naar Vlaanderen 2002.....	86
3.3.1	Minimumbudget exclusief private huur.....	86
3.3.2	Private huurprijzen	86
3.3.3	Geraamd minimum budget	87
3.4	Berekening van minimumbudgetten voor de andere gezinstypes.....	88
3.5	Veronderstellingen	89
3.6	Uitwerking van een voorbeeld	89
4.	De afbouw van de subsidie met het inkomen om tegemoet te komen aan de armoedeval.....	91
4.1	Verantwoording van de afbouwpercentages	91
4.2	Toegepast op het voorbeeld	92
5.	Gegevens en veronderstellingen gebruikt voor de budgettaire prognoses	93
5.1	Werkwijze voor de 3 gezinstypes van Van den Bosch	93
5.2	Werkwijze voor de andere gezinstypes.....	94
5.3	Raming van de administratieve kosten	95
HOOFDSTUK 7.	DE ADMINISTRATIEVE UITVOERING.....	96
1.	Inleiding	96
2.	De taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten	96
3.	De verschillende administratieve stappen bij aanvraag en toekenning van een huursubsidie	97
3.1	Een actief informatiebeleid	97
3.2	Aanvraag.....	97
3.3	Controle.....	98
3.3.1	Administratieve controle.....	98
3.3.2	Controle van de woningkwaliteit	98
3.3.3	Prijs-kwaliteitscontrole	98
3.4	Toekenning en uitbetaling	99

HOOFDSTUK 8. DE UITGEWERKTE VARIANTEN.....	101
1. Inleiding.....	101
2. Variant 1.....	101
3. Variant 2.....	103
4. Variant 3.....	105
5. Variant 4.....	107
6. Variant 5.....	108
7. Variant 6.....	110
8. Variant 7.....	113
9. Samengevat: de varianten en de mate waarin zij tegemoet komen aan de criteria	115
BESLUIT	120
BIJLAGEN	125
Bijlage 1. Definities.....	126
Bijlage 2. Landenfiches	128
Bijlage 3. Raming van het aantal gezinnen dat in aanmerking komt voor een sociale woning.....	130
BIBLIOGRAFIE	132

INLEIDING

De roep vanuit het werkveld om in Vlaanderen een stelsel van huursubsidies in te voeren, is zeer groot. De voornaamste reden daarvoor is dat in Vlaanderen een grote groep gezinnen het moeilijk heeft om goed en betaalbaar te wonen, in het bijzonder op de private huurmarkt. De opdracht van dit onderzoek was na te gaan in welke mate een huursubsidie naast andere beleidsinstrumenten een oplossing voor deze problemen kan bieden, voorstellen te formuleren voor de concrete modaliteiten van een Vlaams stelsel van huursubsidies en te verduidelijken wat hiervan de verwachte effecten zijn en wat de kostprijs is voor de overheid.

Om op deze vragen een antwoord te kunnen bieden, was het in eerste instantie nodig de problemen op de private huurmarkt te objectiveren. Dit is wat aan bod komt in hoofdstuk 1. We maken daarvoor gebruik van beschikbare cijfers en studies en vullen deze aan met enkele nieuwe analyses, o.a. op basis van de Panel Studie Belgische Huishoudens (PSBH).

In hoofdstuk 2 bekijken we de mogelijke beleidsinstrumenten vanuit het theoretisch kader van de 'welvaarts-economie' of 'public economics'. We gaan na hoe de woningmarkt werkt en stellen ons de vraag wanneer overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Vervolgens bekijken we de effecten van een huursubsidie en de impact van een aantal andere beleidsinstrumenten.

In hoofdstuk 3 wordt de focus dan nauwer gericht op de huursubsidie. We gaan op zoek naar een definitie, schetsen de ontstaansgeschiedenis van huursubsidies en gaan na hoe we de huidige Vlaamse huursubsidie kunnen positioneren binnen de stelsels die we in Europa en de Verenigde Staten aantreffen.

In hoofdstuk 4 bespreken we de mogelijke effecten van huursubsidies op basis van beschikbare evaluaties van buitenlandse systemen, hierbij verwijzend naar de doelstellingen en de concrete vorm van deze stelsels.

Vertrekkend van deze informatie zetten we vervolgens in hoofdstuk 5 de eerste stappen naar de uitwerking van een vernieuwd Vlaams stelsel. Het is daarbij niet onze bedoeling één concreet stelsel uit te werken, maar wel om een aantal varianten te formuleren die verschillend scoren op verschillende criteria. Als uitgangspunt voor een mogelijk nieuw Vlaams huursubsidiestelsel nemen we de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode: betaalbaarheid en kwaliteit. Daarnaast bepalen we concrete modaliteiten vertrekkend van de beoordelingscriteria die in hoofdstuk 4 werden besproken.

In hoofdstuk 6 werken we dan de criteria en de varianten verder uit. We gaan op zoek naar werkbare methoden om de hoogte van de subsidie en de inkomensgrenzen te bepalen, om woningkwaliteit te definiëren en om de armoedeval te beperken. We grijpen terug naar de gegevens uit hoofdstuk 1 om ramingen te maken van de omvang van de doelgroep en van de budgettaire kosten.

In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de administratieve uitvoering. We bespreken daarbij de taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten, en dit voor de verschillende stappen van de procedure, gaande van de informatieverstrekking en aanvraag tot aan de toekenning van de huursubsidie. Tevens ramen we de omvang van de administratieve kost verbonden aan de toekenning van een huursubsidie.

In hoofdstuk 8 tenslotte worden alle resultaten van de berekeningen gepresenteerd in tabellen per variant en in een samenvattende tabel die de varianten vergelijkt wat betreft inkomensgrenzen, hoogte van de huursubsidie, omvang van de doelgroep en de kostprijs voor de overheid. Tenslotte ronden we het rapport af met een algemeen besluit.

HOOFDSTUK 1.

OBJECTIVERING VAN DE PROBLEMEN OP DE VLAAMSE HUURMARKT

1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de kenmerken van vraag en aanbod op de Vlaamse huurmarkt. De bedoeling hiervan is de problemen op de huurmarkt waarop de huursubsidie een antwoord moet bieden, te objectiveren. We proberen daarbij de omvang van de problemen te duiden en aan te geven in welke marktsegmenten en bij welke doelgroepen de voornaamste problemen zich situeren. Deze informatie is immers essentieel bij de uitwerking van een systeem van huursubsidies dat zo doelgericht mogelijk is.

Vooraf wijzen we er op dat de informatie waarop we ons moeten baseren gefragmenteerd en onvolledig is. De voornaamste bronnen waarvan we gebruik maken, zijn:

- de volks- en woningtelling 1991;
- de socio-economische enquête 2001;
- de panel studie Belgische huishoudens (PSBH), 1992 (golf 1) en 2002 (golf 11);
- het sociaal-economisch panel (SEP), 1997 en vorige versies;
- het huishoudbudgetonderzoek van het NIS, 2001.

We maken hoofdzakelijk gebruik van verwerkte gegevens die opgenomen zijn in beschikbare onderzoeksrapporten, en voegen hier enkele nieuwe analyses aan toe voornamelijk op de PSBH. We maken er de lezer op attent dat sommige gegevens betrekking hebben op Vlaanderen en andere op België. We nemen deze vermelding telkens uitdrukkelijk op in de titels van de tabellen en in de tekst.

2. Het aanbod aan huurwoningen

2.1 De omvang van het huurpatrimonium

Volgens de socio-economische enquête 2001 bevat het totale woningpatrimonium in het Vlaamse Gewest 2 354 942 woningen. De verdeling naar eigendomsstatuut is opgenomen in tabel 1.1. In het eerste percentage (kolom 3) zijn de 56 718 woningen waarvoor geen informatie beschikbaar is, niet meegerekend. Worden de woningen waarvoor gegevens ontbreken toch meegerekend, dan liggen de aandelen iets hoger. We merken op dat het aantal sociale woningen volgens de socio-economische enquête lager ligt dan de telling van de VHM, die op einde 2001 129 577 woningen bedroeg. Vertrekkend van dat cijfer en van het totaal aantal woningen volgens de socio-economische enquête, bedraagt het aandeel van de sociale huursector 5,6%.

Tabel 1.1 Opdeling van het woningpatrimonium naar eigendomsstatuut volgens de socio-economische enquête, Vlaanderen 2001

	Aantal	% inclusief woningen zonder info	% exclusief woningen zonder info
Eigendomswoning	1 668 886	70,9	72,6
Private huurwoning	452 864	19,2	19,7
Eigendom van particulier	389 480	16,5	16,9
Eigendom privé-genootschap	63 384	2,7	2,8
Sociale huurwoning	121 076	5,1	5,3
Andere huurwoningen eigendom van publieke instellingen	19 667	0,8	0,9
Woont kosteloos	35 718	1,5	1,6
Geen info	56 761	2,4	2,4

Bron: NIS, socio-economische enquête 2001

De focus in dit onderzoek ligt op de private huursector. Deze sector bestaat in het Vlaamse Gewest uit 452 864 woningen en beslaat ongeveer één vijfde van de totale woningmarkt. De overgrote meerderheid van deze woningen is eigendom van particulieren. De vastgoedsector speelt in Vlaanderen slechts een zeer beperkte rol in de verhuring van private woningen (zie ook 2.5).

In vergelijking met andere Europese landen is het aandeel huurwoningen in Vlaanderen en in België zeer beperkt. Dit aandeel kende sedert de Tweede Wereldoorlog een permanente daling. In 1947 bedroeg het aandeel in België nog 61,1%, in 1981 nog 40,8% en in 1991 nog 34,6% (NIS). De Nationale Bank van België (NBB, 2004) wijst er in het verslag 2003 op dat tijdens het laatste decennium het lage peil van de hypothe-caire rentetarieven de toegang van gezinnen tot investering in vastgoed heeft vergemakkelijkt. Eén van de belangrijke vragen is of er nog een verdere stijging van het aandeel eigenaars mogelijk is, dan wel of een verzadigingspunt is bereikt. De literatuur laat ons niet toe hierop een eenduidig antwoord te geven.

Een cruciale factor voor het aanbod van huurwoningen is het rendement van de beleggingen in vastgoed. Ook hiervoor beschikken we enkel over beperkte gegevens. De Hoge Raad van Financiën (1997) presenteert een berekening van het rendement van beleggingen in onroerend goed gebaseerd op de nationale rekeningen. Voor de periode 1981-1995 wordt het gemiddeld bruto nominaal rendement geschat op 10,1% waarvan 5,9% afkomstig is van de huurinkomsten en 4,2% van meerwaarden. Indien we echter rekening houden met de lasten daalt het gemiddeld rendement naar 7,2% waarvan 2,9% uit huurinkomsten.

Ook Van de Cloot (2004) presenteert een analyse van het rendement van investeringen in vastgoed. De auteur vindt vergelijkbare cijfers. Het nominale rendement van gronden en woningen wordt geschat op respectievelijk 8,9% en 7,1% tussen 1973 en 2002. Op de beurs bedroeg het gemiddeld rendement tijdens deze periode 11,3%. Het gemiddeld rendement van investeringen in vastgoed is dus merkbaar lager. Maar hoewel beleggingen in vastgoed zeker niet zonder risico zijn en de koopkrachtvastheid niet is gewaarborgd, is de volatiliteit (het risico) toch lager dan voor beleggingen op de beurs. Indien we bovenstaande cijfers vergelijken

met de langetermijnrentevoet is het rendement van vastgoed eerder laag. De (risicovrije) rentevoet bedroeg immers 8,5% over deze periode.

We moeten deze cijfers echter met het nodige voorbehoud interpreteren vermits ze geen rekening houden met bijvoorbeeld fiscale voordelen bij de aankoop van een woning. Deze zullen de kost van de investering verkleinen en het rendement duidelijk verhogen. We denken hier bijvoorbeeld aan de fiscale aftrekbaarheid van aflossingen en intresten van hypothecaire leningen.¹ Het is echter moeilijk de precieze impact van de fiscale maatregelen te berekenen.

Een onrechtstreekse indicatie van de evolutie van dit rendement vinden we wel in de geaggregeerde cijfers. Indien we de evolutie van de woningprijzen vergelijken met de index van de huurprijzen, zien we een stijgende discrepantie. Gedurende de periode 1985-2002 stegen de woningprijzen steeds sneller dan de huurprijzen (zie ook verder). Dit kan deels verklaard worden door de regulering van de huurprijzen. Deze kunnen immers enkel bij de aanvang van het contract veranderd worden, en dan nog binnen bepaalde grenzen. Bovendien was de stijging van de huurprijzen nauwelijks voldoende om de inflatie te compenseren. We mogen verwachten dat hierdoor het (relatieve) rendement van huurwoningen voor de investeerder afgenomen is.

2.2 De kwaliteit van het huurpatrimonium

De voornaamste bron om vergelijkingen te maken tussen de huur- en eigendomssector is nog steeds de telling door het NIS. We baseren ons hiervoor hoofdzakelijk op gegevens van 1991, en in beperkte mate op deze van 2001 (de tellingen van 2001 zijn nog niet volledig verwerkt). Andere belangrijke bronnen zijn de kwaliteitssurvey 1994/1995 uitgevoerd door de provinciale cellen AROHM en de resultaten van het sociaal economisch panel (SEP) van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB).

2.2.1 De volks- en woningtelling 1991

De gegevens van de volks- en woningtelling 1991 zijn verouderd, maar bieden ons nog wel een zicht op de verschillen tussen de huursector en de eigendomssector.

In de huursector overheerst een ander type van woningen dan in de eigendomssector. Ongeveer de helft van de huurwoningen zijn eengezinswoningen, de andere zijn meergezinswoningen. Ongeveer 4 op 10 huurwoningen zijn eengezinswoningen met tuin. Daartegenover staat dat in de eigendomssector de eengezinswoningen primeren: 9 op 10 woningen zijn eengezinswoningen, 8 op 10 woningen zijn gezinswoningen met tuin.

De eigendomswohnungen beschikken over meer comfort dan de huurwoningen. Ze zijn relatief meer uitgerust met bad of douche (90,3% voor de eigenaars vs. 85,2% voor de huurders), met centrale verwarming (65,0% vs. 55,5%) en met een telefoonaansluiting (91,2% vs. 79,2%). Er zijn ook meer eigendomswohnungen met een keuken groter dan 4m² (96,6% vs. 91,2%). Dit alles heeft tot gevolg dat de woningen van de eigenaars beter scoren op de centrale woonindicator van het NIS dan de woningen van de huurders.² De woningen van de

¹ Deze fiscale voordelen gelden enkel voor de woningen bewoond door de eigenaar.

² De centrale woonindicator is een synthetische indicator waarbij 4 dimensies van de kwaliteit van het wonen in rekening worden gebracht: kwaliteit, comfort, woningbezetting en woonomgeving. Het is een arbitraire indicator die echter wel toelaat vergelijkingen tussen groepen te maken (Goossens, Thomas & Vanneste, 1997).

eigenaars worden ook beter beoordeeld wat betreft hun grootte in verhouding tot hun bezetting³ (Goossens, Thomas & Vanneste, 1997). Meert, Bourgois & De Rijck (2002) berekenen op basis van dezelfde bron dat Vlaanderen in 1991 112 750 residuele huurwoningen telde, d.w.z. huurwoningen die niet beschikken over klein comfort.⁴

De verschillen in kwaliteit tussen huurwoningen en eigendomswoningen blijken niet in de eerste plaats te kunnen worden verklaard door de ouderdom van de woningen. Wat wel een rol lijkt te spelen, is dat (ondanks de vergelijkbare ouderdom van de woningen) de woningen van eigenaars relatief meer werden verbouwd dan de woningen van huurders.

2.2.2 De socio-economische enquête 2001

Volgens de eerste resultaten van de socio-economische enquête 2001 zou in Vlaanderen het aantal particuliere woningen zonder klein comfort 112 618 bedragen. Het gaat hier zowel over huurders als eigenaars. In vergelijking met de gegevens uit 1991 is er op vlak van comfort een grote vooruitgang geboekt. Toen bedroeg het totaal aantal woningen zonder klein comfort 296 211 en liep het aantal huurwoningen zonder klein comfort alleen al op tot 112 750. Er zijn voor 2001 nog geen afzonderlijke gegevens beschikbaar over comfort voor huurders en eigenaars-bewoners.

We merken op dat noch de socio-economische enquête 2001 noch de Volks- en Woningtelling 1991 gegevens over leegstaande woningen bevatten.

2.2.3 De kwaliteitssurvey 1994/95 van AROHM

De kwaliteitssurvey leverde het bekende resultaat dat in Vlaanderen 300 000 woningen bestempeld kunnen worden als zijnde van slechte kwaliteit. Van deze woningen waren er 165 000 betrokken door eigenaar-bewoners en 135 000 door huurders. In absolute aantallen zijn dus de meeste slechte woningen aanwezig in de eigendomssector. In relatieve termen zijn er echter in de huursector meer slechte woningen: ongeveer 1 op 4 tegenover 1 op 10 in de eigendomssector. Ook vroegere peilingen toonden reeds dat vooral in de huursector slechte woningen voorkomen. Maar de tegenstelling tussen eigenaars en huurders bleek wel niet toe te nemen in de tijd: tussen de twee peilingen (1982/83 en 1994/95) verbeterde de bouwtechnische kwaliteit van de huurwoningen, terwijl de kwaliteit van de woningen van de eigenaars verslechterde (Meulemans & Willemé, 1999).

2.2.4 De resultaten van het sociaal-economisch panel⁵

De gegevens uit het sociaal-economisch panel (SEP) 1997 bevestigen de resultaten van de Volks- en Woningtelling 1991 met betrekking tot het woningtype van de huurders: huurwoningen zijn minder vaak een-gezinswoningen (64% vs. 87% in Vlaanderen). Binnen de huursector vinden we beduidend meer appartementen en studio's in een gebouw met 5 of meer woningen terug in de sociale huursector (36%) dan in de

³ De oppervlakenorm is gebaseerd op de 'Aanbevelingen van Keulen', die zowel rekening houdt met de oppervlakte als met de bezettingsgraad.

⁴ Klein comfort = de woningen beschikken over een WC met waterspoeling in de woning, een ingerichte badkamer met bad en/of stortbad, over stromend water binnen de woning.

⁵ Op basis van Pannecoucke, De Decker & Goossens (te verschijnen). De gegevens van het SEP zijn afkomstig van een bevraging van een representatieve toevalssteekproef van de Belgische private huishoudens. Deze enquête werd voor het eerst uitgevoerd in 1976 bij 5 149 huishoudens in Vlaanderen. In 1985 werd de bevraging uitgebreid tot heel België. De volgende meetmomenten waren 1988, 1992 en 1997.

particuliere huursector (17%). Vervolgens blijkt dat de woningen van particuliere huurders over het algemeen ouder zijn dan deze in de sociale huursector en dan het totaal woningpark in Vlaanderen. Het aandeel woningen gebouwd voor 1960 bedraagt in de particuliere huursector 62%, tegenover 23% in de sociale huursector en 50% in heel Vlaanderen. Ook zouden particuliere huurwoningen meer gebreken vertonen dan doorsnee woningen in Vlaanderen.⁶

Een woning van goede kwaliteit veronderstelt uiteraard ook een aantal comfortelementen. Ook hier wordt bevestigd dat particuliere huurwoningen minder comfort bieden dan eigendomswoningen. In de enquête werden de woningen op twee clusters comfortcriteria gecontroleerd: ten eerste de aanwezigheid van een bad of douche en centrale verwarming, en ten tweede de aanwezigheid van een toilet, warm stromend water en een bad of douche.⁷ Slechts 61% van de particuliere huurders beschikt over een bad of douche én centrale verwarming (vs 74% van de Vlaamse bevolking en 79% van de sociale huurders). Bij 4,8% ontbreekt bad of douche én centrale verwarming. Met betrekking tot deze indicator wordt in de periode 1992-1997 wel een verbetering vastgesteld, voor heel Vlaanderen (bijna 6 procentpunten), en in mindere mate voor de particuliere huurwoningen (3 procentpunten). Met betrekking tot de tweede maatstaf blijkt dat 91% van de particuliere huurders in 1997 over een toilet, warm stromend water en een bad of douche beschikt (vs 94,3% van de Vlaamse bevolking en 93,6% van de sociale huurders). Ook op andere comfortelementen afzonderlijk (centrale verwarming, keuken, dubbele beglazing, ...) scoren de woningen op de private huurmarkt slechter dan deze op de sociale huurmarkt en dan deze van de totale Vlaamse bevolking. Ten slotte zien we dat ook voor de woningen gebouwd na 1960, de particuliere huurmarkt het op het vak van woningkwaliteit nog steeds slechter doet dan de andere segmenten. De ouderdom van de woning is dus niet de enige bepalende factor voor de slechte kwaliteit.

2.2.5 De resultaten van het Panel studie van Belgische huishoudens

Het 'panel studie van Belgische huishoudens' (PSBH) startte in 1990 met onder andere de doelstelling om een longitudinaal gegevensbestand op te bouwen, gebaseerd op een steekproef die representatief is voor de analyseniveaus huishouden en individu. Wij kunnen op basis van golf 1 en golf 11, dit zijn de bevragingrondes die respectievelijk in 1992 en 2002 zijn doorgegaan, uitspraken doen over de evolutie van de kwaliteit van het woningpatrimonium. We merken op dat in de PSBH, zoals vaak het geval is in survey-onderzoek, er sprake is van een lichte overschatting van de woningkwaliteit (Jacobs & Marynissen, 1993 en Bauwens, e.a., 2001).

Tabel 1.2 geeft de algemene evolutie van het woningpatrimonium in Vlaanderen weer. De gemiddelde toename van het algemeen comfortniveau hierbinnen is frappant. Het aantal woningen dat niet over klein comfort beschikt is volgens de PSBH tot minder dan een derde van het niveau van 1992 herleid en ook het aantal woningen dat enkel over klein comfort beschikt, is gevoelig afgenomen (-38%). Het spreekt voor zich dat de klasse met middelmatig of hoger comfort dan ook heel sterk is toegenomen. In 1992 was dit nog 65% terwijl in 2002 82% van de woningen op z'n minst over middelmatig comfort beschikte. Deze cijfers bevestigen de tendens die ook door de socio-economische enquête was aangekondigd.

⁶ Deze gebreken werden gerapporteerd door de respondenten en enquêteurs zelf. Voorbeelden van gebreken zijn: tochtproblemen, waterinsijpeling, gebreken aan dak, dakgoot, buitenmuren en ramen.

⁷ Opnieuw werd hiervoor beroep gedaan op een evaluatie door de respondenten en de enquêteurs. Hierbij werd enkel aangegeven of deze elementen al dan niet aanwezig waren zonder de staat ervan in aanmerking te nemen.

Tabel 1.2 De verdeling van de huishoudens naar comfort op basis van de PSBH-enquête, België, 1992 en 2002

Aantal huishoudens naar comfort	1992		2002	
	Totaal	%	Totaal	%
Geen comfort*	299	12,11	56	3,45
Klein comfort**	575	23,28	236	14,53
Middelmatig comfort	1597	64,61	1330	82,03

* Geen comfort: één of meerdere van de vereisten voor klein comfort ontbreekt.

** De aanwezigheid van water werd zowel bij 'klein comfort' als bij 'middelmatig comfort' gedefinieerd als warm stromend water.

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

In tabel 1.3 kunnen we deze evolutie nader onderzoeken volgens de verschillende bewonersstatuten. Deze tabel toont ons dat het wooncomfort van de eigenaars-bewoners gemiddeld iets meer is toegenomen dan van de private huurders. Bij de woningen die bewoond worden door hun eigenaar zijn er in 2002 73% minder woningen zonder comfort en 42% minder woningen met enkel klein comfort dan 10 jaar daarvoor. Voor de particuliere huursector is deze daling respectievelijk 68% en 34%. De verschillen tussen de twee belangrijkste groepen zijn volgens de PSBH de laatste jaren dus nog iets groter geworden.

De sociale huurwoningen hebben tussen 1992 en 2002 de minste verbeteringen gekend. Dit is in het bijzonder merkbaar in het aandeel van de woningen waar enkel klein comfort aanwezig is. Het aandeel sociale huurwoningen met middelmatig comfort was echter reeds in 1992 veel hoger dan in de private huursector en ook in 2002 zijn er in de sociale huursector nog meer woningen met middelmatig comfort dan in de private huursector.

Voor de groep 'gratis bewoners' zouden we kunnen besluiten dat er een enorme daling is van het aantal woningen zonder klein comfort en dat de groep met enkel klein comfort hierdoor sterk is toegenomen. Aangezien er slechts 32 huishoudens in deze groep vervat zitten, is de relevantie hiervan heel klein.

Tabel 1.3 De verdeling van de huishoudens naar comfort en bewonersstatus op basis van de PSBH, België, 1992 en 2002

		Eigenaar	Private huur	Sociale huur	Gratis bewoner	Totaal
1992	Geen comfort*	10,7%	17,2%	12,3%	12,0%	12,2%
	Klein comfort**	20,8%	33,7%	15,4%	26,0%	23,3%
	Middelmatig comfort	68,5%	49,1%	72,2%	62,0%	64,5%
	Totaal	1 705	501	162	100	2 468
2002	Geen comfort*	2,9%	5,5%	5,1%	0,0%	3,4%
	Klein comfort**	12,1%	22,3%	15,2%	34,4%	14,5%
	Middelmatig comfort	85,0%	72,2%	79,8%	65,6%	82,1%
	Totaal	1 215	273	99	32	1 619

* Geen comfort: één of meerdere van de vereisten voor klein comfort ontbreekt.

** De aanwezigheid van water werd zowel bij 'klein comfort' als bij 'middelmatig comfort' gedefinieerd als warm stromend water.

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

De verschillende bewonerscategorieën blijven zich wel min of meer in dezelfde verhoudingen ten opzichte van elkaar verhouden. De eigenaars betrekken gemiddeld de best uitgeruste woning, vervolgens zijn dit de sociale huurders en ten slotte zijn dit de private huurders.

Een belangrijke vraag is of we een schatting kunnen maken van het aantal huurwoningen in Vlaanderen met een tekort aan comfort. Dergelijke raming kunnen we alleen maken op basis van vergaande veronderstellingen en is dus enkel zeer benaderend. We vertrekken daarvoor van de PSBH-data voor België en gaan er van uit dat de slechte huurwoningen gelijk gespreid zijn over de gewesten. Op deze wijze kan het aantal residuele huurwoningen (d.w.z. woningen die niet beschikken over klein comfort) in het Vlaamse Gewest geraamd worden op minimum een 25 000-tal en het aantal huurwoningen met enkel klein comfort op een 100 000-tal. We merken op dat het aandeel woningen zonder klein comfort en met enkel klein comfort volgens de PSBH (resp. 3,4% en 14,5%) heel wat lager uitvalt dan op basis van de eerste resultaten van de socio-economische enquête. (resp. 6,5% en 24,6%). De ramingen op basis van de PSBH moeten daarom als een absoluut minimum begrepen worden. Bovendien is leegstand in de cijfers niet inbegrepen.

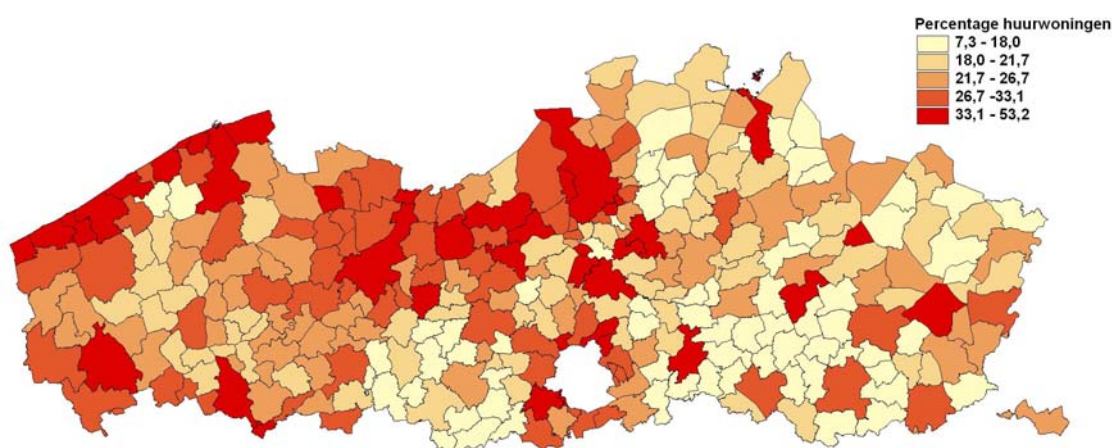
2.2.6 Ruimtelijke verschillen

De woningmarkt vertoont belangrijke verschillen tussen gebieden in het Vlaamse Gewest. Er is een ongelijke spreiding zowel wat betreft het aandeel van de huursector in het totale woningpatrimonium als wat betreft het aandeel van het slechtste segment van de huurmarkt.

Aangezien de volledige data van de socio-economische enquête van 2001 nog niet ter beschikking zijn, baseren we ons op de data van de Volks- en Woningtelling van 1991. We kunnen er evenwel van uitgaan dat ofschoon er mogelijk lokale wijzigingen zullen zijn, de verdeling van het percentage huurwoningen in Vlaanderen grotendeels dezelfde blijft.

Uit kaart 1.1 kunnen we afleiden dat de ruimtelijke verdeling van de huursector in Vlaanderen in feite sterk bepaald wordt door twee dimensies. Enerzijds is er natuurlijk de verstedelijkingsgraad, waarbij de gemeenten die het sterkst verstedelijkt zijn tevens het hoogste percentage huurwoningen hebben. Anderzijds blijkt er ook een Oost-West gradiënt te bestaan, waarbij we zien dat West- en Oost-Vlaanderen de hoogste percentages huurwoningen hebben en het oostelijk deel van Vlaams-Brabant en Antwerpen en gans Limburg het kleinste aandeel huurwoningen hebben. Indien we dit beeld zouden vergelijken met de ouderdom van de woningen dan zouden we min of meer hetzelfde patroon terugvinden. Ten slotte vallen ook de kustgemeenten op met een hoog aandeel huurwoningen.

Kaart 1.1 Het percentage huurwoningen in Vlaanderen naar gemeente

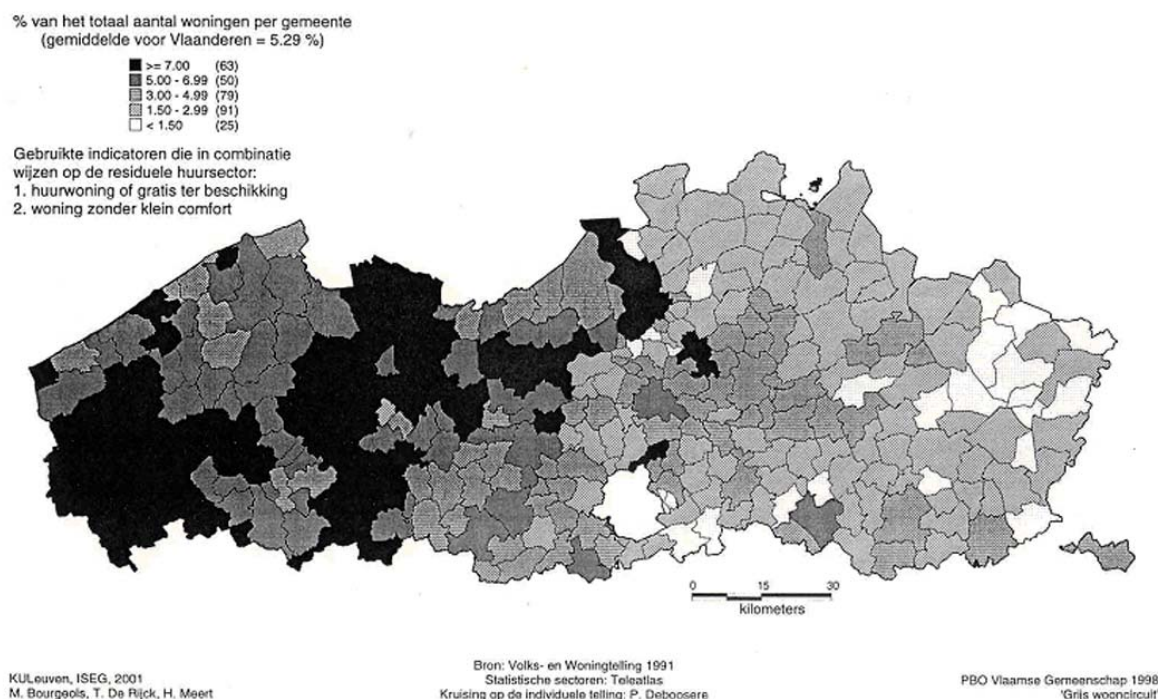


Bron: NIS 1991, bewerking Mens en Ruimte

Er zijn tot op heden slechts weinig studies geweest die de geografische component van kwaliteit van het huurpatrimonium hebben onderzocht. Eén van de voornaamste bronnen is het onderzoek naar de 'omvang en ruimtelijk-economische dimensie van het grijze woencircuit in Vlaanderen' (Meert, Bourgeois & De Rijck, 2002). Hierin wordt de huurmarkt opgedeeld in drie verschillende klassen: de primaire huurmarkt (dit zijn alle huurwoningen gebouwd na 1945 en uitgerust met klein comfort), de secundaire huurmarkt (dit zijn alle huurwoningen met klein comfort en gebouwd voor 1945 of waarvan het bouwjaar onbekend is) en de residuele huurmarkt (dit zijn alle huurwoningen zonder klein comfort). Ook deze gegevens baseren zich dus op de Volks- en Woningtelling van 1991. Alhoewel het totaal aantal woningen zonder klein comfort sterk gedaald is (zie supra), zal de ruimtelijke verdeling van de residuele huurwoningen de laatste 10 jaar, minder gewijzigd zijn.

Kaart 1.2 toont de concentraties aan residuele huurwoningen. Opnieuw bevinden deze zich enerzijds in de grote steden (Antwerpen en Gent), maar anderzijds komen ook West- en Oost-Vlaanderen duidelijk naar voor. Dit kan enerzijds verklaard worden door het hogere percentage huurwoningen in deze zones, maar de concentratie van de residuele huurwoningen is wel veel opvallender dan de concentratie van huurwoningen. In deze gebieden zijn er dus niet enkel het meeste huurwoningen, ze hebben tevens de slechtste kwaliteit. De hoogste percentages bevinden zich in het zuidwesten van West-Vlaanderen (Menen, Poperinge, Tielt, ...), ook in het zuiden van Binnen-Vlaanderen (Vlaamse Ardennen) en in de regio van het Waasland (St.-Niklaas).

Kaart 1.2 Het percentage residuele huurwoningen in Vlaanderen naar gemeente



Bron: Meert H., Bourgeois M., De Rijck T. (2002), op basis van Volks- en Woningtelling 1991, Van Hecke 1998

Het grootste aantal woningen in de residuele huursector bevindt zich duidelijk in de stedelijke gebieden. Dit heeft natuurlijk voornamelijk te maken met het feit dat het aandeel huurwoningen toeneemt met de verstedelijkingsgraad.

Indien we evenwel het aandeel residuele huurwoningen ten opzichte van alle huurwoningen plaatsen dan zien we een gans anders beeld. De grootste percentages bevinden zich hier in de landelijke gemeenten en vervolgens in de forensenwoonzone. Dit betekent dat daar waar de huursector gemiddeld het minste doorweegt, het relatief percentage residuele huurwoningen het hoogst oploopt. Dit duidt op een gemarginaliseerde huursector in landelijke gebieden. Veel heeft natuurlijk ook te maken met de ouderdom van de woningen. Zo zijn de landelijke gebieden natuurlijk deze zones waar de druk op de woningmarkt de laatste jaren het minst is toegenomen.

Tabel 1.4 De spreiding van de residuele huursector in functie van de gemeentetypologie op basis van de Volks- en Woningtelling, Vlaanderen, 1991

	Aantal woningen	Percentage van alle woningen	Percentage van alle huurwoningen
Brussel, Gent en Antwerpen	31 937	10,5%	18,4%
Regionale stad	18 623	6,0%	16,4%
Kleine stad	32 854	5,7%	18,7%
Agglomeratie gemeenten	38 287	6,0%	13,8%
Banlieugemeenten	9 355	3,3%	15,5%
Forensenwoonzone	14 464	4,7%	21,9%
Landelijke gemeenten	15 018	5,1%	23,3%
Totaal en gemiddeld percentage	160 538	6,4%	17,2%

Bron: Meert H., Bourgeois M., De Rijck T. (2002), op basis van Volks- en Woningtelling 1991, Van Hecke 1998

2.2.7 Internationale verschillen

Uit recent onderzoek op basis van de ECHP (European Community Household Panel)⁸ blijkt dat het met de kwaliteit van huurwoningen bewoond door relatief lage inkomens (20% laagste netto-inkomens) in België beduidend slechter is gesteld dan in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (Van Steen, 2004a).

2.3 De huurprijzen

2.3.1 De evolutie van de huurprijzen

Meulemans, Geurts & De Decker (1996) bekeken de ontwikkeling van de prijzen op de woningmarkt in de periode 1970-1992. Tijdens deze periode stelden zij vast dat de huurprijzen veel sterker stegen dan de index van de consumptieprijzen.

Deze evolutie is echter in het recentere verleden niet meer zichtbaar. Tabel 1.5 geeft de indexcijfers voor de consumptieprijzen en voor de private huur. Daarnaast wordt als vergelijkingsbasis voor de stijging van het inkomen het bruto nationaal inkomen per capita met basis 1996=100 genomen, en dit zowel in lopende prijzen als in constante prijzen. We stellen vast dat de huurprijzen in de periode 1996-2004 niet sterker zijn

⁸ Het ECHP is een initiatief van Eurostat met de bedoeling om op Europees niveau tot vergelijkbare gegevens over inkomens en levenswijze van huishoudens te komen. Het ECHB bundelt panelonderzoek uit de meeste Europese landen. Voor België zijn de gegevens afkomstig uit de PSBH. Eurostat voert op deze gegevens bewerkingen uit met het oog op de vergelijkbaarheid tussen landen.

gestegen dan de consumptieprijzen. Het inkomen per capita is in dezelfde periode duidelijk meer gestegen dan de consumptieprijzen en de huurprijzen.

Tabel 1.5 Indexcijfers voor consumptieprijzen, indexcijfers voor de private huur voor januari en indexcijfers voor het Bruto Nationaal Inkomen, België 1998-2004, basis 1996=100

	Index private huur	Index consumptie- prijzen	Index BNI/capita in lopende prijzen	Index BNI/capita in constante prijzen
Januari 2004	112,99	113,32		
Januari 2003	111,28	111,55	126,6	114,8
Januari 2002	108,92	110,22	123,7	113,5
Januari 2001	106,56	107,11	120,6	111,3
Januari 2000	104,71	104,80	118,5	110,8
Januari 1999	103,59	102,96	113,2	108,7
Januari 1998	102,21	101,99	108,5	106,0

Bron: Indexcijfers: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Dienst voor het Indexcijfer der prijzen, berekeningen HIVA
BNI en belangrijkste bestedingscategorieën tegen prijzen van 1995 (veranderingspercentages: NBB, berekeningen CES)

Dat de huurprijzen niet sterker stijgen dan de consumptieprijzen is op het eerste zicht verrassend, daar het ingaat tegen de toenemende signalen uit het werkveld over sterk stijgende huurprijzen. Hoe verklaren we dit?

De index weerspiegelt hoe de huurkosten van gezinnen gemiddeld evolueren. Het cijfer wordt jaarlijks bepaald op basis van een vast staal van 1 800 huurders.⁹ Het is daarbij belangrijk te noteren dat het merendeel van de gezinnen in de steekproef reeds jaren in hetzelfde huis verblijft en dat de huurprijzen van deze zittende huurders als gevolg van de wetgeving terzake beperkt blijven. De evolutie van de huurprijzen van nieuwe contracten zal maar zeer traag doorsijpelen naar het indexcijfer van de huurprijzen. Daar tegenover staat dat de signalen over stijgende huurprijzen vooral betrekking hebben op nieuwe huurcontracten. Gezinnen die een huurwoning zoeken, zullen daardoor wel met zeer reële problemen geconfronteerd worden. Of anders gesteld: de nieuwe marktsituatie speelt een rol voor de nieuwe verhuringen, en wordt maar geleidelijk mee opgenomen in het indexcijfer voor de huurprijzen.

Tenslotte merken we op dat de evolutie van het indexcijfer niet mag worden geïnterpreteerd als de evolutie van de prijzen bij een constante kwaliteit. Hoe de prijs evolueert ten opzichte van de kwaliteit, kunnen we hier niet uit afleiden. Hierboven wezen we reeds op de toegenomen kwaliteit van de woningen op de huurmarkt.

⁹ Enkel de nettohuur is opgenomen. Indien bepaalde huurders uit de steekproef verdwijnen, worden ze vervangen door huurders met een woning die vergelijkbare kenmerken (type, grootte, comfort) heeft. De Dienst voor het Indexcijfer vervangt daarnaast elke maand ongeveer 2 woningen uit de steekproef door nieuw gebouwde woningen. Dit betekent dat elk jaar 1 à 2% van de woningen in de steekproef vervangen worden door nieuwbouwwoningen. Sociale woningen vertegenwoordigen 13,5% van de steekproef en zijn dus oververtegenwoordigd, maar worden enkel in de sociale huurindex opgenomen, niet in de private huurindex.

De stijgende huurprijzen zoals deze tot uiting komen in het indexcijfer en meer nog voor nieuwe verhuringen zullen voor een groot deel een stijgende kwaliteit van de huurwoningen reflecteren. We beschikken niet over gegevens om uit te maken in welke mate dit het geval is.

2.3.2 De evolutie van de huurprijzen t.o.v. de evolutie van de verkoopprijzen en nieuwbouwprijzen

Deze prijsontwikkeling op de private huurmarkt staat op het eerste zicht in contrast met de prijsevolutie op de eigendomsmarkt. Indien de verkoopprijs van woningen wordt omgerekend naar een indexcijfer met basis 1996=100, bedraagt het indexcijfer 2002 voor woonhuizen 136,18 (eigen berekening op gegevens NIS, Verkoop van onroerende goederen). De prijsstijgingen voor gronden zijn nog meer uitgesproken dan de prijsstijgingen voor woningen. Het indexcijfer voor de verkoopprijs per are voor 2002 bedraagt 183,40 (eigen berekening op gegevens NIS, Verkoop van onroerende goederen).

Een verklaring achter deze schijnbare tegenstelling is analoog aan de verklaring hierboven voor de verschillen tussen het indexcijfer voor de huurprijzen en de huurprijsontwikkeling op de markt voor nieuwe verhuringen. Net zoals de nieuwe huurcontracten weerspiegelen de verkoopprijzen de huidige situatie op de woningmarkt. Bovendien is in de verkoopprijzen van de woningen wel een kwaliteitsverhoging verdisconteerd. Dit blijkt ook als we naar de Abex-index kijken, die een index is voor nieuwbouwprijzen uitgaande van constante kwaliteit. De scherpe prijsstijging voor koopwoningen zien we niet in de evolutie van de Abex-index. Voor 2002 bedroeg deze index met basis 1996=100 slechts 104,36.

In principe moet de stijging van de prijs van koopwoningen weerspiegeld worden in de prijs van huurwoningen, zeker gegeven de krappe huurmarkt. Drie mechanismen kunnen dit echter verhinderen. Ten eerste kan er een groot verschil zijn in de kwaliteit van koop- en huurwoningen. Indien bijvoorbeeld de koopwoningen vooral nieuwe, hoge kwaliteitswoningen bevatten en de huurwoningen veel minder van kwaliteit zijn, dan zijn de markten relatief gescheiden en worden prijsveranderingen niet zo snel doorgegeven. Ten tweede kunnen verwachtingen belangrijk zijn. Indien verhuurders vooral geïnteresseerd zijn in de meerwaarde bij een eventuele verkoop van de woning in de toekomst, is het mogelijk dat ze de huurprijzen minder snel laten stijgen. Tenslotte zijn er wettelijke grenzen aan de stijging van de huurprijzen, die zeker de gemiddelde huurprijs beïnvloeden. De meerderheid van de contracten zal immers in het gegeven jaar niet aangepast worden zodat de gemiddelde huurprijs maar traag aangepast wordt aan de nieuwe marktsituatie.

We mogen verwachten dat de stijgende prijzen van koopwoningen en bouwgronden zich zullen doorzetten in stijgende prijzen op de huurmarkt. Het is echter moeilijk hier een termijn op te plakken en aan te geven in welke mate er een verband zal zijn tussen de prijsontwikkeling op de eigendomsmarkt en op de huurmarkt.

2.3.3 Verschillen tussen deelsegmenten van de huurmarkt

De boven geciteerde indexcijfers voor de huurprijzen geven een algemeen beeld. Dit is niet noodzakelijk het beeld dat in elk van de deelsegmenten van de huurmarkt zichtbaar is. Zo zijn er duidelijke aanwijzingen (zie de bespreking van de rapporten van de Vlaamse Wooninspectie) dat er een grotere druk is op de huurprijzen in het slechtste segment van de huurmarkt. Binnen dit marktsegment is de vraag naar betaalbare en kwaliteitsvolle huurwoningen groot en het aanbod beperkt. Hierdoor kan het slechtere segment zich in de markt handhaven en zijn de prijzen onredelijk hoog. Dit is des te sterker in de steden, waar een concentratie aan kansarme bewonersgroepen extra druk op de prijzen in het laagste segment kan geven.

We gebruiken de PSBH-data om na te gaan of er een verschil is tussen de deelsegmenten van de huurmarkt. Tabel 1.6 toont een verschillend beeld voor de gemiddelde cijfers en voor de mediaan van de huurprijzen. De gemiddelde huurprijzen vertonen in de periode 1992-2002 een stijging met 28% en de mediaan huur een stij-

ging met 40%. In deze periode steeg de index van de consumptieprijzen met 21%. Voor deze periode en op basis van deze bron is dus wel sprake van een iets sterkere stijging van de gemiddelde huurprijzen dan van de consumptieprijzen. De gegevens over de mediaan huur bevestigen de hogere prijsdruk op de lagere segmenten van de woningmarkt. Volgens de gemiddelden zou deze prijsdruk het sterkst zijn voor de woningen met klein comfort en minder groot voor de woningen met minder dan klein comfort.

Uit de vergelijking tussen de evolutie van de gemiddelde huurprijs en de evolutie van de mediaan huurprijs zouden we kunnen afleiden dat binnen de klasse woningen zonder comfort, globaal gezien meer woningen een huurprijsstijging hebben gekend dan dit bij de andere klassen het geval was. Deze prijsstijging blijkt evenwel gemiddeld minder hoog te zijn. Het is echter heel gevaarlijk hieruit concrete besluiten te trekken, want de PSBH steekproef voor 2002 telt slechts een heel gering aantal huurwoningen zonder klein comfort (zie ook tabel 1.3).

Tabel 1.6 Het gemiddelde en de mediaan van de maandelijkse huurprijs op de private huurmarkt in euro op basis van de PSBH, België, 1992 en 2002

	1992	Gemiddelde 2002 Evolutie 1992-2002 index 1992=100		1992	Mediaan 2002 Evolutie 1992-2002 index 1992=100	
Geen comfort*	156,53	195,17	125	146,63	215,48	147
Klein comfort**	221,05	332,60	150	210,71	277,39	132
Gemiddeld comfort	285,66	387,65	136	312,35	376,23	120
Totaal	285,66	365,34	128	247,89	347,05	140

* Geen comfort: één of meerdere van de vereisten voor klein comfort ontbreekt.

** De aanwezigheid van water werd zowel bij 'klein comfort' als bij 'middelmatic comfort' gedefinieerd als warm stromend water.

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

2.3.4 Regionale verschillen in huurprijzen

De resultaten van de socio-economische enquête 2001 wijzen uit dat meer dan de helft van de particuliere huurwoningen in het Vlaamse Gewest wordt verhuurd voor een maandelijkse huurprijs gelegen tussen 247,89 euro (10 000 BEF) en 495,75 euro (20 000 BEF). Iets meer dan een kwart van de particuliere huurwoningen wordt verhuurd voor minder dan 247,89 euro.

De vergelijking tussen de drie gewesten toont dat een woning huren in het Brusselse Gewest gemiddeld gezien duurder is dan in het Vlaamse Gewest. In Wallonië daarentegen is het huren van een woning gemiddeld goedkoper dan in Vlaanderen. Dezelfde verhoudingen tussen de drie gewesten zijn ook zichtbaar in de gemiddelde verkoopprijzen van woningen.

Binnen het Vlaamse Gewest zijn er grote regionale verschillen in de huurprijzen. Er is daarbij een duidelijke relatie te zien tussen de hoogte van de huurprijzen en de hoogte van de verkoopprijzen van woningen. In de arrondissementen Halle-Vilvoorde, Leuven en Brugge zijn niet alleen de huurprijzen hoog, maar worden woningen doorgaans ook aan hogere prijzen verkocht. Merkwaardig is dat in de grensregio's Turnhout en

Maaseik wel de verkoopprijzen hoog zijn, maar dat dit zich niet uit in hoge huurprijzen. Er is hier dus een verschillende ontwikkeling in de eigendomsmarkt en de huurmarkt. Een mogelijke verklaring is de instroom van Nederlanders, die vooral geïnteresseerd zijn in woningverwerving en minder in het huren van een woning. Een woning huren is relatief goedkoop in de arrondissementen Mechelen, Dendermonde, Eeklo, Diksmuide, Kortrijk, Roeselare en Tielt. Deze cijfers geven enkel informatie over het aantal huurwoningen per huurprijs-categorie en bevatten geen indicaties over de prijs-kwaliteitsverhouding. Zo weerspiegelen de eerder lage huurprijzen in West- en Oost-Vlaanderen dat in deze provincies het woningpatrimonium relatief ouder en van een lagere woonkwaliteit is dan elders in Vlaanderen (Winters & Marchal, 2004).

2.4 De verhouding prijs-kwaliteit

Er zijn weinig of geen gegevens beschikbaar om na te gaan wat de prijs-kwaliteitsverhouding is in de verschillende segmenten van de woningmarkt. Volgende bronnen geven indicaties.

2.4.1 Het sociaal-economisch panel (SEP)

Pannecoucke, De Decker & Goossens bekijken deze relatie op basis van de gegevens van het socio-economisch panel en stellen vast dat slechtere of minder comfortabele woningen doorgaans worden verhuurd aan een lagere prijs. Een vergelijking tussen de resultaten van het socio-economisch panel 1992 en 1997 toont daarbij wel dat in het onderste woningmarktsegment een grotere druk bestaat op de prijzen dan in de andere segmenten. Zowel voor de onvolledig als voor de volledig uitgeruste huurwoningen steeg de gemiddelde huurprijs (uitgedrukt in prijzen van 1997) tussen 1992 en 1997 met 80 euro per maand. In verhouding tot de huurprijs was deze prijsstijging echter beduidend hoger voor de onvolledig uitgeruste woningen (+38,8%) dan voor de volledig uitgeruste woningen (+26,3%).

2.4.2 De rapporten van de Vlaamse Wooninspectie

Er zijn ook indicaties dat aan de onderste kant van de huurmarkt de prijs-kwaliteitsverhouding buiten alle proporties is. Een eerste zicht op de problemen die zich hier situeren, vinden we in de rapporten van de Vlaamse Wooninspectie. Het aantal woningen dat gecontroleerd werd, blijft tot op heden als gevolg van de beperkte omkadering van de Wooninspectie zeer beperkt. Tijdens het eerste werkingsjaar van de Vlaamse Wooninspectie ging het om 189 wooneenheden, in het tweede werkingsjaar om 361 wooneenheden. Deze cijfers kunnen zeker niet begrepen worden als een indicatie van de totale omvang van slechte huurwoningen. Wat hier naar boven komt, is enkel het topje van de ijsberg. Een raming van de omvang van dit woningmarktsegment is niet beschikbaar.

Toch wijzen de vaststellingen van de Wooninspectie op de ernst van de situatie. Zo blijkt o.a. dat:

- 72% van de geverbaliseerde wooneenheden onbewoonbaar is;
- deze woningen veelvuldig veiligheidsrisico's vertonen: 79% elektrocutie- en/of brandgevaar, 48% risico op ontploffing of brand te wijten aan gas- of stookolie-installaties, 45% kans op CO-vergiftiging, 38% ernstige stabiliteitsrisico's;
- vocht wordt vastgesteld in 51% van de woningen;
- in 55% van de woningen gebreken zijn aan de sanitaire voorzieningen;
- in 42% van de gevallen er ernstige beschadigingen zijn aan deuren en ramen.

Na analyse van de cijfergegevens stelt de Wooninspectie vast dat de bewoner voor een kwalitatief slechte of onbewoonbare woning of kamer toch een hoge huurprijs betaalt: gemiddeld 180 euro voor een kamer, 260 euro voor een appartement of studio en 305 euro voor een ééngezinswoning.

De acties werden vaak opgezet door de Wooninspectie in samenwerking met gerechtelijke of politionele diensten. Bij minimum 30% van de geverbaliseerde vaststellingen was er ook sprake van een ander misdrijf. De overgrote meerderheid van deze misdrijven betrof inbreuken op artikel 77 van de vreemdelingenwetgeving. Een conclusie hieruit is dat slechte woontoestanden kunnen gerelateerd zijn aan andere misdrijven: mensenhandel, prostitutie of illegale tewerkstelling.

2.4.3 Rapport 'Klein wonen'

Een bijzonder deelsegment van de private huurmarkt is de kamermarkt. Recent onderzoek van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid toont aan dat de kamerbewoners (veelal werklozen, OCMW-steuntrekkers en/of vreemdelingen) wegens financiële moeilijkheden noodgedwongen op kamers terugvallen.¹⁰ Voor deze mensen is de prijs van een woning van gemiddelde omvang veel te hoog. De onderzoekers berekenden dat voor meerdere kamerbewoners die het vaak met een minimuminkomen moeten stellen de woonkost eerder hoog zal zijn en soms tot 50% van hun inkomen omvat. Hoewel kamers dan wel goedkoper zijn, wordt deze oplossing toch niet als een goede permanente oplossing beschouwd.

Er bestaan geen algemene gegevens over de gemiddelde huurprijs van kamers en bovendien zijn de regionale verschillen groot. Toch geeft de Wooninspectie enkele voorbeelden (2003). In Antwerpen betaalt men op de private huurmarkt al snel 300 tot 350 euro voor een kleine studio. De goedkoopste kamers worden er verhuurd aan 200 euro. In Gent is de gemiddelde huurprijs voor een kamer 200 euro en voor een studio 300 euro. In Genk ligt de maandelijkse huurprijs voor een gemeubelde logementskamer rond 150 euro. De prijzen variëren dus erg en staan niet garant voor een juiste prijs-kwaliteit verhouding.

Verder werden van oktober 1998 tot juni 2003 door het Vlaamse Gewest 918 kamers opgenomen op de 'inventaris van leegstand en verkrotting', waarvan 60% een advies tot ongeschiktheid en/of onbewoonbaarheid kreeg. In een ander onderzoek van de administratie wordt bovendien gesteld dat het grote verloop van de huurders van kamers en het anonieme karakter van de verhuring, ertoe leidt dat weinig kamerbewoners zelf een onderzoek over de toestand van hun kamer aanvragen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Ruimtelijke ordening, Huisvesting, 2002).¹¹

Een bijzonder probleem stelt men vast bij de groep van asielzoekers en illegalen. Zeker in de grootsteden waar zij geconcentreerd terechtkomen, krijgen zij moeilijk toegang tot de private huurmarkt en wordt soms misbruik gemaakt van hun precare situatie door aan een te hoge prijs kleine kamers of matrassen te verhuren.

2.5 Profiel van de verhuurders

Uit de gegevens van de socio-economische enquête 2001 (zie tabel 1.1) bleek reeds dat verhuurders van private woningen in hoofdzaak particulieren zijn. Slechts één zesde van het private huurpatrimonium wordt verhuurd door private vennootschappen.

¹⁰ 'Rapport klein wonen', Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Woonkwaliteitsbewaking, november 2003.

¹¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Ruimtelijke ordening, Huisvesting, 2002.

Pannecoucke, De Decker & Goossens berekenen op basis van het sociaal-economisch panel 1997 dat 6,4% van de Belgische huishoudens eigenaar is van onroerend bezit dat wordt verhuurd voor bewoning. Daarnaast verhuurt 2,8% van de Belgische huishoudens een deel van hun woning. Een vergelijking met de Belgische bevolking leert dat bij de verhuurders van woningen¹² volgende groepen oververtegenwoordigd zijn:

- oudere leeftijdscategorieën;
- gehuwde en verweduwd gezinshoofden;
- gezinshoofden van Belgische nationaliteit;
- 2-persoonshuishoudens (vooral type '2 bejaarden');
- hoger geschoolden;
- gepensioneerden;
- zelfstandigen;
- hogere inkomenscategorieën.

Pannecoucke, De Decker & Goossens stellen na vergelijking met de gegevens van het socio-economisch panel 1992 vast dat het aandeel Belgen dat een woning verhuurt in 1997 nog steeds hetzelfde is als in 1992 (met name 6,4%), maar dat tijdens deze periode wel het profiel van de verhuurders is gewijzigd. Enerzijds stellen zij een veroudering van de verhuurders vast, anderzijds een versterking van het profiel (stijgend onderwijsniveau, stijgend inkomensniveau).

Vertrekkend enerzijds van het gegeven dat 6,4% van de Belgische huishoudens een woning verhuurt en anderzijds van de omvang van het huurpatrimonium in eigendom van particuliere huishoudens, kunnen we berekenen dat de gemiddelde particuliere verhuurder in België een drietal woningen verhuurt.¹³ Vermoedelijk is er een zeer grote groep die slechts 1 woning verhuurt, een woning die verkregen is door erfenis of die binnen het huishouden blijft nadat het gezin verhuist naar een tweede eigendomswoning.¹⁴

Deze doorsnee situatie van verhuring verschilt van de verhuring op het marktsegment dat onderzocht wordt door de Vlaamse Wooninspectie (veelal kamers). Hier bleek het seriële aspect van de verhuring toch wel opvallend. Een beperkt aantal verhuurders verhuurt een groot deel van de geverbaliseerde wooneenheden. Dit wijst mogelijk op moedwillig opzet van de verhuring van slechte woningen. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de omvang van deze 'huisjesmelkerij' in Vlaanderen.

¹² We gaan hier enkel in op de verhuring van woningen en niet op de verhuring van een deel van de woning.

¹³ Aantal Belgische huishoudens = 4 368 329 (gegevens NIS via FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie).

6,4% van aantal Belgische huishoudens = 262 100 (aantal huishoudens die woning verhuren).

Aantal huurwoningen verhuurd door particuliere huishoudens = 803 702 (socio-economische enquête).

Gemiddeld aantal huurwoningen verhuurd door particulier huishouden = $803\,702 / 262\,100 = 3,07$.

¹⁴ Overeenkomstig de jaarverslagen van de Huurdersbonden huren de meeste leden hun woning rechtstreeks van de eigenaar (60 à 90% naargelang de Huurdersbond). Het Algemeen Eigenaarssyndicaat typeert de overgrote meerderheid van verhuurders als 'kleine' verhuurders (van gemiddeld drie woningen) (Pannecoucke en De Decker).

3. De vraag naar huurwoningen

3.1 Het profiel van de private huurder op basis van beschikbaar survey-onderzoek

3.1.1 Het sociaal-economisch panel

In de studie van Pannecoucke, De Decker & Goossens wordt het profiel van de huurder op de private huurmarkt in Vlaanderen geschetst op basis van de gegevens uit het sociaal-economisch panel (1997) en een bevraging van huishoudens in de sociale huursector (1999). Deze gegevens tonen aan dat:

- 37,2% van de private huurders jonger is dan 35 jaar (vs 12,9% bij de eigenaars en 14,9% bij de sociale huurders) en dat de gezinshoofden tussen 45 en 64 jaar in vergelijking met eigenaars en sociale huurders ondervertegenwoordigd zijn;
- 43,2% van de private huurders ouder is dan 45 jaar;
- 40,2% gehuwd is (vs 76,4% bij de eigenaars en 39,2% bij de sociale huurders);
- de huursector vooral uit alleenstaanden (40,9% in de private en 38,2% in de sociale huursector vs 16% bij de eigenaars) en twee persoonsgezinnen (31,9% in de private en 30,3% in de sociale huursector vs 35,6% bij de eigenaars) bestaat;
- 16,2% op de private en 20,8% op de sociale huurmarkt een alleenstaande bejaarde betreft (tegenover 9,8% bij de eigenaars);
- 40% van de private huurders niet tewerkgesteld zijn;
- dat eenoudergezinnen meer voorkomen bij particuliere huishoudens (4,7%) dan in de Vlaamse bevolking, maar minder dan in de sociale huursector (13%).

Verder typeren de onderzoekers het socio-economisch profiel van de huurder op de private huurmarkt in vergelijking met de totale Vlaamse bevolking als volgt:

- een grotere groep werklozen (7,9% tegenover 4,1%);
- een grotere groep arbeiders (41% tegenover 33%);
- een oververtegenwoordiging van bestaansonzekere huishoudens;
- een ondervertegenwoordiging van de twee hoogste inkomensquintielen;
- een lager gemiddeld gezinsinkomen.

Toch situeren de huurders op de private huurmarkt zich op dit vlak beter dan de sociale huurders. Zo hebben zij een hoger onderwijsniveau, tellen zij meer tewerkgestelde gezinshoofden of partners en vertonen zij meer variatie naar socioprofessioneel niveau (terwijl 72% van de sociale huurders arbeider zijn). Ook is het gemiddeld gezinsinkomen bij de private huurders hoger en is het aandeel van bestaansonzekere huishoudens kleiner.

3.1.2 Het huishoudbudgetonderzoek 2001

Winters & Marchal (2004) vergelijken de inkomens en de consumptie van Belgische huishoudens naargelang zij eigenaar (al dan niet met afbetaling) of (private of sociale) huurder zijn van een woning op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001.¹⁵ De cijfers over de leeftijd van de referentiepersonen en de gezinsomvang weerspiegelen opnieuw de leeftijdsgebondenheid van het woningbezit. De referentiepersonen van de gezinnen die geen afbetaling op hun woning meer hebben lopen, zijn gemiddeld 20 jaar ouder dan deze van gezinnen die nog afbetalen. De nog afbetalende gezinnen zijn relatief groot. Hier zijn gezinnen met kinderen zeer

¹⁵ De methodologie is gebaseerd op De Vos, Van Dender & Pacolet (1991).

sterk vertegenwoordigd. Bij de niet meer afbetalende gezinnen hebben de kinderen vaak al het gezin verlaten. De referentiepersonen van de gezinnen die huren op de private markt zijn gemiddeld ouder dan van de nog afbetalende gezinnen en de gezinsomvang bij de huurders is aanzienlijk kleiner. De referentiepersonen van gezinnen die een sociale woning huren, zijn heel wat ouder dan de huurders op de private markt.

De groep met de hoogste inkomens zijn de eigenaars die nog afbetalen aan hun woning. Het netto beschikbaar jaarinkomen bedraagt gemiddeld 43 656 euro. De inkomensverschillen met de andere groepen zijn aanzienlijk: 29 039 euro voor de eigenaars zonder afbetaling, 22 468 euro voor de private huurders en 16 137 euro voor de sociale huurders. Ook als gecorrigeerd wordt voor de gezinsomvang (inkomens per verbruikseenheid) zien we dezelfde rangorde in de hoogte van de inkomens.

Uitgedrukt als consumptie per verbruikseenheid hebben de eigenaars die niet meer afbetalen de grootste consumptie. Het inkomen van deze groep is dus relatief laag, maar omdat hun woonkosten zijn weggevallen, kunnen zij meer besteden aan consumptie. We zien hier vooral de gepensioneerde eigenaars, die tijdens hun beroepsleven afbetaald hebben voor een eigen woning, en dankzij deze vorm van sparen in een woning meer overhouden voor consumptie. Ondanks hun hoge consumptie, slaagt deze groep er zelfs nog in netto te sparen. De consumptie van de eigenaars met afbetaling ligt per verbruikseenheid iets hoger dan van de huurders. Wanneer in rekening wordt gebracht dat voor de eigenaars het aandeel wonen in de consumptie groter is dan voor de huurders, betekent dit dat afbetalende eigenaars en huurders op de private markt na betaling van hun naakte woonkosten ongeveer evenveel overhouden voor andere consumptie-uitgaven. Opnieuw valt het bijzonder zwakke profiel van de sociale huurder op.

Kijken we tenslotte naar de huur en de toegerekende huur als mogelijke indicator voor de woningkwaliteit¹⁶, dan zien we dat de eigenaars het beter doen dan de huurders. De markthuurl van de woningen bewoond door eigenaars met en zonder afbetaling is nagenoeg gelijk en bedraagt rond de 480 euro per maand. Dit is heel wat hoger dan de huur die de huurders op de private markt betalen (gemiddeld 357 euro per maand), wat er op wijst dat de woonkwaliteit van de eigenaars veel beter is dan deze van de private huurders. De huur betaald door de sociale huurders (gemiddeld 205 euro per maand) is een gereguleerde huurprijs en kan dus niet beschouwd worden als een indicator van de woonkwaliteit. Een belangrijke vaststelling is wel dat de woonuitgaven van de sociale huurders heel wat lager liggen dan deze van de huurders op de private markt.

3.1.3 De PSBH

Tabel 1.7 geeft de gezinssamenstelling van de huishoudens uit de PSBH volgens bewonersstatus weer. Net zoals de vorige bronnen wijst de PSBH op het hoge aandeel alleenstaanden in de huursector. Gehuwde echtparen zijn veel sterker aanwezig in de eigendomssector dan in de huursector. Verder bemerken we dat de ongehuwde koppels veel sterker vertegenwoordigd zijn in de private huursector dan in de eigendomssector. Er is hier mogelijk een relatie met de ruimtelijke context: in de steden, waar ook meer huurwoningen voorkomen, treft men relatief meer alleenstaanden en ongehuwde koppels.

¹⁶ De toegerekende huur voor een eigenaars is de normale huurwaarde van de woning zoals ze wordt ingeschat door de eigenaar. Gezien voor sommige segmenten op de woningmarkt er niet altijd een correcte prijs-kwaliteitsverhouding is, is de huur of toegerekende huur niet altijd een goede indicator voor de kwaliteit. Dit is vooral het geval in de zwakste marktsegmenten (zie 2.4).

Tabel 1.7 Procentuele verdeling van de huishoudens naar gezinssamenstelling en eigendomsstatuut volgens de PSBH, België, 2002

	Eigenaar	Particuliere huurder	Sociale huurder	Gratis bewoner	Totaal
Alleenstaande	18,6	49,8	56,0	41,2	26,6
Echtpaar met kind(eren)	38,0	17,9	10,0	29,4	32,7
Echtpaar zonder kind(eren)	31,0	10,6	14,0	5,9	26,0
Ongehuwd koppel met kinderen	3,6	7,3	1,0	2,9	4,1
Ongehuwd koppel zonder kinderen	3,2	5,9	2,0	8,8	3,7
Eénoudergezin	4,3	7,0	16,0	5,9	5,5
Andere	1,3	1,5	1,0	5,9	1,4

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

De evolutie van de gezinssamenstelling op de particuliere huisvestingsmarkt (tabel 1.8) toont aan dat het aandeel van de alleenstaanden sterk is gegroeid. Tegenover deze toename van het aantal alleenstaanden staat een logische afname van het aantal koppels. Dit is vooral het geval voor de gehuwde koppels.

Tabel 1.8 Procentuele verdeling van de particuliere huurders naar gezinssamenstelling volgens de PSBH, België, 1992 en 2002

	1992	2002
Alleenstaande	29,1	49,8
Echtpaar met kind(eren)	28,3	17,9
Echtpaar zonder kind(eren)	21,6	10,6
Ongehuwd koppel met kinderen	3,2	7,3
Ongehuwd koppel zonder kinderen	7,2	5,9
Eénoudergezin	8,8	7,0
Andere	1,8	1,5

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

Verder bevestigt ook de PSBH het grote verschil tussen de gemiddelde inkomens naargelang de bewoners-status. De huishoudens die eigenaar zijn van hun woning hebben de hoogste inkomens, vervolgens zij die huren op de private markt en tenslotte de sociale huurders. De evolutie 1992-2002 toont bovendien aan dat de verschillen tussen de huishoudens die eigenaar van hun woning zijn en de huishoudens die huren enkel

groter zijn geworden. De inkomens van de gezinnen uit de sociale huursector hebben volgens de PSBH dan weer een inhaalbeweging uitgevoerd ten opzichte van de particuliere huurders.

Tabel 1.9 De verdeling van het gemiddeld nettogezinsinkomen (inclusief uitkeringen) in euro naar bewonersstatus volgens de PSBH, België, 1992 en 2002

Gemiddeld inkomen	1992	2002	1992-2002
Eigenaar	1 591,74	1 984,65	124,7
Particulier huurder	1 365,28	1 453,01	106,4
Sociale huurder	1 058,62	1 192,98	112,7
Gratis bewoner	1 560,36	1 625,04	104,1
Totaal	1 493,48	1 818,64	121,8

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

We merken op dat zowel voor de PSBH als voor het SEP er een ondervertegenwoordiging van lage inkomensgroepen in de steekproef is (Jacobs & Marynissen, 1993 en Bauwens, e.a., 2001).

3.1.4 De rapporten van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid

Het 'Rapport twee jaar Vlaamse Wooninspectie' en het rapport 'Klein wonen' (zie ook hierboven) geven geen representatief beeld van de profiel van de private huurders, maar werpen wel een licht op de bijzonder zwakke situatie van sommige groepen op de private huurmarkt. De onderzoekers beklemtonen de zwakke positie van de huurders van de woningen die werden onderzocht door de Vlaamse Wooninspectie. Illustratief is bijvoorbeeld het gegeven dat 76% van de bewoners van de onderzochte panden van vreemde nationaliteit is en 55% alleenstaand.

3.2 De omvang van het betaalbaarheidsprobleem

3.2.1 Definitie van betaalbaarheid

Vooraleer we kunnen ingaan op de omvang van het betaalbaarheidsprobleem, is het aangewezen het begrip 'betaalbaarheid' te definiëren. Al te vaak worden veel te enge definities gebruikt, die enkel refereren naar de woonuitgaven en naar het inkomen. De volgens ons meest volledige definitie van 'betaalbaarheid' van het wonen vernamen wij tijdens de jaarlijkse conferentie van het European Network for Housing Research 2003 te Tirana, van Christine Whitehead:

"Housing affordability stands for securing a standard of housing at a rent or price which does not impose in the eyes of a third party an unreasonable burden on household income".

In deze definitie vinden we verschillende belangrijke elementen:

- een minimum niveau van woningkwaliteit;
- voor een prijs;
- die volgens iemand anders dan het gezin waarover het gaat;

- geen te zware last betekent voor het inkomen van dat gezin.

Om de betaalbaarheid en de betaalbaarheidsproblemen daarmee te meten, zijn twee soorten methoden in gebruik: de methode van de woonquota en de methode van het resterend inkomen.

De meest gebruikte (en tegelijkertijd meest onvolledige) methode is het bepalen van een *kritische woonquote* ('*rent to income ratio*'), dit is de verhouding tussen de woonuitgaven en het inkomen van het gezin. Er wordt een kritische grens bepaald, in die zin dat een maximum percentage van het inkomen mag besteed worden aan wonen. De ratio kan berekend worden zowel op macrogegevens als voor individuele gezinnen. In het eerste geval is het een macro-economische indicator voor de betaalbaarheid van het wonen, waarbij vooral evoluties in de tijd interessant kunnen zijn.

De woonquote toegepast op gezinnen (microniveau) kent verschillende praktische toepassingen. Banken hanteren de één derde regel als vuistregel voor het toekennen van hypothecaire leningen: indien een klant meer van zijn inkomen betaalt aan de hypothecaire lening, dan bestaat een te groot risico op het niet kunnen terugbetalen van die lening. In het onderzoek in Vlaanderen werd vaak 20% als maximum vooropgesteld (zie o.a. Meulemans, Geurts & De Decker, 1996). Zelf hanteerden we in vroeger onderzoek naar analogie met buitenlandse literatuur de 30%-grens (Doms e.a., 2001).

Deze methode is echter niet vrij van problemen. Freeman, Kiddle & Whitehead (2000) wijzen op diverse tekortkomingen. Eén van de belangrijkste opmerkingen is dat eenzelfde woonquote zeer verschillende gevolgen heeft naargelang het inkomen verschilt. Een woonquote van bv. 30% weegt veel zwaarder voor een gezin met een laag inkomen dan voor een gezin met een hoger inkomen. Sommige auteurs bevelen daarom aan een hoger percentage te gebruiken naarmate het inkomen stijgt.

Een ander probleem is dat op geen enkele manier de woningkwaliteit of de minimale woningkwaliteit in rekening wordt gebracht. Stijgende woonquoten kunnen gepaard gaan met een stijgende woonkwaliteit. Als de laatste meer stijgt dan de eerste, is er een verbeterde prijs-kwaliteitsverhouding, die niet tot uiting komt in de evolutie van de woonquote.

De tweede methode voor het definiëren van betaalbaarheid houdt in dat wordt gekeken naar het inkomen dat overblijft nadat de woonkosten zijn betaald. Deze methode staat in de literatuur bekend als de '*residual income measure*'.

Dergelijke methode wordt toegepast door de VHM in het kader van het solvabiliteitsonderzoek dat de toekenning van een sociale lening voorafgaat. De solvabiliteit van de ontleners wordt getoetst aan het bestaansminimum: de ontleners moet minimum over het bestaansminimum beschikken nadat de maandelijkse afbetaling van de lening van het inkomen is afgetrokken.¹⁷ De methode heeft het voordeel dat ze tegemoetkomt aan de opmerking dat de minimale woonquote moet variëren met het inkomen. Een probleem met deze toepassing van de methode is dat het bestaansminimum ook geacht wordt de woonuitgaven te dekken, zodat de werkwijze methodologisch niet correct is (Van Damme & Winters, 2002). Bovendien wordt er van uitgegaan dat het bestaansminimum een goede inschatting is van de reële behoeften van gezinnen. Van den Bosch (1997) wijst er op dat het bestaansminimum het resultaat is van een incrementele politieke besluitvorming, zonder garantie dat het voldoende is om van te leven. Daarom moet gezocht worden naar andere methoden om te bepalen welk budget nodig is voor het gezin. Van den Bosch (1999) bespreekt naast de methode van het bestaansminimum nog vier methoden. Elk van deze methoden levert inkomensgrenzen op voor verschillende gezinstypen. Uit de bespreking concludeert Van den Bosch dat om een maatschappelijk en wetenschappelijk gevalideerde armoedegrens te bepalen de 'minimumbudgetmethode' de meeste voordelen biedt.

¹⁷ Beslissing Raad van Bestuur van de VHM van 21 juni 2000.

Bij de 'minimumbudgetmethode' wordt een volledige en gedetailleerde korf van noodzakelijke goederen en diensten samengesteld, van al deze goederen en diensten wordt de prijs nagegaan, en vervolgens wordt het totale noodzakelijke budget berekend. Deze methode heeft het voordeel heel concreet te zijn. Een probleem is dat de samenstelling van de korf van goederen en diensten bediscussieerbaar is. Hieraan kan men tegemoetkomen door het inbrengen van subjectieve informatie, bv. door het organiseren van panels van gewone leden uit het publiek. Internationaal wordt dergelijke methode zowel gebruikt voor het berekenen van consequenties van betaalbaarheid als in het beleid, zoals bijvoorbeeld in Noorwegen waar de hoogte van de overheidstussenkost wordt berekend aan de hand van dergelijke methode.

De minimum budgetmethode ontkomt evenmin als de methode van de woonquote aan de kritiek dat woningkwaliteit niet in rekening wordt gebracht. Er wordt wel een minimum niveau gedefinieerd voor levensnoodzakelijke uitgaven, maar niet voor huisvesting. Er wordt m.a.w. van uitgegaan dat de huidige woonsituatie van de gezinnen aanvaardbaar is.

Freeman, Kiddle & Whitehead (2000) stellen dat meer gesofisticeerde methoden nodig zijn om de betaalbaarheid van het wonen adequaat te meten. Ze verwijzen naar Australië en Nederland, waar een 'normhuur' wordt bepaald, een soort redelijke huurprijs die gebaseerd is op gezinsbudgetenquêtes en die verschilt naar gelang het inkomen en de gezinssamenstelling.

Hierna geven we een kort overzicht van indicatoren voor betaalbaarheid van het wonen in de private huursector in Vlaanderen. Er zijn daarvoor enkel gegevens beschikbaar over de hoogte van de woonquoten. De minimum budgetmethode is in Vlaanderen nog slechts zeer beperkt toegepast.

3.2.2 Indicatoren van de betaalbaarheid

3.2.2.1 *Het sociaal-economisch panel*

Volgende tabel toont enkele prijsindicatoren aan de hand van de resultaten van het sociaal-economisch panel 1997. Voor de sociale huurders werd beroep gedaan op een in 1999 uitgevoerde enquête bij sociale huurders.

Tabel 1.10 Enkele prijsindicatoren, gedifferentieerd naar eigendomsstatus, Vlaanderen, 1999

	Totaal	Eigenaars	Particuliere huurders	Sociale huurders
Maandelijkse woonkost* (gemiddeld)				
- huishoudens met woonkosten	374	436	347	201
- alle huishoudens	206	178	347	201
Woonquote (gemiddeld)				
- huishoudens met woonkosten	19,7	18,0	23,6	16,6
- alle huishoudens	10,6	7,4	23,6	16,6
Woonquote (in categorieën)				
- geen uitgaven	46,4	58,8	0	0
- <15%	20,7	18,6	24,1	45,8
- 15-20%	11,6	8,7	21,1	26,8
- meer dan 20%	21,3	13,9	54,7	27,3
- meer dan 33%	5,6	2,9	19,5	2,8

* De bedragen van de maandelijkse woonkost zijn uitgedrukt in prijzen anno 1999 en in euro.

Bron: Pannecoucke e.a. (2001) in Pannecoucke, De Decker & Goossens, p. 48

Overeenkomstig deze bron besteedt de private huurder gemiddeld 347 euro aan de maandelijkse huurprijs. Deze huurprijs is toch 76% hoger dan de gemiddelde sociale huurprijs. De gemiddelde woonquote overschrijdt in de particuliere huursector de 20% grens (23,6%) en is hiermee hoger dan de woonquote in de sociale huursector (16,6%). Hierbij mogen we niet vergeten dat behalve huur ook nog andere vaste kosten (zoals verwarming) moeten worden betaald. Verder kunnen we ook afleiden dat maar liefst 55% van de huurders meer dan één vijfde van zijn inkomen aan de maandelijkse huur besteedt en dat bijna 20% onder hen zelfs een derde van zijn inkomen aan huur spendeert. Van de sociale huurders geeft 27,3% meer dan een vijfde van zijn inkomen uit aan huur. We kunnen dan ook besluiten dat de betaalbaarheidsproblemen zich scherper stellen in de particuliere huursector dan de sociale huursector.

Veelzeggend is tevens de vaststelling dat de gemiddelde woonquote (23,6%) wordt overschreden door volgende groepen: bejaarden (28%), huishoudens zonder tewerkgestelden (29%), gezinnen van het laagste inkomensquintiel (29%), bestaansonzekere gezinnen (33%), huishoudens met een gepensioneerd gezinshoofd (27%) of een werkloos gezinshoofd (30%).

Belangrijk is bovendien de evolutie inzake betaalbaarheid. Van Dam & Geurts (2000) stellen vast dat in de periode 1976-1992 de kloof tussen huurders en eigenaars is toegenomen. De gemiddelde afbetaling voor eigenaars in constante prijzen van 1997 was voor eigenaars in 1997 73% hoger dan in 1976, terwijl voor

huurders de gemiddelde huurprijs steeg met 65%. Problematisch daarbij was dat de inkomensevolutie deze prijsstijging niet volgde. In het bijzonder steeg het inkomen van de eigenaars in deze periode met 10,7%, terwijl er bij de huurders een daling van het inkomen zichtbaar was met 10,5%.

3.2.2.2 *Het huishoudbudgetonderzoek 2001*

In opdracht van het ACW maakte het HIVA een gelijkaardige analyse op het huishoudbudgetonderzoek 2001 op niveau van België (Winters & Marchal, 2004). Deze analyse bevestigt de vroegere resultaten op basis van het socio-economisch panel.

De cijfers tonen dat vooral de groep huurders op de private markt problemen heeft met het betalen van het wonen. Vooreerst stelde het HIVA vast dat het netto-inkomen¹⁸ van de huurders per jaar op de private markt gemiddeld bijna 15 000 euro lager ligt dan het inkomen van de eigenaars die nog afbetalen. De gemiddelde woonquote voor de private huursector bedraagt 25,4%. Meer dan de helft van de private huurders blijkt boven de 20%-norm te zitten (tegenover ongeveer één derde van de eigenaars die nog een woning afbetalen). En zelfs de 33%-norm wordt overschreden door bijna één op vijf gezinnen op de private huurmarkt. De cijfers voor België 2001 liggen dus zeer dicht tegen de gegevens voor Vlaanderen op basis van het SEP 1997.

Het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998 bevatte ook een aantal subjectieve vragen over de mate waarin het inkomen als toereikend ervaren wordt. Ook deze antwoorden wijzen op ernstige problemen met de betaalbaarheid van het wonen. Ongeveer één op drie van de gezinnen die een woning huurt op de private markt antwoordt moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met het huishoudelijk inkomen. Eén op vijf van de private huurders meldde tijdens het afgelopen jaar financiële moeilijkheden te hebben gehad met het betalen van huur, gas, elektriciteit of telefoon. Dit laatste duidt alleszins op een duidelijk armoederisico bij deze groep. Bij de eigenaars zijn er eveneens betaalbaarheidsproblemen, maar deze zijn duidelijk minder groot dan bij de huurders. Van de eigenaars antwoordt 12% moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met het inkomen. Tenslotte blijkt uit dit onderzoek ook dat maar liefst 56,2% van de private huurders zegt de afgelopen maanden geen spaarpotje te hebben kunnen aanleggen.

3.2.2.3 *De PSBH*

Op basis van de PSBH 1992 en 2002 berekenen we gemiddelde woonquoten en woonquoten per inkomensquintiel voor België. We stellen vast dat de gemiddelde woonquote in de periode 1992-2002 gestegen is van 17,4% naar 22,1%, wat wijst op een gemiddelde toename van de betaalbaarheidsproblemen in deze periode. De gegevens per inkomensquintiel wijzen op grotere betaalbaarheidsproblemen bij de lagere inkomensgroepen. De evolutie van de woonquoten 1992-2002 toont dat de betaalbaarheidsproblemen vooral in het laagste quintiel zijn toegenomen, voor de overige vier quintielen is evolutie vrij gelijklopend.

¹⁸ Netto-inkomen uit arbeid (hoofdactiviteit en nevenactiviteiten) en uit sociale uitkeringen.

Tabel 1.11 De woonquoten (in %) van de particulier hurende huishoudens volgens inkomensquintielen op basis van de PSBH, België, 1992-2002

Inkomensquintielen	Woonquote 1992	Woonquote 2002	Evolutie 1992-2002 Index 1992 = 100
1	30,6	37,9	124,0
2	26,6	30,4	114,0
3	22,1	24,9	112,6
4	15,9	18,6	116,9
5	14,2	16,4	115,6
Gemiddeld	17,4	22,1	126,9

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

3.3 De relatie tussen betaalbaarheid en kwaliteit

Hierboven stelden we reeds vast dat er op de huurmarkt een segment van woningen van zeer beperkte kwaliteit is. Voor deze kwalitatief minder goede woningen wordt meestal wel een lagere huurprijs gevraagd. Maar toch zien we bij de private huurders een grote groep met betaalbaarheidsproblemen. Daarom stelt zich de vraag naar de relatie tussen betaalbaarheid en kwaliteit.

3.3.1 Het sociaal-economisch panel

Om hierover een uitspraak te kunnen doen gaan Pannecoucke, De Decker & Goossens na welke huishoudens een gebrekkige woonkwaliteit combineren met betaalbaarheidsproblemen. De conclusie van de vergelijking tussen eigenaars, private huurders en sociale huurders is dat van al deze deelgroepen de particuliere huurders het slechtst scoren. Volgende cijfers op basis van het SEP 1997 zijn tekenend:

- 15% van de particuliere huurders spendeert meer dan een vijfde van het inkomen aan een onvolledig uitgeruste woning, d.w.z. een woning die niet is uitgerust met badkamer met bad of douche en centrale verwarming;
- 6% van de particuliere huurders besteedt meer dan één vijfde van het inkomen aan een woning die drie of meer gebreken heeft.

Pannecoucke, De Decker & Goossens omschrijven de situatie waarin een huishouden een hoge woonquote heeft (hoger dan 20%) én een laag inkomen (behorend tot het laagste quintiel) als een 'precaire huisvestings-situatie'. Toegepast op de resultaten van het SEP 1997 zou 15,8% van de particuliere huurders zich in een dergelijke situatie bevinden. Daarnaast bevindt nog eens 10% zich in een bestaansonzekere situatie gecombineerd met een woonquote van meer dan 20%. Berekend op de totale populatie zou 6% van de huishoudens zich in een precaire huisvestingssituatie bevinden, waarvan 60% zich op de particuliere huurmarkt situeert. Met andere woorden: men zou deze groep (3,6% van de Vlaamse huishoudens of ruim 80 000 huishoudens), die nu niet bereikt wordt in de sociale huisvesting, als een prioritaire doelgroep kunnen beschouwen (Pannecoucke, 2001 in Pannecoucke, De Decker & Goossens).

Het betaalbaarheidsprobleem beperkt zich niet tot de private huurmarkt. Opmerkenswaardig is dat, ondanks de koppeling van de huurprijs aan het inkomen in de sociale huursector, toch 18% van de sociale huurders ook te kampen zou hebben met een preciaire huisvestingssituatie.¹⁹

3.3.2 De PSBH

Een andere bron die enige informatie geeft over de relatie tussen betaalbaarheid en kwaliteit van de woningen is opnieuw de PSBH-enquête. Tabel 1.12 bevestigt dat de betaalbaarheidsproblemen niet zijn toegenomen voor de woningen met minstens middelmatig comfort, maar wel voor de woningen die daar niet aan voldoen en in het bijzonder voor de woningen met klein comfort.

Tabel 1.12 De gemiddelde woonquoten (in %) voor particuliere huurders op basis van de PSBH, België, 1992-2002

	Gemiddelde woonquote (in %)		Evolutie 1992-2002 Index 1992 = 100
	1992	2002	
Geen comfort	15,4%	19,4%	126,1
Klein comfort	21,3%	30,9%	145,4
Middelmatig comfort	26,8%	26,9%	100,2
Totaal	22,6%	27,2%	119,9

Bron: PSBH 1992 en 2002, bewerkingen Mens en Ruimte

3.3.3 De rapporten van de Vlaamse Wooninspectie

Tenslotte verwijzen we hier nogmaals naar de gegevens van de Vlaamse Wooninspectie. Voor de door de Wooninspectie onderzochte verblijven bedroeg de gemiddelde huurprijs voor een kamer 180 euro, voor een appartement of studio 260 euro en voor een eengezinswoning 305 euro. Telkens ging het om onbewoonbare verblijven. Het is duidelijk dat hier woekerprijzen gevraagd worden aan personen of gezinnen die omwille van hun bijzonder zwakke situatie geen andere keuze hebben dan deze prijs te betalen in ruil voor een dak boven het hoofd. Het is ten zeerste betwifelbaar of deze groep zelf het initiatief zal nemen om de slechte woonomstandigheden aan te klagen en het recht op kwaliteitsvol en betaalbaar wonen af te dwingen.

3.4 De relatie tussen huurders en verhuurders

Volgens de Woninghuurwet, die uitgaat van het principe van de contractuele vrijheid, wordt de huurprijs bij aanvang van het huurcontract vrij bepaald door huurder en verhuurder. In tegenstelling tot sommige andere landen, worden er in België geen grenzen gesteld aan de hoogte van de huurprijs, zoals bijvoorbeeld wel mogelijk zou zijn door het invoeren van een maximumhuurprijs of door een koppeling van de huurprijs aan de kwaliteit of eigenschappen van de woning. Wel is er een maximum aan de huurprijsverhogingen in de loop van een huurovereenkomst. Verder is bepaald dat een huurwoning die dienst doet als hoofdverblijfplaats moet beantwoorden aan de 'elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid' op het ogenblik dat de huurder in het genot ervan treedt. Het gaat hier echter slechts om minimumnormen die

¹⁹ Op basis van een enquête bij de sociale huurders, 1999 (Pannecoucke, De Decker & Goossens).

bovendien weinig worden afgedwongen, precies omdat ze zich in de contractuele verhouding bevinden (de huurder moet procederen tegen zijn verhuurder).

Er bestaat zeer weinig geobjectiveerde informatie over de relatie tussen huurder en verhuurder. Het onderzoek van OASeS (Pannecoucke, De Decker & Goossens) had tot doel hierover meer gegevens te verkrijgen via interviews met huurders en verhuurders. Een bevraging bij 90 huurders²⁰ leert dat de relatie eerder positief dan negatief wordt ervaren. Dit wil niet zeggen dat de huursituatie op zich bevredigend was. Er bleken zich toch ernstige problemen voor te doen met de kwaliteit van de woning: tocht- en vochtproblemen, muren met barsten, stankhinder, hoge verwarmingskosten, ... Bovendien werd de prijs subjectief vaak als te hoog ervaren. Maar niettegenstaande dit stelden de huurders over het algemeen dat steeds voorrang werd gegeven aan de betaling van de huur boven andere consumptie-uitgaven. De vrees om de woning te verliezen of om een deurwaarder aan de deur te krijgen, verklaart deze houding. Andere moeilijke punten in de huurrelatie zijn de gebrekkige woonzekerheid, maar ook het gebrek aan mogelijkheden om de huur op te zeggen, bv. wanneer het gezin plots een sociale woning krijgt toegewezen. Tenslotte bleken de huurders zeer slecht geïnformeerd over wetgeving en rechtshulpverlening.

Binnen hetzelfde onderzoek was het ook de bedoeling een bevraging te organiseren bij verhuurders van woningen. Om diverse methodologische redenen bleek dit onhaalbaar. Uiteindelijk werd een verkennende bevraging uitgevoerd bij een niet-representatief staal van 15 verhuurders. De meeste respondenten zijn 'kleine' verhuurders. De verhuring van de woning is niet hun hoofdactiviteit die een inkomen oplevert. Ze nemen het beheer van de woning(en) zelf waar. Het onderhoud gebeurt niet planmatig, maar in hoofdzaak op vraag van de huurder, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten. Contacten tussen huurder en eigenaar beperken zich vaak tot vragen naar onderhoud.

Over de mate waarin verhuurders discrimineren bij de verhuring van hun woning(en) bestaan geen cijfers. Een mogelijke indicator is het aantal klachten neergelegd bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, maar ook dit geeft geen inzicht in de omvang van het bestaan van discriminatie. In bovenvermelde bevraging bleek wel dat verhuurders bepaalde types van huurders verkiezen boven andere.

Tenslotte verwijzen we hier naar de intermediërende rol die sommige actoren kunnen vervullen tussen huurders en verhuurders.

4. Conclusies

In dit hoofdstuk gaven we een overzicht van de kenmerken van de vraag- en aanbodzijde van de private huurmarkt, zodat we de problemen die zich er stellen, kunnen objectiveren.

We bekeken eerst het aanbod op de private huurmarkt. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen vertegenwoordigt de particuliere huurmarkt met ongeveer 20% in Vlaanderen slechts een klein deel in het woningpark, goed voor 452 864 huurwoningen. Er zijn daarbij binnen Vlaanderen grote regionale verschillen. Huurwoningen komen relatief meer voor in stedelijke regio's en meer in West- en Oost-Vlaanderen dan in de rest van het Vlaamse Gewest.

Zowel naar typologie als naar kwaliteit zijn er grote verschillen tussen huur- en eigendomswoningen. Zo omvatten huurwoningen een groter aandeel meergezinswoningen (kamers, studio's en appartementen).

²⁰ Werden bevraagd: sociale huurders die voorafgaand aan de huur van de sociale woning een private woning huurden. De bevraging betrof de periode van private huur.

Meerdere studies tonen aan dat huurwoningen van mindere kwaliteit zijn dan eigendomswohnungen en dat ze over minder comfort beschikken. In de kwaliteitssurvey 1994/1995 werden 135 000 huurwoningen van slechte uitwendige kwaliteit geteld en volgens de Volks- en Woningtelling 1991 waren er in dat jaar 112 750 huurwoningen die niet beschikken over klein comfort. Deze zogenaamde 'residuele huurwoningen' zijn ongelijk gespreid. Ze komen vooral voor in regio's met veel huurwoningen (met name de steden), maar in verhouding tot het huurpatrimonium zijn deze woningen het meest aanwezig op het platteland.

Sedert 1991 is de woningkwaliteit in het algemeen er echter sterk op vooruitgegaan. Volgens de PSBH is het aandeel woningen met minstens middelmatig comfort in België gestegen van 64,5% in 1992 naar 82,0% in 2002. Het comfort van eigendomswohnungen is daarbij volgens de PSBH wel sterker gestegen dan het comfort van de huurwoningen. Op basis van de socio-economische enquête zijn er nog geen cijfers uitgesplitst voor de huur- en de eigendomssector.

De resultaten van de socio-economische enquête 2001 wijzen uit dat meer dan de helft van de particuliere huurwoningen in het Vlaamse Gewest wordt verhuurd voor een maandelijkse huurprijs gelegen tussen 247,89 euro (10 000 BEF) en 495,75 euro (20 000 BEF). Iets meer dan een kwart van de particuliere huurwoningen wordt verhuurd voor minder dan 247,89 euro. Er zijn grote regionale verschillen, waarbij een samenhang kan worden vastgesteld tussen de regionale huurprijzen en de verkoopprijzen van woningen. Zo kent het Brusselse Gewest de hoogste huur- en verkoopprijzen en is het Vlaamse Gewest duurder dan het Waalse Gewest. Maar daarnaast zijn er ook binnen de gewesten nog grote regionale verschillen inzake huurprijzen. Deze verschillen zijn zodanig groot dat bij de uitwerking van een huursubsidie die tegemoet moet komen aan betaalbaarheidsproblemen deze differentiële prijsontwikkeling best mee in rekening wordt gebracht.

Het indexcijfer van de consumptieprijzen toont dat de huurprijzen in België in de periode 1996-2004 niet sterker zijn gestegen dan de consumptieprijzen, beide met ongeveer 13%. Volgens de PSBH-gegevens zijn deze gemiddelde huurprijzen in België in de periode 1992-2002 (een andere periode dus) iets sterker gestegen (met 28%) dan de consumptieprijzen (met 21%). Deze vaststellingen zijn niet noodzakelijk in strijd met de toenemende signalen over sterk stijgende prijzen op de private huurmarkt. Immers, de huurindex geeft voor het grootste deel de huren van lopende huurcontracten weer, terwijl de signalen uit het werkveld vooral betrekking hebben op nieuwe verhuringen. Hetzelfde fenomeen kan worden ingeroepen ter verklaring van de verschillen tussen de eerder beperkte stijging van de huurindex enerzijds en de prijsstijgingen voor de verkoop van woningen en bouwgronden die in dezelfde periode veel groter zijn: ook hier weerspiegelen de verkoopprijzen de huidige marktsituatie terwijl de huurprijzen grotendeels het gevolg zijn van vroegere situaties op de woningmarkt. Hoewel er niet noodzakelijk een lineair verband is tussen de prijzen op de koopmarkt en de huurmarkt, lijkt het aannemelijk dat de stijgende verkoopprijzen zich ook zullen doorzetten in verdere prijsstijgingen op de huurmarkt.

Over de prijs-kwaliteitsverhouding op de huurmarkt hebben we relatief weinig objectieve gegevens. De rapporten van de Vlaamse Wooninspectie en het rapport 'Klein wonen' van de Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid doen vermoeden dat er in het allerlaagste segment van de huurmarkt serieuze wanverhoudingen bestaan tussen prijs en kwaliteit. Ondanks de absoluut ondermaatse woningkwaliteit worden deze woningen verhuurd aan veel te hoge huurprijzen. Vaak zijn de huurders personen of gezinnen die omwille van een bijzonder zwakke positie geen andere keuze hebben dan een veel te hoge prijs te betalen voor een dak boven hun hoofd. We kunnen geen cijfers geven over de omvang van dit segment van de huurmarkt.

De meeste verhuurders in het Vlaamse Gewest zijn particulieren. Slechts 1/6de van de huurwoningen wordt verhuurd door vennootschappen. De particuliere verhuurders zijn meestal kleine verhuurders. In België verhuren ze gemiddeld drie woningen. Dit is een belangrijke vaststelling omdat we er kunnen van uitgaan dat de kleine verhuurders over andere verhuurcapaciteiten en onderhoudsmogelijkheden beschikken dan institutionele verhuurders. In de groep verhuurders vinden we een oververtegenwoordiging terug van oudere leeftijds-

groepen (en gepensioneerden), hoger opgeleiden, hogere inkomensgroepen, Belgische gezinshoofden en zelfstandigen (Pannecoucke, De Decker & Goossens, 2003).

Het kamer- en studiosegment verdient bijzondere aandacht omdat kamerbewoners een zwak sociaal-economisch profiel hebben en het kwaliteitsniveau van dit marktsegment vaak ondermaats is.

Langs vraagzijde schetsen we eerst het profiel van de huurder. Eigendomsverwerving is leeftijdsgebonden. Om deze reden zijn de huurders meer dan gemiddeld vertegenwoordigd in de leeftijdsgroep -35 jaar, en minder dan gemiddeld in de andere leeftijdsgroepen. De huurdersgroep telt relatief veel alleenstaanden, terwijl koppels met twee inkomens het sterkst vertegenwoordigd zijn bij de eigenaars. In vergelijking met de doorsnee Vlaamse bevolking hebben de private huurders een zwakker socio-economisch profiel. Er zijn duidelijk meer werklozen, arbeiders, bestaansonzekere huishoudens en gezinnen met een relatief laag gemiddeld gezinsinkomen onder de private huurders. Toch situeren de private huurders zich wat betreft het socio-economisch profiel beter dan de sociale huurders (bv. hoger onderwijsniveau, hoger gemiddeld gezinsinkomen, minder bestaansonzekere huishoudens). We kunnen vermoeden dat de zwakste groepen huurders ook op het zwakste segment van de private huurmarkt terecht komen. Vaststellingen van de Vlaamse Wooninspectie bevestigen dit.

Om de betaalbaarheid van het wonen adequaat te meten zijn er verschillende methodes, die elk voor- en nadelen inhouden. De methode van de kritische woonquote is de meest gehanteerde methode. Deze houdt in dat slechts een maximum percentage van het inkomen aan wonen mag worden besteed. Vaak wordt de kritische drempel van 20, 30 of 33% van het inkomen gehanteerd. De gemiddelde woonquoten voor de private huursector die konden worden berekend op basis van verschillende gegevensbronnen, liggen zeer dicht in elkaars buurt: 23,6% volgens het SEP (Vlaanderen, 1997), 22,1% volgens de PSBH (België, 2002) en 25,4% volgens het huishoudbudgetonderzoek (België, 2001). De gemiddelde woonquoten in de sociale huursector liggen heel wat lager: 16,6% volgens het SEP 1997 voor Vlaanderen en 17,3% volgens het huishoudbudgetonderzoek 2001 voor België.

Verder valt op dat maar liefst 55% van de private huurders meer dan één vijfde, en bijna één derde onder hen zelfs één derde van het inkomen aan huur besteedt. Deze vaststelling krijgt nog meer betekenis wanneer we zien dat de hoogste woonkosten (meer dan 23,6% woonquote) worden gedragen door bejaarden, huishoudens zonder tewerkgestelden, gezinnen uit het laagste inkomensquintiel, bestaansonzekere huishoudens en huishoudens met een gepensioneerd of een werkloos gezinshoofd. Ongeveer 15,8% van de particuliere huurders combineert een woonquote van meer dan 20% met een inkomen in het laagste inkomensquintiel (Pannecoucke, De Decker & Goossens op basis van SEP 1997).

Een tweede methode voor het meten van de betaalbaarheid is de budgetmethode. Hierin moet het beschikbaar residueel inkomen na aftrek van de woonkosten een bepaald niveau handhaven. Deze methode is tot op heden in Vlaanderen nog maar beperkt toegepast. Toch biedt ze volgens ons meer voordelen dan de methode van de kritische woonquote. Om deze reden werken we in volgend deel van dit onderzoek verder volgens de budgetmethode.

Verder kwam in dit hoofdstuk ook de relatie tussen de betaalbaarheidsproblemen en de woningkwaliteit aan bod. Pannecoucke, De Decker & Goossens berekenden op basis van het SEP 1997 dat 15% van de particuliere huurders meer dan één vijfde van het inkomen besteedt aan een onvolledig uitgeruste woning en dat 6% van de particuliere huurders meer dan één vijfde besteedt aan een woning met drie of meer gebreken. Op basis van de PSBH konden we besluiten dat de betaalbaarheidsproblemen (uitgedrukt in woonquoten) voor de woningen met enkel klein comfort of minder dan klein comfort gestegen zijn tussen 1992 en 2002 met resp. 45 en 26%, terwijl voor de woningen met middelmatig comfort de gemiddelde woonquoten gelijk bleven.

Tenslotte stelden we vast dat er zeer weinig gegevens beschikbaar zijn om de relatie tussen huurder en verhuurder te objectiveren. Uit een bevraging bij 90 huurders bleek dat de relatie op zich door de huurders als bevredigend wordt ervaren. Knelpunten in de huurrelatie zijn o.a. een te hoge huurprijs in verhouding tot de kwaliteit van de woning, een te gebrekkige woonzekerheid, gebrek aan mogelijkheden om de huur op te zeggen, onvoldoende informatie over huurwetgeving en rechtshulpverlening.

Bij wijze van algemeen besluit kunnen we stellen dat er in Vlaanderen een grote groep gezinnen is die ernstige problemen ondervindt met betaalbaar en kwaliteitsvol wonen op de private huurmarkt. De problemen op de private huurmarkt zijn niet algemeen, maar er bestaan diverse aanwijzingen dat aan de onderkant van de huurmarkt er woningen zijn van ondermaatse kwaliteit die verhuurd worden voor te hoge prijzen. Bovendien zijn het juist de zwakste sociaal-economische groepen die op dit marktsegment terecht komen. De problemen die er nu reeds zijn en nog dreigen toe te nemen, zijn alleszins zodanig ernstig dat een doelgericht beleid zich opdringt. Hoe dit beleid er kan of moet uitzien, komt aan bod in volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 2 benaderen we deze vraag in eerste instantie vanuit een theoretisch kader, met name vanuit de economische welvaartstheorie.

HOOFDSTUK 2.

EFFECTEN VAN EEN HUURSUBSIDIE OP DE WONINGMARKT VANUIT EEN WELVAARTSTHEORETISCHE BENADERING

1. Inleiding

Welvaartseconomie of public economics bestudeert de motieven en de modaliteiten van overheidsingrijpen in de economie. Het biedt ons dan ook een theoretisch kader waarin we kunnen onderzoeken of de overheid mag ingrijpen, op welke manier ze dit kan doen en wat de consequenties kunnen zijn.

In dit hoofdstuk stellen we allereerst de vraag wanneer overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Vervolgens bekijken we de effecten van een huursubsidie en de impact van een aantal andere beleidsinstrumenten.²¹

2. Motieven voor overheidsingrijpen

Motieven voor overheidsingrijpen kunnen in twee groepen worden verdeeld: de overheid kan ingrijpen om de efficiëntie van de markt te verhogen (efficiency) of om een rechtvaardige verdeling van de welvaart te verzekeren (equity).

In een 'perfecte' markt zorgt de prijsvorming ervoor dat vraag en aanbod op mekaar afgesteld zijn. De verdeling of allocatie van de goederen verloopt efficiënt in die zin dat de consument met de hoogste bereidheid tot betalen het goed kan kopen. Door concurrentie wordt er bovendien efficiënt geproduceerd en wordt er de juiste mix van goederen en diensten aangeboden. In een dergelijke markt verstoort overheidsingrijpen het evenwicht en veroorzaakt het inefficiënties.

Zelfs in een perfecte markt kan overheidsingrijpen echter nodig zijn. De perfecte markt houdt immers geen rekening met de verdeling van de welvaart. De totale welvaart wordt weliswaar gemaximeerd, gegeven de initiële verdeling van inkomens, maar dit hoeft niet tot een verdeling te leiden die door de overheid als ideaal wordt beschouwd. Hoewel het theoretisch mogelijk is om de verdeling te wijzigen zonder inefficiënties te veroorzaken, is dit in de realiteit niet haalbaar. Overheidsingrijpen zal de beslissingen van bedrijven en gezinnen beïnvloeden en zo het efficiënte evenwicht verhinderen. De overheid zal dus moeten afwegen in welke mate de efficiëntie kan opgegeven worden om een rechtvaardige verdeling van de welvaart te bekomen.

In de realiteit bestaan er geen perfecte markten. Elke markt kent wel imperfecties waardoor het efficiënte evenwicht niet bereikt wordt. Hierdoor bestaat er een bijkomende grond voor overheidsinterventies. In het algemeen kunnen we imperfecties indelen in drie categorieën: informatieproblemen, concurrentieproblemen en marktfalingen.

2.1 Imperfecte informatie

Een perfecte markt veronderstelt dat alle agenten perfecte informatie hebben over de kwaliteiten van het goed, de prijs, enz. In de realiteit bestaan er heel wat onduidelijkheden. De kwaliteit van een woning is bij-

²¹ Deels gebaseerd op Winters & Marchal (2004) en op Van Steen (2004a). Bijkomende referenties vindt u in de literatuurlijst.

voorbeeld niet zomaar vast te stellen. Hoewel experts ingehuurd kunnen worden, is dit geen garantie voor volledige informatie. Bovendien zijn hier kosten aan verbonden die de totale kosten verhogen of ertoe leiden dat potentiële kopers (en zeker huurders) geen expert wensen in te huren. De overheid grijpt hier dan ook in, bijvoorbeeld met de verplichting om een bodemattest aan te bieden aan potentiële kopers of door zeer slechte huurwoningen onbewoonbaar te verklaren.

Ook informatie over de prijzen is niet kosteloos beschikbaar. Vastgoed wordt maar zeer sporadisch gehuurd of aangekocht zodat veel energie geïnvesteerd moet worden in het vergelijken van prijzen. Bovendien heeft een huis veel aspecten en kwaliteiten zodat het moeilijk is een bedrag te plakken op de huurder zijn 'bereidheid tot betalen'. Volgens sommige auteurs speelt de markt echter ook op deze onvolledige informatie in: immobiliënkantoren en 'immothekers' informeren de klant over prijzen en kwaliteit en bemiddelen in onderhandeling met financiële instellingen. Toch neemt in sommige landen de overheid interessante initiatieven om de werking van de markt te verbeteren via informatiebevordering, zoals het aanleggen van databanken met referentiegegevens voor huurprijzen (zie ook 4.6).

Een bijkomend probleem is onzekerheid. Vooral bij de aankoop van vastgoed, een beslissing die repercussies heeft op zeer lange termijn, is deze factor zeer belangrijk. Voor zeer ernstige schade aan de woning (brand, overstroming) kan men zich verzekeren, hoewel de kosten aanzienlijk kunnen zijn. Andere vormen van onzekerheid zijn echter moeilijker te vermijden. Veranderingen in de waarde van de woning, bijvoorbeeld door een veranderende omgeving of wetgeving, zijn hier een voorbeeld van. Ook aanverwante risico's, zoals de onmogelijkheid om een lening terug te betalen door werkloosheid of ziekte, moeten hierbij gerekend worden. Moeilijk te verzekeren risico's worden dikwijls door de overheid verzekerd door een systeem dat gebaseerd is op solidariteit, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse verzekering 'gewaarborgd wonen'.

De onzekerheid omtrent de toekomstige vastgoedprijzen leidt tenslotte tot 'overshooting' en 'bubbles'. In een dergelijke situatie verwachten consumenten en investeerders een sterke stijging van de vastgoedprijzen. Vervolgens probeert men winst te maken door zo snel mogelijk vastgoed te kopen, wat de prijzen inderdaad de hoogte in duwt. Dergelijke speculatieve prijsstijgingen worden teniet gedaan op het moment dat een groot deel van de investeerders zich realiseert dat de verwachtingen in de markt te sterk afwijken van de realiteit. Dergelijke speculatieve bewegingen kunnen echter lang aanhouden en grote verliezen veroorzaken.

Bijkomende informatieproblemen ontstaan in de financiële markten. Vermits het merendeel van de koopwoningen met leningen gefinancierd wordt, zijn deze ook relevant voor de woningmarkt. Leners zijn bijvoorbeeld minder gemotiveerd om de lening terug te betalen nadat ze de lening ontvangen hebben (moral hazard). Leners zullen immers voor de toewijzing van de lening de bank proberen te overtuigen dat zij een laag risico vormen en dus een lage intrestvoet moeten betalen. Ze kunnen dit bijvoorbeeld doen door harder te werken en een hoger inkomen voor te leggen. Na de toewijzing van de lening verdwijnt echter het incentive hiervoor en stijgt het risico op niet-betaling. Hierdoor zullen banken enkel lenen aan gezinnen met een laag risico op niet terugbetaling. Ze kunnen dit echter niet doen door de prijs van de lening (de intrestvoet) op te trekken. In dat geval zullen enkel gezinnen met een hoog risico het nog de moeite vinden om een lening aan te gaan (adverse selection). De banken zullen dus proberen de 'goede' gezinnen aan te trekken door ze te selecteren op basis van een aantal criteria, bijvoorbeeld het aantal inkomens in het gezin of de financiële situatie van de ouders. Dit zal het voor gezinnen met een laag inkomen moeilijk maken om een huis te kopen of te bouwen, zelfs indien ze een laag risico vormen. Bovendien zullen banken de totale hoeveelheid krediet die ze verstrekken beperken, wat vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk is.

Verhuurders zullen met vergelijkbare argumenten rekening houden en bijvoorbeeld huurders met lage inkomens weren. Vermits verhuurders moeilijk kunnen ontdekken of de potentiële huurder betrouwbaar is, zullen ze zich baseren op het inkomen, het aantal kinderen, de huidskleur of andere criteria om een eerste

selectie te maken. Hierdoor wordt het voor bepaalde groepen moeilijk om tegen een aanvaardbare prijs te huren. Bemiddeling door de overheid, bijvoorbeeld via SVK's, kan hier het informatieprobleem in belangrijke mate oplossen.

Vergelijkbare informatieproblemen zorgen er voor dat huurcontracten in een vrije markt van beperkte duur zullen zijn. Het opzeggen van een contract en een verhuizing brengen echter aanzienlijke kosten met zich mee. Daarom zouden langetermijncontracten optimaal zijn voor huurders én verhuurders. Verhuurders weten echter niet of de huurder betrouwbaar is of hoe hoog de 'transactiekosten' (voor de inning van de huur, enz.) zullen zijn. Bovendien zullen langetermijncontracten onbetrouwbare huurders aantrekken. Zij hebben het meeste voordeel bij deze contracten en zijn bereid om de extra kosten van een langetermijncontract te dragen. Hierdoor zal de verhuurder enkel korte termijn contracten aanbieden, wat vanuit maatschappelijk oogpunt niet optimaal is. De wetgever heeft hierop gereageerd door kortetermijncontracten te ontmoedigen.

Informatieproblemen zijn dus alomtegenwoordig in de woningmarkt. In hoeverre deze problemen overheidsingrijpen rechtvaardigen blijft echter een punt van discussie. We zien immers dat er spontaan private oplossingen ontstaan maar dat deze een kostprijs hebben. Sommige auteurs, bv. Barr (1998), stellen dat overheidsinterventie beperkt moet blijven tot het reguleren van de markt met regelgeving voor architecten, bouwpromotoren en dergelijke. Bovendien kan de overheid de informatiedoorstroming in sommige segmenten van de markt verbeteren en minimumnormen opleggen aan de kwaliteit van het vastgoed. Andere auteurs zoals Oxley voeren echter aan dat de imperfecties direct ingrijpen in de markt, bv. via sociale woningbouw of huur, kunnen rechtvaardigen.

2.2 Imperfectie competitie

In een perfecte markt zijn er vele aanbieders en vragers zodat geen enkele agent de concurrentie in de markt kan beperken. Bij de woningmarkt is aan deze voorwaarde niet altijd voldaan. Allereerst is de woningmarkt 'a thin market': het aantal verhandelde huizen is zeer klein in vergelijking met de totale hoeveelheid woningen. Bovendien is de woningmarkt sterk gesegmenteerd. Zo bestaan er verschillende segmenten volgens locatie en kwaliteit. De woningmarkt bestaat dus uit een verzameling van kleinere deelmarkten waarbinnen het aantal agenten veel kleiner is. Dit komt de concurrentie, en dus de efficiëntie, niet ten goede. We moeten wel opmerken dat de woningen in de verschillende markten substituten zijn. Hierdoor kan de prijs in een bepaalde deelmarkt maar in beperkte mate stijgen voor een deel van de potentiële kopers of huurders zich tot een andere deelmarkt zal wenden.

Een woning kopen of huren impliceert grote zoekkosten (tijd om een woning te zoeken, kosten van verhuis) voor de koper of huurder. Om deze kosten minimaal te houden, willen gezinnen zo vlug mogelijk een huis vinden. Bovendien moet de koper of huurder soms voor een bepaald tijdstip een woning vinden om niet 'dakloos' te worden. De verkoper of verhuurder heeft hierdoor een zekere monopoliemacht, hij kan immers wachten tot de beste deal zich aanbiedt. Vermits de verhuurder niet gebonden is aan een bepaald tijdstip en dus langer kan wachten, zal het voor de huurder langer duren om een woning te vinden en zijn de zoekkosten hoger. Dit effect zal sterker zijn in een krappe woningmarkt (Igarashi & Arnott, 2000).

Er bestaat bovendien een zekere monopoliemacht van de eigenaar ten opzichte van de huidige huurder. Wanneer de huurder reeds geruime tijd een woning bewoont, wordt de waarde van de woning voor de bewoner groter dan de marktprijs, en dit om diverse redenen: omdat de bewoner zich identificeert met de woning, omdat hij heeft geïnvesteerd in inrichting, omdat hij geïntegreerd is in de buurt, gebruik maakt van buurtvoorzieningen (bv. school). Bovendien gaat een verhuis gepaard met transactiekosten. Op dat ogenblik heeft de eigenaar dus meer macht ten opzichte van de huurder dan andere potentiële verhuurders. De huisbaas kan

deze monopoliemacht omzetten in huurprijsverhogingen. Dergelijke prijszetting waarbij monopoliewinsten worden gemaakt, komen vooral voor in situaties van een woningtekort.

Tenslotte impliceert een perfecte markt dat iedereen toegang heeft tot de markt, en dit voor zowel vragers als aanbieders. Aan beide zijden van de markt leidt dit tot problemen. Aan de aanbodzijde zijn een grote hoeveelheid kennis nodig om de markt te betreden, zowel wat betreft technische aspecten als administratieve vereisten die opgelegd worden door de overheid. Dit vermindert het aantal aanbieders en de concurrentie in de markt. Langs de vraagzijde zijn er een aantal groepen die niet altijd toegang tot de markt hebben. In de woningmarkt, en vooral in de huurmarkt, komt immers discriminatie voor op basis van huidskleur, het aantal kinderen, werkloosheid, enz. Er is dan ook een grote rol weggelegd voor de overheid om deze groepen aan een betaalbare woning te helpen, bijvoorbeeld via sociale huisvesting.

2.3 Andere marktfalingen

Naast een gebrek aan informatie en competitie kunnen er natuurlijk nog andere problemen optreden die een motief vormen voor overheidsingrijpen.

Publieke goederen zijn goederen of diensten die moeilijk toeëigenbaar zijn. Een goed voorbeeld is straatverlichting. Straatverlichting is een publiek goed omdat het onmogelijk is om mensen uit te sluiten van het gebruik ervan. Iedereen in de straat kan ervan genieten. Dit betekent dat er 'free rider'-gedrag ontstaat: mensen zullen het goed gebruiken zonder er voor te betalen. De meeste publieke goederen zouden hierdoor nooit aangeboden worden in de private markt. Hier is dus een rol weggelegd voor de overheid. Heel wat publieke goederen maken deel uit van de woningmarkt, denken we maar aan verlichting, wegen, parken, enz.

Leefbaarheid en veiligheid kunnen bovendien beschouwd worden als quasi-publieke goederen. Stel dat de leefbaarheid van de buurt achteruit loopt door krotvorming, vervuiling, enz. Maatregelen om hieraan te verhelpen zullen niet gefinancierd worden door de buurtbewoners door free-rider gedrag. Alle bewoners zullen hopen dat de anderen optreden en dat zij niets hoeven te betalen terwijl ze wel van de voordelen kunnen genieten. De overheid kan hier de financiering op zich nemen en zo de cirkel doorbreken.

Externaliteiten of externe effecten treden op indien goederen of diensten een effect hebben op de welvaart van andere personen. Vervuiling is bijvoorbeeld een negatieve externaliteit voor de omgeving. Externaliteiten vormen een probleem in zoverre dat de prijs van een goed of dienst deze effecten op derden niet weerspiegelt. Indien een bedrijf niet hoeft te betalen voor vervuiling zal het meer vervuilen dan optimaal is voor de gemeenschap. In de woningmarkt komen externaliteiten voor indien woningen een gevaar inhouden voor de omwonenden of een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid of de waardering van de buurt. De overheid kan hierop reageren met regulering en minimumnormen.

Maar er zijn ook minder voor de hand liggende externaliteiten. Een woonbeleid kan bijvoorbeeld deels gebaseerd zijn op externaliteiten tussen generaties. De huidige generatie zal immers bouwen volgens zijn voorkeuren en te weinig rekening houden met de voorkeuren van de volgende generaties. Dit leidt tot dure verbouwingen in de toekomst, gegeven de lange levensduur van de woningen.

Bij huurwoningen vinden we een bijkomende externaliteit. Onderhoud aan een huurwoning heeft immers twee effecten: het nut voor de huidige huurder wordt verhoogd en de waarde van de woning stijgt. Het nut van het onderhoud komt dus deels ten goede aan de huurder en deels aan de verhuurder. Maar vermits de verhuurder de kosten voor onderhoud volledig zelf draagt, terwijl het nut van dit onderhoud deels naar de huurder gaat, zal hij geneigd zijn minder te investeren dan wanneer hij de woning zelf zou bewonen. Er wordt dus te weinig geïnvesteerd als de woning wordt verhuurd. Bovendien zullen ook huurders minder geneigd zijn om de

woning goed te onderhouden vermits zij maar tijdens een beperkte periode hiervan kunnen genieten en niet gecompenseerd worden voor de waardevermindering van het huis.

Schaalvoordelen houden in dat een goed of dienst goedkoper geproduceerd kan worden als er (hele) grote aantallen worden geproduceerd. Dit is bijvoorbeeld een argument om sociale woningen in grote aantallen te bouwen, de eenheidskost ligt dan lager. Deze besparingen kunnen echter ook voorkomen bij grote bouwprojecten vanuit de private sector.

2.4 Rechtvaardigheid

Zelfs in een perfecte markt kan de overheid ingrijpen om de welvaart te herverdelen. In de woningmarkt is dit motief zeer relevant vermits armoede en huisvestingsproblemen hand in hand gaan. We onderscheiden twee soorten rechtvaardigheid: horizontale en verticale rechtvaardigheid.

Horizontale rechtvaardigheid impliceert dat aan specifieke noden van bepaalde groepen tegemoet wordt gekomen en dat discriminatie wordt tegengegaan. De overheid moet er dus voor zorgen dat met relevante criteria rekening wordt gehouden (bv. handicap) terwijl andere (bv. huidskleur) niet mogen meespelen. Dit kan via regulering, premies en antidiscriminatiewetgeving.

Verticale rechtvaardigheid impliceert dat iedereen toegang heeft tot goede huisvesting, ongeacht het inkomen. Om dit te bereiken kan de overheid steun verlenen in de vorm van cash (bv. een inkomenssubsidie) of natura (bv. een sociale woning ter beschikking stellen).

Volgens de economische theorie zijn in een perfect werkende markt cash transfers (via belastingen, sociale zekerheid of subsidies) de beste vorm van interventie omdat hiermee de keuze van de consument niet wordt verstoord. Er wordt immers van uitgegaan dat de consument het best zicht heeft op zijn woonbehoeften en dat het verhoogd inkomen hem zal toelaten de woning te kiezen die het meest is aangepast aan die behoeften. Volgens de theorie is bovendien een herverdeling van inkomen via belastingen en sociale zekerheid te verkiezen boven subsidies voor huren of voor eigendomsverwerving omdat deze laatste de keuze van de consument in een bepaalde richting duwen.

In-kind transfers (het ter beschikking stellen van woningen door de overheid, sociale woningen dus) zijn theoretisch te verantwoorden wanneer men er van kan uitgaan dat er een informatieprobleem is bij de consument die de transfer ontvangt, zodat dat de keuzevrijheid tot een 'verkeerde' besteding van de middelen zou leiden. Wanneer hij bijvoorbeeld het belang van goed wonen onderschat, kan de overheid een bepaald consumptieniveau opleggen en zelf een bepaalde vorm van wonen aanbieden. Dit is echter een paternalistisch argument. Bovendien kunnen we moeilijk verklaren waarom alle gezinnen met een laag inkomen het belang van een goede woning zouden onderschatten. Minder extreem en meer realistisch is dat de consument eerder de zichtbare kenmerken belangrijk vindt (esthetische kwaliteiten) en minder belang hecht aan minder zichtbare kenmerken die op lange termijn belangrijk zijn (bv. constructie, duurzaamheid van materialen, aanpasbaarheid van de woning).

We kunnen ook aanvoeren dat niet zozeer de slechte kwaliteit van de woningen maar de hoge kosten (in vergelijking met het inkomen) de overheid dwingen in te grijpen. Maar in dat geval is een in-kind transfer niet het beste instrument.

Een ander argument voor in-kind transfers is dat de overheid niet het risico wil lopen dat de ontvanger van de steun de bijkomende middelen besteedt aan goederen die de belastingbetaler geen goede besteding vindt, bv. aan drank en sigaretten i.p.v. aan een goede woning. Een aanverwant argument is dat de rijken (die de

inkomenstransfer betalen vanuit hun belastingen) zelf belang hebben bij een goede huisvesting van de armen, bijvoorbeeld omdat dit de productiviteit van arbeiders verhoogt of sociale onrust tegengaat. Dit laatste lag historisch gezien aan de basis van de sociale woningbouw aan het einde van de 19de eeuw.

3. Effecten van huursubsidies

In deze sectie bekijken we de effecten van huursubsidies. We behandelen niet enkel de effecten op de huurmarkt maar ook op de andere (deel)markten, op incentieven, enz.

Zoals we verder in hoofdstuk 3 van dit rapport zullen toelichten, zijn huursubsidies een vorm van vraagsubsidies.²² Naargelang de voorwaarden die worden verbonden aan de toekenning van een huursubsidie kan deze ofwel objectgericht zijn (criteria en hoogte van het bedrag zijn afhankelijk van de eigenschappen van de woning), ofwel subjectgericht zijn (criteria en hoogte van het bedrag zijn afhankelijk van inkomen, gezinstoeestand, ...). Men spreekt dan van object- en subjectsubsidies. In de praktijk zijn heel wat subsidies zowel afhankelijk van de kenmerken van het gezin (bv. inkomen) als van de woning (bv. kwaliteit).

Vraagsubsidies kunnen in hun uitvoeringsmodaliteiten verschillende vormen aannemen. De uitbetaling kan rechtstreeks aan de huurder gebeuren of als een cheque die de huurder enkel kan gebruiken om een deel van de huur te betalen (voucher). Evengoed kan de uitbetaling in handen komen van een verhuurder. Ze kunnen algemeen zijn of gericht op scherp afgelijnde doelgroepen.

3.1 Op de huurmarkt

Indien we er van uit gaan dat alle woningen dezelfde eigenschappen hebben, kunnen we de woningmarkt in een klassiek vraag- en aanbodschaam analyseren. Vraag en aanbod weerspiegelen dan immers louter het aantal woningen en niet de kwaliteitsverschillen. De effecten van de subsidies zijn dan afhankelijk van de prijselasticiteiten²³ van vraag en aanbod. Deze elasticiteiten zijn, zeker op korte termijn, klein.

De vraag naar woondiensten is afhankelijk van het inkomen, de relatieve prijs, de voorkeuren van de consument en het aantal gezinnen (demografie). De prijselasticiteit van de vraag is eerder klein. Wonen bevredigt immers een basisbehoefte. Een stijging van de huurprijzen zal dus niet direct leiden tot een sterke daling van de vraag. De inkomenselasticiteit van de vraag naar huurwoningen wordt beperkt door de hoge transactiekosten en de opzegtermijnen en boetes bij een voortijdige beëindiging van het huurcontract. Aan de andere kant is de inkomenselasticiteit groter dan bij koopwoningen. Bij koopwoningen is de vraag niet (volledig) afhankelijk van het huidige inkomen maar van het verwachte inkomen over het leven. De uitgaven worden immers over een lange periode gespreid via een lening. Hierdoor is de inkomenselasticiteit van koopwoningen zeer klein. De voorkeuren van de consument tenslotte zijn zeer divers en hebben heel wat dimensies, wat de analyse bemoeilijkt.

Het aanbod van woningen is afhankelijk van de relatieve prijs van woningen ten opzichte van andere goederen en diensten. Door het investeringskarakter van vastgoed zijn vooral de opbrengsten van alternatieve beleggingen en investeringen hier belangrijk. Bovendien is het aanbod ook afhankelijk van de kosten van de investering: de prijs van bouwmaterialen, bouwgrond, arbeid en kapitaal.

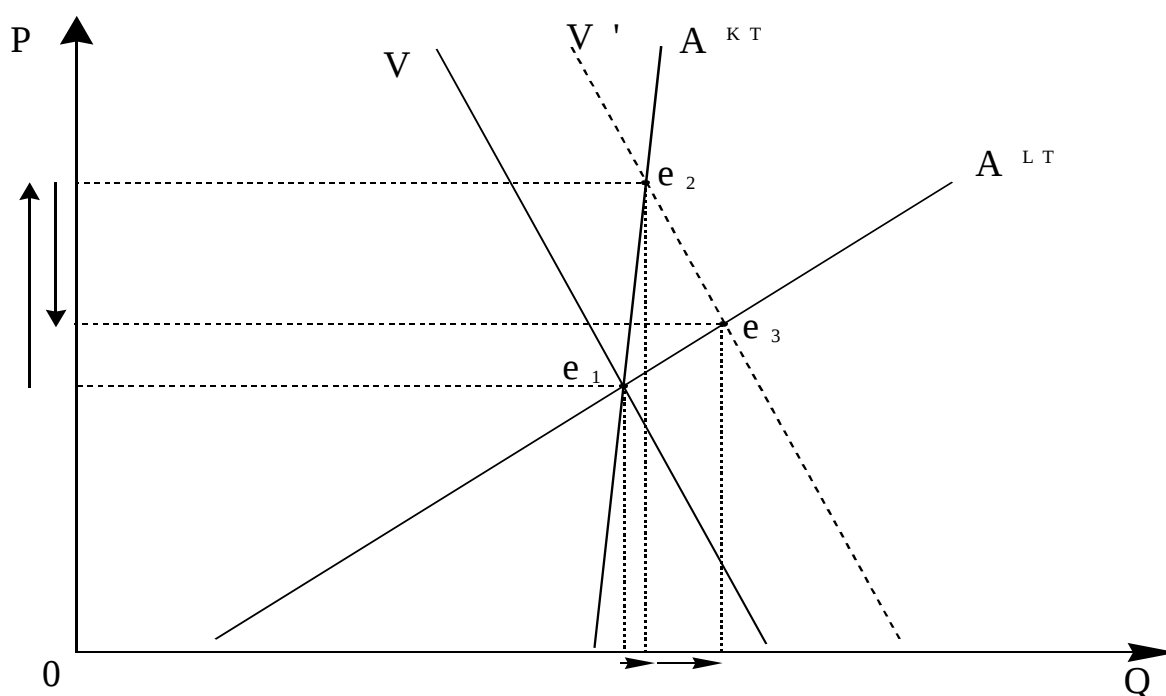
²² Vraagsubsidies zijn subsidies die het inkomen van de consument verhogen, met als doel de consumptie van een bepaald goed te verhogen.

²³ De prijselasticiteit van de vraag geeft weer in welke mate de gevraagde hoeveelheid reageert op veranderingen in de prijs. De prijselasticiteit van de vraag naar woningen is klein zodat bij een stijging van de woningprijzen, de gevraagde hoeveelheid maar in beperkte mate afneemt.

Net zoals de vraag verandert het aanbod maar traag in de woningmarkt. De prijselasticiteit van het aanbod is dus beperkt, zeker op korte termijn. Hier zijn verschillende redenen voor. Allereerst worden de veranderingen beperkt door de hoeveelheid productiefactoren die beschikbaar is. Arbeid en bouwgronden zijn niet onbeperkt aanwezig, zeker niet op korte termijn. Op korte termijn wordt het aanbod voor bouwgronden namelijk beperkt door de ruimtelijke ordening.

Maar zelfs zonder deze beperkingen is het aanbod sterk inelastisch. Aanpassingen van de woningvoorraad vragen immers veel tijd (bouwgrond zoeken, vergunning aanvragen, enz.) en zijn relatief klein in vergelijking met de totale woningvoorraad. Grote aanpassingen in het aanbod zijn dus maar mogelijk op heel lange termijn. Dit impliceert echter ook dat veranderingen in de vraag op korte termijn opgevangen worden door prijsveranderingen.

Wat is nu het effect van huursubsidies op de huurmarkt? Huursubsidies leiden tot een stijging van de vraag en verschuiven dus de vraagcurve naar rechts. Op korte termijn is de aanbodcurve inelastisch zodat er vooral een effect op de prijzen zal zijn. Op langere termijn zullen de prijzen terug dalen en zal de verhandelde hoeveelheid toenemen. Grafiek 2.1 geeft deze evolutie weer. We observeren dat de vraagcurve naar rechts verschuift (van V naar V'). Op korte termijn is de aanbodcurve inelastisch (A^{KT}) en zal het evenwicht verschuiven van e_1 naar e_2 . De prijs in de markt (P) stijgt sterk terwijl de verhandelde hoeveelheid (Q) maar in beperkte mate toeneemt. Op lange termijn is de aanbodcurve elastischer (A^{LT}) en zullen we in e_3 terecht komen, waar het hoeveelheidseffect veel groter is en het prijseffect veel kleiner.



Figuur 2.1 Invloed van huursubsidies op vraag en aanbod op de woningmarkt

3.2 Op andere markten

We kunnen de woningmarkt opsplitsen in een groot aantal deelmarkten volgens kwaliteit, ligging en eigendomsverhoudingen. We onderscheiden allereerst de huurmarkt en de eigendomsmarkt. In elke van deze markten opereren private en publieke actoren. Bovendien bestaan er in elk van deze markten deelmarkten volgens kwaliteit en ligging. Deze deelmarkten zijn relatief gescheiden in die zin dat actoren vooral concurre-

ren met actoren in dezelfde deelmarkt en veel minder met actoren in andere deelmarkten. Een immotheker in de markt voor kleine stadswoningen zal bijvoorbeeld weinig concurrentie ondervinden van een bedrijf dat zich specialiseert in residentiële villa's. Het is wel zo dat indien de prijzen in één deelmarkt sterk stijgen, een deel van de gezinnen naar een andere deelmarkt zal kijken. In die zin is er dus wel concurrentie en stelt het bestaan van 'aanliggende' deelmarkten een limiet aan de prijsveranderingen.

Merk op dat woningen ook kunnen veranderen van deelmarkt. Koopwoningen kunnen bijvoorbeeld huurwoningen worden en omgekeerd. Bovendien kunnen woningen opklimmen in de kwaliteitshiërarchie door renovatie en investeringen. Indien niet geïnvesteerd wordt in onderhoud zal de kwaliteit van de woning echter dalen en komt ze terecht in een deelmarkt met slechtere woningen. Hoewel de totale hoeveelheid woningen op korte termijn constant is, kunnen prijsveranderingen in een bepaalde deelmarkt dus verschuivingen teweeg brengen tussen deelmarkten onderling. Een huursubsidie kan bijvoorbeeld leiden tot minder koopwoningen en meer huurwoningen. De elasticiteit van het aanbod in de deelmarkten is dus hoger dan de elasticiteit in de totale markt.

Indien we echter veronderstellen dat er verschillende deelmarkten bestaan in de woningmarkt, wordt ons verhaal veel ingewikkelder. Veronderstel dat de ontvangers van de subsidie zeer slechte huizen huren. Door de subsidie zullen ze in staat zijn te verhuizen naar betere (en duurdere) woningen. Hierdoor stijgt de vraag naar betere woningen en stijgen de prijzen in die deelmarkt. In de markt van zeer slechte huizen daalt de vraag en de prijs. Op lange of middellange termijn kunnen we verwachten dat het aanbod van betere woningen ook zal stijgen door nieuwbouw of door het opwaarderen van de slechtere woningen. Bovendien zal een prijsstijging in een deelmarkt een aantal gezinnen aanzetten naar een andere deelmarkt te kijken. Hierdoor worden prijsstijgingen getemperd.

Voorgaande sectie geeft aan dat vanaf het moment dat we ook deelmarkten en andere markten willen bestuderen, we veel meer informatie nodig hebben. Op dit moment is er geen economisch onderzoek beschikbaar waarbij al deze aspecten in één model worden geïntegreerd. De bestaande partiële evenwichtsmodellen zijn hier immers niet voor geschikt. Bovendien is het tijdsbestek van deze studie te krap om hier bijkomend onderzoek naar te verrichten. Enkel de empirische resultaten in hoofdstuk 4 kunnen ons een partieel beeld geven van de grootte en de richting van een aantal effecten.

3.3 Op de economische agenten

Subsidies kunnen ongewenste effecten hebben op de gedragingen van de economische agenten. Subsidies kunnen bijvoorbeeld een negatieve invloed hebben op de zoekactiviteiten van de huurders. De subsidie zorgt er immers voor dat de kosten van een verkeerde keuze niet volledig door de huurder gedragen worden. Indien de huurder verplicht is binnen een beperkte periode een woning te vinden, zoals in de VS, wordt dit effect nog versterkt. De subsidie kan er ook voor zorgen dat huurders te veel uitgeven aan huisvesting, het incentief om spaarzaam om te springen met uitgaven voor huisvesting verdwijnt immers gedeeltelijk.

Indien de subsidies afhankelijk zijn van het inkomen kan een armoedeval optreden. In dat geval loont het voor de huurders niet om meer te verdienen doordat de subsidie dan verminderd wordt. Dit kan ertoe leiden dat de huurders geen betere job zoeken, werkloos blijven of in het zwart gaan werken. Dit kan deels verholpen worden door de subsidie enkel toe te kennen aan werkenden. Het is echter de vraag of de sociale doelstellingen van een subsidie overeind blijven als enkel werkenden er van kunnen genieten. Bovendien kan deze voorwaarde huurders er toe aanzetten een baan te zoeken die veel werkzekerheid biedt, eventueel ten koste van de verloning en efficiëntie. Een andere oplossing kan eruit bestaan om de subsidie slecht langzaam te laten afnemen met het inkomen zodat het inkomen na subsidie toch stijgt. Dit kan de armoedeval verzachten, maar verhoogt de kostprijs voor de overheid.

Een belangrijk aspect van het subsidiëren van huren versus woningverwerving is dat wanneer beide opties verschillend worden gesubsidieerd, de keuze van de consument voor één van beide vormen hierdoor wordt beïnvloed. M.a.w. de consument kiest dan niet meer alleen op basis van zijn persoonlijke voorkeur, maar mede op basis van de incentieven die de overheid geeft. Het principe van 'tenure neutrality' zoals dit in de literatuur wordt genoemd, is dan doorbroken. Dit is het geval in vele West-Europese landen, als gevolg van de omvangrijke fiscale voordelen die ter beschikking worden gesteld voor eigendomsverwerving. Dit heeft belangrijke neveneffecten. Het leidt bijvoorbeeld tot een krappe huurmarkt en een grotere hoeveelheid woon-werkverkeer. Eigenaars zijn immers minder mobiel. Ze zullen niet snel verhuizen indien ze bijvoorbeeld werk vinden in een andere streek. De transactiekosten zijn immers vrij hoog. Dit verandert wel langzaam, ondermeer door de meeneembaarheid van de registratierechten. Tenslotte kunnen gezinnen die zich geen woning kunnen veroorloven niet genieten van deze voordelen. In heel veel landen ziet men nu dat het woonbeleid kiest voor het herstellen van deze 'tenure neutrality' met het oog op het herstellen van de marktwerking.

3.4 Ruimtelijke factoren

Sociale huisvesting en armoede zijn vaak geconcentreerd in bepaalde wijken. Hierdoor ontstaat verloederings en een verlaagde leefbaarheid van de buurt. Dit is één van de redenen om grootschalige en geconcentreerde sociale huisvesting, zoals die in het verleden dikwijls voorkwam, te vermijden. Het gedecentraliseerde karakter van huursubsidies kan er toe bijdragen dat lage inkomensgroepen toegang krijgen tot rijkere buurten zodat deze een meer gemengd karakter krijgen. Ook voor allochtone Belgen, die in het algemeen een lager inkomen hebben, kan dit gelden.

We moeten echter wel rekening houden met discriminatie. Het is mogelijk dat verhuurders in betere wijken sowieso weigeren te verhuren aan bepaalde groepen, bijvoorbeeld allochtonen, ongeacht of ze een huursubsidie ontvangen of niet.

4. Vergelijking met andere beleidsinstrumenten

In deze sectie vergelijken we kort een aantal andere beleidsinstrumenten. We bestuderen directe inkomenssteun, bijvoorbeeld via een verhoging van de uitkeringen; aanbodsubsidies; subsidies voor eigendomsverwerving, renovatie en nieuwbouw; sociale huisvesting; regulering en maatregelen die de marktwerking verbeteren.

4.1 Inkomenssteun

Directe inkomenssteun aan bepaalde groepen, onafhankelijk van de woonsituatie, kan gezinnen in staat stellen een kwaliteitsvolle woning te kopen of te huren. In een perfecte markt is dit instrument zeer efficiënt in die zin dat de welvaart van het gezin gemaximeerd wordt. In de realiteit daarentegen verstoort inkomenssteun het arbeidsaanbod. Bovendien kunnen bepaalde imperfecties niet weggewerkt worden door inkomenssubsidies zodat prijssubsidies in dat geval optimaal kunnen zijn. Het effect van directe inkomenssteun is een opwaartse verschuiving van de vraag naar woningen. Op korte termijn is het aanbod inelastisch en zal er vooral een prijsstijging optreden. Op lange termijn is het mogelijk dat er een uitbreiding van het aanbod optreedt zodat de prijzen terug dalen. Dit hangt echter af van de elasticiteit van de langetermijnaanbodcurve.

De effecten van directe inkomenssteun zijn dus vergelijkbaar met de effecten van een subjectsubsidie voor huurwoningen en de effecten zijn afhankelijk van de korte- en langetermijnelasticiteiten van vraag en aanbod. De effecten van een huursubsidie zullen echter groter zijn voor eenzelfde overheidsuitgave. Bij inkomenssteun kunnen gezinnen de subsidie immers gebruiken om andere goederen en diensten aan te schaffen. De

mate waarin dit gebeurt, hangt af van de inkomenselasticiteit van de vraag. Bij een huursubsidie weet de overheid dat al de steun in de woningmarkt gebruikt zal worden. Het is dus in deze zin een effectiever instrument voor het voeren van een woonbeleid dan een algemene inkomenstransfer. De keerzijde van de medaille is dat het totale nut (welvaart) van de gezinnen lager zal zijn vermits er geen rekening wordt gehouden met hun voorkeuren. Bovendien kan er een verdringingseffect ontstaan indien de huurder een deel van zijn vroegere uitgaven kan vervangen door de subsidie. Hierdoor kan de huurder toch meer andere goederen en diensten aanschaffen dan voor hij de subsidie ontving.

4.2 Aanbodsubsidies

Als alternatief voor huursubsidies, die de vraag naar huurwoningen beïnvloeden, kan de overheid ook het aanbod van huurwoningen stimuleren. Het subsidiëren van het aanbod kan door de productie te subsidiëren of de productiefactoren goedkoper te maken. Mogelijke vormen zijn het subsidiëren van grondverwerving, lastenverlagingen voor de bouwsector, tegemoetkomingen voor de sloop van krotten of voor de wederopbouw, enz. Deze subsidies zijn meestal afhankelijk van de kwaliteit van de woning (bv. een minimumnorm) en worden in die zin ook objectsubsidies genoemd (zie ook hoofdstuk 3 voor definities van object- en subjectsubsidies). Hierdoor kunnen ze een instrument zijn om deze kwaliteit te beïnvloeden.

Aanbodsubsidies leiden tot een uitbreiding van het aanbod. In tegenstelling tot vraagsubsidies leiden ze tot een hogere verhandelde hoeveelheid en een daling van de marktprijs. Het is echter te verwachten dat dit effect met enige vertraging optreedt, gegeven de trage aanpassing van het aanbod aan de nieuwe marktsituatie.

De vraag of de voorkeur moet uitgaan naar vraagsubsidies dan wel naar aanbodsubsidies krijgt in de literatuur veel aandacht. Over het antwoord bestaat echter geen eenduidigheid. Er zijn auteurs die ervan uitgaan dat consumenten goed geïnformeerd zijn en dat de markt concurrentieel is, en die bijgevolg voorrang geven aan vraagsubsidies. Vraagsubsidies zijn minder marktverstoring, ze zorgen ervoor dat de vraag- en aanbodverhoudingen in de markt grotendeels behouden blijven. Ze zijn bovendien gericht te gebruiken: het is makkelijker om enkel de gezinnen die tot de doelgroep behoren, te bereiken. Vele auteurs wijzen echter op de talrijke imperfecties van de woningmarkt en prefereren daarom aanbodsubsidies. Immers, in een krappe markt zullen vraagsubsidies vooral de prijzen omhoog duwen zonder dat het aanbod wordt uitgebreid. Aanbodsubsidies zullen in dit geval het aanbod sterker stimuleren dan vraagsubsidies.

Algemeen kunnen we argumenteren dat extreme keuzen niet te verkiezen zijn. Er moeten zoveel elementen betreffende het functioneren van de markt in rekening gebracht worden dat men moeilijk een uitspraak kan doen ten gunste van het ene of het andere. Het is belangrijker na te gaan hoe de doeltreffendheid van vraag- en aanbodsubsidies kunnen worden verhoogd dan het moeilijke debat over de keuze voor het ene dan wel het andere te blijven voeren.

4.3 Subsidiëring van nieuwbouw, aankoop en renovatie

Net zoals vraagsubsidies ten gunste van huurders kunnen ook vraagsubsidies worden toegekend aan eigenaars. Het subsidiëren van eigendomsverwerving kan de vorm aannemen van financiële tegemoetkomingen of van belastingverminderingen. Net zoals huursubsidies zijn het vormen van prijsverlaging, die er toe leiden dat bij eenzelfde prijs de vraag naar eigendomswoningen stijgt.

De subsidies kunnen ook hier weer zeer vele vormen aannemen. Zo worden premies voor woningverwerving vaak selectief toegekend aan lage inkomensgezinnen. Belastingverminderingen kunnen zowel selectief als

niet selectief zijn. In onze huidige Belgisch belastingstelsel is de huisvestingsfiscaliteit als gevolg van de progressiviteit van de inkomstenbelasting vooral voordelig voor hoge inkomensgroepen.

De mate waarin een subsidie selectief is, bepaalt mee de invloed die de subsidie heeft op de woningmarkt. Indien er een strikte doelgroepafbakening is, en indien de bouwheren of verkopers geen informatie hebben over het al dan niet begunstigd zijn van de kandidaat-koper, zal de invloed op woningmarkt relatief beperkt zijn. Subsidies die van toepassing zijn op grote groepen (zoals fiscale aftrekken), hebben een grotere invloed op de woningmarkt. De kans dat de overheidstegemoetkoming wegvloeit via prijsverhogingen op de markt is dan ook groter dan bij selectieve subsidies (Englund, 2002), maar nog steeds afhankelijk van de prijselasticiteit van het aanbod op lange termijn.

Vermits de aankoop of bouw van een woning meestal wordt gefinancierd met geleend vermogen, kan de overheid woningverwerving subsidiëren via interventie in de leningfinanciering. Dit kan onder de vorm van het waarborgen van leningen die bouwers of kopers aangaan op de private kapitaalmarkt. Dankzij deze overheidsgarantie kunnen ze een hoger bedrag lenen en voordeligere interesttarieven genieten. Een alternatief is dat de overheid zelf leningen aangaat op de kapitaalmarkt en hiermee leningen toestaat aan particulieren aan interestvoeten die onder de marktrente liggen. Deze kredietverstrekking kan beperkt blijven tot lage inkomensgroepen. Dergelijke overheidstussenkomst in de financiering is opnieuw een vorm van vraagsubsidie.

Een belangrijk aspect van het subsidiëren van huren versus woningverwerving is zoals gezegd 'tenure neutrality'. De omvangrijke fiscale voordelen die vanuit het verleden ter beschikking werden gesteld voor eigendomsverwerving vormen een duidelijke stimulans om een woning te kopen of te bouwen.

4.4 Sociale woningbouw

Om de nadelige effecten van een aanbodssubsidie op te vangen, kunnen aanbodssubsidies worden toegekend onder voorwaarden betreffende de prijzen, de geproduceerde hoeveelheden en de kwaliteit daarvan. Bovendien kunnen voorwaarden worden opgelegd wat betreft de kenmerken van de consumenten die toegang hebben tot deze woningen, zoals bijvoorbeeld inkomen en gezinssamenstelling. Via dergelijke gerichte aanbodssubsidie kan de overheid de allocatie op de woningmarkt onder controle trachten te krijgen. De aanbieders van woningen kunnen in principe nog steeds private personen, private organisaties of bouwpromotoren zijn. De overheid kan greep proberen te krijgen op de private instanties door de toekenning van aanbodssubsidies te koppelen aan voorwaarden of door zelf aandelen in de private vennootschappen te verwerven.

Naarmate meer voorwaarden worden opgelegd aan de promotoren, komt men dichterbij de sociale woningbouw zoals ze in veel Europese landen bestaat. De sociale huisvestingsmaatschappijen die de woningen bouwen zijn vaak private organisaties met een sociaal doel. Zij worden gesubsidieerd voor het bouwen van woningen voor zover zij zich aan een aantal regels houden, o.a. wat betreft de toewijzing van de woningen, het volgen van gereguleerde prijzen, het herinvesteren van inkomsten. In vele gevallen zijn de lokale overheden belangrijke aandeelhouders. Het gaat hier echter nog steeds over een specifieke vorm van aanbodssubsidie, verbonden aan zeer strikte voorwaarden. Argumenten voor dergelijke subsidiëring van de sociale huisvesting zijn zoals boven reeds is aangegeven imperfecte competitie (de negatieve selectie en discriminatie op de private huurmarkt) alsook imperfecte informatie.

Nog een stap verder zit men bij een publiek aanbod van sociale woningen. Hier is het de overheid die woningen bouwt en verkoopt of verhuurt en zelf beslist over de prijs en de toewijzing van de woningen. In vergelijking met de boven besproken vraag- en aanbodssubsidies gaat de overheid hier zeer ver in het tussenkomen in de marktwerking.

In vergelijking met algemene vraag- en aanbodsubsidies heeft het bouwen van sociale woningen eenduidige effecten op het aanbod. De aanbodcurve verschuift naar rechts, de nieuwe evenwichtsprijs ligt lager dan de oorspronkelijke en de verhandelde hoeveelheid neemt toe. Een ander verschilpunt is dat ten opzichte van de verhuring van individuele woningen in de sociale woningbouw schaalvoordelen kunnen gerealiseerd worden. Dit speelt echter evenzeer bij de bouw van wooncomplexen door particuliere bouwpromotoren.

4.5 Regulering

Een eerste vorm van regulering is het opleggen van minimumnormen aan de woningkwaliteit van individuele woningen. Het bestaan van externaliteiten is een duidelijk argument voor dergelijke normen: krotwoningen kunnen een gevaar opleveren voor de publieke gezondheid. Barr wijst er op dat minimumnormen vaak in het leven worden geroepen ter bescherming van zwakkere bevolkingsgroepen, maar dat dit argument kritisch moet bekeken worden. Wanneer deze normen boven de kwaliteit liggen die men zou bereiken met een gewone marktwerking, dan zal de prijs van deze minimumkwaliteitswoningen hoger zijn dan de prijs die sommige gezinnen kunnen of willen betalen. Juist deze zwakkere gezinnen zullen dus, omwille van betaalbaarheidsproblemen, uitgesloten worden van toegang tot een goede woning door de invoering van minimumnormen, en hun toevlucht zoeken in de 'grijze' markt.

Toch zijn er nog andere argumenten te geven, waaronder de onvolledige informatie: in de mate dat de consument de kwaliteit onvoldoende kan beoordelen (bv. wat betreft veiligheid) kan het aangewezen zijn normen op te leggen. Ook om redenen van rechtvaardigheid kunnen minimumnormen noodzakelijk zijn, met name om alle gezinnen toegang te geven tot een eigen woning die voldoet aan een aantal vereisten.

Het bestaan van een huurreglementering is te verantwoorden vanuit de ongelijke machtsverhoudingen tussen consumenten en vanuit horizontale rechtvaardigheid. Zoals hierboven beschreven bestaat er een risico dat verhuurders op basis hiervan monopoliemacht verwerven. De huurreglementering is nodig om te voorkomen dat deze monopoliemacht wordt aangewend. Ze beschermt huurders tegen ongegronde prijsverhogingen of uitdrijving. In principe kunnen de huurders ook wettelijk worden beschermd tegen discriminatie. Maar in ons rechtssysteem is dit niet evident, omdat contractuele vrijheid primeert.

In de huurreglementering kunnen ook beperkingen worden opgelegd aan de huurprijzen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen prijsaanpassingen binnen bestaande huurcontracten en prijsbepaling voor nieuwe huurcontracten. Volgens de economische theorie is het opleggen van grenzen aan de huurprijzen of aan de stijging van de huurprijzen echter niet te verdedigen. Immers, indien de maximumprijzen onder de evenwichtsprijs liggen, is de vraag groter dan het aanbod. Producenten zijn niet bereid bijkomend te investeren in nieuwe woningen en juist arme gezinnen zullen hiervan de dupe worden. In een situatie waarin de maximumprijzen onder de marktprijzen liggen daarentegen, zijn de maximumprijzen niet bindend, en hebben ze geen effect.

Een laatste belangrijke vorm van reglementering betreft de ruimtelijke ordening. Argumenten voor deze vorm van ingrijpen zijn het bestaan van externaliteiten (zie boven) en het vrijwaren van productiefactoren (gronden) voor alternatieve of toekomstige aanwendungen. Bij opsommingen van overheidsinstrumenten om in te grijpen op de woningmarkt, komt eerder zelden de ruimtelijke planning op het lijstje voor. Nochtans heeft het planingsbeleid zijn impact op de beschikbaarheid en de prijzen van woningen en van bouwgronden indien er beperkingen worden opgelegd aan de verkoop van gronden of de bouw van nieuwe woningen wordt beperkt tot bepaalde gebieden (bv. alleen in de woonkernen).

Neem bijvoorbeeld de invloed van ruimtelijke planning op een markt waar een grote krapte bestaat. Omdat de eigenaars weten dat er een algemeen tekort is aan bouwgronden zullen zij in staat zijn de grond te verkopen

aan een prijs die hoger is dan de minimale prijs waaraan zij willen verkopen. De eigenaar krijgt door zijn grotere marktmacht dus een economische rente bovenop de waarde van de grond. Deze rente kan worden wegbelast zonder dat er een effect is op de verkochte hoeveelheid. Dit geeft aan dat ze te vergelijken is met de overwinsten bij een monopolie, die vanuit welvaarts-theoretisch oogpunt niet optimaal zijn. Dit biedt een rechtvaardiging voor een belasting op de verkoop van gronden. In de mate dat het ruimtelijk beleid echter toestaat dat toch nog gronden op de markt worden gebracht, zal de aanbodcurve niet verticaal maar stijgend zijn. Een belasting op de verkoop van gronden zal dan leiden tot hogere prijzen en een kleinere verhandelde hoeveelheid.

Een alternatief voor het financieel wegbelasten van de economische rente is bij de verkoop van grote stukken grond aan de verkoper op te leggen dat een vastgelegd aandeel van deze grond wordt ter beschikking gesteld voor de bouw van betaalbare woningen. Dergelijk beleid wordt in het Verenigd Koninkrijk toegepast. Lokale besturen kunnen private bouwpromotoren opleggen bij grootschalige bouwprojecten een minimum aandeel betaalbare woningen te realiseren, of sociale huisvestingsmaatschappijen de kans te bieden op een deel van de grond betaalbare woningen te bouwen, of de gemeente financieel te vergoeden om voor een vergelijkbaar deel zelf goedkope woningen te realiseren. In Vlaanderen, waar de eigendom van gronden veel meer versnipperd is dan in het Verenigd Koninkrijk, lijkt dit moeilijker. Het aanbod aan goedkope woningen voor lage inkomensgezinnen kan daarbij wel een negatieve invloed hebben op de verkoopprijs van de andere woningen omdat deze dan voor hogere inkomensgroepen minder aantrekkelijk kunnen worden.

Een ander mogelijk instrument is dat de overheid (bv. gemeentebesturen) eigen gronden verkoopt. Dit houdt een verschuiving van de aanbodcurve naar rechts in. De prijs van de gronden zal dalen en er zullen meer gronden worden verkocht. Indien de gronden verkocht worden beneden de marktprijs, is dit een impliciete subsidie aan kopers. Zelfs indien de gronden worden verkocht aan de oorspronkelijke aankoopwaarde vermeerderd met de inflatie, blijft dit een subsidie wanneer de inflatie beneden de residentiële inflatie ligt. Een versoepeling van het beleid inzake ruimtelijke ordening kan ook gebruikt worden om het aanbod te stimuleren.

4.6 Het verbeteren van de marktwerking

Zoals we boven uitlegden kunnen we er niet van uitgaan (zoals de economische theorie aanneemt) dat consumenten perfect geïnformeerd zijn en op basis hiervan rationele beslissingen nemen. Vooral de zwakkere inkomensgroepen kunnen kampen met informatieproblemen. De woningmarkt is bovendien zodanig complex dat het heel wat persoonlijke capaciteiten vereist om rationele beslissingen te kunnen nemen. Om aan dit probleem tegemoet te komen, kan de overheid initiatieven opzetten die burgers, en daarbij vooral armen en kansarmen begeleiden in hun beslissingen betreffende hun woonsituatie. Deze initiatieven kunnen het volgende bieden: informatie over marktprijzen op de huurmarkt en eigendomsmarkt, informatie over bouwen en verbouwen, informatie over hypothecaire leningen en sociale leningen, begeleiding bij het zoeken naar een goede woning, begeleiding bij het vergelijken van alternatieven, ... In Vlaanderen wordt deze rol opgenomen door gemeentebesturen, woonwinkels, woonwyzers en huurdersverenigingen. In een aantal andere landen vonden we bijkomend interessante initiatieven opgezet door of geïnitieerd door de overheid (zie o.a. de huurcommissies in Nederland, Duitsland en Oostenrijk).

Een bijzondere rol bestaat er in te intermedieëren tussen woningeigenaars en kandidaat-huurders. Het probleem van de ongelijke macht en mogelijke discriminatie kan worden opgevangen als een voor beide partijen betrouwbare tussenpersoon bemiddelt tussen verhuurder en kandidaat-huurder. Ook hier gaat het dus over

een functie die eigenlijk een verbetering van de marktwerking inhoudt. In Vlaanderen hebben de sociale verhuurkantoren deze rol opgenomen.²⁴

5. Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de theoretische effecten van huursubsidies en een aantal alternatieve beleidsinstrumenten onderzocht. In de eerste sectie hebben we de motieven voor overheidsingrijpen in de woningmarkt gepresenteerd. De woningmarkt wordt immers gekenmerkt door de aanwezigheid van heel wat imperfecties. Onvolledige informatie, onzekerheid en imperfecties in de financiële markten vormen een eerste probleem. Voor heel wat van deze problemen werden reeds (weliswaar soms onvolledige) oplossingen gecreëerd door private actoren of door de overheid. Imperfecte competitie, en dan vooral het gebrek aan toegang tot de woningmarkt voor bepaalde groepen, is moeilijker aan te pakken. Discriminatie op basis van inkomen, arbeids- of gezinssituatie, enz. kan dan een belangrijk motief zijn voor bijkomende maatregelen. Naast deze efficiëntiemotieven kunnen we overheidsingrijpen ook begrijpen vanuit een gebrek aan rechtvaardigheid. Bepaalde groepen hebben immers geen toegang tot betaalbaar en kwaliteitsvol wonen door een gebrek aan financiële middelen. De overheid kan hier ingrijpen door wonen beter betaalbaar te maken (via een subsidie of inkomenssteun) of door de kwaliteit van de woningen te verhogen (regulering, sociale woningbouw, enz.).

Wat betreft de effecten van een huursubsidie zijn de prijselasticiteiten van vraag en aanbod cruciaal. Een vraagsubsidie zal op korte termijn vooral de prijzen verhogen door de beperkte elasticiteit van het aanbod. Op lange termijn zullen de prijzen terug dalen en de verhandelde hoeveelheid toenemen. De vergelijking met andere beleidsinstrumenten toont aan dat inkomenssteun een alternatief kan zijn voor een vraagsubsidie. Inkomenssteun is een zeer efficiënt instrument in die zin dat de marktwerking behouden blijft en het gezin de steun naar eigen goeddunken kan besteden. De overheid is echter niet zeker dat het geld ook gebruikt wordt om de huisvesting te verbeteren. Het is dus een instrument voor armoedebestrijding dat ook de betaalbaarheid van het wonen verbetert, maar het is geen doelgericht instrument voor het voeren van een woonbeleid. Bovendien spelen ook hier mogelijke prijseffecten.

De onzekerheid omtrent de prijseffecten van subsidies zou aangepakt kunnen worden via een systeem van huurcontrole. Hier zijn echter significante nadelen aan verbonden. Zo zal een maximumhuur geen effect hebben in regio's waar er geen schaarste is. In regio's waar er wel een tekort aan woningen is, zal dit tekort enkel versterkt worden door dit soort regulering. Prijsregulering heeft dus in het beste geval geen effecten. In het slechtste geval (een krappe markt) worden de problemen nog verergerd.

Het aanbod van huurwoningen kan uitgebreid worden door aanbodsubsidies toe te kennen. Het aantal woningen zal toenemen en de prijzen zullen dalen. De effecten op het aanbod zijn minder onzeker dan bij de vraagsubsidie, waar het aanbod maar onrechtstreeks wordt beïnvloed. De overheid is zeker dat de geïnvesteerde middelen niet 'weglekken' naar consumptie van andere goederen en diensten. Bovendien is een daling van de prijzen gegarandeerd. In een krappe markt kunnen aanbodsubsidies dan ook een interessant alternatief vormen voor huursubsidies.

In de sociale woningbouw in Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van een bijzondere vorm van aanbodsubsidies. Hier worden de aanbodsubsidies ingezet om sociale woningen te bouwen, maar de aanbodsubsidie

²⁴ De bemiddeling gaat hier zeer ver in de zin dat het SVK de woning huurt en onderverhuurt aan de huurder. Het SVK onderhandelt over de huurprijs en tracht een redelijk lage huurprijs te bekomen in ruil voor 'voordelen in natura', zoals de garantie dat de huur regelmatig wordt betaald en het onderhoud van de woning.

wordt omgezet in een impliciete huursubsidie voor het gezin die zeer sterk gerelateerd is aan kenmerken van het subject. Er worden ook activa opgebouwd die in het bezit blijven van de overheid waardoor de bestemming van de overheidsmiddelen beter te controleren is dan bij een zuivere vraagsubsidie die wordt uitgekeerd aan het gezin. Tenslotte is de sociale woningbouw bij machte om een aantal ernstige problemen die spelen op de private huurmarkt te vermijden, zoals discriminatie of negatieve selectie. Sociale huisvesting biedt dus oplossingen voor problemen waar weinig andere instrumenten vat op hebben. Om deze reden zijn we er van overtuigd dat sociale woningbouw op lange termijn een meer doelgericht instrument is voor het aanpakken van problemen van betaalbaarheid en kwaliteit op de private huurmarkt dan de toekenning van huursubsidies.

Echter, het bouwen van sociale woningen vraagt tijd. Zelfs als er massaal bijkomende middelen worden vrijgemaakt om sociale woningen te bouwen, zal op korte termijn geen aanzienlijke capaciteitsuitbreiding kunnen plaatsvinden. Anderzijds stelden we in hoofdstuk 1 vast dat zeer veel gezinnen ernstige problemen hebben met de betaalbaarheid van het wonen. Om deze reden kan de invoering van een huursubsidie, al dan niet tijdelijk, overwogen worden. Indien in Vlaanderen huursubsidies worden ingevoerd, zullen veel van de bovenstaande effecten afhankelijk zijn van de feitelijke situatie in de woningmarkt en van de concrete implementatie van de subsidies. Er bestaat niet zoiets als 'de huursubsidie'. In de volgende hoofdstukken gaan we daarom nader in op verschillende vormen van huursubsidies en presenteren we empirische gegevens omtrent de verschillende effecten.

HOOFDSTUK 3. DE BESTAANDE STELSLS VAN HUURSUBSIDIES

1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ontstaansgeschiedenis van vraagsubsidies en in het bijzonder van huursubsidies. We belichten de verschillende modellen van vraag (en huur)subsidiën in internationale context. Voorafgaand proberen we tot een definitie van de huursubsidie te komen. Verder lichten we binnen de geschetste context het huidige stelsel van de Vlaamse huursubsidie toe en maken een evaluatie op basis van bestaande studies en documenten.

2. De huursubsidie: definitie

In de economische literatuur wordt gesproken over vraag- en aanbodsubsidies, subject- en objectsubsidiën. Wij situeren hier de huursubsidie binnen deze terminologie en proberen zo tot een hanteerbare definitie te komen. Voor meer uitleg verwijzen we naar bijlage 1.

Vraagsubsidies zijn subsidies die het inkomen van de consument verhogen, met als doel de consumptie van een bepaald goed te stimuleren. Een vraagsubsidie wordt toegekend aan de consument. Een voorbeeld hiervan is de huidige Vlaamse huursubsidie, die toegevoegd wordt aan het inkomen van de consument, maar die de consument dient te besteden aan de huur van een woning.

Aanbodsubsidiën daarentegen zijn subsidies die de prijs van een bepaald goed doen dalen, zodat bij gelijkblijvende marktprijzen de consumptie stijgt. Een aanbodsubsidie wordt toegekend aan de producent. Bijvoorbeeld kan de overheid het aanbod van huurwoningen stimuleren, door de productie te subsidiëren of de productiefactoren goedkoper te maken (bv. lastenverlagingen voor de bouwsector, subsidiëring van grondverwerving).

Afhankelijk van de voorwaarden die aan de uitvoering van de vraag- of aanbodsubsidie worden verbonden, onderscheiden we subjectsubsidiën enerzijds en objectsubsidiën anderzijds. Eerstgenoemde subsidie is afhankelijk van kenmerken van de consument (bv. inkomen, leeftijd), terwijl laatstgenoemde subsidie afhankelijk is van kenmerken van het gesubsidieerde object (bv. ouderdom woning, kwaliteit woning, ...).

De praktijk leert dat heel wat overheidsinstrumenten een gemengd karakter vertonen. Een huursubsidie is een vraagsubsidie die, naargelang de modaliteiten eerder subject- dan wel eerder objectgericht is. Concreet vertoont de huidige Vlaamse huursubsidie kenmerken van beide, omdat zij zowel inkomensafhankelijk is, als voorwaarden verbindt aan de woning van waar en waarheen men verhuist. Huursubsidiën zijn steeds inkomensafhankelijk.²⁵ Om deze reden wordt in de literatuur het begrip 'subjectsubsidie' vaak als synoniem gebruikt voor huursubsidie.

²⁵ Deze inkomensafhankelijkheid kan betekenen dat de huursubsidie alleen wordt toegekend onder een bepaalde inkomensgrens, alsook dat de hoogte van de subsidie inkomensafhankelijk is.

In dit onderzoek, dat er toe strekt het huidige stelsel te herzien, en zich bij aanvang niet uitspreekt over de concrete voorwaarden, vertrekken we van een ruime definitie.²⁶ Wij definiëren de huursubsidie als een inkomensafhankelijke vraagsubsidie die ertoe leidt dat de prijs van huurwoningen voor de consument lager wordt ten opzichte van de prijs van andere goederen en in het bijzonder van eigendomswoningen.

3. De ontstaansgeschiedenis van huursubsidies

Vraagsubsidies, en in het bijzonder huursubsidies, zijn in de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden in het woonbeleid. In een aantal Europese landen valt een verschuiving waar te nemen van aanbodgerichte naar vraaggerichte subsidies (Kemp 1997). Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Aanbodsubsidies, die vergezeld gingen van huurprijsregulering, werden met name na de Tweede Wereldoorlog ingezet als instrument om de woningproductie te bevorderen. Het wegwerken van het woningtekort had hoge prioriteit in het huisvestingsbeleid in veel Europese landen. Toen de ergste tekorten op de woningmarkt waren gelenigd, ontstond de interesse voor een andere vormgeving van de woonsubsidiëring. De introductie van huursubsidies maakte bijvoorbeeld in Duitsland en Nederland deel uit van een beleid gericht op meer marktconforme huren (Oxley, 1987). Met behulp van deze huursubsidies konden de woonuitgaven van lage inkomens op een acceptabel niveau worden gehouden, terwijl de huurprijzen in een grotere mate de vraag-aanbodverhouding op de woningmarkt konden weerspiegelen.

Een ander argument dat pleitte voor vraag- in plaats van aanbodsubsidies was de efficiënte inzet van overheidsmiddelen. Met een zelfde budget konden meer huishoudens worden geholpen door middel van vraagsubsiëring dan door aanbodsubsiëring. Immers, aanbodsubsidies kwamen ook terecht bij huishoudens die deze steun niet nodig hadden omdat de woningen met lage huurprijzen wel werden toegewezen aan lage inkomens, maar deze huur werd doorgaans niet gewijzigd bij inkomensstijging. België (Vlaanderen) vormt in dit opzicht een uitzondering met haar inkomensafhankelijke huren in de sociale huursector. Tenslotte maakte de interesse voor vraagsubsidies deel uit van een streven naar het ontlasten van de overheidsbegroting en een bezinning op de verzorgingsstaten. Deze bezinning had overigens ook gevolgen voor de aanbodsubsidies die veelal bestonden uit overheidsleningen. Om de druk op de rijksbegroting te beperken werden overheidsleningen vervangen door rentesubsidies in combinatie met een overheidsgarantie (Kemp, 1997; King, 2001).

In Europese landen zoals Nederland, Zweden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ging de introductie van vraagsubsidies vaak gepaard met een geleidelijke afbouw van aanbodsubsidies. De betaalbaarheid van lage inkomensgroepen werd gewaarborgd door een mix van aanbod- en vraagsubsidies. In de Verenigde Staten daarentegen werd in 1970 de steun voor de sociale huursector abrupt ingevuld voor vraagsubsidies die konden worden aangewend in de particuliere sector. Het idee was dat een programma van vraagsubsidies op minder weerstand zou stuiten bij de bevolking dan sociale woningbouw. Tenslotte was het de bedoeling dat de vraagsubsidie de kwaliteit van de particuliere woningvoorraad, waar sprake was van achterstallig onderhoud, zou bevorderen. Er is geëxperimenteerd met verschillende vormen en in 1998 heeft men besloten de verschillende regelingen samen te voegen tot het Housing Choice Voucher programma.

Opvallend is dat de vouchers niet alleen worden ingezet ten behoeve van de betaalbaarheid, maar dat 'goed wonen voor mensen met een laag inkomen' breed wordt geïnterpreteerd. Er zijn vouchers gericht op 'voucher out of social housing' en vouchers voor de specifieke huisvesting voor ouderen en gehandicapten. Er zijn 'family unification vouchers' die gezinnen, die uitplaatsing van de kinderen riskeren wegens gebrek aan goede

²⁶ We leggen bv. niet bij aanvang op dat er een verhuisbeweging moet zijn of dat de huursubsidie moet worden voorbehouden voor zeer specifieke groepen.

huisvesting, helpen aan goede huisvesting. Ook zijn er 'welfare to work vouchers' beschikbaar die helpen bij het vinden van geschikte huisvesting die het vinden van werk ondersteunt. Er bestaat veel vrijheid voor de housing authorities om het voucherprogramma naar eigen inzicht in te vullen. Wat betreft de invulling van het programma zijn er twee stromingen te onderscheiden. De eerste is dat een voucher is bedoeld voor degenen die op geen enkele andere wijze aan geschikte huisvesting kunnen komen. De tweede visie is dat een voucher vooral een middel is, gericht op het verwerven van economische zelfstandigheid (Bos, 2002).

4. Verschillende modellen van huursubsidie

Stephens (2002) onderscheidt een betaalbaarheids- en een vangnetmodel. In Engeland is bijvoorbeeld sprake van een vangnetmodel, wat inhoudt dat de huur geheel wordt vergoed door een huursubsidie die deel uitmaakt van de sociale zekerheid. In de andere landen is er sprake van een betaalbaarheidsmodel, waarin bij het verstrekken van bijstand rekening wordt gehouden met een norm voor de woonuitgaven. Vervolgens is de huursubsidie afhankelijk van het inkomen en ook van de huur. Naarmate de huur hoger is, stijgt de huursubsidie. In beide gevallen vormt de subsidie een impuls om meer kwaliteit te consumeren en is de betaalbaarheid gewaarborgd.

Een ander model is het vouchermodel waarin de subsidie alleen inkomensafhankelijk is. Een grote keuzevrijheid is een belangrijk argument voor de toepassing van vouchers (Steuerle, 1998). Met een woonvoucher kan het huishouden zelf binnen zekere grenzen kiezen hoe het zijn voucher in overeenstemming met zijn eigen preferenties besteedt. Een ander argument is dat de voucher de prijsvorming niet beïnvloedt omdat het gaat om een inkomensverhoging die alleen bestemd is voor wonen onafhankelijk van de huurprijs van de nieuwe huurwoning. De ontvanger gaat daarmee op zoek naar de meest scherpe prijs-kwaliteitsverhouding op de woningmarkt, terwijl deze incentive in het geval van huurafhankelijke subsidies minder aanwezig is. In de Verenigde Staten wordt een variant op deze theoretische voucher toegepast waarbij er wel sprake is van een huurafhankelijke voucher.

Het behoort niet tot deze onderzoeksoopdracht een uitgebreide beschrijving te brengen van buitenlandse stelsels van huursubsidies. Toch is een zicht op de buitenlandse systemen belangrijk met het oog op het uitwerken van een verruimd stelsel in Vlaanderen. In bijlage 2 is een vergelijkende tabel opgenomen waarin de voornaamste kenmerken van enkele buitenlandse stelsels worden weergegeven samen met enkele karakteristieken van de woningmarkt. Verder in dit hoofdstuk geven we een toelichting bij de voornaamste verschillen tussen het huidige Vlaamse stelsel en de stelsels die we in andere landen aantreffen.

5. Het Vlaamse stelsel van huursubsidies

In tegenstelling tot de meeste Europese landen bestaat in Vlaanderen geen veralgemeend stelsel van huursubsidies voor de private huursector. Wel voorziet de overheid een financiële tegemoetkoming voor particulieren die verhuizen van een woning met bepaalde gebreken naar een conforme woning.²⁷ Hiermee beoogt men twee doelstellingen: de verbetering van de individuele woonsituatie van de sociaal zwakkeren op de private woningmarkt en de kwaliteitsverbetering van het woningpatrimonium. De huursubsidie kan worden toegekend zowel in de particuliere als in de sociale huursector.

²⁷ De mogelijkheid tot het verlenen van een tegemoetkoming in de huurprijs en de installatiekosten wordt bepaald door artikel 82 VWC. De huursubsidie werd uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering tot instelling van individuele huursubsidies en een installatiepremie bij het betrekken van een gezonde of aangepaste woning (BS 17 maart 1992).

Om recht te hebben op een huursubsidie moet aan volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Het samengevoegd nettobelastbaar inkomen van de aanvrager en de inwonende personen mag 2 jaar voor het jaar van de verhuizing niet hoger zijn dan 13 700 euro, te verhogen met 991,57 euro per persoon ten laste.
2. De aanvrager, noch de personen die met hem de woning betrekken mogen tot twee jaar voor de aanvraag geen woning in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben gehad (tenzij die woning onverbeterbaar is en de verbintenis is aangegaan om te slopen of niet meer als woning te laten dienen).
3. De woning die verlaten wordt moet gelegen zijn in het Vlaamse Gewest en²⁸:
 - ofwel een krotwoning zijn (ongezond en onverbeterbaar);
 - ofwel te klein zijn (ongezond wegens overbevolking);
 - ofwel door de minister als ongezond worden erkend in het kader van een renovatieproject;
 - ofwel functioneel niet aangepast zijn aan de fysieke gesteldheid van de bewoner indien deze bejaard of gehandicapt is.
4. De nieuwe woning moet:
 - een volwaardige en gezonde woning zijn desgevallend aangepast aan de fysieke gesteldheid van de bejaarde of gehandicapte), zonder gebreken en voorzien van voldoende sanitaire voorzieningen;
 - groot genoeg zijn en een aantal vertrekken tellen naargelang de samenstelling van het gezin;
 - maximum verhuurd worden voor een nettohuurprijs (zonder bijkomende kosten) van 371,84 euro (446,20 euro vanaf 3 personen ten laste);
 - en mag niet verhuurd worden door een nauwe verwant of familielid.
5. Voor bejaarden en gehandicapten moet de woning bovendien aangepast zijn aan de fysieke gesteldheid.

Onder deze voorwaarden heeft de huurder recht op een eenmalige installatiepremie en een maandelijkse huursubsidie. De installatiepremie bedraagt 247,89 euro, te verhogen per persoon ten laste tot een maximumpremie van 743,68 euro. De huursubsidie is een maandelijks bedrag dat afhankelijk is van de huurprijs en het inkomen en dat maximum 123,94 euro bedraagt, te verhogen per persoon ten laste.

Voor wie een woning huurt van een sociale huisvestingsmaatschappij bedraagt de periode drie jaar. Voor de anderen kan deze periode van drie jaar telkens worden verlengd met drie jaar tot maximaal 15 jaar, zolang aan de inkomensvoorwaarden is voldaan (het bedrag wordt voor elke periode opnieuw berekend). Ouderen kunnen de huursubsidie levenslang genieten, behalve wanneer ze een woning huren van een sociale huisvestingsmaatschappij.

De huursubsidie wordt rechtstreeks uitbetaald aan de huurder, tenzij deze huurt bij een openbare instelling. In dit geval wordt de huursubsidie door de openbare verhuurder voorgeschieden en in mindering gebracht van de maandelijkse huurprijs. De installatiepremie wordt uitbetaald bij de eerste betaling van de huursubsidie.

6. Cijfers en evaluatie van het Vlaamse stelsel

6.1 Enkele cijfers

Volgende tabel geeft het jaarlijks aantal toegekende huursubsidies en installatiepremies weer. We zien dat het aantal nieuwe begunstigen van een huursubsidie jaarlijks toeneemt, tot 2 171 rechthebbenden in 2000.

²⁸ Personen die zes maanden voor de aanvraag geen vaste verblijfplaats hadden, worden als dakloze beschouwd. Voor hen geldt deze voorwaarde niet.

Tabel 3.1 Aantal toegekende installatiepremies en huursubsidies, Vlaams Gewest, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Installatiepremies	1 688	2 195	2 265	2 216	2 745
Huursubsidies	1 319	1 760	1 803	1 836	2 171

Bron: Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Vlaamse Gemeenschap, Doelmatigheidsanalyse met betrekking tot het besluit van de Vlaamse regering tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, 2001

Het profiel van de aanvragers die een tegemoetkoming krijgen, ziet er als volgt uit (2000):

- 50% bejaarden²⁹;
- 26% ontruimers van een overbevolkte woning;
- 10% ontruimers van een ongezonde woning;
- 8% personen met een ernstige handicap;
- 6% daklozen.

Het is opvallend dat de helft van de aanvragen van bejaarden afkomstig is. Dit is gedeeltelijk toe te schrijven aan een actief informatiebeleid ten aanzien van deze groep. Een vierde van de aanvragers verlaat een overbevolkte woning. Het zou hier veelal gaan over asielzoekers die van een kamer naar een betere woongelegheden verhuizen.

Volgens de administratie Planning en Statistiek van de Vlaamse Gemeenschap waren er in 2002 2 054 nieuwe begunstigten. Hiervan was 33% jonger dan 40 jaar, 27% tussen de 40 en de 60 jaar en 40% ouder dan 60 jaar. Ook volgens deze cijfers vormen senioren de grootste groep, al neemt hun aandeel wel af sinds 1996. Een derde van de aanvragen komt van jonge gezinnen. De meeste aanvragers zijn huishoudens met een inkomen onder de 12 295 euro. Van de begunstigde huurders huurt 60% in de openbare sector: 31% bij de sociale huisvestingsmaatschappijen, 29% bij gemeenten en OCMW's. De overige 40% vinden we terug in de particuliere sector (<http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers>).

In de periode van 1 juli 1992 tot en met 2000 bedroeg het jaarlijks begrotingskrediet voor huursubsidies 1,63 mio euro, en dit bedrag nam toe tot 7,85 mio euro. In 2002 vertegenwoordigde het stelsel een overheidsuitgave van ongeveer 8 mio euro. De gemiddelde uitgave beloopt 300 euro voor de installatiepremie en 75 euro (op maandbasis) voor de huursubsidie.

6.2 Evaluatie

Volgens de cijfers van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid hebben in de periode 1996 tot en met 2000 in totaal 8 889 huishoudens beroep gedaan op een huursubsidie. Op vijf jaar tijd heeft dus ongeveer 1,5% van de totale huurderspopulatie in het Vlaamse Gewest een huursubsidie verworven. Dat deze groep begunstigten zo klein is, houdt in de eerste plaats verband met de zeer strenge voorwaarden.

Opmerkelijk is dat 60% van de begunstigten zich in de sociale huursector bevindt. Hier is er in principe dus dubbele subsidiëring mogelijk, wat in vraag mag worden gesteld. Volgens AROHM zou het grootste deel van

²⁹ Komende uit een functioneel onaangepaste woning.

deze huishoudens evenwel enkel van een installatiepremie genieten. De reden waarom een zo groot deel van de huursubsidies wordt uitgekeerd aan sociale huurders houdt verband met het feit dat de maximumhuurprijs van de woning waarheen men verhuist niet meer mag bedragen dan 371,84 euro, een huurprijs waarvoor men in sommige regio's nog maar moeilijk een degelijke huurwoning op de private huurmarkt vindt.

Het huursubsidiebesluit is nog steeds gekoppeld aan de oude huisvestingscode en is onvoldoende geënt op de principes van kwaliteitsbewaking van de VWC (begrippen, methodes). We staven dit met enkele voorbeelden.

- De gehanteerde kwaliteitsnormen zijn veel minder streng dan deze van de VWC, behalve voor de vereiste leefbare oppervlakte per bewoner. Laatstgenoemde voorwaarde is hier relatief hoog (22m²) en dit laat zich natuurlijk sterk voelen in de huurprijs, waardoor vaak duurdere woningen verhuurd worden met minder kwaliteitsgaranties.
- De huursubsidie zou een antwoord kunnen bieden op de problemen van herhuisvesting na onbewoonbaarverklaring. Niettemin blijkt dat zij in de praktijk slechts in beperkte mate deze rol vervult. Op het totaal aantal nieuw geïnterpreteerde ongeschikte en onbewoonbaar verklaarde woningen in de periode 2001-2002 werd slechts aan 17% van de huurders een huursubsidie toegekend (Rapport herhuisvesting 2003, p. 34). De huidige situatie werkt dus niet motiverend ten aanzien van de werking van de (instrumenten) kwaliteitsbewaking. Huurders vragen geen onderzoek aan, omdat ze daarmee mogelijk zichzelf als het ware op straat zetten en overheden durven niet optreden, omdat ze geen alternatieven voorhanden hebben. Een correcte oplossing voor de huurders van woningen die OO-verklaard zijn, dringt zich in elk geval op.
- Bovendien leidt de koppeling aan de oude huisvestingscode tot nog andere problemen, zoals bijvoorbeeld het feit dat mensen die een ongeschikte woning betrekken (niet onbewoonbaar verklaard) op dit moment ook in de kou staan. Dit statuut is immers in de oude huisvestingscode niet opgenomen. Er is evenwel een systeem dat in de toekomst moet toelaten de ergste woningen (meer dan 50 strafpunten volgens de VWC) ook als onbewoonbaar te beschouwen.

Verder worden over het huidige huursubsidiestelsel volgende kritische bedenkingen geformuleerd:

- de procedure wordt aangevat na de verhuis en vormt dus geen instrument dat aanzet tot verhuis; de huursubsidie werkt dus niet preventief;
- de berekening van het bedrag van de individuele huursubsidie is erg complex;
- het maximum bedrag van 125 euro is niet significant genoeg, en is niet variabel naar inkomen;
- de maximumhuurprijs voor de nieuwe huurwoning volgt de evolutie van de markthuurprijzen niet, zodat het in sommige regio's onrealistisch is een woning te vinden die aan de huurprijsvoorwaarde voldoet;
- de maximum huurprijs benadeelt grote gezinnen;
- de voorwaarden inzake de nieuwe woning zijn te streng voor kamerbewoners, zodat zij in de praktijk uit de boot vallen;³⁰
- de toelage is te laag om echt een verschil uit te maken (gemiddeld 75 euro per maand);
- de procedure is te omslachtig: er verloopt te veel tijd tussen het ogenblik waarop het gezin een goede woning vindt en het ogenblik waarop de beslissing valt; dit hypothekeert de kansen op het verkrijgen van de woning en betekent een financieel risico voor het gezin voor het geval de woning toch wordt gehuurd en achteraf de subsidie niet wordt toegekend³¹;

³⁰ Rapport Klein wonen (2003).

³¹ Tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (december 2003).

- slachtoffers van mensenhandel vallen in de praktijk buiten de toepassing van het systeem.³²

6.3 Voorstel tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige gezinnen (Vlaamse administratie, 2001)

De Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap tekende in 2001 in opdracht van toenmalig Minister van Huisvesting, de heer Van Grembergen, een nieuw voorstel van huursubsidie uit. Daarbij werd uitgegaan van dezelfde twee doelstellingen als voorheen: enerzijds de verbetering van de individuele woonsituatie van de meest behoeftigen en anderzijds de kwaliteitsbewaking van het private patrimonium.³³ Nieuw is wel dat een groter accent werd gelegd op bijzondere doelgroepen zoals bejaarden en specifieke woonvormen.³⁴ Ook trachtte men het nieuwe stelsel beter in te bedden in de basisfilosofie van de VWC (naar procedure en terminologie). We schetsen hier kort de voornaamste krachtlijnen van dit voorstel en de verschilpunten ten aanzien van de oude reglementering.

1. Algemene regel: verhuisbeweging van een *ongeschikte* naar een *conforme* woning. Nieuw is echter dat er enkele belangrijke uitzonderingen worden voorzien:
 - Een verhuisbeweging is niet nodig voor de huurwoning die van ongeschikt naar conform gaat;
 - De ontruimde woning dient niet ongeschikt te zijn indien:
 - men verhuist naar conforme woning verhuurd door een SVK;
 - men verhuist naar een specifieke woonvorm;
 - men ouder is dan 70 jaar en verhuist naar een conforme woning;
 - campingbewoners verhuizen naar een conforme woning;
 - daklozen een conforme huurwoning betrekken.
2. Huurprijsberekening:
 - geen maximale huurprijs en geen maximum KI.
3. Inkomensgrens aanvrager:
 - de inkomensgrenzen worden verhoogd tot 13 900 euro (+2 100 euro/per persoon ten laste) voor een alleenstaande;
 - 16 100 euro (+2 100 euro/per persoon ten laste) voor gehuwden en samenwonenden.
4. Eigendomsvoorwaarde aanvrager:
 - Geen woning in volle eigendom of vruchtgebruik op aanvraagdatum, tenzij:
 - voor bejaarden (vanaf 60 jaar) die binnen twee jaar woningen vervreemden of ter beschikking stellen van een SVK;
 - woningen die ongeschikt of onbewoonbaar werden verklaard en die niet meer in aanmerking komen voor renovatie- of aanpassingswerken (art.19 VWC).
5. Het bedrag van de tegemoetkoming:
 - huursubsidie niet meer berekend volgens formule, maar drie forfaitaire bedragen naargelang inkomensgrens:
 - 190 euro: inkomen <8 700 euro;

³² Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, netwerk hulpverlening mensenhandel pleit voor een gelijkschakeling van een persoon met voorlopige verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel met een dakloze, zodat hij ook beroep kan doen op de huursubsidie. Tegelijk vraagt men een gelijkschakeling van een periode van huur bij een mensenhandelaar als dakloosheid en aankomstverklaring als gelijkschakeling met inschrijving in vreemdelingenregister.

³³ Voorstel van besluit van de Vlaamse regering tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.

³⁴ Specifieke woonvormen zijn meervoudige woongelegenheden, wooncomplexen of groepen van woningen die speciaal gericht zijn op burgers of groepen van burgers die een verhoogde levenskwaliteit ervaren door een welbewuste combinatie van een zo zelfstandig en zelfredzaam mogelijk wonen met toegenomen ontmoetingskansen en met een aanbod van allerlei diensten op georganiseerde of voluntaristische wijze.

- 150 euro: inkomen tussen 8 700 en 12 400 euro;
 - 100 euro: inkomen tussen 12 400 euro en 16 100 euro.
 - installatiepremie wordt verdrievoudigd.
6. Duur tegemoetkoming:
- elke drie jaar, verlengbaar tot max. 9 jaar (i.p.v. 15 jaar);
 - bejaarden levenslang;
 - binnen deze periode mag één keer verhuisd worden zonder huursubsidieverlies (onbeperkte verhuis toegelaten in huidig stelsel).

Het nieuwe door de administratie uitgewerkte voorstel beoogt alleen nog een huursubsidiëring op de particuliere huurmarkt (inclusief SVK's), omdat in de sociale huursector betaalbaar wonen mogelijk maakt via subsidiëring van de bouw van woningen. Het verschilt daarnaast van het huidige stelsel doordat zittende huurders wiens woning conform wordt gemaakt ook het recht op een huursubsidie krijgen en doordat de vereiste van een ongeschikte verlaten woning niet geldt voor bepaalde categorieën die verhuizen naar een betere en aangepaste woonvorm. Verder wordt het bedrag van de huursubsidie verhoogd en is deze gevarieerd naargelang de inkomensschijf waarin de aanvrager zich bevindt. Tenslotte houdt het nieuw voorstel geen rekening met een maximum huurprijs voor de woning die betrokken wordt. In essentie blijft de huursubsidie ook hier beperkt van omvang. Zij blijft in hoofdzaak gericht op de verbetering van de woningkwaliteit voor gezinnen, zij het als gevolg van verhuis, zij het als gevolg van woningrenovatie. Er zijn grote verschillen tussen dit beperkte Vlaamse stelsel en de meer algemene stelsels van huursubsidies die we in een aantal Europese landen aantreffen.

6.4 Voornaamste verschillen met buitenlandse stelsels

Het behoorde niet tot deze onderzoeksopdracht een gedetailleerde beschrijving te geven van buitenlandse stelsels van huursubsidiëring. We beperken in dit rapport de informatie over buitenlandse huursubsidies tot de relatie tussen de modaliteiten van de systemen en de effecten ervan. Dit komt aan bod in hoofdstuk 4. In bijlage 2 is een tabel opgenomen waarin de voornaamste kenmerken van de buitenlandse stelsels kort worden samengevat. We gaan hier enkel nog kort in op de voornaamste verschilpunten tussen het huidige Vlaamse en de buitenlandse stelsels.

In de eerste plaats is er een belangrijk verschil in doelstellingen tussen de buitenlandse systemen van huursubsidies en het Vlaamse systeem. De voornaamste doelstelling van de meeste buitenlandse systemen (Zweden vormt daarop een uitzondering, hier staat de huursubsidie in functie van een gezinsbeleid) is het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen. De doelstelling van het Vlaamse systeem is mede ook de betaalbaarheid verzekeren, maar tegelijkertijd gezinnen in een precaire woonsituatie aanzetten tot verhuis naar een betere woonsituatie, dit door de huurlasten en verhuiskosten financieel te verlichten.

Waar bij ons de huursubsidie deel uitmaakt van het woonbeleid, vormt de huursubsidie in andere landen soms onderdeel van de sociale zekerheid.

Een ander verschilpunt van de Vlaamse huursubsidie tegenover het buitenland is dat ons Vlaamse systeem veel beperkter is van omvang. Het is zeer selectief naar inkomen en er worden strenge voorwaarden gesteld aan de woning van waaruit men verhuist alsook aan de woning waarnaar men verhuist. Aldus is de doelgroep erg beperkt. Dit blijkt ook uit het aantal toegekende dossiers (jaarlijks ongeveer een 2 000-tal nieuwe toekenningen). In sommige landen opteert men daarentegen voor algemenere systemen, waarbij 'goed wonen voor mensen met een laag inkomen' breed wordt geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld maken in Nederland ruim één miljoen huishoudens gebruik van een huursubsidie (Van der Bos, 2003).

Ons systeem van huursubsidie zet huurders aan tot één bepaalde woonvorm (nl. huurwoningen die aan bepaalde voorwaarden voldoen), terwijl sommige andere subsidievormen de begunstigde meer keuzevrijheid laat. Zo biedt het voucher-model het voordeel dat de consument zelf een grotere keuzevrijheid behoudt in de besteding van zijn voucher aan wonen. Daarnaast kan het systeem gedifferentieerd worden, bijvoorbeeld naar doelgroep (bejaarden, gezinnen met kinderen, mensen die werk vinden, ...).

Net zoals een aantal buitenlandse systemen is de Vlaamse huursubsidie afhankelijk van de effectief betaalde huurprijs. Deze huurprijsafhankelijkheid van de Vlaamse huursubsidie zou kunnen aanzetten tot huurprijsverhoging, terwijl een subsidie die niet afhankelijk is van de hoogte van de huur de consument stimuleert te zoeken naar de scherpste prijs-kwaliteitverhouding.

De ervaringen uit de buitenlandse systemen leren ons tenslotte dat in het Vlaamse stelsel vermoedelijk een risico op armoedeval aanwezig is. De subsidie is immers rechtstreeks gekoppeld aan het inkomen. Stijgt het inkomen van het gezin, dan daalt de huursubsidie. Dit kan gezinnen ontmoedigen actief naar werk te zoeken. In ander systemen poogt men dit risico te beperken door de subsidie slechts geleidelijk af te bouwen met stijgend inkomen of door stimulansen te voorzien om de arbeidsmarkt te betreden (bv. programma's die hulp bij toetreding tot de arbeidsmarkt koppelen aan een housing voucher).

6.5 Conclusies

In Europa vond de laatste decennia een ontwikkeling plaats waarbij aanbodsubsidies geleidelijk aan plaats ruimen voor (en kwamen te staan naast) vraagsubsidies. Aan deze ontwikkeling lagen verschillende redenen ten grondslag, zoals economische en budgettaire redenen, maar ook de beleidskeuze om bij te dragen tot een betere betaalbaarheid van gezinnen op de private huurmarkt.

Een huursubsidie definieerden we als 'een inkomensafhankelijke vraagsubsidie die ertoe leidt dat de prijs van huurwoningen voor de consument lager wordt ten opzichte van de prijs van andere goederen en in het bijzonder van eigendomswohnungen'.

De huursubsidiestelsels die we aantreffen in de bestudeerde landen, lopen erg uiteen, waarbij we grofweg drie modellen onderscheiden. Zo kan de terugbetaling van de huurprijs geïncorporeerd zijn in de sociale zekerheid (vangnetmodel) of kan men opteren voor een inkomens- en huuraafhankelijke tegemoetkoming die de toegang voor kwetsbare gezinnen tot de huurmarkt vergemakkelijkt (betaalbaarheidsmodel). Tenslotte bestaat er een systeem waarbij de consument met een bepaald inkomensniveau een cheque overhandigd wordt waarmee hij zelf een geschikte woonvorm kan zoeken (vouchermodel).

In vergelijking met andere landen bestaat er in Vlaanderen slechts een erg beperkte vorm van huursubsidie. Deze is sterk gericht op een verhuisbeweging van een niet conforme naar een conforme woning. De huursubsidie is inkomensafhankelijk, en tegelijk gelden strikte voorwaarden ten aanzien van de woning die men verlaat en waarheen men verhuist. De subsidie is in de tijd beperkt tot maximaal 15 jaar (voor bejaarden levenslang). Jaarlijks krijgen ongeveer een 2 000-tal huishoudens een huursubsidie toegekend, de bereikte groep is dus vrij beperkt. Het systeem wordt meer toegepast in de sociale huursector dan in de private huursector (ongeveer 60% vs. 40%). Verder valt op dat bijna de helft van de aanvragers ouderen zijn. Een vierde zijn ontruimers van een overbevolkte woning en 10% zijn ontruimers van een ongezonde woning. Een huursubsidie bedraagt gemiddeld 74,4 euro (3 000 BEF) en een installatiepremie 297,5 euro (12 000 BEF). In 2002 vertegenwoordigden de overheidsuitgaven voor een huursubsidie ongeveer 8 mio euro.

Omwillen van verschillende redenen is het huidige stelsel aan herziening toe. Het stelsel is te complex, te weinig gekend en er zijn een aantal technische mankementen (bv. maximumhuurprijs is te laag). Bovendien sluit

de subsidie onvoldoende aan bij de principes van het kwaliteitsbeleid van de VWC. De voornaamste reden waarom zich nu echter de vraag naar een ruimer stelsel van huursubsidies zich stelt, is de vaststelling van toenemende betaalbaarheidsproblemen in de private huursector (zie hoofdstuk 1). Vooraleer we in hoofdstuk 5 geleidelijk aan het concept voor een nieuwe huursubsidie uitwerken, gaan we in volgend hoofdstuk nog eerst in op de effecten van huursubsidies, vertrekkend van de ervaringen met buitenlandse stelsels.

HOOFDSTUK 4.

EEN BESPREKING VAN DE EFFECTEN VAN HUURSUBSIDIES OP BASIS VAN EVALUATIES VAN BUITENLANDSE STELSLS

1. Inleiding

Huursubsidies hebben over het algemeen tot doel om woningen betaalbaar te maken voor huishoudens met lagere inkomens. Daarnaast leiden huursubsidies tot een stimulering van de woningvraag en daarmee een bevordering van de toevoeging van woningen aan de woningvoorraad en tot kwaliteitsverbetering van de voorraad.

De theorie laat zien dat de invoering van een dergelijke subsidie ook nadelen heeft. Het kan leiden tot een inefficiënte inzet van overheidsmiddelen doordat de subsidie terechtkomt bij mensen die het niet nodig hebben of doordat bijvoorbeeld een vraagsubsidie leidt tot duurder wonen en/of het opdrijven van de huurprijzen. Een nadeel van een inkomensafhankelijke subsidie is dat er een armoedeval ontstaat en daarmee een verminderde impuls om te gaan werken of meer te gaan verdienen. De mate waarin deze voor- en nadelen van huursubsidies optreden, wordt mede bepaald door de modellering van een huursubsidiesysteem en ook door de context waarin de subsidiering plaatsvindt.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de verschillende huursubsidiesystemen in een aantal landen en de effecten daarvan. Er wordt daarbij geput uit verschillende internationaal vergelijkende studies. Tenslotte worden de verschillende beoordelingscriteria doorgenomen en worden de mogelijke effecten van de verschillende vormen van modellering gepresenteerd.

2. Modellering van huursubsidies in enkele landen

Huursubsidieregelingen kunnen op verschillende manieren worden uitgewerkt. Cruciaal bij de uitwerking van de systemen zijn de doelgroepen van de regeling en de wijze waarop wordt omgegaan met het risico van overconsumptie en prijsopdrijving en de armoedeval.

2.1 Doel

Een belangrijk doel van de huursubsidie is dat huishoudens met een laag inkomen zich een woning met een bepaalde kwaliteit kunnen veroorloven. Het doel is dus dat huishoudens meer gaan besteden aan hun woonlasten. Dit is de voornaamste en meest voorkomende doelstelling. Maar daarnaast staan huursubsidies mede in functie van andere beleidsdoelstellingen, m.n. op vlak van armoedebestrijding, het tewerkstellingsbeleid en in beperkte mate het ruimtelijk beleid.

In Duitsland en Nederland vormt de huursubsidie een loonbeleidinstrument met een groot bereik. De subsidie is beschikbaar voor alle huurders in zowel de sociale als de private huursector. Ook in het Verenigd Koninkrijk is de Housing Benefit voor huurders in beide sectoren beschikbaar, maar zoals eerder vermeld gaat het hier niet alleen om woonbeleid, maar ook om sociale zekerheid. In al deze drie landen is huursubsidie een instrument dat beschikbaar is voor de sociale sector waarvoor ook objectsubsidies worden verstrekt en waar ook sprake is van huurregulering (Boelhouwer & Haffner, 2002).

In Zweden staat de huursubsidie in functie van een doelgroepenbeleid. Het is een instrument gericht op gezinnen met een laag inkomen en gepensioneerden. Het vormt een onderdeel van de familiepolitiek die tot

doel heeft huishoudens met kinderen te ondersteunen en hun keuzevrijheid te vergroten. Het aantal kinderen speelt een rol in de bepaling van de hoogte van de huursubsidie. De huursubsidie voor ouderen vormt eigenlijk een aanvulling op het nationale ouderdomspensioen (Boelhouwer & Haffner, 2002).

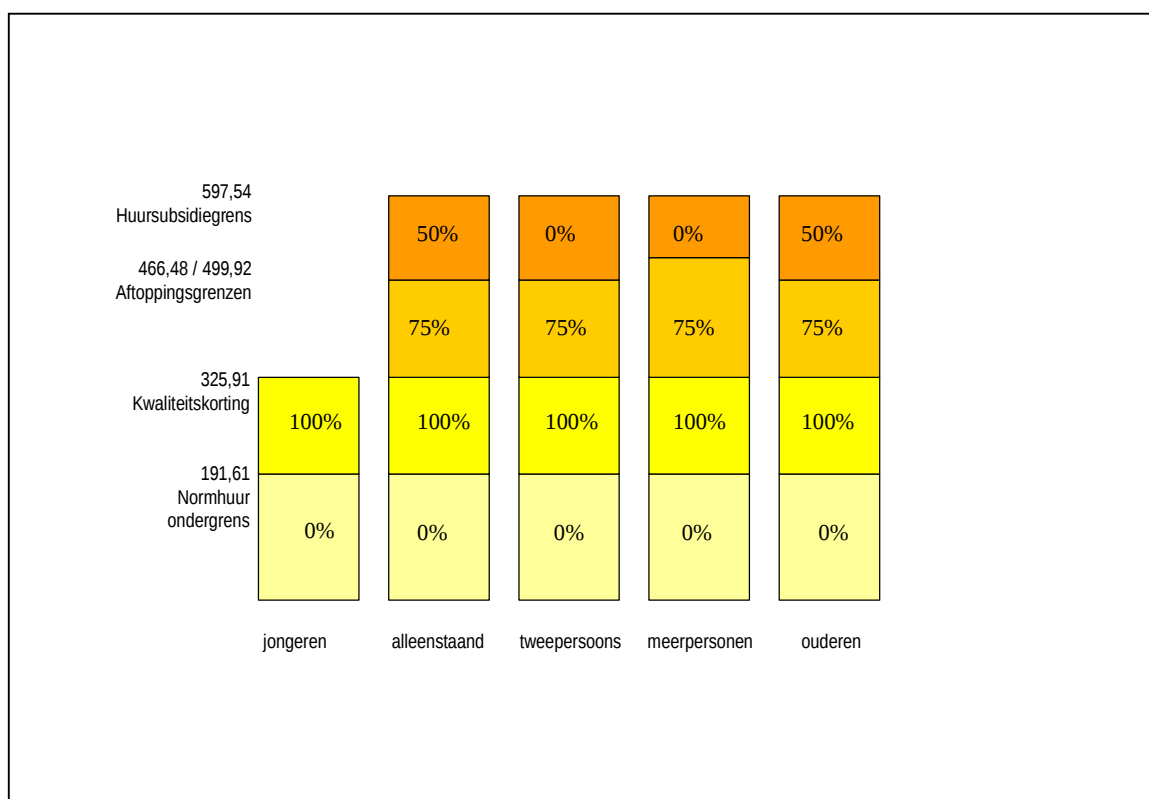
In de Verenigde Staten vormt de woonvoucher een alternatief voor de sociale huursector. De voucher is alleen beschikbaar voor de private huursector. Er is een doelgroep gedefinieerd voor de woonvouchers, maar het behoren tot deze doelgroep is geen garantie dat ook daadwerkelijk een voucher ontvangen kan worden. Het budget is namelijk gelimiteerd en er bestaat een wachtlijst (Boelhouwer & Haffner, 2002).

2.2 Huurafhankelijkheid

Vanuit het doel de betaalbaarheid en kwaliteit van het wonen te verbeteren, zijn huursubsidies meestal gerelateerd aan de hoogte van de huur. Hierbij bestaat het gevaar dat er overconsumptie optreedt ofwel dat huishoudens meer gaan besteden dan 'noodzakelijk' zijn. Omdat het consumeren van meer woonkwaliteit toch wordt afgedekt door meer subsidie is het aantrekkelijk om beter te gaan wonen. Het is moeilijk en zal per land verschillen om een adequate definitie te vinden voor wat noodzakelijk is. Boelhouwer en Haffner (2002) concluderen dat de huursubsidiesystemen in alle gevallen een vraagstimulerend effect hebben en daarmee ook het risico in zich dragen van overbodige vraagstimulering.

Niet alleen de dreiging van overconsumptie, maar ook die van prijsopdrijving is inherent aan een huurgerelateerde woonsubsidie. Immers, doordat een hogere huur wordt afgedekt door meer subsidie is er voor vragers geen prikkel om op zoek te gaan naar een woning met een scherpe prijs-kwaliteitsverhouding. En daarmee vermindert ook de prikkel voor de verhuurders, zeker als er sprake is van een omvangrijke huursubsidieregeling, om een scherpe prijs kwaliteitsverhouding aan te bieden. De verschillende studies naar subjectgerichte woonsubsidies geven een beeld van de wijze waarop wordt getracht de problemen van overconsumptie en prijsopdrijving te beperken. We komen hier verder op terug.

De huurafhankelijkheid kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Doorgaans bestaat er een bepaalde eigen bijdrage in de huur die bijvoorbeeld wordt uitgedrukt als percentage van het inkomen. Het huursubsidiebedrag wordt vervolgens bepaald door het verschil tussen de eigen bijdrage en een bepaalde maximale of referentiehuur die verschilt per land. In Nederland is de huursubsidie gebaseerd op de feitelijke huur: hoe hoger de huur, des te hoger de subsidie. Om overconsumptie tegen te gaan is een aftoppingsgrens geformuleerd. De huur boven deze grens wordt niet gesubsidieerd, behalve voor ouderen en alleenstaanden. Daarnaast kent het systeem een zogenaamde kwaliteitskortingsgrens. Boven deze grens wordt niet 100 maar 75% van de huur gesubsidieerd. Dit laatste is bedoeld als prikkel om kritisch te blijven over de prijs-kwaliteitsverhouding. Tenslotte bestaat er een maximale huursubsidiegrens waarboven in het geheel geen huursubsidie meer mogelijk is. De kwaliteitskortingsgrens, de aftoppingsgrens en de maximale huursubsidiegrens voor de verschillende soorten huishoudens in Nederland staan afgebeeld in figuur 4.1.



Figuur 4.1 Hoogte van de huursubsidie in Nederland: in euro en % van de huur dat binnen de desbetreffende grenzen door huursubsidie wordt gedekt.

Ook in Zweden is de huursubsidie gebaseerd op de werkelijk huur. Voor gezinnen met kinderen bestaat de subsidie uit een kinderdeel (afhankelijk van het aantal kinderen en onafhankelijk van de huur). Daarnaast is er sprake van een eigen bijdragegrens waarboven 75% van de huur wordt gesubsidieerd tot een bepaalde maximumgrens. Boven die grens wordt nog 50% van de huur gesubsidieerd tot aan een maximale grens. Daarnaast is er een regeling voor gepensioneerden. De regeling is vergelijkbaar met die van de gezinnen, maar de eigen bijdrage is lager en er wordt 80% van de huur vergoed (Kemp, 1997).

In andere landen wordt een zogenaamde 'rekenhuur' gehanteerd. Dit is een fictieve huur, berekend op basis van kenmerken van het gezin en/of de lokale woningmarkt. Zo wordt in Duitsland de rekenhuur bepaald op basis van regio en van woning- en huishoudenskenmerken. Deze rekenhuur is bepalend voor de hoogte van de subsidie, tenzij de werkelijke huur lager is dan de rekenhuur. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt in de private huursector gewerkt met een rekenhuur, de zogenaamde 'local reference rent'. Deze rekenhuur wordt vastgesteld door de 'rent officers' rekening houdend met verschillende typen woningen. Als de werkelijke huur hoger is dan deze rekenhuur, wordt het verschil maar voor 50% gesubsidieerd. In de Verenigde Staten is sprake van een (fair market rent - FMR) die door de rijksoverheid wordt vastgesteld, maar per woningmarktgebied verschilt. Deze FMR is tezamen met de eigen bijdrage bepalend voor het subsidiebedrag. Indien de FMR hoger is dan de werkelijke huur, geldt de werkelijke huur als basis voor de subsidie, als de FMR lager is dan de werkelijke huur vormt de FMR de basis voor de voucher (Van den Bos, 2003).

Tenslotte vormt huurprijsregulering een instrument om prijsopdrijving te beperken. In Nederland, Zweden en Duitsland is er sprake van huurregulering voor zowel de sociale als de private huursector. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt de regulering alleen in de sociale sector.

Tabel 4.1 Overzicht van enkele kenmerken van de huursubsidie in een vijftal landen

	Basis huursubsidie	Huur-regulering	Bereik	Doelgroep
Duitsland	rekenhuur	Ja	Private en sociale huursector Eigendomssector	Alle huurders
Nederland	feitelijke huur + kwaliteitskorting	Ja	Private en sociale huursector	Alle huurders
Verenigd Koninkrijk	feitelijk* + rekenhuur	Ja* + nee	Private en sociale huursector	Alle huurders
Verenigde Staten	rekenhuur	Nee	Private huursector	Wachtlust
Zweden	feitelijke huur + kwaliteitskorting	Ja	Private (en sociale) huursector	Ouderen + gezinnen

* Alleen in de sociale sector.

2.3 Inkomensafhankelijkheid

Een huursubsidie is, indien deze inkomensgerelateerd is, een geschikt instrument om vooral lage inkomensgroepen te ondersteunen. Echter, indien vooral huurders met lagere inkomens huursubsidie ontvangen zullen die minder snel geneigd zijn zelfstandig een hoger inkomen te verwerven. De huursubsidie kan daardoor bijdragen aan de armoedeval. In welke mate de armoedeval optreedt, is afhankelijk van een aantal factoren.

In de eerste plaats is daarbij van belang het aandeel huursubsidieontvangers dat daadwerkelijk opnieuw of nog meer aan het werk zou kunnen gaan. De praktijk leert dat in een aantal landen een groot deel van de huursubsidie bij gepensioneerden terecht komt. In dit geval is er geen sprake van een belangrijke bijdrage aan de armoedeval. In Duitsland maken gepensioneerden ongeveer een derde uit van het totale aantal ontvangers. In het Verenigd Koninkrijk gaat het om 40% en in Zweden ontvangt 36% van de gepensioneerden huursubsidie. Uit Nederlandse cijfers komt naar voren dat maximaal 24% van de huursubsidieontvangers in het arbeidsproces zou kunnen participeren (Boelhouwer & Haffner, 2002).

Een tweede factor is de mate waarin de huursubsidie een bijdrage levert tot de wig tussen het bruto inkomen en wat men daarvan netto (na betaling van sociale zekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting en na korting op subsidies en uitkeringen) overhoudt. De huursubsidie levert een bijdrage aan de wig omdat een deel van het zelfstandig verworven *bruto* inkomen ten koste gaat van een korting op de *netto* huursubsidie. De afbouw van de huursubsidie als gevolg van een stijging van het inkomen wordt in verschillende landen op uiteenlopende wijze ingevuld. We bespreken hier de situatie zoals die op dit moment bestaat in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland (Van Steen, 2004b).

In het Verenigd Koninkrijk is de afbouw van de huursubsidie als gevolg van een stijging van het inkomen constant over het gehele inkomenstraject waarover de huursubsidie wordt ontvangen: als het *netto* inkomen met 1 pond stijgt wordt daarvan 65% op de *netto* huursubsidie ingehouden. In het Verenigd Koninkrijk is het mar-

ginale tarief van de inkomstenbelasting 22%³⁵. Dus van ieder *bruto* pond dat een huursubsidieontvanger extra verdient houdt hij 78 pence *netto* over. Daarvan wordt zoals gezegd 65% op zijn *netto* huursubsidie in mindering gebracht. Gecorrigeerd voor het effect van de inkomstenbelasting is het afbouwpercentage in de Britse huursubsidie dus 51%.³⁶

In Nederland neemt de mate van de afbouw van de huursubsidie af bij een stijging van het inkomen. Voor alleenstaanden met een relatief laag inkomen en een relatief lage huur wordt de *netto* huursubsidie met 54% van het marginale *bruto* inkomen afgebouwd. Voor alleenstaanden met een hoger inkomen of met een hogere huur daalt dit percentage via 41% tot 27%. Voor meerpersoonshuishoudens zijn deze percentages respectievelijk 34%, 26% en 17%.

In Duitsland kan de bijdrage van de huursubsidie aan de wig worden berekend aan de hand van de volgende formule:

Bijdrage van de huursubsidie aan de wig = $\alpha + \beta * H + \gamma * I$.

Hierbij is H de hoogte van de huur en I het *bruto* inkomen.³⁷ α , β en γ zijn parameters die verschillende waarden hebben per huishoudengrootte. De waarden van deze parameters kunnen worden afgeleid uit Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 'Wohngeld 2001 Ratschlaege und Hinweise', 2001, Berlijn (<http://www.bmmbw.de/Anlage6940/Wohngeld-ab-2002-mit-Beispielen.pdf>).

De parameter α is een soort van basisbijdrage aan de wig. Voor huishoudens kleiner dan 6 personen is de basisbijdrage ongeveer 5 procentpunt. Voor grotere huishoudens kan de basisbijdrage ook negatief zijn. Parameter β is altijd positief. Dit betekent dat naarmate men een hogere huur betaalt de bijdrage aan de wig hoger wordt. Voor 1-persoonshuishoudens met een huur van 275 euro per maand is de term $\beta * H$ ongeveer 25 procentpunt. Voor 2-persoonshuishoudens met eenzelfde huur is dat ongeveer 18 procentpunt. Parameter γ is ook altijd positief. Dat betekent dat naar mate huishoudens meer verdienen de bijdrage aan de wig hoger wordt. Voor alleenstaanden met een bruto-inkomen van 750 euro per maand is de term $\gamma * I$ ongeveer 11 procentpunt. Voor alleenstaanden die per maand 1 050 euro verdienen is dit ongeveer 16 procentpunt. Voor 2-persoonshuishoudens met een maandinkomen van 1 050 euro is de term $\gamma * I$ ongeveer 11 procentpunt.

Al met al is de *maximale* bijdrage aan de wig voor alleenstaanden in Duitsland 53%. Voor 2-persoonshuishoudens is het maximum 48%, terwijl het maximum voor grotere huishoudens ongeveer 35% is. Deze maxima treden op voor huishoudens die nog net niet uit de regeling vallen.³⁸ Het is opvallend dat de maximale bijdrage van de huursubsidie aan de wig in alle drie de landen tussen 50% en 55% is. Het valt ook op dat de bijdrage in Duitsland en Nederland voor een groot aantal huishoudens aanmerkelijk kleiner is dan de maximale bijdrage. In het Verenigd Koninkrijk is het maximum van toepassing op alle huishoudens. Verder is opvallend dat in Duitsland de bijdrage van de huursubsidie aan de wig *toeneemt* met het inkomen, terwijl deze in Nederland juist *afneemt* met het inkomen.

³⁵ In zowel het Verenigd Koninkrijk, Duitsland als Nederland stijgen de marginale aanslagvoeten met het inkomen. De hier vermelde aanslagvoeten zijn representatief voor huishoudens met lage inkomens die huursubsidie ontvangen.

³⁶ $51\% = 78\% * 65\%$.

³⁷ Afhankelijk van specifieke omstandigheden komen Duitse huishoudens in aanmerking voor een forfaitair vrijstellingspercentage tussen 6% en 30%. Wij gaan hier uit van 6%.

³⁸ Zodra ze wel uit de regeling vallen, wordt de bijdrage van de huursubsidie aan de wig uiteraard 0.

Men dient zich te realiseren dat de huursubsidie lang niet in alle gevallen de *belangrijkste* bijdrage aan de wig levert. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk wordt voor huishoudens met een werkloosheidsuitkering iedere extra verdiende euro of pond zowel op de huursubsidie als op de werkloosheidsuitkering gekort. Dit laatste trekt de marginale druk voor uitkeringsgerechtigden in veel gevallen op tot ruim boven de 100%. In Duitsland is de huursubsidie voor uitkeringsgerechtigden *in* het systeem van sociale uitkeringen opgenomen. Hierdoor worden Duitse uitkeringsgerechtigden niet dubbel gekort. De totale wig kan daarom in de meeste gevallen kleiner dan 100% blijven.

Het voorgaande laat zien dat de gemiddelde bijdrage van de huursubsidie aan de wig tussen bruto- en netto-inkomen in het Verenigd Koninkrijk aanmerkelijk groter is dan in Duitsland en in Nederland. Daar staat echter tegenover dat de effectieve marginale druk van de inkomstenbelasting vooral in Nederland, maar ook in Duitsland, groter is dan in het Verenigd Koninkrijk.³⁹

3. Beoordelingscriteria

Om inzicht te verkrijgen in de mogelijke effecten van een huursubsidie worden de verschillende huursubsidie-systemen geëvalueerd aan de hand van een aantal beoordelingscriteria.

3.1 Effecten op de vraag naar woningen

In hoofdstuk 2 werd uitgelegd dat de introductie van een vraagsubsidie kan worden beschouwd als een verlaging van de prijs voor de consument. Het effect van een prijsverandering op de vraag kan worden uitgedrukt met behulp van de prijselasticiteit van de vraag. In de empirische literatuur is redelijke overeenstemming over de prijselasticiteit van de vraag. De vraag blijkt redelijk inelastisch, zo blijkt uit een studie van Van Steen (2004a) waarin een overzicht van de empirische bevindingen wordt geschetst. De gevonden elasticiteiten in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn vergelijkbaar en variëren van 0,2 tot 0,7. Dit betekent dat het aandeel van het inkomen dat aan wonen wordt besteed daalt als de prijs daalt. Of anders gesteld: als gevolg van een prijssubsidie stijgt ook de consumptie van andere goederen.

De introductie van een vraagsubsidie zou ook kunnen worden beschouwd als een stijging van het inkomen. De inkomenselasticiteit van de vraag geeft weer in welke mate de vraag stijgt als het inkomen stijgt. De studie van Van Steen geeft ook een overzicht van de empirisch gevonden inkomenselasticiteiten in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hieruit blijkt dat de gevonden elasticiteiten in de Verenigde Staten voor huurders lager zijn dan die voor eigenaar-bewoners. Voor de huurders variëren de gevonden elasticiteiten tussen de 0,25 en 0,7 en voor eigenaar bewoners tussen 0,36 en 0,87. Verder blijkt er een spreiding van de elasticiteiten naar inkomen. Bij huurders loopt de elasticiteit op van 0,14 voor de laagste inkomens naar 0,43 voor de hoogste inkomens. Bij de eigenaar bewoners blijkt de elasticiteit bij de laagste inkomens 0,04 te bedragen en 0,67 voor de hoogste inkomens. In het Verenigd Koninkrijk worden elasticiteiten gevonden die variëren van 0,5 tot 0,9. Voor België of Vlaanderen hebben we zeer weinig schattingen van de inkomenselasticiteit. Bilsen en Buyst bekomen (in Doms e.a., 2001) een elasticiteit gelijk aan 0,5.

Deze resultaten laten zien dat met name voor huurders met een laag inkomen de inkomenselasticiteit laag is. Dit betekent dat wanneer een inkomen stijgt, slechts een gering deel van het extra inkomen aan wonen zal worden besteed. Wanneer het doel van een subsidie is dat de armoede wordt bestreden, volstaat een dergelijk instrument en hebben de ontvangers dankzij de bijdrage meer mogelijkheden om hun inkomen aan andere goederen te besteden. Echter, wanneer het doel van de subsidie is dat ontvangers beter gaan wonen en dus

³⁹ In Nederland is het effectieve marginale tarief ongeveer 35%, in Duitsland is het ongeveer 26%.

meer woondiensten gaan consumeren, is deze vorm van subsidie ongeschikt en verdient een voucher of een prijssubsidie de voorkeur. Overigens laten de prijselasticiteiten zien dat een prijsdaling maar in beperkte mate wordt ingezet voor extra consumptie van woondiensten. Het lijkt dan ook aannemelijk om te veronderstellen dat een huursubsidie, in welke vorm dan ook, zowel bijdraagt aan een toename van de woonconsumptie als aan een toename van de consumptie van andere goederen. Ofwel een huursubsidie is zowel een instrument om de armoede te bestrijden als een instrument om de woonconsumptie te bevorderen. De vormgeving van het instrument heeft echter wel invloed op de verhouding tussen deze beide. Het lijkt aannemelijk dat naarmate de subsidie meer huurafhankelijk is, een groter deel van de subsidie aan wonen zal worden besteed. De rekenhuren en de maximale huurprijzen bepalen vervolgens in hoeverre de subsidie een toename van de woonconsumptie mogelijk maakt.

Overconsumptie als gevolg van de subsidie kan worden beperkt door maximale huurgrenzen waarvoor huursubsidie beschikbaar is en ook door woningtoewijzingsregels waarin inkomen, huur en huishoudentype een rol spelen.

3.2 Effecten op het aanbod

Aangezien de woningmarkt geen perfecte markt is en het aanbod zich met enige vertraging aanpast aan de vraag, zal het effect van een huursubsidie op het aanbod zich pas op de langere termijn laten zien. Een objectsubsidie of aanbodsubsidie lijkt het meest effectieve instrument om het aanbod op de korte termijn te stimuleren. Het gaat hierbij om nieuwbouwpremies die tot doel hebben het woningaanbod uit te breiden en om renovatiesubsidies ter verbetering van de kwaliteit.

Een van de vragen waarop geen duidelijk empirisch antwoord beschikbaar is, betreft de prijselasticiteit van het aanbod. Nochtans is dit een belangrijk gegeven. Immers, indien de markt reageert op prijsstijgingen (tengevolge van een inkomensverhoging, of vraagsubsidie, ...) met het uitbreiden van het aanbod, zal dit opnieuw leiden tot prijsverlagingen. De aanbodelasticiteit heeft dus ook belangrijke implicaties voor de effectiviteit van vraagsubsidies. De Europese Centrale Bank wijst er op dat de aanbodelasticiteit in het Verenigd Koninkrijk lager is dan in de Verenigde Staten, en dat dit vermoedelijk de reden is voor de sterkere prijsstijgingen en de grotere prijsfluctuaties over de tijd in het Verenigd Koninkrijk. Ook in Nederland en de Scandinavische landen zou de aanbodelasticiteit eerder laag zijn. Men ziet hier sterke prijsstijgingen en beperkte investeringen in nieuwbouw. In Duitsland daarentegen is de aanbodelasticiteit groter, er wordt meer geïnvesteerd in nieuwbouw en de reële prijzen dalen er. De Europese Centrale Bank schrijft de verschillen tussen deze landen toe aan de verschillen in ruimtelijke planning, maar geeft wel aan dat hiervoor weinig harde bewijzen te geven zijn.

In België zien we dezelfde tendensen: de prijzen stijgen sterk terwijl de investeringen in nieuwbouw beperkt blijven. Schattingen van de prijselasticiteit van het aanbod hebben we voor België niet, maar de eerder beperkte beschikbaarheid van grondvoorraad zal vermoedelijk een lage aanbodelasticiteit tot gevolg hebben. Er zal daarbij waarschijnlijk een verschil zijn tussen stedelijk gebied en landelijk gebied. In de steden is de bebouwbare oppervlakte relatief beperkt, wat hier tot een relatief lagere aanbodelasticiteit leidt dan in buitengebied. Vraagstijgingen zullen als gevolg hiervan in stedelijke gebieden leiden tot grotere prijsstijgingen dan op het platteland.

Overigens kunnen huursubsidies ook een stimulans vormen voor woningverbetering indien aan de verstrekking van deze subsidies de voorwaarde wordt verbonden dat de woning van een zekere minimum kwaliteit is zoals in de Verenigde Staten het geval is. Huursubsidies zouden ook kwaliteitsgericht worden ingezet, door huursubsidies toe te kennen indien een woning gerenoveerd wordt. De huurverhoging als gevolg van de woningverbetering zou bijvoorbeeld kunnen worden gecompenseerd door de subsidie.

3.3 Effecten op de prijs

Een vraagsubsidie leidt tot een verhoging van de vraag en omdat het aanbod doorgaans traag reageert op de vraag, bestaat de kans dat de prijzen stijgen op de huurmarkt. De kans op prijsstijging is met name groot in ongereguleerde markten zoals de private huursector in Engeland en de VS. Uit een Amerikaanse studie blijkt echter dat housing vouchers in de VS niet hebben geleid tot prijsstijging (Bradbury & Downs, 1981). Susin (2002) en Laferrère en Le Blanc (2004) daarentegen tonen aan dat huurprijzen wel sneller stijgen voor woningen met bewoners die een huursubsidie ontvangen. Dit effect zou langs de andere kant slechts tijdelijk zijn en na drie tot vier jaar verdwijnen. Susin (2002) toont daarentegen aan dat vouchers een relatief grote stijging van de huren veroorzaakten voor gezinnen die tot de doelgroep behoorden maar geen subsidie ontvingen door wachtlijsten. Voor deze gezinnen steeg de huur met 16%. Voor andere groepen (met een hoger inkomen) werden geen significante effecten vastgesteld. Deze studie toont dan ook aan dat wachtlijsten voor huursubsidies negatieve effecten kunnen hebben voor gezinnen die tot de doelgroep van de subsidie behoren.

Het effect van de huursubsidie op de prijzen is moeilijk vast te stellen in landen waar de vraagsubsidie werd ingezet als alternatief instrument voor objectsubsidies. Immers, het was uitdrukkelijk de bedoeling om de huren te laten stijgen tot een meer marktconform niveau.

Prijsopdrijving als gevolg van de huursubsidie kan op een drietal manieren worden beperkt. Naast het invoeren van een referentiehuur of kwaliteitskorting beperken een geringe doelgroep en een lage subsidie de kans op een prijsstijging van het woningaanbod. In een aantal landen is bovendien een huurregulering van kracht die ervoor zorgt dat de huren een door de overheid bepaald niveau niet overstijgen.

1° In een aantal landen (Duitsland, Zweden, de sociale huursector in het Verenigd Koninkrijk en Nederland) wordt de huur gereguleerd en zorgt dit huurprijsbeleid ervoor dat de huur binnen de in dat land als acceptabele grenzen beschouwd, worden gehouden. Dit neemt niet weg dat er binnen deze grenzen sprake kan zijn van prijsstijging als gevolg van de subsidie.

2° De invloed op de prijzen is afhankelijk van de omvang van het huursubsidiesysteem, zowel wat betreft de omvang van de doelgroep als de hoogte van de subsidie.

3° Daarnaast speelt de vormgeving van de subsidie een rol. Immers, als de subsidie volledig huurafhankelijk is, biedt dit geen prikkel voor huurders om kritisch te zijn over de huurprijs in relatie tot de kwaliteit en bestaat ook de kans dat verhuurders de huur onnodig verhogen. Het feit dat er in de Verenigde Staten geen effect op de prijs werd waargenomen, kan zowel worden verklaard uit de relatief geringe omvang van het voucherprogramma als uit de vormgeving van de voucher. De huur boven de 'fair market rent' wordt niet vergoed en er is daarmee nog een duidelijk shopping incentive aanwezig voor de huurder en een disincentive voor de verhuurder om de huren te verhogen. Dit was ook de reden waarom in het Verenigd Koninkrijk in 1996 de Local Reference Rent in de private huursector werd geïntroduceerd. De huur boven deze referentiehuur wordt slechts voor een deel vergoed en daarmee wordt de prijs-kwaliteitsverhouding van woningen zowel voor de huurder als de verhuurder beter voelbaar. De praktijk leert dat huurders naar aanleiding van deze verandering vaker gaan onderhandelen met de verhuurder over de hoogte van de huur (Kemp, 2002). In Nederland en Zweden bestaat er geen referentiehuur, maar wordt met de kwaliteitskorting een prijsprikkel ingebracht in het huursubsidiesysteem. De huur boven een bepaalde grens wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een hogere huursubsidie.

3.4 Effecten op betaalbaarheid

Het streven naar betaalbaarheid van woningen bestaat doorgaans uit twee componenten. Het gaat er om dat de woonlasten een bepaalde, door de overheid gedefinieerde, maximale grens niet overstijgen. Daarnaast is er een kwaliteitsaspect. Het gaat erom dat adequate woningen volgens de normen van de overheid betaalbaar moeten zijn.

Een huursubsidie draagt, naast aanbods subsidies en huurregulering, bij tot de betaalbaarheid van het wonen. De mate waarin dit gebeurt, is uiteraard afhankelijk van de hoogte van de bijdrage en het bereik van de regeling. In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland kan iedere huurder die aan de criteria van inkomen, huishouden en huur voldoet, rekenen op een subsidie. De resterende nettohuur als aandeel van het inkomen verschilt echter per land (Kemp, 1997) en varieert voor huishoudens met kinderen en een bijstandsincome van 15% voor Nederland tot 53% in Australië.

In de Verenigde Staten daarentegen bestaat er een gelimiteerd budget voor vouchers en is er een wachtlijst van mensen die in aanmerking wensen te komen voor een voucher. Dit betekent dat er huishoudens zijn die wel aan de criteria voldoen, maar moeten wachten op de ondersteuning van de betaalbaarheid. Schattingen laten zien dat slechts ongeveer een derde van de huishoudens die aan de criteria voldoen ook daadwerkelijk een voucher ontvangt. Verder blijkt dat de huurder die een voucher ontvangt, zelf op zoek moet gaan naar een woning en binnen een bepaalde tijd een woning dient te hebben gevonden, anders vervalt de voucher. In Boston, een van de krapste woningmarkten in de Verenigde Staten, blijkt de faalscore 50% te bedragen.

Ook de vormgeving van een huursubsidieregeling is van invloed op de betaalbaarheid voor huishoudens. De hoogte van de maximale grens waarvoor huursubsidie wordt verstrekt, is van belang. In krappe woningmarktgebieden, waar huishoudens gedwongen worden een duurdere woning te betrekken, kan de betaalbaarheid voor het desbetreffende huishouden in het gedrang komen. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland betekent dit dat boven de maximale grens de huur niet meer wordt meegerekend voor de huursubsidiebepaling (Kemp, 1997). In Nederland is er sprake van een maximale huur waarboven in het geheel geen huursubsidie meer beschikbaar is. In Nederland en Zweden zijn deze grenzen gelijk voor heel het land, terwijl in Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk sprake is van een differentiatie van deze maximale huren naar lokale woningmarkten.

3.5 Effecten op de arbeidsparticipatie (de armoedeval)

Huursubsidie kan een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie omdat er sprake is van een armoedeval. Het effect van de huursubsidie op de armoedeval kan echter op een aantal manieren worden beperkt. Uiteraard kan het effect van de armoedeval worden verminderd door bij een stijgend inkomen minder dan evenredig de huursubsidie te korten. Het effect van de armoedeval kan ook worden beperkt door de afbouw van de subsidie met het stijgend inkomen uit te stellen of te spreiden over een relatief lange periode. In het Verenigd Koninkrijk is de afbouw relatief snel. Een maand nadat iemands inkomen is toegenomen, wordt zijn huursubsidie al verlaagd. In Nederland is de afbouw veel minder abrupt. Hier ontvangt iemand gemiddeld nog anderhalf jaar huursubsidie op basis van zijn voorheen lagere inkomen. Ten behoeve van de bestrijding van de armoedeval kan verder worden overwogen werkenden relatief te bevoordelen, bijvoorbeeld door uitsluitend voor hen fiscale vrijstellingen in het leven te roepen.

In de Verenigde Staten kent men daarentegen een vorm van subsidie die er juist op gericht is werk te verkrijgen. Het gaat om de Welfare-to-work voucher die erop gericht is huishoudens te ondersteunen in het vinden van een woning en werk. De voucher kan worden ingezet om een woning te vinden in de buurt van werk dat al gevonden is. Daarnaast kan de voucher wordt gebruikt voor de verhuizing van een gebied met weinig werk

naar een gebied met meer werk en/of betere transportmogelijkheden. Een andere mogelijkheid is dat de Public Housing Agency (PHA) wordt benaderd door werkgevers die kampen met en tekort aan laaggeschoold personeel (HUD, 2004).

3.6 Effecten op het ruimtegebruik

De mogelijke effecten van een huursubsidiesysteem op het gebruik van de ruimte zijn eerder beperkt. Huursubsidies kunnen enkel een ruimtelijke invloed hebben als ze ook effectief als ruimtelijk instrument worden ingezet. Indien we rekening houden met de schaal waarmee huursubsidies in Vlaanderen zullen worden toegepast, dan zijn de te verwachten ruimtelijke effecten te verwaarlozen.

Huursubsidies zouden enerzijds als ruimtelijke instrument gebruikt kunnen worden door ze toe te kennen aan gezinnen die verhuizen naar een betere, meer aangepaste woning. Waarbij deze verhuisbeweging tegelijk een verhuis naar een betere buurt is. Op deze manier wordt aan het verhuizende huishouden een betere leefomgeving aangeboden en wordt de social mix versterkt in de aankomstbuurt. Zo heeft men in Nederland onder andere beslist om een hoger niveau van individuele huursubsidiëring toe te kennen, omdat men wenste dat ook op de duurder VINEX-locaties mensen met een lager inkomen toegang zouden vinden. Ook in de VS heeft het Rent-voucher programma deze ruimtelijke inzet. Men wil immers een aantal huishoudens met een laag inkomen de kans geven te verhuizen uit een sociale huurwoning naar een particuliere huurwoning met een goede kwaliteit en in een betere wijk dan de oorspronkelijke. Deze beide opties bieden aan lagere inkomens huishoudens een hogere ruimtelijke kwaliteit aan, maar hebben geen invloed op de situatie in de buurt met een mindere ruimtelijke kwaliteit of de kansarme buurt.

Huursubsidies kunnen anderzijds ook effecten hebben op het ruimtegebruik indien ze selectief worden ingezet voor nieuwbouw of voor renovatie. Zo kan bijvoorbeeld een huursubsidie worden toegekend indien een woning gerenoveerd wordt. Met de renovatie verhoogt de eigenaar de kwaliteit van de woning en kan hij een hogere huur vragen. Het verschil in huurprijs kan dan via een verhuursubsidie rechtstreeks aan de eigenaar worden toegekend. Een gelijkaardige mogelijkheid kan ook gebruikt worden voor nieuwbouw. Om de woningproductie op te drijven, kan de overheid private actoren aanzetten tot nieuwbouw door, bijvoorbeeld onder voorwaarde van verhuring aan een lage inkomensgroep, gedurende een vastgelegd aantal jaren een huursubsidie te garanderen aan de bewoners.

Op deze wijze kan een huursubsidie ook gebiedsgericht worden ingezet. Men kan dan de woningkwaliteit lokaal verhogen, maar daarmee verandert men wel weinig aan de inkomensmix in een woonbuurt. Men blijft met andere woorden een zogenaamde concentratiebuurt behouden.

Enkel het heel gericht toepassen van het instrument huursubsidies kan dus ruimtelijke effecten teweeg brengen. Dit beperkt zich tot het verhogen van de sociale mix in de hogere inkomensbuurten, of het verbeteren van de woningkwaliteit of het stimuleren van nieuw ruimtegebruik in bepaalde regio's of buurten. Het kan eventueel als aanvullend instrument voor stadsvernieuwing of voor de aanpak van lagere inkomensbuurten gebruikt worden, maar als individuele maatregel is de (ver)huursubsidie ontoereikend in dit kader.

3.7 Samenvattend

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de verschillende aspecten van een huursubsidie en het effect op de te beoordelende criteria. Hieruit blijkt dat aanbodsubsidies een gerichte manier zijn om de omvang van het aanbod en de kwaliteit te stimuleren. In vergelijking met de vraagsubsidie is men in veel landen van mening dat de laatste het meest efficiënt is omdat bij aanbodsubsidies ook mensen worden gesubsidieerd voor wie het

niet noodzakelijk is. Dit geldt overigens niet voor België waar sprake is van inkomensafhankelijke huren in de sociale huursector.

Bij de vormgeving van de subsidie blijkt er een spanning te bestaan tussen de betaalbaarheid en het risico van prijsopdrijving. Wanneer de subsidie is gebaseerd op de feitelijke huur is de betaalbaarheid gewaarborgd, maar ook het risico op prijsopdrijving is groot. Bij een referentiehuur geldt andersom dat er de kans op prijsopdrijving vermindert, maar de kans op onbetaalbaarheid weer groter wordt. Verder blijkt dat naarmate de omvang van de doelgroep groter is ook meer effecten op de vraag, het aanbod, de prijs en het overheidsbudget mogen worden verwacht zoals blijkt uit de tabel 4.2. Dit geldt evenzeer voor de hoogte van de subsidie; hoe hoger het bedrag des te groter de effecten. Voorts kan een hoger subsidiebedrag duurdere woningen en wijken bereikbaar maken en daarmee bijdragen aan het tegengaan van segregatie.

De tabel laat verder zien dat het tegengaan van de armoedeval extra kosten met zich meebrengt. Immers, de vertraagde afbouw impliceert extra huursubsidie-uitgaven. Dat geldt ook voor het verstrekken van hoge subsidies die ervoor zorgen dat ook duurdere woningen bereikbaar zijn en daarmee bijdragen aan de beperking van de concentratie van kansarmen. Tenslotte, laat het overzicht zien dat aanbodsubsidies naar verwachting effectiever zijn dan vraagsubsidies om bepaalde doelen te bereiken zoals vergroting van het aanbod, verbetering van de kwaliteit en spreiding van betaalbare woningen. Hierbij rijst vervolgens weer de vraag of er wel sprake is van een efficiënte inzet van middelen omdat het op termijn onzeker is of deze bestemd blijven voor de lage inkomensgroepen.

Tabel 4.2 Overzicht van de verschillende details van huursubsidiesystemen en hun effect op de evaluatiecriteria

	Aanbod-subsidie	Reken-huur	Feitelijk	Grote doelgroep	Kleine doelgroep	Hoge subsidie	Lage subsidie	Afbouw vertraagd	Wachttijst
Vraag				++	+	++	+		-
Aanbod	++			++	+	++	+		-
Kwaliteit*	++								
Prijsopdrijving	-	+	++	++	+	++	+		
Betaalbaarheid	+	+	++			++	+		
Arbeidsparticipatie*								+	
Ruimte (tegenaan segregatie)*	+			+		+			
Uitgaven overheid				--	-	--	-	-	+
Efficiënte inzet middelen	-					-		-	

* Specifieke voucherprogramma's.

4. Conclusies

In dit hoofdstuk vergeleken we de modaliteiten van buitenlandse systemen van huursubsidies en gingen we na wat de effecten hiervan zijn.

De modaliteiten van de huursubsidiestelsels hangen samen met de doelstellingen ervan. De voornaamste doelstelling is de betaalbaarheid van het wonen voor bepaalde groepen verbeteren. Maar daarnaast hebben huursubsidies ook een functie op vlak van armoedebeloid, gezinsbeloid, tewerkstellingsbeloid, ruimtelijk beloid.

Vanuit het doel de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren zijn huursubsidies meestal gerelateerd aan de hoogte van de huur. Hierbij kan zowel de effectief betaalde huur de basis vormen als een fictieve huur berekend op basis van kenmerken van het gezin en/of de lokale woningmarkt. Daarnaast zijn huursubsidies om deze reden meestal sterk inkomensgerelateerd: de subsidie wordt beperkt tot deze groepen die omwille van een te laag inkomen geen toegang hebben tot betaalbaar wonen. Met deze inkomensgebondenheid ontstaat echter het risico op een armoedeval, waarmee bedoeld wordt dat lage inkomensgezinnen geen inspanningen meer gaan doen om hun inkomen te verhogen omdat zij hiermee een aantal voordelen verliezen.

Huursubsidies hebben positieve effecten waar het de doelen van woonbeloid en deels ook van het ruimtelijk beloid betreft, maar er kunnen ook negatieve effecten optreden zoals het versterken van de armoedeval, prijsopdrijving en overconsumptie. Ook de kost voor de overheid kan hoog oplopen. Het is onmogelijk om deze negatieve effecten te voorkomen. Echter, de vormgeving van een regeling kan deze effecten wel beperken.

Waar het gaat om het beperken van overconsumptie en prijsopdrijving zijn de modaliteiten van de regeling van belang. Maximum huurprijzen beperken de overconsumptie van huursubsidieontvangers, maar wanneer deze grenzen te laag liggen, komt de betaalbaarheid in het gedrang. Het lijkt daarom wenselijk om de maximum huurprijzen te differentiëren naar woningmarktgebied. Vervolgens is er het dilemma van betaalbaarheid versus prijsprikkel. De betaalbaarheid is het best gediend met een huurafhankelijke subsidie die garandeert dat een huishouden niet meer dan een bepaald deel van zijn inkomen hoeft te besteden aan huur. De keerzijde hiervan is dat er geen sprake meer is van een prikkel voor de huurder om te zoeken naar de beste prijskwaliteitsverhouding van een woning. Bovendien betekent dit dat de verhuurder zijn prijzen kan verhogen zonder dat huurders hier last van hebben. Er zijn in de praktijk verschillende manieren bedacht om toch een vorm van prijsprikkel in de subsidieregeling te integreren. Onder de noemer van een referentiehur of kwaliteitskorting wordt ervoor gezorgd dat de huur boven een bepaalde grens slechts gedeeltelijk wordt vergoed door extra huursubsidie. Naarmate deze prikkel groter is, is de betaalbaarheid minder gewaarborgd.

Een inkomensafhankelijke subsidieregeling brengt logischerwijze een armoedeval met zich mee. Deze armoedeval kan worden beperkt door de afbouw van de huursubsidie te beperken wanneer het huishouden in kwestie een hoger inkomen verwerft. Deze geleidelijke afbouw brengt uiteraard overheidsuitgaven die niet strikt noodzakelijk zijn met zich mee. Een optie om een bijdrage te leveren aan de vergroting van de arbeidsparticipatie is de inzet van specifieke subsidie die het vinden van (beter) werk ondersteunen.

Het voorkomen van een concentratie van kwetsbare groepen en gestigmatiseerde gebieden vormt in veel van de bestudeerde landen een doelstelling in het woonbeloid. Een huursubsidie kan hieraan, zij het in bescheiden mate, een bijdrage leveren. Ten eerste kan er sprake zijn van een ruime subsidieregeling die ook duurdere woningen betaalbaar maakt voor mensen met een laag inkomen. Dit betekent dat ook kwetsbare groepen terecht kunnen in duurdere woningen en betere buurten en dus niet louter zijn aangewezen op de goedkoopste woningen. Uiteraard brengt een dergelijke verruiming van de regeling extra kosten voor de overheid

met zich mee. Ook in de Verenigde Staten vormt het beperken van de concentratie van kwetsbare groepen een specifiek aandachtspunt en biedt een woonvoucher de mogelijkheid voor huishoudens om gestigmatiseerde sociale huurcomplexen te verlaten en op de private huurmarkt een woning te bemachtigen. De voucher biedt individuele huishoudens kansen, maar verandert weinig aan de situatie in de gestigmatiseerde woningcomplexen zelf.

Het waarborgen van de betaalbaarheid van adequate woningen voor alle huishoudens heeft uiteraard consequenties voor de overheidsbegroting. Een subsidieregeling die betaalbaarheid waarborgt voor vele doelgroepen, die ook duurdere woningen betaalbaar maakt, concentratie van kwetsbare groepen voorkomt en de armoedeval beperkt, brengt onvermijdelijk hoge kosten met zich mee. Het verdient daarom aanbeveling een prioriteitenorde aan te brengen in de verschillende doelen die worden nagestreefd zodat de subsidieregeling hierop kan worden afgestemd en het beschikbare overheidsbudget optimaal kan worden ingezet. Dit is wat in volgend hoofdstuk aan bod komt.

HOOFDSTUK 5.

DE DOELSTELLINGEN VAN EEN NIEUW VLAAMS STELSEL VAN HUURSUBSIDIES, SELECTIE VAN CRITERIA EN KEUZE VAN DE VARIANTEN

1. Naar een nieuw Vlaams stelsel van huursubsidies?

De roep vanuit het werkveld om ook in Vlaanderen een stelsel van huursubsidies in te voeren, is zeer groot. De voornaamste reden is dat in Vlaanderen een zeer grote groep gezinnen ernstige problemen heeft bij het vinden van een goede en betaalbare woning. In hoofdstuk 1 hebben we geprobeerd op basis van beschikbare cijfers deze problemen te objectiveren. De conclusie daarvan was dat de problemen op de private huurmarkt niet algemeen zijn, maar dat er wel een segment is dat gekenmerkt wordt door enerzijds een slechte kwaliteit en anderzijds te hoge prijzen. Bovendien zijn het precies de zwakste sociaal-economische groepen die op dit marktsegment terecht komen. Deze problemen zijn zodanig omvangrijk en ernstig dat een beleid zich opdringt.

In hoofdstuk 2 kwamen we op basis van theoretische inzichten tot het besluit dat sociale woningbouw de prioritaire optie blijft om het betaalbaarheidsprobleem op de huurmarkt op lange termijn op te vangen. Echter, we wezen er ook op dat het bouwen van sociale woningen tijd vraagt en dat omwille van de ernst van de problemen een huursubsidie te overwegen is.

De doelstelling van dergelijk stelsel van huursubsidies is veel ruimer dan het bestaande stelsel en beoogt in de eerste plaats de betaalbaarheid van het wonen op de private markt te verbeteren. Even belangrijk is echter de relatie met de woningkwaliteit. Het is aangewezen dat het stelsel van de huursubsidie volledig gelinkt is aan het kwaliteitsbeleid van de VWC. De minimale vereisten aan de woningkwaliteit die zijn vastgelegd in de VWC zijn ook het absolute minimum voor de normen waaraan de woningen moeten voldoen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend. En ook de procedure voor toekenning van een huursubsidie moet worden verbonden aan de procedure voor controle van de woningkwaliteit.

In de vorige hoofdstukken wezen we op de diverse risico's die een huursubsidie inhoudt. In welke mate deze risico's effectief problemen opleveren, hangt mee af van de concrete modaliteiten van het stelsel van huursubsidies. In dit hoofdstuk proberen we - afhankelijk van de doelstellingen die worden vooropgesteld - criteria te formuleren waaraan een goed stelsel van huursubsidies moet voldoen. Vervolgens formuleren we een aantal mogelijke varianten die dan in een volgend hoofdstuk verder worden geoperationaliseerd.

Voorafgaandelijk willen we nog de aandacht vestigen op de kamermarkt. De kamermarkt vormt een bijzonder segment van de huurmarkt, waar vaak de minst begoeden noodgedwongen terecht komen. Het aanbod beantwoordt niet aan de toenemende vraag van degelijke kleine woonruimtes en de kwaliteit is vaak ondermaats. Hoewel kamers een belangrijke rol kunnen spelen in de tijdelijke huisvesting, en daar ook een bestaande nood invullen, krijgt de kamerbewoning soms een langdurig karakter bij gebrek aan voldoende alternatieven (Rapport klein wonen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003). Bij het uitwerken van een nieuw stelsel van huursubsidies, menen we dat hiermee rekening moet worden gehouden. Welke plaats neemt de huursubsidie in ten opzichte van de kamerbewoning? De huursubsidie zou enerzijds kunnen aanzetten tot kwaliteitsvol wonen op kamers, of zou anderzijds kamerbewoning kunnen ontmoedigen en de verhuis naar een zelfstandige wooneenheid (studio of éénkamerappartement) aanmoedigen. We menen dat het hier over essentiële beleidskeuzes gaat, vertrekkend van de vraag wat de minimale woonkwaliteit is die moet

verzekerd worden. We kunnen op deze vraag hier niet verder ingaan, maar willen wel zeer uitdrukkelijk de aandacht vestigen op de kamerbewoners als bijzondere doelgroep, die vaak vergeten wordt.

2. De doelstellingen van een nieuw Vlaams stelsel van huursubsidies

In vorig hoofdstuk bleek dat systemen van huursubsidies in functie kunnen staan van meerdere beleidsdoelen. Deze doelen zijn gesitueerd op volgende beleidsdomeinen:

- woonbeleid;
- armoedebelaid;
- ruimtelijk beleid;
- tewerkstellingsbeleid;
- gezinsbeleid/welzijnsbeleid.

Welke vorm een stelsel van huursubsidies concreet aanneemt, moet in de eerste plaats het gevolg zijn van de vooropgestelde doelstellingen. Bij de uitwerking van de varianten zijn we er van uit gegaan dat de huursubsidie in de eerste plaats in functie moet staan van het woonbeleid. Het doel van het woonbeleid is vastgelegd in de Vlaamse Wooncode en bestaat er in het recht op kwaliteitsvol wonen te verzekeren voor alle gezinnen in Vlaanderen. We nemen daarom deze doelstelling als uitgangspunt. Daarbij trachten we wel het stelsel zodanig uit te werken dat het naast de doelstellingen van het woonbeleid ook maximaal bijdraagt tot de realisatie van andere beleidsdoelstellingen. Zo leggen we een zeer duidelijke relatie naar het ruimtelijk beleid door in het stelsel voorwaarden op te nemen die bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit van het woningpatrimonium. De link naar het tewerkstellingsbeleid is er via de uitdrukkelijke aandacht voor het beperken van de armoedeval.

3. De criteria waaraan een goed stelsel van huursubsidies moet voldoen

Uit het vorig deel leiden we hier af welke criteria van belang zijn bij het ontwerpen van een systeem van huursubsidies. De voornaamste criteria die we voor de verdere uitwerking van een Vlaams stelsel overhouden zijn de volgende:

- 1° Het effect op de vraag naar kwaliteitsvol wonen is zo groot mogelijk (maar mag ook niet overdreven zijn).
- 2° Het effect op het aanbod aan kwaliteitsvolle private huurwoningen is maximaal (maar mag ook niet leiden tot overaanbod).
- 3° Het effect op de prijzen op de woningmarkt is zo beperkt mogelijk.
- 4° Het effect op de betaalbaarheid van het wonen is maximaal.
- 5° De armoedeval is zo beperkt mogelijk.
- 6° De bijdrage tot het ruimtelijk beleid (in het bijzonder de bijdrage tot sociale vermenging) is maximaal.
- 7° De kostprijs voor de overheid is zo laag mogelijk.
- 8° Het stelsel is zo eenvoudig en transparant mogelijk en toegankelijk voor de doelgroep.
- 9° Het stelsel is administratief uitvoerbaar.

De vier eerste criteria betreffen het functioneren van de woningmarkt en het realiseren van het recht op kwaliteitsvol en betaalbaar wonen. Ze komen overeen met de vier eerste criteria van hoofdstuk 4.

Het vijfde criterium maakt de link met het tewerkstellingsbeleid en houdt in dat de huursubsidie er niet toe mag leiden dat toetreding tot de arbeidsmarkt wordt ontmoedigd. Vanuit het uitgangspunt dat de doelstellingen van het woonbeleid voorop staan en niet deze van het tewerkstellingsbeleid, gaan we hier niet verder in op een mogelijk systeem van huursubsidies dat vertrekt vanuit een tewerkstellingsdoelstelling zoals bijvoorbeeld de 'Welfare-to-Work Voucher' in de Verenigde Staten.

Wat betreft de effecten op het ruimtegebruik, kijken we vooral naar de invloed op sociale vermenging. De andere mogelijke ruimtelijke effecten die in hoofdstuk 4 aan bod kwamen, betreffen het gebruik van een huursubsidie als instrument voor het voeren van een ruimtelijk beleid, o.a. door een gebiedsgerichte inzet. Naar analogie met de redenering over de link met tewerkstelling, brengen we dergelijke vormen van huursubsidie hier niet uitdrukkelijk aan bod. We komen verder wel nog terug op een mogelijke selectieve inzet van de huursubsidie in bepaalde gebieden of regio's.

Tenslotte hebben we de lijst uit vorig hoofdstuk aangevuld met drie bijkomende criteria die de uitvoering betreffen.

Tabel 5.1 vertrekt van deze 9 criteria en van de risico's die huursubsidies kunnen inhouden m.b.t. deze criteria. De derde kolom (gebaseerd op de vaststellingen in hoofdstuk 4) bevat de vormvereisten waaraan de huursubsidie moet voldoen om zo goed mogelijk te scoren op deze criteria of juist de risico's te vermijden of beperken.

De laatste kolom van de tabel maakt duidelijk dat criteria kunnen conflicteren. Om tegemoet te komen aan één criterium zijn modaliteiten nodig die juist ingaan tegen andere criteria. Het moge duidelijk zijn dat er geen enkele vorm van huursubsidie bestaat waarbij aan alle criteria is voldaan. Om een optimaal stelsel van huursubsidie uit te werken, moet men dus prioriteiten stellen. Het maken van dergelijke keuzes is volgens ons een beleidskeuze. Daarom beperken wij ons hierna niet tot het uitwerken van één voorstel, maar formuleren we een aantal varianten die volgens ons interessante combinaties inhouden, in de zin dat ze positief scoren op zoveel mogelijk criteria.

Tabel 5.1 Criteria waaraan een stelsel van huursubsidies moet voldoen en overeenstemmende vormvereisten

Criteria	Risico's	Voorwaarden op te nemen in het huursubsidiestelsel om tegemoet te komen aan dit criterium of om de risico's te beperken	Niet verenigbaar met criteria
1° Effect op vraag maximaal	→ een deel van de subsidie gaat niet naar wonen (begunstigde consumeert minder dan overheid wenst)	– beperkt: de woning moet voldoen aan criteria (kwaliteit, gepastheid) – ingrijpend: de overheid staat in voor de toewijzing van de woning (zelf of via een daartoe aangeduide instantie op basis van toewijzingsreglement, bv. via SVK's of SHM's)	7, 8
	→ een deel van subsidie gaat naar overconsumptie (begunstigde consumeert als gevolg van subsidie meer dan noodzakelijk)	– selectiviteit naar doelgroepen – maximum aan feitelijke huur – redelijke huur als basis voor berekening i.p.v. feitelijke huur – woning moet gepast zijn – overheid grijpt in op de toewijzing van de woning (bv. via een intermediair)	5
2° Effect op aanbod maximaal	→ er is een tekort aan voldoende woningen van de vereiste kwaliteit	– wordt beter op gereageerd via aanbodsubsidies – wel mogelijk: huursubsidie enkel toekennen bij nieuwbouw (cf. PPS) – of ook: huursubsidie enkel na renovatie van de woning	
3° Effect op prijzen minimaal	→ subsidie resulteert in prijsverhoging op de markt	Verschillende (elkaar aanvullende) mogelijkheden: – stelsel zo beperkt mogelijk houden (w.b. aantal begunstigden en hoogte van subsidie) – huurprijzen reglementeren – subsidie berekenen op basis van 'redelijke huur' en niet op basis van 'feitelijke huur'	4
4° Effect op betaalbaarheid maximaal		– geen maximum huur opleggen – subsidie zodanig berekenen dat ze juist dekt wat gezinnen met hun inkomen tekort komen om een goede woning te kunnen betalen (subsidie dus berekend op basis van 'feitelijke huur' en niet van 'redelijke huurprijs') – aantal begunstigden: al wie volgens deze berekening een huursubsidie nodig heeft, ontvangt er een (geen wachtlijsten, geen limitering)	3, 7, 8

5° Armoedeval minimaal	→ subsidie resulteert in minder actief zoeken naar tewerkstelling en ontmoedigt dus inkomensstijging	– Als inkomen stijgt, huursubsidie niet met 100% afbouwen, maar met lager % of de afbouw van de huursubsidie pas met vertraging doorvoeren – Hoe beter de betaalbaarheidsproblemen worden opgevangen, hoe groter het risico	1, 7, 8
6° Bijdrage tot ruimtelijk beleid		– Bijdrage tot sociale vermenging: de kwaliteitscriteria moeten voldoende hoog liggen en de subsidie moet voldoende hoog zijn om arme gezinnen ook de kans te geven woningen te huren in 'betere buurten' – Eventueel: gebiedsgerichte inzet.	
7° Kostprijs voor de overheid minimaal	→ omwille van de grote noden dreigt het stelsel financieel onhoudbaar te worden	Verschillende mogelijkheden: – Selectief naar doelgroepen: strenger dan nodig op basis van andere criteria – Subsidie zo laag mogelijk: lager dan nodig op basis van andere criteria – Gelimiteerd bedrag/wachttijsten/gebiedsgerichte inzet/beperking tot bepaalde doelgroepen	5, 4, 1
8° Eenvoudig en transparant, toegankelijk		– De beste oplossing: een forfaitair bedrag voor iedereen onder een bepaald inkomen. – Alle bijkomende voorwaarden maken het stelsel complexer. Dus in strijd met verschillende voorgaande criteria – De toegang tot het systeem bevorderen door 'geïntegreerde dienstverlening'	
9° In overeenstemming met principes van goed bestuur		– Gelijke behandeling van burgers – Voldoende dicht bij de burger – De uitvoering is in handen van overheden en organisaties die voldoende deskundig zijn en over voldoende financiële en personele middelen beschikken	

4. Keuze van de varianten

Bij het formuleren van de basisvarianten laten we ons leiden door de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode. Hierin staan twee begrippen voorop: betaalbaarheid en kwaliteit (waarbij kwaliteit een brede invulling krijgt, o.a. de uitwendige kwaliteit van de woning, uitrusting en comfort, kwaliteit van de woonomgeving). We gebruiken deze doelstellingen als de basisdimensies die de varianten onderscheiden, waarbij op elke dimensie een eerste variant een hoog en een tweede variant een minder hoog effect beoogt. Dit kan schematisch als volgt worden voorgesteld:

		Kwaliteitsnormen	
		Minder hoog	hoog
Betaalbaarheid	Hoog	Variant 1	Variant 2
	Minder hoog	Variant 3	Variant 4

Een gevolg van deze keuze voor de twee voornaamste doelstellingen van de Vlaamse Wooncode is dat we hier geen varianten uitwerken waarbij de doelstellingen op andere beleidsdomeinen voorop staan. We geven hiervan enkele voorbeelden.

Zo is bijvoorbeeld een huursubsidie denkbaar die uitdrukkelijk tot doel heeft jonge gezinnen (of ouderen, of specifieke groepen als gehandicapten of campingbewoners) een aan hun behoeften aangepaste huisvesting te bieden. Het voorstel voor aanpassing van de Vlaamse huursubsidie dat in 2001 werd uitgewerkt in opdracht van toenmalig minister van huisvesting, de heer Van Grembergen, was onder meer hierop geïnspireerd.

Het zou bijvoorbeeld ook mogelijk zijn een stelsel te ontwerpen dat als eerste functie heeft de kwaliteit van het stedelijk weefsel in de grootsteden te herstellen. Het gaat hier dan om een huursubsidie die vooral ruimtelijke objectieven beoogt. Dit zou betekenen dat de huursubsidie gebiedsgericht wordt ingezet, wat echter dan weer in strijd zou zijn met het verzekeren van de betaalbaarheid in de niet-stedelijke gebieden.

Een huursubsidie die vertrekt vanuit de doelstellingen van het armoedebelief koppelt geen voorwaarden aan de besteding van de huursubsidie. Indien er substitutie plaats vindt tussen uitgaven voor wonen en andere uitgaven (of m.a.w. indien de subsidie niet integraal gaat naar wonen maar naar andere, misschien zelfs meer noodzakelijke bestedingen als bv. gezondheidszorg), zal dit immers ten bate zijn van de armoedebestrijding, maar niet van de woonsituatie. Dit is niet de doelstelling van het woonbeleid.

Dergelijke varianten hebben we dan ook niet verder uitgewerkt. We vertrekken van het betaalbaar en kwaliteitsvol wonen als uitgangspunt, en de link naar andere beleidsdoelen wordt maximaal gelegd, maar staat niet voorop. Dit betekent echter niet dat we de doelstellingen van andere beleidsdomeinen links laten liggen. Er kan achteraf worden bijgestuurd worden om meer expliciet tegemoet te komen aan de doelstellingen op andere beleidsdomeinen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk bij een inperking van het stelsel (omdat de kostprijs voor de overheid te hoog uitvalt) prioriteiten te leggen die mede ingegeven zijn vanuit andere beleidsdoelstellingen, bv. een gebiedsgerichte inzet, of beperking tot bepaalde segmenten van de woningmarkt (bv. onbewoonbaarverklaring), of beperking tot bepaalde doelgroepen (bv. ouderen).

Tenslotte merken we op dat we geen variant uitwerkten die vertrekt van maximale effecten op het aanbod. De reden hiervoor is dat het moeilijk is met een subsidie die wordt uitgekeerd aan de vraagzijde een effect te hebben op de aanbodzijde. Effecten op het aanbod kunnen wel bereikt worden door de huursubsidies te kop-

pelen aan aanbodsubsidies, bv. renovatiepremies voor verhuurders die een woning verhuren via het stelsel van huursubsidie. Dit geeft dan aanleiding tot bijkomende modaliteiten die binnen elk van de voorgestelde varianten kan worden opgenomen.

Hierna geven we kort aan wat de voornaamste kenmerken zijn van deze 4 varianten. Daarnaast werken we nog drie zeer specifieke varianten uit. In volgend hoofdstuk worden elk van deze kenmerken verder geoperationaliseerd.

Variant 1

1° Betaalbaarheid

De problemen met de betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt behoren de voornaamste redenen waarom er zoveel vraag is naar huursubsidies. Daarom nemen we een eerste variant op die vertrekt van maximaal effect op de betaalbaarheid. Deze variant mag dan al verre van realistisch zijn, hij biedt alleszins een interessante vergelijkingsbasis voor de andere varianten.

In deze variant gaan we er van uit dat de huursubsidie compenseert wat het gezin aan inkomen tekort heeft om naast een aantal noodzakelijke uitgaven voor voeding, kleding, ontspanning e.a. ook nog de woonkosten te kunnen betalen. We volgen dus de budgetmethode (zie hoofdstuk 1 en Van Damme & Winters, 2002):

$$\text{subsidie} = (\text{minimumbudget} + \text{huur}) - \text{feitelijk inkomen}$$

Deze norm voor betaalbaarheid bepaalt zowel welke gezinnen in aanmerking komen voor een huursubsidie als wat de hoogte is van de subsidie.

Om maximaal aan de problemen van betaalbaarheid van de gezinnen tegemoet te komen, zou in deze formule als 'huur' de feitelijk door het gezin betaalde huur moeten genomen worden. Een reden om niet de feitelijke huur, maar een 'redelijke huur' als 'huur' te nemen is dat daarmee de invloed op de huurprijzen op de markt wordt beperkt (criterium 3, zie ook de toelichting in hoofdstuk 4). Indien de feitelijke huur de berekeningsbasis zou zijn, zou de overheid de facto aanmoedigen dat private verhuurders huurprijzen vragen die boven redelijke marktprijzen uitstijgen. Bovendien kan dit aanleiding zijn tot overconsumptie. In beide gevallen wordt het verschil dan immers voor de huurder toch gecompenseerd. Door niet de 'feitelijke' maar de 'redelijke huur' te nemen, introduceert men een 'shopping incentive': huurders worden aangespoord te zoeken naar een betere prijs/kwaliteitsverhouding. Indien de feitelijke huur hoger ligt dan de redelijke huur, worden zij geacht zelf het verschil tussen deze twee te betalen. In de omgekeerde situatie (feitelijke huur > redelijke huur) worden zij beloond door het verschil te mogen behouden. Hiermee wordt dus de huursubsidie toegekend als een 'voucher', een soort huurcheque waarvan de hoogte niet afhankelijk is van de werkelijk betaalde huur.

De 'redelijke huurprijs' kan worden geoperationaliseerd als de marktprijs voor een woning met een omvang en comfort dat redelijk is voor het betreffende gezin. De 'redelijke huurprijzen' vertonen aanzienlijke verschillen tussen regio's. Deze regionale verschillen zouden best mee ingebouwd worden indien een definitief stelsel wordt uitgewerkt. Het is niet evident te beschikken over dergelijke gegevens. We komen hierop terug in volgend hoofdstuk bij de operationalisering.

2° Kwaliteit

De kwaliteit van de woning verschijnt op twee manieren in de concretisering van het stelsel.

Ten eerste worden minimumkwaliteitsnormen opgelegd aan de woningen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend. In variant 1 worden deze bepaald als minimaal de criteria van het conformiteitsattest, en deze van het klein comfort.

Ten tweede speelt de kwaliteit een rol in de 'redelijke huurprijs'. Immers, hoe meer kwaliteit men wenselijk acht voor een gezin van gegeven samenstelling, hoe hoger de 'redelijke huurprijs' zal liggen.

Variant 2

Variant 2 vertrekt van hetzelfde effect op betaalbaarheid als variant 1, maar legt de lat op vlak van kwaliteit hoger. Vraag is dan hoe hoog de kwaliteitsnormen moeten worden gesteld. Een eerste mogelijkheid is de criteria van het conformiteitsattest op te trekken tot het niveau van 'middelmatic comfort', d.w.z. dat ook centrale verwarming of andere bijkomende comforteisen moeten aanwezig zijn. Een andere mogelijk referentiepunt voor kwaliteit zijn de criteria die momenteel gehanteerd worden bij de nieuwbouw van sociale woningen. Deze laatste criteria zijn zeer streng, en op deze basis zou men zeer veel woningen uitsluiten van een huursubsidie. Om deze reden lijkt dit op korte termijn niet aangewezen. Anderzijds is dit kwaliteitsniveau op langere termijn wel relevant met het oog op een afstemming tussen de verhuring via huursubsidie enerzijds en de sociale huisvesting anderzijds.

Hoe hoger de kwaliteitsnormen, hoe hoger de bijdrage tot sociale vermenging, althans indien tegelijkertijd het betaalbaarheidsprobleem wordt aangepakt. We merken opnieuw op dat daarmee huurders wel de kans krijgen te verhuizen naar een betere buurt, maar dat de buurt zelf niet wijzigt (zie hoofdstuk 4).

Varianten 3 en 4

Omdat de varianten 1 en 2 een zeer hoge kostprijs zullen hebben, is een logische vraag hoe beperkingen kunnen worden ingebouwd.

Dit kan op verschillende manieren, bv.:

- door de maximum inkomensgrens te verlagen en dus een grotere selectiviteit naar doelgroep, zonder te raken aan de hoogte van de subsidie;
- door de hoogte van de subsidie te reduceren zonder te raken aan de omschrijving van de doelgroep;
- door combinatie van beide.

Voor de simulaties hebben we geopteerd voor twee basisvarianten (3 en 4) die tegelijkertijd een budgettaire beperking inbouwen en de eenvoud en transparantie van het stelsel als een bijkomend criterium opnemen. Het betreft hier forfaitaire bedragen die wel worden toegekend aan gezinnen onder een bepaalde inkomensgrens, maar die niet meer inkomensafhankelijk zijn. De minimum budgetmethode wordt dan niet meer gehanteerd. We gebruiken wel nog de inkomensgrenzen zoals ze naar voor kwamen in varianten 1 en 2, mede met het oog op vergelijkbaarheid.

We merken op dat het gevolg van dergelijke forfaitaire subsidie ook is dat de armoedeval ten volle speelt. Om deze reden kan ook hier weer geopteerd worden voor een geleidelijke afbouw in functie van het inkomen. Om het aantal simulaties te beperken, hebben we dit hier niet mee opgenomen. Toch zouden we er voor pleiten bij een eventuele invoering van deze varianten, deze geleidelijke afbouw te voorzien (zie ook verder). Dit zal de kostprijs van het stelsel wel verhogen.

Naast deze inperkingen van de doelgroep en de reductie van de hoogte van de huursubsidie zijn nog andere vormen van budgettaire restrictie mogelijk. Volgende opties zijn mogelijk:

- een limitering van budget: dit betekent dat niet iedereen die recht heeft op de subsidie er aanspraak op kan maken en dat wachtlijsten worden aangelegd, wat ten koste is van de doelmatigheid en aanleiding is tot ongelijke behandeling van burgers;
- tijdelijkheid van het stelsel (zie 5);
- gebiedsgerichte inzet (zie 6).

Voor deze bijkomende mogelijkheden worden geen afzonderlijke varianten uitgewerkt.

Tenslotte geven we hier nog kort aan wat er bijzonder is aan de varianten 5, 6 en 7.

Variant 5

Variant 5 houdt in dat de huursubsidie wordt beperkt tot gezinnen die op de wachtlijst staan voor een sociale woning. Het betreft hier in feite een bijzondere vorm van tijdelijkheid: de subsidie vervalt bij toekenning van een sociale woning. Als inkomensgrenzen gelden hier de grenzen van de sociale huisvesting.

Variant 6

In variant 6 is de huursubsidie enkel van toepassing op woningen verhuurd via intermediairen (SVK's, SHM's, ...). Een reden voor dergelijk systeem is dat de overheid in ruil voor toekenning van huursubsidie ingrijpt in de toewijzing van private huurwoningen.

Variant 7

Een laatste bijzondere variant is dat niet alleen de kwaliteit in aanmerking wordt genomen van de woning die men bewoont op het ogenblik dat de huursubsidie wordt toegekend, maar dat bijkomend voorwaarden worden opgelegd betreffende de vorige situatie, in het bijzonder dat er een verhuisbeweging moet zijn van een slechte naar een kwaliteitsvolle woning. Dit is dus het stelsel zoals we het nu kennen in Vlaanderen, wat in feite geen huursubsidiestelsel is, maar eerder een stelsel ter aanmoediging van verhuisbewegingen naar een betere woning. In variant 7 wordt dit huidige stelsel aangepast in overeenstemming met een aantal uitgangspunten van hierboven en nauwer geënt op het Vlaamse kwaliteitsbeleid.

5. Een tijdelijk of een permanent systeem

In principe kunnen alle bovenstaande varianten als een tijdelijk of als een permanent systeem worden uitgebouwd. De tijdelijkheid kan betrekking hebben op de toekenning aan het gezin (micro) of betekenen dat het stelsel op zich tijdelijk is (macro).

5.1 Het recht op een huursubsidie is tijdelijk voor het gezin

Op microniveau betekent de tijdelijkheid dat het gezin een huursubsidie ontvangt die begrensd is in de tijd. Een reden voor dergelijke begrenzing kan zijn dat de overheid de kostprijs beperkt wenst te houden, dat hiermee tegelijkertijd de armoedeval wordt beperkt of dat gezinnen worden aangezet zelf naar een oplossing te zoeken. Het kadert dus mede in een activeringsbeleid. Het einde van de toekenning kan daarbij op verschillende manieren worden ingebouwd.

5.1.1 Toekenning voor een vooraf vastgelegde periode

Bij de toekenning van de huursubsidie kan de termijn gedurende dewelke het gezin recht heeft op een huursubsidie vooraf worden vastgelegd, los van de inkomensontwikkeling. Het gezin wordt dan aangemoedigd tijdens deze periode werk te zoeken. We wijzen er op dat indien de huursubsidie erg selectief is naar inkomen, de doelgroep vaak niet in aanmerking komt voor arbeidsparticipatie. Als de voornaamste doelstelling van de huursubsidie is de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, zal de groep die niet in aanmerking komt voor arbeidsparticipatie na deze termijn terug met een betaalbaarheidsprobleem te zitten.

5.1.2 Het recht op een huursubsidie vervalt op het ogenblik dat een sociale woning wordt toegekend.

Voor een meer uitgebreide bespreking van deze optie verwijzen we naar de uitwerking van variant 5.

5.1.3 Het recht op een huursubsidie vervalt na inkomensstijging.

Dit kan op twee manieren gestalte krijgen. De eerste manier is dat de huursubsidie geleidelijk wordt afgebouwd met het inkomen. Dit is opgenomen in de varianten 1 en 2. De wijze waarop dit werd uitgewerkt, wordt uitgelegd in hoofdstuk 6. Een tweede manier om de huursubsidie af te bouwen met het inkomen is na inkomensstijging het recht op de subsidie nog een tijd lang te baseren op het vorige inkomen. In dit geval kan de subsidie een forfaitaire subsidie zijn. Na de inkomensstijging kan het gezin nog gedurende een aantal maanden (3 maanden, 6 maanden, ...) de subsidie blijven ontvangen of kan de subsidie gedurende deze periode geleidelijk worden afgebouwd, bv. terugvallen op 75%, 50%, 25% resp. na 1, 2 en 3 maanden, of na 2, 4 en 6 maanden. Dergelijke tijdelijkheid kan worden ingebouwd in forfaitaire subsidies (varianten 3 t.e.m. 7). We hebben deze vorm van tijdelijkheid echter niet in de budgettaire berekeningen mee opgenomen. Ramingen op die basis zijn moeilijk te maken, omdat men dan gegevens moet hebben over de kans op tewerkstelling binnen een bepaalde periode. Indien in de varianten 3 en 4 toch dergelijke tijdelijkheid zou worden ingebouwd, dan zou dit t.o.v. de ramingen in hoofdstuk 8 een verhoging van de kost voor de overheid betekenen.

5.2 Het stelsel is tijdelijk

Op macroniveau kan de tijdelijkheid ingebouwd worden door de wettelijke regeling te laten aflopen:

- na een vooraf vastgelegd aantal jaren;
- of nadat een vooropgesteld doel w.b. de bouw van sociale woningen is gerealiseerd.

In beide gevallen is het eerder een beleids optie van de subsidiërende overheid, die in de eerste plaats zijn weerslag heeft voor de begrotingen, maar tevens kan vertaald worden naar tijdelijke toekenningen op micro-niveau. We merken op dat het invoeren van een huursubsidie voor beleidsverantwoordelijken gemakkelijker zal verlopen dan de afschaffing ervan. Immers, burgers zullen hun verworven rechten niet graag terug afstaan. Indien geopteerd wordt voor dergelijke tijdelijkheid, dan is een duidelijke communicatie hierover alleszins gewenst. Maar zelfs dan blijft de stap terug uiterst moeilijk.

6. Een gebiedsgerichte inzet

Omwille van financiële beperkingen zou men een selectieve gebiedsgerichte inzet van het huursubsidiesysteem kunnen overwegen. Deze optie vloeit tevens voort uit de mogelijkheid om het huursubsidiesysteem als flankerende maatregel te gebruiken ten aanzien van andere (ruimtelijke) instrumenten. Het huursubsidiesysteem zou zich volgens deze logica kunnen richten op deze zones waar de residuele huursector het sterkst voorkomt. Dit zou dan bijvoorbeeld de 19^{de} eeuwse gordels van de grote steden of de landelijke gemeenten uit West- en Oost-Vlaanderen kunnen betreffen (zie hoofdstuk 1 - 2.2.6 Ruimtelijke verschillen). Men zou op

dit moment, los van andere criteria, de woonplaats als criterium voor toekenning van een huursubsidie opnemen. Dit vraagt evenwel een selectiviteit die niet valt te verantwoorden vanuit de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. Huishoudens die in eenzelfde of gelijkaardige probleemsituatie verkeren, dienen op een gelijke manier behandeld te worden, zoniet is dit strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Het is immers niet omdat in een bepaalde zone de problemen zich sterker concentreren, dat deze logica ook op het niveau van het individuele huishouden opgaat.

Bovendien kan een selectieve inzet van de middelen voor een huursubsidiesysteem, in gebieden waar er een sterke concentratie is van de residuele huursector, een veel sterkere prijsverhoging te weeg brengen, zeker wanneer voldoende beschikbare (op de markt circulerende) kwalitatieve huurwoningen ontbreken.

Tenslotte werd in hoofdstuk 4 reeds aangegeven dat de ruimtelijke impact van een huursubsidiesysteem slechts beperkt kan zijn. Ook dit is dus geen argument voor het huursubsidiesysteem als ruimtelijk beleidsinstrument. Het is daarom belangrijk te benadrukken dat de ruimtelijke beleidsdoelstellingen op het vlak van woonsubsidies het best gerealiseerd worden via aanbodsubsidies (lokaal lagere registratierechten, subsidiëring van huisvestingsprojecten, sociale woningen, renovatiepremies, ...). Huursubsidies kunnen deze taken zeker niet overnemen, ze kunnen aanvullend werken, maar worden dus niet ingezet om een ruimtelijk beleid te realiseren.

Tegenover een beperking van de kostprijs van het huursubsidiesysteem via een gebiedsgerichte inzet (beperking tot een aantal actiezones) lijkt een inzet op de meest hulpbehoevende huishoudens (de laagste kwaliteit van de woningen, laagste inkomens, ...) dus veel relevanter.

7. Kamerbewoning

Zoals we in de inleiding reeds schreven, vormt de kamerbewoning een niet te onderschatten segment op de huurmarkt, voornamelijk in de grootsteden. Vooral alleenstaanden hebben soms geen andere mogelijkheid dan op een kamer te gaan wonen, die vaak ook in erbarmelijke staat verkeert. Socio-economische cijfers wijzen op een toenemende behoefte aan kleine, betaalbare woningen voor alleenstaanden (Rapport Klein wonen). Kamers vervullen dan wel een belangrijke rol in de tijdelijke huisvesting, maar kunnen moeilijk als een volwaardige woonvorm worden beschouwd. Volgens de auteurs van het rapport Klein Wonen moet het gewest daarom enerzijds de bestaande kamers saneren (systematisch controleren en sanctioneren) en anderzijds het aanbod kleine woongelegenheden substantieel uitbreiden.

Zolang het Vlaamse kwaliteitsbeleid er echter niet in slaagt de kwaliteit van de kamers systematisch te bewaken, en zolang de sociale huisvestingsmaatschappijen en andere lokale actoren geen uitbreiding van kleine woongelegenheden kunnen realiseren (lange termijn), menen we dat de huursubsidie (op korte termijn) mee kan ingezet worden om het wonen op kwaliteitsvolle kamers te subsidiëren. In de verdere uitwerking van deze opdracht kunnen we de kamers echter niet als een afzonderlijke categorie in rekening brengen, mede omdat de twee voornaamste databronnen waarop wij ons baseren, geen onderscheid maken tussen eengezinswoningen, appartementen en kamers. Niettemin vinden we het belangrijk om de nodige aandacht te voorzien voor deze categorie kwetsbare bewoners bij de verdere operationalisering van het stelsel van de huursubsidie.

HOOFTUK 6.

OPERATIONALISERING VAN DE CRITERIA EN DE VARIANTEN

1. Inleiding

Bij het operationaliseren van de criteria stuiten we op een zeer groot gebrek aan basisgegevens. Over essentiële aspecten van het wonen in Vlaanderen zijn weinig of geen gegevens beschikbaar. De gegevens zijn steeds partieel. Sommige bronnen bevatten interessante informatie over bepaalde aspecten, andere over andere. Daarbij is er tussen deze bronnen geen consistentie in definities van de gebruikte begrippen, of wordt een andere benadering gevolgd, zodat het moeilijk is de informatie uit verschillende bronnen aan elkaar te koppelen.

Omdat basisinformatie over een aantal centrale aspecten van het wonen noodzakelijk is om de varianten te kunnen uitwerken en om ramingen te maken van de omvang van de doelgroep en de budgettaire kosten, hebben we daarom meerdere en soms vergaande veronderstellingen moeten inbouwen. We proberen dit probleem op te vangen door deze veronderstellingen telkens duidelijk te expliciteren. We zien de hierna volgende uitwerking van een aantal varianten dan ook vooral als een oefening die de verschillende implicaties van basisopties verduidelijkt. Voorafgaand aan een eventuele invoering van één van de varianten zijn meer verfijnde berekeningen noodzakelijk.

We merken voorafgaand nog op dat wanneer we over 'inkomen' spreken, we steeds het netto inkomen na belastingen en sociale zekerheidsbijdragen bedoelen (tenzij anders vermeld). Het is dus het inkomen dat gezinnen effectief in handen krijgen voor het verrichten van uitgaven. De minimumbudgetten en inkomensgrenzen voor toekenning van een huursubsidie zijn dus steeds uitgedrukt in termen van beschikbaar inkomen. In de wettelijke voorwaarden van premiestelsels wordt evenwel het belastbaar inkomen opgenomen in de wettelijke voorwaarden. Deze omrekening moet dus nog gebeuren. Een vergelijking tussen de inkomensvoorwaarden die we hier opnemen en de huidige inkomensvoorwaarden in het sociaal huurbesluit en in de huidige premiestelsels van de Vlaamse overheid is dus pas mogelijk na omrekening van netto-inkomens naar nettobelastbare inkomens. Ook dient nog een omrekening te gebeuren van maandbasis naar jaarbasis.

Een laatste opmerking betreft de representativiteit van de steekproefgegevens, in het bijzonder de PSBH-data, die we hanteren om de ramingen te maken. Het is bekend dat in survey-onderzoek de laagste inkomensgroepen ondervertegenwoordigd zijn. Dit speelt nog meer in panelonderzoek, waarbij men vaststelt dat de uitval het grootst is bij de laagste inkomens (Jacobs & Marynissen, 1993 en Bauwens e.a., 2001). Om deze reden zullen de ramingen een onderschatting inhouden zowel van de potentiële doelgroep, als van de optimale subsidie en bijgevolg ook van de kostprijs voor de overheid.

Alle ramingen hebben betrekking op het jaar 2002. Omrekening naar 2004 vraagt nog bijkomende indexeringen.

2. Operationalisering van 'kwaliteit'

Zoals boven aangegeven verschijnt de woningkwaliteit op twee manieren in de concretisering: via het opleggen van minimumnormen aan de woningkwaliteit en via het vastleggen van wat een redelijke huurprijs is voor een woning van een gegeven gezinssamenstelling.

2.1 De gehanteerde kwaliteitsnormen

Aansluitend bij het Vlaams kwaliteitsbeleid kan men vertrekken van de kwaliteitsnormen uit de VWC, en bijvoorbeeld het conformiteitsattest als uitgangspunt nemen.⁴⁰ Omdat deze normen echter slechts minimumnormen zijn, nemen we bijkomende normen op.

In variant 1 gelden minimaal de criteria van het conformiteitsattest én de criteria van het zogenaamde 'klein comfort'. Een woning (of kamer) voldoet in zo'n geval niet aan de voorwaarden voor een huursubsidie wanneer het gebouw, waarin de woning (of kamer) zich bevindt, of de woning (of kamer) zelf 15 of meer strafpunten telt overeenkomstig het Technisch Verslag (delen B en C) of wanneer de 3 criteria van het klein comfort niet aanwezig zijn.

De criteria van het conformiteitsattest zijn de volgende:

- stabiliteit van de woning (daken, buitenmuren, dragende binnenmuren en draagvloeren op vervorming, aantasting, scheuren, onderdimensionering);
- veiligheid van de technische installaties (elektriciteit-, gas- en/of stookolieinstallaties);
- staat van of schade aan daken of plafonds, buitenmuren, ramen en deuren en draagvloeren (vocht, waterinsijpeling, beschadiging, verwerking, ...);
- staat van of schade aan kelder(s), binnenwanden, tussenvloeren, trappen, overlopen en borstweringen (vocht, waterschade, gebruiksonveilige elementen, beschadiging, verwerking, ...);
- aanwezigheid van installaties en comforteisen (aanwezigheid van lichtpunten en stopcontacten, lavabo, lig-, zit- of stortbad, privé-wc, gootsteen, natuurlijke verlichting, voldoende verluchtingsmogelijkheden, veilige toegankelijkheid, ...);
- bezettingsnorm (het conformiteitsattest zal de maximale bezetting specificeren).

De criteria van klein comfort zijn (cumulatief):

- warm stromend water in de woning;
- wc met waterspoeling;
- badkamer of stortbad.

Voor variant 2 worden aan deze criteria nog extra comfortvereisten toegevoegd, met name tot het niveau van middelmatig comfort. Dit houdt in dat bijkomend centrale verwarming wordt vereist.

Men zou nog strenger kunnen zijn en bijvoorbeeld ook opleggen dat er in de woning een stopcontact moet zijn in de leefkamer en in de keuken, een lichtpunt in elk woonlokaal en sanitair lokaal en een gootsteen met waterkraan. Voor kamers zou men bijkomend kunnen opleggen dat een stopcontact in de kamer noodzakelijk is of een lavabo in de kamer, een opengaand raam in de kamer; veilige toegang tot de kamer, of dat de kamer afsluitbaar moet zijn. Binnen de huidige onderzoeksopdracht was het niet de bedoeling de kwaliteitsnormen op zich aan een evaluatie te onderwerpen en baseren we ons op de normen van de Vlaamse Wooncode.

De beschikbaarheid van data stelt grenzen aan wat we in de uitgewerkte varianten kunnen opnemen. Om deze reden operationaliseren we kwaliteit via 'klein comfort' en 'middelmatig comfort', waarmee we dus impliciet veronderstellen dat in beide gevallen voldaan is aan de normen van de Wooncode. Deze veronderstelling

⁴⁰ De Vlaamse Wooncode bepaalt dat elke woning moet voldoen aan minimale, elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten. De conformiteit met de in artikel 5 van de Vlaamse Wooncode gestelde normen van een woning die als hoofdverblijfplaats wordt *verhuurd*, kan worden vastgesteld in een conformiteitsattest. De aanvraag voor een conformiteitsattest moet worden ingediend bij het College van Burgemeester en Schepenen. De geldigheidsduur van het conformiteitsattest bedraagt 10 jaar en 'kleeft' aan de woning.

zal in de praktijk niet helemaal opgaan: vele woningen die wel klein comfort bieden, voldoen daarom nog niet aan de normen van de Vlaamse Wooncode (zie ook 2.2). Eveneens om dataredenen definiëren we 'klein comfort' en 'middelmatic comfort' met inbegrip van de aanwezigheid van warm stromend water in de woning.⁴¹

2.2 De 'redelijke huurprijs'

Het begrip 'redelijke huurprijs' wordt gedefinieerd als de huurprijs op de markt voor een woning die wat betreft oppervlakte en comfort overeenstemt met de behoeften van het gezin.

Het is niet evident hiervoor cijfers te geven. Om een raming op niveau van Vlaanderen te maken, gaan we uit van de mediaan huurprijs die gezinnen voor elk van de gezinstypes betalen resp. voor een woning met klein comfort en voor een woning met middelmatic comfort. Dit betekent dat de helft van de woningen met enkel klein comfort verhuurd wordt voor minder dan deze prijs en de andere helft voor meer dan dit bedrag. Dit is uiteraard een arbitrair uitgangspunt. Het is mogelijk de lat lager te leggen en bv. de grens te leggen op 25% of 33% van de frequentieverdeling van de huurprijzen binnen elke comfortklasse i.p.v. 50%. Naarmate de lat lager wordt gelegd, zal de hoogte van de huursubsidie afnemen en zal de inkomensgrens voor het toekennen van een huursubsidie dus ook lager liggen. Men zou ook kunnen verdedigen dat niet enkel de huurprijzen binnen deze comfortklasse als uitgangspunt worden genomen, maar de huurprijzen van alle woningen die minimum dit comfort bieden. Dit zou dan inhouden dat als redelijke huurprijs voor de woningen met klein comfort de mediaan wordt genomen van de huurprijzen van de woningen die minimum klein comfort bieden. In dit geval wordt de lat dus hoger gelegd. Een gelijkaardig probleem is er met de veronderstelling die we maakten in 2.1. Hier wezen we er op dat klein comfort niet noodzakelijk inhoudt dat voldaan is aan de normen van de Vlaamse Wooncode. Als hiermee rekening zou worden gehouden, zou ook dit de 'redelijke huurprijs' verhogen t.o.v. de prijs die we hierna hanteren. Bijkomende berekeningen kunnen de effecten van al deze factoren verduidelijken.

Bovendien wijzen we er op dat bij een verdere uitwerking van een huursubsidiestelsel het aangewezen is de hier gehanteerde cijfers verder te verfijnen en bij voorkeur te differentiëren naar regio. Dit vraagt echter meer gegevens dan die nu voorhanden zijn.

Tabel 6.1 geeft de mediaan huur voor alle gezinnen en voor de drie typegezinnen naar comfortcategorie zoals deze werd vastgesteld in de PSBH golf 2002. We merken op dat deze indicator voor de huur aanzienlijk hoger ligt dan de cijfers gehanteerd voor private huur door Van den Bosch (zie verder).

⁴¹ Dit is niet conform de definitie die door het NIS wordt gebruikt. Het NIS bepaalt 'klein comfort' op basis van 'stromend water' en niet 'warm stromend water'. We hebben deze keuze moeten maken omdat in de PSBH-survey enkel werd gepeild naar warm stromend water. We menen dat deze veronderstelling mag worden gemaakt omdat de aanwezigheid van een bad of douche toch warm water veronderstelt.

Tabel 6.1 Mediaan huur per maand naar gezinstype en naar comfortcategorie volgens de PSBH 2002, in euro

	Alle woningen	Geen comfort*	Enkel klein comfort**	Middelmatig comfort	Omvang steekproef
Alleenstaanden	347,05	210,71	247,89	371,84	94
Eenoudergezin	378,78	260,29	265,25	378,78	19
Echtpaar met kinderen	352,01	223,10	277,39	396,63	63
Alle gezinnen	347,05	210,71	277,39	378,78	230
Omvang steekproef	230	12	51	167	

* Geen comfort: één of meerdere van de vereisten voor klein comfort ontbreekt.

** De aanwezigheid van water werd zowel bij 'klein comfort' als bij 'middelmatig comfort' gedefinieerd als warm stromend water.

Bron: PSBH 2002, berekeningen Martine Verstrecken UA

2.3 Veronderstellingen

We gaan er bij onderstaande berekeningen van uit dat alle gezinnen die een woning van voldoende kwaliteit willen huren, dankzij de huursubsidie ook een dergelijke woning zullen vinden. Dit is een veronderstelling die zeker niet opgaat gezien de huidige krapte op de huurmarkt, maar die wel voorzichtigheidshalve wordt aangenomen voor het ramen van de kostprijs voor de overheid. In de mate dat dergelijke woningen onvoldoende voorradig zijn, zal het budget dat vereist is voor de huursubsidie kleiner worden. Of anders gesteld: het niet beschikbaar zijn van voldoende kwaliteitsvolle woningen kan een rem zetten op het gebruik van het stelsel. De omvang van dit effect is op basis van de gegevens die nu beschikbaar zijn, niet te schatten.

3. Operationalisering van 'betaalbaarheid'

3.1 Een norm voor betaalbaarheid

In hoofdstuk 1 gingen we reeds in op de methoden voor het bepalen van wat betaalbaar is. De meest gebruikte methode hiervoor is het hanteren van maximum woonquota. Dit houdt in dat maximum een zeker percentage van het inkomen (20%, 30%, 33%, ...) mag besteed worden aan woonkosten⁴². Een probleem hiermee is dat deze norm veel zwaarder weegt voor een gezin met een laag dan met een hoog inkomen. We lichtten dit reeds toe in hoofdstuk 1.

⁴² Meestal gaat het hier over naakte woonkosten. De overige woonkosten zitten dan in het minimum budget.

De budgetmethode houdt in dat eerst wordt nagegaan welk minimum budget een gezin van de gegeven samenstelling nodig heeft voor een aantal noodzakelijke uitgaven (voeding, kleding, ontspanning, ...) en dat de subsidie voor wonen overeenstemt met het verschil tussen het inkomen en de minimaal noodzakelijke uitgaven inclusief wonen:

$$\text{subsidie} = (\text{minimum budget} + \text{redelijke huur}) - \text{feitelijk inkomen}$$

$$S = (\text{minimum budget} + \text{redelijke huur}) - Y$$

Waarbij subsidie enkel wordt toegekend ($S > 0$) indien $(\text{minimum budget} + \text{redelijke huur}) > Y$.

In de theoretische situatie dat het gezin over geen inkomen beschikt ($Y = 0$), zou een huursubsidie die op deze wijze gedefinieerd wordt, betekenen dat de huursubsidie alle uitgaven voor levensonderhoud inclusief woonuitgaven dekt. Dit kan niet de bedoeling zijn van de huursubsidie. We bouwen daarom de voorwaarde in dat de huursubsidie alleen tegemoet komt in de woonuitgaven en niet in de andere kosten voor levensonderhoud. De huursubsidie wordt daarom afgetopt op het niveau van de redelijke huur. Dit wordt verder verduidelijkt in het uitgewerkt voorbeeld (zie 3.6).

3.2 Budgetnormen voor drie types gezinnen in België volgens Van den Bosch (1997)

De budgetmethode is in Vlaanderen tot op heden nog maar zeer beperkt toegepast. Van den Bosch (1997) maakt een raming van een 'low budget' of 'minimumbudget' voor België voor 3 typegezinnen. Dit budget heeft betrekking op een levensstandaard die duidelijk lager is dan die van het gemiddelde gezin, en waaronder het steeds moeilijker wordt om rond te komen. Het is niet bedoeld als een strikt minimumbudget. Dit budget bevatte o.a.:

- voeding: geen alcohol, geen sigaretten of tabak, geen maaltijden buitenshuis;
- vrije tijd: geen vakantie buitenshuis, wel twee daguitstappen, lidmaatschap jeugdbeweging voor kinderen, éénmaal per week zwemmen;
- vervoer: wel fiets, geen auto, wel aantal busritten per gezinslid;
- kleurentelevisie, geen video, ...;
- vervanging van meubels, gordijnen, vloerbedekking, keukengerief e.d. op het einde van hun levensduur.

Er werd van uitgegaan dat de gezinnen huurden. Voor de sociale huursector werd een huur toegerekend conform het sociale huurbesluit.⁴³ Voor de private sector werd er van uitgegaan dat gezinnen met een minimumbudget in het lagere segment van de huurmarkt wonen en een huur betalen die overeenstemt met percentiel 33 in de verdeling van de private huur. Van den Bosch (1997) gebruikte hiervoor de gegevens uit het socio-economisch panel 1992, geïndexeerd aan de hand van de index voor huren.

Van den Bosch (2001) wijst er op dat als gevolg van marktimperfecties en van de verschillen tussen huurders, sociale huurders en eigenaars met of zonder lopende hypotheek, huisvesting in het concept van het minimumbudget niet op dezelfde manier kan worden behandeld als bijvoorbeeld voedingsuitgaven. In de paper wordt daarom als mogelijk alternatief voorgesteld om de woonuitgaven uit het minimumbudget te houden. Dit heeft voor gevolg dat de stijgende woonuitgaven niet worden opgevangen door het minimum inkomen, maar via het woonbeleid moet worden opgevangen. We bouwen hier verder op deze redenering.

Onderstaande tabel geeft de minimale budgetten weer die huishoudens nodig hebben om te leven volgens de minimumbudgetmethode. De bedragen in de tweede kolom opgenomen zijn de minima exclusief woonuitga-

⁴³ Als basishuurprijs werd de gemiddelde basishuurprijs in de provincie Antwerpen genomen.

ven. Na aftrek van de maandelijkse woonuitgaven zou een huishouden dit bedrag nog moeten overhouden om van te kunnen leven.

Tabel 6.2 Minimumbudget per maand volgens de minimumbudgetmethode op basis van Van den Bosch (1997), omgerekend naar euro

	Inclusief private huur	Exclusief private huur
Alleenstaande	671,77	469,46
Eénoudergezin met 2 kinderen	1 185,75	896,75
Koppel met 2 kinderen	1 398,05	1 097,50

Bron: Van Den Bosch (1997)

3.3 Omrekening van de budgetnormen van Van den Bosch voor drie typegezinnen naar Vlaanderen 2002

Er zijn geen recente cijfers beschikbaar over budgetnormen voor Vlaanderen. Daarom vertrekken we van de cijfers van Van den Bosch en passen deze zo goed mogelijk aan de situatie Vlaanderen anno 2004.

3.3.1 Minimumbudget exclusief private huur

De gegevens van Van den Bosch betreffende het minimumbudget exclusief private huur zijn cijfers voor België, november 1996. We zien ons genoodzaakt deze cijfers voor België ook te gebruiken voor de Vlaamse situatie en rekenen deze via indexering om van november 1996 naar januari 2002.

Tabel 6.3 Minimumbudget per maand exclusief private huur volgens de minimumbudgetmethode op basis van Van den Bosch (1997), omgerekend naar euro en geïndexeerd naar januari 2002

	Exclusief private huur
Alleenstaande	699,99
Eénoudergezin met 2 kinderen	1 276,60
Koppel met 2 kinderen	1 505,16

Bron: Van Den Bosch (1997), berekening HIVA op basis van <http://ecodata.mineco.fgov.be>

3.3.2 Private huurprijzen

De private huurprijzen die Van de Bosch hanteert zijn afkomstig uit het socio-economisch panel 1992 en geïndexeerd. We vervangen deze prijzen door meer actuele cijfers op basis van golf 11 van de PSBH, dit is de golf 2002. Het richtcijfer dat we hiervoor gebruiken is de mediaanhuur die de drie typegezinnen (zie opmerkingen in de inleiding) betalen volgens deze PSBH 2002. We maken daarbij een onderscheid tussen de varianten naargelang het gewenste comfortniveau van de woning. Voor de varianten 1 en 3 is het vereiste

comfortniveau minimum klein comfort (met warm stromend water), voor de varianten 2 en 4 nemen we middelmatig comfort als minimum (eveneens met warm stromend water). Tabel 6.4 geeft de mediaanhuur voor de woningen die voldoen aan de vereisten van klein comfort en van middelmatig comfort.

Tabel 6.4 Mediaan huur per maand naar gezinstype en naar comfortcategorie volgens de PSBH 2002, in euro

	Variant 1 en 3: minimum klein comfort	Variant 2 en 4: middelmatig comfort
Alleenstaande	245,88	369,03
Eénoudergezin met 2 kinderen	263,23	375,91
Koppel met 2 kinderen	275,29	393,63

Bron: PSBH, berekeningen CES

3.3.3 Geraamd minimum budget

Tabel 6.5 vat bovenstaande gegevens samen en geeft weer van welke minimumbudgetten we vertrekken voor elk van de gezinstypes.

Tabel 6.5 Minimum budget inclusief private huur per maand naar gezinstype, op basis van Van den Bosch (1997) en PSBH (2002), geïndexeerd naar januari 2002, in euro

	Minimum budget voor variant 1 en 3: minimum klein comfort	Minimum budget voor variant 2 en 4: middelmatig comfort
Alleenstaande	945,87	1 069,02
Eénoudergezin met 2 kinderen	1 539,83	1 652,51
Koppel met 2 kinderen	1 780,46	1 898,79

Bron: PSBH, berekeningen CES

We kunnen deze minimumbudgetten ook vergelijken met de minimumlonen en de uitkeringen. Het (bruto) minimumloon in de Belgische private sector bedraagt sinds 1 april 2003 1 186 euro per maand voor een voltijds werknemer, ouder dan 21 jaar. Het is moeilijk dit brutoloon om te zetten in een (gemiddeld) nettoloon⁴⁴ maar we mogen stellen dat het nettoinkomen tussen 950 en 1 000 euro per maand zal bedragen. Dit cijfer is ongeveer gelijk aan het minimumbudget inclusief huur voor een alleenstaande. Voor gezinnen met één kostwinner en meerdere personen ten laste ligt het minimumloon dus duidelijk onder het minimumbudget.

⁴⁴ Daarvoor moeten veronderstellingen gemaakt worden over het aantal verdieners in het gezin, het aantal kinderen, het arbeidsstatuut (arbeider of bediende), ... Zie ook bijlage 3.

Het leefloon (het vroegere bestaansminimum) bedroeg begin 2004 793 euro per maand voor een alleenstaande met kinderen ten laste, 595 euro voor een alleenstaande en 396 euro voor een samenwonende. Al deze bedragen liggen duidelijk onder de hier gehanteerde minimumbudgetten voor 2002.

3.4 Berekening van minimumbudgetten voor de andere gezinstypes

Voor de andere gezinstypes hebben we geen minimumbudgetten voorhanden. We benaderen deze via equivalentieschalen. Vermits het merendeel van de gezinnen (bijna 65%) tot deze groep behoort, is dit een belangrijke oefening.

We kunnen het minimumbudget berekenen via volgende equivalentieschaal ('modified OECD'):

Voor klein comfort:

- Alleenstaande: 700 euro
- Extra volwassene: 0,5 of 350 euro
- Extra kind: 0,3 of 210 euro

Deze equivalentieschaal is internationaal erkend en gebruikt en biedt dus een bruikbare werkwijze. We hebben er echter voor gekozen zelf een equivalentieschaal te berekenen gebaseerd op de minimumbudgetten, mede omdat deze specifiek is voor Belgische gezinnen. Deze schaal is als volgt (tabel 6.3??):

- alleenstaande: 700 euro
- extra volwassene: 0,32 of 229 euro
- extra kind: 0,41 of 288 euro

We zullen in deze studie deze laatste equivalentieschalen gebruiken. We kunnen immers verwachten dat deze schaal relevanter is voor de Belgische gezinnen en dat het de consistentie van de analyse ten goede komt om overal de minimumbudgetten van Van Den Bosch te gebruiken.

De mediaan huurprijs voor elk bijkomend gezinstype zouden we kunnen afleiden uit de PSBH-enquête. We zouden dit echter moeten doen voor een groot aantal bijkomende gezinstypes. Het aantal volwassenen varieert immers van 1 tot 7 en het aantal kinderen varieert van 0 tot 8. Het is duidelijk dat dit een problematische oefening zou zijn, gegeven het beperkt aantal datapunten.

We kiezen er dan ook voor om op basis van de drie gezinstypes van Van den Bosch ook een equivalentieschaal te berekenen voor de mediaan huurprijs. Voor het klein comfort bekomen we:

- alleenstaande: 246 euro
- extra volwassene: 12 euro
- extra kind: 8,5 euro

Voor middelmatig comfort bekomen we:

- alleenstaande: 369 euro
- extra volwassene: 18 euro
- extra kind: 3,5 euro

Bovenstaande cijfers geven aan dat de gezinssamenstelling maar een zeer beperkte invloed heeft op de mediaan huur. Bovendien merken we op dat de gewichten die bijkomende gezinsleden krijgen sterk verschillen tussen de woningen met klein comfort en met middelmatig comfort. Dit wijst er op dat de berekeningsmethode niet optimaal is. Wanneer in de toekomst betere data beschikbaar komen (de grootschalige survey die gepland is in 2005 moet dergelijke data leveren), kan dit verder op punt worden gesteld.

3.5 Veronderstellingen

Naast de hierboven reeds aangehaalde veronderstellingen gaan we nog bijkomend uit van het volgende:

- het gezin heeft geen inkomsten uit vermogen of anders gezegd: enkel arbeids- en vervangingsinkomens worden in aanmerking genomen.
- het gezin teert niet in op gespaard vermogen.

M.a.w. alle uitgaven voor wonen en levensonderhoud dienen betaald uit het beschikbaar maandinkomen.

3.6 Uitwerking van een voorbeeld

Bij wijze van voorbeeld werken we variant 1 uit voor een alleenstaande:

Minimum budget exclusief huur = 700 euro

Redelijke huur = 246 euro

Minimum budget inclusief huur = 946 euro

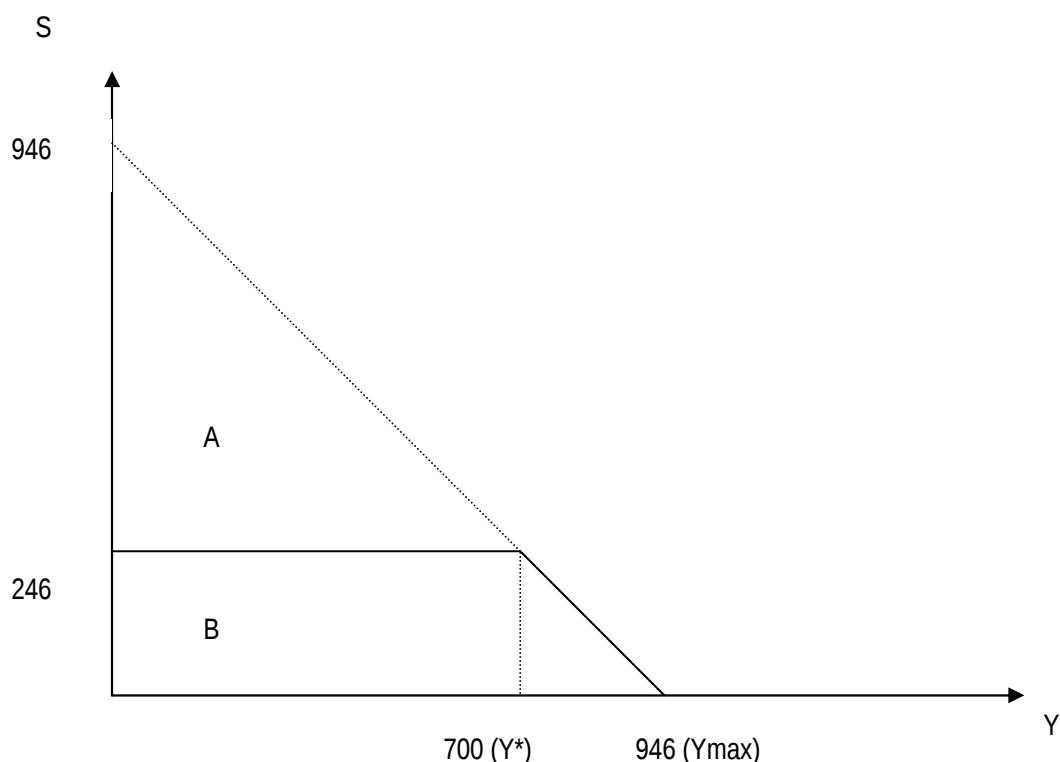
$S = (\text{minimum budget} + \text{redelijke huur}) - Y$

Indien $S = 0 \rightarrow Y = 946$ euro

M.a.w. de inkomensgrens voor een alleenstaande om in aanmerking te komen voor een huursubsidie volgens variant 1 is 946 euro per maand. We noemen dit verder $Y_{\max}$. Het betreft hier een netto-inkomen per maand, dat 11 352 euro netto-inkomen op jaarbasis betekent.

Indien $Y = 0 \rightarrow S = 946$ euro

M.a.w. voor de theoretische situatie dat de alleenstaande over geen enkel inkomen zou beschikken zou de subsidie dus 946 euro per maand bedragen. Zoals we hierboven aangaven, wordt echter de huursubsidie afgetopt op het niveau van de redelijke huur. Voor een alleenstaande in variant 1 is dit 246 euro. We verduidelijken dit in onderstaande figuur.



Figuur 6.1 Illustratie van de toepassing van de minimumbudgetmethode voor een alleenstaande in variant 1

De huursubsidie stemt overeen met zone B. De zone A geeft aan dat het inkomen in dit gebied ontoereikend is om de kosten voor levensonderhoud bovenop de redelijke huur te betalen. Het is niet de bedoeling dat de huursubsidie ook dit deel van de uitgaven dekt. Tot aan de kritische inkomensgrens van 700 euro dekt de huursubsidie de volledige redelijke huurprijs. Voorbij deze grens wordt de huursubsidie gelijkmatig afgebouwd naarmate het inkomen stijgt. Bemerkt dat de kritische inkomensgrens (verder aangeduid met Y^*) overeenkomt met het minimumbudget exclusief huur.

We gebruiken dit voorbeeld om te verduidelijken wat de implicaties zijn van andere referentiepunten voor redelijke huur. Stel dat de redelijke huur niet op de mediaan huur wordt gelegd, maar op 25% van de verdeling van de huurprijzen binnen dezelfde comfortgroep (klein comfort). De redelijke huurprijs en ook de maximum huursubsidie worden dan 175 euro en het minimum budget inclusief huur 875 euro. Het maximum inkomen om een huursubsidie te ontvangen (Y_{max}) wordt bijgevolg ook 875 euro.

Kijken we tenslotte naar variant 2, opnieuw vertrekkend van de mediaan huur als redelijke huurprijs, dan ligt de bovengrens voor de huursubsidie voor een alleenstaande op 369 euro. De maximum inkomensgrens op maandbasis (Y_{max}) op dezelfde wijze berekend bedraagt hier 1 069 euro.

Op dezelfde wijze werden ook de implicaties van de andere combinaties tussen gezinstypes en varianten berekend. De resultaten van deze berekeningen zijn opgenomen in hoofdstuk 8.

4. De afbouw van de subsidie met het inkomen om tegemoet te komen aan de armoedeval

4.1 Verantwoording van de afbouwpercentages

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 4 is één van de nadelen van een inkomensgerelateerde huursubsidie dat huurders die een subsidie ontvangen minder snel geneigd zullen zijn zelfstandig een hoger inkomen te verwerven en dat daardoor de huursubsidie kan bijdragen tot de armoedeval. De mate waarin dit het geval is, wordt mee bepaald door de mate waarin de subsidie wordt afgebouwd met stijgend inkomen.

Een huursubsidie die wordt uitgewerkt louter vertrekkend vanuit een benadering van betaalbaarheid (zoals hierboven), betekent dat vanaf een kritische grens met stijgend inkomen de huursubsidie wordt afgebouwd met 100%⁴⁵. Dit is wat we berekenen in de variant 1.a. en 2.a.

Maar dergelijke afbouw leidt tot een sterke ontmoediging van de arbeidsparticipatie (voor zover de groep uiteraard nog in aanmerking komt voor deelname aan de arbeidsmarkt). Een geleidelijke afbouw leidt tot een minder sterke ontmoediging van de arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 4 werd geargumenteed dat de afbouw voor lagere inkomensgroepen lager mag zijn dan voor hogere inkomensgroepen. Immers, voor de lage inkomensgroepen is de kans op langdurige werkloosheid het grootst is en blijft de prikkel tot deelname aan het arbeidsproces het grootst. Voor de hogere inkomens daarentegen, is een snellere afbouw aangewezen om voor de hogere inkomensgroepen de kostprijs redelijk blijft.

Om tegemoet te komen aan het probleem van de armoedeval dient dus het subsidiesysteem zoals we het uitwerkten louter vertrekkend vanuit betaalbaarheid aangepast. Dit zou als volgt kunnen gebeuren.

1° Voor $Y < Y^*$

Voor de groep met een inkomen onder Y^* blijft de subsidie zoals hierboven aangegeven op het niveau van de redelijke huurprijs. Men kan er hier immers van uit gaan dat er een prikkel blijft tot arbeidsparticipatie omdat het inkomen de andere kosten voor levensonderhoud niet dekt.

2° Voor $Y > Y^*$

Voor de groep boven de inkomensgrens wordt de huursubsidie afgebouwd met een % dat lager is dan 100%. In de varianten 1.b en 2.b opteren we voor een lineaire afbouw met 50%, wat er op neer komt dat het gezin de helft van een inkomensverhoging behoudt en de helft inlevert aan een verminderde huursubsidie. Dit afbouwpercentage wordt gehanteerd in verschillende Europese landen.

Tenslotte werken we ook de varianten waarbij de huursubsidie niet lineair wordt afgebouwd, maar volgens een parabolische functie (varianten 1.c en 2.c, 1.d en 2.d). Overwogen zou kunnen worden alleenstaanden met inkomens rond de 700 euro meer te ontzien en alleenstaanden met inkomens rond de 1 192 euro minder te ontzien. Hiertoe zou men de huursubsidie kunnen specificeren als een parabolische functie van het inkomen. Men zou kunnen eisen dat:

- deze functie door de punten (246, 700) en (0, 1 192) loopt ;
- deze functie een maximum zou hebben in het punt (246, 700).

⁴⁵ Bemerk dat we hier nog maar enkel de afbouw van de huursubsidie met stijgend inkomen bekijken. In feite moet de huursubsidie geteld worden bij andere inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Een afbouw van de huursubsidie met 100% betekent daarom dat indien het inkomen stijgt, het totaal aan uitkeringen daalt met meer dan 100%.

In dat geval zou de vergelijking van deze functie zijn:

$$s = a y^2 + b y + c$$

met $a = -0,00101626$, $b = 1,4227642$, $c = -251,96748$

De wig loopt in dat geval op van 0% voor alleenstaanden met een inkomen van 700 euro tot 100% voor alleenstaanden met een inkomen van 1 192 euro. Daardoor is het voor huishoudens met inkomens rond de 1 192 euro nauwelijks aantrekkelijk om hun inkomen te verhogen. Een nadeel van deze specificatie is dat de huursubsidie op deze manier nog duurder wordt. Daaraan kan door een andere invulling van de parameters tegemoet gekomen worden. Een ander nadeel is dat de regeling door de parabolische formule iets ingewikkelder wordt. In de hierna volgende varianten 1.c en 2.c werken we met de hierboven gespecificeerde parabolische functie waarbij wordt afgebouwd van 0% naar 100%;

Een alternatief is een parabool die een marginale wig van 30% oplevert voor alleenstaanden met een inkomen van 700 euro en een van 70% voor alleenstaanden met een inkomen van 1 192 euro. We noemen dit de varianten 1.d en 2.d. Een dergelijke functie voldoet aan volgende voorwaarden:

- deze functie loopt door de punten (246, 700) en (0, 1 192);
- de marginale wig is 30% bij een inkomen van 700 euro.

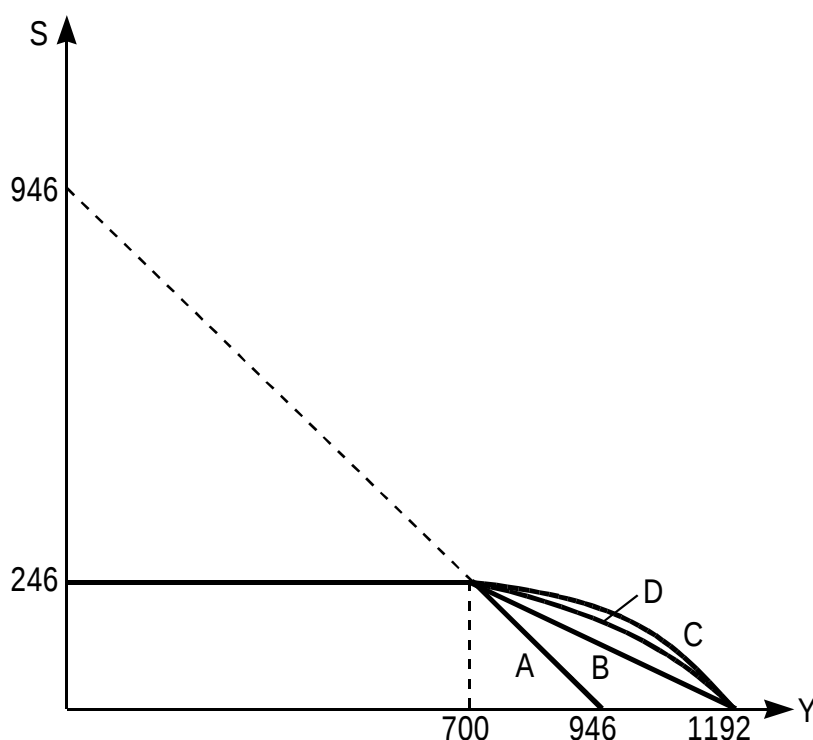
In bovenstaand voorbeeld bedragen de coëfficiënten $a = -0,0004065$; $b = 0,2691$ en $c = 256,81$. Deze coëfficiënten werden voor elke set van beginwaarden herberekend. Voor de gezinnen die niet in één van de drie gezinstypes pasten, berekenden we eerst de ondergrens, de bovengrens en de maximale subsidie aan de hand van de equivalentieschalen. Vervolgens herberekenden we de coëfficiënten met deze waarden en schatten de subsidie.

4.2 Toegepast op het voorbeeld

In bovenstaand voorbeeld waarbij variant 1 werd uitgewerkt voor een alleenstaande, betekent variant 1.a dat de subsidie wordt afgebouwd met 100%, dus dat de maximum inkomensgrens 946 euro bedraagt.

Variant 1.b, waarbij gekozen is voor een lineaire afbouw met 50%, verhoogt de maximum inkomensgrens voor een huursubsidie ($Y_{\max}$) met het oog op het afremmen van de armoedeval van 946 euro naar 1 192 euro.

Variant 1.c. impliceert over het interval tussen 946 euro en 1 192 euro en gemiddelde afbouw van 50%, maar laat het afbouwpercentage toenemen van 0% bij een inkomen van 946 euro naar 100% bij een inkomen van 1 192 euro. Variant 1.d leidt, over hetzelfde interval, tot een marginale wig van 30% voor alleenstaanden met een inkomen van 700 euro en een wig van 70% voor gezinnen met een inkomen van 1 192 euro. De parabool ligt in dit geval korter bij 1.c.



Figuur 6.2 Illustratie van de verschillende afbouw mogelijkheden voor een alleenstaande in variant 1

5. Gegevens en veronderstellingen gebruikt voor de budgettaire prognoses

5.1 Werkwijze voor de 3 gezinstypes van Van den Bosch

5.1.1 Algemeen

Om te ramen hoe groot de doelgroep is die in aanmerking komt voor de verschillende varianten van huursubsidies, hebben we behoefte aan inkomensverdelingen per gezinstype. Vanuit de PSBH-enquête kennen we voor elk gezin de samenstelling en het inkomen. Voor het inkomen gebruiken we zowel gegevens voor het niveau als de klasse zodat het aantal observaties met voldoende data gemaximaliseerd wordt. Aan de hand van de criteria die in voorgaande secties uitgewerkt werden, schatten we voor elk gezin in de steekproef de (potentiële) subsidie. Vervolgens extrapoleren we deze gegevens naar de volledige populatie (alle Vlaamse huurders) om de budgettaire impact te schatten.

Het totaal aantal observaties met gegevens omtrent de inkomens in golf 11 van de PSBH is gelijk aan 1 600 waarvan 365 gezinnen van type 1, 10 gezinnen van type 2, 187 gezinnen van type 3 en 1 038 gezinnen die niet in één van deze drie categorieën vallen. Indien we enkel de huurders bekijken daalt het aantal observaties verder naar 259. Voor bepaalde gezinstypes beschikken we dus over een heel beperkt aantal observaties. Vooral voor de éénoudergezinnen stelt dit probleem zich. De resultaten voor deze groep zijn dan ook met het nodige voorbehoud te interpreteren.

De eerste twee varianten zijn gebaseerd op de minimumbudgetmethode. Voor inkomens lager dan het minimumbudget exclusief huur stellen we de subsidie gelijk aan de mediaanhuur. Voor de gezinnen met een inkomen dat hiertussen valt, wordt de subsidie lineair afgebouwd met het inkomen:

$$\text{subsidie} = 246 \text{ euro} - ((\text{inkomen} - 946 \text{ euro}) * \text{afbouw})$$

We berekenen telkens twee varianten, resp. met een afbouwpercentage van 100% (variant 1.a en 2.a) en van 50% (variant 1.b en 2.b). Bij een afbouwpercentage van 100% ontvangen gezinnen met een inkomen groter dan het minimumbudget inclusief huur geen subsidie meer. Bij een afbouwpercentage van 50% ligt deze grens hoger. Tenslotte berekenen we ook een niet-lineaire variant, met een niet-lineaire daling van de subsidie boven een bepaald inkomensniveau (variant 1.c en 2.c).

De functies voor de andere gezinstypes zien er als volgt uit:

type 2: (1 320 – 1 864, 272): a: -.00091912, b: 2.4264706, c: -1329.4706

type 3: (1 557 – 2 125, 284): a: -.00088028, b: 2.7411972, c: -1850.022

andere: voor elk gezin apart berekend met de ondergrens, bovengrens en maximumsubsidie van de eq.-schalen

In variant 3 en 4 berekenen we de forfaitaire subsidie waarbij gezinnen met een inkomen hoger dan het minimumbudget exclusief huur, geen enkele subsidie ontvangen (het afbouwpercentage is hier oneindig). Ook voor de varianten 5 t.e.m. 7 zijn we voor de budgettaire ramingen moeten vertrekken van een forfaitaire subsidie. De reden daarvoor is dat we voor de doelgroep die in deze varianten beoogd wordt, geen gegevens hebben over de inkomensverdeling, wat ons niet toelaat om de budgettaire gevolgen van een graduele afbouw te berekenen. Hiermee willen we niet stellen dat dergelijke afbouw in deze varianten niet gewenst zou zijn. Op basis van meer verfijnde gegevens, die ter beschikking kunnen komen via de geplande grootschalige survey zal dergelijke berekening wel mogelijk zijn.

De budgettaire kosten van de verschillende varianten schatten we door de geschatte cijfers te extrapoleren naar de volledige populatie van Vlaamse huurders. We schatten in eerste instantie het aantal gezinnen van een bepaald type in de populatie. Vervolgens schatten we het aantal gezinnen uit deze groep die een subsidie ontvangen. Vermits we voor elk gezin de (potentiële) subsidie hebben berekend, kunnen we ook de totale budgettaire kost schatten door het aantal gezinnen dat een subsidie ontvangt te vermenigvuldigen met de gemiddelde subsidie.⁴⁶

5.2 Werkwijze voor de andere gezinstypes

Voor de gezinnen die niet in één van de gezinstypes thuishoren, gebruiken we de equivalentieschalen die we hierboven hebben afgeleid. Voor variant 1a gaat dit als volgt:

- Voor elk gezin berekenen we een referentie-inkomen aan de hand van de equivalentieschaal en de gezinssamenstelling: $700 + 229 * (\text{aantal volwassenen} - 1) + 288 * \text{aantal kinderen}$.
- Indien het echte inkomen groter is dan het referentie-inkomen ontvangt het gezin geen subsidie.
- Indien het echte inkomen kleiner is dan het referentie-inkomen ontvangt het gezin een subsidie die gelijk is aan: $[246 + 12 * (\text{aantal volwassenen} - 1) + 8,5 * \text{aantal kinderen}] - (\text{echte inkomen} - (700 + 229 * (\text{aantal volwassenen} - 1) + 288 * \text{aantal kinderen}))$.

Vervolgens berekenen we de gemiddelde subsidie voor deze groep van gezinnen en schatten de totale budgettaire kost zoals hierboven.

⁴⁶ Er wordt een aanvullende weging toegepast voor groepen die onder- of oververtegenwoordigd zijn in de steekproef.

5.3 Raming van de administratieve kosten

Onafhankelijk van het bestuursniveau waarop deze controles en inspecties gebeuren, vraagt de invoering van een verruimde huursubsidie bijkomende taken en bijkomende middelen voor het inzetten van technisch personeel. Op dit moment is de tijdsbesteding bij de buitendiensten ongeveer gelijk aan 3,5 dossiers per mandag.⁴⁷ Daar bovenop komt nog de tijdsbesteding van de gewestelijke administratie, maar deze is te beperkt om in rekening te brengen. In beide gevallen betreft het ambtenaren van niveau C. Omdat we veronderstellen dat een uitbreiding van het aantal dossiers op dit moment niet noodzakelijk leidt tot een rechtstreekse stijging van de uitvoeringsefficiëntie, gaan we uit van ongeveer 3 dossiers per werkdag of anders gesteld 1/3 werkdag per dossier. Dit is de totale werkbelasting voor alle stappen in huursubsidiesysteem en bevat zowel de administratieve controle als de kwaliteitscontrole van de woning. Vervolgens rekenen we 200 mandagen per werkjaar, wat dus betekent dat een ambtenaar jaarlijks 600 dossiers kan behandelen.

De kost van een ambtenaar van niveau C ramen we op 34 000 euro per jaar, als volgt samengesteld (na afronding):

- loonkost ambtenaar niveau C (gemiddelde anciënniteit bij aanwerving 3 jaar): 25 272 euro per jaar;
- werking 2 500 euro/jaar;
- ICT 3 725 euro/jaar;
- inrichting en lokalen 2 500 euro/jaar.

De administratieve kost per dossier wordt bijgevolg geraamd op 56,66 euro. We ronden dit af naar 60 euro, wat ons een minimale schatting lijkt.

⁴⁷ Info Eddy Boesman, ROHM Oost-Vlaanderen.

HOOFDSTUK 7. DE ADMINISTRATIEVE UITVOERING

1. Inleiding

De invoering van een nieuwe maatregel of een nieuw instrument staat of valt logischerwijze met de middelen die hiervoor worden vrij gemaakt. Dit zijn dan niet enkel de directe financiële subsidies, maar ook de administratieve ondersteuning, ofwel de implicaties naar werkbelasting voor de bevoegde diensten.

Het is evident dat de huursubsidie pas kan worden uitgekeerd eens de aanvraag is goedgekeurd. Onder andere daarom is het noodzakelijk dat de tijd tussen de aanvraag voor een huursubsidie en de eerste uitkering zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Dit impliceert dat alle stappen die doorlopen moeten worden zo kort mogelijk blijven.

2. De taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten

De gemeenten vormen in Vlaanderen de spil van het lokale woonbeleid. Het is op dit niveau dat met de verschillende huisvestingsactoren het lokale woonbeleid gestalte moet krijgen. In de Vlaamse Wooncode wordt deze rol duidelijk naar voor gebracht. In een aantal steden en gemeenten bestaat er al een zekere traditie inzake de uitwerking van zo'n lokaal woonbeleid en beschikt men over een degelijk uitgebouwde huisvestingsdienst.

Het verschil in omvang tussen gemeenten blijkt in praktijk een cruciale factor. Grote steden beschikken over een huisvestingsdienst, soms zelfs voor de uitvoerende taken intern gedecentraliseerd naar de verschillende districten of wijken. In veel middelgrote gemeenten is er vaak 1 persoon, al dan niet de huisvestingsambtenaar, die op basis van zijn in de praktijk opgedane kennis van het woonpatrimonium in de gemeente een duidelijke visie heeft. In de kleine gemeenten is huisvesting slechts een deel van het takenpakket van 1 ambtenaar, die daarnaast bijvoorbeeld ook ruimtelijke ordening, sociale zaken en/of milieu moet beheren.

Op het terrein zijn er daarnaast de vijf buitenafdelingen van AROHM, m.n. ROHM Antwerpen, Vlaams-Brabant, Oost-Vlaanderen, Limburg en West-Vlaanderen. Deze buitenafdelingen dienen een groot deel van het beleid waar te maken op het terrein. Zo treden de ROHM's op als inventarisbeheerder voor 235 gemeenten, maar ook indien in een gemeente onvoldoende aandacht besteed wordt aan kwaliteitsbewaking worden gemeentelijke onderzoeken en screenings gedaan.

In het kader van het kerntakendebat werd de taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten aan een kritische discussie onderworpen. Hier bleek dat de normering zowel inzake de subsidiëring van particulieren als inzake kwaliteitsbewaking best tot de bevoegdheid van het gewest blijven behoren omwille van het belang van eenheid van beleid (Van Damme & Winters, 2002).

Wat de uitvoering van het kwaliteitsbeleid betreft, bleken de gemeenten en de Vlaamse overheid het er over eens dat dit behoort tot de kerntaken van de gemeenten. Het voornaamste argument hiervoor is dat het gemeentelijk niveau de problematiek van meer nabij kan opvolgen dan het Vlaamse niveau. Vooral de grotere steden zijn vragende partij voor een grotere autonomie ten opzichte van ROHM (zoals bij de procedure ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring). Voor de gemeenten die niet optreden, zijn de VVSG en het Vlaamse Gewest het er over eens dat het belangrijk is dat de Vlaamse overheid in subsidiaire orde kan optreden wan-

neer de gemeente dat nalaat. Het lijkt immers goed om op bovenlokaal niveau een instantie te hebben die kan optreden in gemeenten waar de kwaliteitsbewaking niet of onvoldoende wordt opgenomen en die tevens een garantie voor objectiviteit en eenvormigheid vormt.

Het toekennen van tegemoetkomingen aan particulieren (waaronder de huursubsidie) is momenteel een taak van de provinciale cellen van AROHM. Aanvraagformulieren en bijkomende informatie kunnen bekomen worden zowel bij de gemeenten als bij de provinciale cellen. De aanvraag moet echter ingediend worden bij de provinciale cellen en wordt ook hier behandeld. In het kader van het kerntakendebat werd deze taakverdeling tussen gemeenten en gewest niet in vraag gesteld. In het onderzoek naar aanleiding van het kerntakendebat (Van Damme & Winters, 2002) werd echter ook de mogelijkheid gesuggereerd de gemeenten meer taken te laten opnemen in het toekennen van tegemoetkomingen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat het Vlaamse Gewest financiële budgetten voor het voeren van een woonbeleid zou toekennen aan gemeenten of groepen van gemeenten, waarbij deze dan meer autonoom en op basis van de lokale beleidsprioriteiten zouden kunnen beslissen in welke mate deze besteed zouden worden aan tegemoetkomingen voor particulieren, sociale woningen, ... In dit geval blijft wel de reglementering zelf Vlaamse bevoegdheid en is het in dit verband ook noodzakelijk dat een beroepsprocedure op Vlaams niveau behouden blijft.

Tenslotte was er binnen het kerntakendebat grote eensgezindheid tussen de beleidsniveaus dat informeren en sensibiliseren van burgers omwille van het criterium van nabijheid tot de bevoegdheid van het gemeentelijk niveau behoort. Dit wil niet zeggen dat de gemeenten deze taken zelf moeten opnemen. Ook SVK's en woonwinkels zijn laagdrempelige voorzieningen op het gemeentelijk niveau die burgers kunnen bijstaan bij het informeren over huursubsidies en het indienen van aanvragen. Het gewest vervult een tweedelijnsfunctie inzake sensibilisering, stimulering, ondersteuning en begeleiding van gemeenten bij het toepassen van de diverse instrumenten.

Vertrekkend van deze consensus vastgesteld binnen het kerntakendebat wordt hierna aangegeven welke instanties welke taken kunnen opnemen indien een vernieuwd stelsel van huursubsidies wordt ingevoerd.

3. De verschillende administratieve stappen bij aanvraag en toekenning van een huursubsidie

3.1 Een actief informatiebeleid

Om de huursubsidie te doen terecht komen bij de groep die daaraan het meest behoefte heeft, is een actief informatiebeleid gewenst. Wordt geopteerd voor een stelsel dat een groot doelgroepbereik heeft en dus een hoge kostprijs heeft voor de overheid, dan is de kans groot dat er niet zo actief zal worden geïnformeerd en dreigen vooral de zwakste groepen uit de boot te vallen. Daarom kan in dit geval een informatiebeleid aangegeven zijn dat gericht is op de zwakste groepen. Dit houdt in dat de gemeenten zelf contact zoeken met gezinnen die omwille van een laag inkomen en een slechte woonsituatie in aanmerking komen voor een huursubsidie. Zeker wanneer wordt geopteerd voor variant 7, die vooral tot doel heeft het kwaliteitsbeleid verder te versterken, dan is dergelijk actief informeren van gezinnen die slecht gehuisvest zijn uitermate belangrijk. Een samenwerking met lokale welzijnsorganisaties en het OCMW kan hiertoe bijdragen.

3.2 Aanvraag

De aanvraag voor een huursubsidie dient omwille van het criterium van nabijheid te gebeuren bij de gemeente waarin de woning die men wenst te huren, zich bevindt. Zelfs als er voor wordt geopteerd de administratieve behandeling van het dossier op een hoger niveau te doen, dan kunnen we ervan uitgaan dat het

gemeentelijk niveau noodzakelijk is voor het verstrekken van informatie en bij voorkeur ook voor het indienen van de aanvraag om de drempel voor het gebruik van het huursubsidiesysteem zo laag mogelijk te houden. Men kan bovendien stellen dat het zelfs reeds de taak van de gemeente is om hulp te verschaffen bij het samenstellen van het aanvraagdossier.

3.3 Controle

3.3.1 Administratieve controle

Een eerste stap is de administratieve controle van het dossier, d.w.z. het nagaan of het aanvraagdossier correct en volledig is samengesteld, het controleren van de gezinssamenstelling en het inkomen. Ook deze fase kan nog op het gemeentelijk niveau plaats vinden. Via toegang tot de kruispuntbank kan deze administratieve procedure vereenvoudigd worden. Momenteel heeft AROHM geen toegang tot de kruispuntbank.

3.3.2 Controle van de woningkwaliteit

Welke variant van het huursubsidiesysteem er ook in voege komt, een minimaal comfort (voldoen aan de criteria van het conformiteitsattest en aan deze van klein comfort) van de woning is vereist. Dit betekent dat een technische inspectie van de woning moet worden uitgevoerd. Om de duur van het ganse proces zo snel mogelijk te laten verlopen, is een dienst vereist die beschikt over voldoende technische bekwaamheid om flexibel en snel te reageren op een vraag.

In principe zijn zowel de gemeenten als de provinciale cellen van AROHM geschikt om deze technische controles uit te voeren. Maar in de praktijk zullen alleen grotere gemeenten personeelsleden ter beschikking hebben die deze controles kunnen doen. Een aantal steden en grotere gemeentes beschikken tevens over een uitgebouwde huisvestingsdienst die tevens in staat is om deze inspectie te verrichten. Het lijkt dus logisch dat een aantal grotere gemeenten, die nu reeds een over een degelijk team beschikken, zelf deze inspecties kunnen uitvoeren. Ze zijn het dichtst aanwezig, moeten dus de minste verplaatsingen doen en bouwen op deze wijzen bovendien hun kennis van het lokale woningpatrimonium verder op. Voor de kleinere gemeenten zouden gewestelijke inspecteurs van AROHM deze taak kunnen opnemen. Een systeem waarbij een lokaal ambtenaar een eerste controle uitvoert en een gewestelijk ambtenaar later op het terrein komt, is te vermijden, dit betekent immers niet noodzakelijk een beter product maar wel dubbel werk.

3.3.3 Prijs-kwaliteitscontrole

In hoofdstuk 2 werd geargumenteed dat een verdere regulering van de huurprijzen op de private markt dan de huidige niet aangewezen is omdat dit nieuwe investeringen in de private huursector zal afremmen. Anderzijds werd er in dit hoofdstuk op gewezen dat de introductie van een verruimde huursubsidie (zeker op korte termijn, en gezien de lage aanbodelasticiteit vermoedelijk ook op langere termijn) kan bijdragen tot prijsverhoging op de private huurmarkt.

Om prijsstijgingen enigszins onder controle te houden en misbruiken door private verhuurders tegen te gaan, is het wenselijk op te leggen dat de woning waarvoor een huursubsidie wordt toegekend, wordt verhuurd aan een redelijke huurprijs en dat tengevolge de toekenning van de huursubsidie de verhuurder de huurprijs niet verhoogt. Dit in de praktijk brengen is echter allesbehalve eenvoudig.

In de eerste plaats is er behoefte aan referentieprijzen voor de private huurmarkt. Een goede indicator hiervoor zou zijn de huurprijs op de lokale woningmarkt voor een woning van vergelijkbare kwaliteit. De regionale

verschillen binnen Vlaanderen inzake huurprijzen zijn immers dermate groot dat dergelijke richtprijzen regionaal moeten gedifferentieerd worden. Maar, op dit ogenblik is geen enkele databron beschikbaar met markthuurgprijzen die gekoppeld zijn aan de geboden woningkwaliteit. Het ontwikkelen van dergelijke databank (bijvoorbeeld door de registratie van huurcontracten verplicht te maken én te controleren⁴⁸, of door verplichte aangifte van de huurinkomsten in de fiscaliteit i.p.v. belasting op het K.I., of door perequatie van het K.I. - zie het voorstel van de Hoge Raad van 1997), lijkt dan ook noodzakelijk om op termijn een goed stelsel van huursubsidies te kunnen uitbouwen.

Er kan overwogen worden te werken met officiële schattingen (naar analogie met de schatting van de venale waarde van de woningen door het Ministerie van Financiën), maar dit zou de procedure aanzienlijk verzwaren, duurder maken en te veel tijd kosten om van de huursubsidie een efficiënt instrument te kunnen maken.

Men zou kunnen overwegen de kennis van de lokale actoren over de lokale woningmarkt aan te wenden om uit te maken of de woning wordt verhuurd aan een redelijke huurprijs. Ook dit is zeker niet de beste optie. De afstand tussen verhuurder en lokale actor of lokale beleidsmandataris is te kort om alle favoritisme uit te sluiten.

Op korte termijn lijkt er dan ook geen werkbare mogelijkheid om maximum huurprijzen op te leggen. We merken wel op dat in een stelsel van huursubsidies zoals we het hierboven uitwerkten, deze maximum huurprijs niet zo belangrijk is als in een stelsel waar de subsidie rechtstreeks afhankelijk is van de hoogte van de effectief betaalde huurprijs. Immers, door de subsidie te baseren op wat voor een gegeven gezin een 'redelijke huurprijs' is, wordt het gezin aangemoedigd de beste prijs-kwaliteitsverhouding te zoeken op de markt en is de kans op prijsstijgingen minder groot dan wanneer de subsidie gebaseerd is op de effectief betaalde huur. Tevens verwijzen we hier naar variant 6, waarbij de huursubsidie wordt toegekend enkel voor woningen die worden verhuurd via intermediaire organisaties. Een verschilpunt met de andere varianten is dat de intermediaire organisaties woningen die worden verhuurd aan een huurprijs die hoger is dan redelijk, niet in huur nemen en dat hierop dus ook geen huursubsidie wordt toegekend. Op deze wijze wordt toch een impliciete controle op de huurprijs geïntroduceerd.

Wordt de huursubsidie toegekend aan een zittende huurder, dan moet vermeden worden dat de verhuurder de huurprijs verhoogt. Wettelijk is dergelijke huurverhoging binnen een lopende huurovereenkomst niet mogelijk zonder dat er nieuwe omstandigheden zijn. Toch zijn niet alle huurders voldoende geïnformeerd over de wettelijke regeling en worden vaak verhogingen aanvaard uit vrees dat de woning verhuurd zou worden aan een ander gezin. Een eerste bijdrage is daarom dat de begunstigten van een huursubsidie door de gemeente goed worden geïnformeerd over hun rechten. Ingeval van problemen moeten zij weten waar zij terecht kunnen voor juridische ondersteuning, bv. bij de gemeentelijke huisvestingsdienst of bij een huurdersbond.

3.4 Toekenning en uitbetaling

We gaan er van uit dat het Vlaamse Gewest bevoegd blijft voor de toekenning en uitbetaling van de huursubsidie. Zoals boven reeds aangegeven is het uiterst belangrijk dat de periode tussen indiening van de aanvraag en de toekenning en uitbetaling zo kort mogelijk is. Zeker in het geval van herhuisvesting na OO-verklaring is het met het oog op het versterken van deze procedures noodzakelijk dat het gezin zo snel mogelijk uitsluitel heeft over de hoogte van de huursubsidie waarover men kan beschikken. Dat de subsidie

⁴⁸ Registratie van huurcontracten is in principe nu ook verplicht, maar wordt niet gecontroleerd. Een vraag blijft wel of ook bij verplichte registratie wel de exacte huurprijs zal worden meegedeeld. Het systeem kan aanleiding zijn tot verschillen tussen officiële geregistreerde huurprijzen en de huur die de eigenaar vraagt.

niet afhankelijk is van de 'effectief betaalde huur' maar van de 'redelijke huur' (zie hoofdstuk 6) draagt bij tot een snelle procedure. Immers, op basis van gezinssituatie en inkomen alleen, zou het gezin reeds quasi zekerheid krijgen over de subsidie. De enige voorwaarde is dan nog dat de woning voldoet aan de kwaliteitsvereisten.

HOOFDSTUK 8. DE UITGEWERKTE VARIANTEN

1. Inleiding

In onderstaande tabellen vatten we de resultaten van de berekeningen voor alle varianten samen. Voor lezers die de vorige hoofdstukken niet in detail hebben geraadpleegd, benadrukken we hier nogmaals dat de resultaten het gevolg zijn van simulaties op basis van zeer beperkte data en dat zeer veel veronderstellingen werden gemaakt om tot dit resultaat te komen. Indien wordt geopteerd voor de invoering van één van deze varianten, zijn meer nauwgezette berekeningen vereist. De grootschalige survey die gepland is binnen de onderzoeksopdracht 'Ruimte voor Woonbeleid' zal daartoe heel wat meer mogelijkheden bieden. Om te tonen dat het over zeer ruwe ramingen gaat, hebben we zowel het aantal huishoudens dat van een huursubsidie geniet als de kostprijs voor de overheid afgerond.

In de tabellen nemen we eerst de voornaamste kenmerken van de basisvariant en de daarvan afgeleide varianten op. Daarna geven we aan wat de inkomensgrenzen zijn en hoe hoog de maximale en gemiddelde huursubsidie is. De inkomens zijn uitgedrukt als netto-inkomens op maandbasis en ook de subsidiebedragen zijn uitgedrukt op maandbasis. In een volgende stap geven we aan hoeveel gezinnen recht hebben op een huursubsidie en wat het aandeel van deze groep is in de totale populatie. Vervolgens nemen we de kostprijs voor de overheid op maandbasis op en zetten dit om in jaargegevens. De administratieve kosten zijn uitgedrukt op jaarbasis. Samen met de kostprijs van de subsidie leidt dit in de laatste rij van de tabel tot de totale kostprijs op jaarbasis. Voor de eerste 6 varianten betreft het een jaarlijkse kostprijs op kruissnelheid. Indien deze varianten zouden worden ingevoerd, zullen er wel een aantal jaren overheen gaan vooraleer deze kruissnelheid bereikt wordt. De jaren die daaraan voorafgaan zal de kostprijs geleidelijk aan stijgen tot dat niveau. Indien het stelsel niet tijdelijk is, blijft dit de jaarlijkse kostprijs. De kostenraming in variant 7 is van een andere orde. Het betreft hier de kostprijs die er jaarlijks bijkomt, uitgaande van de raming van het jaarlijks aantal nieuwe dossiers. Hier zal dus de kostprijs elk jaar blijven oplopen.

2. Variant 1

Basisvariant 1 vertrekt van de doelstelling de betaalbaarheid van het wonen te garanderen voor alle gezinnen, vertrekkend van een kwaliteitsniveau dat minimum klein comfort is.

A priori kunnen we verwachten dat de totale kostprijs van de voorgestelde varianten als volgt geordend kan worden: $c > d > b > a$. In variant b, c en d geven we een subsidie aan dezelfde gezinnen, enkel de hoogte van de subsidie verschilt. Variant c geeft de hoogste subsidie zodat de marginale wig voor de gezinnen met een inkomen dicht bij de kritische inkomensgrens zo klein mogelijk is (tot 0%). Bij variant d beperken we de marginale wig voor deze gezinnen tot 30%. Omdat de subsidie sneller afbouwt, zijn de kosten ook lager. Variant b heeft een lagere kostprijs dan variant d omdat de subsidie lineair en relatief snel wordt afgebouwd (zie ook de grafiek in hoofdstuk 5, 4.2). Variant a tenslotte heeft de laagste kostprijs vermits de subsidie zeer snel afgebouwd wordt. Hierdoor vallen een aantal gezinnen uit de boot die in de andere varianten wel een subsidie krijgen.

Wat betreft de gemiddelde subsidie kunnen we volgende relatie voorop stellen: $c > d > b$. Deze relatie volgt uit bovenstaande redenering. Voor de gemiddelde subsidie van variant a kunnen we hier echter geen uitspraak

doen. Vermits er in deze variant minder lage subsidies (kleiner dan de maximum subsidie) worden uitbetaald, kunnen we wel verwachten dat de gemiddelde subsidie vrij hoog zal zijn, vergeleken met de andere varianten.

Onderstaande tabel vat de resultaten van de simulatie samen.

Tabel 8.1 Uitwerking van variant 1

Basisvariant 1: Groot effect op betaalbaarheid Kwaliteit: min. klein comfort	Variant 1.a: 100% afbouw bij $Y > Y^*$	Variant 1.b: 50% afbouw bij $Y > Y^*$	Variant 1.c: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y^*$, 0%-100%	Variant 1.d: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y^*$, 30%-70%
Minimum kwaliteitsniveau	Klein comfort	Klein comfort	Klein comfort	Klein comfort
Maximum inkomensgrens (Y max):				
Alleenstaande	946 euro	1 193 euro	1 193 euro	1 193 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 539 euro	1 802 euro	1 802 euro	1 802 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 780 euro	2 056 euro	2 056 euro	2 056 euro
Kritische inkomensgrens Y^*				
Alleenstaande	700 euro	700 euro	700 euro	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor $Y < Y^*$)				
Alleenstaande	246 euro	246 euro	246 euro	246 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	263 euro	263 euro	263 euro	263 euro
Echtpaar met 2 kinderen	275 euro	275 euro	275 euro	275 euro
Gemiddelde huursubsidie				
Alleenstaande	143 euro	152 euro	190 euro	167 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	251 euro	257 euro	263 euro	259 euro
Echtpaar met 2 kinderen	222 euro	155 euro	188 euro	168 euro
Andere gezinstypes	230 euro	193 euro	217 euro	203 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de huurderspopulatie van het betreffende gezinstype):				
Alleenstaande	69 500 (37%)	107 000 (56%)	107 000 (56%)	107 000 (56%)
Eenoudergezin met 2 kinderen	3 500 (67%)	3 500 (67%)	3 500 (67%)	3 500 (67%)
Echtpaar met 2 kinderen	3 500 (9%)	7 000 (17%)	7 000 (17%)	7 000 (17%)
Andere gezinstypes	57 000 (25%)	80 000 (35%)	80 000 (35%)	80 000 (35%)

Tabel 8.1 Uitwerking van variant 1. Vervolg

Basisvariant 1: Groot effect op betaalbaarheid Kwaliteit: min. klein comfort	Variant 1.a: 100% afbouw bij $Y > Y^*$	Variant 1.b: 50% afbouw bij $Y > Y^*$	Variant 1.c: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y^*$, 0%-100%	Variant 1.d: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y^*$, 30%-70%
Totaal aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van alle huurders):	133 500 (28%)	197 500 (42%)	197 500 (42%)	197 500 (42%)
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	34 000 000 euro	46 000 000 euro	54 000 000 euro	50 000 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	408 mln euro	552 mln euro	648 mln euro	600 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	223	329	329	329
Geraamde administratieve kost	8 mln euro	11 mln euro	11 mln euro	11 mln euro
Totale kostprijs (per jaar)	416 mln euro	563 mln euro	659 mln euro	611 mln euro

Bovenstaande tabel bevestigt wat we verwachtten. Variant a heeft de laagste kostprijs en een hoge gemiddelde subsidie vermits een relatief hoge subsidie wordt toegekend aan een beperkt aantal gezinnen. Dit heeft echter als nadeel dat de armoedeval hier sterker zal zijn. In de andere varianten ontvangen veel meer gezinnen een lagere subsidie. Het is wel zo dat de gezinnen die in variant a de maximumsubsidie ontvangen, hetzelfde bedrag uitgekeerd krijgen in de andere varianten. De subsidie verandert dus enkel voor gezinnen met een inkomen boven de kritische inkomensgrens. We merken tenslotte op dat de schattingen voor gezinnen van type 2 en 3 gebaseerd zijn op een zeer laag aantal observaties in de steekproef. De foutenmarge is hier dan ook zeer groot.

3. Variant 2

Variant 2 legt dezelfde voorwaarden op als variant 1 maar we gaan nu uit van een middelmatig comfort-niveau. Hierdoor stijgt de maximumsubsidie en de maximum inkomensgrens. Alle gezinnen die in variant 1 een subsidie kregen, ontvangen dus een hogere subsidie. Bovendien komen meer gezinnen in aanmerking voor een subsidie die kleiner is dan de maximumsubsidie. We zien dat de gemiddelde subsidie sterk stijgt en dat ongeveer 50 000 bijkomende gezinnen in aanmerking komen. Dit verhoogt natuurlijk de budgettaire kost aanzienlijk.

Tabel 8.2 Uitwerking van variant 2

Basisvariant 2: Groot effect op betaalbaarheid Kwaliteit min. middelmatig comfort	Variant 2.a: 100% afbouw bij $Y > Y$	Variant 2.b: 50% afbouw bij $Y > Y$	Variant 2.c: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y$, 0%-100%	Variant 2.d: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y$, 30%-70%
Minimum kwaliteitsniveau	middelmatig comfort	middelmatig comfort	middelmatig comfort	middelmatig comfort
Maximum inkomensgrens (Y max):				
Alleenstaande	1 068 euro	1 436 euro	1 436 euro	1 436 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 651 euro	2 026 euro	2 026 euro	2 026 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 898 euro	2 292 euro	2 292 euro	2 292 euro
Kritische inkomensgrens Y^*				
Alleenstaande	700 euro	700 euro	700 euro	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor $Y < Y^*$)				
Alleenstaande	368 euro	368 euro	368 euro	368 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	375 euro	375 euro	375 euro	375 euro
Echtpaar met 2 kinderen	393 euro	393 euro	393 euro	393 euro
Gemiddelde huursubsidie				
Alleenstaande	215 euro	225 euro	281 euro	248 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	363 euro	369 euro	375 euro	371 euro
Echtpaar met 2 kinderen	232 euro	192 euro	241 euro	212 euro
Andere gezinstypes	314 euro	281 euro	328 euro	300 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de huurderspopulatie van het betreffende gezinstype):				
Alleenstaande	92 500 (48%)	139 000 (72%)	139 000 (72%)	139 000 (72%)
Eenoudergezin met 2 kinderen	3 500 (67%)	3 500 (67%)	3 500 (67%)	3 500 (67%)
Echtpaar met 2 kinderen	5 000 (13%)	10 500 (26%)	10 500 (26%)	10 500 (26%)
Andere gezinstypes	67 500 (35%)	100 000 (44%)	100 000 (44%)	100 000 (44%)
Totaal aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van alle huurders):	170 000 (36%)	252 000 (54%)	252 000 (54%)	252 000 (54%)

Tabel 8.2 Uitwerking van variant 2. Vervolg

Basisvariant 2: Groot effect op betaalbaarheid Kwaliteit min. middelmatig comfort	Variant 2.a: 100% afbouw bij $Y > Y$	Variant 2.b: 50% afbouw bij $Y > Y$	Variant 2.c: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y$, 0%-100%	Variant 2.d: Niet-lineaire afbouw bij $Y > Y$, 30%-70%
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	59 000 000 euro	84 000 000 euro	99 000 000 euro	90 000 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	708 mln euro	1 008 mln euro	1 188 mln euro	1 080 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten)	283	420	420	420
Geraamde administratieve kost per jaar	10 mln euro	14 mln euro	14 mln euro	14 mln euro
Totale kostprijs (per jaar)	718 mln euro	1 022 mln euro	1 202 mln euro	1 094 mln euro

4. Variant 3

In variant 3 wordt een forfaitaire huursubsidie toegekend aan gezinnen met een inkomen beneden het minimumbudget exclusief huur (Y^*). De huursubsidie komt daarbij overeen met het bedrag dat het gezin tekort heeft aan inkomen om naast de gewone uitgaven voor levensonderhoud ook nog een minimum woningkwaliteit te hebben. Voor de gezinnen met een inkomen $Y < Y^*$ komt de huursubsidie dus overeen met de redelijke huurprijs, die in deze basisvariant bepaald is op klein comfort. Wat wegvalt in deze basisvariant is de geleidelijke afbouw voor inkomens die daarboven liggen. Er wordt op deze manier dus niet meer tegemoet gekomen aan de armoedeval. Of anders gesteld: het afbouwpercentage is oneindig. We noemen dit variant 3.a.

Afgeleide varianten zijn eenvoudig te maken. Zo kan men bijvoorbeeld de forfaitaire huursubsidie vastleggen op 75% (variant 3.b) of 50% van de redelijke huur (variant 3.c).

We merken op dat het gevolg van dergelijke forfaitaire subsidie is dat de armoedeval ten volle speelt. Om deze reden kan ook hier weer geopteerd worden voor een geleidelijke afbouw in functie van het inkomen of in de tijd nadat het nieuwe inkomen de maximale inkomensgrens heeft overschreden (zie hoofdstuk 5, punt 5). Om het aantal simulaties te beperken, hebben we dit hier niet mee opgenomen. Toch zouden we er voor pleiten bij een eventuele invoering van deze varianten, deze geleidelijke afbouw in functie van het inkomen of in de tijd te voorzien. Dit zal de kostprijs van het stelsel voor de overheid wel verhogen.

Tabel 8.3 Uitwerking van variant 3

Basisvariant 3: Forfaitaire huursubsidie Kwaliteit min. klein comfort	Variant 3.a: Subsidie = 100% van redelijke huur	Variant 3.b: Subsidie = 75% van redelijke huur	Variant 3.c: Subsidie = 50% van redelijke huur
Minimum kwaliteitsniveau	klein comfort	Klein comfort	Klein comfort
Maximum inkomensgrens (Y max = Y*):			
Alleenstaande	700 euro	700 euro	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor Y < Y*) = gemiddelde huursubsidie			
Alleenstaande	246 euro	185 euro	123 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	263 euro	197 euro	131 euro
Echtpaar met 2 kinderen	275 euro	207 euro	138 euro
Andere gezinstypes	274 euro	206 euro	137 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aan- deel in de huurderspopulatie van het betreffende gezinstype):			
Alleenstaande	18 000 (9%)	18 000 (9%)	18 000 (9%)
Eenoudergezin met 2 kinderen	2 000 (33%)	2 000 (33%)	2 000 (33%)
Echtpaar met 2 kinderen	2 000 (4%)	2 000 (4%)	2 000 (4%)
Andere gezinstypes	30 000 (14%)	30 000 (14%)	30 000 (14%)
Totaal aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van alle huur- ders):	52 000 (11%)	52 000 (11%)	52 000 (11%)
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	18 000 000 euro	14 000 000 euro	9 000 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	216 mln euro	168 mln euro	108 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	87	87	87
Geraamde administratieve kost per jaar	3 mln euro	3 mln euro	3 mln euro
Totale kostprijs per jaar	219 mln euro	171 mln euro	111 mln euro

5. Variant 4

Basisvariant 4 is dezelfde als variant 3, met het verschil dat de redelijke huur wordt bepaald vertrekkend van middelmatig comfort i.p.v. klein comfort. Variant 4.a geeft de subsidie op niveau van 100% van de redelijke huurprijs, 4.b. op 75% en 4.c op 50%.

We merken opnieuw op dat het gevolg van dergelijke forfaitaire subsidie is dat de armoedeval ten volle speelt en bevelen aan bij een invoering van deze variant voorbij de maximale inkomensgrens toch een geleidelijke afbouw in functie van het inkomen of in de tijd te voorzien (zie hoofdstuk 5, 1.5). Dit zal de kostprijs van het stelsel wel verhogen.

Tabel 8.4 Uitwerking van variant 4

Basisvariant 4: Forfaitaire huursubsidie Kwaliteit min. middelmatig comfort	Variant 4.a: Subsidie = 100% van redelijke huur	Variant 4.b: Subsidie = 75% van redelijke huur	Variant 4.c: Subsidie = 50% van redelijke huur
Minimum kwaliteitsniveau	middelmatig comfort	middelmatig comfort	middelmatig comfort
Maximum inkomensgrens (Y max = Y*):			
Alleenstaande	700 euro	700 euro	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro	1 276 euro	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro	1 505 euro	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor Y < Y*) = gemiddelde huursubsidie			
Alleenstaande	368 euro	276 euro	184 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	375 euro	281 euro	187 euro
Echtpaar met 2 kinderen	393 euro	295 euro	197 euro
Andere gezinstypes	403 euro	302 euro	201 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de huurderspopulatie van het betreffende gezinstype):			
Alleenstaande	18 000 (9%)	18 000 (9%)	18 000 (9%)
Eenoudergezin met 2 kinderen	2 000 (33%)	2 000 (33%)	2 000 (33%)
Echtpaar met 2 kinderen	2 000 (4%)	2 000 (4%)	2 000 (4%)
Andere gezinstypes	30 000 (14%)	30 000 (14%)	30 000 (14%)
Totaal aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van alle huurders):	52 000 (11%)	52 000 (11%)	52 000 (11%)

Tabel 8.4 Uitwerking van variant 4. Vervolg

Basisvariant 4: Forfaitaire huursubsidie Kwaliteit min. middelmatig comfort	Variant 4.a: Subsidie = 100% van redelijke huur	Variant 4.b: Subsidie = 75% van redelijke huur	Variant 4.c: Subsidie = 50% van redelijke huur
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	27 000 000 euro	20 000 000 euro	13 500 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	324 mln euro	240 mln euro	162 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	87	87	87
Geraamde administratieve kost per jaar	3 mln euro	3 mln euro	3 mln euro
Totale kostprijs per jaar	327 mln euro	243 mln euro	165 mln euro

6. Variant 5

Een mogelijke optie is dat de huursubsidie slechts voor beperkte tijd aan gezinnen wordt toegekend, in het bijzonder om de betaalbaarheidsproblemen tijdens de periode van de wachttijd op een sociale woning te overbruggen. In dit geval is de huursubsidie tijdelijk en vervult de huur van een private woning met een huursubsidie de functie van wachtkamer. De huursubsidie valt weg op het ogenblik dat het gezin een sociale woning kan betrekken.

Dergelijk systeem heeft zowel voor- als nadelen. De voordelen zijn de volgende:

- het is een manier om de huursubsidie in omvang en in kostprijs te beperken;
- het is administratief eenvoudig, er moet slechts één dossier opgemaakt als aanvraag voor een sociale woning en voor de huursubsidie (hoewel veranderingen in de gezinssituatie aanleiding kunnen zijn tot wijzigingen in het dossier).

Het grootste nadeel is dat dergelijke huursubsidie niet de opportuniteiten die huren in de private huursector kan bieden, benut. Het gaat er van uit dat huren in de private sector per definitie inferieur is. Nochtans hoeft dit niet het geval te zijn. Indien goede minimum kwaliteitsnormen worden opgelegd en de huurprijs redelijk is, biedt het huren van deze woningen via een huursubsidie betaalbaar en kwaliteitsvol wonen, en dit in aanvulling op de sociale huurmarkt. Wordt aan het gezin dat op deze wijze huurt uiteindelijk een sociale woning aangeboden, dan verdwijnt dit positief alternatief. Bovendien wordt het gezin aangezet tot een verhuisbeweging die niet noodzakelijk was. Dit kan in strijd zijn met de wens van de gezinnen zelf, maar heeft ook een kost.

Een gevolg van dergelijk systeem is dat het de druk op de wachtlijsten voor sociale woningen zal verhogen. Immers, ingeschreven zijn voor een sociale woning wordt dan een voorwaarde om een aanzienlijke overheidstegemoetkoming te ontvangen. Dit kan heel wat gezinnen die nu niet ingeschreven zijn ertoe aanzetten zich te laten inschrijven. Momenteel bedraagt het aantal gezinnen dat wacht op een sociale woning ongeveer 72 000. Eigenlijk weten we op dit ogenblik heel weinig over deze wachtlijst. Hoe verloopt de in- en uitstroom? Zijn het de gezinnen met de grootste woonneed die op deze wachtlijst terecht komen of net niet? Wat gebeurt er met de tweejaarlijkse actualisatie van de wachtlijst? Weten kansarme gezinnen voldoende dat ze hun inschrijving moeten laten vernieuwen om niet van de wachtlijst te worden geschrapt? Verdwijnen met deze

actualisatie niet juist de meest kansarme gezinnen van de lijst, mede omdat zij juist zo vaak verhuizen? Wie staat het langst op de wachtlijst: gezinnen met de grootste behoefte, dan wel gezinnen voor wie het betrekken van een andere woning minder dringend is en die om die reden een aangeboden sociale woning kunnen weigeren tot de woning van hun voorkeur beschikbaar wordt? En wat gebeurt er als een gezin een bevredigende private huurwoning vindt: blijft het gezin op de wachtlijst of laat het zich schrappen? Bij gebrek aan meer inzicht over de wachtlijst, is het alleszins moeilijk om hier een beleid aan te koppelen.

Een andere vraag is in welke mate de omvang van de wachtlijst weerspiegelt wat het potentieel aantal begunstigden van een sociale huurwoning is. Op basis van de PSBH-gegevens ramen we dat 33,2% van de Vlaamse gezinnen voldoet aan de inkomensgrenzen van de sociale huisvesting, met name 43,6% van de alleenstaanden en 29,4% van de andere huishoudens zou voldoen aan de inkomensgrenzen voor toegang tot een sociale huurwoning. Huisvestingsmaatschappijen waarvan de huurders een uitzonderlijk laag inkomen hebben en die een leefbaarheidsplan opmaken, kunnen deze grenzen verhogen. In dit geval is de potentiële doelgroep nog veel groter. Als we er van uitgaan dat de eigenaars en de sociale huurders geen nieuwe kandidaten zijn voor een sociale huurwoning, kunnen we de potentiële doelgroep van de sociale huisvesting berekenen door na te gaan welk aandeel van de private huurders voldoet aan de inkomensvoorwaarden voor de sociale huisvesting. Het resultaat van deze berekening is dat in Vlaanderen 99 000 alleenstaanden en 88 000 andere huishoudens (samen 186 000 huishoudens) een private woning huren en recht zouden hebben op een sociale huurwoning.⁴⁹ De volledige berekening is opgenomen in bijlage 3. We wijzen er op dat het slechts een zeer rudimentaire berekening is die bovendien geen rekening houdt met andere toegangsvoorwaarden dan de inkomensvoorwaarde.

Samengevat: de potentiële groep kandidaat sociale huurders is dus veel groter dan de 72 000 huishoudens die momenteel op de wachtlijst staan. Indien een huursubsidie wordt ingevoerd die als voorwaarde stelt dat het gezin is ingeschreven voor een sociale huurwoning, dan zal het effect op termijn eerder een toename van het aantal begunstigden zijn dan een daling.

Om aan dit probleem tegemoet te komen zou men kunnen overwegen bij de toekenning van een huursubsidie prioriteit te geven aan gezinnen die reeds het langst op de wachtlijst staan. Maar gezien de bovenstaande bemerkingen i.v.m. de wachtlijsten is dit geen goede optie.

Mede omdat dit een uitdrukkelijke vraag was van de stuurgroep wordt in variant 5 de huursubsidie beperkt tot gezinnen op de wachtlijst voor een sociale woning. Als inkomensvoorwaarden gelden de huidige inkomensvoorwaarden voor de sociale huisvesting. Deze grenzen liggen ongeveer gelijk met de grenzen op basis van de budgetmethode. We behouden de hoogte van de subsidie zoals uitgewerkt in variant 1 en gaan er van uit dat de 72 000 wachtenden een lukrake steekproef zijn uit de ongeveer 186 000 rechthebbenden. Om deze reden kan de gemiddelde subsidie uit variant 1 als benadering worden genomen voor de subsidie in variant 5. Indien men er van zou uitgaan dat de lage inkomensgezinnen meer vertegenwoordigd zijn bij de wachtenden dan bij de rechthebbenden, is de gemiddelde subsidie een onderschatting.

Vervolgens kan de tabel volledig analoog met bovenstaande tabellen worden ingevuld. We wijzen er op dat de totale kostprijs opgegeven is op jaarbasis. In tegenstelling tot de andere varianten zal de kostprijs in de loop van de tijd dalen, naarmate de gezinnen verhuizen naar een sociale woning. Maar anderzijds verwachten we dat meer gezinnen zich gaan inschrijven voor een sociale woning, met het oog op het ontvangen van een huursubsidie en in dit geval dus de kostprijs stijgt. Inschatten hoe de kostprijs zal evolueren in de tijd, is dus zeer moeilijk.

⁴⁹ Het betreft hier de gewone inkomensgrenzen, en niet de verhoogde grenzen die huisvestingsmaatschappijen mogen hanteren indien zij zeer veel lage inkomensgezinnen huisvesten en een leefbaarheidsplan opmaken.

We merken opnieuw op dat het gevolg van dergelijke forfaitaire subsidie is dat de armoedeval ten volle speelt en bevelen aan bij een invoering van deze variant voorbij de maximale inkomensgrens toch een geleidelijke afbouw in functie van het inkomen of in de tijd te voorzien (zie hoofdstuk 5, 1.5). Dit zal de kostprijs van het stelsel wel verhogen.

Tabel 8.5 Uitwerking van variant 5

Variant 5: Beperking tot kandidaat-huurders van een sociale woning	
Minimum kwaliteitsniveau	Klein comfort
Maximum inkomensgrens (Y max):	
Alleenstaande	946 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 539 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 780 euro
Kritische inkomensgrens Y*	
Alleenstaande	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor $Y < Y^*$)	
Alleenstaande	246 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	263 euro
Echtpaar met 2 kinderen	275 euro
Gemiddelde huursubsidie	251 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie	72 000
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	18 000 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	217 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	120
Totale geraamde administratieve kost per jaar	4 mln euro
Totale kostprijs per jaar	221 mln euro

7. Variant 6

Variant 6 vertrekt van het principe dat alleen een huursubsidie wordt toegekend voor de huur van een private woning indien de overheid in ruil voor het subsidiëren van de huur het recht krijgt op toewijzing van de woning. De eigenaar stelt zijn woning ter beschikking van de overheid, die (zelf of via een daartoe aange-stelde private organisatie) instaat voor het zoeken van een huurder en voor het maken van afspraken met de huurder en verhuurder. De intermediaire organisatie sluit een huurcontract met de eigenaar en verhuurt onder

aan het gezin. Het incentief voor de verhuurder om in het systeem te stappen is de zekerheid over de huurinkomsten. De huursubsidie wordt bij voorkeur uitbetaald aan de intermediaire organisatie. De huurder betaalt alleen de nettohuur. Er is in dergelijk systeem nog slechts één verschil tussen de sociale huisvesting en het huren via huursubsidie op de private markt, met name dat in het éne geval de sociale huisvestingsmaatschappij eigenaar is en in het andere geval een particuliere verhuurder. Het is dus een vorm van publiek-private samenwerking (PPS) die de facto neerkomt op een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium. Nieuw aan deze PPS-formule is dat het niet zozeer grote bouwpromotoren zijn die partner zijn van de overheid, maar de vele kleine eigenaars-verhuurders die Vlaanderen kent.

Deze variant biedt vanuit het standpunt van de overheid een interessante formule. Immers, in ruil voor de subsidie krijgt de overheid de allocatie van de private huurwoningen in de hand, wat bijdraagt tot een grotere doelgerichtheid van het stelsel: de gezinnen met de hoogste nood kunnen de hoogste prioriteit krijgen bij toewijzing van een woning en huursubsidie. Bovendien wordt tegemoet gekomen aan één van de grootste problemen op de private huurmarkt, met name discriminatie en negatieve selectie. Wordt geopteerd voor deze variant, dan is een afstemming van de voorwaarden voor een huursubsidie en een sociale huurwoning essentieel. Op langere termijn zou het daarbij de bedoeling zijn de subsidiëring in beide sectoren te harmoniseren, d.w.z. dat gezinnen met dezelfde noden in beide sectoren eenzelfde bijdrage leveren tot de financiering van het wonen. Op korte termijn lijkt dit evenwel niet haalbaar. De subsidie in de sociale huursector (via de lening-financiering) is zodanig groot dat een subsidie van gelijke omvang in de private huursector een enorme kostprijs zou hebben. Anderzijds blijft één van de grote verschilpunten tussen de sociale huursector en de verhuuring via bemiddeling dat bij de private verhuring de intermediair geen volstrekte zekerheid heeft over de termijn waarbinnen de woning beschikbaar is voor verhuring.

Welke lokale woonactor de rol van intermediair best opneemt, kan lokaal worden bekeken. De SVK's hebben het voordeel dat ze ervaring hebben in de opvang en begeleiding van de meest kwetsbare groepen, maar hebben minder bouwtechnische capaciteit in huis. Bovendien dekt het werkgebied van de SVK's niet heel Vlaanderen. De SHM's van hun kant zijn goed onderlegd in technische zaken en dekken een groter grondgebied, maar hebben vaak minder ervaring in begeleiding. Ideaal zou zijn indien de deskundigheden van beide partners kunnen gecombineerd worden. Voor de gemeenten waar noch een SVK noch een SHM actief is, kan de gemeente of het OCMW de taak op zich nemen. Welke actor welke taak krijgt, wordt best lokaal afgesproken naar aanleiding van het opmaken van het lokale woonbeleidsplan. De taak die de SHM hierin krijgt kan bovendien worden vastgelegd in de beheersovereenkomst of de werkafspraken tussen de SHM en het Vlaamse Gewest.

Naast de reeds genoemde voordelen heeft houdt deze variant (zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 7) in dat er een impliciete controle is op de huurprijs. De intermediaire organisatie zal immers maar een woning in huur nemen om ze onder te verhuren indien de huurprijs van deze woning binnen redelijke grenzen blijft. Op de redelijkheid van de huurprijs wordt ook nu reeds nauwlettend toegezien door de SVK's. In de praktijk stelt men vast dat eigenaars hun woning vaak komen aanbieden tegen een schappelijke prijs. Bovendien wordt steeds onderhandeld over de huurprijs. Er wordt daarbij een redelijk lage huurprijs bedongen in ruil voor de voordelen voor de eigenaar, met name de garantie van een geregelde betaling van de huur en het onderhoud van de woning.

Niettegenstaande de vele voordelen, heeft deze variant ook een aantal duidelijke risico's. De voornaamste is de vraag of en in welke mate verhuurders bereid zijn om in dergelijk systeem te stappen. Eventueel kunnen een aantal incentieven worden geboden, bv. voorrang op renovatiepremie indien zij verhuren via een intermediair. In een krappe markt, wanneer private huurwoningen gemakkelijk kunnen te gelde gemaakt worden, zal er minder interesse bestaan voor dergelijke verhuring dan in een ruimere markt. Een ander probleem is dat de capaciteit van de organisaties die in aanmerking komen voor een functie als intermediair op dit ogen-

blik zeker ontoereikend zijn. Een evenredige uitbreiding van het personeelsbestand van deze organisaties is voor deze variant dan ook een noodzakelijke voorwaarde.

In variant 6 wordt de huursubsidie dus beperkt tot subsidiëring van private huurwoningen die worden verhuurd via SVK's, SHM's, gemeenten, OCMW's.⁵⁰ We behouden de inkomensvoorwaarden en de hoogte van de subsidie zoals uitgewerkt in variant 1. Evenmin als in vorige variant hebben we informatie over de inkomensverdeling van deze groep. Daarom zijn we genoodzaakt te werken met de gemiddelde huursubsidie zoals die hierboven kon berekend worden voor de varianten 1. We wijzen er op dat dit gebeurt omdat de beschikbare gegevens ons niet toelaten budgettaire ramingen voor een graduele afbouw. Indien ervoor zou geopteerd worden deze variant in te voeren, dan bevelen we aan toch een graduele afbouw zoals in variant 1 en 2 op te nemen. Dit zal de kostprijs van het stelsel wel verhogen t.o.v. de hier opgegeven budgettaire ramingen.

Cruciaal in deze variant zijn de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld om de werking van de intermediaire organisaties uit te breiden. Als raming voor deze kostprijs kan het subsidiebedrag worden genomen dat aanvullend op de basissubsidie-enveloppe wordt toegekend aan sociale verhuurkantoren (SVK's). Deze aanvullende subsidie-enveloppe bedraagt 1 500 euro per woning voor de 31ste tot en met de 60ste woning, 1 250 euro per woning voor de 61ste tot en met de 90ste woning en 1 000 euro per woning vanaf de 91ste woning en dit per kalenderjaar.⁵¹ Er van uitgaande dat het toekennen van een huursubsidie via intermediairen de schaal van deze organisaties drastisch zal verhogen, nemen we 1 000 euro per woning als vertrekbasis in de berekening. Deze kostprijs dient toegevoegd aan de kostprijs voor de subsidie en de administratieve kost voor de administratieve en technische controle.

Hoeveel gezinnen kunnen genieten van een huursubsidie die wordt toegekend via bemiddeling van intermediairen is in de eerste plaats afhankelijk van de capaciteit van de intermediairen. Vermits dit een rechtstreeks gevolg is van de subsidiëring van deze capaciteit, kan de overheid op deze wijze ook de omvang van de bereikte doelgroep onder controle houden. Hoe omvangrijk het stelsel wordt, is dan vooral een gevolg van beleidskeuzes.

Het is moeilijk in te schatten wat een realistisch perspectief is w.b. het aantal woningen dat op deze wijze kan verhuurd worden. Op dit vlak hangt ook zeer veel af van de publiciteit die hierrond gevoerd wordt. Ter vergelijking: op dit ogenblik bedraagt het aantal private woningen verhuurd via SVK's meer dan 3 430 woningen. In 2003 werd een groei gerealiseerd met 14,2%. De laatste jaren is de groei steeds rond de 15% geweest, met een piek in 2001 van 20%. Het VOB verwacht in 2004 en 2005 in elk geval een sterkere groei als gevolg van het nieuwe subsidiebesluit. Een andere vergelijkingsbasis is dat er op dit ogenblik 34 erkende SVK's zijn en 99 sociale huurmaatschappijen die de taak zouden kunnen opnemen. Als elk van deze organisaties een 40-tal woningen in huur kan nemen, wordt een totaal resultaat van meer dan 5 000 verhuringen gerealiseerd.

In de tabel gaan we uit van een bereik van resp. 5 000 en 10 000 gezinnen. De kostprijs van een stelsels met een groter of kleiner bereik kan eenvoudig worden berekend via toepassing van de regel van drie.

We merken op dat een bijkomende beperking kan zijn dat onvoldoende private verhuurders bereid kunnen gevonden worden om te verhuren via dit systeem (zie hoofdstuk 5, 1.5). In dit geval blijft de kostprijs onder het hier geschatte niveau, maar mist natuurlijk ook de huursubsidie zijn doel. Anderzijds kan het bestaan van de huursubsidie het aantrekkelijk maken voor private bouwpromotoren om te investeren in private huurwoning-

⁵⁰ De huursubsidie is in geen geval van toepassing op verhuring van sociale woningen die gebouwd zijn met subsidiëring voor sociale woningbouw. In dit geval zou er immers sprake zijn van een dubbele subsidiëring.

⁵¹ Besluit van de Vlaamse regering houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren (BS, 16 maart 2004).

gen die voldoen aan de minimum kwaliteitsnormen en tegelijkertijd toch betaalbaar zijn voor lagere inkomensgezinnen. Indien ook deze vorm van woningbouw en verhuring betrokken wordt in het stelsel, zitten we bij de klassieke vorm van PPS.

Tabel 8.6 Uitwerking van variant 6

Variant 6: Beperking tot verhuring via intermediairen	Variant 6.a: 5 000 begunstigden	Variant 6.b: 10 000 begunstigden
Minimum kwaliteitsniveau	Klein comfort	Klein comfort
Maximum inkomensgrens (Y max):		
Alleenstaande	946 euro	946 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 539 euro	1 539 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 780 euro	1 780 euro
Kritische inkomensgrens Y*		
Alleenstaande	700 euro	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor $Y < Y^*$)		
Alleenstaande	246 euro	246 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	263 euro	263 euro
Echtpaar met 2 kinderen	275 euro	275 euro
Gemiddelde huursubsidie (variant 1.a)	251 euro	251 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van het betreffende gezinstype):	5 000	10 000
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	1 255 000 euro	2 510 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per jaar	15 mln euro	30 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	8	17
Geraamde administratieve kost	300 000 euro	600 000 euro
Kostprijs intermediairen	5 mln euro	10 mln euro
Totale kostprijs (per jaar)	20,3 mln euro	40,5 mln euro

8. Variant 7

De laatste variant wordt hier besproken mede op vraag van de Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid. De afdeling stelt immers vast dat een huursubsidie een cruciale factor kan zijn in het slagen van het Vlaamse

kwaliteitsbeleid. In de huidige situatie wordt de procedure voor OO-verklaring sterk belemmerd door het gebrek aan herhuisvestingsmogelijkheden voor de gezinnen die de woning verlaten. De sociale huisvesting is te beperkt van omvang en blijkbaar nog te weinig flexibel om dit herhuisvestingsprobleem mee op te lossen. Zijn de gezinnen die de woning verlaten zeker dat ze een huursubsidie kunnen ontvangen die hun toelaat een betaalbare woning van redelijke kwaliteit te huren, dan zou hierdoor de procedure van OO-verklaring meer worden toegepast en zouden schrijnende situaties sneller en doeltreffender kunnen worden opgelost.

Variant 7 komt neer op een aanpassing van het huidige stelsel met het oog op een betere werking van het Vlaamse kwaliteitsbeleid. De inkomensvoorwaarden en de hoogte van de subsidie komen overeen met variant 3.a. De voornaamste wijzigingen t.o.v. het huidige stelsel van huursubsidies zijn de volgende:

- de woning die verlaten wordt, voldoet niet aan de normen van de Vlaamse Wooncode;
- de woning naar waar men verhuist, voldoet aan de normen van de Vlaamse Wooncode en beschikt minimum over klein comfort;
- verhuis naar een sociale woning komt niet meer in aanmerking, er is daarbij immers sprake van dubbele subsidiëring;
- er wordt geen maximum gesteld aan de huurprijs van de woning naar waar men verhuist;
- de maximum inkomensgrens komt overeen met het minimum budget exclusief huur (Y^*); dit betekent een verlaging van de huidige inkomensgrens voor een huursubsidie voor kleine gezinnen (type 1 en 2) en een verhoging voor de grotere gezinnen (type 3).

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 6, 2.1 spreken wij ons hier niet uit over de normen van de Vlaamse Wooncode op zich.

Met het oog op een zo hoog mogelijke doelmatigheid is het aangewezen een uitdrukkelijk informatiebeleid te voeren naar gezinnen die omwille van een slechte woonsituatie en laag inkomen wensen te verhuizen naar een betere woonsituatie. De huursubsidie kan hierbij als een incentief worden gebruikt.

De volgende vraag is dan hoe groot de groep is die in aanmerking komt voor deze huursubsidie. Ramingen hiervoor maken is moeilijk bij gebrek aan meer gedetailleerde gegevens over de mate waarin woningen voldoen aan de normen van de Vlaamse Wooncode.

Een mogelijk uitgangspunt zijn de 2 000 nieuwe dossiers die nu jaarlijks worden toegekend. Als gevolg van de uitsluiting van verhuis naar een sociale woning zou dit aantal dalen tot minder dan 1 000. Ook de aanpassing van de inkomensgrenzen zou tot gevolg hebben dat het aantal begunstigden daalt. Vooral het aantal alleenstaande begunstigden zou sterk dalen. Anderzijds zal het wegvallen van de maximum huurprijs huursubsidie mogelijk maken voor een heel aantal verhuringen die nu worden uitgesloten van een subsidie.

In ander mogelijk uitgangspunt is het aantal dossiers van OO-verklaring, wat neerkomt op jaarlijks gemiddeld een 1 000-tal huurders/wooneenheden + 360 huurders/wooneenheden in de strafrechtelijke procedure. Als we er van uitgaan dat dankzij de huursubsidie de procedure van OO-verklaring meer zou worden toegepast, dan kunnen we bijvoorbeeld een 2 000-tal gezinnen als doelgroep vooropstellen. Indien de ploeg inspecteurs wordt uitgebreid, kan dit aantal nog stijgen.

Op basis van beide redeneringen menen we dat een 2 000-tal nieuwe dossiers per jaar een redelijke schatting zou kunnen zijn. Belangrijk hierbij is wel dat er dus jaarlijks zoveel nieuwe dossiers bijkomen. Onderstaande tabel geeft een budgettaire raming voor het eerste jaar. Het budget zou jaarlijks verhogen met eenzelfde bedrag dat bovendien te indexeren is. De jaarlijkse stijging kan worden beperkt door de toekenning te beperken in de tijd. Betreft het slechts een subsidie voor 3 jaar, dan stijgt de kost voor de overheid gedurende de eerste 3 jaar en blijft die daarna constant.

We merken opnieuw op dat we ook hier werken met een forfaitaire subsidie omwille van methodologische redenen en dat bij dergelijke forfaitaire subsidie de armoedeval ten volle speelt. Opnieuw bevelen we aan bij een invoering van deze variant voorbij de maximum inkomensgrens toch een geleidelijke afbouw in functie van het inkomen of in de tijd te voorzien (zie hoofdstuk 5, 1.5). Dit zal de kostprijs van het stelsel wel verhogen t.o.v. de hier opgegeven budgettaire raming.

Tabel 8.7 Uitwerking van variant 7

Variant 7: Aanpassing van het huidige stelsel met oog op verhogen doeltreffendheid kwaliteitsbeleid 100% afbouw bij $Y > Y^*$	
Minimum kwaliteitsniveau	Klein comfort
Maximum inkomensgrens ($Y_{\max}$):	
Alleenstaande	946 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 539 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 780 euro
Kritische inkomensgrens Y^*	
Alleenstaande	700 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	1 276 euro
Echtpaar met 2 kinderen	1 505 euro
Maximale huursubsidie (voor $Y < Y^*$)	
Alleenstaande	246 euro
Eenoudergezin met 2 kinderen	263 euro
Echtpaar met 2 kinderen	275 euro
Gemiddelde huursubsidie	251 euro
Aantal huishoudens dat recht heeft op een huursubsidie (met tussen haakjes het aandeel in de populatie van het betreffende gezinstype):	2 000
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	500 000 euro
Geraamde totale kostprijs subsidie per maand	6 mln euro
Vereiste personeelsinzet in manjaren (AROHM of gemeenten):	3
Geraamde administratieve kost	100 000 euro
Totale kostprijs (per jaar)	6 mln euro

9. Samengevat: de varianten en de mate waarin zij tegemoet komen aan de criteria

In tabel 8.8 vatten we de voornaamste kenmerken van de varianten samen. We hebben daarbij niet alle afgeleide varianten opgenomen, maar voor elke basisvariant één afgeleide variant. De keuze van de afgeleide varianten is gemaakt met het oog op enerzijds een zo groot mogelijke verscheidenheid wat betreft doelgroepbereik, hoogte van de subsidie en het scoren op de criteria en anderzijds de vergelijkbaarheid.

In de eerste plaats toont deze tabel hoe groot de verschillen zijn tussen de varianten. Ze maakt duidelijk dat spreken over 'de huursubsidie' een discussie is die moeilijk kan gevoerd worden als men vooraf niet definieert welk type huursubsidie men voor ogen heeft. Afhankelijk van de doelstellingen die men voorop stelt, is de subsidie gericht op een beperkte dan wel op een grote of zelfs zeer ruim gedefinieerde doelgroep. De kostprijs van het stelsel is evenredig. De budgettaire ramingen maken duidelijk dat een veralgemeende huursubsidie gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid voor een ruime groep zonder meer onbetaalbaar is. Ter vergelijking kunnen we hier verwijzen naar de omvang van de begroting voor sociale huisvesting van de Vlaamse regering. Voor het jaar 2002 bedroeg deze begroting 8 396 000 000 BEF, dit is 208 131 403 euro.⁵² We gaan hierna kort in op de voornaamste verschillen tussen de varianten.

Hoe hoger de subsidie en hoe groter de groep begunstigden, hoe groter het effect op de globale vraag zal zijn (criterium 1). De varianten die vertrekken van een hoger kwaliteitsniveau en dus om deze reden een hogere subsidie vertegenwoordigen, hebben een groter effect op de vraag. Om deze reden scoort variant 2 beter dan variant 1, en 4 beter dan 3. Variant 5 doet het niet slecht omdat de groep begunstigden zo groot is. De twee laatste varianten hebben een veel beperkter effect op de vraag omdat de doelgroep veel kleiner is. Daartegenover staat wel een zeer grote doelgerichtheid van deze varianten, bij variant 6 omdat dankzij de huursubsidie de overheid kan ingrijpen in de toewijzing, bij variant 7 omdat de effectiviteit van het kwaliteitsbeleid vergroot.

Het effect op het aanbod namen we niet uitdrukkelijk op als doelstelling. We kunnen er van uitgaan dat alle varianten een positieve invloed kunnen hebben op het aanbod, in de zin dat het aanbod zal reageren op een toename van de vraag. De varianten die goed scoren op het eerste criterium, doen het dus ook relatief beter voor het tweede criterium.

Het effect op de prijzen op de woningmarkt is groter naarmate het stelsel uitgebreider is, d.w.z. de doelgroep groter is en de subsidie hoger is. Om deze reden is de score voor dit criterium net het omgekeerde van de score voor criterium 1.

Het effect op de betaalbaarheid voor een begunstigd gezin is identiek voor alle varianten die uitgaan van de budgetmethode. Enkel de varianten 3 en 4 bevatten t.o.v. de norm die resulteert uit de minimum budget methode een reductie van de subsidie. Variant 5 vertrok van de inkomensgrenzen van de huidige sociale huisvesting, maar daarbij stelden we vast dat deze grenzen overeen kwamen met deze volgens de budgetmethode.

In de varianten 3 t.e.m. 7 is geen geleidelijke afbouw in functie van het inkomen voorzien om tegemoet te komen aan de armoedeval. De reden waarom we dit niet opnamen is methodologisch: de beschikbare data lieten niet toe voor deze varianten ramingen te maken bij een graduele afbouw. Om deze reden scoren beide varianten niet goed voor dit criterium. Om tegemoet te komen aan dit criterium kan in dergelijk stelsel een tijdelijkheid worden ingebouwd (cf. supra) of zou bij een meer definitieve uitwerking toch een geleidelijke

⁵² Betalingskredieten 2002 (de som van de ordonnanceringskredieten en niet gesplitste kredieten), of m.a.w. het bedrag dat in 2002 mocht worden uitgegeven.

afbouw in functie van het inkomen moeten worden opgenomen. In de varianten 1 en 2 is een geleidelijke afbouw met het inkomen wel voorzien. De afbouw volgens een parabolische functie voldoet daarbij het best. Bij het criterium armoedeval merken we nog op dat de beoogde doelgroep slechts in beperkte mate in aanmerking zal komen voor arbeidsparticipatie.

De bijdrage tot sociale vermenging is groter naarmate een hoger kwaliteitsniveau van de woning wordt vooropgesteld. Daarom scoren de varianten die vertrekken van middelmatig comfort beter dan deze die enkel klein comfort vereisen. Dus variant 2 is beter dan 1, en 4 beter dan 3. Maar indien de subsidie onvoldoende hoog is om het opgelegde kwaliteitsniveau te kunnen betalen, is dit ten koste van de sociale vermenging. Om deze reden zijn 2 en 1 beter dan 4 en 3. Variant 5 scoort op dit criterium nog relatief goed omdat de groep begunstigden relatief groot is. Varianten 6 en 7 doen het minder goed dan de andere omdat enkel klein comfort wordt opgelegd en de groep begunstigden relatief klein is.

De stelsels die de grootste invloed hebben op de vraag en op de betaalbaarheid, zijn vanzelfsprekend de duurste stelsels. Het verschil tussen variant 1 en 2 blijft relatief beperkt. De varianten 3 en 4 zijn minder duur dan de twee vorige omdat de subsidie gereduceerd wordt tot de helft van wat vanuit het criterium van betaalbaarheid is aangewezen. In de drie laatste varianten wordt de kostprijs beperkt door de doelgroep in omvang te beperken.

Wat betreft de criteria 8 en 9 zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen de varianten voor zover tegemoet wordt gekomen aan de vereiste inzet van financiële en personele middelen voor de administratie en de technische controles. We wijzen er wel op dat deze inzet vooral in de varianten 1 en 2 toch bijzonder hoog is. Het kunnen aanwerven van voldoende deskundig personeel kan hier wel problemen stellen. Een uitvoering op gemeentelijk niveau is hier aangewezen.

Samengevat kan gesteld worden dat de varianten die het best scoren op betaalbaarheid en kwaliteit de meest nadelige effecten hebben op de prijzen en op kost voor de overheid. Dit is het duidelijkst bij variant 2, waar de lat w.b. betaalbaarheid en kwaliteit het hoogst wordt gelegd. Het is een genereus stelsel, dat echter een sterke opwaartse invloed op de prijzen kan hebben en waar dus een sterke prijscontrole tegenover moet staan. Tegelijkertijd is de kost voor de overheid zeer hoog.

Hoe hoger het effect op de kwaliteit, hoe groter de bijdrage tot sociale vermenging, waarbij we opnieuw opmerken dat de huursubsidie kan bijdragen tot een betere woonsituatie van het gezin, maar geen grote invloed zal hebben op de kwaliteit van het woningpatrimonium in het algemeen.

Tabel 8.8 Vergelijking van 7 varianten van huursubsidies

	Variant 1.d	Variant 2.d	Variant 3.c	Variant 4.c	Variant 5	Variant 6.a	Variant 7
	Groot effect op betaalbaarheid Klein comfort Niet-lineaire afbouw 30%-70%	Groot effect op betaalbaarheid Middelmatig comfort Niet-lineaire afbouw 30%-70%	Forfaitaire subsidie Klein comfort Subsidie = 50% redelijke huur	Forfaitaire subsidie Middelmatig comfort Subsidie = 50% redelijke huur	Forfaitaire subsidie Beperking tot kandidaat-huurlers van een sociale woning	Forfaitaire subsidie Beperking tot verhuuring via intermediairen Klein comfort 5 000 begunstigten	Forfaitaire subsidie Aanpassing van het huidige stelsel Klein comfort 2 000 begunstigten
Gemiddelde subsidie per maand	251 euro	354 euro	178 euro	262 euro	251 euro	251 euro	251 euro
Aantal begunstigten	197 500	252 000	52 000	52 000	72 000	5 000	2 000
Kostprijs voor de overheid	611 mln euro	1 094 mln euro	111 mln euro	165 mln euro	221 000 euro	40,5 mln euro	6 mln euro
Criterium 1: effect op vraag (kwaliteit)	+++++	+++++	++	+++	++++	+	+
Criterium 2: effect op aanbod	Een effect op aanbod is niet eerste doelstelling van het stelsel, kan worden gerealiseerd via flankerende maatregelen.						
Criterium 3: effect op prijzen	-----	-----	--	---	----	-	-
Criterium 4: effect op betaalbaarheid	+++	+++	+	+	+++	+++	+++
Criterium 5: Armoedeval	-	-	---	---	---	---	---
Criterium 6: Bijdrage tot sociale vermenging	+++	++++	+	++	++	+	+

BESLUIT

De roep vanuit het werkveld om in Vlaanderen een stelsel van huursubsidies in te voeren, is zeer groot. De voornaamste reden daarvoor is dat in Vlaanderen een grote groep gezinnen het moeilijk heeft om goed en betaalbaar te wonen, in het bijzonder op de private huurmarkt. De opdracht van dit onderzoek was na te gaan in welke mate een huursubsidie naast andere beleidsinstrumenten een oplossing voor deze problemen kan bieden, voorstellen te formuleren voor de concrete modaliteiten van een Vlaams stelsel van huursubsidies en te verduidelijken wat hiervan de verwachte effecten zijn en wat de kostprijs is voor de overheid.

Om op deze vragen een antwoord te kunnen bieden, was het in eerste instantie nodig de problemen op de private huurmarkt te objectiveren. Dit is wat aan bod komt in hoofdstuk 1. We maakten daartoe gebruik van beschikbare cijfers en studies en vulden deze aan met enkele nieuwe analyses, o.a. op basis van de Panel Studie Belgische Huishoudens (PSBH). We stelden vast dat er op de private huurmarkt een duidelijk betaalbaarheidsprobleem is bij een grote groep gezinnen en dat bij een deel van deze groep de betaalbaarheidsproblemen samengaan met een gebrekkige woningkwaliteit en te weinig comfort. Het zijn daarbij precies de zwakste sociaal-economische groepen die in het slechtere marktsegment terecht komen. Het indexcijfer van de huurprijzen bleek wel de laatste jaren niet sterker gestegen te zijn dan het indexcijfer van de consumptieprijzen, dit in tegenstelling tot de sterk stijgende prijzen van de verkoop van woningen en bouwgronden. We wezen er echter op dat het indexcijfer van de huurprijzen niet noodzakelijk de huidige situatie op de huurmarkt weergeeft omdat het in hoofdzaak gebaseerd is op lopende huurcontracten. Bovendien bestaat de kans dat de stijgende prijzen op de koopmarkt zich de volgende jaren zullen vertalen in stijgende huurprijzen. Deze vaststellingen vragen alleszins dat een gepast beleid wordt gevoerd ten aanzien van de private huurmarkt.

In hoofdstuk 2 bekeken we de mogelijke beleidsinstrumenten vanuit het theoretisch kader van de economische welvaartstheorie. We kwamen tot het besluit dat sociale woningbouw de prioritaire optie blijft om het betaalbaarheidsprobleem op de huurmarkt op lange termijn op te vangen. Een eerste reden hiervoor is dat de bouw van sociale woningen leidt tot een uitbreiding van het aanbod op de huurmarkt, wat een prijsverlagend effect heeft. Een huursubsidie daarentegen leidt niet onmiddellijk en niet steeds tot een uitbreiding van het aanbod, en er bestaat een risico op prijsverhogingen op de markt. Indien geopteerd wordt voor huursubsidies is het daarom belangrijk hieraan een beleid te koppelen dat erop gericht is het aanbod aan goede huurwoningen op te drijven. Dit kan bijvoorbeeld door renovatie van oude en slechte huurwoningen financieel te stimuleren en/of door nieuwbouw in de huursector financieel interessanter te maken. Het risico dat de huurprijzen stijgen onder invloed van de huursubsidie zou men kunnen vermijden door een strenger systeem van huurreglementering in te voeren, maar dit heeft het nadeel dat indien de markthuurlast stijgt boven de gereguleerde huurprijs, het nieuwe investeringen in de private huursector zal ontmoedigen.

Een tweede argument pro sociale woningbouw is dat op de private huurmarkt negatieve selectie en discriminatie zeer moeilijk te bestrijden zijn, terwijl de gelijke behandeling van huurders een fundamenteel uitgangspunt is van de sociale huisvesting. De overheid kan daarbij gemakkelijker toezicht houden op verhuring van sociale woningen dan op private verhuringen. Een derde argument voor verdere uitbouw van de sociale huisvesting is dat de overheid hiermee activa opbouwt die in haar bezit blijven. De bestemming van de overheidsmiddelen is daarmee beter te controleren. In het bijzonder kan sociale woningbouw (zowel nieuwbouw als renovatie) een instrument zijn voor het voeren van een ruimtelijk beleid: het kan wonen in de steden aantrekkelijker maken, stadskankers helpen saneren, stadsdelen helpen ontsluiten, ...

Niettegenstaande sociale woningbouw dus als een beter beleidsinstrument wordt beoordeeld dan huursubsidies, moet men erkennen dat het bouwen van sociale woningen tijd vraagt en kan men overwegen omwille van de ernst van de problemen op de private markt (eventueel tijdelijk) een huursubsidie in te voeren. Hoe moet dergelijk stelsel er dan uitzien?

Om hierop een zicht te krijgen gingen we in hoofdstuk 3 nader in op wat een huursubsidie juist is. We definiëerden een huursubsidie als 'een inkomensafhankelijke vraagsubsidie die ertoe leidt dat de prijs van huurwoningen voor de consument lager wordt ten opzichte van de prijs van andere goederen en in het bijzonder van eigendomswoningen'. We schetsten de ontstaansgeschiedenis van huursubsidies en stelden daarbij vast dat in Europa de afgelopen decennia een verschuiving waar te nemen was waarbij aanbods subsidies geleidelijk aan vervangen werden door vraagsubsidies. Vlaanderen heeft deze evolutie niet gevolgd. In vergelijking met de buitenlandse stelsels is de Vlaamse huursubsidie veel beperkter van omvang. Ze is eerder te benoemen als een 'verhuissubsidie' dan als een huursubsidie. We lichtten in dit hoofdstuk het huidige Vlaamse stelsel toe en evalueerden het vanuit beschikbare onderzoeksresultaten.

In hoofdstuk 4 bespraken we de mogelijke effecten van huursubsidies op basis van beschikbare evaluaties van buitenlandse systemen. We stelden vast dat deze stelsels zeer verschillend van vorm zijn, afhankelijk van de doelstellingen die zij beogen. De verschillen betreffen de wijze waarop de subsidie afhangt van de huur en van het inkomen van het gezin. We evalueerden de werking van de buitenlandse huursubsidies vanuit volgende criteria: het effect op de vraag naar woningen, op het aanbod, op de prijzen, op de betaalbaarheid, op de arbeidsparticipatie en op het ruimtegebruik. Een aantal van deze criteria bleken daarbij duidelijk met elkaar te conflicteren. Zo is bijvoorbeeld de kans op prijsverhogingen groter naarmate de huursubsidie beter de betaalbaarheid waarborgt. Het is onmogelijk een stelsel te ontwerpen waarbij geen ongewenste effecten optreden, maar de vormgeving van het stelsel bepaalt wel sterk in welke mate de gewenste effecten bereikt worden en de ongewenste effecten kunnen vermeden worden.

Vertrekkend van deze informatie zetten we vervolgens in hoofdstuk 5 de eerste stappen naar de uitwerking van een Vlaamse huursubsidie. Het was daarbij niet onze bedoeling één concreet stelsel uit te werken, maar wel om een aantal varianten te formuleren die verschillend scoren op de verschillende criteria en om de effecten en kosten van deze varianten te verduidelijken.

Als uitgangspunt voor een mogelijk nieuw Vlaams huursubsidiestelsel namen we de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode (VWC): betaalbaarheid en kwaliteit. De eerste doelstelling van een nieuwe huursubsidie is de betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt te verzekeren of op zijn minst te verbeteren. Even belangrijk is echter de relatie met de woningkwaliteit. Het is aangewezen dat het stelsel van de huursubsidie volledig gelinkt is aan het kwaliteitsbeleid van de VWC. De minimale vereisten aan de woningkwaliteit die zijn vastgelegd in de VWC, zijn ook het absolute minimum voor de woningen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend. Naast deze twee centrale doelstellingen hebben we bij de verdere uitwerking van de varianten ook de link gelegd naar andere beleidsdoelstellingen, waaronder het ruimtelijk beleid (o.a. door aandacht voor sociale vermenging, een mogelijke gebiedsgerichte inzet) en het tewerkstellingsbeleid (via uitdrukkelijke aandacht voor het vermijden van een armoedeval).

De concrete vorm van een huursubsidiestelsel wordt dus in eerste instantie bepaald door de doelstellingen die het beoogt. Daarnaast bepaalden we concrete modaliteiten vertrekkend van de beoordelingscriteria die in hoofdstuk 4 werden besproken. Hieraan voegden we nog een drietal criteria toe die de uitvoering betreffen, met name de kostprijs voor de overheid, de eenvoud van het stelsel en de administratieve uitvoerbaarheid. Op deze wijze formuleerden we uiteindelijk in hoofdstuk 5 zeven basisvarianten.

In hoofdstuk 6 hebben we dan de criteria en de varianten verder geoperationaliseerd. Hierbij stuiten we op een zeer groot gebrek aan basisgegevens. Over essentiële aspecten van het wonen in Vlaanderen zijn weinig of geen gegevens beschikbaar. De gegevens zijn vaak partieel: sommige bronnen bevatten interessante informatie over bepaalde aspecten, andere over andere. Daarbij is er tussen deze bronnen geen consistentie in definities van de gebruikte begrippen, of wordt een andere benadering gevolgd, zodat het moeilijk is de informatie uit verschillende bronnen aan elkaar te koppelen. De gegevens van steekproefonderzoek, en in het bijzonder van panelonderzoek, zijn gekenmerkt door een grotere uitval bij de lagere inkomensgroepen en kunnen dus aanleiding zijn tot onderschattingen van de subsidiebehoefte. Omdat basisinformatie over een aantal centrale aspecten van het wonen noodzakelijk is om de varianten te kunnen uitwerken en om ramingen te maken, hebben we bovendien meerdere en soms verregaande veronderstellingen moeten inbouwen. We hebben in dit rapport deze veronderstellingen telkens duidelijk geëxpliciteerd. Wie zich zou beperken tot het bekijken van de eindresultaten, wijzen we hier uitdrukkelijk op de sterke voorwaardelijkheid van de berekeningen. We zien de uitwerking van de varianten als een oefening die de verschillende implicaties van basisopties verduidelijkt. Voorafgaand aan een eventuele invoering van één van de varianten zijn meer verfijnde berekeningen noodzakelijk.

Voor de operationalisering van het begrip 'woningkwaliteit' moet een Vlaams huursubsidiestelsel zich volledig enten op de normering van de Vlaamse Wooncode. Bij gebrek aan gegevens over de mate waarin woningen in Vlaanderen voldoen aan deze normen, zijn we noodgedwongen vertrokken van de definitie van klein comfort en middelmatig comfort. Om te bepalen wat 'betaalbaar' is, gebruikten we de minimumbudgetmethode. Deze methode houdt in dat eerst wordt nagegaan welk minimumbudget een gezin van een gegeven samenstelling nodig heeft voor een aantal noodzakelijke uitgaven (voeding, kleding, ontspanning, ...). Vervolgens wordt de subsidie voor wonen bepaald als het verschil tussen het inkomen enerzijds en het minimumbudget inclusief een redelijke huur anderzijds, waarbij de subsidie evenwel nooit de 'redelijke huurprijs' overstijgt.

Een gevolg van deze methode is dat de hoogte van de subsidie afhankelijk wordt van een fictieve huurprijs (die overeenstemt met een huur die redelijk wordt geacht voor een gezin van de gegeven samenstelling) en niet afhankelijk is van de feitelijk betaalde huur. Daarmee wordt de huursubsidie een 'voucher', een soort huurcheque waarvan de grootte gekend is vooraleer het gezin een huurcontract afsluit. Het voordeel van dergelijke subsidie is dat het gezin wordt aangemoedigd te zoeken naar de beste prijs-kwaliteitsverhouding op de huurmarkt. Dergelijk systeem heeft minder negatieve effecten op de prijsvorming op de markt dan huursubsidies die afhankelijk zijn van de effectief betaalde huur.

Om het risico op de armoedeval te beperken hebben we de subsidie voorbij de kritische inkomensgrens (de grens tot waar de maximale subsidie word toegekend) niet 100% afgebouwd met stijgend inkomen (wat de implicatie zou zijn van het consequent volgen van de minimumbudgetmethode), maar met een lager percentage. Dit heeft als nadeel dat het de kostprijs van het stelsel verhoogt, maar als voordeel dat de huurders minder worden ontmoedigd om werk te zoeken. We hanteerden drie mogelijke varianten: een lineaire afbouw met 50% en twee formules voor parabolische afbouw, waarbij de afbouwpercentages voor lagere inkomens kleiner zijn dan voor hogere inkomens.

Verder legden we in hoofdstuk 6 uit hoe we zijn tewerk gegaan voor de budgettaire ramingen. Deze werden uitgevoerd op basis van steekproefgegevens uit de PSBH-enquête, golf 2002. De groep huurders in deze steekproef is echter erg beperkt om betrouwbare ramingen te kunnen maken. Als gevolg daarvan moeten de ramingen dus met zeer grote marges geïnterpreteerd worden.

In hoofdstuk 7 gingen we nader in op de administratieve uitvoering. We bespraken daarbij de taakverdeling tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten, en dit voor de verschillende stappen van de procedure, gaande van de informatieverstrekking en aanvraag tot aan de toekenning van de huursubsidie. Vertrekend

van gegevens over tijdsbesteding van ambtenaren raamden we de administratieve kost van de toekenning van een huursubsidie op één derde van een werkdag. Deze administratieve kost werd mee opgenomen in de ramingen van de totale kostprijs van de verschillende varianten.

In hoofdstuk 8 tenslotte worden alle resultaten van de berekeningen gepresenteerd in tabellen per variant en in een samenvattende tabel die de varianten vergelijkt wat betreft inkomensgrenzen, hoogte van de huursubsidie, omvang van de doelgroep en de kostprijs voor de overheid. De samenvattende tabel toont in de eerste plaats hoe groot de verschillen zijn tussen de varianten. Ze maakt duidelijk dat spreken over 'de huursubsidie' een discussie is die moeilijk kan gevoerd worden als men vooraf niet definieert welk type huursubsidie men voor ogen heeft. Afhankelijk van de doelstellingen die men voorop stelt, is de subsidie gericht op een beperkte dan wel op een grote of zelfs zeer ruim gedefinieerde doelgroep. De kostprijs van het stelsel is evenredig. De budgettaire ramingen tonen dat een veralgemeende huursubsidie gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid voor een ruime groep een zeer zware kostprijs heeft voor de overheid. Ter vergelijking vermelden we hier dat het budget van de Vlaamse overheid voor sociale huisvesting in het begrotingsjaar 2002 208 miljoen euro bedroeg.

De duurste variant voor de overheid is deze die als minimum kwaliteitsniveau middelmatig comfort vooropstelt (variant 2). Op basis van onze ramingen zouden 252 000 gezinnen in Vlaanderen recht hebben op deze subsidie. De kostprijs hiervan bedraagt meer dan 1 miljard euro per jaar. Iedereen zal het er over eens zijn dat deze variant weinig realistisch is. Toch is het een belangrijk referentiepunt. Dit cijfer maakt immers duidelijk wat aan middelen nodig is om voor alle gezinnen op de private huurmarkt betaalbaar en kwaliteitsvol wonen mogelijk te maken.

In variant 1 wordt de lat van de woningkwaliteit minder hoog gelegd (niveau klein comfort). Dit leidt reeds tot een aanzienlijke kostendaling, maar zelfs dan blijft de kostprijs van het stelsel nog steeds bijzonder hoog.

In varianten 3 en 4 wordt de methode van het minimumbudget verlaten en is geopteerd voor een forfaitaire subsidie. De hoogte van de subsidie is hierbij eerder arbitrair bepaald, als een vast percentage (resp. 100%, 75% en 50%) van wat de uitkomst is op basis van een theoretische redenering over wat betaalbaar wonen is voor een gezin. De doelgroep wordt gereduceerd tot 52 000 gezinnen. Het effect van de verlaging van de subsidie en de beperking van de doelgroep is duidelijk zichtbaar in de kostprijs, die aanzienlijk daalt, maar nog steeds hoger is dan 100 miljoen euro, zelfs bij klein comfort als minimum kwaliteitsniveau. Een nadeel van deze forfaitaire subsidies is dat het risico op een armoedeval zeer groot is. Om hieraan tegemoet te komen zou het stelsel best uitdovend zijn in de tijd.

Variant 5 beperkt de toekenning van een huursubsidie tot gezinnen die op de wachtlijst staan van een sociale woning. Hoewel er hiervoor argumenten te geven zijn, hebben we bij de bespreking van deze variant aangegeven dat we dit om diverse redenen geen goede optie vinden. In de eerste plaats hebben we vragen bij de waarde van de wachtlijst voor de sociale huisvesting als indicator van woonbehoefte. Bovendien kan het gevolg van dergelijke koppeling tussen huursubsidie en sociale woning zijn dat het de druk op de wachtlijsten voor sociale woningen nog zal verhogen. Het belangrijkste probleem is echter dat dergelijke huursubsidie de private huursector niet als volwaardige sector erkent en niet de kansen benut die huren in de private huursector kan bieden.

Hierin verschilt variant 5 wezenlijk van variant 6, die juist de verhuring van kwaliteitsvolle private woningen via huursubsidie als waardevolle aanvulling voor de sociale huisvesting beoogt. De subsidie wordt in deze variant enkel toegekend voor private huurwoningen die de eigenaar ter beschikking stelt van een intermediaire organisatie om ze verder te verhuren aan woonbehoeftige gezinnen. Het incentief voor de eigenaar om in het systeem te stappen is dat hij verzekerd is van huurinkomsten en dat de relatie met de huurder verloopt via

een door de overheid erkende organisatie (een sociaal verhuurkantoor, een lokale sociale huisvestingsmaatschappij, gemeente of OCMW). Vanuit het standpunt van de overheid is dit een interessante formule omdat zij in ruil voor de subsidie de toewijzing van de private huurwoningen in handen krijgt. Het is dus een erg doelgericht stelsel: de gezinnen met de hoogste nood krijgen de hoogste prioriteit bij toewijzing van een woning en huursubsidie. Bovendien wordt tegemoet gekomen aan één van de belangrijke problemen op de private huurmarkt, met name discriminatie en negatieve selectie. De facto komt deze vorm van huursubsidie neer op een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium. Het zou een nieuwe vorm zijn van publiek-private samenwerking, waarbij het niet zozeer grote bouwpromotoren zijn die partner zijn van de overheid, maar de vele kleine eigenaars-verhuurders die Vlaanderen kent. Een bijkomend voordeel van deze variant is dat de overheid duidelijke grenzen kan stellen aan de omvang van het systeem. De beperking kan worden ingebouwd door de intermediaire organisaties een vast contingent aan huursubsidies toe te kennen. Een nadeel van deze variant is dat de bemiddelingsfunctie en het ingrijpen in de toewijzing een uitvoeringskost hebben, met name de kosten voor de bemiddeling en toewijzing. Deze kostprijs komt bovenop de kost van de subsidie zelf. Indien 5 000 woningen worden verhuurd binnen dit systeem, ramen we de kostprijs op ongeveer 20 miljoen euro, voor 10 000 woningen is dit het dubbele.

De laatste variant die we uitwerkten, komt neer op een aanpassing van het huidige stelsel van huursubsidies, o.a. om een betere koppeling te maken met het Vlaamse kwaliteitsbeleid. Net zoals de vorige varianten blijven we hierbij wel vertrekken van het verzekeren van de betaalbaarheid door toepassing van de minimum-budgetmethode. Om deze reden is de kostprijs van deze variant toch nog aanzienlijk hoger dan de kost van het huidige huursubsidiestelsel. Deze kostprijs kan nog gereduceerd worden door de subsidie minder genereus te maken dan hier voorgesteld.

We ronden dit besluit af met twee bemerkingen die relevant zijn voor alle varianten. Een eerste bemerking is dat de vooropgestelde doelstellingen van de huursubsidie maar kunnen gerealiseerd worden in de mate er een voldoende hoog aanbod aan kwaliteitsvolle private huurwoningen voorradig is. Daarom is het essentieel dat een huursubsidiebeleid, wat een vraaggericht beleid is, geflankeerd wordt door een beleid gericht op het verhogen van het aanbod. Dergelijk beleid kan bestaan uit financiële stimuli (via premies of fiscale gunsttarieven) voor renovatie van het bestaande patrimonium en investeringen in nieuwbouw van kwaliteitsvolle huurwoningen.

Als laatste bemerking verwijzen we naar de grote regionale verschillen op de Vlaamse huurmarkt, zowel wat betreft de woningkwaliteit als de huurprijzen. Een huursubsidiestelsel dat beoogt het betaalbaar wonen op de private huurmarkt mogelijk te maken, moet deze regionale verschillen in rekening brengen. In dit rapport hebben we abstractie gemaakt van deze verschillen. We werkten met een standaard budget voor heel Vlaanderen. Bij de vormgeving van een definitief huursubsidiestelsel zou dit standaardbudget best regionaal gedifferentieerd worden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. DEFINITIES

Vraagsubsidie = subsidie die het inkomen van de consument verhoogt, met als doel de consumptie van een bepaald goed te verhogen.

→ wordt toegekend aan consument

→ *huursubsidie* = vraagsubsidie die wordt toegekend aan de huurder, met als doel een hogere consumptie van wonen dan zonder huursubsidie

Aanbodsubsidie = subsidie die de prijs van een goed verlaagt, zodat bij gelijkblijvende marktprijzen de consumptie stijgt.

→ wordt toegekend aan producent

→ *rentesubsidie voor sociale huisvesting* = aanbodsubsidie die wordt toegekend aan producenten (leveranciers) van woningen, met als doel een verlaging van de prijs van huurwoningen, zodat een hogere consumptie van wonen mogelijk wordt dan zonder subsidie

Objectsubsidie = subsidie die in de eerste plaats afhankelijk is van kenmerken van het object (product, hier de woning)

Subjectsubsidie = subsidie die in de eerste plaats afhankelijk is van kenmerken van het subject (consument)

Relatie tussen beide definities:

Aanbodsubsidies zijn meestal niet gebonden aan kenmerken van de consument, dus zijn meestal objectsubsidies.

Vraagsubsidies zijn meestal wel gebonden aan kenmerken van de consument, dus zijn meestal subjectsubsidies.

Echter, dit wil niet zeggen dat vraagsubsidies niet mede de kenmerken van het product in rekening brengen. Bv. een huursubsidie wordt enkel toegekend indien de woning voldoet aan minimum kwaliteitsnormen.

Bovendien is het niet onmogelijk dat een vraagsubsidie wordt uitbetaald aan de verhuurder. Een vraag- of subjectsubsidie is weliswaar gekoppeld aan de huurder, maar kan als de huurder daarmee instemt, worden uitbetaald aan de verhuurder. Dit gebeurde op grote schaal met de huursubsidie (toch duidelijk een vraag- en subjectsubsidie) in Nederland. Kortom, de subjectsubsidie kan wel worden uitbetaald, maar niet worden toegekend aan de verhuurder.

En tenslotte: aanbodsubsidies kunnen worden omgezet in prijsverlagingen voor de gezinnen waarbij de kenmerken van de gezinnen kunnen aanleiding zijn tot verschillen in prijsverlaging (cf. sociale huisvesting in Vlaanderen).

De Vlaamse sociale huisvesting: object- of subjectsubsidie, vraag- of aanbodsubsidie?

Het Vlaamse sociale huurstelsel heeft zowel aspecten van objectgebonden als subjectgebonden subsidiëring. De bouw van sociale huurwoningen wordt gefinancierd door goedkope leningen van de VHM aan de sociale huisvestingsmaatschappijen. Om de goedkope leningen te kunnen toestaan, ontvangt de VHM van het Vlaamse Gewest intrestsubsidies. De hoogte van de subsidie is berekend vertrekkend van de kostprijs van de bouwwerken, de kost van de financiering op de private kapitaalmarkt en een raming van de huurinkomsten op basis van historische gegevens. Deze subsidies zijn aanbodsubsidies/objectsubsidies.

De sociale huisvestingsmaatschappijen rekenen aan hun huurders een huur aan die mede afhankelijk is van de kenmerken van het gezin (inkomen en gezinssamenstelling). Deze subsidie aan de particulier is dus een subjectsubsidie.

De totale omvang van de impliciete subsidies aan particulieren wordt geacht gedekt te worden door de intrestsubsidie die vervat zit in de goedkope leningen waarmee de huisvestingsmaatschappijen de projecten financieren.

Besluit: de subsidie van het Vlaamse Gewest is een aanbodsubsidie/objectsubsidie. De huisvestingsmaatschappijen zetten deze objectsubsidie om in een subjectsubsidie.

BIJLAGE 2. LANDENFICHES

Tabel B1.1 Vergelijking van een aantal kenmerken van de woningmarkt en van huursubsidies in 6 landen

	Duitsland	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden	Vlaanderen
Aantal woningen	29,7 mln.	6,6 mln.	25,4 mln.	119,1 mln.	4,3 mln	2,4 mln
Eigendomswoningen	43%	53%	70%	68%	55%	73%
Private huurwoningen	48%	12%	20%	31%	24%	20%
Sociale huurwoningen	9%	35%	10%	1 à 2%	21%	6%
Gemiddelde verkoopprijs	Alleen index beschikbaar	204 800 euro	166 920 euro	93 088 euro		App.: 104 965 euro Kleine & middelgrote: 97 536 euro Grote woningen: 274 703 euro
Gemiddelde huurprijs per maand	408 euro	351 euro	348 euro	472 euro		365 euro
Huursubsidie						
Doel	Economische bescherming van adequaat en familiegericht wonen	Bevorderen van betaalbare woningen van voldoende kwaliteit en tegengaan van segregatie	Vergoeding van de woonkosten als onderdeel sociale zekerheid		Onderdeel van doelgroepenbeleid dat zich toespitst op gepensioneerden en gezinnen met lage inkomens	Aanzetten tot verhuus van niet conforme naar conforme woning
Toegangsvoorwaarden		Lokaal verschillend (inkomen, huur ...)				- Nettobelastbaar jaarincome max. 13 700 euro + 992 euro per PTL - Voorwaarden aan oude en nieuwe woning

Tabel B1.1 Vergelijking van een aantal kenmerken van de woningmarkt en van huursubsidies in 6 landen

	Duitsland	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden	Vlaanderen
Criteria hoogte subsidie	- grootte huishouden - bouwjaar woning - inkomen - lokale referentie huur	- grootte huishouden - leeftijd - inkomen - huur	- Feitelijke huur (sociale sector) - Local reference rent (commerciële sector) - Inkomen	- Inkomen - Fair markets rent - De door de FHA gestelde prioriteiten	- huishoudenstype - inkomen - huur	- huishoudenstype - inkomen - huur
Maximum huursubsidie		272 euro per maand	Volledige maandhuur van de woning			124 euro per maand
Specifieke kenmerken huursubsidie	Het Wohngeld wordt om de 5 à 6 jaar aangepast aan de inflatie	De HS wordt gezien als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van rijk en verhuurders		Er is een wachtlijst voor vouchers		Gebonden aan verhuishuisbeweging
Administratieve uitvoering		Rijksoverheid met regionale informatiepunten		Federal Housing Administrations; grote regionale differentiatie in de wijze waarop vouchers worden toegepast		AROHM (Vlaams niveau + provinciale cellen)
Totaal jaarlijks overheidsbudget	3 541 mln euro	1 551 mln. euro (2001) of 0,4% BBP	11 247 mln. euro (2002) of 1,8% BBP		1,2% BBP	8 mln euro
Aantal begunstigden	2,839 euro mln.		4,4 mln. euro	1,0 mln euro	Een derde van de huurders	Elk jaar een 2 000-tal nieuwe begunstigden
Gemiddelde subsidie per ontvanger	104 euro per maand	130 euro per maand	244 euro			75 euro

BIJLAGE 3.

RAMING VAN HET AANTAL GEZINNEN DAT IN AANMERKING KOMT VOOR EEN SOCIALE WONING

1. Inkomensgrenzen

De website van de VHM (www.vhm.be) vermeldt twee categorieën inkomensgrenzen:

'De bovengrenzen voor het inkomen zijn (bedragen 2004):

- 16 261 euro als u een alleenstaande bent zonder personen ten laste;
- 17 616 euro als u een alleenstaande gehandicapte bent;
- 24 391 euro, vermeerderd met 1 356 euro per persoon ten laste, in andere gevallen.

Sommige SHM's kunnen hogere inkomensgrenzen toestaan. Dit zijn SHM's met een leefbaarheidsplan en waarvan het huurderpubliek een gemiddeld uitzonderlijk laag inkomen heeft. Om te weten of de SHM actief in uw gemeente hieraan voldoet, kan u hier terecht. De inkomensgrenzen bij deze SHM's zijn de volgende:

- 24 391 euro voor een alleenstaande zonder personen ten laste;
- 25 746 euro voor een alleenstaande gehandicapte;
- 32 521 euro, vermeerderd met 1 356 euro per persoon ten laste, voor anderen.'

Dit zijn echter nettobelastbare inkomens terwijl de inkomens waar we in de simulaties mee werken netto-inkomens zijn. We zetten de VHM-grenzen daarom om naar netto-inkomens aan de hand van een ruwe methode.

Allereerst zetten we de cijfers op jaarbasis om naar maandbasis door te delen door 13,85. Hierdoor houden we rekening met de eindejaarspremie en het vakantiegeld.⁵³ Vervolgens trekken we de bedrijfsvoorheffing af van de nettobelastbare inkomensgrenzen. Om de bedrijfsvoorheffing te berekenen maken we een groot aantal assumpties (alle werknemers zijn bedienden, alle inkomens worden door één persoon verdiend, enz.). Binnen het korte tijdsbestek kon geen meer gedetailleerde berekening uitgevoerd worden. Dit zou echter zeer wenselijk zijn. Onderstaande gegevens zijn dan ook zeer ruwe schattingen.

Indien we bovenstaande standaardgrenzen omzetten naar netto-inkomens per maand verkrijgen we volgende grenzen:

- 980 euro per maand voor een alleenstaande;
- 1 550 euro per maand voor een gezin met een gezinshoofd en één persoon ten laste;
- 1 650 euro per maand voor een gezin met een gezinshoofd en twee personen ten laste;
- enz.

Indien we deze gegevens vergelijken met de inkomens in de PSBH-enquête vinden we het aantal gezinnen dat in aanmerking kan komen voor sociale huisvesting.

⁵³ Zie bijvoorbeeld Verbist (1999).

Tabel B3.1 Raming van het % gezinnen dat in aanmerking komt voor een sociale woning, vertrekkend van de gegevens uit de PSBH-enquête

	Alle gezinnen	Enkel huurders	Enkel private huurders
Alleenstaanden	43%	47%	44%
Andere	29%	45%	38%
Totaal:	33%	46%	41%

Bron: PSBH 2002, verwerking CES

Als we er van uitgaan dat eigenaars en sociale huurders geen potentiële kandidaten zijn voor een sociale huurwoning, kunnen we de potentiële doelgroep van de sociale huisvesting berekenen door na te gaan welk aandeel van de private huurders voldoet aan de inkomensvoorwaarden voor de sociale huisvesting. De berekening is opgenomen in volgende tabel. Het aantal private huurders naar gezinssituatie hebben we afgeleid uit een combinatie van de gegevens van de socio-economische enquête 2001 (zie tabel 1.1 in hoofdstuk 1) en de verdeling van de particuliere huurders naar gezinssamenstelling op basis van de PSBH (zie tabel 1.8 in hoofdstuk 1). Het aantal gezinnen betreft cijfers voor 2004. Daardoor verschilt de omvang van de particuliere huursector licht met de gegevens in tabel 1.1 in hoofdstuk 1.

Tabel B3.2 Raming van het aantal gezinnen dat in aanmerking komt voor een sociale woning, vertrekkend van de gegevens uit de PSBH-enquête

	Aantal huishoudens in particuliere huursector in Vlaanderen 2004	Aandeel gerechtigden in particuliere huursector in Vlaanderen	Aantal gerechtigden in particuliere huursector in Vlaanderen
Alleenstaanden	225 526	44%	99 231
Andere	227 337	38%	87 979
Totaal:	452 864	41%	186 127

Het resultaat van deze berekening is dus dat in Vlaanderen op basis van de gewone inkomensgrenzen 99 000 alleenstaanden en 88 000 andere huishoudens (samen 186 000 huishoudens) momenteel een private woning huren en recht zouden hebben op een sociale huurwoning. Voor de verhoogde inkomensgrenzen zijn de aantallen nog hoger. Het spreekt voor zich dat dit slechts een zeer rudimentaire berekening is. Een meer verfijnde berekening zou rekening houden met meer gezinstypes. Bovendien zijn er naast de inkomensvoorwaarden nog andere voorwaarden om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning, waaronder het niet beschikken over een eigendomswoning. Wordt dit mee verrekend, dat zal de doelgroep kleiner worden. Anderzijds wijzen we er op dat deze resultaten sterk medebepaald worden door de representativiteit van de steekproef. Het is daarbij bekend dat in survey-onderzoek de laagste inkomensgroepen ondervertegenwoordigd zijn. Dit speelt nog meer in panelonderzoek, waarbij men vaststelt dat de uitval het grootst is bij de laagste inkomens. Om deze reden zou bovenstaande raming dan weer eerder een onderschatting inhouden van de potentiële doelgroep (Jacobs & Marynissen, 1993 en Bauwens e.a., 2001).

BIBLIOGRAFIE

- Barr N. (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3rd ed., Oxford University Press.
- Bauwens A., Marynissen R., Lauwers J. & Mortelmans D. (2001), *Panel van de Belgische huishoudens. Methodebericht Golf 7 (1998)*, Steunpunt Gezinsdemografisch panel PSBH, UIAntwerpen.
- Bingley P. & Walker I. (2001), *Housing Subsidies and Work Incentives in Great Britain*, The Economic Journal, 111, p. C86-C103.
- Boelhouwer P.J. & Haffner M.E.A. (2002), *Subjectsubsidiering in de huursector onder de loep*, Den Haag (MVROM).
- Bradbury K.L. & Downs A. (1981), *Do housing Allowances Work?*, Washington DC, Brookings Studies in Social Experimentation.
- Conijn J.B.S. & Elsinga M.G. (2000), *Een verkenning van de toepassingsmogelijkheden van woonvouchers in Nederland*, Delft, DUP.
- De Decker P. (1998), 'Huursubsidies? Neen, maar ...', *Planologisch Nieuws*, jrg. 18, nr. 4, p. 337-344.
- Devos H., Van Dender K. & Pacolet J. (1991), *De rijkdom van de ouderdom. De sociaal-economische situatie van de bejaarden in België: huidige situatie en vooruitblik*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- DiPasquale D. & Wheaton W.C. (1992), 'The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework', *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, 20 (1), p. 181-197.
- Ditch J.A.L & Wilcox S. (2002), *Social housing tenure and housing allowance: an international review*, London, Department for work and pensions.
- Doms K. e.a. (2001), *Op zoek naar eigendom. Onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Early D.W. & Phelps J.T. (1999), 'Rent Regulations' Pricing Effects in the Uncontrolled Sector: An Empirical Investigation', *Journal of Housing Research*, 10 (2), p. 267-285.
- Edelberg W. (2004), *Testing for Adverse Selection and Moral Hazard in Consumer Loan Markets*, Federal Reserve Board Finance and Economics Discussion Series, 2004-9.
- European Central Bank (March 2003), *Structural factors in the EU housing market*, European Central Bank, Germany.
- Freeman A., Kiddle C. & Whitehead Chr. (ed.) (2000), 'Defining affordability', in S. Monk & Chr. Whitehead (ed.), *'Restructuring housing systems. From social to affordable Housing?'*, Joseph Rowntree Foundation, York, p. 100-105.

- Goossens L., Thomas I. & Vanneste D. (1997), *Huisvesting in sociaal-economisch en geografisch perspectief. Algemene Volks- en Woningtelling op 1 maart 1991: Monografie nr. 10*, Nationaal Instituut voor de Statistiek, Brussel.
- Grigsby Q.G. & Bourassa S.C. (2003), 'Trying to Understand Low-income Housing Subsidies: Lessons from the United States', *Urban Studies*, 40 (5-6), p. 973-992.
- Häckner J. & Nyberg S. (2000), 'Rent Control and Prices of Owner-occupied Housing', *Scandinavian Journal of Economics*, 102 (2), p. 311-324.
- Haffner M.E.A & Oxley M.J. (1999), 'Housing Subsidies: Definitions and Comparisons', *Housing Studies*, 14 (2), p. 145-162.
- Hoge Raad van Financiën (1997), 'Belasting van de huren en hervorming van de onroerende fiscaliteit', Ministerie van Financiën, *Documentatieblad*, (57) 3, p. 303-331.
- HUD (2004), <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/>.
- Jacobs T. & Marynissen R. (1993), *Panel van de Belgische huishoudens. Methodebericht Golf 1 (1992)*, Steunpunt Gezinsdemografisch Panel PSBH, UIAntwerpen.
- Kemp P. (1986), *The Future of Housing Benefit*; Studies in Housing 1, Glasgow, Centre for Housing Research.
- Kemp P. (2000), *Shopping Incentives and Housing Benefit Reform*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Kemp P. (2002), *Housing benefit reform*, Layerthorpe, York Publishing Services.
- Kemp P., Wilcox S. & Rhodes D. (2002), *Housing benefit reform: next steps*, York, York Publishing Services Ltd.
- Kemp P.A. (1997), *A comparative study of housing allowance*, Glasgow, Centre for Housing Research and Urban Studies.
- King P. (2001), *Understanding Housing Finance*, London, Routledge.
- Koning R.H. & Ridder G. (1997), 'Rent Assistance and Housing Demand', *Journal of Public Economics*, 66, p. 1-31.
- LaFerrère A. & Le Blanc D. (2004), 'How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case', *Journal of Housing Economics*, 13, p. 36-67.
- Lux M. (2001), *Quasi-Normative approaches to housing affordability*, ENHR-Conference 2001, Pultusk.
- Meert H., Bourgeois M. & De Rijck T. (2002), *Omvang en ruimtelijk-economische dimensie van het grijze wooncircuit in Vlaanderen*, ISEG, K.U.Leuven.
- Mens en Ruimte (2000), *Evaluatie instrumenten kwaliteitsbewaking Vlaamse wooncode*.

- Meulemans B. & Willemé P. (eds.) (1999), 'Wonen becijferd. Woonbehoeften in Vlaanderen, 1991-2010', in P. De Decker, L. Goossens & L. Deschamps (eds.), *Wonen onderzocht 1995-1999. Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 24.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (2002), *Rapport ongeschiktheid en onbewoonbaarheid. Analyse van het technisch onderzoek van ongeschiktheid en onbewoonbaarheid als instrument binnen de kwaliteitsbewaking van woningen en kamers*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Woonkwaliteitsbewaking (2003), *Rapport klein wonen. Een analyse van de markt van kamers en andere kleine woonruimtes*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid Woonkwaliteitsbewaking (2003), *Rapport herhuisvesting bij onbewoonbaar verklaarde woningen*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (2004), *Rapport 2 jaar Vlaamse wooninspectie. Een evaluatie*.
- Nationale Bank van België (2004), *Verslag 2003. Deel 1. Economische en financiële ontwikkeling*, Brussel, Nationale Bank van België.
- Olsen E.O. (2000), *The Cost-Effectiveness of Alternative Methods of Delivering Housing Subsidies*, Department of Economics, University of Virginia, mimeo.
- Olsen E.O. (2001), 'Housing Programs for Low-Income Households', NBER Working Paper 8208.
- Oxley M. (1987), 'The aims and effects of housing allowances in Western Europe', in W. van Vliet (Ed.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, London, Greenwood Press.
- Pannecoucke I. e.a. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting*, OASeS, Antwerpen, 177 p.
- Pannecoucke I., De Decker P. & Goossens L., *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams woonbeleid*, te verschijnen 2004.
- Peterson G.E. (1998), 'Housing Vouchers', in C.E. Steuerle, G.E. Peterson, R.D. Reischauer & Van Doorn Ooms (eds) (1998), *Vouchers and Related Delivery Mechanism: Consumer Choice in the Provision of Public Services*. Conference Papers, Washington DC (The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development).
- Priemus H. (2002), 'Housing management under public restrictions', ENHR-Conference 2002, Vienna.
- Raes P. & von Uergern-Sternberg T. (2002), 'A Model of Regulation in the Rental Housing Market', *Regional Science and Urban Economics*, 32, p. 475-500
- Sinai T. & Waldfoegel J. (2002), 'Do Low-income Housing Subsidies Increase Housing Consumption?', NBER Working Paper 8709.
- Stephens M., Burns N. & Mackay L. (2002), *Social market or safety net?*, Bristol, The Policy Press.

- Steuerle C.E. (1998), 'Common Issues for Voucher Programs', in C.E. Steuerle, G.E. Peterson, R.D. Reisauer & Van Doorn Ooms (eds), *Vouchers and Related Delivery Mechanism: Consumer Choice in the Provision of Public Services*. Conference Papers, Washington DC, The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development.
- Steuerle C.E., Peterson G.E., Reisauer R.D. & Van Doorn Ooms (eds) (1998), *Vouchers and Related Delivery Mechanism: Consumer Choice in the Provision of Public Services*, Conference Papers, Washington DC, The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development.
- Susin S. (2002), 'Rent vouchers and the price of low-income housing', *Journal of Public Economics*, 83.
- Van Dam R. & Geurts V. (2000), 'De bewoners van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid', *CSB-Berichten*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.
- Van Damme B. & Winters S. (2002), 'Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: woonbeleid', in G. Bouckaert e.a., *De kerntaken van de verschillende overheden*. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, p. 163-205.
- Van de Cloot I. (2004), '(Ont-)spanning op de woningmarkt', *Financiële Berichten*, ING België NV, vol. 77, nr. 2395, p. 1-7.
- Van den Bosch K. (1997), 'Wat heeft een gezin nodig om rond te komen? Budgetnormen voor drie type-gezinnen', *CSB-Berichten*, vol. 2, p. 28.
- Van den Bosch K. (1999), 'De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven', *CSB-Berichten*, nr. december 1999, Antwerpen.
- Van der Bos A. (2003), *Housing vouchers, de toekomst van de huursubsidie? Een vergelijking tussen de Nederlandse huursubsidie en de Amerikaanse housing vouchers*, Delft, DUP.
- Van Steen (2004a), 'Rented housing policy in Western Europe', CPB Document, Centraal Planbureau, Den Haag, te verschijnen in 2004.
- Van Steen (2004b), *Rent benefits and the marginal wedge: Policy lessons for the Netherlands*, paper gepresenteerd op ENHR International Housing Conference, Cambridge, Engeland.
- Van Damme B. & Winters S. (2002), *Naar een betaalbare huisvesting. Onderzoek naar de modaliteiten van de overheidssteun voor eigenaars van woningen vertrekkend vanuit het principe van de betaalbaarheid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, www.hiva.be.
- Whitehead Chr. & Crook T. (ed.) (2000), 'The achievement of affordable housing through the planning system', in S. Monk & Chr. Whitehead (ed.), *Restructuring housing systems. From social to affordable housing?*, Joseph Rowntree Foundation, York, p. 180-188.
- Willis K.G. & Nicholson M. (1991), 'Costs and Benefits of Housing Subsidies to Tenants in Voluntary and Involuntary Rent Control: A Comparison between Tenures and Income Groups', *Applied Economics*, 23, p. 1103-1115

Winters S. & Marchal A. (2004), *Op zoek naar huurwoningen. Onderzoek naar de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen op de private huurmarkt en naar een gepast beleid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Yates J. & Whitehead Chr. (1998), 'In defence of greater agnosticism: a response to Galster's 'Comparing demand-side and supply-side subsidies'', *Housing Studies*, vol. 13, nr. 3, p. 415-422.