



**Een simulatie van huursubsidies
voor huishoudens in Vlaanderen.
Een verdelingsanalyse.**

Gerlinde Verbist
Josefine Vanhille

Februari 2012

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2012/6104/01

Inhoud¹

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Huisvestingsbeleid in België en Vlaanderen	4
2.1 De huisvestingsmarkt	4
2.2 Huisvestingsbeleid	5
2.2.1 <i>Belastingen op eigendom</i>	6
2.2.2 <i>Sociaal huisvestingsbeleid</i>	7
3. Data en methodologie	9
3.1 De dataset: EU-SILC.....	9
3.2 Een schatting van het voordeel in natura van sociale huisvesting.....	9
3.3 Een simulatie van huisvestingsbeleid in Vlaanderen	10
4. Resultaten	13
4.1 De verdelingsimpact van de bestaande maatregelen.....	13
4.2 Het effect van de introductie van een Vlaamse huursubsidie	16
5. Tweede ronde effecten van interventies op de huisvestingsmarkt	20
6. Conclusie	23
Referenties	24
BIJLAGEN	27

¹ Dit onderzoek werd mogelijk gemaakt door de steun van het IWT-Vlaanderen in het kader van het SBO-project “FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders” (www.flemosi.be). Voor de berekeningen werd gebruik gemaakt van de Belgische SILC gegevens, die verzameld worden door de FOD Economie, AD Statistiek en Economische Informatie. De auteurs zijn Bea Cantillon, Veerle Geurts en Karel Van den Bosch zeer dankbaar voor opmerkingen bij een eerdere versie. De inhoud en mogelijke fouten zijn natuurlijk enkel de verantwoordelijkheid van de auteurs.

Samenvatting

Woonbeleid, zowel in de vorm van financiële ondersteuning als van sociale huisvesting, kan een aanzienlijke impact hebben op de inkomenspositie van huishoudens. Deze studie wil mee nadenken over de toekomst van het woonbeleid in Vlaanderen, zeker met het oog op de komende bevoegdheidsoverheveling inzake fiscaal woonbeleid als gevolg van de jongste staatshervorming. Met behulp van de microsimulatietechniek maken we een inschatting van het verdelingseffect van bestaande en alternatieve huisvestingsmaatregelen voor de Vlaamse gezinnen.

In eerste instantie vergelijken we de *in natura* voordelen die voortvloeien uit sociale huisvesting met cash voordelen, zoals de fiscale verminderingen voor huiseigenaars. Onze resultaten tonen dat de voordelen van sociale huisvesting zo'n vijf procent van de Vlaamse gezinnen ten goede komen, gezinnen die zich vooral in de onderste helft van de inkomensverdeling situeren. De geschatte waarde van het voordeel vertegenwoordigt gemiddeld 10% van het beschikbaar inkomen van deze groep. De fiscale voordelen voor eigenaars komen zo'n drie kwart van de Vlaamse gezinnen ten goede, met een hogere concentratie in de hoogste delen van de inkomensverdeling. Het netto financiële voordeel komt gemiddeld neer op 2,3% van het beschikbaar inkomen van deze gezinnen.

In een tweede luik onderzoeken we het effect van de introductie van een huursubsidie die huurders op de private markt financieel zou ondersteunen wanneer hun inkomen ontoereikend is om een degelijke woning te huren. Dergelijke huurtoelagen bestaan bijvoorbeeld in Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. We baseren deze huursubsidie op het concept van de *betaalbaarheidskloof*, dat we op twee manieren definiëren. Enerzijds betreft het de mate waarin de huurprijs voor een woning meer bedraagt dan 30% van het beschikbaar gezinsinkomen. Anderzijds berekenen we het inkomen dat gezinnen op basis van de budgetstandaard missen om een gepaste woning te huren op de private markt. Op van deze twee scenario's zou ongeveer 17 tot 21% van de huidige private huurders in aanmerking komen voor een dergelijke huursubsidie (wat overeenstemt met zo'n 3% van de totale Vlaamse bevolking). Het aantal privaat hurende gezinnen dat in aanmerking komt volgens het eerste scenario is iets hoger dan voor de subsidie gebaseerd op de budgetstandaard, maar het verschil is erg beperkt. Aangezien de gesimuleerde huursubsidie middelengetoetst is, situeren de gerechtigden zich overwegend in het laagste inkomenskwintiel. Een dergelijke huursubsidie zou Vlaanderen 150 à 200 miljoen euro kosten. Om dit te financieren simuleren we een proportionele vermindering van de fiscale voordelen voor eigenaars met ongeveer 10% (een meer selectieve benadering is mogelijk, maar deze simulatie biedt reeds een eerste indicatie van de omvang). Afhankelijk van het scenario verliest zo'n 24 tot 33% van de bevolking op jaarlijkse basis minstens 100 euro. De verliezers (huiseigenaars met een hypotheeklening van wie het fiscaal voordeel wordt verminderd), verliezen gemiddeld 0,3 procent van hun beschikbaar inkomen. Daartegenover winnen de gerechtigden op de nieuwe huursubsidie, afhankelijk van het scenario, gemiddeld 10 tot 25% van hun initieel beschikbaar inkomen. De armoede onder eigenaars blijft ongeveer constant op een niveau rond de 8%. Afhankelijk van het scenario wordt met de huursubsidie het armoederisico van private huurders verminderd met ongeveer een vijfde, van een huidig niveau van 18,5% naar net geen 15% in het meest armoedereducerend scenario. Netto daalt de totale armoede in Vlaanderen met ongeveer 4%.

Deze simulaties betreffen enkel de eerste ronde effecten van een dergelijke beleidswijziging. Er wordt met andere woorden abstractie gemaakt van mogelijke macro-economische effecten of

gedragsveranderingen, zoals wijzigingen in huur- of woningprijzen, of veranderingen in de keuze van woonstatus (bv. huurder *versus* eigenaar). We zijn niet in staat om dergelijke tweede orde effecten in onze simulaties op te nemen door gebrek aan gegevens. Uit de literatuur blijkt echter dat de prijselasticiteit van het woningaanbod een sterke rol speelt bij het bepalen van de uiteindelijke begunstigden van de financiële steun. Opwaartse druk op de huurprijzen na de invoering van huursubsidie is inderdaad mogelijk. Dit zal afhangen van de prijselasticiteit van het aanbod van huurwoningen: een inelastisch aanbod zou kunnen leiden tot hogere huurprijzen, waardoor de verhuurders de gedeeltelijke begunstigden van een dergelijke subsidie zouden zijn. Bij een meer elastisch aanbod zou een verruiming van het aanbod huurwoningen op de langere termijn dit effect echter kunnen temperen. Een soortgelijk mechanisme is trouwens ook aan het werk voor eigenaars: onderzoek heeft uitgewezen dat aftrek voor hypotheekrente resulteert in een opwaartse druk op de woningprijzen. Dit is zeker zo als de prijselasticiteit van het woningaanbod vrij laag is, wat volgens recent OESO-onderzoek in België op de lange termijn het geval zou zijn. Bijgevolg wordt de hypothecaire aftrek waarschijnlijk voor een groot deel doorgerekend in de woningprijzen, waardoor de uiteindelijke begunstigde van dit fiscaal voordeel wellicht eerder de verkoper dan de koper is.

1. Inleiding

Woonomstandigheden zijn een belangrijk thema bij onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting. De kwaliteit van huisvesting vormt een expliciete dimensie in de indicatoren van deprivatie die overeengekomen werden op EU-niveau. Bovendien vormen de huisvestingskosten een belangrijk aandeel in het beschikbaar inkomen van huishoudens: volgens de EU-SILC spendeert een Europese burger gemiddeld rond één vijfde van zijn inkomen aan huisvestingskosten (Ozdemir en Ward, 2009). Voor lage inkomens is deze last vaak veel zwaarder. Eerdere studies onderzochten reeds de relatie tussen de kost en de kwaliteit van huisvesting en verschillende dimensies van sociale uitsluiting in Europees vergelijkend perspectief (zie bv. Ozdemir and Ward, 2009; Lelkes & Zólyomi, 2010; Social Situation Observatory, 2009). De rol van het beleid in dit domein blijft echter onderbelicht, hoewel huisvestingsmaatregelen zowel in de vorm van cash uitkeringen als van sociale huisvesting een aanzienlijke impact kunnen hebben op de inkomenspositie van huishoudens.

Er bestaan verschillende redenen waarom een overheid zou willen tussenkomen op de huisvestingsmarkt (Andrews e.a., 2011; Ter Rele en Van Steen, 2003). Ten eerste kan de (in)stabiliteit en de (in)efficiëntie van het functioneren van de huisvestingsmarkt een positief of negatief effect hebben op de macro-economie. Dit kan zowel op directe wijze (zoals we recent zagen met de financiële en economische crisis) als op indirecte wijze (met implicaties voor de geografische mobiliteit op de arbeidsmarkt). Ten tweede kunnen zogenaamd paternalistische opvattingen over degelijke huisvesting een motivatie vormen om huisvesting te subsidiëren. In dit geval wordt huisvesting beschouwd wordt als een zogenaamd 'merit-good', wat impliceert dat burgers het belang van adequate huisvesting voor zichzelf onderschatten (bv. via de mogelijke impact van woonomstandigheden op de gezondheid van een individu). Ten derde rechtvaardigen sociale motieven beleidsmaatregelen die betaalbare en adequate huisvesting voor elke burger beogen.

Dit bericht vertrekt vanuit dit laatste sociale standpunt en beoogt een beter begrip te ontwikkelen omtrent de mechanismen van het huidige huisvestingsbeleid in Vlaanderen (België) dat (arme) huishoudens bijstaat in de woonkosten (zowel door cash financiële steun of door een directe voorziening van sociale huisvesting). Door middel van het microsimulatiemodel MISIM, dat draait op de Belgische SILC-data, vergelijken we het verdelingspatroon en het armoede-effect van de voordelen in natura van sociale huisvesting ten opzichte van de bestaande cash uitkeringen en de belastingvoordelen voor eigenaars.

Vervolgens evalueren we alternatieve beleidspistes door een simulatie in MISIM. We onderzoeken twee scenario's inkomensgetoetste huursubsidies die gebaseerd zijn op het concept van de *betaalbaarheidskloof*. Een dergelijke uitkering voor privé-huurders zou veel omvangrijker zijn dan het zeer beperkte bestaande systeem van huuruitkeringen in België. We bekijken de impact op het armoedecijfer alsook de verdelingseffecten voor de gehele bevolking en voor specifieke subgroepen, onderverdeeld op basis van woonstatus. Om deze alternatieve subsidies budgetneutraal te maken wijzigen we de fiscale behandeling van eigenaars van een woonst door hun belastingvoordeel gedeeltelijk te verminderen. We simuleren enkel eerste orde effecten en dus geen gedragsreacties of macro-economische tweede orde effecten. Deze worden besproken in een afzonderlijke sectie.

Sectie 2 beschrijft de huisvestingscontext in België en Vlaanderen: de karakteristieken van de huisvestingsmarkt, alsook de verschillende huisvestingmaatregelen die tegenwoordig van kracht zijn

voor zowel eigenaars van een woonst en (sociale) huurders worden uiteengezet. In sectie 3 bespreken we de gebruikte data en methodologie. De resultaten worden gepresenteerd in Sectie 4, waar we de verschillende stappen voorstellen naar de introductie van inkomensgetoetste, budgetneutrale scenario's, met bijzondere aandacht voor de impact op de armoede en de ongelijkheid. Sectie 5 bespreekt mogelijke tweede ronde effecten als gevolg van interventie op de huisvestingsmarkt. Sectie 6 besluit.

2. Huisvestingsbeleid in België en Vlaanderen

In het Westen neemt het huisvestingsbeleid verschillende vormen aan. Enerzijds zijn er maatregelen die de huisvestingmarkt beïnvloeden via de reglementering van huisvestingsprijzen, huurtarieven, bouwvoorschriften betreffende kwaliteit en energieverbruik, enz. Anderzijds voorzien overheden ook belasting- en uitkeringsbeleid met betrekking tot onroerend goed die een directere impact hebben op het beschikbare inkomen van huishoudens (bv. de belastingvoordelen voor de eigen woonst). In sectie 2.1 stellen we de voornaamste kenmerken van de Belgische en Vlaamse huisvestingsmarkt voor, gevolgd door een overzicht van het huisvestingsbeleid dat een directe impact heeft op het beschikbare inkomen huishoudens (sectie 2.2.).

2.1 De huisvestingsmarkt

Sinds de Tweede Wereldoorlog is het Belgische huisvestingsbeleid vooral gericht op de ondersteuning van gezinnen om hun eigen woning te verwerven. Dit beleid resulteerde in een huisvestingsmarkt met een sterk overwicht van eigenaars: ongeveer twee derde van de Belgische huishoudens woont in een eigen private woning, wat overeenkomt met 73% van alle individuen (zie Tabel 1). Iets minder dan de helft van de individuen geniet de volle eigendom van de woning, terwijl de meerderheid van de eigenaars een uitstaande hypotheek heeft. Ongeveer 23% van de huishoudens (en 19% van de bevolking) leeft in een woning die gehuurd is op de private (niet-gesubsidieerde) markt. Het belang van sociale huisvesting op de totale markt ligt lager dan het Europese gemiddelde (CECODHAS): ongeveer 9% van de huishoudens zijn huurder met een verlaagd huurtarief².

² In de hier gebruikte databank bevat de categorie 'huurders met verlaagd tarief' niet alleen sociale huurders, maar ook wie onder de marktprijs huurt van bv. werkgever of familie. In de praktijk betreft het hier echter hoofdzakelijk sociale huurders (zie ook sectie 3.1).

Tabel 1. Woonstatus van huishoudens en individuen in België en gewesten, 2009.

	% huishoudens				% individuen wonende in een huishouden in			
	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Eigenaars	66.5%	71.8%	66.7%	38.9%	72.6%	77.4%	72.7%	44.8%
<i>Volle eigendom</i>	36.3%	39.4%	36.2%	21.5%	32.5%	35.3%	30.8%	21.2%
<i>Eig. met hypotheek</i>	30.1%	32.4%	30.5%	17.3%	40.2%	42.1%	41.9%	23.6%
Huurders	33.5%	28.2%	33.3%	61.1%	27.4%	22.6%	27.3%	55.2%
<i>Private markt</i>	22.5%	18.5%	21.1%	46.6%	18.5%	14.8%	17.7%	42.0%
<i>Verlaagd huurtarief</i>	9.1%	8.3%	9.7%	11.7%	7.3%	6.5%	7.7%	10.5%
<i>Vrij van huur</i>	1.9%	1.4%	2.4%	2.8%	1.6%	1.2%	1.9%	2.7%

Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2009.

De nationale cijfers verbergen regionale diversiteit. In Vlaanderen is eigendom het meest verspreid met 72%, resp. 77% van de huishoudens, resp. individuen die eigenaar van hun woning zijn. De huurmarkt is er kleiner dan het Belgische gemiddelde. In het Waalse gewest liggen de cijfers voor eigendom iets lager dan in Vlaanderen, en het aandeel huurders enigszins hoger. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent een gans ander patroon, met slechts 39% van de huishoudens (45% van de individuen) die eigenaar van hun woonst zijn en met een heel groot aandeel huurders op de private markt. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent ook het grootste aandeel sociale huurders (11%).

In vergelijking met de informatie van de volkstelling van 2001 (De Decker, 2006) lijkt eigendom enigszins gedaald te zijn, hetgeen gepaard ging met een stijging van huisvesting op basis van huur. Gedurende het laatste decennium hebben de prijzen op de Belgische huisvestingsmarkt een *boom* gekend vergelijkbaar met wat gebeurde in de meeste andere Europese landen. De gemiddelde prijs voor een woning verdubbelde gedurende het laatste decennium (Andrews e.a., 2011). Men zegt wel eens dat Belgen geboren zijn met een “baksteen in de maag”, en deze evolutie leidt dan ook tot bezorgdheid over de toegang tot eigendom. Onderzoek toonde aan dat lage inkomensgroepen het steeds moeilijker hebben om een eigendom te verwerven (bv. Meulemans e.a., 1996; Winters e.a., 2010).

2.2 Huisvestingsbeleid

Huisvestingsbeleid in België is een mix van federaal, regionaal en gemeentelijk beleid. Het federale niveau voorziet belangrijke belastingvoordelen voor het bezitten van een huis. Na de staatshervormingen van de jaren tachtig werd een belangrijk deel van het huisvestingsbeleid overgeheveld naar de gewesten. Als gevolg daarvan hebben Brussel, Vlaanderen en het Waalse gewest elk hun eigen huisvestingsbeleid. Hoewel steun voor eigendomsverwerving de dominante beleidsroute blijft, investeren de gewesten steeds meer in het voorzien van sociale huurwoningen (zie bv. Vlaamse Minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2009). Met de recente staatshervorming zal huisvestingbeleid echter nog meer geconcentreerd worden op het gewestelijk niveau, met name door de overheveling van de fiscale verminderingen voor eigenaars.

2.2.1 Belastingen op eigendom

De belasting op wooneigendom is in België verdeeld over verschillende beleidsniveaus. Momenteel bevindt een belangrijk deel van de belasting voor eigenaars zich nog op het federaal niveau. In 2005 wijzigden de eigendomsbelastingen aanzienlijk in de federale personenbelasting. Vóór 2005 was het kadastraal inkomen (K.I.)³ deel van het belastbare inkomen en werden er 4 mogelijke belastingverminderingen voor een eigenaar voorzien:

- (a) De *normale intrestaftrek*: intrestbetalingen op hypotheekleningen voor het kopen of renoveren van een huis kunnen afgetrokken worden van het inkomen van onroerend goed als de lening over een termijn van ten minste 10 jaar loopt. De aftrek kan niet hoger zijn dan het K.I.
- (b) De *woonaftrek*: een deel van het K.I. is belastingvrij, een bedrag dat gekend is als woonaftrek. Dit bedrag wordt verhoogd voor elke persoon ten laste (inclusief de echtgenoot), voor mindervalide gezinshoofden of diens partner, en voor weduwe(naars) met kinderen ten laste. Afhankelijk van de hoogte van het belastbare inkomen kunnen eigenaar-bewoners recht hebben op een zogenaamde bijkomende woonaftrek. Het aftrekbare gedeelte voor de woning alsook de bijkomende woonaftrek mogen niet meer bedragen dan het K.I.
- (c) De *bijkomende intrestaftrek*: de intrest die overblijft na de normale intrestaftrek mag afgetrokken worden van het belastbare inkomen op voorwaarde dat de hypotheek gevestigd werd om een woning te bouwen, te kopen of te renoveren in België en dat de lening afgesloten werd na 30 april 1986 voor een termijn van minstens 10 jaar. Deze bijkomende intrestaftrek is beperkt in functie van het aantal jaren dat het kadastraal inkomen van het onroerend goed in kwestie deel uitmaakte van het belastbare inkomen. Voor de eerste vijf belastbare jaren bedraagt de aftrek 80%, voor de volgende zeven jaar vermindert dit met 10% per jaar, eindigend met een aftrek van 10% in het zevende jaar.
- (d) Het *belastingkrediet voor kapitaalaflossingen*: de kapitaalaflossing voor een hypotheeklening met een termijn van ten minste 10 jaar, geeft de eigenaar-bewoner het recht op een extra belastingvermindering (in de vorm van een belastingkrediet). Deze aftrek wordt berekend op een begrensd bedrag van de initiële lening dat vergelijkbaar is met hetgeen van toepassing is voor de bijkomende intrestaftrek.

Voor hypothecaire leningen die afgesloten werden vóór 2005 zijn de maatregelen (a), (c) en (d) nog steeds van toepassing.

Vanaf 2005 werd de woonaftrek afgeschaft, en het K.I. van de eigen woning belastingvrij gemaakt in de personenbelasting. Voor eigenaars met een hypothecaire lening die afgesloten werd na 1 januari 2005 werden de drie andere belastingsvoordelen (intrestaftrek, bijkomende intrestaftrek en belastingkrediet voor kapitaalaflossingen) vervangen door de zogenaamde 'woonbonus'. Deze is alleen toepasselijk op hypotheekleningen die afgesloten werden voor de eigen en enige woning en die afgesloten werden voor een termijn van ten minste 10 jaar. Als deze voorwaarden vervuld zijn, kan de belastingbetaler elk jaar een basisbedrag van maximum 1.500 euro aftrekken van zijn belastbaar

³ Het K.I. is het gemiddelde normale netto inkomen dat een vastgoed opbrengt voor de eigenaar. Het komt overeen met een schatting van de gemiddelde normale netto huurwaarde van de eigendom voor één jaar (op een referentietijdstip, namelijk 1 januari 1975). Het K.I. is onderworpen aan een jaarlijks indexering (de index voor het aanslagjaar 2011 is 1.5790).

inkomen (geïndexeerd is dit 2,120 Euro voor 2011). Het belastingvoordeel wordt aldus toegepast aan het marginaal tarief. Dit basisbedrag kan verhoogd worden met (a) 500 Euro (710 voor 2011) gedurende de eerste 10 jaar van de hypotheektermijn en met (b) 50 euro (70 euro voor 2011) als het huishouden drie of meer kinderen telt.

Naast de belastingen op het federale niveau, spelen ook gewestelijk en lokale belastingen een rol in het huisvestingsbeleid in de vorm van de onroerende voorheffing (OV). De OV wordt berekend op basis van het netto kadastraal inkomen (d.w.z. na aftrek van de intresten). Het heeft drie componenten: een regionale, een provinciale (= opcentiem op de gewestelijke OV) en een gemeentelijke (= opcentiem op de gewestelijke OV), en kan beschouwd worden als een extra belasting op de woning. Bovendien zijn de transactiekosten voor de aankoop van een huis in België aanzienlijk (ze behoren tot de hoogste van de OESO landen, Andrews e.a. 2011) en dit vanwege de registratierechten (die een gewestelijke bevoegdheid zijn) (Catte e.a., 2004). De transactiekosten zijn het laagst in Vlaanderen (tot 10% van de huisprijs, 5% voor kleine huizen), plus 1-2% bijkomende transactiekosten los van het gewest van aankoop.

2.2.2 *Sociaal huisvestingsbeleid*

Sociaal huisvestingsbeleid behoort integraal tot de gewestelijke bevoegdheden. De gewesten gebruiken drie beleidsroutes: sociale huisvesting, sociale woningaankoop en sociale leningen. Sociale huisvesting blijft de voornaamste beleidsroute. In de loop van het laatste decennium bedroeg het jaarlijkse aantal nieuwgebouwde huizen voor sociale huisvesting drie tot viermaal het aantal huizen dat gebouwd werd voor sociale woningaankoop. Om eigendomsverwerving te stimuleren verstrekken de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF) sociale leningen. De voorwaarden variëren en hangen af van de doelgroep, maar hebben vooral betrekking op het inkomen, het aantal kinderen en de waarde van het gekochte pand.

Huuruitkeringen zijn quasi onbestaande. Het bescheiden bestaande systeem voor noodgevallen hoort in de praktijk eerder in de bijstand thuis dan in het algemene huisvestingsbeleid. Deze uitkering is middelengetoetst en is alleen van toepassing voor bewoners van 'ongezond verklaarde' huizen, huurders die uit hun huis werden gezet vanwege onbewoonbaarheid, of daklozen⁴.

Gezien onze empirische analyse spitsen we ons hier toe op de sociale huisvesting. Beleidsstrategieën worden uitgestippeld door de gewestelijke overheden, terwijl de meer managementgerichte en coördinerende aspecten worden gedelegeerd naar een openbaar bedrijf zonder winstoogmerk (één per gewest). De verschillen tussen de gewesten hebben vooral betrekking op generositeit en toekenningsvoorwaarden. Lokale overheden genieten een aanzienlijke vrijheid in de implementatie van de gewestelijke regelgeving om zelf huisvestingsbeleid te ontwikkelen dat aangepast is aan de

⁴ De Vlaamse Gemeenschap kondigde aan om, bovenop het bestaande systeem, in voorjaar 2012 een bescheiden maandelijks huurpremie in te voeren voor de kleine groep huishoudens die reeds meer dan 5 jaar op de wachtlijst voor een sociale woning staan. De doelgroep en de budgettaire massa die gepaard gaat met de invoering van deze maatregel zijn van vergelijkbare grootte met het huidige systeem (RWO, 2009), dus zelfs wanneer beide maatregelen samen worden genomen, blijven ze slechts een klein aandeel vertegenwoordigen in het totale woonbeleidspakket. Aangezien dit systeem nog niet in voege is, laten we het buiten beschouwing in de analyse.

noden van de gemeente, inclusief het voorzien van sociale huisvesting. Vandaar dat verschillen in huisvestingsbeleid vooral te maken hebben met lokaal beleid. Sociale huisvestingsprojecten worden uitgevoerd door Sociale Huisvestingsmaatschappijen (privébedrijven waarin de gemeenten de voornaamste aandeelhouders zijn). Zij bouwen, bezitten en verkopen of verhuren de eigenlijke huizen. Naast dit systeem opereren ook sociale huisvestingsbureaus in het sociale huisvestingssysteem. Zij huren woningen op de private markt en verhuren die aan sociale huurders. Indien noodzakelijk voeren ze ook renovatiewerken in de woningen uit, om deze conform de vereiste normen te maken. In tegenstelling tot in sommige andere landen moet men aan deze inkomensvoorwaarde enkel voldoen bij de instap in sociale huisvesting. Wie in sociale huisvesting woont, is niet verplicht om te verhuizen als het inkomen stijgt boven de grensbedragen.

Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning dient men te voldoen aan een inkomensvoorwaarde en aan een eigendomsvoorwaarde. Voor alleenstaanden mag het jaarlijkse inkomen niet hoger liggen dan 18.788 Euro; voor gezinnen (met personen ten laste) ligt deze grens op 28.182 euro, verhoogd met 1.575 Euro per persoon ten laste. De eigendomsvoorwaarde impliceert dat geen enkele persoon in het huishouden reeds een eigen woning of bouwgrond mag bezitten. In Vlaanderen werden in 2006 twee voorwaarden toegevoegd. De eerste heeft betrekking op taalvaardigheden: men is verplicht een basiskennis van het Nederlands aan te tonen ofwel moet men bereid zijn om een Nederlandse taal cursus te volgen die overeenkomt met het Europese referentieniveau A1 ("breakthrough"). De tweede voorwaarde stipuleert dat nieuwkomers voor wie een inburgeringscursus verplicht is, het inburgeringscertificaat moeten hebben verworven of bewijzen dat zij de intentie hebben dit te verwerven.

Volgens Winters e.a. (2007) zouden 39% van de private huurders (11.6% van alle Vlaamse gezinnen) in aanmerking komen voor een sociale woning. Toch doet slechts 15.8% van deze groep er effectief beroep op. Zij worden op een wachtlijst geplaatst en moeten hun kandidatuur elke twee jaar hernieuwen. In 2007 bevonden zich 75.735 huishoudens (3% van alle Vlaamse huishoudens) op de wachtlijst in Vlaanderen (statistieken VMSW 2008). In Brussel gaat het om 25.029 gezinnen (5% van de huishoudens; Welzijnsbarometer Brussel 2007) en in Wallonië om 31.070 (2% van de huishoudens; SWL 2009). De toekenning van de woningen gebeurt op chronologische basis, maar in specifieke gevallen zijn uitzonderingen en voorrangsregels van toepassing (bv. voor mindervalide personen in huizen die aangepast zijn aan hun noden, en voor personen van de lokale gemeente). De gemiddelde wachtperiode bedroeg 2.5 jaar in 2007 voor Vlaanderen (statistieken VMSW), en 5 jaar in 2008 voor Wallonië (SWL 2009). Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 stelt als doel om tegen 2020 43.000 extra sociale huurwoningen te voorzien (Vlaams Ministerie van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2009).

De regels om de sociale huurprijs te berekenen worden bepaald op gewestelijk niveau. Voor Vlaanderen werden de huurprijzen onlangs herzien. Volgens de nieuwe regels wordt de huurprijs berekend op basis van een formule die het inkomen van de huurder in rekening brengt, alsook de grootte van het huishouden en een indicatieve meting van de private huurmarktwaarde van het huis, om zo de kwaliteit van de woning te weerspiegelen. De bovengrens van de maandelijkse huur ligt op 1/55^{ste} van het jaarlijkse inkomen van het huishouden. De ondergrens bedraagt 100 Euro per maand voor de basisvorm van sociale huisvesting en 200 Euro per maand voor duurdere sociale huisvesting (betere kwaliteit/grotere woning). Tegenwoordig is een overgangsperiode van kracht die een vlotte overgang naar een huurprijsberekening op basis van deze formule moet verzekeren. In het algemeen

variëren de gemiddelde huurprijzen tussen de lokale entiteiten volgens het gemiddelde inkomen van hun sociale huurders, waardoor grote verschillen bestaan.

De gewestelijke overheden ondersteunen de voorziening van sociale huisvesting via projectsubsidies aan de Sociale Huisvestingsmaatschappijen. Er bestaat daarbij geen directe relatie tussen de subsidie en de hoogte van de huurprijzen. Los van deze subsidies en de inkomsten van de sociale huisvesting kunnen Sociale Huisvestingsmaatschappijen geen bijkomende inkomensbronnen genieten. Men neemt aan dat door de mix van huurders met hogere en lagere inkomens de subsidies gemiddeld het verschil overbruggen tussen de kost van de voorziening en de ontvangen huur. Sommige Sociale Huisvestingsmaatschappijen bereiken dat evenwicht echter niet, en dit vooral in de steden waar het inkomen van sociale huurders vaak onder het gemiddelde ligt. Die maatschappijen worden vandaag ondersteund met meer *ad hoc* subsidies (Winters e.a. 2007).

3. Data en methodologie

3.1 De dataset: EU-SILC

De empirische analyse gebeurt op de Belgische SILC data van 2009 (*Survey of Income and Living Conditions*, steekproefjaar 2009 met inkomensgegevens die betrekking hebben op 2008; beschikbaar gesteld door ADSEI). In vergelijking met de EUROSTAT EU-SILC databank bevatten de Belgische gegevens extra informatie voor enkele cruciale variabelen (bv. meer details inzake huisvestingskosten). Belangrijk om weten is dat er een kleine discrepantie bestaat tussen de referentieperiode betreffende de woonsituatie (het moment van het interview) en de referentieperiode betreffende het inkomen (met name het vorige kalenderjaar). Aangezien wij de inkomenssituatie van 2008 simuleren voor verschillende scenario's, nemen we aan dat de woonstatus van het huishouden niet gewijzigd is sinds het vorige kalenderjaar (daar de meeste interviews plaatsvinden tijdens de lente varieert deze discrepantie tussen 2 en 6 maanden).

De data laten ons toe om een onderscheid te maken tussen huishoudens die de volle eigenaar zijn van hun woning en eigenaars die hun hypotheek nog aan het afbetalen zijn. Onder de huurders onderscheiden we drie categorieën: 1) huurders op de niet-gesubsidieerde privémarkt, 2) huurders die hun woning huren aan verlaagde prijs, en 3) deze die gratis huren. Voor huurders met verlaagd huurtarief laten de data niet toe om een onderscheid te maken tussen begunstigden van sociale huisvesting en deze huurders aan wie de huiseigenaar een verminderde huurprijs toekende (werkgever, lokale overheden, familie, enz.). Een vergelijking met de informatie voorzien door CECODHAS geeft aan dat de overgrote meerderheid huurders met verlaagd huurtarief gebruikers zijn van sociale huisvesting.

3.2 Een schatting van het voordeel in natura van sociale huisvesting

We kunnen het feit dat sociale huurders in principe minder betalen dan op de private markt vatten door middel van het concept van geïmputeerde huur. Geïmputeerde huur (GH) wordt in de literatuur vooral gebruikt om voor eigenaars het voordeel te schatten van het feit dat zij geen huur meer hoeven te betalen (bv. Frick en Grabka, 2003; Frick e.a., 2010). Maar het concept is ook erg nuttig in

het kader van sociale huisvesting (zie bv. de definitie van geïmputeerde huur van de Europese Commissie). Voor een algemene beschrijving van de verschillende benaderingen om GH te berekenen op basis van microdata, verwijzen we naar Frick & Grabka (2003), Frick e.a. (2006, 2007 and 2010). Zij stellen drie methodes voor: 1) de opportuniteitskostbenadering; 2) de kapitaalmarktbenadering; en 3) de zelf-beoordelingsbenadering. Voor de kapitaalmarktbenadering heeft men informatie nodig omtrent de marktwaarde van de woning, hetgeen niet voorhanden is in EU-SILC. Met de zelf-beoordelingsbenadering wordt respondenten gevraagd om een beoordeling te maken van de huurwaarde van het huis, maar deze vraag wordt in EU-SILC niet gesteld aan huurders met een verlaagd huurtarief. Bijgevolg hanteren we hier de opportuniteitskostbenadering om het in natura voordeel van sociale huisvesting te schatten. Hiervoor ramen we het verschil tussen de geschatte huurwaarde van de sociale woning op de private markt en de effectief betaalde huur. We passen deze benadering toe op de ganse Belgische bevolking, maar houden rekening met de regionale dimensie in de regressie. We baseren ons op een hedonische regressie schatting van het logaritme van de huur (exclusief alle kosten) die effectief betaald wordt door de huurders op de private huurmarkt (dus exclusief sociale huisvesting en andere verlaagde huurtarieven), met een Heckman selectie correctie. We passen een tweestapsprocedure toe om de huur te imputeren (zie ook Frick en Grabka, 2003):

- Stap 1: we schatten een semi-logaritmisch regressiemodel met $\log(\text{huur})$ als afhankelijke variabele gebaseerd op de huurderspopulatie in de private markt. De gebruikte covariaten hebben betrekking op het type en de maat van de woning, de kwaliteit van de woning en de buurt, het aantal jaren van betrekking van de woning, de geografische locatie (gewest en verstedelijkingsgraad) en het inkomen van het huishouden (zie Tabel A.1. in Bijlage 1). De meeste onafhankelijke variabelen werden gehercodeerd naar dummy variabelen. Een Heckman selectiecorrectie wordt toegepast om mogelijke selectiviteit in de woonstatus te corrigeren.
- Stap 2: vervolgens passen we de resulterende coëfficiënten toe op anders gelijkaardige huurders die een verlaagd huurtarief genieten. Een willekeurig gekozen error term wordt toegevoegd uit de werkelijke verdeling van huurders op de private huisvestingsmarkt om zo variatie in de resulterende schattingen van de GH te behouden. Uiteindelijk bekomen we een maatstaf van de jaarlijkse GH door de antilog van de geschatte maandelijkse fictieve huur te nemen en deze te vermenigvuldigen met 12. Om de netto GH te verkrijgen trekken we de onderhoudskosten af. Een negatieve GH wordt op nul gebracht.⁵

3.3 Een simulatie van huisvestingsbeleid in Vlaanderen

Om de waarde van de andere beleidspistes rond huisvesting die in deze paper worden geanalyseerd, te schatten, gebruiken we het microsimulatiemodel MISIM, dat draait op de Belgische versie van SILC-2009. MISIM (**MicroSimulatieModel**) is een statisch *tax-benefit* model dat het mogelijk maakt om beleidsalternatieven in het domein van de sociale zekerheid en de personenbelasting te

⁵ Wanneer we deze data vergelijken met de SILC-variabele van de geïmputeerde huur die werd berekend door de nationale data-leverancier, dan vallen de gemiddelde bedragen enigszins hoger uit dan onze resultaten; vooral voor huurders met verlaagd huurtarief zijn er omvangrijke verschillen. Volgens de documentatie van EUROSTAT werd die variabele ook ontwikkeld op basis van een opportuniteitskostbenadering. Het is niet duidelijk aan welke factoren we het verschil kunnen wijten. De GH variabele in de dataset bevat enkel bruto variabelen, waardoor deze minder geschikt is voor verdelingsanalyses.

evalueren. Het model bevat de personenbelasting, sociale zekerheidsbijdragen en een deel van de sociale uitkeringen. Voor deze simulatie hebben we de modules van de personenbelasting nodig. In een eerste stap wordt het belastbare inkomen berekend waaronder het beroepsinkomen valt (zowel zelfstandige arbeid als voor werknemers), alsook sociale uitkeringen en inter-familiale overdrachten zoals onderhoudsgelden. De volgende belastingaftrekken worden toegepast op het belastbaar inkomen: beroepskosten (aan de tarieven die door de fiscale wetgeving zijn voorgeschreven), woonkosten (zie verder) en kosten voor kinderopvang. Vervolgens wordt de tariefstructuur toegepast alsook de belastingkredieten voor gezinslasten, voor vervangingsinkomens en voor lange termijnsparen (in de mate dat EU-SILC informatie verschaft over dit laatste onderwerp). Zoals aangetoond in Verbist (2003) wordt de Belgische personenbelastingen goed benaderd door MISIM, in vergelijking met administratieve fiscale data. In deze paper worden alleen eerste orde effecten onderzocht, dus wordt geen rekening gehouden met mogelijke gedragsreacties of macro-economische effecten; deze worden wel besproken in sectie 5.

Gedetailleerde informatie over het kadastraal inkomen en hypotheekleningen voor eigenaars laat ons toe om accuraat het vigerende systeem van belastingvermindering voor eigenaars te modelleren. We maken een onderscheid tussen het “oude systeem” (pre-2005) en de woonbonus (vanaf 2005), waarbij we ons baseren op het jaar waarin de hypotheek werd afgesloten. Aanvullende informatie over het initiële bedrag, de maandelijkse afbetalingen, de intrestvoet en duur van de lening wordt gebruikt om elk onderdeel van het pakket belastingverminderingen apart te modelleren en de interacties in rekening te brengen.

Het bestaande Vlaamse systeem van huuruitkeringen is gericht op een heel kleine en specifieke groep van huurders (bewoners van ‘ongezonde’ woningen, huurders die uit hun huis gezet werden vanwege onbewoonbaarheid of daklozen), en hoort in de praktijk eerder thuis in de sociale bijstand dan in het algemene huisvestingsbeleid⁶. De Vlaamse regering beoogt echter betaalbare en kwaliteitsvolle woningen aan te bieden voor huurders met een laag inkomen en overweegt daarom een meer uitgebreid systeem van huursubsidies voor private huurders. Naast de aangekondigde huurpremie voor gezinnen die langer dan 5 jaar wachten op een sociale woning, werden in dit kader ook twee omvangrijkere scenario’s van huursubsidies voorgesteld die gebaseerd zijn op de *betaalbaarheidskloof* (Winters e.a., 2004). De betaalbaarheidskloof is een indicator van het bedrag dat huishoudens tekort schieten om een woning op de private markt te kunnen huren die overeenstemt met de grootte van het huishouden en die voldoende kwaliteitsvol is. De details van de concrete operationalisering van de twee scenario’s zijn gebaseerd op Heylen & Winters (2009). In het eerste scenario wordt de betaalbaarheidskloof (BK1) berekend als de mate waarin de “noodzakelijke” huurkosten (rekening houdende met familietypes die verschillen in grootte en samenstelling) 30% van het beschikbaar inkomen van het huishouden (BIH) overschrijden, of:

$$BK1 = \min(\text{mediane huur}_{f,t} - 0.3 * BIH, \text{werkelijke huur})$$

Een onderzoek naar aanvullende steun door OCMW’s door Van Mechelen en Bogaerts (2008) toonde aan dat OCMW’s vaak regels van dit type hanteren om aanvullende steun voor huurkosten toe te wijzen (wat tot hun discretionaire bevoegdheid behoort). Tegelijk is er geen enkele normatieve onderbouwing om 30% van het inkomen als een relevante norm te beschouwen voor een *nodige*

⁶ In de SILC-data vinden we deze uitkering terug in de variabele HY040, welke het geheel van woongerelateerde uitkeringen omvat.

uitgave voor huisvesting. Het is een eerder arbitraire grens die vaagweg correspondeert met wat als *normaal* wordt beschouwd in een samenleving als Vlaanderen, een assumptie die zeker in vraag kan worden gesteld. In het tweede scenario is de betaalbaarheidskloof gebaseerd op de methode van de referentiebudgetten, welke expliciet normatief is gefundeerd op basis van theorieën over menselijke noden en de reële mogelijkheid om te kunnen participeren aan de samenleving. Storms en Van den Bosch (2009) ontwikkelden een minimum budgetnorm op basis van een korf goederen en diensten die een huishouden met een zekere samenstelling nodig heeft om menswaardig te kunnen leven en participeren aan de samenleving. We gebruiken de minimum budget norm die alle goederen en diensten omvat (met uitzondering van huur) en onderscheiden daarbij verschillende gezinstypes, of:

$$BK2 = \min(\text{mediane huur}_{f_z} - (SIH - MBN_{f_z}), \text{werkelijke huur})$$

De bovengrens van beide operationalisering van de betaalbaarheidskloof is het effectieve bedrag dat betaald werd voor de huur, met ook een absoluut plafond (zie verder). We introduceren beide scenario's voor het ganse Vlaamse gewest, en reduceren de belastingverminderingen voor Vlaamse eigenaars gedeeltelijk om budgetneutraal te zijn.

Tabel 2. *Bedragen mediane huurprijs (in €/maand) gebruikt in de berekening van de betaalbaarheidskloof, Vlaanderen 2008.*

Familietype	Aantal kinderen		
	0	1	2 of meer
Alleenstaande	Type 1: 404€/maand	-	-
Alleenst. ouder	-	Type 2: 487€/ maand	Type 3: 555€/ maand
Koppel	Type 1: 404€/ maand	Type 2: 487€/ maand	Type 3: 555€/ maand
Andere		Type 3: 555€/ maand	

Noot: de categorie "andere" omvat alle huishoudens die meer dan één nucleair gezin (alleenstaande of koppel + kinderen) bevat, bv. multi-generationale huishoudens, huishoudens waar meer dan twee volwassenen (zonder partner of ouder/kind relatie) samenleven. Deze categorie is te klein en te divers om verder onderscheid te maken naar samenstelling.

Bron: gebaseerd op de mediane maandelijkse huurprijs in 2008 (wat overeenkomt met de inkomensreferentieperiode in SILC), zie Storms and Van den Bosch (2009), pp. 223. We maken geen onderscheid tussen appartementen en eengezinswoningen of tussen landelijke en stedelijke gebieden.

We gebruiken mediane maandelijkse huurwaarden voor adequate behuizing op de private huurmarkt. We definiëren adequate behuizing als behuizing die in goede staat is, waarvoor het niet nodig is grote renovatiewerken te ondernemen, waar er geen vocht- noch schimmelprobleem is en waar een toilet en badkamer (met een bad of douche) voorhanden is. Naar analogie met Storms en Van den Bosch (2009) onderscheiden we drie types van behuizing die passen bij verschillende familietypes volgens het aantal slaapkamers (resp. 1, 2 of 3). Op basis van eerder onderzoek (Storms en Van den Bosch, 2009), maken we assumpties over de waarde van de mediane huurprijs en de minimum budgetnorm, variërend volgens gezinstype.

Op basis van Winters & Heylen (2009) berekenen we minimum budgetnormen exclusief huisvestingskosten voor verschillende gezinstypes door de mediane maandelijkse huurwaarden af te trekken van de minimum budgetnormen per gezinstype.

Tabel 3. *Bedragen minimum budgetnorm exclusief huurkosten (MBN) gebruikt in de berekening van de betaalbaarheidskloof, Vlaanderen 2008.*

familie type	Aantal kinderen						
	0	1	2	3	4	5	6
Alleenstaande	595.1	-	-	-	-	-	-
Alleenst.ouder	-	921.8	1164.9	1408	1651.1	1894.2	2137.3
Koppel	920.7	1214.4	1447.6	1680.8	1914	2147.2	2380.4
Andere			1680.8				

Bron: Heylen en Winters (2009), p.14, met de minimum budgetnorm geïndexeerd tot prijzen voor 2008 via de Consumptieprijsindex (CPI). Noot: de categorie "andere" omvat alle huishoudens die meer dan één nucleair gezin omvatten (alleenstaande of koppel + kinderen).

Tenslotte is de huursubsidie beperkt tot het bedrag aan huur dat effectief betaald is, met een plafond van 520 Euro per maand plus 36.4 Euro per persoon ten laste (dit is hetzelfde plafond dat wordt toegepast op het huidige systeem van huurgerelateerde uitkering beschreven in Sectie 2.2.2).

4. Resultaten

Eerst presenteren we de verdelingsimpact van de verschillende huisvestingsmaatregelen die tegenwoordig van kracht zijn, met name het geheel van voordelen voor eigenaars (zowel het 'oude' als het 'nieuwe' systeem van belastingvermindering), alsook het voordeel bekomen door sociale huisvesting, en de woongerelateerde uitkeringen. Als indicatoren geven we het aandeel begunstigden per maatregel, het aandeel van het voordeel in het equivalent beschikbaar huishoudinkomen en het effect op de ongelijkheid. Om rekening te houden met gezinssamenstelling wordt gewerkt met equivalente inkomens(componenten). Hiervoor wordt het inkomen gedeeld door de zogenaamde aangepaste OESO-schaal, die een waarde 1 geeft voor elke eerste volwassene, 0.5 voor elke bijkomende volwassene en 0.3 voor elk kind (gedefinieerd als iemand jonger dan 14 jaar). Vervolgens worden deze equivalente bedragen toegewezen aan alle gezinsleden. De indicatoren worden voor de gehele bevolking gepresenteerd, alsook per kwintiel en per woonstatus. In sectie 4.2 onderzoeken we vervolgens de impact van onze gesimuleerde alternatieven.

4.1 De verdelingsimpact van de bestaande maatregelen

De belastingvoordelen voor eigenaars komen meer voor dan deze voor huurders (zie Tabel 4). Bijna alle eigenaars genieten van een belastingvermindering, die bestaat uit de aftrekbaarheid van hypothecaire intrestafbetalingen alsook de vrijstelling van het kadastraal inkomen in de personenbelasting. De begunstigden van geïmputeerde huur op basis van sociale huisvesting maken 5% van de Vlaamse bevolking uit, terwijl de bestaande uitkeringen verwaarloosbaar zijn.

Het aandeel begunstigden van belastingvoordelen voor eigenaars stijgt parallel met het inkomen. Begunstigden van sociale huisvesting bevinden zich in tegendeel in grote mate aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Tabel 4. Aandeel begunstigden en voordeel als % van het beschikbaar huishoudinkomen (BHI), Vlaanderen 2009.

	Aandeel begunstigden			Voordeel als % van het BHI		
	Voordelen voor eigenaars	Sociale huur	Woongerel. uitkeringen	Voordelen voor eigenaars	Sociale huur	Woongerel. uitkeringen
Totaal	74%	5%	0.6%	1.9%	0.4%	0.0%
Per kwintiel						
Q1	49%	15%		1.7%	2.5%	
Q2	68%	7%		1.9%	0.7%	
Q3	79%	3%		1.9%	0.2%	
Q4	87%	1%		2.2%	0.1%	
Q5	89%	0%		1.8%	0.0%	
Per woonstatus						
Eigenaars	96%	0%		2.3%	0.0%	
<i>Volle eigendom</i>	95%	0%		1.6%	0.0%	
<i>Eig. Hypotheek</i>	98%	0%		2.7%	0.0%	
Huurders	0%	23%		0.0%	2.3%	
<i>Private markt</i>	0%	0%		0.0%	0.0%	
<i>Verlaagd huurtarief</i>	0%	80%		0.0%	9.6%	

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op BE-SILC 2009. Noot: geen verdere opdeling voor 'Woongerelateerde uitkering' gezien het beperkte aantal begunstigden van deze uitkering (n=40).

Ook als aandeel in het beschikbare inkomen zijn de maatregelen voor eigenaars belangrijker: als we de belastingverminderingen van het oude systeem en de woonstbonus samentellen, vertegenwoordigen ze 1.9% van het beschikbare inkomen in Vlaanderen. Het voordeel van sociale huur is goed voor minder dan een half procent van het beschikbare inkomen in Vlaanderen, en de verwaarloosbaarheid van de bestaande woongerelateerde uitkeringen wordt bevestigd. Over de kwintielen heen fluctueert het aandeel van de belastingverminderingen in het beschikbare inkomen van huishoudens tussen 1.7% (laagste kwintiel) en 2.2% (vierde kwintiel). Het voordeel van sociale huur is geconcentreerd in het lagere deel van de inkomensverdeling, terwijl het bijna onbestaande is in de hogere kwintielen. In het eerste kwintiel vertegenwoordigt sociale huur zelfs 2.5% van het beschikbare inkomen, wat het belang van de beleidsmaatregelen voor huurders anderhalve keer zo groot maakt als het belang van de belastingverminderingen voor eigenaars in het eerste kwintiel.

Als we een onderscheid maken naar woonstatus dan worden dezelfde patronen bevestigd. Tachtig procent van de huurders met verlaagd tarief heeft een positieve netto geïmputeerde huur en dit voordeel van sociale huur bedraagt gemiddeld bijna 10% van het beschikbare inkomen voor deze groep. Bijna alle eigenaars genieten van enige vorm van belastingvermindering (noteer dat hier ook de woonaftrek uit het oude systeem in vervat zit, alsook het feit dat het kadastraal inkomen belastingvrij is in het nieuwe systeem), hetgeen gemiddeld overeenkomt met 2.3% van het beschikbare inkomen.

Tabel 5 presenteert de voornaamste indicatoren van armoede en ongelijkheid voor de huidige beleidsinstrumenten⁷. Het basisscenario stelt de hypothetische situatie voor waar geen enkele huisvestingsmaatregel van kracht is. De percentages in de tabel weerspiegelen de wijzigingen in de armoede en ongelijkheid in verhouding tot het basisscenario, waarbij rekening gehouden wordt met eerste ronde effecten voor iedere van kracht zijnde huisvestingsmaatregel.

Tabel 5. *Wijzigingen in ongelijkheid en armoederisico voor en na huisvestingsmaatregelen, Vlaanderen 2009.*

	Basis BHI (vóór huisvestingsmaatregelen)	Na belastingvermindering voor eigenaars	Na sociale huisvesting	Na woongel. Uitkeringen
Gini	0.238	-0.1%	-1.2%	-0.1%
Atkinson(0.5)	0.051	-0.3%	-2.0%	-0.2%
Atkinson(1.5)	0.127	0.1%	-2.7%	-0.2%
FGT(0)	0.121	-3.0%	-4.9%	-1.1%
FGT(1)	0.027	1.0%	-4.0%	-0.3%
FGT(2)	0.012	1.7%	-0.8%	0.0%
Armoederisico FGT(0) per woonstatus				
Eigenaars	0.093	-7.5%	1.5%	
<i>Volle eigendom</i>	<i>0.145</i>	<i>-4.3%</i>	<i>1.7%</i>	
<i>Hypoth. eig.</i>	<i>0.050</i>	<i>-15.4%</i>	<i>1.1%</i>	
Huurders	0.216	3.8%	-13.4%	
<i>Private markt</i>	<i>0.179</i>	<i>2.9%</i>	<i>2.7%</i>	
<i>Verlaagd huurtarief</i>	<i>0.285</i>	<i>4.8%</i>	<i>-39.8%</i>	

Bron: eigen berekening gebaseerd op BE-SILC 2009. Noten: 1) geen verdere opdeling voor 'Woongelateerde uitkeringen' gezien het beperkt aantal begunstigden in Vlaanderen (n=40); 2) armoedegrenzen worden herberekend voor elk inkomensconcept; 3) BHI = beschikbaar huishoudinkomen.

Alle maatregelen verminderen de ongelijkheid, zij het in verschillende mate (zie Tabel 5). Het kleine ongelijkheidsreducerend effect van sociale huisvesting heeft vooral te maken met de beperkte grootte van die maatregel (een vijfde van het voordeel voor eigenaars), de kwintielverdeling wees reeds op het belang van deze maatregel voor de lagere inkomens). De kwintielverdeling gaf ook aan dat de belastingverminderingen voor eigenaars quasi-proportioneel zijn waardoor zij geen wezenlijk effect op ongelijkheid hebben. Ook al lijkt het algehele armoede reducerend effect van sociale huisvesting relatief beperkt, toch is de impact voor de betrokkenen aanzienlijk met een armoedereductie van meer dan 40%. De lichtjes verhoogde armoedelijn verhoogt het percentage armen (indicator FGT(0)) voor andere groepen met ongeveer 1 tot 2%. De belastingverminderingen

⁷ Om het financiële armoederisico te meten gebruiken we de FGT-maatstaven, die werden voorgesteld door Foster, Greer en Thorbecke (1984). Het gaat om een geparametriseerde klasse van armoedemaatstaven, die ontbindbaar blijken over verschillende groepen. De maatstaf FGT(0) geeft de proportie armen weer ('headcount'). FGT(1) is een indicatie van armoedekloof ('average normalised poverty gap', d.w.z. hoe diep men onder de armoedegrens zit). FGT(2) tenslotte duidt de intensiteit van de armoedekloof aan ('average squared normalized poverty gap'). De ongelijkheid meten we aan de hand van de bekende Gini coëfficiënt, alsook de Atkinson index aan de hand van twee parameters, namelijk 0.5 en 1.5. Hoe groter deze parameter, hoe meer belang men hecht aan de onderkant van de inkomensverdeling. De ongelijkheidsmaatstaf Atkinson(1.5) is dus meer ongelijkheidsavers (d.w.z. geeft een groter gewicht aan lage inkomens dan aan hoge) dan Atkinson(0.5).

voor eigenaars hebben ook een bescheiden effect op het globale armoedecijfer, met het sterkste effect voor de categorie eigenaars met een hypotheek (-15%). De armoede – die ook op een veel hoger initieel niveau lag – stijgt enigszins voor de huurders (gemiddeld genomen bijna 4%). Tegelijkertijd hebben de belastingverminderingen een lichtjes stijgend effect op de armoedekloof indicator FGT(1) alsook op de meer armoedegevoelige FGT(2).

4.2 Het effect van de introductie van een Vlaamse huursubsidie

Als alternatief scenario introduceren we de huursubsidies gebaseerd op het concept van de betaalbaarheidskloof (BK) zoals besproken in sectie 3.3. Tabel 6 en 7 presenteren de voornaamste indicatoren voor beide scenario's. In Vlaanderen geniet respectievelijk 3% en 2.5% van de bevolking van deze maatregel. Gezien er een inkomenstoets is, verbaast het niet dat de begunstigden geconcentreerd zijn in het laagste kwintiel (zie Tabel 6), 12.4% voor elk scenario. In het eerste scenario geniet een bijkomende 3% van de personen in het tweede kwintiel van de huursubsidie. Ondanks de lichtjes kleinere doelgroep in het tweede scenario is de huursubsidie er groter in termen van budgettaire massa: 20.9% (scenario 1) tot 16.8% (scenario 2) van private huurders hebben recht op de alternatieve huursubsidie, wat gemiddeld⁸ overeenkomt met een aandeel in het beschikbare inkomen van resp. 0.8% (eerste scenario) en 2.1% (tweede scenario) van de private huurders. Equivalent inkomen houdt echter rekening met de gezinsgrootte en geeft dus geen directe maatstaf van de budgettaire inspanning die deze toelage zou vereisen.

In nominale termen ramen we de budgettaire massa voor het eerste scenario op ongeveer 153 miljoen euro en het tweede scenario op ongeveer 208 miljoen euro. Het tweede scenario is genereuzer voor grotere gezinnen, wat verklaart waarom het verschil in omvang volgens de twee scenario's uitgedrukt als een percentage van equivalent beschikbaar huishoudinkomen per individu (als indicator van levensstandaard) veel groter is dan het verschil in budget (zie ook Bijlage 2 voor het niveau van minimum budget norm voor verschillende gezinstypes). Als we de huursubsidies vergelijken met het sociale huisvestingsbeleid (Tabel 4), wordt het snel duidelijk dat de gesimuleerde huursubsidies een beleidsmaatregel van een zekere omvang zou zijn.

⁸ Dit gemiddelde is berekend over alle private huurders (dus ook die geen huursubsidie ontvangen). Voor het aandeel in equivalent inkomen voor degenen die de toelage ontvangen, zie Tabel 7.

Tabel 6. Gesimuleerde huursubsidie volgens twee scenario's: aandeel begunstigen en aandeel in het beschikbare huishoudinkomen (BHI), Vlaanderen 2009.

	Aandeel rechthebbenden		Voordeel als % BHI	
	Scenario 1: huursubsidie 30% van de BHI norm	Scenario 2: huursubsidie MBN	Scenario 1: huursubsidie 30% van de BHI norm	Scenario 2: huursubsidie MBN
Totaal	3.1%	2.5%	0.1%	0.2%
Per kwintiel				
Q1	12.4%	12.4%	0.9%	2.3%
Q2	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Q3	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Q4	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Q5	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Per woonstatus				
Eigenaars	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<i>Volle eigendom</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>
<i>Hypoth. eig.</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>
Huurders	13.7%	11.0%	0.6%	1.5%
<i>Private markt</i>	<i>20.9%</i>	<i>16.8%</i>	<i>0.8%</i>	<i>2.1%</i>
<i>Verlaagd huurtarief</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>

Noot: BHI= beschikbaar huishoudinkomen; MBN=minimum budgetnorm.

Bron: eigen berekeningen op basis van BE-SILC 2009.

Tabel 7. Gesimuleerde huursubsidie: wijziging in ongelijkheid en armoede, Vlaanderen 2009.

	basis BHI (vóór huursubsidie)	huursubsidie 30% vd BHI norm (scenario 1)	huursubsidie MBN (scenario 2)
Gini	0.237	-0.6%	-1.1%
Atkinson(0.5)	0.051	-1.5%	-2.7%
Atkinson(1.5)	0.127	-4.1%	-6.3%
FGT(0)	0.117	-4.6%	-1.1%
FGT(1)	0.027	-6.3%	-14.4%
FGT(2)	0.012	-7.4%	-17.0%
Armoederisico (FGT(0)) per woonstatus			
Eigenaars	0.086	0.0%	0.0%
<i>Volle eigendom</i>	<i>0.139</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>
<i>Hypoth. eig.</i>	<i>0.042</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>
Huurders	0.224	-10.6%	-2.6%
<i>Private markt</i>	<i>0.185</i>	<i>-19.6%</i>	<i>-4.8%</i>
<i>Verlaagd huurtarief</i>	<i>0.299</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>

Noot: BHI= beschikbaar huishoudinkomen; MBN=minimum budgetnorm.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op BE-SILC 2009.

Ongelijkheid en armoede dalen aanzienlijk in beide scenario's (Tabel 7). De indicator FGT(0) toont aan dat de armoede daalde met respectievelijk 20% and 5% voor de doelgroep (huurders op de private markt). Voor de ganse bevolking verlaagde de huursubsidie gebaseerd op de minimum

budgetnormen de armoede met iets meer dan 1%, terwijl de 30% norm het potentieel heeft om de armoede te reduceren met 5%. Dus ondanks het feit dat de huursubsidie gebaseerd op de minimum budgetnorm een grotere budgettaire massa vertegenwoordigt, is de subsidie enigszins minder effectief in het reduceren van armoede. De verklaring is te vinden in het niveau van de Vlaamse armoedelijn (berekend naar de Europese standaard als 60% van het Vlaamse mediane equivalent inkomen), ten opzichte van het niveau van de minimum budgetnorm. Voor de meeste gezinstypes is deze laatste lichtjes lager dan de eerste, wat leidt tot een schijnbaar klein potentieel in armoedereductie. De indicator voor de armoedekloof FGT(1), die aangeeft hoe sterk men zich onder de armoedelijn bevindt, toont echter een veel sterker reductiepotentieel in het tweede scenario. Ook alle andere gepresenteerde indicatoren die ongelijkheid van de inkomensverdeling meten, tonen een grotere impact van de huursubsidie gebaseerd op de minimum budgetnorm (scenario 2). Deze bevindingen tonen opnieuw aan dat een dergelijk huursubsidiesysteem het potentieel heeft om armoede te verminderen dat even groot is als het sociale huisvestingsbeleid (zie Tabel 5). Als we een positieverbetering beogen voor de groep onderaan de inkomensverdeling (waarbij we gebruik maken van indicatoren die gevoeliger zijn voor de onderkant van de inkomensverdeling, zoals de FGT(2) indicator en de Atkinson indices) scoort het tweede alternatieve scenario zelfs aanzienlijk beter.

Ten slotte simuleren we dezelfde introductie van de huursubsidie scenario's, maar ditmaal worden deze gefinancierd door een vermindering in de bestaande voordelen voor eigenaars, om zo budgetneutraal te zijn. We benadrukken dat deze budgetneutraliteit betrekking heeft op het aggregaat van de beleidsniveaus: daar waar de huursubsidie wordt betaald door de *Vlaamse* overheid, doet een vermindering van het fiscaal voordeel voor eigenaars de *federale* belastingontvangsten stijgen. Eind 2011 werd echter een politiek akkoord gesloten om de bevoegdheid en het budget van de fiscale voordelen voor eigenaars over te hevelen naar de regio's. De budgettaire massa die nodig is voor de huursubsidie in het eerste scenario (gebaseerd op de 30% inkomensnorm) komt overeen met 9% van het netto voordeel dat eigenaars genieten via de belastingverminderingen. We opteerden voor een proportionele vermindering van het voordeel voor elke begunstigde eigenaar met 9% om zo het vereiste budgetneutrale scenario 1 te verkrijgen, maar hiervoor kunnen natuurlijk andere regels gehanteerd worden. Voor scenario 2 volgen we dezelfde procedure met een iets grotere vereiste reductie van het voordeel voor de eigenaars: de tweede huursubsidie komt overeen met 12% van het totale budget dat voorzien was voor belastingverminderingen voor eigenaars.

Tabel 8 presenteert het aandeel winnaars en verliezers over de gehele bevolking (subgroepen), alsook de grootte van de respectievelijke winst en verlies voor de winnaars en verliezers in de twee scenario's – uitgedrukt als een percentage van het beschikbare inkomen.⁹ De effecten zijn relatief

⁹ We identificeren winnaars en verliezers door het netto beschikbare huishoudinkomen in het huidige systeem te vergelijken met hetzelfde inkomensconcept in het alternatieve scenario. Als het netto verschil meer dan 100 Euro/ jaar bedraagt, worden alle individuen in de huishoudens gecategoriseerd als winnaars (inkomen in het alternatieve scenario > inkomen in het huidige systeem) of verliezers (inkomen in het alternatieve scenario < inkomen in het huidige systeem). De drempel van 100€ is willekeurig gekozen, maar voorkomt toch dat de gemiddelde resultaten onduidelijk worden door de aanwezigheid van een meerderheid van heel kleine bedragen winst en verlies. Dit betekent echter ook dat het aandeel winnaars in Tabel 8 niet helemaal overeen stemmen met de aandeel winnaars in Tabel 6, omdat wie enkel marginaal uit deze maatregel voordeel haalt (minder dan 8€ per maand) niet voorkomt in de categorie winnaars in Tabel 6.

gelijkaardig voor de twee scenario's, maar toch meer uitgesproken in het tweede. In het algemeen zijn de verliezers (resp. 24 and 34% van de Vlaamse bevolking) veel talrijker dan de winnaars (resp. 2,9 and 2,5%). Bijgevolg is de gemiddelde wijziging in het beschikbare inkomen veel groter voor de winnaars (de huursubsidie komt gemiddeld overeen met respectievelijk 10% en 25% van het oorspronkelijke beschikbare inkomen voor de begunstigden) en met minder dan 0,5% van het oorspronkelijke inkomen voor de verliezers. In dat geval zien eigenaars hun netto voordeel door belastingvermindering gereduceerd worden met respectievelijk 9 en 12%. Over de kwintielen heen stijgt het percentage verliezers, maar het aandeel van het betrokken beschikbare inkomen daalt van 0.6% en 0.7% in het eerste kwintiel tot 0.3% in het vijfde kwintiel.

Tabel 8. *Aandeel winnaars en verliezers in de bevolking (subgroepen), en gemiddelde wijziging in inkomen voor betrokkenen als deel van beschikbaar inkomen, voor twee budget-neutrale scenario's.*

	Aandeel bevolking winnaar/verliezer				Gemiddelde wijziging in inkomen voor betrokkenen, in % van BHI			
	Winnaar scenario	verliezer scenario	winnaar scenario	verliezer scenario	winnaar scenario	verliezer scenario	winnaar scenario	verliezer scenario
	1	1	2	2	1	1	2	2
Totaal	2.9%	24.3%	2.5%	33.6%	9.6%	0.3%	24.8%	0.4%
Per kwintiel								
Q1	11.9%	8.6%	12.3%	13.6%	11.3%	0.6%	24.8%	0.7%
Q2	2.5%	15.3%	0.0%	21.8%	2.1%	0.5%	0.0%	0.6%
Q3	0.0%	25.7%	0.0%	34.7%	0.0%	0.4%	0.0%	0.4%
Q4	0.0%	33.2%	0.0%	45.1%	0.0%	0.4%	0.0%	0.4%
Q5	0.0%	38.8%	0.0%	52.7%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
Per woonstatus								
Eigenaars	0.0%	31.4%	0.0%	43.4%	0.0%	0.3%	0.0%	0.4%
<i>Volle eigendom</i>	0.0%	9.3%	0.0%	22.3%	0.0%	0.2%	0.0%	0.3%
<i>Hypoth. eig.</i>	0.0%	50.0%	0.0%	61.1%	0.0%	0.4%	0.0%	0.4%
Huurders	12.8%	0.0%	10.9%	0.0%	9.6%	0.0%	24.8%	0.0%
<i>Private markt</i>	19.5%	0.0%	16.6%	0.0%	9.6%	0.0%	24.8%	0.0%
<i>Verlaagd huurtarief</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Bron: eigen berekeningen op basis van BE-SILC 2009.

Tabel 9 toont weer een daling in armoede: de algehele armoedecijfers zakken met 4% in het eerste scenario en met 0.4% in het tweede scenario. De daling wordt vooral veroorzaakt voor de groep private huurders, waar armoedecijfers sterk dalen met respectievelijk 20 en 5%. De armoede bij de eigenaars die de volle eigendom van hun woning genieten, stijgt lichtjes (+2%). Wat nog meer opvalt is het sterke ongelijkheidsverminderende potentieel van beide scenario's, enerzijds teweeggebracht door de verbetering van de inkomenspositie van huurders (die zich in het algemeen in het lagere deel van de inkomensverdeling bevinden) en anderzijds door de lichtjes verslechterende positie van huiseigenaars die inkomen verliezen door de gedeeltelijke reductie van hun belastingvoordelen.

Tabel 9. *Wijziging in ongelijkheid en armoede vóór en na de introductie van twee budget-neutrale scenario's.*

	Basis BHI (vóór alternatief scenario)	budget-neutraal scenario 1	budget-neutraal scenario 2
Gini	0.237	-0.6%	-1.1%
Atkinson(0.5)	0.051	-1.5%	-2.7%
Atkinson(1.5)	0.127	-4.2%	-6.3%
FGT(0)	0.117	-3.8%	-0.3%
FGT(1)	0.027	-5.9%	-13.8%
FGT(2)	0.012	-7.2%	-16.6%
Armoede (FGT(0)) per woonstatus			
Eigenaars	0.086	1.4%	1.4%
<i>Volle eigendom</i>	0.139	1.9%	1.9%
<i>Hypoth. eig.</i>	0.042	0.0%	0.0%
Huurders	0.224	-10.6%	-2.6%
<i>Private markt</i>	0.185	-19.6%	-4.8%
<i>Verlaagd huurtarief</i>	0.299	0.0%	0.0%

Bron: eigen berekeningen op basis van BE-SILC 2009.

5. Tweede ronde effecten van interventies op de huisvestingsmarkt

De resultaten gepresenteerd in Sectie 4 vloeien voort uit de microsimulatie van eerste ronde effecten van de uitgestippelde scenario's, dat zijn met name de resultaten zoals die zich op de ochtend na een onmiddellijke introductie van een scenario zouden voordoen. Bij een dergelijke simulatie maken we abstractie van alle gedragseffecten die kunnen voortvloeien uit nieuw beleid. Daar een beleidsinterventie de relatieve aantrekkelijkheid beïnvloedt van de verschillende types woonstatus, kunnen individuen en huishoudens verschillende beslissingen nemen aangaande hun woonstatus in verschillende beleidsconfiguraties. Huur- en koopmarkt staan immers niet los van mekaar. Daarbij kan de geaggregeerde impact ervan leiden tot een gewijzigd evenwicht op de huisvestingsmarkt. De kenmerken van een dergelijk nieuw evenwicht hangen af van verschillende parameters van de huisvestingsmarkt, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de aanbodselasticiteit.

De scenario's die in de vorige secties werden uiteengezet, waarbij de steun voor eigenaars gedeeltelijk zou worden vervangen door een huursubsidie voor private huurders, waren ingegeven door twee observaties. Enerzijds is het huidige systeem niet neutraal is ten aanzien van de verschillende vormen van wonen, met een sterkere subsidiëring van huiseigendom. Anderzijds tekenen zich duidelijke betaalbaarheidproblemen af bij huurders, zoals geïllustreerd door de lange wachtlijsten voor een sociale woning. Wanneer we een dergelijke budgetverschuiving simuleren, kunnen we enkele relevante tweede ronde effecten verwachten. We vatten de te verwachten effecten in deze sectie samen, aangezien de ons beschikbare data en simulatiemodellen geen empirische kwantificering van dit type tweederonde effecten toelaten.

Een eerste effect is de druk op de huurprijzen. Wanneer verhuurders op de hoogte zijn van dergelijke huursubsidies, kunnen ze deze (deels) afroten in de vorm van hogere huurprijzen. Vervolgens beïnvloedt de huursubsidie ook de relatieve aantrekkelijkheid van eigendom versus huren: huren kan voor sommige groepen iets aantrekkelijker worden, waardoor een lichte stijging van het aandeel huishoudens die een woning huurt kan verwacht worden. Wanneer het aanbod van huurwoningen min of meer vastligt en daardoor niet kan reageren op de verhoogde druk met een stijgend aanbod (nl. inelastisch aanbod huurwoningen), zullen huurprijzen de hoogte ingedruwd worden. Een dergelijke evolutie zou kunnen resulteren in een nieuw evenwicht met hogere huurprijzen, waarbij de huursubsidies uiteindelijk aanleiding geven tot een verhoging van de huurprijzen ten voordele van de verhuurders, en slechts voor een deel de netto huurkost voor huishoudens verlagen. De situatie is verschillend als de markt voor huurwoningen wel zou reageren op de verhoogde prijzen door een uitbreiding van de aanbodzijde. Daar investeren in huureigendommen aantrekkelijker wordt, breidt het aanbod aan huurwoningen uit, met een neerwaartse druk op de prijzen als gevolg. Aangezien korte termijn aanbodselasticiteit typisch kleiner (en dus meer inelastisch) is dan lange termijn aanbodselasticiteiten, zijn deze laatste het meest relevant voor beleidsdoeleinden, aangezien huisvestingsinvesteringen tijd vergen en de zoek- en transactiekosten hoog zijn (DiPasquale en Wheaton, 1994). Het bereiken van een nieuw evenwicht op de huisvestingsmarkt verloopt daarmee typisch over een relatief lange tijdshorizon. Deze lange termijn aanbodselasticiteit van huurhuisvesting wordt ook beïnvloed door contextuele factoren die de draagwijdte van deze paper te buiten gaan, zoals de mate van huurmarktregulering, factoren die de relatieve winstgevendheid van inkomen uit huureigendom beïnvloeden in vergelijking met andere vormen van investering, het aanbod van sociale huurwoningen, en het beleid rond ruimtelijke ordening.

Voor zover ons bekend, zijn er geen studies die de elasticiteit van het aanbod van huurhuisvesting in Vlaanderen of België beoordelen. We kunnen wel enkele inzichten afleiden uit empirische studies die dit aspect van de huisvestingsmarkt in andere landen onderzochten. In Frankrijk vinden Laferrère en Le Blanc (2004) dat de uitbreiding van huursubsidies naar alle huishoudens met een laag inkomen in de periode 1992-1994 op korte termijn door verhuurders werd vertaald in hogere prijzen. Gibbons en Manning (2006) onderzochten het effect van een hervorming van het systeem van huursubsidies in de UK, waar de maximum toelage verminderd werd. De hervorming resulteerde in een daling van het aantal ontvangen uitkeringen, wat voor het merendeel geneutraliseerd werd door een daling in de betaalde huur. De schattingen impliceren dat ongeveer twee derde van de incidentie van subsidievermindering voor rekening van de verhuurders was. Voor Finland schat Kangasharju (2010) dat elke bijkomende euro aan toelage de huur voor begunstigden deed stijgen met 60-70 cent.

Het nadeel van de meeste studies is dat zij vaak enkel korte termijn elasticiteit bestuderen. Voor beleidsdoeleinden is echter eerder de lange termijn elasticiteit het meest relevant, wanneer alle bovenvermelde factoren meespelen; deze is echter veel moeilijker empirisch te vatten. Sommige studies bekijken of het ontvangen van een huuruitkering de huurprijs voor de begunstigde huishoudens doet stijgen (Laferrère en Le Blanc (2004); Gibbons en Manning (2006); Kangasharju (2010)), terwijl anderen het algemene niveau van huurprijzen in de huurmarkt als het onderwerp van empirisch onderzoek nemen¹⁰. De tegengestelde resultaten die opgemeten werden in deze

¹⁰ Susin (2002) concludeert dat in de metropolen in de US, waar (vooral voor de markt voor huurwoningen van lage kwaliteit) het aanbod typisch laag is, de introductie van huurvouchers geleid heeft tot significant hogere huurprijzen. Daar de prijsstijging ook aan mensen toeviel die geen recht hadden op de huurvouchers, schat de auteur dat het huurvouchersprogramma een netto-verlies voor huurders met een

verschillende studies tonen het belang van bovenvermelde contextuele factoren aan. De empirische bewijzen voor hun invloed op de uiteindelijk lange termijn elasticiteit van het aanbod van (huur)huisvesting zijn echter verre van sluitend.

Tegelijkertijd mogen we niet uit het oog verliezen dat ook het huidige huisvestingsbeleid dat gericht is op de ondersteuning van eigendomsverwerving, een interventie in de huisvestingsmarkt betekent die vergelijkbare tweede ronde effecten in de (niet-hurende) huisvestingsmarkt teweegbrengt. Andrews e.a. (2011) schatten de reactie van het huisvestingsaanbod voor prijswijzigingen in 20 O.E.S.O. landen. De studie levert uniek internationaal vergelijkend empirisch materiaal aan over lange termijn prijselasticiteiten: het huisvestingsaanbod blijkt relatief elastisch in Noord-Amerika en sommige Noordelijke landen, maar meer rigide in Continentaal Europese landen en het Verenigd Koninkrijk. België hoort duidelijk bij de laatste groep met een geschatte lange termijn elasticiteit van rond de 0.3. Alleen Zwitserland, Nederland, Oostenrijk en Italië vertonen een nog meer inelastisch huisvestingsaanbod. In deze context, die de auteurs toeschrijven aan factoren zoals een hoge bevolkingsdichtheid, strengere ruimtelijke ordening en/of lagere efficiëntie van de reglementering van het landgebruik, wordt de belastingvermindering van de schuldfinancieringskosten van huisvesting meer gekapitaliseerd in huisprijzen (zie ook Rosen, 1984; Green e.a., 1996, 2005; Berger e.a., 2000, Harris, 2010) in plaats van een reductie van de kosten van eigendomsverwerving voor huishoudens teweeg te brengen. Zoals Ter Rele en Van Steen (2003) aantonen, impliceert dit ook dat eerste ronde berekeningen van het netto voordeel van belastingverminderingen (of, zoals in onze budgetneutrale scenario's, van de nettokost van de vermindering van deze maatregelen) naar een overschatting neigen van het effect ervan voor de eigenaar. Het voornaamste effect van interventies in de fiscale behandeling van hypotheekfinanciering (met name het instellen van kortingen of het afschaffen ervan) komt dan ook neer op een herverdeling van de welvaart tussen (toekomstige) kopers en verkopers van woningen. Het lijkt dan ook moeilijk om de huidige steun voor eigenaars te rechtvaardigen vanuit het perspectief van sociale rechtvaardigheid. In deze context is het ook belangrijk te wijzen op het feit dat prijsevoluties in de koopmarkt (stijgend dan wel dalend) zich kunnen doorzetten in een effect op de huurprijs.

Ten slotte behandelen we kort de relatie tussen residentiële mobiliteit en de arbeidsmarkt. Er is reeds vaak geargumenteed dat beleidsinterventies in de huisvestingsmarkt die één woonstatus ten opzichte van een andere aantrekkelijker maken, de geografische en bij gevolg ook de arbeidsmobiliteit kunnen beïnvloeden; dit kan aanleiding geven tot inefficiënties in joballocatie. Het verkopen en aankopen van eigendom hangt immers samen met hoge transactiekosten en brengt bovendien een verhoogd risico met zich dat men een negatieve waarde realiseert bij verkoop in het geval van schokken in de huisvestingsmarkt. Beide effecten zijn empirisch aangetoond (zie Andrews e.a., 2011 en de referenties in deze studie). Hetzelfde argument houdt tot op zekere hoogte stand voor de directe voorziening in sociale huisvesting, wat mobiliteitsreducerend kan werken tegenover meeneembare huurutkeringen.

laag inkomen impliceerde en beveelt daarom beleid aan dat gericht is op de aanbodzijde ten voordele van de huurpopulatie met een laag inkomen. In een eerdere studie voor de US vond Rydell (1982) een significante respons in de aanbodzijde na de introductie van woongerelateerde uitkeringen in twee kleinere gemeenten in de Midwest van de USA.

6. Conclusie

Huisvestingsbeleid in België worden via verschillende instrumenten gevoerd. In het algemeen kunnen we zeggen dat dit beleid sterk gericht is op huiseigenaars, en dan met name door de fiscale behandeling. Enerzijds is het kadastraal inkomen van de eigen woning in de praktijk vrijgesteld van belastingen (ook in het pre-2005 systeem als gevolg van de woningaftrek), en anderzijds is er de fiscale aftrek voor hypothecaire leningen voor de eigen woning. Deze gunstige fiscale behandeling van de eigenaar van bewoners is bedoeld om huisverwerving te stimuleren, maar het drijft wel een wig tussen de verschillende huisvestingsopties en kan tot economische inefficiëntie leiden (Rosen, 1984; Ter Rele en Van Steen, 2003; Andrews e.a., 2011). Voor huurders is sociale huisvesting het belangrijkste instrument, met een sterk armoede-reducerend effect. Door de lange wachtlijsten kan dit systeem echter niet voldoende voorzien in betaalbare huisvesting voor huurders. Bovendien bevinden huurders zich relatief meer aan de onderkant van de inkomensverdeling ten opzichte van huiseigenaars, wat een bijkomende reden is om de invoering van een huursubsidie te onderzoeken, een systeem dat bestaat in andere Europese landen (bijvoorbeeld Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk). De inkomensafhankelijke toelage die we hier voorstellen is gebaseerd op het concept van *betaalbaarheidskloof* en beoogt de ondersteuning van particuliere huurders. We hebben twee verschillende scenario's gepresenteerd. Afhankelijk van het scenario kost een dergelijke subsidie ongeveer 150 à 200 miljoen euro, die we financieren door een evenredige verlaging van de fiscale voordelen voor huiseigenaars. We vinden een belangrijk winst voor private huurders, en ook een aanzienlijke vermindering van hun armoede risico. Het verlies voor huiseigenaars is vrij klein, daar de inspanning wordt gespreid over een grote groep. Onze begrotingsneutrale scenario's leiden tot een afname van ongelijkheid, enerzijds door de verbetering van de inkomenspositie van huurders (in het algemeen aan de onderkant van de inkomensverdeling) en anderzijds door de het feit dat huiseigenaars inkomsten te verliezen na de gedeeltelijke vermindering van de fiscale voordelen. We hebben hier het fiscale voordeel voor alle eigenaars proportioneel verminderd, maar vanzelfsprekend zijn hier ook andere scenario's mogelijk (bv. die lagere inkomens meer sparen, of die gerelateerd zijn aan andere beleidsdoelstellingen zoals energiezuinigheid). Gezien het feit dat de fiscale behandeling van eigenaars in de toekomst deel zal uitmaken van de Vlaamse bevoegdheden, brengen de simulaties in deze paper hopelijk relevante informatie voor het debat.

We zijn niet in staat om mogelijke tweede-orde-effecten in onze simulaties op te nemen door gebrek aan informatie. Uit de literatuur over de lange termijn effecten van ingrijpen in de woningmarkt, blijkt dat de prijselasticiteit van het woningaanbod een sterke rol speelt bij het bepalen van de uiteindelijke begunstigden van de financiële steun. We bespraken de voorwaarden en mogelijkheid van opwaartse druk op de huurprijzen na de invoering van huursubsidie. Dit hangt af van de prijselasticiteit van het aanbod van huurwoningen: een inelastisch aanbod zou inderdaad kunnen leiden tot hogere huurprijzen, waardoor de verhuurders de gedeeltelijke begunstigden van een dergelijke subsidie zouden zijn. Een soortgelijk mechanisme is echter ook aan het werk voor huiseigenaars: onderzoek heeft uitgewezen dat aftrek voor hypotheekrente resulteert in een opwaartse druk op de woningprijzen. Recent OESO-onderzoek (2011) heeft aangetoond dat op lange termijn de prijselasticiteit van het aanbod van woningen vrij laag is in België. Bijgevolg wordt de hypothecaire aftrek waarschijnlijk voor een groot deel doorgerekend in de woningprijzen, waardoor de uiteindelijke begunstigde van dit fiscaal voordeel wellicht eerder de verkoper dan de koper is.

Referenties

- Andrews, D., A. Caldera-Sánchez & A. Johansson (2011). "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, N° 836, OECD.
- Berger, T., P. Englund, P. H. Hendershott & B. Turner (2000). "The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden", *Journal of Money, Credit, and Banking* 32, 199–217.
- Canberra Group (2001). *Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations*. Ottawa.
- Cantillon, B. & B. Meulemans (1993). "De geruisloze kering: de nivellering van de intergenerationale welvaartsverschillen", *Economisch en Sociaal Tijdschrift* 3: 431-448.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price & C. André (2004). "Housing Markets, Wealth and the Business Cycle", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 394, OECD.
- De Decker, P. (2006). *The institutional study for Belgium* (Origins of security and insecurity: the interplay of housing systems with jobs, household structures, finance, and social security). Antwerpen: Universiteit Antwerpen – OASeS.
- DiPasquale, D. & W. Wheaton (1994). "Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices", *Journal of Urban Economics* 35(1): 1-27.
- European Commission (2003). *National Action Plan on Social Inclusion 2003*. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/jun/nap_incl_0305_be_nl.pdf.
- Foster, J., J. Greer & E. Thorbecke (1984). "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica* 52: 761-766.
- Frick, J.R. & M.M. Grabka (2003). "Imputed Rent and Income Inequality: A Decomposition Analysis for the UK, West Germany and the USA", *The Review of Income and Wealth* 49(4): 513-537.
- Frick, J.R., J. Goebel & M.M. Grabka (2006). *Assessing the distributional impact of 'imputed rent' and 'non-cash employee income' in micro data: Case study based on EU-SILC (2004) and SOEP (2002)*. Paper presented at the International Conference: "Comparative EU-Statistics on Income and Living Conditions: issues and challenges", Helsinki, 6-8 November 2006.
- Frick, J.R., M.M. Grabka & O. Groh-Samberg (2007). *Estimates of Imputed rent and Analysis of their Distributional Impact, AIM-AP national Report for Germany*, DIW-Berlin.
- Frick, J.R., M.M. Grabka, T. Smeeding & P. Tsakloglou (2010). "Distributional effects of imputed rents in five European countries", *Journal of Housing Economics* 19(3): 167-179.
- Gibbons, S. & A. Manning (2006). "The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms", *Journal of Public Economics* 90: 799-822.
- Green, R.K., P.H. Hendershott & D.R. Capozza (1996). *Taxes, Mortgage Borrowing and House Prices*. Paper prepared for the Brooking Conference on the Economic Effect of Fundamental Tax Reform, Washington D.C.
- Green, R.K., S. Malpezzi & S.K. Mayo (2005). "Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing and Their Sources", *American Economic Review* 95(2): 334-339.
- Harris, B. (2010). *The effect of proposed tax reforms on metropolitan housing prices*. Tax Policy Center Working Paper, Washington D.C.
- Kain, J.F. & J.M. Quigley (1972). "Note on Owner's Estimate of Housing Value", *Journal of the American Statistical Association* 67(340): 803-806.

- Kangasharju, A. (2010). "Housing Allowance and the Rent of Low-Income Households?", *Scandinavian Journal of Economics* 112(3): 595-617.
- Heylen, K., M. Le Roy, S. Vanden Broucke, B. Vandekerckhove & S. Winters (2007). *Wonen in Vlaanderen. De resultaten van de woonsurvey 2005 en de woningschouwing 2005*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO – Woonbeleid, Brussel.
- Heylen, K. & S. Winters (2009). *Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: De budgetbenadering*, 37p.
- Laferrère, A. & D. Le Blanc (2004). "How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case", *Journal of Housing Economics* 13(1): 36-67.
- Lelkes, O. & E. Zólyomi, (2010). *Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*. Policy Brief, March, Vienna European Centre Vienna.
- Meulemans, B., V. Geurts & P. De Decker (1996). *Het onbereikbare dak. Eigendomsverwerving, wooncomfort, prijsontwikkelingen en betaalbaarheid in dynamisch en geografisch perspectief*. UA/Berichten, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek.
- Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2007). *Welzijnsbarometer – Brussels armoederapport*. Brussel.
- Ozdemir, E. & T. Ward (2009). *Housing and social inclusion*, Research Note N°1, European Commission, November.
- Rosen, H.S. (1984). "Housing Subsidies: Effects on housing decisions, efficiency and equity" in M. Feldstein & A. Auerbach (eds.) *Handbook of Public Economics* 1: 375-420. Amsterdam: North-Holland.
- RWO (Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed) (2009). *Aanbevelingen voor een volwaardig huursubsidiestelsel. Bijdrage tot het regeerakkoord vanwege de gemengde werkgroep huursubsidie*, Vlaamse Overheid, 14 april 2009.
- Rydell, C.P., K. Neels & C.L. Barnett (1982). *Price effects of a housing allowance program. A final report of the housing assistance supply experiment*. Santa Monica (CA): Rand.
- Saunders P., T.M. Smeeding, J. Coder, S. Jenkins, J. Fritzell, A. J.M. Hagenaars, R. Hauser & M. Wolfson (1992). *Non-cash Income, Living Standards, Inequality and Poverty: Evidence from the Luxembourg Income Study*. Discussion Papers 35, Social Policy Research Centre (SPRC), University of New South Wales.
- Social Situation Observatory (2009). *Income Distribution and Living Conditions*. Annual Monitoring Report SSO, European Commission.
- Société Wallon du Logement (SWL) (2009). *Rapport d'activités annuel*. Charleroi.
- Storms, B. & K. Van den Bosch (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco, 344p.
- Susin, S. (2002). "Rent Vouchers and the Price of Low-Income housing", *Journal of Public Economics* 83: 109-152.
- Ter Rele, H. & G. Van Steen (2003). "Measuring Housing Subsidies: Distortionary and Distributional Effects in the Netherlands", *Fiscal Studies* 24(3): 317-339.
- Van Dam, R., V. Geurts & I. Pannecoucke (2003). "Housing tenure, housing cost and poverty in Flanders (Belgium)", *Journal of Housing and the Built Environment* 18: 1-23.
- Van Mechelen, N. & K. Bogaerts (2008). *Aanvullende steun in Vlaamse OCMW's*. UA/Berichten, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek.

- Verbist, G. (2003). "MISIM, een microsimulatiemodel voor personenbelasting en sociale zekerheid", *Maandschrift Economie* 67: 451-473.
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) (2007). *Statistieken*. Brussel.
- Vlaams Ministerie van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie (2009). *Beleidsnota Wonen 2009-2014*. Vlaamse Regering, november.
- Winters, S., F. Heremans, M. Elsinga, A. Marchal & B. Vandekerckhove (2004). *Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?* Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, Leuven, 145 p.
- Winters, S., M. Elsinga, M. Haffner, K. Heylen, K. Tratsaert, G. Van Daalen & B. Van Damme (2007). *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO – Woonbeleid, Brussel.
- Winters, S., K. Heylen, M. Haffner, F. Vastmans, P. De Decker & E. Buyst (2010). *Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 192p.

BIJLAGEN

Bijlage 1.

Tabel A.1: Covariaten gebruikt in de tweestaps Heckman schatting (opportuiniteitskostenbenadering), België 2009.

Variabele	gemiddeld	std. afw.	Code
Huis in Open bebouwing	0.3449	0.4754	No=0; yes=1
Huis in halfopen bebouwing	0.3832	0.4902	No=0; yes=1
Appartement/flat in gebouw met <10 woonsten	0.1612	0.3755	No=0; yes=1
Appartement/flat in gebouw met ≥10 woonsten	0.0831	0.3755	No=0; yes=1
1 kamer in het huis	0.0137	0.3755	No=0; yes=1
2 kamers	0.0505	0.2191	No=0; yes=1
3 kamers	0.1139	0.3178	No=0; yes=1
4 kamers	0.1674	0.3734	No=0; yes=1
5 kamers	0.2310	0.4215	No=0; yes=1
6 of meer kamers	0.4031	0.4906	No=0; yes=1
Vocht vrij?	0.1430	0.3501	Yes=0; no=1
Mogelijk om het huis voldoende warm te houden?	0.9390	0.2393	No=0; yes=1
Modern comfort aanwezig? (bad / douche / toilet binnenshuis)	0.0163	0.1266	Yes=0; no=1
Woonst te donker?	0.0971	0.2962	Yes=0; no=1
Lawaai van buren/straat?	0.2008	0.4006	No=0; yes=1
Vervuiling, bezoedeling of andere milieuproblemen?	0.1498	0.3569	No=0; yes=1
Misdaad, geweld of vandalisme in de omgeving?	0.1826	0.3863	No=0; yes=1
Centrale verwarming?	0.1340	0.3407	Yes=0; no=1
Vuile buurt?	0.1498	0.3569	No=0; yes=1
Brussels hoofdstedelijk Gewest	0.1356	0.3424	No=0; yes=1
Vlaanderen – Dichtbevolkt gebied	0.2712	0.4446	No=0; yes=1
Vlaanderen – Intermediair gebied	0.2615	0.4395	No=0; yes=1
Waals Gewest – Dichtbevolkt gebied	0.1311	0.3375	No=0; yes=1
Waals Gewest – Intermediair gebied	0.1560	0.3629	No=0; yes=1
Waals Gewest – Dunbevolkt gebied	0.0447	0.2066	No=0; yes=1
Bewoning in jaren	16.6022	14.9475	Doorlopend
Beschikbaar inkomen van het huishouden	34039.98	26554.79	Doorlopend

Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2009.

Bijlage 2. Niveau van de armoedelij wanneer resp. België of Vlaanderen als referentiegroep wordt genomen, in vergelijking met minimum budgetstandaard.

Tabel A.2. Vergelijking van minimum budgetstandaarden voor Vlaanderen (inclusief huurkosten) met de Belgische en de Vlaamse armoedelij, in euro per maand en voor verschillende huishoudtypes, Vlaanderen 2008.

	Minimum budget standaard (incl. huur)	Vlaamse 60%- armoedelij	Belgische 60%- armoedelij
alleenstaande man	976	1012	965
alleenstaande vrouw	979	1012	965
vrouw + kind (jongen, 2 jaar)	1274	1316	1255
vrouw + kind (meisje, 4 jaar)	1302	1316	1255
vrouw + kind (jongen, 8 jaar)	1403	1316	1255
vrouw + kind (meisje, 15 jaar)	1540	1518	1448
vrouw + 2 kinderen (2 en 4 jaar)	1507	1620	1545
vrouw + 2 kinderen (4 en 8 jaar)	1637	1620	1545
vrouw + 2 kinderen (8 en 15 jaar)	1875	1822	1738
koppel man + vrouw	1296	1518	1448
koppel + kind (jongen, 2 jaar)	1554	1822	1738
koppel + kind (meisje, 4 jaar)	1588	1822	1738
koppel + kind (jongen, 8 jaar)	1683	1822	1738
koppel + kind (meisje, 15 jaar)	1823	2025	1931
koppel + 2 kinderen (2 en 4 jaar)	1785	2126	2027
koppel + 2 kinderen (4 en 8 jaar)	1906	2126	2027
koppel + 2 kinderen (8 en 15 jaar)	2151	2328	2221

Noot: de Belgische en Vlaamse armoedelij zijn beide berekend op basis van de Europese standaard waar het niveau wordt bepaald door 60% van het mediane equivalent inkomen te nemen. Het verschil schuilt in de referentiebevolking waarvoor de mediaan wordt berekend, dit is respectievelijk heel België en enkel Vlaanderen. Het inkomen wordt equivalent gemaakt aan de hand van de aangepaste OESO-schaal, de eerste volwassene in het huishouden krijgt hier een factor 1 toegekend, kinderen jonger dan 14 een factor 0.3 en bijkomende volwassenen een factor 0.5.