

Doelmatigheid van het sociaal huisvestingsbeleid in een veranderende samenleving

Bert Meulemans

september 1994

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID

UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1994/6104/02

Samenvatting

Dit artikel heeft in eerste plaats tot doel de informatie besloten in de CSB-bestanden beschikbaar te stellen om een gedachtenwisseling over het huisvestingsbeleid te stofferen. De recente gegevens inzake sociale huur worden verder aangevuld met ander en vroeger onderzoek.

Het *eerste deel* schetst een aantal belangrijke *maatschappelijke veranderingen*, die tijdens het afgelopen decennium plaats grepen: veranderingen in de samenlevingsvormen (gezinsverdunding of relatief minder koppels met kinderen en minder samengestelde huishoudens tegenover meer alleenstaanden en meer kinderloze echtparen); veranderingen in de inkomensverdeling (minder bejaarden en meer éénouder- en éénverdienersgezinnen op actieve leeftijd in de lagere inkomensklassen); veranderingen in de woonsituatie (meer eigenaars en meer leef- en wooncomfort tegenover sterk stijgende prijzen).

In *deel twee* wordt een *doelmatigheidsanalyse* van het sociaal huisvestingsbeleid gepresenteerd. Het sociale huisvestingsbeleid kan getypeerd worden als een *selectieve* sociale voorziening, waarbij het sociaal beleid zich prioritair richt op lagere inkomensgroepen. Na een bondig overzicht van de instrumenten en een methodologische toelichting, wordt nagaan in welke mate het gevoerde beleid de vooropgestelde selectiviteit in de praktijk brengt. In een eerste stap wordt het *aantal (potentieel) gerechtigden* op de sociale voorzieningen inzake huisvesting geschat middels een microsimulatiemodel. In de verdere analyse wordt onderscheid gemaakt tussen selectiviteit en doeltreffendheid. Onder de hoofding *selectiviteit*, wordt beschreven in welke mate de verschillende inkomensgroepen (decielen) differentieel gebruik maken van (participeren aan) de sociale voorzieningen inzake huisvesting. Bij de vraag naar de *doeltreffendheid* van het beleid, stelt de onderzoeker zich op een evaluatief standpunt; in welke mate worden vooropgestelde doelstellingen bereikt? Hierbij heeft de onderzoeker nood aan een criterium om de 'prioritaire' doelgroep af te lijnen. In deze bijdrage worden zowel de sociale levensminima opgesteld door het Centrum voor Sociaal Beleid, als de wettelijke toegangsrempels gehanteerd om de 'prioritaire' behoeften af te bakenen.

Op de vraag *of het sociaal huisvestingsbeleid haar doel bereikt*, verschijnt uiteindelijk een eerder genuanceerd antwoord. Ongetwijfeld heeft het huisvestingsbeleid een bijdrage geleverd tot de veralgemening van het woningbezit, de verwezenlijking van haar sociale doelstelling kan gelet op de weinig selectieve aanpak en een aantal nieuwe behoeften bezwaarlijk als 'voltooid' beschouwd worden.

Inhoud

Inleiding	1
1. Maatschappelijke veranderingen 1976-1992	1
1.1. Veranderingen in de samenlevingspatronen	1
1.2. De evolutie van het beschikbaar inkomen	3
1.3. De woonsituatie van de verschillende gezinstypes	6
<i>1.3.1. De bewonerstitel</i>	6
<i>1.3.2. De gemiddelde woonkost</i>	7
<i>1.3.3. Het leef- en wooncomfort</i>	9
2. De doelmatigheid van het sociaal huisvestingsbeleid	11
2.1. Instrumenten van het sociaal huisvestingsbeleid	11
2.2. Doelmatigheidsanalyse: methodologische toelichting	12
2.3. De selectiviteit van de sociale eigendomsverwerving	15
2.4. De selectiviteit van de sociale huursector	17
2.5. De doeltreffendheid van de sociale huursector	19
2.6. De doeltreffendheid van de sociale huursector per gezinstype	22
Besluit	24
Literatuur	26

Inleiding

Het *empirisch doelmatigheidsonderzoek* gaat uit van de vraag: welke weerslag heeft het sociaal beleid en worden de vooropgestelde doelstellingen op adequate wijze bereikt? Zulk onderzoek verloopt volgens een geëigende methode, die in het verleden reeds verschillende malen werd toegepast door het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA, Universiteit Antwerpen). De noodzakelijke onderzoeksgegevens worden verzameld aan de hand van enquêtes bij een representatieve steekproef van huishoudens; aanvankelijke enkel in Vlaanderen (in 1976 5.419 en in 1982 4.840 huishoudens), vanaf 1985 verruimd tot geheel België (1985 6.419 huishoudens, dezelfde huishoudens werden herbevraagd in 1988 en 1992, resp. 3.779 en 3.835 huishoudens).

In deze bijdrage beperken we de analyse tot Vlaanderen om de lange termijn ontwikkeling te schetsen tussen 1976 en 1992. Hierbij staat niet het sociaal zekerheidssysteem (Deleeck, e.a., 1991; Cantillon, e.a., 1993), maar het sociaal huisvestingsbeleid centraal. Het begrip '*particuliere huishoudens*' wordt als basisconcept gehanteerd. Hierbij worden alle personen die onder 'één dak wonen' en hun (mogelijke) inkomsten voor een groot gedeelte samenleggen, met inbegrip van de werkende thuiswonende kinderen, de kotstudenten en andere inwonende personen, als lid van het huishouden beschouwd. Deze keuze sluit het meest aan bij de dagelijkse realiteit, waar het huishouden als feitelijke eenheid van inkomsten en uitgaven fungeert. De leden kunnen hierbij verbonden zijn door een familiale band, maar dit is echter geen vereiste. Het adjectief 'particulier' impliceert dat het zelfstandig wonende huishoudens betreft; m.a.w. personen die in een instelling verblijven (gevangenis, bejaarden-tehuis, e.d.) worden buiten beschouwing gelaten en vereisen een eigen benadering.

In deze omschrijving van het begrip 'huishouden' wordt de woonproblematiek onmiddellijk gekoppeld aan het gezinsinkomen en het (eventueel) samenleven van individuen. Voor de eigenlijke woonproblematiek aan te vatten, wordt de algemene evolutie op deze twee domeinen geschetst. De woonsituatie wordt behandeld aan de hand van de bewonerstitel (eigenaar, huurder en gratis bewoner), de woonuitgaven en het algemeen leefcomfort. In een tweede deel wordt de doelmatigheid van het huisvestingsbeleid geanalyseerd ⁽¹⁾. We willen vooraf onderstrepen dat onze analyse eerder beperkt is wat opzet betreft en in eerste plaats de informatie besloten in de CSB-bestanden beschikbaar wil te stellen. Hierbij wordt de doelmatigheid bekeken vanuit *verdelingsstandpunt*; andere aspecten zoals regionale spreiding, de organisatorische en de financiële doelmatigheid vallen buiten het bestek van deze bijdrage.

1. Maatschappelijke veranderingen 1976-1992

1.1. Veranderingen in de samenlevingspatronen

In de samenlevingsvormen traden de afgelopen twintig jaar belangrijke veranderingen op. Zulks kan geïllustreerd worden met de huishoudtypologie, die door het CSB ontwikkeld werd. Deze wordt opgebouwd vanuit het van aantal afhankelijke kinderen, het aantal personen op actieve leeftijd en het aantal bejaarden. Het onderscheid tussen bejaarden en actieven is gebaseerd op de pensioengerechtigde leeftijd (65 voor mannen, 60 voor vrouwen). Het aantal

(1) In dit artikel worden een aantal vroegere analyses hernomen en verder uitgediept. Sommige cijfers verschillen lichtjes van de reeds eerder gepubliceerde cijfers (Meulemans B., 1993), omdat deze gebaseerd waren op een voorlopig databestand.

kinderen verwijst naar het aantal afhankelijke kinderen; meer bepaald naar de personen jonger dan 25 met uitzondering van zij die tewerkgesteld zijn (of zijn geweest), zij die over een eigen inkomen (uitgezonderd studentenjobs) beschikken of werkloos of invalide zijn.

Tabel 1: Evolutie van de samenlevingsvormen volgens de CSB-enquête, Vlaanderen, 1976-1992.

	1976	1992
bejaarde alleenstaande	9,9	10,7
actieve alleenstaande	3,9	8,6
alleenstaande met kinderen	1,4	3,0
bejaard koppel zonder kinderen	14,5	14,2
actief koppel zonder kinderen	13,7	17,7
actief koppel met 1 kind	13,7	13,5
met 2 kinderen	14,0	13,0
met 3 kinderen	6,1	4,9
met 4/+ kinderen	3,9	1,7
samengestelde huishoudens		
met kinderen	10,6	4,4
zonder kinderen	8,3	8,5
totaal: Vlaanderen	100,0	100,0
aantal in de steekproef	5419	2256

Bron: CSB-enquêtes, 1976-1992.

Uit tabel 1 blijkt hoe het aandeel van de *alleenstaanden* met of zonder kinderlast in de enquête steeg van 15,2% in 1976 naar 22,3% in 1992. De relatieve toename was het sterkst voor de éénoudergezinnen en alleenstaanden op actieve leeftijd, waarvan het aandeel verdubbelde. Wanneer we de samenstelling van de groep alleenstaanden verder bekijken, bevindt bijna de helft (44,1%) onder hen zich in de weduwstaat. Dit is niet verwonderlijk aangezien, ondanks een duidelijke verjonging van de populatie alleenstaanden, nog steeds 43,3% vijfenzestig en ouder is (in 1976 was dit nog 59,3%); 24,4% is jonger dan vijfendertig (1976: 6,7%). De tweede grootste groep binnen de alleenstaanden wordt gevormd door de ongehuwden; hun aandeel nam toe van 22,1% in 1976 naar 31,9% in 1992. Tenslotte komt een toenemend aantal alleenstaanden in deze situatie terecht door echtscheiding (deze groep omvat zowel wettelijk als feitelijk gescheidenen). Terwijl hun aandeel in de totale groep in 1976 slechts 11,1% bedroeg, is dit aantal in 1992 meer dan verdubbeld (23,0%).

Een tweede opvallende vaststelling is de sterke terugloop van het aantal *samengestelde huishoudens*, gedefinieerd als huishoudens met onafhankelijke kinderen of met andere inwonende personen (dus niet de gezinsdemografische betekenis van huishoudens met meerdere familiekeren); tussen 1976 en 1992 nam hun aandeel af van 18,9% tot 12,9%. In het licht van de vergrijzing van de bevolking valt naar de toekomst toe, vooral het teruglopend aantal *inwonende bejaarden* te noteren. Het percentage 65-plussers dat inwoont bij particulieren, werd het afgelopen decennium meer dan gehalveerd en daalde in Vlaanderen van 12,8% naar 4,9%. Deze evolutie geldt zowel voor jong- als hoogbejaarden, maar is het spectaculairst in deze laatste groep; terwijl in 1976 nog ruim 30% van de 80-plussers inwonend was, viel dit percentage in 1992 terug tot minder dan 10%. We herhalen dat bejaarden die in een bejaardentehuis verblijven ($\pm 5\%$ van alle bejaarden) verder volledig buiten beschouwing gelaten worden en een eigen onderzoek vereisen.

Het vaak dominant geachte gezinstype, een *echtpaar met afhankelijke kinderen*, behelst in de realiteit slechts één derde van het totaal aantal Vlaamse huishoudens. Bovendien liep het aandeel de afgelopen vijftien jaar terug van 37,7% tot 33,1%. Opvallend is de sterke terugloop van de grote gezinnen binnen deze categorie. Terwijl van de echtparen met kinderen in 1976 nog ruim één vierde drie of meer kinderen ten laste had, viel dit in 1992 terug op ongeveer één vijfde. Wanneer we de kinderrijke huishoudens beperken tot vier of meer kinderen, was de evolutie nog meer uitgesproken. In 1976 maakten zij nog ruim 10% uit van de koppels met kinderen; dit percentage werd in 1992 gehalveerd tot 5,1%. Tegenover het dalende aantal koppels met kinderen, nam het aantal *actieve koppels zonder kinderen* toe, van 13,7% in 1976 naar 17,7% in 1992.

Samengevat. Het relatief gewicht van koppels met kinderen en vooral van samengestelde huishoudens neemt af, ten voordele van alleenstaanden en van koppels zonder kinderen. De eerste groep omvat nog steeds in hoofdzaak bejaarde weduwen(aren), maar ongehuwde en gescheiden alleenstaanden (eventueel met kinderlast) winnen aan belang. Uitgaande van dit proces van gezinsverdunding, zal een mogelijke, toekomstige bevolkingskrimp zich niet automatisch vertalen in een proportionele daling van het aantal woningen ⁽²⁾.

1.2. De evolutie van het beschikbaar inkomen

Deze paragraaf beoogt de globale inkomensevolutie per gezinstype kort aan te duiden. Voor een volledig overzicht en een diepgaandere analyse van de achterliggende factoren verwijzen we naar de indicatorenreeksen (Deleeck, e.a., 1991; Cantillon, e.a., 1993) en naar specifieke publicaties (Meulemans & Cantillon, 1993; Meulemans, 1993).

Het *totaal beschikbaar inkomen* van een huishouden wordt in de CSB-enquête bepaald als de som, voor alle leden, van de netto-lonen (d.w.z. ná belastingen), de netto-bedrijfsinkomsten voor de zelfstandigen, de sociale zekerheidsuitkeringen (pensioen-, werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en kinderbijslag) en diverse inkomens (zoals militievergoeding, OCMW-steun, opbrengsten uit spaargelden en uit verhuringen). In de vergelijking over de tijd worden alle inkomens en uitgaven uitgedrukt in prijzen van 1992 d.m.v. de index der consumptieprijzen ⁽³⁾. Het *gemiddeld* totaal beschikbaar inkomen steeg de afgelopen vijftien jaar in reële termen, d.w.z. na correctie voor de algemene prijsstijging, van een goede 66.500 BEF per maand in 1976 tot 70.800 BEF in 1992; d.i. een stijging met 6,5%.

Achter de globale stijging van het inkomen schuilen *verschillende tendenzen* per gezinstype (zie tabel 2). De *bejaarden* -alleenstaanden en koppels - kenden een gevoelige verhoging van hun inkomen met ongeveer één derde (resp. 30% en 34,8%). Het inkomen van de alleenstaande actieven en van de actieve koppels zonder of met slechts één kind, kende slechts een zeer geringe stijging van ongeveer 4%. De huishoudens met twee of meer kinderen en de samengestelde huishoudens nemen een middenpositie in (stijging van 12 % tot 24%). Het enige gezinstype dat met een reëel dalend inkomen (-2,2%) werd geconfronteerd, zijn de éénoudergezinnen.

⁽²⁾ De Administratie voor de Huisvesting verwachtte in 1989 naar het jaar 2000, zelf een bijkomende behoefte van 75.000 nieuwe woningen bovenop de vervangings- en vernieuwbouw.

⁽³⁾ Index der consumptieprijzen: 1976-1992 2,02; 1985-1992 1,15; 1988-1992 1,127.

Tabel 2: Het gemiddeld inkomen en het percentage huishoudens dat behoort tot het laagste inkomensquintiel per gezinstype, Vlaanderen, 1976-1992.

	inkomen				quintiel			
	feitelijk		gestandaardiseerd		feitelijk		gestandaardiseerd	
	'76	'92	'76	'92	'76	'92	'76	'92
bejaarde alleenstaande	22.300	29.000	35.300	44.000	89,5	83,2	58,8	48,8
actieve alleenstaande	39.500	40.900	59.900	62.000	42,1	48,3	25,1	19,0
alleenst. met kinderen	54.100	52.900	47.000	46.900	16,2	21,4	25,7	34,1
2 bejaarden zonder kind.	38.200	51.500	38.200	51.500	51,1	29,3	52,2	39,1
2 actieven zonder kind.	66.900	70.200	66.900	70.200	6,9	9,4	7,1	13,8
2 actieven	75.600	78.600	60.400	62.900	1,1	2,7	4,2	10,5
met 1 kind								
met 2 kinderen	78.900	94.800	54.400	65.400	1,1	0,3	9,6	9,5
met 3 kinderen	86.300	101.700	53.900	63.600	0,0	0,0	5,2	8,2
met 4/+ kinderen	88.200	101.800	50.400	57.200	0,8	0,0	9,3	29,2
overige	97.800	109.800	58.900	70.600	0,9	0,8	7,9	9,0
met kinderen								
zonder kinderen	81.000	100.400	61.300	75.400	6,0	1,2	10,9	2,7
totaal (Vlaanderen)	66.500	70.800	53.700	61.700	20,0	20,0	20,0	20,0

Bron: CSB-enquêtes, 1976-1992; 1976 in prijzen van 1992.

Bij de onderlinge vergelijking van de gezinstypes op basis van het feitelijk inkomen stellen zich echter een aantal problemen; het maakt niet enkel uit hoe hoog het inkomen is, maar ook met hoeveel personen men ervan moet leven. Bovendien kunnen onder de 'gemiddelde' evolutie verschillende tendenzen schuil gaan. Daarom wordt in een tweede kolom het inkomen gecorrigeerd⁽⁴⁾ voor de verschillen in gezinsgrootte (zgn. 'standaardisatie') en wordt voor elk type weergegeven hoeveel onder hen zich situeert in het laagste quintiel. In een quintielenverdeling worden de huishoudens eerst gerangschikt naar hun inkomens (van laag naar hoog) en vervolgens ingedeeld in vijf gelijke groepen. Het laagste quintiel bevat zo de 20% laagste inkomens, het vijfde quintiel de 20% rijkste. Ook in deze welvaartstermen situeren de alleenstaanden en de bejaarde koppels zich onder aan de ladder. De kans om tot de laagste inkomensklasse te behoren, is in 1992 het grootst voor de alleenstaande bejaarde (48,8%), gevolgd door de bejaarde koppels (39,1%) en de éénoudergezinnen (34,1%). Wanneer we de evolutie over de tijd bekijken, resulteert de hogere vermelde stijging van het inkomen onder de bejaarden, in een daling van de kans om tot de 20% minst welvarende huishoudens te behoren. Aansluitend verbeteren ook de samengestelde gezinnen zonder kinderen hun welvaartspositie. Omgekeerd nam het aandeel huishoudens met kinderen in het lagere welvaartsklassen toe. Deze evolutie was zeer uitgesproken voor de éénoudergezinnen en voor de koppels met vier of meer afhankelijke kinderen, in het bijzonder zij die uitsluitend van één inkomen (loon of uitkering) moeten leven.

Samenvattend kunnen we stellen dat de afgelopen vijftien jaar de welvaarts- en inkomenspositie van de bejaarden aanzienlijk verbeterde. Deze verbetering ging gepaard met een

(4) Er bestaan verschillende standaardisatietechnieken (schalen) met elk hun voor- en nadelen. De hier gehanteerde schaal heeft als voordeel dat zij zowat het geometrisch gemiddelde is van de belangrijkste equivalentieschalen die in het buitenland werden ontwikkeld (OECD, 1976) en aansluit bij diverse voor België berekende schalen. Concreet wordt hier volgende schaal toegepast alleenstaande 0,66; huishouden met 2 personen 1,00; huishouden met 3 personen 1,25; huishouden met 4 personen 1,45; huishouden met 5 personen 1,60; elk bijkomend lid + 0,15.

verschuiving van de éénouder- en de kinderrijke éénverdienersgezinnen naar de lagere inkomensklassen.

1.3. De woonsituatie van de verschillende gezinstypes

1.3.1. De bewonerstitel

De algemeen verspreide uitspraak, "Elke Belg wordt geboren met een baksteen in zijn maag," kan treffend geïllustreerd worden met de sterke stijging van het aantal eigenaars gedurende de naoorlogse periode, van een goede 40% in 1947 tot bijna 70% in 1991. De lange economische crisis tussen 1975 en 1985 leidde tot een (tijdelijke) terugloop van de eigendomsverwerving bij de jongere generaties (Meulemans, 1990). Blijkbaar vond echter tijdens de gunstige conjunctuur in de tweede helft van de jaren tachtig een inhaalbeweging plaats. Het aantal eigenaars ligt in Vlaanderen (69,2%) hoger dan in Wallonië (67,1%) en aanzienlijk hoger dan in Brussel (39,0%). In vergelijking met andere Westerse landen ligt het aantal eigenaars op een vergelijkbaar niveau als de USA en ongeveer een 20 procentpunten hoger dan in onze buurlanden (5).

Tabel 3: De evolutie van het percentage eigenaars volgens de volkstelling, Vlaanderen, 1947-1991.

jaar	1947	1961	1970	1981	1991
% eigenaars	41,5	55,5	59,9	66,5	69,2

Bron: NIS, Volkstellingen, 1947-1991.

Tabel 4: Structuur van de woningmarkt in enkele Westerse landen.

		eigenaars	huurder privé	huurder sociaal ^o	totaal
België	(1981)	61	33	6 (17)	100
Vlaanderen	(1981)	65	30	5 (14)	100
USA	(1980)	65	31	4 (11)	100
UK	(1983)	59	10	31 (76)	100
Denemarken	(1980)	52	20	28 (58)	100
Frankrijk	(1978)	47	20	32 (62)	100
Nederland	(1981)	44	8	48 (86)	100
Zweden	(1981)	39	23	38 (62)	100
W. Duitsland	(1979)	37	42	21 (33)	100
Zwitserland	(1980)	30	36	34 (49)	100
Ierland	(1989)	77	23		100
Griekenland	(1988)	73	27		100
Luxemburg	(1986)	65	35		100
België	(1988)	64	36		100
Frankrijk	(Lorraine 1986)	53	47		100
Nederland	(1986)	45	55		100

^o tussen haakje: percentage sociale huurders berekend binnen de huursector.

Bron: Beginjaren '80 populatiecijfers (De Decker, 1990); Eind jaren '80 enquêtegegevens (Deleecq, e.a., 1992).

Het *aantal eigenaars* ligt het hoogst (rond de 80%) bij de bejaarde koppels, de koppels met twee of drie kinderen en de samengestelde gezinnen. Gezien hun zwakkere sociaal economische positie, ligt het voor de hand dat alleenstaanden er minder gemakkelijk in slagen een eigen woning te verwerven. Het aantal eigenaars ligt het laagst bij de actieve alleenstaanden

(5) Enkel in landen die (nog) sterk op landbouw georiënteerd zijn, ligt het aantal eigenaars nóg hoger. Een eigen woning is voor landbouwers een halve noodzaak en in elk geval de beste garantie voor de permanente beschikking over de noodzakelijke landbouwgronden.

(34,9%), gevolgd door de éénoudergezinnen (46,4%). Bij de vergelijking tussen actieven en bejaarden, mag niet vergeten worden dat het verwerven van een woning zeer sterk leeftijdsgebonden is (Meulemans, 1990). Een aantal jonge huishoudens heeft deze beslissing, die normaal voor zijn veertigste valt, nog niet genomen; vandaar het relatief lage percentage bij de (jongere) koppels zonder of met slechts één kind. Het hoger aangestipte stijgend aantal eigenaars vinden we terug bij alle gezinstypes, behoudens bij de alleenstaande actieven (een daling van 50,7% in 1976 naar 34,9% in 1992), de éénoudergezinnen (50% versus 46,7%) en bij de gezinnen met 4 of meer afhankelijke kinderen (75,1% versus 70,1%). De gratis bewoning verminderde in nagenoeg alle categorieën en lokaliseert zich hoofdzakelijk bij de alleenstaanden zonder kinderlast.

Tabel 5: Het percentage eigenaars, huurders en gratis bewoners per gezinstype, Vlaanderen, 1976-1992.

	1976			1992		
	eigenaar	huurder	gratis bewoner	eigenaar	huurder	gratis bewoner
bejaarde alleenstaande	55,5	36,4	8,1	59,0	34,0	7,0
actieve alleenstaande	50,7	43,3	6,0	34,9	57,3	7,7
alleenstaande met kinderen	50,0	46,2	3,8	46,4	50,9	2,7
2 bejaarden zonder kinderen	69,2	26,9	3,8	78,7	20,3	1,1
2 actieven zonder kinderen	56,7	39,9	3,4	59,1	38,5	2,4
2 actieven met 1 kind	63,1	32,7	4,2	62,9	34,7	2,4
met 2 kinderen	69,5	27,2	3,3	82,7	15,8	1,6
met 3 kinderen	72,3	24,6	3,0	82,8	14,7	2,5
met 4/+ kinderen	75,1	23,5	1,4	70,1	29,9	0,0
overige met kinderen	75,3	20,5	4,2	79,3	17,4	3,3
zonder kinderen	74,5	18,8	6,7	89,5	9,2	1,3
totaal (Vlaanderen)	66,0	29,7	4,3	67,8	29,2	3,0

Bron: CSB-enquêtes, 1976-1992.

1.3.2. De gemiddelde woonkost

Het CSB-onderzoek stelt ons verder in staat inzicht te verwerven in de *financiële woonlasten* van de verschillende gezinstypes. We maken opnieuw een vergelijking tussen 1976 en 1992 en maken verder onderscheid tussen eigenaars en huurders. Een eerste frappante vaststelling, die overigens een bevestiging inhoud van andere en vroegere onderzoeken, is de sterke reële stijging (d.i. de stijging bovenop de inflatie) van de maandelijkse woonkosten (huurprijzen met 46,1%, de hypothecaire afbetalingen met 62,0%).

Eigendomsverwerving is uiteraard duurder dan huren; gemiddeld ligt de *afbetaling* een 5.000 BEF hoger dan de huur. Hierbij past een belangrijke opmerking: niet alle eigenaars betalen (nog) af, in 1992 wordt een kleine helft van de eigenaars geconfronteerd met een hypothecaire afbetaling (in 1976: 29,9%). Van de actieve koppels met kinderen heeft in 1992 80% een hypothecaire lening lopen. Bij de éénoudergezinnen, de samengestelde gezinnen met kinderlast en de actieve alleenstaanden valt dit terug op iets meer dan de helft. Bij de bejaarden valt de afbetalingslast bijna volledig weg; minder dan 4% betaalt nog af. De verschillen in de gemiddelde bedragen zijn eerder gering: een 15.000 BEF bij koppels met of zonder kinderen, een 12.000 BEF bij alleenstaanden en een 10.000 BEF bij de samengestelde

gezinnen. De stijging tussen 1976 en 1992 verliep vrij gelijkmatig over de gezinstypes, maar was iets minder uitgesproken bij de alleenstaanden en de koppels zonder kinderen.

Tabel 6: De gemiddelde huur, de gemiddelde afbetaling en het aantal afbetalers per gezinstype, Vlaanderen, 1976-1992.

	gem. huur			% afbetalers		gem. afbetaling		
	1976	1992	% Δ	1976	1992	1976	1992	% Δ
bejaarde alleenstaande	3.805	7.453	+95,9	1,5	2,0	}8.476	11.782	+39,0
actieve alleenstaande	5.822	9.087	+56,1	11,8	53,5			
alleenst. met kinderen	9.079	13.008	+43,3	23,1	59,5			
2 bej. zonder kinderen	4.423	8.155	+84,4	2,4	3,7	}99.73	14.823	+48,6
2 actieven zonder kind.	6.828	9.766	+43,0	29,5	45,2			
2 actieven met 1 kind	7.073	10.426	+47,4	48,7	71,9	9.040	14.985	+65,8
met 2 kind.	7.671	13.146	+71,4	51,5	84,1	9.553	15.328	+60,5
met 3 kind.	9.481	9.707	+2,4	51,7	86,7	10.341	16.974	+64,1
met 4/+ kind.	8.983	5.947	-33,8	52,5	87,4	9.626	14.596	+51,6
overige met kinderen	7.901	8.320	+5,3	32,7	51,6	6.020	10.083	+67,5
zonder kinderen	5.993	9.370	+56,3	14,3	29,9	5.610	10.610	+89,1
totaal (Vlaanderen)	6.558	9.583	+46,1	29,9	46,3	8.895	14.407	+62,0

Bron: CSB-enquêtes, 1976-1992; 1976 in prijzen van 1992.

De gemiddelde *huur* ligt het hoogst bij de echtparen met twee kinderen en bij de éénoudergezinnen (13.000 BEF). De evolutie van de huurprijs volgt een grillig patroon. De bejaarden kenden, ondanks ze nog steeds gemiddeld de laagste huur betalen, de sterkste stijging; de bejaarde huurders van 1992 betalen gemiddeld bijna het dubbele van de bejaarden uit 1976. Opmerkelijk is dat de huur daalde bij de gezinnen met vier of meer kinderen, zodat ze nu zelfs minder betalen dan de bejaarden. Aansluitend was de stijging zeer gering voor huishoudens drie of meer kinderen en bij samengestelde huishoudens met kinderen. De stijging bij de overige gezinstypes varieert van 43% bij koppels zonder kinderen tot 71,4% bij de koppels met twee kinderen.

In de CSB-enquête wordt de woonkost beperkt tot de maandelijks terugkerende uitgaven. Uit de gezinsbudgetenquête blijkt hoe afbetaling en huur meer dan één derde van de totale woonuitgaven uitmaken. Wonen brengt daarnaast tal van *andere kosten* met zich mee. In de onderstaande tabel worden het aandeel van de belangrijkste componenten weergegeven. Jammer genoeg maakt de gezinsbudgetenquête geen opsplitsing naar de samenstelling van het huishouden. Naast de huur en de afbetaling wegen vooral de wooninrichting en het energieverbruik (beiden voor ongeveer één vijfde) door in de woonuitgaven. De daling van de woonuitgaven in de totale uitgaven tussen 1977 en 1988, vloeit voort uit een daling van de wooninrichting en de energiefactuur. Omgekeerd, nam het aandeel van de huur, de afbetaling en de herstellingswerken toe.

Tabel 7: De belangrijkste woonkosten als percentage van de woonuitgaven en de totale gezinsuitgaven, België, 1977-1988.

	% van de woonuitgaven		% van de totale uitgaven	
	1977	1988	1977	1988
huur en afbetaling	32,1	35,8	9,4	10,1
energie	21,2	18,9	6,2	5,3
water	1,2	1,5	0,3	0,4
herstellingswerken	10,8	14,2	3,2	4,0
onroerende voorheffing	2,8	3,6	0,8	1,0
verzekeringen	1,4	0,9	0,4	0,3
wooninrichting	27,2	21,4	8,0	6,0
dagelijks onderhoud	3,4	3,6	1,0	1,0
totaal woonuitgaven	100,0	100,0	29,4	28,2

Bron: NIS, gezinsbudgetenquêtes, 1977-1988.

1.3.3. *Het leef- en wooncomfort*

Naast het inkomen bevraagt de CSB-enquête een aantal duurzame consumptie goederen. Onderstaande tabel illustreert op treffende wijze het *hoge materiële comfort* van de Belgische samenleving. Meer dan 90% van de Belgische huishoudens beschikt over een koelkast, een radio, een kleuren TV, een indoor WC, een stofzuiger, een bad of douche en een telefoon; meer dan 80% over een wasmachine en een auto, twee derden tot drie vierde heeft een inbouwkeuken, een diepvriezer, CV en kan maandelijks sparen. Ook 'luxegoederen' zoals een stereoketen, een jaarlijkse vakantie, een videorecorder en een droogkast zijn vrij algemeen verspreid. Een micro-golf-oven en een vaatwasser zijn het minst verspreid; resp. één derde en één vierde van de huishoudens beschikt hierover.

De verschillen tussen de *gezinstypes* situeren zich niet zo zeer bij de kwasi algemeen verspreide goederen, maar eerder bij de minder verspreide goederen (vanaf wasmachine en volgende). Actieve koppels (met of zonder kinderen) en de samengestelde huishoudens leven in de meest comfortabele situatie; op enkele uitzonderingen bij de koppels met vier of meer kinderen (sparen en inbouwkeuken) en bij de koppels zonder kinderen (droogkast en vaatwasser) situeert het comfortniveau zich hoger dan voor de totale Vlaamse bevolking.

Het comfort van bejaarde koppels en bejaarde alleenstaanden ligt doorgaans lager dan het overeenstemmende gezinstype onder de actieve bevolking (uitzonderingen: TV, telefoon, wasmachine en diepvries). Wanneer we de alleenstaanden vergelijken met de koppels -en dit geldt zowel voor de bejaarden als voor de actieven- zijn de eersten het slechtst af. Eénoudergezinnen leven in een iets gunstigere situatie dan de actieve alleenstaanden zonder kinderlast, maar in duidelijk minder gunstige omstandigheden dan de koppels met kinderen. De uitrustingsgoederen van de éénoudergezinnen dateren wellicht in grote mate van vóór de echtscheiding of het overlijden, voorzien in vervanging zal echter gelet op hun zwakke inkomenssituatie moeilijk of helemaal niet haalbaar zijn. Wat de evolutie over de tijd betreft, hebben de bejaarden hun grote achterstand in het basiscomfort uit 1976, in 1992 gedeeltelijk ingelopen.

Het aanwezige leefcomfort zegt natuurlijk niets over de *kwaliteit van de woning zélf*. Uit de peilingenquêtes van het NIH en de volkstellingen, blijkt hoe de kwaliteit van de woningen in de zeventiger jaren sterk gestegen is. De kwaliteit van twee derde van de woningen kon in 1981 als bevredigend tot zeer goed getypeerd worden (in 1971: 59%); het aantal woningen met 'volledig comfort' (d.i. beschikken over stromend water, bad of douche, WC met

waterspoeling en centrale verwarming) steeg van 23% tot 53%; en de woonoppervlakte per bewoner steeg gemiddeld met 4m². Daar tegenover staat dat het aantal woningen met zeer zware gebreken slechts daalde van 17% naar 15% en dat het aantal woningen dat de laatste 10 jaar gebouwd werd, constant bleef. Deze evolutie kan slechts gedeeltelijk worden doorgetrokken in de jaren tachtig. De stijging van het aantal woningen met volledig comfort zet zich door, zij het aan een veel trager ritme dan voorheen. Door de algemene economische crisis, die zich vertaalde in een terugloop van de bouwactiviteit, daalde het aantal woningen jonger dan 10 jaar met 8 procentpunten.

Tabel 8: Leefcomfort per gezinstype, Vlaanderen 1992.

	alleenstaande			koppels z. K		actieve koppel met kinderen				samengesteld		totaal
	be- jaard	actief	+kind	be- jaard.	actief	1	2	3	4/+	met K	zonder	
koelkast	90,6	98,4	95,0	98,6	99,5	99,8	100,0	100,0	100,0	99,4	100,0	98,4
radio	93,5	98,6	98,9	97,0	98,3	98,3	98,7	98,8	100,0	97,6	98,8	97,8
kleuren TV	91,1	82,8	93,9	97,9	95,4	96,7	97,3	97,1	97,4	98,9	99,0	95,7
	(14,8)	(26,3)	(24,4)	(34,8)	(42,0)	(40,4)	(40,7)	(38,8)	(38,0)	(38,5)	(40,8)	(36,2)
indoor WC	86,8	96,8	97,5	91,1	98,5	97,0	98,6	97,5	98,8	97,1	95,8	95,5
stofzuiger	82,9	88,5	95,0	92,2	97,9	97,2	98,1	95,9	95,8	98,0	96,5	94,3
bad / douche	75,2	91,8	97,4	85,1	95,9	97,1	98,6	98,6	97,9	97,6	95,1	92,6
	(25,4)	(46,9)	(65,4)	(40,3)	(67,0)	(75,8)	(79,3)	(82,7)	(81,2)	(73,2)	(59,9)	(62,7)
telefoon	84,7	74,7	86,8	88,7	88,6	91,0	97,6	96,2	90,5	94,6	93,8	89,6
	(29,9)	(37,8)	(57,7)	(37,7)	(44,5)	(48,1)	(58,2)	(63,3)	(60,1)	(52,8)	(48,8)	(47,4)
wasmachine	57,9	49,1	87,7	87,3	90,5	95,0	99,6	100,0	100,0	98,8	98,3	86,4
auto	15,8	74,2	67,8	69,7	93,1	95,2	97,8	98,6	89,8	94,4	91,0	80,2
	(8,0)	(36,4)	(64,1)	(36,0)	(78,5)	(89,7)	(90,6)	(89,4)	(86,4)	(84,7)	(70,1)	(67,7)
inbouw keuken	46,1	60,2	66,3	66,2	80,8	77,6	86,2	89,7	68,4	83,9	78,2	73,2
diepvriezer	42,4	37,2	62,2	74,5	76,2	79,9	85,5	85,3	85,1	84,9	83,6	71,9
sparen	40,6	58,2	56,8	58,8	84,6	83,5	84,6	83,7	65,8	66,8	72,9	70,9
CV	43,7	65,5	62,8	58,2	73,8	75,9	82,9	82,6	82,2	72,2	66,4	68,7
	(23,9)	(36,8)	(56,4)	(30,7)	(46,3)	(58,5)	(64,3)	(65,5)	(59,2)	(46,7)	(38,4)	(46,9)
stereoketen	11,3	69,8	70,1	34,7	76,4	86,3	84,8	88,3	77,3	78,9	69,7	65,4
vakantie	28,2	64,4	65,0	46,4	72,2	66,1	74,2	71,0	62,8	59,6	50,0	59,7
videorecorder	6,9	48,0	55,2	26,4	60,2	72,5	71,7	73,3	52,0	62,8	61,1	52,4
droogkast	10,3	17,3	62,7	26,7	43,1	56,6	73,0	76,8	69,7	60,3	55,0	45,2
micro-golf	9,4	27,3	34,9	17,1	36,9	42,1	46,8	49,4	39,7	43,6	34,8	33,1
vaatwasser	6,0	5,4	33,8	15,2	19,3	26,6	45,5	54,6	52,6	37,7	28,5	24,8

tussen haakjes cijfers voor 1976.

Tabel 9: Evolutie van de woonkwaliteit, Vlaanderen, 1971-1991.

	1971	1981	1991
kwaliteit van de woning (%) bevredigend	59	67	-
gebrekkig	24	18	-
zeer gebrekkig	17	15	-
% woningen met volledig comfort	23	53	58
gemiddelde woonoppervlakte per bewoner (m ²)	25	29	-
% nieuwe woningen jonger dan 10 jaar	20	20	12

Bron: NIH, *Peilingsenquêtes*, 1971-1981; NIS, *Volkstellingen*, 1971-1991.

2. De doelmatigheid van het sociaal huisvestingsbeleid

2.1. Instrumenten van het sociaal huisvestingsbeleid

Reeds de eerste huisvestingswet van 1889 bevatte de *belangrijkste doelstelling* van het Belgische en het latere Vlaamse huisvestingsbeleid (Goossens, 1983, 1986): *de stimulering via indirecte overheidstussenkomst van de eigendomsverwerving bij minder begoede bevolkingsgroepen* (aanvankelijk vooral bij de industrie-arbeiders, later verruimd naar alle lagere inkomensklassen en aangevuld met kinderrijke gezinnen). De overheidstussenkomst omvat vooreerst een aantal *fiscale maatregelen*: de (gedeeltelijke) fiscale aftrekbaarheid van de hypothecaire afbetalingen en in bepaalde omstandigheden een verlaging van de registratierechten, van de onroerende voorheffing en van het BTW-tarief. Tot voor kort verleende het Vlaams Gewest aan gezinnen met een bescheiden inkomen een *huisvestingspremie* voor het bouwen van een woning, de aankoop van een sociale woning of de sanering van oude woningen. Dit stelsel werd recent (vanaf 1/4/1993) vervangen door een *rente-subsidie*, die in tegenstelling tot de huisvestingspremie geen eenmalige geldtransfer is, maar een maandelijks tussenkomst betekent voor een periode van drie (eventueel verlengbaar tot zes) jaar. De maximale inkomensgrens werd vastgelegd op een jaarlijks netto-belastbaar inkomen van 1.000.000 (verhoogd met 40.000 per persoon ten laste).

De directe overheidsinterventie op de huisvestingsmarkt beperkt zich hoofdzakelijk tot de *bouw van sociale woningen* door erkende lokale sociale huisvestingsmaatschappijen. De verkoopprijs van een sociale woning ligt in principe lager dan deze voor een gelijkwaardige woning op de private woningmarkt, wegens de kostendrukkende bouwwijze (groepsbouw, gezamenlijke aanbesteding) en wegens de (indirecte) staatstussenkomst in de BTW-betalingen en wegens de subsidies voor infrastructuurwerken. Tijdens de economische crisis viel de sociale woningbouw bijna volledig stil; terwijl in de jaren zeventig jaarlijks een 11.000 sociale woningen werden gebouwd, bedroeg dit in 1988 slechts 644 of 1,9% van de totale nieuwbouw. Recent ⁽⁶⁾ werd in het urgentieplan voor sociale huisvesting, de realisatie van 10.000 sociale woningen in het vooruitzicht gesteld. Van de eigen woningen werd in het Vlaams gewest meer dan de helft gebouwd zonder (rechtstreekse) overheidssubsidie, iets meer dan één derde met een bouwpremie, 6,5% werd door de overheid zelf gebouwd (De Decker, 1990). Van de nieuwbouw na 1950 werd 32% gerealiseerd met behulp van premies en 15% rechtsreeks op initiatief van de overheid (Goossens, e.a., 1989).

Het *sociale huurbeleid* omvat het aanbod van goedkope huurwoningen door de erkende huisvestingsmaatschappijen, een beperkt stelsel van huurtoelagen en een beperkte reglementering van private huurmarkt. De toegang tot de sociale huursector is beperkt tot gezinnen met een laag inkomen (in 1992: 450.000 BEF voor een alleenstaande, 690.000 voor gehuwden, verhoogd met 40.000 BEF per persoon ten laste). Bij de bepaling van de individuele huurprijs wordt rekening gehouden met het inkomen en het aantal personen ten laste. Bejaarden, gezinnen met drie of meer kinderen en gezinnen die voorheen een ongezone woning bewoonden genieten een bijkomende vermindering. Van de huurwoningen wordt ongeveer 15% (of 5% van de totale woningvoorraad) ter beschikking gesteld door de overheid. In vergelijking met andere Westeuropese landen is de overheidsinterventie op de huurmarkt zeer beperkt; in de meeste landen neemt de sociale huursector de helft tot drie vierde (in Nederland zelfs 86%) van huurwoningen voor haar rekening (zie hoger opgenomen tabel 4). Het sociaal huurbeleid omvat naast de huurwoningen verder een verhuis-, installatie-

⁽⁶⁾ De beslissing voor een urgentieplan voor sociale huisvesting werd genomen in 1991 en trad in werking vanaf 1992. Per 31/12/1993 werden 2729 aanbestedingen tot bouw en aankopen goedgekeurd.

en huurtoelage (verleend aan vroegere huurders uit ongezonde of overbevolkte woningen met een laag inkomen) en een beperkte reglementering van de private huurmarkt (vnl. duur contracten, indexering en de herziening van de huurprijs).

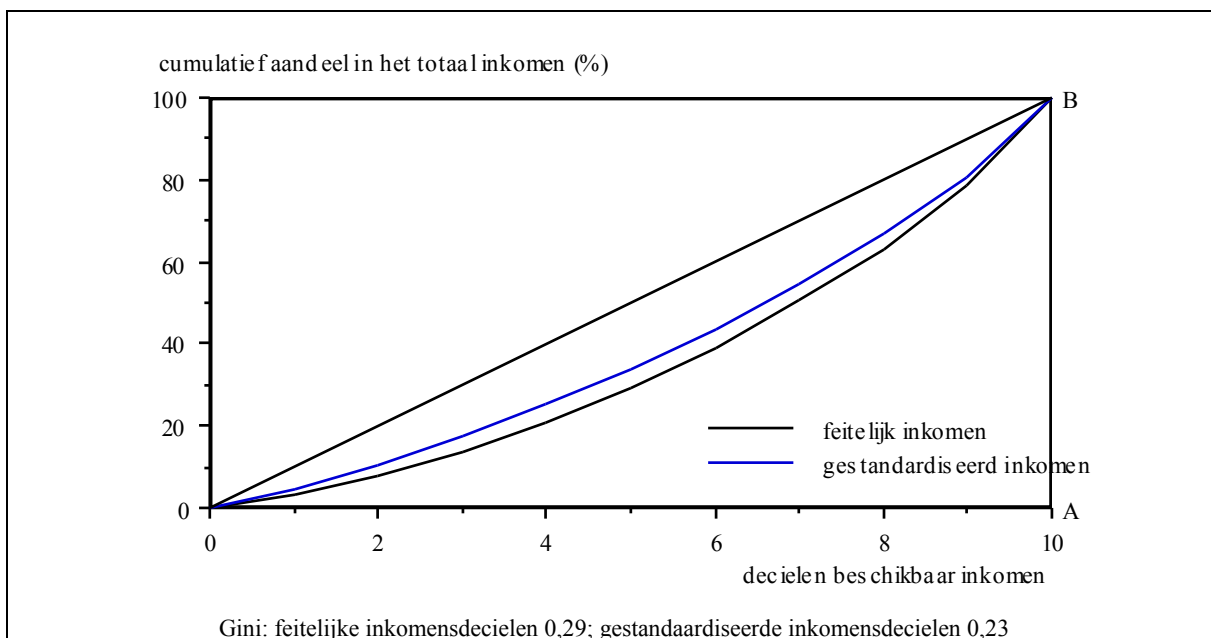
Samenvattend. De overheidsinterventie op de woningmarkt gebeurt hoofdzakelijk op *indirecte* wijze via subsidies aan eigendomsverwervende gezinnen (rechtsreeks door rente-subsidies koop- en bouwpremies, onrechtstreeks door de fiscaliteit), via erkenning en subsidiëring van lokale huisvestingsmaatschappijen (sociale koop- en verhuurwoningen) en via een beperkte reglementering van de private huurmarkt. Het sociale huisvestingsbeleid is in principe een voorbeeld bij uitstek van een *selectieve sociale voorziening*, waarbij de voordelen voorbehouden (zouden moeten) blijven aan lagere inkomensgroepen.

2.2. Doelmatigheidsanalyse: methodologische toelichting

In volgende paragrafen willen we nagaan in welke mate het gevoerde beleid de vooropgestelde selectiviteit in de praktijk brengt. Na de methodologische toelichting, wordt achtereenvolgens de doelmatigheid van de sociale eigendomsverwerving en van de sociale huursector onderzocht. In de doelmatigheidsanalyse wordt een onderscheid gemaakt tussen selectiviteit en doeltreffendheid. Om de *selectiviteit* te meten wordt gebruik gemaakt van de Lorenz-curve en de Gini-coëfficiënt. Voor de *doeltreffendheid* worden de door het CSB opgestelde sociale levensminima en de wettelijke toegangsdrempels gehanteerd.

De *Lorenz-curve* is een grafische weergave van de decielenverdeling. In een decielenverdeling worden de huishoudens eerst gerangschikt volgens hun inkomen van laag naar hoog en vervolgens ingedeeld in tien gelijke groepen. Het eerste deciel bevat aldus de 10% 'armste' huishoudens, het tweede de volgende 10%, enz. tot en met het tiende deciel dat de 10% 'rijkste' huishoudens bevat. Per deciel wordt het aandeel in de totale inkomensmassa berekend. Volkomen gelijkheid impliceert dat iedereen (of elke inkomensklasse) eenzelfde inkomen heeft en valt in grafiek 1 samen met de diagonaal 0-B. Bij volkomen ongelijkheid bezit één persoon (of de hoogste inkomensklasse) het totale inkomen. In de grafiek komt dit overeen met de (gebroken) lijn 0-A-B. Indien twee verdelingen vergeleken worden (b.v. twee landen, één land op twee momenten in de tijd, vóór en ná belastingen), dan is de verdeling die het dichtst de diagonaal benadert het meest gelijk. Uit bovenstaande grafiek blijkt hoe de inkomensongelijkheid ná correctie voor verschillen in de gezinssamenstelling -zgn. standaardisatie (zie hoger)- duidelijk kleiner is dan bij de feitelijke inkomensverdeling.

Grafiek 1: Lorenz-curve en Gini-coëfficiënt, methodologische illustratie.



Bron: CSB-enquête, 1992.

Naast de Lorenz-curve wordt gewerkt met de *Gini-coëfficiënt*, die de inkomensongelijkheid uitdrukt in één globaal synthesesijfer en gedefinieerd wordt als:

$$\text{Gini-coëfficiënt} = \frac{2}{n \cdot m} \sum_{i=1}^n \left(i - \frac{n+1}{2}\right) Y_i$$

met n = aantal inkomenseenheden

Y_i = inkomen van inkomenseenheid i

m = het gemiddeld inkomen

De Gini-coëfficiënt is relatief makkelijk *interpreteerbaar* en is in bovenstaande grafiek niets anders dan de ratio tussen enerzijds de oppervlakte tussen de diagonaal en de Lorenz-curve, en anderzijds de totale oppervlakte gevormd door de driehoek 0-A-B. De waarde van Gini-coëfficiënt varieert, zoals uit de formule kan worden afgeleid, tussen 0 (volkomen gelijkheid, elke inkomensklasse heeft hetzelfde inkomen) en 1 (volkomen ongelijkheid, het hoogste deciel beschikt over het totale inkomen). De grafische voorstelling van de Gini-coëfficiënt illustreert tevens hoe verschuivingen binnen en tussen de extremen van de inkomensverdeling moeilijk tot uiting komen, omdat in de ratio van de twee genoemde oppervlaktes de middelste categorieën relatief zwaar doorwegen. De Gini-coëfficiënt is bijgevolg eerder gevoelig voor verschuivingen in het midden van de inkomensverdeling. Conform het vroeger commentaar bij de Lorenz-curve is de Gini-coëfficiënt van de gestandaardiseerde inkomensverdeling kleiner dan van de feitelijke verdeling (resp. 0,23 versus 0,29).

Naast het aandeel in het totaal inkomen kan evenzeer het *gebruik van collectieve goederen en diensten* als een Lorenz-curve worden voorgesteld. Indien het (cumulatief) aandeel zich boven de 'gelijkheids'-diagonaal o-B bevindt, maken de lagere inkomens relatief meer gebruik van deze sociale voorziening dan de hogere decielen. In dat geval spreekt men van een relatief *selectieve* sociale voorziening, in tegenstelling tot sociale voorzieningen waarvan het gebruik *indifferent* is met het inkomensniveau (diagonaal 0-B), of sociale voorzieningen waarvan omgekeerd vooral hogere inkomensgroepen gebruik maken (met een curve beneden de diagonaal; b.v. *ongelijke* participatie aan het onderwijs). Maken vooral de middelste

inkomensgroepen gebruik van een bepaalde sociale voorziening, dan snijdt de curve de diagonaal. De Gini-coëfficiënt kan berekend worden door het inkomen (Y_i) in hoger staande formule te vervangen door het percentage binnen elke inkomensgroep. Hij varieert vervolgens van -1 bij perfecte (inkomens)-selectiviteit, over 0 bij volkomen (inkomens)-indifferentie, tot +1 volkomen ongelijkheid. Om duidelijk onderscheid te maken tussen inkomensongelijkheid en het (ongelijk) gebruik van collectieve goederen en diensten, spreekt men in het laatste geval van een *concentratiecurve* (i.p.v. een Lorenz-curve) en van de *Gini-concentratie-coëfficiënt* (Lambert, 1993).

Concentratiecurve en Gini-concentratiecoëfficiënt stellen ons in staat de differentiële participatie van verschillende inkomensgroepen te *beschrijven*. De vraag naar de *doeltreffendheid* van het beleid, is van een andere orde en verwijst naar de vraag of vooropgestelde doelstellingen al of niet (en eventueel in welke mate) bereikt worden. De doelstelling van het sociaal huisvestingsbeleid zou in de ruimste zin omschreven kunnen worden als, het in overeenstemming brengen van de woningvoorraad met de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoeften en dit met bijzondere aandacht voor de 'minder begoeden'. Enerzijds kan het sociaal huisvestingsbeleid dus niet herleid worden tot een (aanvullende) inkomenspolitiek en heeft het zijn eigen finaliteit. Anderzijds impliceert de vooropgestelde doelstelling wel dat het beleid zich *prioritair* zou moeten richten op de *meest behoeftigen*. In dit artikel worden de wettelijke toegangsdrempels en de sociale levensminima opgesteld door het Centrum voor Sociaal Beleid, gehanteerd als behoeftencriteria.

De *sociale levensminima* hebben als voordeel dat het behoeftencriterium niet op willekeurige wijze wordt vastgelegd door de onderzoeker of door de wetgever en weerspiegelen wat de bevolking zélf minimaal vindt (Deleeck, e.a., 1991; Cantillon, e.a., 1993; Van den Bosch, 1993). Meer concreet worden de sociaal levensminima afgeleid uit de antwoorden op de vraag: "Hoe groot moet, volgens U, voor een huishouden als het uwe, het netto maandelijks inkomen alles inbegrepen, minstens zijn om juist rond te komen?" Om rekening te houden met de verschillen in gezinsgrootte, wordt per gezinstype een apart minimum berekend. Zo werd het sociaal levensminimum in 1992 berekend op 26.700 BEF per maand voor een alleenstaande bejaarde, 39.200 voor een actief koppel, 48.400 voor een koppel met één kind en 58.800 voor een koppel met drie kinderen. Huishoudens met een inkomen lager dan het sociaal levensminimum voor het betrokken gezinstype worden als behoeftig - bestaansonzeker- beschouwd. In de praktijk levert deze werkwijze doorgaans een relatief hoog aantal 'armen' op ($\pm 20\%$), zodat men eerder spreekt van een bestaansonzekerheidsgrens. Hogere benaderingswijze stelt zich op het standpunt van de *sociale* doeltreffendheid; niet de onderzoeker of de beleidsvoerder, maar de bevolking zelf bepaalt het behoeftencriterium. Vanuit beleidsstandpunt is het minstens even belangrijk de doeltreffendheid op basis van de *wettelijke* criteria te kennen.

Om de doeltreffendheid op basis van de *wettelijke* toekenningcriteria te bestuderen werd recent een specifiek simulatiemodel ontwikkeld. Dit specifiek model past in een breder opzet waarin het Centrum voor Sociaal Beleid een geïntegreerd micro simulatiemodel (afgekort als MISIM) opbouwt voor de diverse sectoren van het sociaal beleid. Tijdens een aanvangsfase werden de methodologische aspecten verkend en werd een 'experimenteel' model voor de kinderbijlagen ontwikkeld. In een tweede fase (het Presoc-project) werd dit model uitgebreid tot de andere takken van de sociale zekerheid (Cantillon, e.a., 1993). In het kader van het project 'Gezinsdimensie in de sociale zekerheid' ⁽⁷⁾, werd de fiscaliteit geïntegreerd en werd

⁽⁷⁾ Bij deze gelegenheid wens ik uitdrukkelijk *Gerre Verbist* te bedanken voor het werk dat zij presteerde; zonder haar was de gepresenteerde analyse niet mogelijk.

vanuit de opgegeven netto-maandbedragen in de CSB-enquête het netto belastbaar inkomen per fiscaal huishouden berekend (Verbist, 1993). De berekening van het netto belastbaar inkomen verliep in drie grote fasen. In een eerste stap, was het nodig de feitelijke huishoudens ('iedereen onder één dak'), te transformeren naar 'fiscale huishoudens'. Deze transformatie heeft hoofdzakelijk betrekking op de inwonende kinderen (of andere personen) met een eigen inkomen; zij maken integraal deel uit van het feitelijk huishouden, maar worden door de fiscus als apart 'huishouden' (alleenstaande) belast. Ten tweede werden de opgegeven netto-maandbedragen omgerekend naar bruto-jaarbedragen, rekening houdend met de gekende veranderingen tijdens het afgelopen jaar. In een derde fase werden het netto belastbaar inkomen en de verschuldigde belastingen berekend. In de module 'sociale huisvesting' werden deze netto belastbare inkomens per fiscaal huishouden conform de geldende sociale wetgeving opnieuw geglobaliseerd tot feitelijke huishoudens en werden de geldende wettelijke inkomensgrenzen, rekening houdende met vrijstellingen en minderingen, per huishouden bepaald.

Op basis van het MISIM-model, module sociale huisvesting, kan het aantal huishoudens met een inkomen onder de wettelijk vastgelegde inkomensgrenzen (dus zonder rekening te houden met al of niet eigendom) geschat worden op resp. een 40% voor een sociale huurwoning, een goede 60% voor een huisvestingspremie en bijna 70% voor de rentesubsidie (tabel 10). Beperkt men de analyse tot de groep die (nog) geen eigenaar is, dan lopen deze percentages op tot resp. 48,2%, 72,6% en 77,8%. De raming van het aantal potentieel gerechtigden, wijst dus uit dat de wettelijke toekenningscriteria vrij hoog liggen.

Tabel 10: Aantal potentiële gerechtigden op de sociale voorzieningen inzake huisvesting, Vlaanderen, 1992.

	wettelijke grens ^o	alle huishoudens		hh. geen eigenaar	
		%	aantal*	%	aantal*
sociale huurwoning	690.000	41,0	866.000	48,2	303.000
sociale huisvestingspremie	890.000	63,0	1.333.000	72,6	456.000
rentesubsidie (vanaf 1/4/1993)	1.000.000	69,1	1.462.000	77,8	489.000

^o wettelijke grens voor gehuwd koppel (netto belastbaar inkomen)

* extrapolatie van de steekproef op basis van het aantal particuliere woningen uit de volkstelling van 1991 (2.141.557)

Bron: MISIM-CSB, module sociale huisvesting, CSB-enquête, 1992.

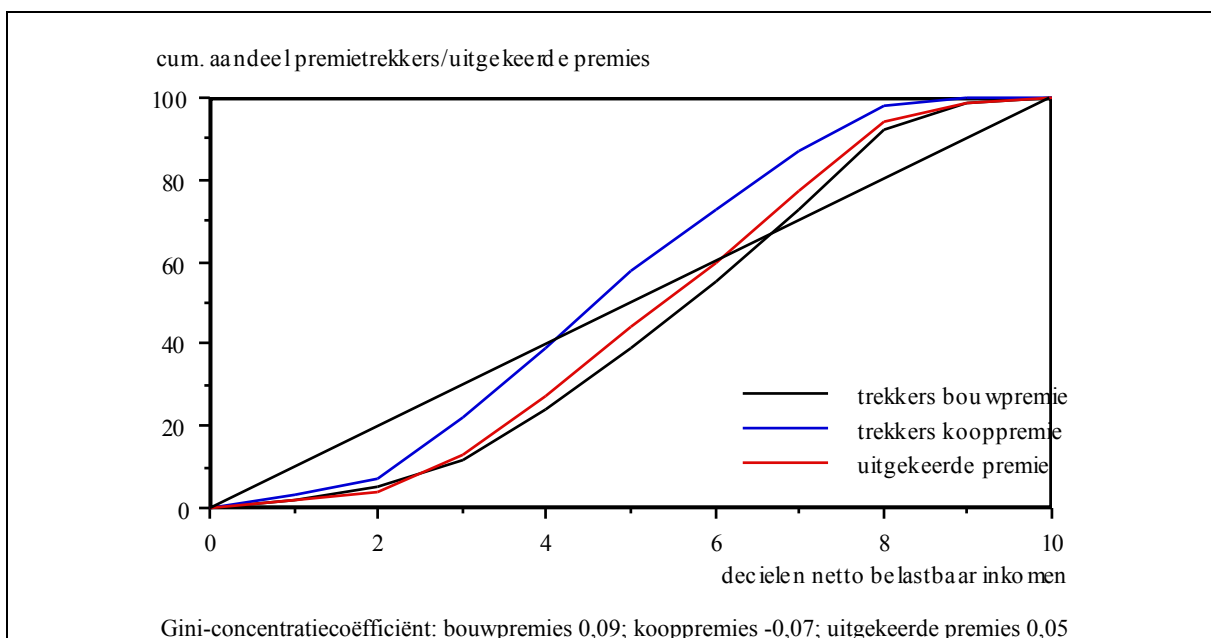
We moeten onderstrepen dat verdere doelmatigheidsanalyse zich beperkt tot de *directe verdelingseffecten* en meer in het bijzonder tot de selectiviteit en de doeltreffendheid (sociaal en wettelijk) van het sociaal huisvestingsbeleid. Een vollediger doelmatigheidsonderzoek impliceert dat ook andere aspecten in de analyse betrokken worden: de (vaak grotere) indirecte beleidseffecten (o.a. doorstromingseffecten), de organisatorische doelmatigheid, regionale verschillen (i.t.t. onze globale analyse voor heel Vlaanderen), het bepalen van de efficiëntie van de ingezette middelen (d.w.z. een afweging tussen resultaten, kostprijs en verschillende beleidsopties). Verder moeten we wijzen op de beperkingen van het CSB-databestand. Meer bepaald wordt in de CSB-vragenlijst enkel vanaf 1988 informatie ingewonnen over de sociale huurvoorzieningen. De analyse spitst zich dan ook toe op de sociale huursector. Voor de sociale eigendomsverwerving baseren we ons op oudere cijfers uit 1977; kortom onze analyse heeft in eerste plaats tot doel de informatie besloten in de CSB-bestanden beschikbaar te stellen en heeft zeker niet de pretentie het gehele huisvestingsbeleid door te lichten of te beoordelen.

2.3. De selectiviteit van de sociale eigendomsverwerving

De situering van de premietrekkers in de fiscale statistieken (Deleeck, e.a., 1983) wijst uit hoe in 1977 van de totaal uitgekeerde koop- en bouwpremies amper 4% naar de *twee laagste decielen* vloeide, ongeveer 5% naar de twee hoogste decielen en een 90% naar de ruime middengroep (decielen drie t.e.m. acht). De geringe opname van huisvestingspremies door de allerlaagste en de allerhoogste decielen, zorgt er voor dat de concentratiecurve de diagonaal (die een gelijke participatie voorstelt) snijdt en dat de Gini-concentratiecoëfficiënten zich rond het 0-punt situeren (zie grafiek 2). Wat de aard van de premie betreft, is de geringe selectiviteit meer uitgesproken bij de bouw- dan bij de kooppremies (de curve voor de bouwpremies situeert zich onder deze van de kooppremies; overeenkomstig is de Gini-concentratiecoëfficiënt kleiner).

Hoe valt deze *geringe selectiviteit* te verklaren? De feitelijke *financiële toegangsdrampel* voor eigendomsverwerving ligt zeer hoog (grond-, bouw-, lenings- en fiscale kosten) zodat kandidaat-eigenaars noodzakelijk over hoge eigen middelen moet kunnen beschikken. De premie zelf is in vergelijking met de totale financiële kost relatief laag; voor de huishoudens die in 1992 een woning kochten of bouwden via een goedkope lening van het Vlaams Woningfonds, bedroeg de premie resp. 2,3% en 8,9% van de totale kost ⁽⁸⁾. De inkomensgrenzen zelf liggen zeer hoog en laten in principe drie vierde van de niet-eigenaars toe een premie op te nemen; van alle huishoudens heeft ongeveer twee derde een inkomen lager dan het rechtgevend wettelijke maximum (zie hoger). Aldus bevordert het premiestelsel de eigendomsverwerving hoofdzakelijk bij personen die het financieel aankunnen, wordt de premie veeleer als bijkomend voordeel opgenomen en blijft de eigendomsverwerving bijgevolg beperkt tot de middelste en de hogere inkomenscategorieën; de lage inkomensgroepen zijn aangewezen op de sociale of de private huursector.

Grafiek 2: Cumulatief aandeel trekkers van een bouw- en kooppremie en cumulatief aandeel in de uitgekeerde premies naar inkomensdecielen, Vlaanderen, 1977.



Bron: Deleeck, e.a., 1983.

⁽⁸⁾ Eigen berekening op basis van Vlaams Woningfonds, *Jaarverslag 1992*.

Het nieuwe *rentesubsidiesysteem* dat op 1/4/1993 in werking trad, heeft in elk geval als voordeel dat door de spreiding in de tijd een directere tussenkomst in de afbetalingslast wordt voorzien. Het feit dat na drie jaar voor de verlenging van de subsidie, een tweede inkomensstoets wordt uitgevoerd, betekent dat het maximaal voordeel enkel aan huishoudens met een permanent laag inkomen wordt toegekend. Dit is gelet op de hoge inkomensmobiliteit -ook in de lagere inkomensgroepen (Cantillon, e.a., 1992)- een pluspunt. De verhoging van de inkomensgrens (van 890.000 naar 1.000.000 voor een gehuwd echtpaar) zorgde voor een stijging van het aantal gerechtigden met 5 procentpunten of een 33.000 eenheden. Voor een verdere evaluatie van het stelsel ontbreken de nodige onderzoeksgegevens.

Over de opname van huisvestingspremies per gezinstype bestaan geen cijfers. Op basis van Demal-Durez (1982) kan wel worden vastgesteld dat de premies hoofdzakelijk (voor 70%) ten goede komen aan gezinnen zonder of met slechts één kind ten laste. Dit geringe kinderaantal is vooral gekoppeld aan de jeugdige leeftijd van de aanvragers (90% is jonger dan 35).

Bij deze cijfers moet men voor ogen houden dat de analyse zich beperkt tot de *directe* beleidseffecten. De indirecte effecten van sociale eigendomsverwerving zijn aanzienlijk groter. Door elke overstap van huurder naar eigenaar, komt er immers een woning vrij, die vervolgens wordt ingenomen door een andere huurder, welke op haar beurt kan aanleiding geven tot een nieuwe verhuisbeweging. Dergelijke *doorstromingseffecten* worden niet in rekening gebracht en veronderstellen een apart soort analyse (m.n. het opstellen van verhuisketens). De beperkte gegevens voor de gemeente Beveren (D'Hollander, 1988) suggereren dat sociale koopwoningen een grotere sociale reikwijdte hebben, en lagere inkomensgroepen meer betrekken in dit doorstromingsproces, dan de private eigendomsverwerving en dan het ter beschikking stellen van sociale huurwoningen.

Samenvattend. De sociale eigendomsverwerving komt hoofdzakelijk ten goede van de hogere middengroep. Dit is hoofdzakelijk te verklaren vanuit de hoge financiële kosten en de verhoudingsgewijze lage premie. Dat het beleid slechts in (volgens sommigen té) beperkte mate slaagt in haar sociale doelstelling, doet geen afbreuk aan de moeilijk te becijferen bijdrage die dit beleid in zijn continuïteit en in zijn totaliteit (beperkte sociale huursector in combinatie met premiestelsel, goedkope leningen en fiscale stimuli) geleverd heeft in de veralgemening van het woningbezit. Zulks mag blijken uit het hoger vermelde groot en stijgend aantal eigenaars in Vlaanderen, zeker in vergelijking met de ons omliggende landen. Een volledige doelmatigheidsanalyse zou naast de directe, eveneens de (aanzienlijk grotere) indirecte effecten mee in rekening moeten brengen. Maar zoals hoger aangegeven is hiervoor slechts partiële informatie beschikbaar.

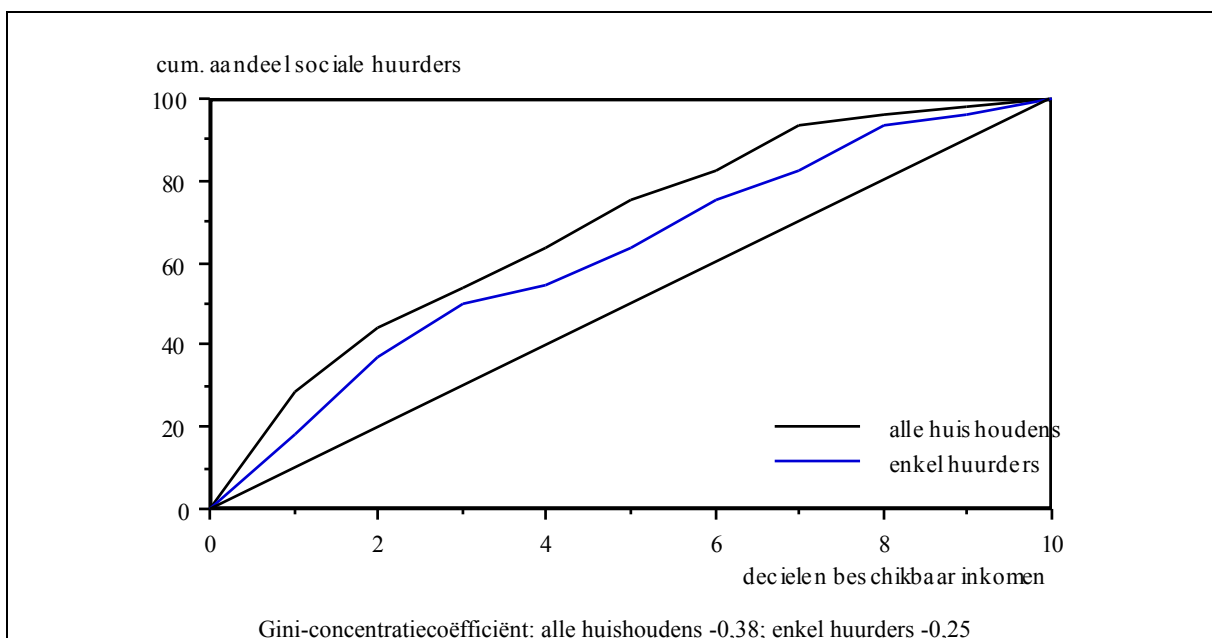
2.4. De selectiviteit van de sociale huursector

De sociale huursector richt zich in principe meer nog dan de sociale eigendomsverwerving, op lagere inkomensgroepen; de wettelijke maximale inkomensgrens ligt voor een sociale huurwoning aanzienlijk lager dan voor de rentesubsidie, overeenkomstig ligt het aantal potentiële kandidaten aanzienlijk lager (zie hoger). In de analyse voor 1992 worden alle huishoudens die huren van een sociale huisvestingsmaatschappij, een OCMW of een gemeente, of genieten van een sociaal huurtarief, als sociale huurder gecatalogeerd.

Van alle sociale huurders, behoort ruim één vierde tot het *laagste deciel*. Omgekeerd moeten we evenzeer vaststellen dat ruim één derde van de sociale woningen bewoond worden door

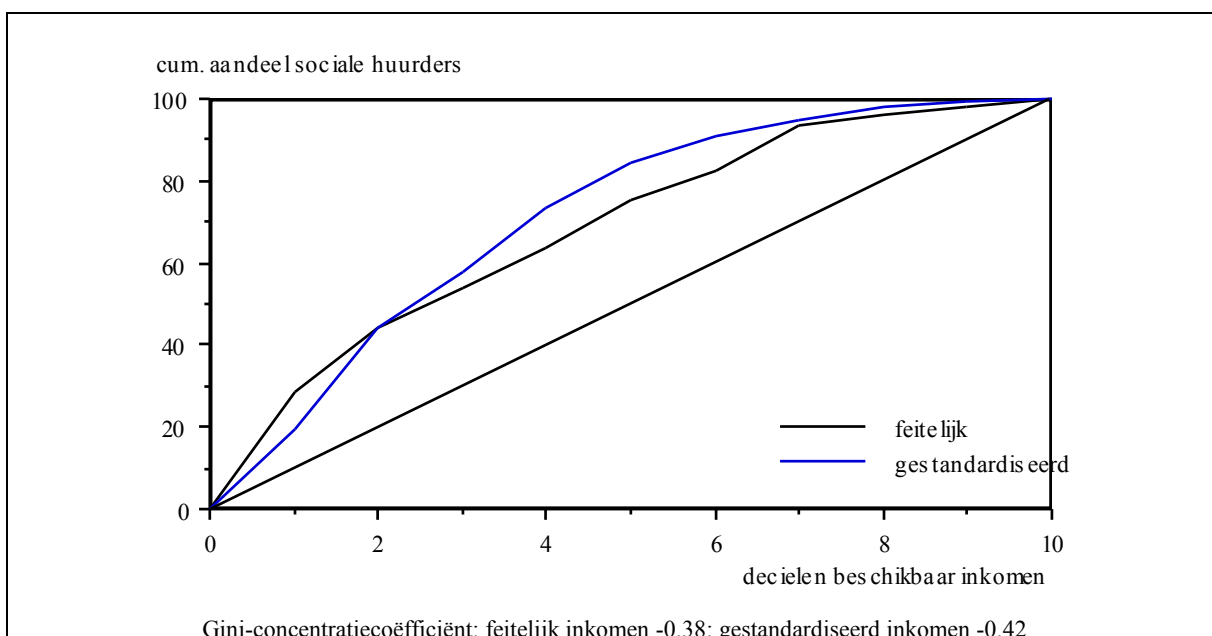
huishoudens uit midden tot hogere inkomensklassen (deciel vijf en hoger). Deze globale cijfers over de gehele populatie, zijn enigszins misleidend, omdat het aantal eigenaars sterk oploopt in de hogere inkomensklassen (Meulemans, 1991), zodat het hoger aantal sociale huurders in onderste decielen (gedeeltelijk) te verklaren valt uit een hoger aantal huurders. Om dit te ondervangen werd tevens een aparte decielenverdeling voor de huurders opgesteld. Zoals uit grafiek 3 blijkt, is de selectiviteit binnen het huursegment, aanzienlijk kleiner dan wanneer men haar bekijkt binnen de totale bevolking.

Grafiek 3: Cumulatief aandeel sociale huurders naar feitelijke inkomensdecielen, gebaseerd op alle huishoudens versus enkel huurders, Vlaanderen, 1992.



Bron: CSB-enquête, 1992.

Grafiek 4: Cumulatief aandeel sociale huurders naar feitelijke en gestandaardiseerde inkomensdecielen, alle huishoudens, Vlaanderen, 1992.



Bron: CSB-enquête, 1992.

Bij correctie van het feitelijk inkomen voor verschillen in gezinsgrootte (zie voetnoot), gaat een grotere selectiviteit in de hogere regionen van de inkomensverdeling (na standaardisatie bewonen de vijf hoogste decielen slechts 26,9% van de sociale huurwoningen tegenover 36,5% in de feitelijke verdeling), samen met een geringere toegang van de allerlaagste inkomensklasse (19,7% in de gestandaardiseerde tegenover 28,5% in de feitelijke verdeling). Ook binnen het huursegment apart zorgt de standaardisatie voor eenzelfde verschuiving; meer sociale huurders in de lage middengroep, ten nadele van de allerlaagste en de hogere inkomensdecielen. De consequente verschillen tussen feitelijke en gestandaardiseerde verdeling, wijzen op aanzienlijke verschillen in de mate waarin de onderscheiden *gezinstypes* participeren aan de sociale huursector (zie verder).

Tabel 11: Selectiviteit van het gebruik van sociale huurwoningen^o, volgens Gini-concentratiecoëfficiënt, Vlaanderen, 1988-1992.

	1988	1992
feitelijke inkomensdecielen		
alle huishoudens	-0,276	-0,414
enkel huurders	-0,137	-0,301
gestandaardiseerde decielen		
alle huishoudens	-0,299	-0,467
enkel huurders	-0,227	-0,409

^o sociale huurder=genieter van sociaal huurtarief

Bron: CSB-enquêtes, 1988-1992.

Vanuit de beperkte vergelijking in de tijd ⁽⁹⁾, lijkt volgens alle gehanteerde indicatoren de selectiviteit in het gebruik van sociale huurwoningen tussen 1988 en 1992 te zijn *toegenomen* (tabel 11). Een gedetailleerdere analyse per deciel, wijst uit dat in de feitelijke verdeling vooral de deelname van de laagste inkomensklasse schijnt toe te nemen, terwijl in de gestandaardiseerde verdeling de deelname van decielen twee en drie lijkt te zijn gestegen. In tegenstelling tot de afname van de selectiviteit in de jaren zeventig (Descamps, 1984; Deleecq, e.a., 1983), lijkt de CSB-enquête in de tweede helft van de jaren tachtig dus een grotere selectiviteit te registreren. Het is belangrijk te onderstrepen dat deze beschrijvende analyse geen enkele aanduiding geeft over de achterliggende oorzaken van deze grotere selectiviteit. Zij kan het gevolg zijn van bewuste beleidsingrepen (b.v. een selectievere toekenningspolitiek of een frequentere opzegging van huurders met een hoog inkomen), niet-bedoelde en indirecte beleidseffecten (b.v. ingrepen in de fiscale wetgeving), veranderingen op de huisvestingsmarkt en in het bijzonder binnen het huursegment, veranderingen binnen de populatie sociale huurders of algemene verschuivingen binnen de inkomensverdeling.

2.5. De doeltreffendheid van de sociale huursector

⁽⁹⁾ Concreet werden in de CSB-enquête van 1992 aan huurders en gratis bewoners twee vragen voorgelegd: (1) "Wie is eigenaar van uw woning? Een sociale huisvestingsmaatschappij, het OCMW of de gemeente, een andere overheidsinstelling of parastatale, familie, een particulier, een bedrijf of een organisatie, weet niet."; (2) "Geniet u van een sociaal huurtarief? Ja, neen." Voor de enquête van 1988 beschikken we enkel over de tweede vraag, zodat de vergelijking tussen 1992 en 1988 enkel gebaseerd is op de antwoorden op vraag twee. De aandachtige lezer zal merken dat de antwoorden op vraag 2 een 'grotere selectiviteit' (kleinere Gini-coëfficiënt) vertonen dan de combinatie van beide vragen. Dit komt omdat bewoners van een sociale woning uit de hogere inkomensgroepen, tendentieel gemakkelijker verklaren "niet te genieten van een sociaal huurtarief."

Zoals eerder aangeduid, heeft men om de doeltreffendheid te bepalen van een selectieve sociale voorziening -zoals de sociale huursector-, nood aan een *criterium* om behoeftige en niet-behoeftige huishoudens te onderscheiden. In onze analyse hanteren we de sociale levensminima opgesteld door het CSB en de wettelijke toegangsdrempels.

Van alle sociale huurwoningen wordt ongeveer één derde bewoond door bestaansonzekere huishoudens, d.w.z. huishoudens met een inkomen lager dan het sociaal levensminimum; bijna twee derde van de sociale huurwoningen gaat naar huishoudens met een inkomen hoger dan het sociaal levensminimum. Uitgedrukt in termen van de totale populatie komen (kunnen) 76.000 behoeftige huisgezinnen niet aan hun trekken op de sociale huurmarkt (komen). Dit is ongeveer even veel als de huurwoningen die aan minder behoeftige huishoudens worden toegekend (zgn. 'spill-over').

Tabel 12: De doeltreffendheid van de sociale huursector, volgens de CSB-minima, Vlaanderen, 1992.

	% sociale huurders*		gem. huur*	% binnen huur-sector*	% totale bevolking	aantal voor Vlaanderen°
bestaanszekere huishoudens						
huurder privé		83,5	10.744	67,0	19,2	406.000
huurder sociaal	64,7	16,5	6.837	13,3	3,8	80.000
subtotaal		100,0	10.098	80,3	23,0	486.000
bestaansonzekere huishoudens						
huurder privé		63,4	8.190	12,7	3,6	76.000
huurder sociaal	35,3	36,6	4.739	7,2	2,1	44.000
subtotaal		100,0	6.927	19,7	5,7	120.000
totaal (Vlaanderen)	100,0		9.472	100,0	28,7	606.000

* eigenaars en gratis bewoners op de private woningmarkt worden buiten beschouwing gelaten

° extrapolatie van de steekproef op basis van het aantal particulier woningen uit de volkstelling van 1991 (2.141.557)

Bron: CSB-enquête, 1992.

Het is dus principieel mogelijk om de *actuele sociale behoeften* te dekken met het huidige bestand van sociale woningen. Dit is echter een zuiver *theoretische* denkoefening, aangezien impliciet perfecte selectiviteit verondersteld wordt. Dit impliceert enerzijds dat alle bestaanszekere gezinnen verwijderd worden uit de sociale huursector, en dat anderzijds alle bestaansonzekere huurders op de private markt overstappen naar een sociale woning. Over de tijd heen, nam de doeltreffendheid gemeten aan de hand van de CSB-minima toe; terwijl in 1988 van alle huishoudens die verklaarden te genieten van een sociaal huurtarief 38,5% zich in de bestaansonzekere bevond, steeg dit percentage tot 42,9% in 1992.

De doeltreffendheidsanalyse vertrekkende vanuit de sociaal gedefiniëerde behoeften, wordt in de volgende tabel gebruik makend van het MISIM-model aangevuld met de doeltreffendheid op basis van de *wettelijke* toegangscriteria. Van de totale bevolking, dus inclusief zij die reeds één of meerdere woningen in eigendom hebben, heeft 41% een inkomen lager dan de wettelijke toekenningsvoorwaarden voor een sociale huurwoning. Bij ongeveer 30% van de sociale huurders ligt het inkomen hoger dan de wettelijk vastgelegde (maximale) inkomensgrens. Ook vroegere onderzoeken schatten het 'oneigenlijk gebruik' op iets minder dan één derde (Demal-Durez, 1984). De term 'oneigenlijk gebruik' moet begrepen worden als sociale huurders waarvan het *actuele* inkomen hoger ligt dan de wettelijke toegangsdrempel bij aanvraag; en dus *niet* als onterecht toegewezen sociale huurwoningen. Van de huishoudens

die geen eigenaar zijn van hun feitelijke verblijfplaats, voldoet 38,5% aan de wettelijke toekenningscriteria. Uit de extrapolatie van de steekproefgegevens kan worden afgeleid, dat het verwijderen van 'oneigenlijke' gebruikers uit de sociale huursector, niet kan volstaan om alle potentieel gerechtigden ook effectief een huurwoning ter beschikking te stellen; de potentiële vraag overtreft het 'oneigenlijk gebruik' met zo'n 180.000 eenheden.

Tabel 13: De doeltreffendheid van de sociale huursector, volgens de wettelijke toekenningscriteria, Vlaanderen, 1992.

sector	niet eigenaars		totaal ^o
	privé	sociaal	
voldoet aan wettelijke toekenningscriteria	38,5 (215.000)	70,7 (88.000)	44,3 (303.000)
voldoet <i>niet</i> aan wettelijke toekenningscriteria	61,5 (344.000)	29,3 (36.000)	55,7 (380.000)
totaal huishoudens die geen eigenaar zijn van hun feitelijke verblijfplaats	100,0 (559.000)	100,0 (124.000)	100,0 (683.000)

(^o) extrapolatie van de steekproef op basis van het aantal particuliere woningen uit de volkstelling van 1991 (2.141.557)

Bron: MISIM-CSB, module sociale huisvesting, CSB-enquête, 1992.

Ook voor deze cijfers geldt dezelfde methodologische opmerking, dat het hier een zuiver theoretische denkoefening betreft, die perfecte selectiviteit veronderstelt en die voor alle potentieel gerechtigden uitgaat van een effectieve verhuisbereidheid. De gehele oefening (sociaal en wettelijk perspectief), suggereert wel dat met het huidige patrimonium sociale huurwoningen via een selectievere aanpak, een grotere doeltreffendheid *kan* bereikt worden.

Als argument tegen een sterkere oriëntatie op de doelgroep van de laagste inkomens, wordt soms gewezen op het gevaar voor sociale segregatie en *ghettovorming*. In dit verband mag men niet vergeten dat er ook nu een sterke concentratie van kansarmen in bepaalde vooral grootstedelijke buurten op de private woningmarkt plaats grijpt (voor Antwerpen, zie: Marynissen, e.a., 1987). Bovendien kan men een situatie waar één derde van de sociale huurwoningen betrokken wordt door lage inkomensgroepen met een relatieve ondervertegenwoordiging van de allerlaagste groepen, bezwaarlijk bestempelen als ghettovorming. Bijkomend moet onderstreept worden dat de populatie bestaansonzekereren op zich zeker geen homogene groep is.

Een tweede vaak aangehaald argument tegen een grotere selectiviteit, is dat de (verstrenge)de verplichting tot *sluitend financieel beheer*, de plaatselijke sociale huisvestingsmaatschappij noodzaakt meerbegoede huurders, die de huur (in principe) volledig betalen, aan te trekken ter compensatie van de minderbegoeden die een verlaagde huur betalen. Ongetwijfeld zal de noodzaak voor een evenwicht in de begroting, de huisvestingsmaatschappij stimuleren meer huurders uit de hogere inkomensgroepen aan te trekken. De eenvoudige vergelijking van de gemiddelde huur tussen bestaansonzekereren en bestaanszekereren, wijst echter uit dat deze ook voor de minder-behoefte huishoudens in de sociale huursector aanzienlijk lager is dan de geldende prijzen op de private huurmarkt. Verder analyse naar gedetailleerdere inkomensklassen toont aan hoe dit gemiddeld verschil veeleer indifferent is aan het inkomensniveau en enkel substantieel afneemt in de allerhoogste inkomensklasse (tabel 14). Hoewel woning-specifieke kenmerken (grootte, bouwjaar, aanwezigheid van een garage, e.d.) niet in rekening werden gebracht doet de consistentie van de vaststellingen het vermoeden rijzen dat de huurprijzen op de sociale woningmarkt voor de hogere inkomens onvoldoende zijn afgestemd

op de private woningmarkt. Mogelijke oorzaken van de verhoudingsgewijze lage huurprijzen, zijn ongetwijfeld de beoordelingsgrond (het vaak onderschat fiscaal inkomen), het onvoldoende doorrekenen van het gestegen inkomen sedert het betrekken van de huurwoning, de onregelmatige aanpassing van de basishuurprijs en het niet verrekenen van prijsevoluties op de private huurmarkt. De relatief lage prijzen gekoppeld aan de grotere feitelijke woonzekerheid belemmeren mogelijks de verdere doorstroming uit de sociale huursector naar sociale eigendomsverwerving of naar de private huurmarkt. Vanuit het 'profijtbeginsel' zou zich m.a.w. een fenomeen van 'nesteling' kunnen voordoen. We stippen in dit verband aan dat de sociale huurders gemiddeld hun huidige woning gedurende 12 jaar betrekken, voor de private huurders bedraagt dit 8 jaar, voor de eigenaars 19 jaar. Het kritisch toetsen van deze 'nestelingshypothese' veronderstelt een diepgaande analyse die buiten het bestek van deze bijdrage valt.

Tabel 14: De gemiddelde huur op de sociale en de private woonmarkt naar gestandaardiseerde inkomensdecielen, Vlaanderen, 1992.

	1-2	3-4	5-6	7-10	totaal
private huursector	8.148	9.608	10.132	11.730	10.342
sociale huursector	4.834	6.682	6.383	9.795	6.098
absoluut verschil	3.314	2.926	3.749	1.935	4.244

Bron: CSB-enquête, 1992.

Samenvattend leert de analyse dat het sociale huurbeleid weinig doeltreffend is een dubbele zin. Bijna twee derde van de sociale huurwoningen gaat naar minder behoeftige gezinnen; bijna één derde van de sociale huurders heeft een inkomen boven de wettelijke toegangdrempel. Bovendien is de aangerekende huurprijs voor deze categorie te weinig afgestemd op de private huurmarkt. Door het inbouwen van een grotere selectiviteit, kan een groter deel van -theoretisch zelf alle- prioritaire behoeften met de bestaande voorraad sociale woningen gedekt worden. Indien men de hogere wettelijke toegangscriteria hanteert, is de 'spill-over' niet meer voldoende om alle kandidaten effectief een woning te verschaffen. Gelet op de budgettaire beperkingen van de overheid, kan de doeltreffendheid enkel verhoogd worden door het stimuleren van de doorstroming uit de sociale huursector (o.a. door selectief hogere prijzen) en door een grotere selectiviteit bij de toekenning.

2.6. De doeltreffendheid van de sociale huursector per gezinstype

Het reeds eerder aangestipte verschil tussen feitelijke en gestandaardiseerde verdeling, wijst op aanzienlijke verschillen in de mate waarin de onderscheiden *gezinstypes* participeren aan de sociale huursector. Om te controleren voor verschillen in het aantal eigenaars wordt in tabel 15, bekeken in welke mate huurders per gezinstype gebruik maken van de sociale huurwoningen. De gezinnen met drie of meer kinderen en de samengestelde gezinnen, onmiddellijk gevolgd door de bejaarden (vnl. de alleenstaanden) maken het meest gebruik van de sociale huursector. Opvallend gelet op hun zwakke economische positie, is de geringe vertegenwoordiging van éénoudergezinnen en alleenstaanden op actieve leeftijd; resp. 17% en 14% onder hen die aangewezen zijn op huren, betreft een sociale huurwoning. Dit lage percentage (enkel voor koppels zonder kinderen of met één kind ligt dit percentage lager) steekt schril af tegen de kinderrijke gezinnen, waar ongeveer de helft van de huurders beroep doet (terecht kan) op de sociale sector.

Tabel 15: De doeltreffendheid van de sociale huursector per gezinstype, Vlaanderen, 1992.

	% niet-eigenaars (1)	% sociale huurders (2)	% gerechtigden (3)	% kandidaat sociale huurders (4)	
bejaarde alleenstaande	41,3	30,6	81,1	51,8	(48.000)
actieve alleenstaande	65,1	14,0	49,6	39,3	(46.000)
alleenstaande met kinderen	53,6	17,3	77,8	60,5	(21.000)
bejaard koppel	21,3	26,2	62,4	45,4	(29.000)
actief koppel zonder kinderen	40,9	8,2	18,0	14,5	(22.000)
actief koppel met kinderen					
met 1 kind	37,1	7,8	29,3	24,1	(25.000)
met 2 kinderen	17,6	14,1	23,6	14,6	(7.000)
met 3 kinderen	17,2	45,1	46,7	24,2	(4.000)
met 4/+ kinderen	30,7	52,3	88,1	35,8	(4.000)
samengestelde huishoudens					
met kinderen	20,7	43,3	45,7	28,8	(6.000)
zonder kinderen	10,5	36,6	29,4	11,5	(2.000)
totaal (Vlaanderen)	32,3	18,2	44,3	31,5	(215.000)

(1) % niet-eigenaars: binnen elk gezinstype zijn x% van de huishoudens geen eigenaar van hun feitelijke verblijfplaats.

(2) % sociale huurders: binnen elk gezinstype zijn van de niet-eigenaars x% sociale huurders.

(3) % gerechtigden: binnen elk gezinstype voldoet van de niet-eigenaars x% aan de wettelijke toekenningscriteria.

(4) % kandidaat sociale huurders: binnen elk gezinstype voldoet van de niet-eigenaars die een private woning betrekken, x% aan de wettelijke toekenningscriteria.

() extrapolatie van de steekproef op basis van het aantal particulier woningen uit de volkstelling van 1991 (2.141.557)

Bron: MISIM-CSB, module sociale huisvesting, CSB-enquête, 1992.

In de tweede kolom van de tabel wordt voor de huishoudens die geen eigenaar zijn van hun feitelijke verblijfplaats, het percentage weergegeven dat voldoet aan de wettelijke toekenningscriteria. Het aantal 'gerechtigden' is het grootst voor de gezinnen met vier of meer kinderen, gevolgd door de éénoudergezinnen en de bejaarden; onder hen komt 60% tot 90% in aanmerking voor een sociale huurwoning. Alleenstaande actieven, koppels met drie kinderen en de samengestelde huishoudens met kinderlast, nemen een middenpositie in. Bij de overige gezinstypes ligt het aantal huurders die voldoen aan de wettelijke toekenningscriteria beneden de 30%. Het laatste blok bevat het aantal potentiële kandidaten; dit zijn huishoudens die principieel recht hebben op een sociale huurwoning, maar niet terecht kunnen -resp. geen beroep (wensen te) doen op de sociale sector. Deze cijfers illustreren hoe de koppels en de samengestelde huishoudens (al of niet met kinderlast), eerder gemakkelijk hun sociale rechten opnemen (kunnen laten gelden). Omgekeerd, komt de groeiende groep éénoudergezinnen relatief moeilijk aanbod op de sociale huurmarkt. Opvallend is verder dat onder de bejaarden -ondanks de reeds hoge vertegenwoordiging- het aantal 'kandidaat' sociale huurders hoog blijft. Uit de geëxtrapoleerde cijfers en het hoger beschreven proces van gezinsverdunding, valt op te maken dat bij een (eventuele) uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen, vooral gedacht moet worden aan kleinere woningen, aangepast voor alleenstaanden met of zonder kinderen, en minder aan grote woningen voor kinderrijke gezinnen. De woonproblematiek van de bejaarden vraagt wellicht bijkomend onderzoek naar de specifieke behoeften en moet nader bekeken worden in het licht van de toenemende vergrijzing van de bevolking.

Samengevat. Alle verhoudingen in acht genomen, komen vooral kinderrijke en samengestelde gezinnen aan hun trekken op de sociale huurmarkt. De groeiende groep alleenstaanden vormt hiervan het spiegelbeeld; zij participeren in geringe mate aan de sociale huursector en het aantal potentiële kandidaten dat verstoken blijft van een huurwoning is vrij groot (bij de éénoudergezinnen zelf 60%). De bejaarden participeren in hoge mate aan de sociale huursector, maar de behoefte aan bijkomende -en wellicht specifieke- sociale voorzieningen blijft erg groot.

Besluit

De veranderingen in de samenlevingsvormen tijdens de afgelopen twintig jaar, kunnen gevat worden met de term *gezinsverduunning*. Koppels met kinderen en vooral samengestelde huishoudens nemen in relatief aantal af, terwijl koppels zonder kinderen en vooral alleenstaanden in aantal toenemen. Deze laatste groep omvat nog steeds in hoofdzaak bejaarde weduwen(aren), maar de éénoudergezinnen, de ongehuwde en de gescheiden alleenstaanden winnen aan belang.

Op het vlak van de *inkomensevolutie* ging de verbetering van de positie van de bejaarden gepaard met een verdringing van de éénouder- en de kinderrijke (éénverdieners)gezinnen naar de lagere inkomensklassen. Bovenaan de inkomensladder vinden we de koppels die met twee buitenshuis werken (al of niet met kinderlast). Dezelfde welvaartsverschillen vinden we terug in het algemeen leefcomfort. Actieve koppels (met of zonder kinderen) en de samengestelde huishoudens leven in de meest comfortabele situatie. Het comfort van bejaarde koppels en bejaarde alleenstaanden ligt over de hele lijn lager dan bij de actieve bevolking. Éénoudergezinnen leven in een iets gunstigere situatie dan de actieve alleenstaanden zonder kinderlast, maar in duidelijk minder gunstige omstandigheden dan de koppels met kinderen. Een groot aantal uitrustingsgoederen dateren wellicht van vóór de echtscheiding of het overlijden van de echtgeno(o)t(e), zodat voorzien in vervanging moeilijk of helemaal niet haalbaar zal zijn.

De verschillen tussen gezinstypes in de gemiddelde *woonuitgaven* zijn eerder beperkt. Voor een koppel bedraagt de maandelijkse afbetaling ongeveer 15.000 BEF, voor alleenstaanden 12.000 BEF en voor de samengestelde gezinnen een 10.000 BEF. De stijging tussen 1976 en 1992 (+62%) verliep vrij gelijkmatig over de gezinstypes. De huur ligt het hoogst bij de echtparen met twee kinderen de éénoudergezinnen (13.000 BEF). De bejaarden kenden tussen 1976 en 1992, ondanks ze nog steeds gemiddeld de laagste huur betalen (\pm 8.000 BEF), de sterkste stijging (bijna het dubbele, tegenover een globale stijging van 46%). De huur daalde bij de zeer kinderrijke (4 of meer) gezinnen. Aansluitend steeg de huur minimaal voor samengestelde huishoudens met kinderen en huishoudens met drie kinderen. Gelet op de grote inkomensverschillen enerzijds, en de (relatief) geringe verschillen in uitgaven anderzijds, drukken de woonuitgaven vooral op het gezinsbudget van de alleenstaanden en de éénoudergezinnen.

Het sociale huisvestingsbeleid is principieel een voorbeeld bij uitstek van een *selectieve sociale voorziening*, waarbij de voordelen van het sociaal beleid voorbehouden zijn aan lagere inkomensgroepen. De sociale eigendomsverwerving komt door de hoge financiële kosten, de hoge inkomensgrenzen en de verhoudingsgewijze lage premie, hoofdzakelijk ten goede aan de hogere middengroep. Los van de sociale doelstellingen, mag aangenomen worden dat de continuïteit in het gehele beleid (premiestelsel, fiscale stimuli en fiscale behandeling van de eigen woning), een bijdrage heeft geleverd in de veralgemening van het woningbezit; het sterk gestegen aantal eigenaars in Vlaanderen (en België) ligt aanzienlijk hoger dan in de ons

omliggende landen. Ook binnen het sociale huurbeleid is er sprake van een geringe (maar wel i.v.m. de sociale eigendomsverwerving een grotere en in de tijd een toegenomen) selectiviteit en doeltreffendheid: twee derde van de sociale huurwoningen gaat naar minder behoeftige gezinnen, één derde van de sociale huurders heeft een inkomen boven de wettelijke toegangs-drempels en de aangerekende huurprijs is voor deze groep te weinig afgestemd op de private huurmarkt. Binnen het bestaande patrimonium kan de doeltreffendheid verhoogd worden door de doorstroming uit de sociale huursector te stimuleren en door een selectievere toekenningspolitiek te hanteren.

Op de vraag in welke mate het *sociaal huisvestingsbeleid* de differentiële behoeften per *gezinstype* ondervangt, kunnen we slechts een partieel antwoord geven. De sociale huisvestingspremies worden hoofdzakelijk opgenomen door gezinnen met beperkte kinderlast; cijfers naar de volledige samenstelling van het huishouden zijn niet beschikbaar. De zwakke sociaal economische positie, gecombineerd met de hoge financiële kosten en de lage premie, maken het voor de alleenstaanden erg moeilijk een eigen woning te verwerven. In tegenstelling tot de algemene stijgende tendens daalt het aantal eigenaars onder alleenstaande actieven, de éénoudergezinnen en de gezinnen met 4 of meer afhankelijke kinderen. Wat de sociale huursector betreft, springt onmiddellijk de geringe vertegenwoordiging van alleenstaanden op actieve leeftijd, al of niet met kinderlast, in het oog; ongeveer 17% van zij die aangewezen zijn op huren, komt terecht op de sociale huurmarkt; bij de kinderrijke gezinnen is dit ongeveer de helft, bij de bejaarden ongeveer één derde. Gelet op de budgettaire beperkingen van de overheid en gelet op het processen van gezinsverdunding en vergrijzing van de bevolking, lijkt bij een (eventuele) uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen vooral behoefte te bestaan kleinere woningen, aangepast voor alleenstaanden (met of zonder kinderen ten laste) en aan specifieke bejaardenvoorzieningen.

Op de wezenlijke vraag, "*Bereikt het sociaal huisvestingsbeleid haar doel?*" verschijnt dus een genuanceerd antwoord. Ongetwijfeld heeft de constante lijn in het huisvestingsbeleid een (moeilijk te kwantificeren) bijdrage geleverd tot de veralgemening van het woningbezit. De verwezenlijking van haar sociale doelstelling kan bezwaarlijk als 'voltooid' beschouwd worden. Daarvoor is de aanpak te weinig selectief; de middengroep komt te zeer en de lagere groepen te weinig aanbod. Bovendien slaagt het beleid er moeilijk in nieuwe behoeften te detecteren en een gepast antwoord erop te formuleren. De sterke ondervertegenwoordiging van éénoudergezinnen in de sociale huurwoningen is hiervan een treffend voorbeeld.

Een doordachte bijsturing van het huisvestingsbeleid vereist in de eerste plaats een analyse van de bestaande situatie. Onze doelmatigheidsanalyse beperkte zich tot de directe en onmiddellijk zichtbare beleidsreffecten; indirecte en organisatorische aspecten, evenals de afweging van verschillende beleidsalternatieven in het licht van de gegeven budgettaire beperkingen, kwamen geheel niet of slechts zijdelings aanbod. Vooral het feit dat indirecte *doorstromingseffecten* niet systematisch in de doelmatigheidsanalyse werden geïntegreerd, noodzaakt tot voorzichtigheid wat beleidsconclusies betreft. De op het eerste zicht voor de hand liggende conclusie, dat gelet op de grotere selectiviteit, prioritaire aandacht moet besteed worden aan een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium, veronachtzaamt met name deze doorstromingseffecten. Meer bepaald lijken de (beperkte!) gegevens te suggereren dat lagere inkomensgroepen het meest betrokken worden bij het doorstromingsproces via het aanbod van sociale koopwoningen, gevolgd door de private eigendomsverwerving en slechts in laatste instantie via nieuwe sociale huurwoningen. Deze vaststellingen moeten bekeken worden in het licht van de *ondoelmatigheid* die zich *binnen* de sociale huursector zélf situeert. De relatief lage prijzen (in het bijzonder voor de hogere inkomensgroepen), gekoppeld aan de grote feitelijke woonzekerheid vormen mogelijks een belemmering voor een vlotte

doorstroming uit de sociale huursector. De geringe externe doorstroming zou m.a.w. versterkt worden door een geringe interne doorstroming. Of nog anders geformuleerd, met de huidige stand van zaken, staat het niet bij voorbaat vast dat lagere inkomensgroepen baat zouden hebben met een uitbreiding van de sociale huursector ten nadele van de sociale eigendomsverwerving. Hiervoor is een diepgaandere analyse van directe én indirecte beleidseffecten vereist.

Literatuur

- ADMINISTRATIE VOOR DE HUISVESTING, (1989), *Woonbehoeften in Vlaanderen: 1985-1990,1990-1995*, Administratie voor Huisvesting, Brussel, 42 p.
- ADMINISTRATIE VOOR DE HUISVESTING, (1992), *Premies en toelagen van het Vlaamse Gewest*, Administratie voor Huisvesting, Brussel, 32 p.
- ADMINISTRATIE VOOR DE HUISVESTING, (1992), *Reglementering van het sociale huurstelsel in het Vlaamse Gewest*, Administratie voor Huisvesting, Brussel, 38 p.
- ADMINISTRATIE VOOR DE HUISVESTING, (1993), *Premies en toelagen van het Vlaams Gewest*, Administratie voor Huisvesting, Brussel, 32 p.
- CANTILLON, B.(1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling*, Acco, Leuven, 502 p.
- CANTILLON, B., MARX, I., PROOST, D., VAN DAM, R., (1993), *Sociale Indicatoren: 1985-1992*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 51 p.
- DECALUWE, C., KOPPEN, H., MICHEL, P., (1990), Themanummer: A.C.W. en huisvesting, *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 3, p. 224-316
- DE DECKER, P., (1990), Uitgesteld paradijs - of een kaleidoscopische kijk op het wonen in het Vlaanderen van de jaren '80, *Tijdschrift voor Sociologie*, nr. 1, p. 5-55.
- DELEECK, H., HUYBRECHS, J., CANTILLON, B., (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer, Antwerpen, 379 p.
- DELEECK, H., CANTILLON, B., MEULEMANS, B., VAN DEN BOSCH, K., (1991), Indicatoren van de sociale zekerheid 1985-1988, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 10-12, p. 711-761.
- DELEECK, H., VAN DEN BOSCH, K., DE LATHOUWER, L., (1992), *Poverty and Adequacy of Social Security in the EC*, Avebury, Aldershot, 201 p.
- CANTILLON, B., DELEECK, H., MEULEMANS, B., VAN DEN BOSCH, K., (1992), Dynamiek van de bestaanonzekerheid: resultaten van de Belgische socio-economische panel, *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 12, p. 1009-1046.
- CANTILLON, B., LAMBERT, K., VERBIST, G., (1993), Het micro-simulatiemodel van de sociale zekerheid (MISISZ), *Berichten*, UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, nr. 6, 21 p.
- DEMAL-DUREZ, M., (1982), *De begunstigden van het sociaal huisvestingsbeleid*, Nationaal Instituut voor de Huisvesting, Brussel, 184 p.
- DESCAMPS, L., (1984), *De bewoners van een woning gebouwd door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting in Vlaanderen. Algemene resultaten van een C.B.G.S.-onderzoek*, Centrum voor Bevolkings- en gezinsstudieën, Brussel, 224 p.
- D'HOLLANDER, H., (1988), Evaluatie van lokale huisvestingsprogramma's, *De gids op maatschappelijk Gebied*, nr. 3, p. 237-254.
- GOOSSENS, L., (1983), Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse, *Tijdschrift voor sociale wetenschappen*, nr. 2, p. 83-110.

- GOOSSENS, L., (1986), Het sociaal huisvestingsbeleid in Vlaanderen (1972-1986): op het breukvlak van een traditie, *Ruimtelijke Planning*, nr. 17, p. 1-11.
- GOOSSENS, L., MAES, T., NOENS, I., (1989), *Wrikken aan wonen*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 268 p.
- LAMBERT, P.J., (1993), Evaluating impact effects of tax reforms, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 7, nr 3, p. 205-238.
- MARYNISSEN, R., POPPE, E., JACOBS, T., VAN HOVE, E., (1987), *Kansarmoede in de grootstad Antwerpen. Een atlas en een gezamenlijke probleemaanpak*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 93 p.
- MEULEMANS, B., GOOSSENS, L., (1988), Wenen en wonen: een onderzoek naar de woonvoorwaarden van alleenstaanden, *Welzijnskroniek*, nr. 122, p. 19-29.
- MEULEMANS, B., (1990), Waar welvaart verschijnt en huisvesting verdwijnt, *Tijdschrift voor Sociologie*, nr. 2, p. 235-275.
- MEULEMANS, B., (1991), Inkomensongelijkheid en vermogensinkomsten: een tipje van de sluier opgelicht, *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 6-7, p. 527-557
- MEULEMANS B., (1993), Veranderingen in samenleven en wonen, LOECKX, A., NEUKERMANS, H., DILLEMANS R., *Wegwijs wonen*, Leuven, Davidsfonds, p. 826-847.
- MEULEMANS, B., (1993), Bejaarden, welvaart, ongelijkheid, armoede en beleid 1976-1992, Ouderen in Solidariteit, in: *Congreswerkboek Vlaams Welzijnscongres 1993*, Kluwer Editorial, Zaventem, p. 327-352.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN, (1992), *Wegwijs in de fiscaliteit van de eigen woning*, Ministerie van Financiën, 67 p.
- VAN DEN BOSCH, (1993), Poverty measures in comparative research, BERGHMAN, J., CANTILLON, B., (eds.) *The European face of Social Security*. Essays in honour of Herman Deleeck, Aldershot, Avebury, p. 3-23.
- VERBIST, G., (1993), *Kostprijs belastingen 1992*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, interne nota december 1993, 7 p.