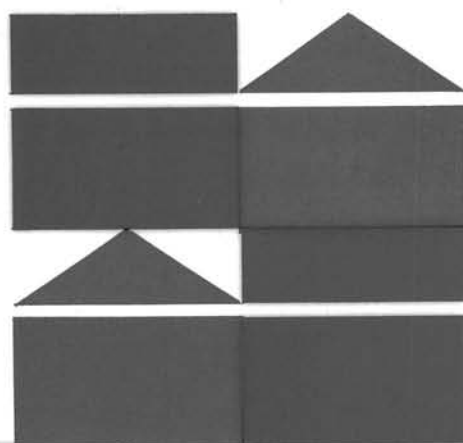




# DE LANGE-TERMIJNONTWIKKELING VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE



Drs. I.L. Ooms  
Drs. O.A. Papa  
m.m.v.: A. Plaat



2



VOLKSHUISVESTINGSBELEID  
EN  
BOUWMARKT



Delftse Universitaire Pers

ZMM

184

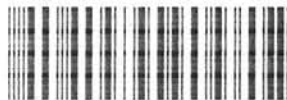
2002 5279

1679429  
OMIT

---

DE LANGE - TERMIJNONTWIKKELING  
VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE

Bibliotheek TU Delft



C

1691814



---

**VOLKSHUISVESTINGSBELEID  
EN BOUWMARKT**

**2**

Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde  
Thijsseweg 11  
2629 JA Delft  
Telefoon (015) 783005

---

DE LANGE - TERMIJNONTWIKKELING  
VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE

*Drs I.L. Ooms*  
*Drs O.A. Papa*

*m.m.v. A. Plaat*

2002 5279



Delftse Universitaire Pers, januari 1989

ONDERZOEK IN OPDRACHT VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSHUIS-  
VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ooms, I.L.

De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie: verleden en toekomst / I.L. Ooms, O.A. Papa; met medew. van A. Plaat. - Delft : Delftse Universitaire Pers. - Ill. - (Volkshuisvestingsbeleid en bouwmarkt ; 2)  
Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, uitgevoerd door Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB), Delft. - Met lit. opg.  
ISBN 90-6275-502-X  
SISO 314.1 UDC 336.574:351.778.541 NUGI 655  
Trefw.: huursubsidies.

Copyright 1989 by I.L. Ooms and O.A. Papa

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

---

# INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Aanleiding tot het onderzoek .....	1
1.2.	Doel en probleemstelling van het onderzoek.....	1
1.3.	Opbouw van het rapport .....	2
<b>2.</b>	<b>HET SYSTEEM VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Inleiding .....	3
2.2.	De aanzet tot de individuele huursubsidies .....	3
2.3.	De Beschikking individuele huursubsidie in de periode 1975-1982 .....	6
2.4.	De regeling sedert 1983 .....	13
2.5.	De aanpassingen in 1988.....	16
2.6.	Slotbeschouwing .....	18
<b>3.</b>	<b>DE KWANTITATIEVE EFFECTEN VAN DE IHS-REGELING ..</b>	<b>21</b>
3.1.	Inleiding .....	21
3.2.	Het aantal ihs-ontvangers .....	22
3.3.	De hoogte van de gemiddelde subsidiebijdrage.....	29
3.4.	De rijksuitgaven .....	32
3.5.	Het begrip latente vraag .....	35
3.6.	Slotbeschouwing .....	37
<b>4.</b>	<b>DE VERKLARENDE FACTOREN VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE IHS IN DE PERIODE 1975-1986.....</b>	<b>39</b>
4.1.	Inleiding .....	39
4.2.	Theoretisch kader van factoren .....	40
4.3.	De feitelijke ontwikkeling van de verklarende factoren .....	43
4.3.1.	De volkshuisvestingsfactoren .....	44
4.3.2.	De sociaal-economische factoren .....	49
4.3.3.	De demografische factoren .....	50
4.3.4.	Verhuisprocessen .....	51
4.3.5.	Een tussenbalans .....	53
4.4.	De tijdreeksanalyse.....	53
4.4.1.	De analyse volgens Heineken.....	56
4.4.2.	De verklaring van het aantal ihs-ontvangers.....	57
4.4.3.	De verklaring van het gemiddelde subsidiebedrag .....	60
4.5.	Slotbeschouwing .....	62

<b>5.</b>	<b>DE BEPALENDE FACTOREN VOOR DE TOEKOMST.....</b>	<b>65</b>
5.1.	Inleiding .....	65
5.2.	De opzet van het gebruikte woonuitgavenmodel .....	66
5.3.	Het basisscenario .....	69
5.4.	De alternatieve scenario's .....	78
5.5.	Een combinatie van afwijkende veronderstellingen: de pakke-scenario's .....	89
5.6.	Slotbeschouwing .....	93
<b>6.</b>	<b>SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....</b>	<b>97</b>
6.1.	Inleiding .....	97
6.2.	Regelgeving en kwantitatieve effecten .....	97
6.3.	De verklaring van de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986 .....	100
6.4.	Toekomstige ontwikkelingen .....	102
6.5.	Tenslotte .....	111
	 <b>BIJLAGE 1: DE GEBRUIKTE DATA IN DE TIJDREEKS- ANALYSE.....</b>	 <b>113</b>
	 <b>BIJLAGE 2: HET OTB-WOONUITGAVENMODEL .....</b>	 <b>115</b>
	 <b>LITERATUUR-OVERZICHT .....</b>	 <b>119</b>



---

## VOORWOORD

In het voorjaar van 1987 werd een onverwachte groei van het aantal ihs-aanvragers geconstateerd. Deze onverwachte groei gaf de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanleiding nader onderzoek te laten verrichten naar de relaties tussen de ontwikkeling van de individuele huursubsidie en bepalende factoren. In het kader hiervan zijn vijf studies uitgevoerd. Deze zijn de volgende:

1. Een studie naar de factoren die het gebruik van de ihs-regeling op de **lange termijn** beïnvloeden. De bevindingen van deze studie zijn vastgelegd in het rapport "De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie".
2. Een studie van de relatie tussen de individuele huursubsidie en het **woningmarktgedrag van huishoudens**. Deze studie is verschenen onder de titel "De individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens".
3. Een dergelijke analyse als onder twee genoemd, kan niet los worden gezien van het woningtoewijzingsbeleid. In een derde studie is derhalve een analyse gemaakt van de relatie tussen de individuele huursubsidie en de **lokale woningtoewijzing**. Het rapport "De individuele huursubsidie en de lokale woningtoewijzing" doet hiervan verslag.
4. Een studie naar de instroom en de uitstroom in de ihs-regeling. De titel van dit onderzoek luidt "Ontvangers van individuele huursubsidie: instroom, uitstroom, bestand".
5. Een studie naar de aan het gebruik van ihs verbonden **marginale druk** op het inkomen van de ihs-ontvangers. Deze studie vormt een onderdeel van een omvangrijker onderzoek naar de marginale druk van inkomensafhankelijke subsidieregelingen.

De studies 1 tot en met 3 zijn uitgevoerd door het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB) van de TU - Delft. De studies 4 en 5 zijn verricht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) te Rijswijk. Ter begeleiding van de studies is een uitgebreide begeleidingscommissie actief geweest. Naast vertegenwoordigers van beide onderzoeksinstituten, hadden tevens vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Financiën, de Nationale Woningraad, het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlandse Verbond van Huurders zitting in deze commissie.

In het voorwoord van 1987 wordt een eerste poging gedaan het belang van een goede samenwerking te onderstrepen. Het is de bedoeling dat de samenwerking in de toekomst zal worden versterkt en dat de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

De samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

De samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

De samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

De samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

De samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

In dit voorwoord wordt de samenwerking tussen de verschillende gebieden van de wetenschap besproken. Het is de bedoeling dat de samenwerking zal worden versterkt en de samenwerking zal worden uitgebreid naar andere gebieden van de wetenschap.

---

## INLEIDING

### 1.1. Aanleiding tot het onderzoek

De Nederlandse volkshuisvesting wordt op verschillende wijzen gesubsidieerd. Naast een aantal fiscale faciliteiten, die met name van belang zijn voor eigenaar-bewoners, is er ook sprake van directe subsidiëring door het Ministerie van VROM. Bij deze directe subsidiëring kan een onderscheid worden gemaakt tussen **objectsubsidies** en **subjectsubsidies**. Objectsubsidies worden verstrekt ter stimulering van de bouw en verbetering van woningen. De kenmerken van de woning bepalen welke subsidieregeling van toepassing is, en welke omvang de subsidie heeft. De subsidie wordt verstrekt aan de opdrachtgever c.q. eigenaar van de woning. De kenmerken van de bewoners van deze gesubsidieerde woningen, spelen hierbij, met name in de huursector, verder geen rol. Anders ligt dit bij de subjectsubsidies. Hieronder vallen de individuele huursubsidies (ihs) en de subsidies die in het kader van de huurgewinningsregeling worden uitgekeerd. Subjectsubsidies worden verstrekt aan huurders van woningen. Naast de huurprijs van de woning, zijn het ook kenmerken van de bewoners die bepalen óf en in welke mate er wordt gesubsidieerd. De subjectsubsidies behoren tot de zogenaamde 'open einde-regelingen'. Dit zijn regelingen waarbij personen, instellingen of bedrijven recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid óf van de sociale fondsen, indien zij voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria daarvoor (Ministerie van Financiën 1987, p. 271). Het beroep dat op een dergelijke regeling kan worden gedaan is dus vooraf niet gelimiteerd, hetgeen een dergelijke regeling tot een moeilijk beheersbaar instrument kan maken.

In het voorjaar van 1987 werden op het begrotingsartikel subjectsubsidies aanzienlijke overschrijdingen geconstateerd op het beschikbare budget. De oorzaak hiervan bleek het feit te zijn dat het aantal ihs-ontvangers sneller was toegenomen dan aanvankelijk was geraamd. Bijgevolg werden maatregelen op het vlak van de subjectsubsidies onontkoombaar geacht ter gedeeltelijke dekking van het tekort. Tevens kondigde de staatssecretaris van VROM aan onderzoek te laten verrichten waarin de voor de raming van de ihs van belang zijnde aspecten in samenhang met het functioneren van de ihs zouden moeten worden gezien (Tweede Kamer, 1986-1987, 19.700, nr. 102, p. 3).

### 1.2. Doel en probleemstelling van het onderzoek

Het voorliggende rapport vormt de neerslag van één van de in het vorengevoemde kader uitgevoerde onderzoeken. Het doel van dit onderzoek is

tweeledig. Allereerst dient een verklaring te worden gevonden voor het toegenomen beroep op de ihs-regeling in de voorbije jaren. Deze analyse richt zich dus op het verleden. Daarnaast heeft het onderzoek ten doel aan te geven welke factoren voor het toekomstig beroep op de ihs-regeling van groot belang zijn. Effecten van verschillende alternatieve veronderstellingen moeten aangeven welke toekomstige ontwikkelingen voor de ihs hieruit voortvloeien.

Op grond van deze doelstellingen van het onderzoek, kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

1. Welke factoren zijn bepalend geweest voor het toegenomen beslag op de ihs-regeling in het verleden?
2. Hoe is de toekomstige ontwikkeling van de ihs onder invloed van verschillende scenario's?
3. Welke factoren zijn van belang voor toekomstige ramingen van de ihs?

Bij de beantwoording van de eerste vraag, wordt ondermeer gebruik gemaakt van tijdreeks-analyses. Daarnaast vindt een meer kwalitatief gerichte analyse van factoren plaats. Bij het onderzoeken van de toekomstige ontwikkelingen van de ihs, onderzoeksvragen 2 en 3, wordt gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel (zie Conijn et al, 1987a en 1987b). Met dit rekenmodel kunnen de effecten van verschillende toekomstscenario's voor de ihs worden berekend.

### **1.3. Opbouw van het rapport**

Het rapport bestaat zes hoofdstukken. In het eerstvolgende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de opbouw en de werking van het subsidie-systeem. Daarbij komt niet alleen de werking in het verleden aan bod, maar wordt ook nader stilgestaan bij de meest recente aanpassingen van de ihs-regeling die belangrijke gevolgen hebben voor de toekomst. In het verlengde hiervan ligt tevens een beschrijving van de uit het systeem voortvloeiende effecten. Hoofdstuk 3 geeft informatie over de kwantitatieve gevolgen van de ihs-regeling. Ingegaan wordt op de ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale rijksuitgaven. Tevens wordt aandacht besteed aan het begrip latente vraag. In hoofdstuk 4 komt de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag aan de orde. Allereerst wordt een theoretisch kader van factoren geschetst. Vervolgens wordt de feitelijke ontwikkeling van deze factoren in de achterliggende periode gegeven, waarna de resultaten van de tijdreeks-analyses worden besproken. Hoofdstuk 5 gaat in op de toekomstige ontwikkeling van de ihs. Na een korte uiteenzetting over het gebruikte rekenmodel, komen de uitkomsten van de scenarioberekeningen aan bod. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk bevat de eindconclusies, alsmede een samenvatting van het rapport.

---

# HET SYSTEEM VAN DE INDIVIDUELE HUURSUBSIDIE

## 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt het systeem dat aan de individuele huursubsidie ten grondslag ligt aan de orde. In de volgende paragraaf zal eerst kort worden ingegaan op de voorgeschiedenis en de totstandkoming van de Beschikking individuele huursubsidie. Vervolgens wordt de regelgeving zelf besproken. Hierbij wordt een onderscheid gehanteerd tussen de perioden 1975-1982, 1983-1987 en 1988 en daarna. Dit onderscheid is van belang, omdat in 1983 en 1988 ingrijpende aanpassingen in het systeem werden aangebracht.

## 2.2. De aanzet tot de individuele huursubsidies

Subjectsubsidies zijn in de volkshuisvesting, in tegenstelling tot objectsubsidies, nog maar een betrekkelijk jong fenomeen. Tot 1970 was er in de Nederlandse volkshuisvesting alleen sprake van objectsubsidie. In de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog moesten deze objectsubsidies de bouw van grote aantallen nieuwe woningen mogelijk maken en stimuleren. Het sluitend exploiteren van nieuwe woningen was namelijk zonder deze subsidies over het algemeen niet mogelijk, onder meer omdat in het kader van de huurprijsregulering de vraaghuursrenten doelbewust laag werden gehouden. In de tweede helft van de jaren zestig veranderde langzaam dit huurbeleid. De roep om liberalisering van de huurprijsregulering werd steeds sterker vanuit de politiek. Huurrondes van 10 tot 12% in 1962, 1964 en 1966 brachten het huurpeil op een hoger niveau. Op deze wijze konden de objectsubsidies voor zowel bestaande woningen, als nieuwe woningen, worden teruggedrongen. Met ingang van 1968 werd als vervolg hierop besloten jaarlijkse huurverhogingen te gaan toepassen. Tevens kwam men tot de instelling van de huurharmonisatie, om zo de huren, indien nodig, meer in overeenstemming te brengen met de kwaliteit van de woning. Doel van de huurharmonisatie was mede de kloof te dichten tussen de huren in de woningvoorraad en de aanvangshuren in de nieuwbouw. Een te groot verschil zou kunnen leiden tot leegstand in nieuwe woningen. Bovendien was een andere achterliggende gedachte van de huurharmonisatie het bevorderen van de doorstroming. In deze periode, waarin werd getracht de objectsubsidies dusdanig terug te dringen dat bewoners langzamerhand de kostprijsruur van een woning zouden gaan betalen, kwam de behoefte aan een stelsel van subjectsubsidies naar voren. Met een dergelijk subsidiestelsel moest het mogelijk worden gericht de lagere-inkomensgroepen te steunen. De eerste aanzet vond plaats in 1970 met de instelling van de Beschikking "aanvullende huursubsidie". Het systeem was bedoeld voor huishoudens met relatief lage inkomens, die

in een krappe woningmarktsituatie genoodzaakt waren een gezien hun inkomen relatief dure gesubsidieerde huurwoning te bewonen (MVRO, 1970, MG 70-6). Met name startende huishoudens waren als gevolg van de beperkte doorstroming van huurders in de woningvoorraad naar duurdere nieuwe woningen, aangewezen op de relatief dure nieuwbouw. De regeling had een experimenteel karakter. Alleen de bewoners van gesubsidieerde woningen gebouwd na 31 maart 1960, kwamen in eerste instantie in aanmerking voor aanvullende huursubsidie. Gaandeweg werd de regeling echter uitgebreid tot de bewoners van andere categorieën huurwoningen, zoals woningen die een ingrijpende verbetering hadden ondergaan, en woningen die in het kader van de huurharmonisatie een huurverhoging hadden gekregen. Ook naar inkomen was het bereik van de regeling beperkt. Het maximale belastbaar inkomen waarmee men nog in aanmerking kwam voor subsidiëring, bedroeg in 1970 f 15.000,-. Indien het inkomen werd verkregen op grond van de Algemene Bijstandswet, kwam men niet in aanmerking voor aanvullende huursubsidie. De hoge huurquote werd dan verondersteld eerder het gevolg te zijn van een laag inkomen, dan van een te hoge huur. Uitgangspunt voor de regeling was dat huurders van vorengenoemde woningen, niet meer dan 1/6 à 1/7 deel van het belastbaar inkomen aan huur hoefden te besteden. Dit komt dus neer op een normhuurquote van circa 14 tot 17%. Naarmate het inkomen hoger was, gold een hogere normhuurquote. Vermenigvuldiging van de normhuurquote met het inkomen, leverde de normhuur op die het huishouden zelf diende te betalen. Het verschil tussen de feitelijke vraaghuur en de berekende normhuur, werd echter niet geheel gesubsidieerd. Aangenomen werd dat naarmate de woning duurder is, ook de kwaliteit beter is. Het werd daarom billijk geacht een steeds kleiner deel van het verschil tussen de feitelijke vraaghuur en de normhuur te subsidiëren, naarmate de vraaghuur en het inkomen van het huishouden hoger was. Dit werd de zogenaamde kwaliteitskorting genoemd.

Het systeem van aanvullende huursubsidies was zoals vermeld dus bedoeld als een experimentele aanvullende regeling op de bestaande objectsubsiëring. De regeling bleef beperkt tot specifieke groepen huurders en werd aanvankelijk op zeer bescheiden schaal toegepast. In het eerste tijdvak maakten 30.993 huishoudens van de aanvullende huursubsidie gebruik, hetgeen overeenkwam met ruim 5% van de totale huurwoningvoorraad die met rijkssteun tot stand was gekomen (Lucassen en Priemus, 1977, p. 38). De regeling speelde zo in eerste instantie een bescheiden en specifieke rol in het totale volkshuisvestingsbeleid.

De discussie over het eventueel laten verdwijnen van de objectsubsiëring ging in dezelfde tijd onverminderd voort. In relatie hiermee kwam ook de uitbreiding van de rol van de subjectsubsiëring steeds naar voren. De invoering van de Beschikking individuele huursubsidie kan daarom niet los worden gezien van de discussies in de periode 1970-1975 over de toekomst van de objectsubsiëring. In 1970 verschenen van de hand van De Goederen en van Koning een aantal artikelen in het blad Economisch-Statistische Berichten (ESB), waarin werd gepleit voor het invoeren van een dynamisch calculatiesysteem ter berekening van de kostprijshuren van nieuwe woningen. De discussie over een dergelijk systeem kreeg in 1971 een belangrijke impuls door het verschijnen van het proefschrift van Floor, toentertijd

directeur-generaal van de volkshuisvesting bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Hierin pleitte ook Floor voor het introduceren van een dynamisch kostprijsstelsel. Het stelsel zou in verhouding tot het traditionele calculatiesysteem lagere kostprijshuren in de nieuwbouw mogelijk maken, waardoor nieuwe woningen tegen betaalbare huren konden worden aangeboden zonder objectsubsidies.

Bijna tegelijkertijd met het verschijnen van het proefschrift van Floor, installeerde de toenmalige minister Schut de Werkgroep-Hartog. Deze werkgroep kreeg tot taak te adviseren "over de vraag of voor de toekomst voor de subsidiëring van het wonen niet ware over te schakelen op een systeem van individuele subsidiëring" (zie Udink en Buck, 1972, p. 132). In 1972 verscheen de Nota Volkshuisvesting, waarin werd gepleit voor het invoeren van een dynamisch kostprijsstelsel, alsmede de afschaffing van objectsubsi-diëring en, ter (gedeeltelijke) vervanging daarvan, uitbreiding van de (beperkte) subjectsubsi-diëring. Als bijlage van de Nota Volkshuisvesting was het interim-rapport van de Werkgroep-Hartog opgenomen. Hierin stelde zij dat er een aantal zwaarwichtige argumenten waren aan te voeren voor een overstap van objectsubsi-diëring naar subjectsubsi-diëring. Eén van deze argu-menten was het steeds minder aanvaardbaar worden van de algemene werking van de objectsubsi-diëring naarmate de groep huurders groter werd die geen of minder steun nodig hadden dan uit het objectieve stelsel voort-vloeide. Dit gold te meer als aan de andere kant voor bepaalde financieel zwakkere groepen de objectsubsidies nog onvoldoende bleken te zijn en hierdoor de druk om de objectsubsidies te verhogen toenam. Het gevolg hiervan zou zijn, aldus de Werkgroep-Hartog, dat de groep huurders die deze steun niet volledig nodig had zich weer zou uitbreiden. De Werkgroep-Hartog gaf hiermee aan dat objectsubsi-diëring te globaal werkte; subject-subsi-diëring daarentegen zou gericht kunnen worden gebruikt. De werk-groep was wel van mening dat overschakeling op een volledig systeem van subjectsubsidies weinig zinvol was als het niet een "randverschijnsel" bleek te zijn. Alleen in die vorm zou een individueel systeem naar de mening van de Werkgroep-Hartog optimaal kunnen functioneren. Het systeem zou er op gericht moeten zijn, aldus de Werkgroep, slechts die mensen te helpen "die genoodzaakt waren relatief duur te wonen omdat een passende woning ont-brak" (Udink en Buck, 1972, p. 150).

De Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO) sprak zich in 1973 in zijn advies inzake de Nota Volkshuisvesting uit tegen een overstap naar een stelsel van alleen subjectsubsidies (RAVO, 1973). De Raad wilde de mogelijkheid open houden in bepaalde gevallen objectsubsidies te verlenen. Dit ondermeer om verhoging van het kwaliteitsniveau van woningen mogelijk te maken. De Raad zette bovendien kanttekeningen bij het kunnen verwerken van de door de Werkgroep-Hartog geschatte 500.000 á 565.000 subjectsubsidie-aanvragers, een aantal dat mede werd ingegeven door de met de voorgestelde af-schaffing van de objectsubsidies verband houdende voorgestane eenmalige huurverhoging van 20%. De RAVO pleitte dan ook voor een gemengd systeem van object- en subjectsubsidies, waarbij de zogenaamde 'volkshuis-vestingsprijs' uitgangspunt voor de door de huurder te betalen huurprijs zou moeten zijn. De volkshuisvestingsprijs werd gedefinieerd als die huurprijs, die een werknemer met een modaal inkomen zou moeten kunnen betalen te-

gen als redelijk te achten huurquotes (RAVO, 1973, p. 16). Een systeem van subjectsubsidies is daarbij nodig voor hen, die de aldus vastgestelde huren niet kunnen opbrengen.

De plannen van Udink werden doorkruist door de val van het kabinet-Biesheuvel. In 1973 trad het eerste kabinet-Den Uyl aan met de bewindslieden Gruijters, Van Dam en Schaefer op het departement van VRO. Zij legden hun visie op het toekomstige volkshuisvestingsbeleid vast in de in 1974 verschenen 'Nota Huur- en subsidiebeleid'. In deze nota werd het idee van een gemengd systeem overgenomen, alsmede dat van de volkshuisvestingsprijs. Subsidies werden door hen nodig geacht om het goede wonen in het algemeen te stimuleren en de keuzemogelijkheden voor alle bewonersgroepen, ook de lager betaalden, te vergroten. Voor dit laatste was de extra steun in de vorm van subjectsubsidies bedoeld. In het verlengde van dit standpunt stelde zij een aantal wijzigingen voor van de dan nog van kracht zijnde Beschikking aanvullende huursubsidie. De eerste was dat de werkingssfeer van de regeling diende te worden uitgebreid tot alle categorieën huurwoningen, zodat er sprake was van een integrale regeling voor de gehele huursector. Ten tweede werd gesteld dat de woonlast, die na subsidiëring overblijft, in het algemeen een kleiner deel van het inkomen zou moeten zijn naarmate het inkomen lager is. Hiervoor werd een stelsel van normhuurquoten voorgesteld, waarbij de huurder niet meer betaald dan de bij zijn inkomen passende huurquote. Tenslotte werd voorgesteld ook huurders die op grond van de Algemene Bijstandswet een uitkering ontvingen, in aanmerking te laten komen voor individuele subsidiëring (Gruijters et al, 1974, p. 97).

De RAVO stelde zich in zijn advies over de Nota van Gruijters et al. achter het idee de regeling uit te breiden tot de gehele huursector (RAVO, 1974, p. 23). Hij uitte echter grote bezwaren tegen het voorgenomen stelsel van normhuurquoten. De uitwerking hiervan was, aldus de RAVO, dat het verschil tussen de normhuur en de hogere feitelijke huur voor 100% door toekenning van de huursubsidie zou worden opgevangen. De RAVO stelde voor dat het verschil volledig werd gecompenseerd, maar dat de subsidie kleiner zou zijn naarmate de woning duurder was. Op deze wijze bleef, aldus de RAVO, een ingebouwde prikkel bij het huishouden aanwezig om te zoeken naar een bij het inkomen passende woning (RAVO, 1974, p. 25). Hiermee werd tevens weer aansluiting gevonden bij de kwaliteitskorting uit het systeem van aanvullende huursubsidies.

### **2.3. De Beschikking individuele huursubsidie in de periode 1975-1982**

Per 1 juli 1975 werd de Beschikking individuele huursubsidie ingevoerd volgens de lijnen die in de Nota Huur- en subsidiebeleid waren geschetst. Het door de RAVO voorgestelde systeem van kwaliteitskorting werd als aanvulling daarop, ook opgenomen in het systeem. In het nu volgende zal allereerst worden ingegaan op het achterliggende systeem waarmee de subsidie wordt berekend. Vervolgens zullen enkele belangrijke systeemeffecten worden besproken. Tot slot volgt een overzicht van de aanpassingen van de regeling in de periode 1976-1982.



In principe kan iedere huurder voor huursubsidies in aanmerking komen, mits hij aan een aantal voorwaarden voldoet. Als algemene voorwaarden gelden de volgende bepalingen:

- de aanvrager moet 18 jaar of ouder zijn;
- de aanvrager moet in een zelfstandige woning of wooneenheid wonen;
- de aanvrager en eventuele huisgenoten mogen niet onder de werking van de vermogenbelasting vallen (deze voorwaarde geldt sedert 1984).

Naast deze algemene voorwaarden zijn voor het al dan niet ontvangen van ihs twee gegevens bepalend, te weten de door de huurder te betalen huurprijs en het belastbare huishoudensinkomen.

Ter bepaling van de hoogte van de individuele huursubsidie zijn verder een aantal elementen van belang. Deze zijn achtereenvolgens de normhuurquote, de kwaliteitskorting en de jaarlijkse aanpassingen van de subsidie-tabellen.

### **De normhuurquotes**

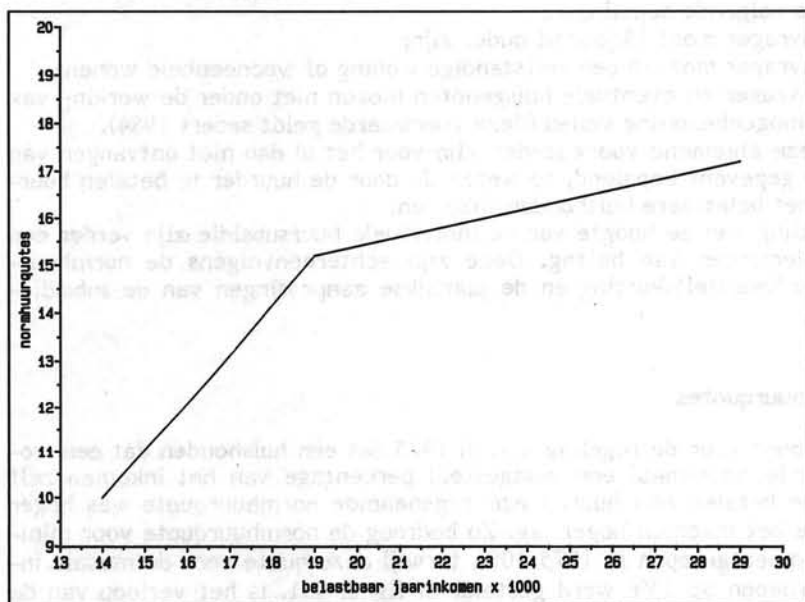
Uitgangspunt voor de regeling was in 1975 dat een huishouden dat een woning huurde, maximaal een vastgesteld percentage van het inkomen zelf hoefde te betalen aan huur. Deze zogenaamde normhuurquote was hoger naarmate het inkomen hoger lag. Zo bedroeg de normhuurquote voor minimum inkomensgroepen in 1975 10%, terwijl deze quote voor de modale inkomensgroepen op 15% werd gesteld. In figuur 2.1. is het verloop van de normhuurquotes weergegeven voor het eerste tijdvak, 1975-1976.

Tussen het minimum inkomen en het modale inkomen steeg de normhuurquote met 1%-punt per f 1.000,- inkomen. Bij de inkomens die lagen tussen de f 18.000,- en f 19.000,- (modaal) vindt een knik plaats. Boven de f 19.000,- was de stijging van de normhuurquotes afgevlakt naar 0,2%-punt per f 1.000,-. Deze afvlakking voor de hogere-inkomensgroepen werd ingesteld om de marginale druk voor deze categorie huishoudens te verlagen. In het vervolg zal hierop nader worden teruggekomen. Het stelsel van normhuurquoten startte bij het minimumloonniveau. Huishoudens met een lager inkomen dan dit minimumniveau, zoals uitkeringsgerechtigden, moesten ook de normhuur van het minimumloonniveau betalen. Hun werkelijke huurquote kon hierdoor hoger uitkomen dan 10%.

### **De kwaliteitskorting**

Vermenigvuldiging van de normhuurquote met het (belastbaar) inkomen, levert voor een huishouden het normhuurbedrag op. Dit is het huurbedrag dat het huishouden zelf minimaal dient te betalen. Op deze wijze is echter het zelf te betalen huurbedrag slechts afhankelijk van het inkomen van het huishouden en dus onafhankelijk van de kwaliteit van de woning. Om toch ook een relatie te leggen met de kwaliteit van de woning, werd het systeem van kwaliteitskorting toegevoegd. Men ging er hierbij vanuit dat de huurprijs van een woning in grote lijnen een weerspiegeling is van de kwaliteit. Naarmate de huur van een woning hoger lag, werd verondersteld dat ook de kwaliteit beter was.

Figuur 2.1. Het verloop van de normhuurquoties in het subsidielijdvak 1975-1976



Het werd daarom billijk geacht een grotere eigen bijdrage in de feitelijke vraaghuur van het huishouden te verlangen, naarmate de huur van de woning hoger was. Tevens werd getracht voor huurders met hogere inkomens het effect van de kwaliteitskorting groter te laten zijn, dan voor huishoudens met een minimuminkomen.

Het stelsel van de kwaliteitskorting werd als volgt concreet uitgewerkt. Tabel 2.1 geeft hiervoor de gegevens voor het eerste subsidielijdvak. Er werden twee kortingsgrenzen geïntroduceerd. De eerste grens lag bij een huur van f 2.400,- op jaarbasis, terwijl de tweede kortingsgrens op f 3.600,- werd gesteld. Indien de feitelijke vraaghuur onder de f 2.400,- lag, werd het verschil tussen deze vraaghuur en de (lagere) normhuur volledig gesubsidieerd. Lag de vraaghuur boven de f 2.400,-, dan trad de kwaliteitskorting in werking. Het verschil tussen de vraaghuur en de normhuur werd dan niet meer volledig gesubsidieerd. Het deel van de huur dat lag tussen de eerste en de tweede kortingsgrens werd gekort met een met het inkomen oplopend percentage. Voor de minimuminkomens was dit percentage 0%, terwijl voor de hoogste inkomens de korting 35% bedroeg. Indien de huur boven de f 3.600,- lag, werd het deel dat boven deze grens ligt gekort met 35%.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel dat een huishouden een inkomen heeft van f 19.500,- en een vraaghuur van f 4.200,-. Zonder een kwaliteitskorting zou de huursubsidie f 1.236,- bedragen, zijnde het verschil tussen de vraaghuur en de bij het inkomen behorende normhuurbedrag. Omdat de vraaghuur echter hoger is dan de kortingsgrenzen, wordt de kwaliteitskorting toegepast. Voor het deel dat ligt tussen het normhuurbedrag en f 3.600,- wordt een korting toegepast van 30%. Dit komt overeen met

f 190,80. De vraaghuur ligt ook boven de tweede kortingsgrens, zodat voor het deel dat hier boven ligt een korting van 35% wordt toegepast. Dit komt overeen met f 210,-. De door het huishouden te ontvangen huursubsidie bedraagt dan uiteindelijk f 1.236,- minus f 190,80 minus f 210,- is f 835,20.

**Tabel 2.1. De grondslagtabel voor de individuele huursubsidie in het tijdvak 1975/1976**

subsidiabel inkomen	normhuur- quote	normhuur- bedrag	kortingspercentages	
			voor het deel van de huur dat ligt tussen 2400 en 3600 gulden	voor het deel van de huur dat ligt boven 3600 gulden
tot 14.000	10,00	1.400	0	35
14.000-14.500	10,75	1.532	5	35
14.500-15.000	11,25	1.659	5	35
15.000-15.500	11,75	1.792	10	35
15.500-16.000	12,25	1.929	10	35
16.000-16.500	12,75	2.072	15	35
16.500-17.000	13,25	2.219	15	35
17.000-17.500	13,75	2.372	20	35
17.500-18.000	14,25	2.529	20	35
18.000-18.500	14,90	2.719	25	35
18.500-19.000	15,10	2.831	25	35
19.000-20.000	15,20	2.964	30	35
20.000-21.000	15,40	3.157	35	35
21.000-22.000	15,60	3.354	35	35
22.000-23.000	15,80	3.555	35	35
23.000-24.000	16,00	3.760	35	35
24.000-25.000	16,20	3.969	35	35
25.000-26.000	16,40	4.182	35	35
26.000-27.000	16,60	4.399	35	35
27.000-28.000	16,80	4.620	35	35
28.000-29.000	17,00	4.845	35	35
29.000-30.000	17,20	5.074	35	35

Bron: Ministerie van VROM

De in tabel 2.1 vermelde gegevens vormen de grondslag voor de jaarlijks te publiceren subsidietabellen waarin een huishouden aan de hand van zijn inkomen en de vraaghuur zelf direct het huursubsidiebedrag kan aflezen. In deze subsidietabellen wordt de subsidie naar boven afgerond op veelvoud van f 60,-. In het vorengenoemde voorbeeld wordt de subsidie dan f 840,-.

### De jaarlijkse aanpassingen

Jaarlijks diende de grondslagtabel te worden aangepast aan de huur- en inkomensontwikkeling. De maximum huurgrens werd jaarlijks aangepast met het trendmatige huurverhogingspercentage. De minimum huurgrens werd bepaald door het verloop van de normhuurquoten. De aanpassing van de inkomensklassen en de bijbehorende normhuurquoten was minder eenvoudig. Uitgangspunt bij de introductie van de ihs-regeling was, dat de normhuurquoten van jaar op jaar bij gelijkblijvende reële inkomens niet mochten ver-

anderen. Men koos hiermee voor **waarde vaste** normhuurquoten, waarbij dus correctie plaatsvond voor de inflatie. De normhuurquoten waren echter niet welvaartsvast. Indien het huishouden een reële inkomensstijging doormaakte, steeg in het systeem ook de normhuurquote en verminderde daarvoor de subsidie.

Voor de jaarlijkse aanpassing van de grondslagtabel, betekende dit het volgende. De klassemiddens van de inkomensklassen werden verhoogd met de nominale inkomensstijging. Dit nieuwe inkomen bepaalde tussen welke inkomensgrenzen de normhuurquote in de nieuwe tabel valt. Dit berekende inkomen werd vervolgens gecorrigeerd voor de te verwachten inflatie. Met behulp van dit gecorrigeerde inkomen, zijnde het inkomen in prijzen van het jaar daarvoor, kan in het in figuur 2.1 gepresenteerde verloop de bijbehorende normhuurquote worden afgelezen. Aldus verkreeg men de nieuwe grondslagtabel. In tabel 2.2 is een voorbeeld uitgewerkt van de aanpassing van het tijdvak 1975/1976 naar het tijdvak 1976/1977. De verwachte nominale inkomensstijging was voor het laatstgenoemde tijdvak 18%. De inflatie werd geraamd op 14%. Voor een inkomen van f 20.500,- geldt dan de volgende procedure. Verhoging met de nominale inkomensstijging, geeft een inkomen van f 24.190,-. Correctie voor de inflatie geeft een inkomen van f 21.219,- in prijzen 1975/1976. Uit figuur 2.1 kan de bijbehorende normhuurquote van 15,6 worden afgelezen.

**Tabel 2.2. De aanpassing van de grondslagtabel als voorbeeld**

tijdvak 1975/1976			tijdvak 1976/1977		
subsidiabel inkomen	normhuurquote	normhuurbedrag	subsidiabel inkomen	normhuurquote	normhuurbedrag
20.000-21.000	15,4	3.157	23.000-24.000	15,42	3.624
21.000-22.000	15,6	3.354	24.000-25.000	15,60	3.822
22.000-23.000	15,8	3.555	25.000-26.000	15,77	4.021

### Verdere aspecten

De ihs-regeling werd van toepassing op alle zelfstandige woonruimten. Verhuurde kamers, zoals bijvoorbeeld kamers voor bejaarden in verzorgings- tehuizen, bleven buiten de werkingssfeer van de regeling.

Alleenstaande huurders jonger dan 30 jaar, niet gehuwd of gehuwd geweest zijnde en niet in aanmerking komend voor kinderaftrek, konden in eerste instantie geen gebruik maken van de regeling. In het tijdvak 1976/1977 werd voor deze categorie huishoudens een aparte subsidietafel geïntroduceerd. Uitgangspunt voor de berekening van het subsidiebedrag, vormden het inkomen van het huishouden en de huur van de woning. Als maatstaf voor het inkomen werd het belastbaar inkomen van de hoofdkostwinner uit het aan het subsidietijdvak voorafgaande jaar genomen. Dit inkomen werd vermenigvuldigd met een correctiefactor voor de geschatte inkomensontwikkeling in het subsidietijdvak. Het aldus verkregen inkomen noemde men het tabelinkomen. Het maximale belastbare inkomen waarbij in 1975 nog huursubsidie kon worden ontvangen, bedroeg f 30.000,- op jaarbasis. Als huurprijs gold het totale te betalen huurbedrag, minus de bedragen die betrekking

hadden op de levering van water, gas en electriciteit en het gebruik van een centrale of gemeenschappelijke antenne-installatie. Voor de eventueel in de huurprijs opgenomen bedragen voor de levering van warmte, werd een forfaitaire aftrek gehanteerd.

Indien de partner ook een inkomen had, werd een bedrag van 15% van dit inkomen, nadat een franchisebedrag in mindering was gebracht, van het op grond van het inkomen van de hoofdkostwinner bepaalde subsidiebijdrage afgetrokken. Bij de aanvang van de regeling in 1975 bedroeg de maximale huurprijs f 5.400,- op jaarbasis. De minimale huurgrens bedroeg voor het eerste tijdvak f 1.490,-.

## Effecten

Het hiervoor beschreven systeem heeft tot en met het tijdvak 1982/1983 geen fundamentele wijzigingen ondergaan. In het nuvolgende zullen enkele effecten worden beschreven van deze systematiek. Allereerst wordt ingegaan op de effecten van de subsidiemethodiek zelf. Door toepassing van oplopende inkomensafhankelijke normhuurquotes, werd bewerkstelligd dat de subsidiehoogte daalde naarmate het inkomen toenam. Deze afname was het grootst bij de inkomens die lagen tussen minimum en modaal. De progressie in de normhuurquotes was voor deze inkomensklassen groter dan boven modaal (zie figuur 2.1). Deze met het inkomen oplopende normhuurquotes hadden bij een reële inkomensstijging een lagere subsidie tot gevolg. Een deel van de bruto inkomensgroei viel dus weg voor het besteedbare inkomen, door de lagere subsidie: het probleem van de inkomensprijzen en de marginale druk. Inkomensprijzen betreffen inkomensafhankelijke overdrachten, waarvan de ihs er één is. Marginale druk kan worden omschreven als het bedrag dat men meer moet betalen aan belastingen en premies als gevolg van een bruto-inkomensstijging, uitgedrukt als percentage van die bruto-inkomensverbetering (Ministerie van Financiën, 1987, p. 271). Voor de individuele huursubsidie speelt deze problematiek een rol vanwege de inkomensafhankelijkheid van de regeling. Ruim opgevat kan de vorengenoemde definitie worden uitgebreid door ook een dergelijke inkomensafhankelijke regeling in de beschouwing te betrekken. Het in de definitie van de marginale druk genoemde bedrag kan dan worden vermeerderd met het bedrag dat men derft aan de inkomens-afhankelijke overdracht (huursubsidie) als gevolg van de bruto inkomensverbetering. Juist deze cumulatie van marginale tarieven kan tot ongewenste effecten leiden. Zo kan een hoge totale marginale druk leiden tot een verminderde bereidheid tot extra inspanning. Deze leveren immers maar weinig extra (tertiair) inkomen op. Ook wordt gewezen op het verschijnsel ontwijking. Inkomensstijgingen worden tegengegaan door beloning in andere vormen te kiezen (Vervaet, 1986, p. 33). Met deze zaken wordt dus ook het (tertiair) inkomensbeleid geraakt. Dit wordt als een ongewenst neveneffect van de regeling beschouwd.

Een ander aspect van de ihs-regeling is het open-einde karakter. Hierop is reeds gewezen. Open-einderegelingen kunnen worden gedefinieerd als regelingen waarbij personen, instellingen of bedrijven recht hebben op een gelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen, indien zij voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria daarvoor (Ministerie van

Financiën, 1987, p. 271). Deze rechten zijn juridisch afdwingbaar. De (voor het verantwoordelijke departement) van buitenaf komende volume-ontwikkelingen zorgen dan voor een moeilijke beheersbaarheid van de uit de regeling voortvloeiende overheidsuitgaven. Onvoorzien overschrijdingen (en onderschrijdingen) van begrotingsramingen kunnen het gevolg zijn. Het tweede kabinet-Lubbers is begonnen met een inventarisatie van alle openeinderegelingen als eerste stap op weg naar een systematische doorlichting ervan. Het doel ervan is op termijn tot een beheersbaarheid van de uit deze regelingen voortvloeiende uitgaven te komen (Ministerie van Financiën, 1987, p. 80).

Vervolgens besteden we aandacht aan de effecten van de jaarlijkse aanpassingsmethodiek van de regeling. In de beschrijving van de methodiek is gewezen op het effect dat bij een reële inkomensstijging voor een huishouden de normhuurquote stijgt. Bovendien kan bij een reële inkomensstijging het huishouden voor een hogere kwaliteitskorting in aanmerking komen, voorzover de vraaghuur boven de eerste kortingsgrens ligt. Dit leidt ertoe dat bij een stijgende welvaart, huishoudens op den duur als het ware automatisch uit de ihs-regeling groeien. Theoretisch daalt zo, bij een gelijkblijvende groep ihs-ontvangers die niet verhuizen, jaarlijks het beslag dat de regeling op de overheidsuitgaven legt. Dit effect heeft echter ook een keerzijde. Bij een reële inkomensdaling gebeurt juist het omgekeerde. Een huishouden ontvangt jaarlijks meer subsidie en heeft daardoor een positief koopkracht-effect. In zo'n situatie groeit automatisch het beslag dat de regeling legt op de overheidsuitgaven.

### **Het systeem onder druk**

In 1981 werd onder druk van een toenemende dalende koopkracht, de jaarlijkse aanpassingsmethodiek van de normhuurquote via de inkomensontwikkeling verlaten. Doordat zich algemeen reële inkomensdalingen voordeden bij huishoudens, zou een onverkort handhaven van deze aanpassingsmethodiek tot een extra beroep op de individuele huursubsidies leiden. Maatregelen om de zware druk op het budget vanwege het toenemend beroep op de huursubsidieregeling te verlichten, werden onvermijdelijk geacht (Ministerie van VROM, 1986-b, p. 8). Besloten werd de normhuurquotes, verdeeld over vier jaar, structureel te verhogen met 1%-punt voor de minimuminkomens en 2%-punt voor de modale inkomens. Het doel hiervan was de stijging van het aantal aanvragen en de daarmee samenhangende uitgaven, te beperken. Bovendien werd het wenselijk geacht dat de ontvangers van ihs, net als niet-gesubsidieerden, zouden worden geconfronteerd met een huurstijging. De stijging van de normhuurquotes bedroeg in het tijdvak 1981/1982 voor huurders met een minimuminkomen 0,25 procentpunt, en voor de huurders met een modaal inkomen 0,5 procentpunt. Deze opslagen werden gezet op de normhuurquoten die resulteerden, nadat de gebruikelijke aanpassingsmethodiek was gehanteerd.

In 1982 trad het eerste kabinet-Lubbers aan met een nieuw regeerakkoord. Het beleid ten aanzien van de ihs-regeling werd enigszins aangepast. De extra verhoging van de normhuurquotes werd voor de huishoudens met een minimuminkomen in het tijdvak 1982/1983 niet voortgezet. Deze werden

bevroren op het niveau van het voorafgaande tijdvak. De normhuurquote voor modale inkomens werd daarentegen wel verhoogd. Deze verhoging bedroeg 0,45%-punt. Naast deze aanpassing werden in het tijdvak 1982/1983 nog een aantal maatregelen getroffen die volumebeperking ten doel hadden. De eerste maatregel betrof het verhogen van de laagste bijdrage van f120,- per jaar naar f 150,- per jaar. In samenhang daarmee werd tevens het maximaal belastbare inkomen bevroren. Een andere maatregel betrof het uitsluiten van huurders die in aanmerking komen voor een belastingheffing krachtens de Wet op de Vermogensbelasting 1964. Hiermee werd getracht te bevorderen dat de ihs uitsluitend bij de doelgroep terecht zou komen, te weten de minder draagkrachtigen.

#### 2.4. De regeling sedert 1983

Ondanks de aangebrachte aanpassingen in de regelgeving, bleef de individuele huursubsidie een groter beslag op de rijksuitgaven leggen dan steeds was geraamd. In het tijdvak 1983/1984 werden dan ook enkele nieuwe maatregelen getroffen om de budgettaire problematiek te verlichten. Deze waren ingrijpender van aard dan de voorgaande maatregelen. De kern van de wijzigingen werd gevormd door een drietal beleidsaanpassingen.

De eerste maatregel betrof een wijziging van de systematiek van de jaarlijkse aanpassing van de subsidietabellen. Het aanpassen van de normhuurquotes via de inkomensontwikkeling werd verlaten. In het regeerakkoord van 1982 was namelijk opgenomen dat de normhuurquotes voortaan zodanig zouden moeten worden aangepast, dat de individueel gesubsidieerden een huurstijgingspercentage ervoeren dat gelijk is aan het trendmatige huurstijgingspercentage van niet-gesubsidieerde huurders. De normhuren voor de minima en de daarboven liggende inkomens tot en met modaal werden daartoe verhoogd met het trendmatige huurverhogingspercentage (Ministerie van VROM, 1983, MG 83-15). Hiermee werd het systeem van waardevaste normhuurquotes verlaten.

Voor de inkomens boven modaal werd de volgende aanpassing aangebracht. De progressie in de normhuurquoten voor de bovenmodale inkomens werd op gelijke hoogte gebracht met de bestaande progressie tussen het minimum en het modaal inkomen. De knik uit de normhuurquotentabel, zoals in figuur 2.1 weergegeven, verdween hierdoor. Het resultaat was dat de normhuren voor de subsidieontvangers met een bovenmodaal inkomen in dat jaar hoger uitkwamen dan het trendmatige huurverhogingspercentage. Als direct gevolg van deze versterkte progressie, daalde tevens het maximale inkomen waarbij nog ihs kon worden verkregen.

Tenslotte de derde maatregel. Bij de vaststelling van de ihs, zouden voortaan alle inkomens van de leden van het huishouden in beschouwing worden genomen. Uitzonderingen vormden de inkomens van kinderen waarop het recht van kinderbijslag van toepassing was, de inkomens van dienstplichtigen en zeevarenden, en de RWW-uitkeringen van kinderen van 20 jaar en jonger. De voordien toegepaste gedeeltelijke vrijstelling van het inkomen van de partner kwam hiermee te vervallen. Naast deze drie ingrijpende beleidsaanpassingen werd tevens het minimum subsidiebedrag verder opgehoogd van f 150,- naar f 180,- op jaarbasis.

De in het tijdvak 1983/1984 doorgevoerde wijzigingen in de regeling, waren zoals vermeld bedoeld de groei van de uitgaven voor individuele huursubsidie te beperken. Deze bleken echter niet voldoende. Voor het tijdvak 1984/1985 werden daarom nieuwe maatregelen doorgevoerd, teneinde verdere begrotingsoverschrijdingen te voorkomen. De belangrijkste maatregelen waren de volgende:

- de invoering van een aparte tabel voor alleenstaande huurders vanaf 23 jaar en ouder. Deze tabel kende hogere normhuren dan de oude 'gezinstabel', waaronder de alleenstaanden van 30 jaar en ouder eerst vielen;
- diensgevolge werd de leeftijdsgrens van de 'oude' alleenstaandentabel verlaagd naar 23 jaar. Deze tabel verschilt slechts van bovengenoemde alleenstaandentabel vanaf 23 jaar, doordat het minimumtabelinkomen lager is, het maximum inkomen lager is en de normhuren bij inkomens tussen de f 24.000,- en f 26.000,- (top van de tabel) meer gedifferentieerd zijn;
- de verlaging van de maximale huur waarbij nog individuele huursubsidie kon worden ontvangen van f 735,- per maand naar f 650,- per maand;
- de wijziging van de systematiek van kwaliteitskorting. Hiermee werd getracht een duidelijker en sterkere relatie aan te brengen tussen de kwaliteit van de woning en de door de huurder zelf te dragen huur. Dit geschiedde door de invoering van een schijventarief. In tabel 2.3 is het systeem weergegeven. Bij iedere schijf, die is gefixeerd op een breedte van f 1.200,-, hoort een ander subsidiepercentage en wel zo dat bij een oplopende huur huur telkens een aflopend gedeelte wordt gesubsidieerd. Schema 1 is van toepassing op de meerpersoonstabel en de alleenstaandentabel voor huurders vanaf 23 jaar en schema 2 voor de jongerentabel.
- het optellen van de inkomens van de hoofdkostwinner, de partner en overige huisgenoten werd deels losgelaten. Voor de inkomens van inwonende kinderen en van overige inwonende huisgenoten, werd voor elk inkomen een franchise van f 7.000,- buiten beschouwing gelaten.

**Tabel 2.3. Het systeem van kwaliteitskorting in de tijdvakken 1984/1985 tot en met 1987/1988**

schema I		schema II	
het deel van de huur dat ligt tussen:	wordt voor het hiernavolgende percentage gesubsidieerd:	het deel van de huur dat ligt tussen:	wordt voor het hiernavolgende percentage gesubsidieerd:
f 2.875 en f 4.075	100%	f 2.155 en f 3.055	100%
f 4.075 en f 5.275	90%	f 3.055 en f 3.955	90%
f 5.275 en f 6.475	80%	f 3.955 en f 4.855	80%
f 6.475 en f 7.675	70%	f 4.855 en f 5.755	70%
f 7.675 en f 8.820	60%	f 5.755 en f 6.120	60%

Bron: Ministerie van VROM

De genoemde tabelaanpassingen en de verlaging van de maximum huurgrens werden alleen van toepassing verklaard op nieuwe aanvragen. Voor de continueringaanvragen werden drie overgangstabellen samengesteld, die in 4



tijdvakken zijn afgebouwd.

Sedert dit tijdvak 1984/1985 is de jaarlijkse aanpassingsmethodiek als volgt. Het minimum inkomensniveau en het modale inkomensniveau in de grondslagtabel, worden aangepast met een ophoogfactor voor de regelingslonen. De bij deze twee inkomensniveau's behorende normhuurbedragen worden verhoogd met het trendmatige huurverhogingspercentage. Voor de overige inkomensniveau's boven het minimumniveau, geldt dat de normhuurbedragen als percentage van het inkomen met de hoogte van het inkomen naar evenredigheid toenemen, gegeven de ijkpunten van het minimum inkomen het modaal inkomen (zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM, 1986-a, artikel 7, eerste lid, onder c). Met dit laatste wordt aangesloten bij de progressie van de oude normhuurquotelijnen.

In de tijdvakken 1985/1986, 1986/1987 en 1987/1988 zijn de verdere aanpassingen van de regeling miniem. In het tijdvak 1985/1986 werd alleen een nieuwe definiëring van het begrip subsidiabele huur vastgesteld. Tot dan toe was het begrip gedefinieerd door uitsluiting van een aantal elementen die op het vlak van de bijkomende servicekosten lagen. De bedoeling hiervan was te voorkomen dat servicekosten die gericht zijn op duidelijke persoonlijke dienstverlening, zoals verzorging en maaltijdverstrekking, tot de subsidiabele huur werden gerekend. Omdat in de praktijk bleek dat de regeling toch ruimte bood voor de subsidiëring van dergelijke kosten, met name bij een aantal vormen van bejaardenhuisvesting, werd in het tijdvak 1983/1984 de zogenaamde 'negatieve lijst' ingevoerd. Deze lijst bevatte een opsomming van niet te subsidiëren servicekosten. Met ingang van het tijdvak 1985/1986 werd deze 'negatieve lijst' omgezet in een 'positieve lijst'. Voor het huurprijbegrip werd voortaan uitgegaan van de kale huurprijs plus de in de 'positieve lijst' genoemde servicekosten.

Al sedert 1981 werd gesproken over het in een wet vastleggen van de Beschikking individuele huursubsidie. Deze wet, bedoeld om de ontvangers van ihs meerjarige zekerheid te geven omtrent werking en jaarlijkse bijstelling van de regeling, komt uiteindelijk in mei 1986 tot stand. In de artikelen 7 t/m 9 is bepaald hoe de jaarlijkse bijdrage wordt berekend, terwijl in artikel 25 is aangegeven hoe de jaarlijkse aanpassingen verlopen (zie Ministerie van VROM, 1986-a).

## **Effecten**

Vervolgens wordt stilgestaan bij de effecten van enerzijds de nieuwe methodiek ter bepaling van de jaarlijkse normhuren en anderzijds de effecten van het nieuwe systeem van kwaliteitskorting. Deze effecten kunnen worden bezien voor de huursubsidie-ontvanger en voor de uitgaven van de rijksoverheid.

De wijziging van de jaarlijkse aanpassingsmethodiek van de normhuren, heeft ertoe geleid dat het niveau hiervan voor een huishouden afhankelijk is geworden van én de huurstijging én de inkomensontwikkeling. In het oude systeem was alleen de inkomensontwikkeling van invloed. Het nieuwe systeem betekent voor een huishouden dat ihs ontvangt, slechts een gelijkblijvende normhuurquote indien zijn inkomensontwikkeling gelijk is aan de huurtrend. Is de inkomensontwikkeling van het huishouden lager dan de

huurtrend, dan stijgt de normhuurquote. In het omgekeerde geval daalt de normhuurquote. Eigenlijk is hiermee geen sprake meer van een normhuurquote, maar van een huurquote. Het oude systeem garandeerde altijd gelijkblijvende normhuurquoten bij een gelijkblijvend reëel inkomen. Dit is in het huidige systeem niet meer het geval.

Voor het Rijk heeft de nieuwe aanpassingsmethodiek ook gevolgen. Het subsidiebedrag is onafhankelijker geworden van de algemene inkomensontwikkeling. In het oude systeem vond een afname van de subsidies plaats bij een algemene toename van de reële inkomens. In het nieuwe systeem neemt het subsidiebedrag toe met het trendmatige huurverhogingspercentage. Op deze wijze is het systeem beter beheersbaar gemaakt. De hoogte van de huurtrend wordt immers door de overheid zelf bepaald. Wel laat het open-einde karakter van de regeling onverlet, dat bij een algemene inkomensteruggang meer huishoudens een beroep zullen doen op de ihs.

De wijziging van het kortingssysteem, betekent eveneens een onafhankelijkheid van de hoogte van de korting van het inkomen. Op deze wijze is de relatie tussen de hoogte van de vraaghuur en de eigen bijdrage daarin versterkt, vooral voor de huishoudens met een minimum inkomen (Heineken, 1987, p. 9).

## 2.5. De aanpassingen in 1988

In de eerste helft van 1987 bleken er overschrijdingen op te treden op het beschikbare budget voor de individuele huursubsidie, die aanmerkelijk groter waren dan was verwacht. De staatssecretaris liet daarop in een brief aan de Tweede Kamer weten, dat maatregelen op het vlak van de subject-subsidies onontkoombaar werden ter gedeeltelijke dekking van het tekort.

De oorspronkelijk ontwikkelde maatregelen betrof:

- a) beperking van de subsidiëring van jongeren van 18 t/m 22 jaar;
- b) aanscherping van de kwaliteitskorting;
- c) het aftoppen van de subsidiëring bij een huurniveau van f 700,- per maand;
- d) beperking van de regeling huurgewenningsbijdrage;
- e) beperking van de kostenvergoeding voor de verhuurders;
- f) intensivering van de controle.

De punten d t/m f zullen hier verder buiten beschouwing worden gelaten, omdat ze buiten het kader van dit onderzoek vallen.

Ten aanzien van vorengenoemde maatregelen zijn tijdens de algemene financiële beschouwingen over de Rijksbegroting 1988 in oktober 1987 enkele verzachtingen aangebracht. De verzachtingen betroffen de voorgestelde aanscherping van de kwaliteitskorting en de aftopping van de subsidiëring. In het nuvolgende komen de uiteindelijk doorgevoerde aanpassingen aan de orde:

- ad a) De beperking van de subsidiëring van jongeren van 18 tot en met 22 jaar behelst het afschaffen van de aparte jongerentabel. Deze maat-

regel leidt voor alleenstaanden tussen de 18 en 23 jaar ertoe, dat zij voortaan worden gesubsidieerd volgens de overblijvende alleenstaandentabel. Omdat deze tabel een hogere minimumnormhuur kent dan de jongerentabel, daalt de subsidie voor alleenstaande jongeren. De beperking van de subsidiëring van jongeren is niet direct per 1 juli 1988 van toepassing op alle jongeren. Als overgangsmaatregel wordt de jongerentabel tot 1 juli 1993 gehandhaafd voor jongeren die vóór 1 juli 1988 reeds ihs ontvingen en tevens in de periode tot 1 juli 1993 niet verhuizen.

- ad b) Het aanscherpen van de kortingsschijven ging in het oorspronkelijke voorstel verder dan nu is doorgevoerd. In tabel 2.4. is zowel het tot 1 juli 1988 geldende kortingssysteem weergegeven, het aanvankelijk voorgenomen kortingssysteem, alsmede het per 1 juli 1988 doorgevoerde kortingssysteem. Uitgangspunt in de tabel is het huurniveau per 1 juli 1988. De aanpassing betreft het halveren van de oorspronkelijke breedte van de kortingsschijven van f 1.200,- en het verhogen en nader differentiëren van de bijbehorende kortingspercentages. De aanscherping van de kwaliteitskorting doet zijn invloed gelden vanaf een huurniveau van f 315,-. De grootste effecten vinden plaats bij een huurniveau van f 515,- en hoger.
- ad c) In het verlengde van de verscherpte kwaliteitskorting, ligt de aftopping van de subsidiëring bij een voor onbepaalde tijd gefixeerde huurgrens van f 700,-. Oorspronkelijk zou deze aftopping in één keer worden ingevoerd en alleen gedurende de kabinetsperiode van het tweede kabinet-Lubbers van kracht zijn. Naar aanleiding van de algemene beschouwingen is echter besloten deze maatregel gefaseerd in te voeren. Deze fasering houdt in dat het in het tijdvak 1987/1988 geldende kortingspercentage van 40% voor het gedeelte van de huur dat ligt boven de f 700,- voor het tijdvak 1988/1989 wordt verhoogd naar 50%, in het tijdvak 1989/1990 naar 75% en tenslotte vanaf 1 juli 1990 naar 100%. Deze maatregel, waarvan de beperking tot de genoemde kabinetsperiode zonder verdere discussie in het uiteindelijke wetsvoorstel is verdwenen en dus voor onbepaalde tijd zal gel-

**Tabel 2.4. De kwaliteitskorting bij de individuele huursubsidie vanaf het tijdvak 1988/1989**

huurklasse (huur p.m.) (1988/1989)	kortings- percentages tot 1 juli 1988	aanvankelijk voorgenomen korting (in %) en in subsidie-vermindering p.m.		definitief kortings- voorstel (halvering) in % en subsidie- vermindering p.m.	
265 - 315	0%	0%	f 0,-	0%	f 0,-
315 - 365	0%	10%	f 5,-	5%	f 2,50
365 - 415	10%	10%	f 5,-	10%	f 2,50
415 - 465	10%	20%	f 10,-	15%	f 5,-
465 - 515	20%	20%	f 10,-	20%	f 5,-
515 - 565	20%	35%	f 17,50	30%	f 10,-
565 - 615	30%	35%	f 20,-	35%	f 12,50
615 - 665	30%	50%	f 30,-	40%	f 17,50
665 - 700	40%	50%	f 35,-	45%	f 20,-

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988a, nr. 3, p. 5.

den (zie Conijn, 1988), leidt op termijn tot twee effecten. Allereerst zal bij de duurdere huurwoningen de subsidie steeds verder afnemen doordat door de trendmatige huurverhogingen een steeds groter deel van de vraaghuur boven de f 700,- grens ligt. Bovendien zullen op termijn steeds meer woningen in aanmerking komen voor deze kortingsschijf van 100%. Op de tweede plaats zal met betrekking tot het inkomen het bereik van de regeling steeds kleiner worden. Door de jaarlijkse aanpassing van de normhuren met de huurtrend, bereiken steeds meer inkomensklassen met de normhuur deze aftoppingsgrens. Indien dit gebeurt, vervalt voor de desbetreffende inkomensklasse het recht op ihs.

De gevolgen van deze maatregelen kunnen wederom worden gesplitst in effecten voor de ihs-ontvanger en effecten voor de overheid. Allereerst de effecten voor de ihs-ontvanger. De afschaffing van de jongerentabel leidt voor alleenstaande jongeren met een belastbaar inkomen tot f 17.500,- tot verlaging van de ihs. Het subsidienadeel bedraagt voor hen maximaal f 65,- per maand. Het effect van de kwaliteitskorting is reeds gegeven in tabel 2.4. Het subsidie-effect bedraagt maximaal f 20,- in de hoogste huurklassen en wordt minder naarmate de huurprijs lager is. De effecten van de aftopping laten zich pas op termijn gelden. Het belangrijkste effect is dat de regeling op den duur steeds verder wordt toegespitst op de lagere-inkomensgroepen.

In tabel 2.5 zijn de financiële effecten voor de rijksuitgaven aan de individuele huursubsidie als gevolg van de maatregelen weergegeven. Het effect van de aanscherping van de kwaliteitskorting is het grootst op korte termijn. Deze loopt op van f 21 mln in 1988 tot f 45 mln in 1992. Ook de afschaffing van de jongerentabel levert een substantieel aandeel in de bezuinigingen. De aftopping van de ihs levert tot en met 1992 slechts een beperkte bijdrage aan de besparing. Zoals reeds aangegeven, zal deze maatregel op lange termijn echter een belangrijke bijdrage leveren aan de besparingen.

**Tabel 2.5. Budgettaire besparingen op de ihs-uitgaven van het Rijk van de maatregelen per 1 juli 1988, in mln glds**

	1988	1989	1990	1991	1992
a) afschaffing jongerentabel	5	16	22	26	28
b) aanscherpen kwaliteitskorting	21	46	46	45	45
c) aftopping subsidiëring	-	1	5	9	15

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988a, nr. 6, p. 9.

## 2.6. Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is het systeem van de individuele huursubsidie besproken. Vooral de wijze waarop de hoogte van de subsidie wordt bepaald en de wijze van jaarlijkse aanpassing van de subsidietabellen is van belang voor dit onderzoek. Bij het beschrijven van de regelgeving is een onderscheid te maken in drie perioden. Dit onderscheid in perioden wordt ingegeven door de ingrijpende verschillen in de systematiek van subsidiebepaling en tabelaanpassingen. Overigens zijn deze aanpassingen van de regelgeving, zoals is ge-

bleken, steeds ingegeven door een zich voordoende budgettaire problematiek. De oorspronkelijk geformuleerde beleidsdoelstellingen van de regeling, zijn in de loop der tijd ongewijzigd gebleven.

In de eerste periode, 1975-1982, was een systeem van kracht waarin de opvatting was neergelegd dat bij een jaarlijks gelijkblijvend reëel inkomen van een huishouden, de normhuurquote eveneens gelijk bleef. Slechts bij een reële inkomensstijging of -daling veranderde ook de normhuurquote. Een dergelijk systeem had tot gevolg dat bij algemene reële inkomensstijgingen het beroep op de regeling automatisch zou verminderen. De regeling had met deze systematiek ook een keerzijde. Bij algemene reële inkomensdalingen, bijvoorbeeld ten gevolge van werkloosheid, kon ook automatisch het beroep op de ihs-regeling steeds groter worden. Als deze situatie zich aan het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig daadwerkelijk voordoet, stijgt niet alleen het aantal ihs-ontvangers maar neemt ook de hoogte van de subsidie snel toe als gevolg van het systeem van waarde vaste normhuurquotes.

Deze subsidiesystematiek leidde tot een zeer sterke groei van de rijksuitgaven aan ihs. Dit noodzaakte tot een ingrijpende aanpassing van de systematiek in 1983. Het systeem van waarde vaste normhuurquotes wordt verlaten. Voortaan worden de normhuurbedragen jaarlijks aangepast met de trendmatige huurverhoging. Het effect hiervan is tweemaal. Allereerst krijgt hiermee de huurverhoging een zelfstandige invloed op de aanpassing van de jaarlijks van kracht zijnde normhuren. Dit in tegenstelling tot de aanpassingsmethodiek in de periode 1975-1983. Bovendien ervaren zo de gesubsidieerde huurders een gelijke huurverhoging als de niet-gesubsidieerde huurders. Dit nieuwe systeem heeft geen automatische invloed op de in- of uitstroom van gesubsidieerden. Uitgaande van een gelijkblijvende inkomensontwikkeling van gesubsidieerde huurders, leidt deze nieuwe systematiek tot een jaarlijkse groei van de subsidie-uitgaven gelijk aan die van de huurtrend, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met het harmonisatie-effect en huurverhogingen als gevolg van kwaliteitsverbetering van de voorraad. Tot 1988 zijn vervolgens minder ingrijpende aanpassingen op de genoemde systematiek aangebracht. De periode 1983-1987 is dan ook de tweede periode die kan worden onderscheiden.

De invoering van onder andere de aftoppingsmaatregel in 1988 geeft aanleiding tot het onderscheid van een derde periode. Deze maatregel houdt in dat het deel van de huur dat boven de  $f$  700,- per maand ligt, voortaan niet meer wordt gesubsidieerd. De grens van  $f$  700,- wordt vooralsnog bevroren. Dit leidt tot twee effecten. Allereerst zal bij de duurdere huurwoningen de subsidie steeds verder afnemen doordat door de trendmatige huurverhogingen een steeds groter deel van de vraaghuur boven de  $f$  700,- grens komt te liggen. Bovendien zullen op termijn steeds meer woningen in aanmerking komen voor deze kortingsschijf van 100%. Op de tweede plaats zal met betrekking tot het inkomen het bereik van de regeling steeds kleiner worden. Door de jaarlijkse aanpassing van de normhuren met de huurtrend, bereiken steeds meer inkomensklassen met de normhuur deze aftoppingsgrens. Indien dit gebeurt, vervalt voor de desbetreffende inkomensklasse het recht op ihs. Door deze steeds verdergaande beperking van de regeling, zal er op den duur sprake zijn van het steeds verder toespitsen van de regeling op lagere inkomensgroepen.

Indien stroomde de regering met een aantal voorstellen voor de oplossing van de problemen van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw.

In de loop van de jaren 1950 werd een systeem van stroomvoorziening voor de landbouw ontwikkeld. Dit systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw.

De landbouwproductie van de landbouw was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw.

In de loop van de jaren 1950 werd een systeem van stroomvoorziening voor de landbouw ontwikkeld. Dit systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw. Het systeem was gebaseerd op de landbouwproductie van de landbouw en de landbouwproductie van de landbouw.

---

## DE KWANTITATIEVE EFFECTEN VAN DE IHS-REGELING

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwantitatieve effecten van de ihs-regeling in de periode 1975-1987. Het betreft het aantal ihs-ontvangers, de gemiddelde subsidiebijdrage en de totale rijksuitgaven. Bij elk genoemd aspect zal in dit hoofdstuk nader worden stilgestaan. Allereerst kunnen ter inleiding een aantal kerngegevens worden gepresenteerd.

De invoering van de ihs-regeling in 1975, had een sterke groei van het aantal toegekende subjectsubsidies tot gevolg. Onder de regeling aanvullende huursubsidie werden in 1974 nog bijna 130.000 subsidietoekenningen uitgegeven, in het eerste tijdvak van de ihs-regeling steeg dit aantal naar 348.000. Tabel 3.1 geeft een overzicht van het aantal subsidietoekenningen per subsidietijdvak en de bijbehorende subsidiebedragen. Uit de tabel is af te leiden dat het aantal toekenningen in de beginjaren van de ihs-regeling aanvankelijk met gemiddeld 3% per jaar groeide. Het tijdvak 1979/1980 markeerde de overgang naar een sterkere toename van het aantal subsidietoekenningen. De meest forse stijgingen vonden plaats in de tijdvakken 1981/1982 en 1982/1983. De groei bedroeg in deze tijdvakken respectievelijk 16% en 19%. Juist in deze jaren waren ook de huurstijgingen fors en daalden de inkomens in reële zin. Deze sterke groei leidde tot bijstelling van de ihs-regeling in het subsidietijdvak 1983/1984. Het autonoom aanpassen van de normhuurquotes, vooral die voor de modale inkomens, en het meetellen van (bijna) alle inkomens achter één deur, waren de belangrijkste maatregelen. Als gevolg hiervan trad een stabilisatie op in het aantal subsidietoekenningen. Na het tijdvak 1983/1984 deed zich echter weer een jaarlijkse groei voor, ondanks verdere aanpassingen in de regelgeving. Over de hele periode 1975-1987, nam het aantal subsidietoekenningen met een factor 2,4 toe.

In dezelfde tabel is ook de ontwikkeling van het gemiddeld uitgekeerde subsidiebedrag gegeven. Ook bij deze variabele valt een stijgende lijn te constateren. Forse jaarlijkse stijgingen deden zich vooral voor in de periode 1976-1982. Daarna is de groei beperkter van omvang. In de tijdvakken 1984/1985 en 1985/1986, is zelfs sprake van een daling. In 1986/1987 was het niveau van de gemiddelde subsidiebijdrage echter weer gestegen naar het niveau van 1984/1985.

De totale rijksuitgaven stegen als produkt van beide geschetste variabelen zeer snel. Bedroegen deze uitgaven in het eerste tijdvak nog f 339 mln, in het laatste tijdvak was dit bedrag ruim vier keer zo hoog. Ook in reële termen was er sprake van een stijging. Het verschil tussen de rijksuitgaven in het eerste tijdvak en het laatste in beschouwing genomen tijdvak, bedraagt dan een factor van ruim 2.

**Tabel 3.1. Het aantal toekenningen, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale rijksuitgaven, voortvloeiende uit de ihs-regeling, 1975-1987, tussen haakjes als index (1975-1976 = 100)**

subsidie-tijdvak	aantal toekenningen	gemiddeld subsidiebedrag in guldens	totale rijksuitgaven in mln glds
1975-1976	348.320 (100)	974 (100)	339,3 (100)
1976-1977	356.939 (102)	1.001 (103)	357,5 (105)
1977-1978	383.619 (110)	1.081 (111)	414,8 (122)
1978-1979	394.718 (113)	1.198 (123)	472,7 (139)
1979-1980	417.903 (120)	1.277 (131)	533,7 (157)
1980-1981	455.864 (131)	1.380 (142)	628,9 (185)
1981-1982	529.991 (152)	1.562 (160)	827,5 (244)
1982-1983	628.834 (181)	1.700 (175)	1.069,0 (315)
1983-1984	635.255 (182)	1.782 (183)	1.131,0 (333)
1984-1985	715.323 (205)	1.777 (182)	1.271,0 (375)
1985-1986	777.692 (223)	1.729 (178)	1.345,6 (397)
1986-1987	830.500 (238)	1.767 (181)	1.467,0 (432)

Bron: Ministerie van VROM

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op elk van de genoemde variabelen. De gegevens die over deze variabelen worden gepresenteerd, zijn afkomstig uit de bestanden van de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring van het Ministerie van VROM. Ten dele betreft het eerder gepubliceerde gegevens (zie Bouwcentrum, 1982 en Ministerie van VROM, 1986-b) en ten dele betreft het eigen analyses die zijn uitgevoerd op de bestanden. In de eerstvolgende paragraaf wordt stilgestaan bij het aantal subsidiëtoekenningen. Deze worden uitgesplitst naar leeftijd van het hoofd van het huishouden en naar de hoogte van het inkomen van het huishouden. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 de gemiddelde bijdrage aan de orde. Naast een uitsplitsing naar subsidietabel, wordt ook het huurniveau van de woningen van de ihs-ontvangers nader beschreven. Het produkt van toekenningen en gemiddelde bijdrage, is de rijksuitgave. Vooral in de eerste helft van de jaren tachtig zijn deze uitgaven dusdanig snel gestegen, dat overschrijdingen ontstonden op het begrote budget. Deze overschrijdingen gaven mede aanleiding tot ingrepen in de regelgeving. Met name wordt stilgestaan bij de budgettaire problematiek die noodzaakte tot het meest recente ingrijpen in de regelgeving. Paragraaf 3.5 behandelt het begrip 'latente vraag'. Het hoofdstuk wordt afgerond met een slotbeschouwing.

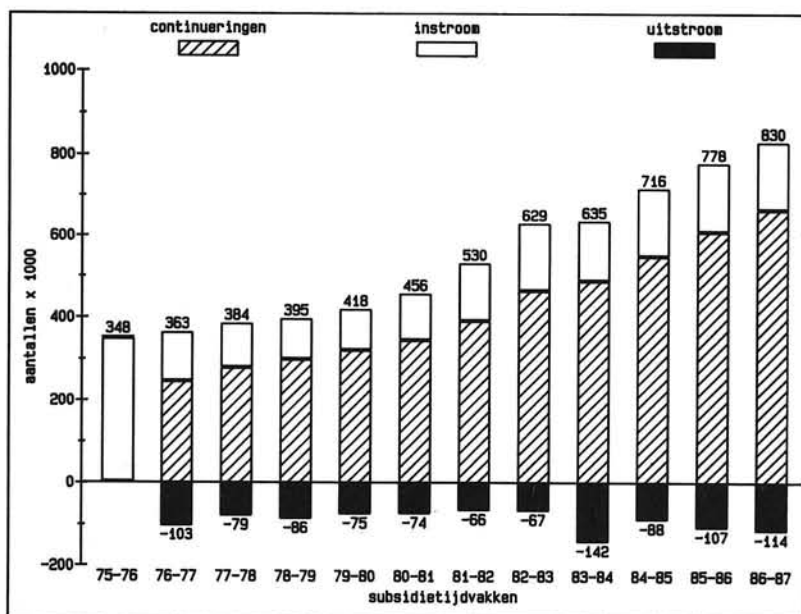
### 3.2. Het aantal ihs-ontvangers

Het jaarlijkse aantal subsidie-ontvangers is de resultante van het aantal huishoudens dat eerder ihs ontving, de zogenaamde vervolgtokenningen of continueringen, de instroom van nieuwe huishoudens, de zogenaamde primairen, en de uitstroom van huishoudens. In figuur 3.1 zijn voor de periode 1975-1987 de jaarlijkse toekenningen, gesplitst naar deze drie categorieën. De jaarlijkse instroom neemt absoluut gezien in de eerste jaren van de regeling af van 118.000 in 1976/1977 tot een niveau van circa 97.000 in de



tijdvakken 1978/1979 en 1979/1980. Ook in relatieve zin is er sprake van een daling, te weten van 33% naar 23%. Vanaf 1980 stijgt het aantal eerste toekenningen gestaag. Een voorlopig hoogtepunt wordt bereikt in het tijdvak 1982/1983, met 166.000 nieuwe toekenningen. Het ingrijpen in de regelgeving in 1983/1984 doet het absolute aantal instromers teruglopen naar 148.000. Na dit tijdvak stijgt het aantal eerste toekenningen weer, en stabiliseert zich daarna op een niveau van circa 170.000. Procentueel gezien is het aandeel primairen in het totale aantal jaarlijkse toekenningen, met uitzondering van de tijdvakken 1980/1981 tot en met 1982/1983, jaarlijks gedaald in de beschouwde periode. In het tijdvak 1986/1987 bedroeg dit aandeel nog 20%, terwijl in de jaren daarvoor het gemiddelde op 26% lag. De uitstroom kent aanvankelijk ook een dalend verloop. Met uitzondering van het subsidietijdvak 1978/1979, waarin het aantal uitstromers toeneemt ten opzichte van het voorafgaande tijdvak, daalt het aantal uitstromers van 103.000 in het tijdvak 1976/1977 naar 67.000 in het tijdvak 1982/1983.

**Figuur 3.1. Het aantal subsidietoekenningen, gesplitst naar instroom, vervolgtokenningen en uitstroom, 1975-1987**



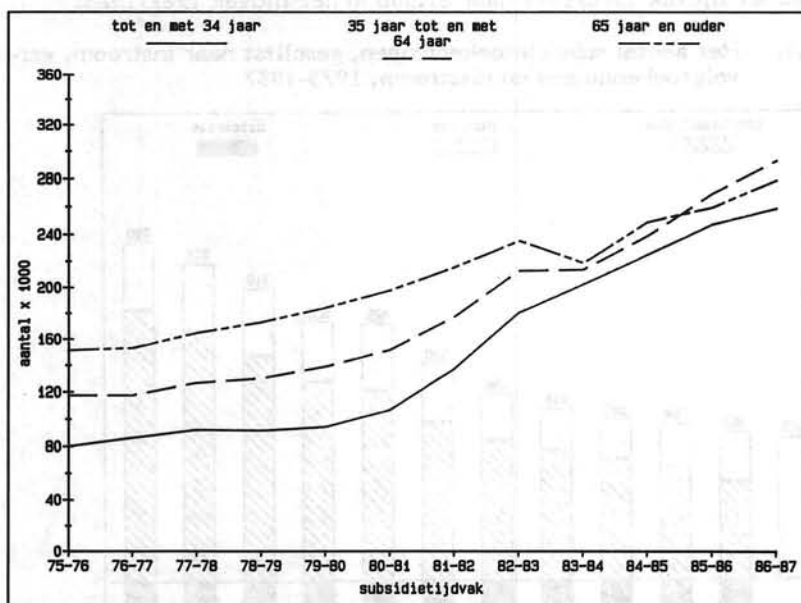
Bron: Ministerie van VROM

Ook uitgedrukt als percentage van het aantal subsidietoekenningen in het voorafgaande tijdvak, is er sprake van een daling van de uitstroom. Bedraagt dit aandeel in 1976/1977 nog 30%, in 1982/1983 is de uitstroom gedaald naar 13%. Zowel absoluut als relatief is de uitstroom van ihs-ontvangers het geringst in de tijdvakken 1981/1982 en 1982/1983. Tesamen met de forse toename van de instroom, leidt dit in deze twee tijdvakken tot

een sterk stijgend aantal subsidietoekenningen. Het continueringspercentage ligt in deze subsidietijdvakken op circa 86%, hetgeen beduidend hoger is dan in de tijdvakken daarvoor.

Het tijdvak 1983/1984 markeert een omslag. Door de aanpassingen in de regelgeving verdubbelt de uitstroom in één tijdvak van 67.000 naar 142.000. Deze uitstroom was bijna gelijk aan de instroom, zodat het aantal subsidietoekenningen zich stabiliseerde. Na het tijdvak 1983/1984 daalt de uitstroom naar een niveau van 88.000 in 1984/1985, waarna de uitstroom in absolute termen weer stijgt. Als percentage van het aantal subsidietoekenningen in het voorafgaande tijdvak, stabiliseert zich echter de uitstroom in de periode 1984-1987 op 15%.

**Figuur 3.2. De ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers naar leeftijds-klasse, 1975-1987**



Bron: Ministerie van VROM

In het voorgaande zijn de totale aantallen subsidietoekenningen per tijdvak gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op een tweetal kenmerken van de subsidie-ontvangers, te weten de leeftijd van het hoofd van het huishouden en het inkomen van het huishouden. Figuur 3.2 geeft allereerst het verloop van het aantal subsidie-ontvangers naar een drietal leeftijdsklassen. Uit de figuur blijkt dat voor alle drie onderscheiden leeftijdsklassen er sprake is van een toename van het aantal in de periode 1975-1987. Tot en met het tijdvak 1982/1983 stijgt het aandeel van de niet-bejaarden bijna even snel als het aandeel bejaarden. Het tijdvak 1983/1984 geeft de trendbreuk weer. Het aantal bejaarden daalt éénmalig, terwijl dat van de leef-

tijdsklasse 35 tot en met 64 jaar stabiliseert. De ontwikkeling van het aantal jonge huishoudens groeit echter gestaag door. Deze stijging komt vooral voor rekening van de alleenstaanden jonger dan 30 jaar. Eén van de ingrijpende maatregelen, het samentellen van alle inkomens in het huishouden, heeft voor hen geen consequenties. Na het tijdvak 1983/1984 stijgt vooral het aantal huishoudens, waarvan het hoofd tussen 35 en 64 jaar oud is, weer snel. Ook de jongeren, tot en met 34 jaar, stijgen in aantal nog fors. Anders is het gesteld met de bejaarden. Weliswaar stijgt het absolute aantal nog steeds, maar veel minder snel dan van de andere twee leeftijdsklassen, zodat het aandeel bejaarden in de ihs-regeling daalt.

De aan figuur 3.2 ten grondslag liggende gegevens, zijn meer gedetailleerd weergegeven in tabel 3.2. In deze tabel is een onderscheid gemaakt naar de subsidietabel waarop de ihs is gebaseerd. Allereerst is dat de gezins- c.q. meerpersoonstabel. Tot het tijdvak 1984/1985 werd deze tabel aangeduid als de gezinstabel. Huurders die ouder waren dan 29 jaar, of gehuwd waren of gehuwd waren geweest, alsmede zij die voor kinderbijslag of kinderaftek in aanmerking kwamen, werden op grond van deze tabel gesubsidieerd. Vanaf 1984/1985 geldt de meerpersoonstabel. Deze is bestemd voor huurders met een partner/echtgenoot en/of huisgenoten. Het verschil betreft het feit dat vóór 1984/1985 alleenstaanden van 30 jaar of ouder krachtens de gezinstabel werden gesubsidieerd, terwijl zij vanaf 1984/1985 krachtens een aparte alleenstaandentabel subsidies ontvangen en niet meer via de meerpersoonstabel. Naast de gezins- c.q. meerpersoonstabel is in tabel 3.2 de alleenstaandentabel weergegeven. Tot het tijdvak 1984/1985 betreft dit alleen alleenstaanden tot 30 jaar, vanaf dit genoemde tijdvak alle alleenstaanden van 18 jaar en ouder.

Het blijkt dat tot het tijdvak 1984/1985 de toekenningen volgens de gezinstabel veruit het belangrijkste zijn. Zoals uit het voorgaande volgt, betrof het echter niet alleen gezinnen maar ook alleenstaanden van 30 jaar of ouder. Vanaf 1984 is het onderscheid tussen meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden wel te hanteren. Het aandeel alleenstaanden in de ihs-regeling blijkt dan circa 47% te bedragen.

Uit tabel 3.2 is af te leiden dat het aandeel bejaarden onder de ihs-ontvangers is gedaald van circa 45% in de tijdvakken in de tweede helft van de jaren zeventig, tot 34% in het tijdvak 1986/1987. Uit de gegevens vanaf het tijdvak 1984/1985 blijkt dat zo'n tweederde van de bejaarde huishoudens die ihs ontvangen, alleenstaande is.

Vervolgens kan uit de tabel worden afgeleid dat het stijgende aantal huishoudens, waarvan het hoofd jonger is dan 35 jaar, vooral wordt veroorzaakt door een snelle toename van de alleenstaande ihs-ontvangers. In de tabel is de leeftijdsklasse 35 tot en met 64 jaar nader uitgewerkt in klassen van 10 jaar. De stabilisatie van het aantal in het tijdvak 1983/1984 wordt veroorzaakt door enerzijds een verdergaande groei van het aantal 35-44 jarigen en anderzijds door een daling van het aantal 45-64 jarigen. Na 1983/1984 is het met name het aantal 35-54 jarigen dat snel stijgt, en in veel mindere mate het aantal 55-64 jarigen.

**Tabel 3.2. Het aantal huursubsidie-ontvangers naar leeftijdklasse en subsidietabel, 1975-1987, absolute aantallen x 1000, tussen haakjes als procentueel aandeel**

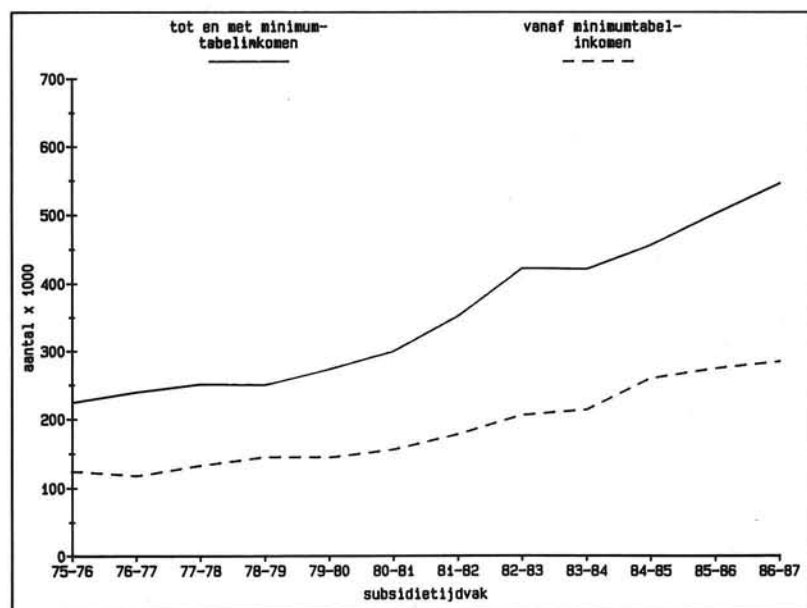
gezinstabel/ meerpersoons- tabel	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
tot 25 jaar	20,5 ( 5,9)	20,2 ( 5,8)	20,5 ( 5,4)	17,8 ( 4,6)	16,8 ( 4,1)	18,1 ( 4,1)	23,0 ( 4,5)	28,5 ( 4,8)	28,0 ( 4,8)	26,6 ( 6,9)	27,5 ( 6,6)	28,2 ( 6,4)
25-34 jaar	59,3 (17,0)	59,7 (17,0)	64,5 (17,1)	65,5 (16,9)	68,9 (16,8)	76,9 (17,3)	95,0 (18,6)	116,2 (19,6)	123,9 (24,2)	109,3 (28,4)	116,6 (27,9)	113,9 (25,9)
35-44 jaar	32,0 ( 9,2)	33,4 ( 9,5)	37,1 ( 9,8)	38,6 (10,0)	42,6 (10,4)	48,7 (10,9)	60,3 (11,8)	78,9 (13,3)	90,6 (15,5)	87,0 (22,6)	99,1 (23,7)	106,9 (24,3)
45-54 jaar	33,5 ( 9,6)	33,5 ( 9,6)	35,7 ( 9,5)	36,5 ( 9,5)	38,8 ( 9,5)	42,2 ( 9,5)	49,0 ( 9,6)	58,1 ( 9,8)	53,8 ( 9,2)	41,2 (10,7)	48,2 (11,6)	53,7 (12,2)
55-64 jaar	51,5 (14,8)	50,5 (14,4)	54,0 (14,4)	55,1 (14,3)	57,7 (14,4)	61,0 (13,7)	67,9 (13,3)	75,9 (12,8)	69,5 (11,9)	33,5 ( 8,7)	37,7 ( 9,0)	40,0 ( 9,1)
65 jaar e.o.	151,5 (43,5)	153,1 (43,7)	164,7 (43,8)	173,0 (44,8)	184,3 (45,1)	197,8 (44,5)	215,5 (42,2)	235,4 (39,7)	218,6 (37,4)	87,0 (22,6)	88,4 (21,2)	97,2 (22,1)
<b>totaal</b>	<b>348,3 (100)</b>	<b>350,4 (100)</b>	<b>376,5 (100)</b>	<b>386,6 (100)</b>	<b>409,0 (100)</b>	<b>444,6 (100)</b>	<b>510,7 (100)</b>	<b>593,0 (100)</b>	<b>584,4 (100)</b>	<b>388,6 (100)</b>	<b>417,5 (100)</b>	<b>439,9 (100)</b>
<b>alleenstaanden- tabellen</b>												
tot 23 jaar (1)	-	6,5	7,1	8,1	8,9	12,0	19,3	35,8	50,8	32,9 (10,0)	38,1 (10,6)	42,2 (10,8)
23-34 jaar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56,3 (17,1)	65,3 (18,2)	74,7 (19,1)
35-44 jaar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,1 ( 6,1)	23,3 ( 6,5)	26,6 ( 6,8)
45-54 jaar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,4 ( 5,9)	21,5 ( 6,0)	25,0 ( 6,4)
55-64 jaar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,8 (11,5)	39,5 (11,0)	41,1 (10,5)
65 jaar e.o.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	162,2 (49,3)	171,2 (47,7)	181,8 (46,5)
<b>totaal</b>	<b>-</b>	<b>6,5 (100)</b>	<b>7,1 (100)</b>	<b>8,1 (100)</b>	<b>8,9 (100)</b>	<b>12,0 (100)</b>	<b>19,3 (100)</b>	<b>35,8 (100)</b>	<b>50,8 (100)</b>	<b>328,7 (100)</b>	<b>358,9 (100)</b>	<b>391,4 (100)</b>

(1) tot het tijdvak 1984/1985 jonger dan 30 jaar

Bron: Ministerie van VROM

De tweede variabele met behulp waarvan het totale aantal ihs-ontvangers nader kan worden gedifferentieerd, betreft het huishoudensinkomen. In figuur 3.3 is het aantal ihs-ontvangers verdeeld naar huishoudens met een inkomen tot en met het minimumniveau en huishoudens met een inkomen dat daar boven ligt. Het inkomen betreft het tabelinkomen, hetgeen vanaf 1983 gebaseerd is op het belastbaar inkomen van het hoofd van het huishouden plus dat van de partner plus een deel van de overige inkomens in het huishouden. Vóór 1983 betrof het alleen het belastbaar inkomen van het hoofd van het huishouden.

**Figuur 3.3. De ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers naar inkomensniveau, 1975-1987**



Bron: Ministerie van VROM

Uit de figuur blijkt dat het aantal huishoudens met een minimumtabelinkomen of lager, sneller steeg in de in beschouwing genomen periode, dan het aantal huishoudens met een inkomen boven het tabelminimum.

In tabel 3.3 is een nadere uitsplitsing naar subsidietabel gemaakt. In de tabel zijn vanaf het tijdvak 1984/1985 de jongerentabel en de alleenstaandentabel samengevoegd onder de noemer alleenstaandentabellen. Uit de tabel kan worden berekend dat in de beschouwde periode gemiddeld tweederde van de huishoudens die ihs ontvingen, een inkomen had dat op of onder het niveau van het minimum-tabelinkomen lag. Vanaf het tijdvak 1984/1985 blijkt duidelijk dat zich onder de alleenstaanden een nog groter aandeel huishoudens met een inkomen op of onder het minimumtabelinkomen be

**Tabel 3.3. Het aantal huursubsidie-ontvangers naar tabelinkomen en subsidietabel, 1975-1987, aantallen x 1000, tussen haakjes als procentueel aandeel**

gezinstabel/ meerpersoons- tabel	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
t/m minimum	223,8 (64,3)	236,2 (67,4)	247,1 (65,6)	244,9 (63,4)	268,0 (65,5)	292,8 (65,9)	340,4 (66,7)	399,2 (67,3)	387,4 (66,3)	221,4 (57,5)	239,4 (57,3)	255,8 (58,0)
hoger dan minimum	124,5 (35,7)	114,2 (32,6)	129,3 (34,4)	141,7 (36,6)	141,0 (34,5)	151,8 (34,1)	170,2 (33,2)	193,2 (32,7)	196,8 (33,7)	163,6 (42,5)	178,1 (42,7)	185,2 (42,0)
<b>totaal</b>	<b>348,3 (100)</b>	<b>350,4 (100)</b>	<b>376,4 (100)</b>	<b>386,6 (100)</b>	<b>409,0 (100)</b>	<b>444,6 (100)</b>	<b>510,6 (100)</b>	<b>592,5 (100)</b>	<b>584,2 (100)</b>	<b>385,0 (100)</b>	<b>418,0 (100)</b>	<b>441,0 (100)</b>
alleenstaanden- tabellen												
t/m minimum	-	3,0 (46,8)	3,8 (53,9)	4,6 (56,9)	5,2 (58,8)	6,9 (61,1)	11,4 (59,3)	23,8 (63,7)	33,8 (66,5)	234,0 (71,1)	262,7 (73,2)	288,6 (73,8)
hoger dan minimum	-	3,5 (53,2)	3,3 (36,1)	3,5 (43,1)	3,7 (41,2)	4,4 (38,2)	7,9 (40,7)	12,9 (34,3)	16,9 (33,5)	95,1 (28,9)	96,1 (26,8)	102,3 (26,2)
<b>totaal</b>	<b>-</b>	<b>6,5 (100)</b>	<b>7,1 (100)</b>	<b>8,1 (100)</b>	<b>8,9 (100)</b>	<b>11,3 (100)</b>	<b>19,3 (100)</b>	<b>36,7 (100)</b>	<b>50,7 (100)</b>	<b>329,1 (100)</b>	<b>358,8 (100)</b>	<b>390,9 (100)</b>

Bron: Ministerie van VROM

vindt, zo'n 71 tot 74%. Bij de huishoudens die sedert 1984/1985 krachtens de meerpersoonstabel worden gesubsidieerd, is het aandeel minimum-inkomens lager dan gemiddeld, namelijk circa 58%.

Er zijn geen betrouwbare gegevens voorhanden over de soort inkomensbron van het gesubsidieerde huishouden. Het enig tamelijk betrouwbare gegeven is of het inkomen van een gesubsidieerde bestaat uit een uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet (ABW) of de Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers (RWW). Dit gegeven is voorhanden in de subsidiebestanden van het Ministerie van VROM (Ministerie van VROM, 1986-b, p. 23). In tabel 3.4 is aangegeven hoe het aandeel huishoudens met een ABW- of RWW-uitkering, zich binnen de ihs-regeling heeft ontwikkeld. Met name vanaf 1983 is dit aandeel sterk gestegen. In absolute termen was er sprake van een stijging van 50.000 huishoudens in 1980/1981 naar 157.000 huishoudens in 1986/1987. Een verdrievoudiging derhalve in zeven jaar tijd.

**Tabel 3.4. Het aandeel ihs-ontvangers met een ABW- of RWW-uitkering, 1980-1987**

subsidietijdvak	ihs-ontvangers met ABW- of RWW-uitkering	
	%	absoluut
1980/1981	11,0	( 50.000)
1981/1982	10,4	( 55.000)
1982/1983	10,7	( 67.000)
1983/1984	13,9	( 88.000)
1984/1985	15,7	(112.000)
1985/1986	17,3	(135.000)
1986/1987	18,9	(157.000)

Bron: Ministerie van VROM

### 3.3. De hoogte van de gemiddelde subsidiebijdrage

In tabel 3.1 is het verloop geschetst van de gemiddelde subsidiebijdrage per tijdvak. Deze ontwikkeling kan ook afzonderlijk worden gegeven per subsidietabel. Tabel 3.5 geeft hiervan een overzicht. Uit deze tabel blijkt dat tot het tijdvak 1981/1982 het verloop van de totale gemiddelde subsidiebijdrage bijna geheel wordt bepaald door de ontwikkeling van de gemiddelde subsidiebijdrage die op grond van de gezinstabel werd uitgekeerd. Weliswaar kende de gemiddelde bijdrage volgens de alleenstaandentabel een zeer afwijkend verloop, maar door het naar verhouding geringe aantal subsidietoekenningen is de invloed hiervan op de totale gemiddelde bijdragen gering. De ontwikkeling van de gemiddelde subsidiebijdrage op basis van de alleenstaandentabel was in eerste instantie veel gematigder dan die op basis van de gezinstabel. In het tijdvak 1977-1978 trad zelfs een daling op. De grote stijging van de gemiddelde bijdrage volgens deze alleenstaandentabellen in het tijdvak 1984/1985, hangt waarschijnlijk samen met het invoeren van een nieuwe jongerentabel en een nieuwe alleenstaandentabel. Het gemiddelde subsidiebedrag is hierdoor niet meer vergelijkbaar met dat

van het tijdvak ervoor. Dit geldt evenzeer voor de gemiddelde bijdrage volgens de meerpersoonstabel.

Na het tijdvak 1984/1985 treedt eerst een daling op van het gemiddelde subsidiebedrag. Deze is het sterkst bij de alleenstaandentabel. Waarschijnlijk is dit het gevolg van de invoering van de 'positieve lijst' voor de subsidiabele servicekosten. Deze maatregel sorteerde het meeste effect bij bejaarden, waarvan het merendeel volgens de alleenstaandentabel wordt gesubsidieerd.

**Tabel 3.5. De gemiddelde subsidiebijdrage naar subsidietabel en totaal, 1975-1987, tussen haakjes als index (1976/1977 = 100)**

subsidie-tijdvak	gezins- c.q. meerpersoonstabel	alleenstaanden-tabel	totaal
1975-1975	f 974,- (97)	-	f 974,- (97)
1976-1977	f 1006,- (100)	f 764,- (100)	f 1001,- (100)
1977-1978	f 1089,- (108)	f 669,- (88)	f 1081,- (108)
1978-1979	f 1207,- (120)	f 739,- (97)	f 1198,- (120)
1979-1980	f 1288,- (128)	f 776,- (102)	f 1277,- (128)
1980-1981	f 1395,- (139)	f 780,- (102)	f 1380,- (138)
1981-1982	f 1590,- (158)	f 808,- (106)	f 1562,- (156)
1982-1983	f 1752,- (174)	f 836,- (109)	f 1700,- (170)
1983-1984	f 1857,- (185)	f 913,- (120)	f 1782,- (178)
1984-1985	f 1877,- (187)	f 1655,- (217)	f 1777,- (178)
1985-1986	f 1855,- (184)	f 1580,- (207)	f 1729,- (173)
1986-1987	f 1911,- (190)	f 1605,- (210)	f 1767,- (177)

Bron: Ministerie van VROM

In aanvulling op deze gegevens over de gemiddelde subsidiebijdrage, wordt ook ingegaan op de huurniveau's van de woningen waarin de ihs-ontvangers woonachtig zijn. De huurhoogte is immers, naast het inkomen van het huishouden, een belangrijke factor die de hoogte van de ihs bepaalt. In tabel 3.6 zijn gegevens opgenomen over de verdeling van de ihs-toekenningen naar huurklasse. De gegevens hebben alleen betrekking op de tijdvakken 1975/1976 tot en met 1983/1984. In de tabel zijn de huurklassen namelijk zo gekozen dat zij samenvallen met de eerste en de tweede kortingsgrens in de oude ihs-regeling. Vanaf 1984 geldt een ander systeem van kwaliteitskorting, waardoor een vergelijking wordt bemoeilijkt. In de oude regeling werden deze kortingsgrenzen ieder jaar verhoogd met het trendmatige huurverhogingspercentage. Hierop was slechts één uitzondering. In het tijdvak 1979/1980 werd de tweede kortingsgrens met een hoger percentage aangepast dan de huurtrend, namelijk 14% in plaats van 5%. Bij de interpretatie van de tabel dient hiermee rekening te worden gehouden.

Uit de tabel volgt dat het aandeel woningen met een huur tot de eerste kortingsgrens in de gezinstabel, in de loop der tijd steeds verder afneemt. De nadruk komt steeds meer te liggen op woningen met een huur tussen de eerste en tweede kortingsgrens. Vooral het tijdvak 1979/1980 geeft een grote stijging te zien. Hierbij speelt echter de extra verhoging van de tweede kortingsgrens een belangrijke rol.



**Tabel 3.6. De verdeling van de ihs-toekenningen naar huurklasse en per subsidietabel, 1975-1984, in procenten**

	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
<b>gezinstabel</b>									
tot de eerste kortingsgrens	36,5	31,6	29,1	27,9	26,5	25,1	24,9	22,6	22,0
tussen eerste en tweede kortingsgrens	35,9	40,6	39,8	43,6	50,4	50,5	50,1	50,9	53,9
boven de tweede kortingsgrens	27,6	27,8	31,1	28,5	23,1	24,4	25,0	26,5	24,1
<b>alleenstaanden-tabel</b>									
tot de eerste kortingsgrens	-	15,2	20,9	26,0	28,0	30,2	30,3	34,8	33,0
tussen eerste en tweede kortingsgrens	-	22,9	22,7	23,2	24,5	24,1	29,8	28,3	32,8
boven de tweede kortingsgrens	-	61,9	56,4	50,8	47,5	45,7	39,3	36,9	34,2

Bron: Ministerie van VROM

Het afnemende aandeel goedkope woningen, gecombineerd met het in de vorige paragraaf geconstateerde gemiddeld gelijkblijvend aandeel minimum inkomens, past goed bij eerder geconstateerde beeld van een oplopende gemiddelde subsidiebijdrage in de gezinstabel. Voor de alleenstaandentabel is het beeld tegengesteld. Hierbij ziet men juist het aandeel dure huurwoningen fors afnemen in de loop der tijd, terwijl het aandeel goedkopere woningen verdubbelt. In deze gegevens komt de ontwikkeling van de HAT-eenheden tot uitdrukking (zie bijvoorbeeld Bouwcentrum, 1982, p. 51). Tesamen met een toename van het aandeel minimum-inkomens, ligt er een duidelijke relatie met de gematigde stijging van de gemiddelde subsidiebijdrage.

Omdat in het tijdvak 1984/1985 het systeem van kwaliteitskorting werd gewijzigd, kan de tabel na 1983/1984 niet worden doorgetrokken. Voor deze tijdvakken is in tabel 3.7 de gemiddelde jaarhuur van de ihs-ontvangers gegeven. Het tijdvak 1985/1986 geeft een forse daling te zien van de gemiddelde jaarhuur. In het daaropvolgende tijdvak is er weer sprake van een lichte stijging. De grote daling kan in verband worden gebracht met de herdefiniëring van het begrip 'subsiadiabele huur'. In tijdvak 1985/1986 wordt voor het eerst de 'positieve lijst' ingevoerd. In deze positieve lijst staat precies aangegeven welke servicekosten als subsidiabel kunnen worden beschouwd en tot welk bedrag. De positieve lijst kwam tot stand, doordat in het verleden ook servicekosten werden gesubsidieerd waarvan het rijk zich afvroeg of daarvoor ihs moest worden verstrekt. Er werd geconstateerd dat deze problematiek zich met name bleek voor te doen bij een aantal vormen

van bejaardenhuisvesting (Ministerie van VROM, 1985, MG 85-8). Uit tabel 3.7 treedt ook dit laatste punt naar voren. De gemiddelde jaarhuur daalt relatief het sterkst bij de ihs-ontvangers die volgens de alleenstaandentabellen werden gesubsidieerd. Vanaf 1984 wordt juist het merendeel van de bejaarden volgens één van deze tabellen gesubsidieerd. Bovendien vormen zij bijna de helft van de gesubsidieerden in de alleenstaandentabellen (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.7. Gemiddelde jaarhuur van ihs-ontvangers per subsidietijdvak, 1984-1987, tussen haakjes als procentuele mutatie**

	meerpersoons- tabel		alleenstaanden- tabellen		totaal	
1984-1985	f 5.953,-		f 5.591,-		f 5.786,-	
1985-1986	f 5.533,-	(-7,1)	f 4.708,-	(-15,8)	f 5.144,-	(-11,1)
1986-1987	f 5.610,-	(+1,4)	f 4.809,-	(+2,1)	f 5.233,-	(+1,7)

Bron: Ministerie van VROM

### 3.4. De rijksuitgaven

In het verleden is meermaals het overschrijden van de begrote uitgaven voor de begrotingspost 'subjectsubsidies' een overwegend argument geweest om de regelgeving met betrekking tot de ihs te wijzigen. Het is dan ook, zeker in aanvulling op de in hoofdstuk 2 vermelde wijzigingen in de ihs-regelgeving in de loop der tijd, interessant om na te gaan hoe deze uitgaven zich hebben ontwikkeld. Tevens illustreert het hoe onzeker ramingen ten behoeve van uitgaven voor open-einderegelingen kunnen zijn. Voor de te maken analyse is de confrontatie tussen begrote en gerealiseerde uitgaven per jaar hierbij van belang. De gegevens zoals in tabel 3.1 vermeld, zijn hiervoor echter niet geschikt. De begrotingsuitgaven representeren de uitgaven in een kalenderjaar en niet die per subsidietijdvak. Tabel 3.8 geeft de uitgaven per begrotingsjaar. Het betreft overigens de uitgaven voor de totale post 'subjectsubsidies', hetgeen naast de uitgaven voor de ihs, ook de uitgaven voor de huurgewenningsregeling omvat en de kostenvergoedingen die worden betaald aan verhuurders voor de toepassing van de huurmatiging. Deze twee laatstgenoemde uitgavencategorieën hebben echter maar een relatief klein aandeel in deze begrotingspost. Bovendien was tot 1984 in dit begrotingsartikel ook de zogenaamde premiekop opgenomen. Dit was het bedrag aan loonbelasting en premies sociale verzekeringen dat het Ministerie van VROM diende af te dragen aan de fiscus. Vanaf 1984 werd de ihs gedefiscaliseerd, zodat deze premiekop verviel. In de tabel zijn zowel de aanvankelijk begrote bedragen gegeven, als de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven. Het verschil tussen beide bedragen vormt de overschrijding op dit begrotingsartikel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat bij de presentatie van de gegevens in de tabel geen rekening is gehouden met mutaties die na indiening van de miljoenennota kunnen zijn aangebracht (bijvoorbeeld in de Voorjaarsnota). Afgezien van de beginjaren, te weten 1977 en 1978, doen

zich pas in 1982 relatief grote overschrijdingen voor op de aanvankelijk begrote uitgaven. In 1983 blijkt deze overschrijding nog veel forser: f 353 mln oftewel een kwart meer dan begroot. Bij ongewijzigd beleid, zo werd toentertijd berekend, zou het tekort oplopen tot f 1.650 mln in 1987 oftewel 65% meer dan aanvankelijk was geraamd. Aldus leek een situatie te ontstaan waarin de uitgaven nog nauwelijks beheersbaar zouden zijn (Ministerie van VROM, 1986-b). Deze onverwachte budgettaire problematiek, vooral veroorzaakt door een onvoorzien sociale-economische teruggang, gaf dan ook aanleiding om maatregelen te treffen in de regelgeving die deze sterke druk op de ter beschikking staande middelen konden verlichten. In hoofdstuk twee is geschetst welke maatregelen werden getroffen.

De belangrijkste waren:

- het aanpassen van de normhuren met de huurtrend;
- het op gelijke hoogte brengen van de progressie in de normhuurquoten voor bovenmodale inkomens aan die van de inkomens tussen het minimum niveau en het modale niveau;
- het meetellen van (bijna) alle in het huishouden aanwezige inkomens bij de vaststelling van de ihs.

Dit pakket van maatregelen kon echter niet voorkomen dat in 1984 wederom een overschrijding plaatsvond. In de tabel is een bedrag van f 171 mln vermeld, overeenkomend met 9% van de aanvankelijk begrote uitgaven. Deze overschrijding is echter niet zonder meer te vergelijken met die van het jaar daarvoor. Bij de begroting 1984 was reeds rekening gehouden met de defiscalisering van de subjectsubsidies. Dit betekende voor het Ministerie van VROM dat het voortaan geen loonbelasting en premies sociale verzekering meer hoefde af te dragen aan de fiscus. Het begrote bedrag van f 1.859 mln was derhalve al het resultaat van de in mindering gebrachte zogenaamde premiekop ad f 299 mln.

**Tabel 3.8. Begrote en gerealiseerde rijksuitgaven voor de post subjectsubsidies, tussen haakjes de overschrijdingen in procenten van het begrote bedrag, 1977-1988**

	begroot	rekening	overschrijding
1977	597	795	+ 198 (33)
1978	674	833	+ 159 (24)
1979	874	907	+ 33 (4)
1980	906	978	+ 72 (8)
1981	1.076	1.129	+ 53 (5)
1982	1.253	1.427	+ 174 (14)
1983	1.486	1.839	+ 353 (24)
1984 (1)	1.859	2.030	+ 171 (9)
1985	1.645	1.445	- 200 (-12)
1986	1.468	1.488	+ 20 (1)
1987	1.439	1.660	+ 221 (15)
1988	1.702	-	-

(1) Vanaf januari 1984 is het effect van de defiscalisering van de individuele huursubsidie in de tabel verwerkt

Bron: Ministerie van VROM, diverse begrotingen

Na 1984 blijken de jaarlijks opgestelde meerjarenramingen systematisch te hoog te zijn. Ten opzichte van de meerjarenraming 1984, worden er in 1985, 1986 en 1987 jaarlijks neerwaartse bijstellingen tot stand gebracht. Tabel 3.9 geeft hiervan een overzicht. Redenen hiervoor waren de effecten van de in de voorgaande jaren genomen maatregelen met betrekking tot de ihs-regelgeving, een minder ongunstige ontwikkeling van de inkomens en een minder snel stijgende werkloosheid (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 1985-1986, 19.200, nr. 2, p. 37).

**Tabel 3.9. De meerjarenramingen 1984 tot en met 1988 voor de begrotingspost subjectsubsidies, in mln glds**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
begroting 1984	1859	1766	2042	2317	2665				
begroting 1985		1645	1914	2181	2525	2881			
begroting 1986			1468	1509	1576	1657	1751		
begroting 1987				1439	1452	1464	1477	1501	
begroting 1988					1702	1707	1747	1770	1809

Bron: Ministerie van VROM, diverse begrotingen

In feite is er door deze afboekingen steeds minder speelruimte gekomen in de meerjarenramingen. De risico's van onverwachte budgettaire overschrijdingen werden hierdoor vergroot (Van der Schaar, 1987, p. 302 en Conijn, 1988, p. 31). Op de begroting 1987 werd voor het laatst een afboeking aangebracht. Het betrof een korting in de vorm van een stelpost in verband met een verwachte verbetering van de economische situatie. Bij deze korting, oplopend van f35 mln in 1987 tot f 200 mln in 1991, werd aangetekend dat wanneer de verbetering in de economische omstandigheden zich onvoldoende zou manifesteren, deze korting exogeen, dus buiten de begroting van VROM, zou worden gecompenseerd (Tweede Kamer, 1987-1988, 20.481, nr. 6, p. 5).

In de eerste helft van 1987 bleken er overschrijdingen op te treden op het beschikbare budget voor de subjectsubsidies. Deze tekorten werden geraamd op f 221 mln in 1987, oplopend tot f 312 mln in 1992 (Tweede Kamer 1986-1987, 19.700, nr. 102, p. 2). In onderstaande tabel 3.10 is dit weergegeven. Tevens is aangegeven welk bedrag hiervan exogeen, en dus elders, gecompenseerd dient te worden, en welk bedrag binnen de begroting van het departement VROM gecompenseerd dient te worden. Het exogeen te dekken bedrag wordt gevormd door de genoemde stelpost die op de begroting 1987 was aangebracht.

De per 1 juli 1988 doorgevoerde aanpassingen in de regelgeving van de subjectsubsidieering moeten voor een belangrijk deel de endogene dekking vullen. Deze maatregelen zullen naar verwachting een besparing moeten opleveren van f 37 mln in 1988 oplopend tot en met f 133 mln in 1992 (Tweede Kamer, 1987-1988, 20.481, nr. 6, p. 9). Het overblijvende tekort zal voor een deel exogeen worden gedekt, namelijk het verschil tussen de budgettaire besparingen van het oorspronkelijke maatregelenpakket en de uiteindelijk doorgevoerde aanpassingen. Voor het overige deel van het tekort zal elders binnen de begroting een dekking moeten worden gevonden.

**Tabel 3.10. De in 1987 geconstateerde tekorten op het begrotingsartikel subjectsubsidies, in mln gls**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
tekort totaal	221	296	345	366	360	312
w.v. exogeen te dekken	35	60	101	147	200	200
w.v. endogeen te dekken	186	236	244	219	160	112

Bron: Tweede Kamer, 1986-1987, nr. 102, p. 2

### 3.5. Het begrip latente vraag

In verschillende studies wordt ervan uitgegaan dat het aantal ihs-gerechtigden groter is dan het aantal ontvangers van ihs. Het verschil is de 'latente vraag'. Dit betreft huishoudens die op grond van hun inkomens- en huurgegevens wel aanspraak kunnen maken op ihs, maar om een of andere reden geen subsidie aanvragen (Lucassen en Priemus, 1977, Adviesgroep Partners, 1983; Van Fulpen, 1984; Van Fulpen et al, 1985; De Vrije, 1985). Lucassen en Priemus kwamen op grond van een schatting op een omvang van de latente vraag in 1975 van 110.000 huishoudens. Het werkelijke aantal ihs-ontvangers bedroeg in het tijdvak 1975/1976 350.000 huishoudens, zodat het dekkingspercentage 76 bedroeg (Lucassen en Priemus, 1977, p. 60). Adviesgroep Partners (1983, p. 114) baseerde zich op een enquête in 1981 onder 950 huurders. Uit deze enquête bleek dat 17% van de respondenten ihs ontving, terwijl 29% volgens de opgegeven huur- en inkomensgegevens aanspraak zou kunnen maken op ihs. Deze 29% gerechtigden kwam opgehoogd naar landelijk niveau overeen met 750.000 huishoudens. Het werkelijke aantal huishoudens dat in het desbetreffende tijdvak, te weten 1981/1982, ihs ontving, bedroeg 528.000. Het dekkingspercentage bedroeg hiermee dus 70. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen het berekende theoretische beroep en de werkelijke cijfers, wordt door de Adviesgroep Partners gezocht in de slechts geringe overschrijding van de normhuur door de feitelijke vraaghuur bij degenen die wel recht hebben op ihs, maar het niet aanvragen. Dit betekent dat zij bij aanvraag slechts een kleine bijdrage zouden ontvangen, die blijkbaar niet zou opwegen tegen de te nemen moeite van het aanvragen (Adviesgroep Partners, 1983, p. 114-115). De berekeningen van de omvang van de latente vraag in de overige genoemde studies, zijn gebaseerd op gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek 1981 (WBO 81). Dit onderzoek, dat eens in de vier jaar wordt gehouden, geeft op landelijk niveau informatie over het aantal huishoudens en het aantal woningen, alsmede over bepaalde kenmerken van die huishoudens en woningen. Met behulp van de door de respondenten verstrekte gegevens over de inkomenshoogte en de huurhoogte, kan worden berekend hoeveel huishoudens aanspraak kunnen maken op ihs. Vergelijking met het werkelijk-

ke aantal ihs-toekenningen in het tijdvak 1981/1982, geeft een berekende omvang van de latente vraag.

In de studies van Van Fulpen (1984), Van Fulpen et al (1985) en De Vrije (1985) wordt op deze wijze een dekkingspercentage berekend van respectievelijk 65 en tweemaal 68. Bij de hoogte van deze percentages zijn echter enkele relativerende opmerkingen op zijn plaats. De berekeningen met het WBO zijn namelijk omgeven met onzekerheden. Op de eerste plaats hoeft het op het WBO gemeten inkomen niet overeen te komen met het in werkelijkheid bij de ihs-aanvraag gehanteerde tabelinkomen. Het inkomen op het WBO 81 betreft het genoten inkomen van 1981. Voor de ihs-aanvragen werd in dat jaar echter het werkelijke inkomen van 1980 genomen, verhoogd met een vastgestelde ophoogfactor voor de inkomensontwikkeling in 1981. Belangrijker is de tweede kanttekening, namelijk dat het WBO huur- en inkomensopgaven bevat die door de respondenten zelf zijn opgegeven. Door de mogelijke fouten die hierin kunnen schuilen dienen deze opgaven met een onzekerheidsmarge te worden bezien. De derde kanttekening sluit hierop aan. Geconstateerd kan worden dat op het WBO een omvangrijke non-respons aanwezig is van inkomensgegevens. De omvang hiervan bedraagt circa 25% voor de huishoudens in de huursector. Weliswaar kunnen hiervoor correcties worden toegepast, doch ook deze leiden tot onzekerheid bij de uitkomsten.

De berekeningen op basis van het WBO dienen dus met de nodige voorzichtigheid te worden bezien. Deze voorzichtigheid betreft de berekende omvang van de latente vraag. Met de vorengenoemde kanttekeningen kan het dekkingspercentage ook hoger zijn dan het uit de genoemde studies volgende percentage van circa 70. Dit laat echter onverlet dat er sprake is van een aanwezige latente vraag. Het onderzoek van Adviesgroep Partners geeft mede aanleiding tot deze conclusie. Een latente vraag wordt dan ook algemeen niet ontkend. De oorzaken voor de latente vraag kunnen ondermeer de volgende zijn:

### **1. Onbekendheid met de regeling**

Uit het onderzoek van Adviesgroep Partners bleek dat een (klein) gedeelte van de respondenten die recht hadden op ihs, onbekend waren met de regeling. Veel sociale verhuurders zijn er de afgelopen jaren echter toe overgegaan met de jaarlijkse huurverhogingsbrief ook een informatiefolder over de ihs mee te sturen. Bovendien stellen zij veelal ook aparte invulspreekuren in, waar huurders terecht kunnen om het recht op ihs te laten vaststellen. Wellicht dat de bekendheid van de ihs bij huurders van particuliere eigenaren geringer is. Deze verhuurders ontplooiën weinig of geen activiteiten om hun huurders er direct op te wijzen dat zij wellicht in aanmerking komen voor ihs.

### **2. Moeilijkheidsgraad van de aanvraagformulieren**

Het aanvraagformulier kan aanleiding geven tot problemen. De speciale invulspreekuren van de sociale verhuurders, maar ook die van een gemeentelijke dienst Woonruimte zaken, van buurthuizen en bewonersorganisaties, van vakbonden, etc., ondervangen dit probleem echter grotendeels.

### **3. Principiële bezwaren tegen subsidies**

De acceptatiegraad van overheidssubsidies is de laatste jaren groot geworden. De groep huishoudens die om principiële redenen overheidssubsidies weigeren, kan daarom wellicht van geringe omvang worden verondersteld.

### **4. Het te ontvangen ihs-bedrag is relatief laag**

Aangenomen wordt dat ihs-gerechtigden die geen ihs aanvragen, veelal recht zouden hebben op een relatief klein bedrag. De rompslomp van aanvragen, het bekendmaken van inkomensgegevens e.d., zouden dan niet opwegen tegen de hoogte van het te ontvangen ihs-bedrag. Dit is vooral van toepassing op huishoudens met een relatief hoog inkomen.

### **3.6. Slotbeschouwing**

De ihs-regeling heeft sedert 1975 een gestaag groeiend aantal gesubsidieerden gekend. Hoogtepunt van deze groei lag in de tijdvakken 1980/1981 tot en met 1982/1983. De groei in deze periode, die samenviel met een toenemende werkloosheid, vond vooral plaats onder de niet-bejaarden. Ondermeer het aantal alleenstaande jongeren nam zeer snel toe. De toename van het aandeel niet-bejaarden ging gepaard met eveneens een toename van het aandeel gesubsidieerden met een (tabel)inkomen op minimum loonniveau of daaronder. Het aandeel huishoudens met een dergelijk inkomensniveau nam voor alle gesubsidieerden toe van 65% naar 67% in de genoemde tijdvakken. Onder de alleenstaande jongeren was deze toename het grootst, namelijk van 59% in het tijdvak 1979/1980 tot 64% in het tijdvak 1982/1983.

Na het tijdvak 1982/1983 zette deze trend zich voort. Aanvankelijk stabiliseerde zich het aantal ihs-ontvangers in het tijdvak 1983/1984 als gevolg van met name de ingrijpende optelling van alle inkomens in het huishouden ter bepaling van de ihs. Omdat deze maatregel vervolgens werd versoepeld, zette de ontwikkeling zich weer voort zoals vóór het tijdvak 1983/1984 het geval was. Het aantal niet-bejaarden steeg sneller dan het aantal bejaarden. De groei van het aantal niet-bejaarden vond in iets sterkere mate plaats bij de jongeren, met name onder de alleenstaanden. Ook het aantal gesubsidieerde huishoudens met een laag inkomen nam sneller toe dan het aantal huishoudens met hogere inkomens. Voor een belangrijk deel betrof dit huishoudens met een ABW- of RWW-uitkering. In het tijdvak 1986/1987 ontving 19% van de gesubsidieerden één van deze twee genoemde uitkeringen, oftewel in absolute termen 157.000 huishoudens.

In de periode 1975-1987 steeg eveneens het gemiddelde subsidiebedrag dat werd uitgekeerd. Ten dele is dit veroorzaakt door de relatief grotere instroom van huurders met lage tot zeer lage inkomens, maar ook het huurniveau speelt hierbij een rol. Aanvankelijk, tot en met het tijdvak 1983/1984, werd de stijging van de gemiddelde subsidiebijdrage bijna geheel bepaald door de ontwikkelingen in de gezinstabel. Dit is echter minder opmerkelijk dan op het eerste gezicht lijkt, omdat het aantal gesubsidieerden volgens de alleenstaandentabel in eerste instantie naar verhouding zeer gering van omvang was. De toename van het gemiddelde subsidiebedrag dat op grond van de gezinstabel werd uitgekeerd, lijkt niet alleen een produkt

van een groeiend aandeel zeer lage inkomens, maar eveneens van een toename van het gemiddelde huurniveau van deze gesubsidieerden. Bij de gesubsidieerde alleenstaanden was de situatie anders. Het aan deze huishoudens uitgekeerde gemiddelde subsidiebedrag bleef in eerste instantie redelijk constant, omdat een toename van het aandeel lage inkomens gepaard ging met een dalend gemiddeld huurniveau van deze categorie huishoudens. Vanaf 1980 loopt echter ook bij deze gesubsidieerden het gemiddeld uitgekeerde subsidiebedrag op, omdat de stijging van het aandeel lage inkomens groter is dan de daling van het gemiddelde huurniveau.

Het tijdvak 1984/1985 geeft een trendbreuk in het cijfermateriaal. De gegevens per subsidietabel vanaf dit tijdvak zijn niet vergelijkbaar met die van daarvoor, door de herdefiniëring en uitbreiding van de subsidietabellen. Opvallend is dat in de periode 1984-1987 het gemiddelde subsidiebedrag van de alleenstaanden een daling ondergaat, terwijl dat van de meerpersoonshuishoudens juist stijgt. Dit geschiedt ondanks een snellere stijging van het aandeel minimum inkomens onder de alleenstaanden, dan bij de meerpersoonshuishoudens in deze periode. Deze daling van het gemiddelde subsidiebedrag kan dan ook vooral worden verklaard door de grote daling van de gemiddelde jaarhuur van de gesubsidieerde alleenstaanden in het tijdvak 1985/1986. Waarschijnlijk is dit vooral het gevolg van het invoeren van de 'positieve lijst' voor de subsidiabele servicekosten, waarvan het effect het grootst is voor de bejaarden.

Het produkt van het aantal ihs-ontvangers en het gemiddelde subsidiebedrag betreft de rijksuitgaven. Op grond van het voorgaande ondergingen ook deze een constante groei. Aanvankelijk was het vooral de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag dat het verloop van de rijksuitgaven beïnvloedde. Vanaf 1980 is het aantal ihs-ontvangers met name bepalend voor het verloop van de rijksuitgaven.



---

## DE VERKLARENDE FACTOREN VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE IHS IN DE PERIODE 1975-1986

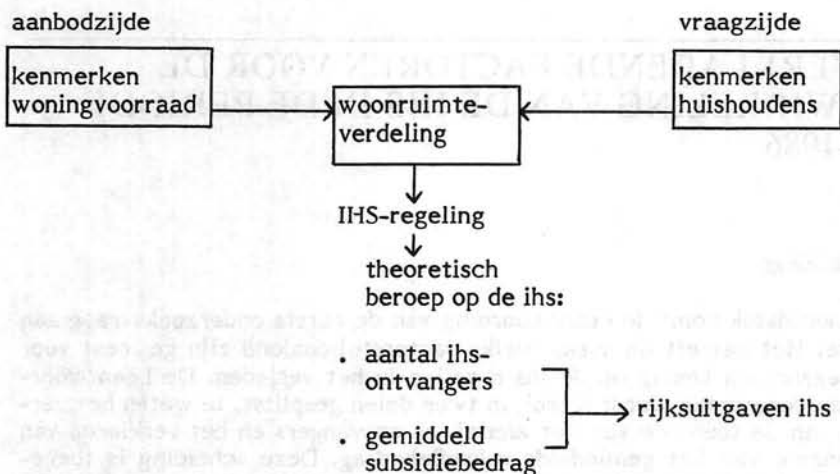
### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag aan de orde. Het betreft de vraag welke factoren bepalend zijn geweest voor het toegenomen beslag op de ihs-regeling in het verleden. De beantwoording van deze vraag wordt hierbij in twee delen gesplitst, te weten het verklaren van de toename van het **aantal** ihs-ontvangers en het verklaren van de toename van het **gemiddelde subsidiebedrag**. Deze scheiding is toegepast, omdat op beide onderdelen verschillende verklarende factoren van invloed kunnen zijn. Bovendien hoeven dezelfde factoren niet in gelijke mate van belang te zijn voor de verklaring van het aantal ihs-ontvangers en de verklaring van het gemiddelde subsidiebedrag. Tezamen vormen deze twee onderdelen het beslag dat de ihs-regeling legt op de rijksmiddelen.

Uit het voorgaande is gebleken dat een huishouden een beroep kan doen op de ihs-regeling, indien het zelf aan een inkomenscriterium voldoet en tegelijkertijd de woning van het huishouden aan een huurprijscriterium voldoet. Voor het bepalen van de hoogte van de ihs-bijdrage is naast deze twee factoren, ook nog de samenstelling van het huishouden en, tot het subsidietijdvak 1988/89, de leeftijd van het hoofd van het huishouden van belang. Deze laatste kenmerken bepalen op grond van welke subsidietabel de bijdrage kan worden vastgesteld.

Het theoretische beroep dat op de ihs-regeling kan worden gedaan, wordt bepaald door een aanbodzijde, zijnde de woningvoorraad die aan de in de ihs-regeling gestelde woningkenmerken voldoet, en een vraagzijde, inhoudende alle huishoudens die aan de in de ihs-regeling gestelde huishoudenskenmerken voldoen. De aanbodzijde en de vraagzijde zijn niet afzonderlijk bepalend voor het beroep op de ihs-regeling, omdat tegelijkertijd aan de gestelde woning- en huishoudenscriteria moet worden voldaan. Hier zit de verdeling van huishoudens over de woningvoorraad dus nog als factor tussen.

Het voorgaande kan als volgt schematisch worden weergegeven. Het geeft het kader aan, waarbinnen in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de ihs zal worden verklaard.



De analyse van de verklarende factoren wordt in dit hoofdstuk als volgt uitgewerkt. Allereerst zal in de volgende paragraaf een theoretisch kader worden geschetst van factoren die relevant kunnen worden geacht voor het beroep dat op de ihs wordt gedaan. Vervolgens wordt de feitelijke ontwikkeling van deze factoren in de periode 1975-1986 geschetst. Uit deze analyse volgen een aantal factoren, die in een tijdreeksanalyse kunnen worden gebruikt. Hiermee is het mogelijk om theoretische verbanden ook te kwantificeren. De resultaten van deze tijdreeksanalyse komen in paragraaf 4.4 aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgerond met een concluderende slotbeschouwing.

#### 4.2. Theoretisch kader van factoren

Voor het verklaren van het beroep dat in de periode 1975-1986 is gedaan op de ihs-regeling, is het nodig het voorgaande schema uit te werken tot een theoretisch kader waarbinnen relevante factoren een plaats vinden. Bovendien geeft een dergelijk kader een raamwerk voor het analyseren van de toekomstige ontwikkelingen, hetgeen voor de analyse in het volgende hoofdstuk van belang is. Een onderscheid dient daarbij te worden gemaakt tussen volkshuisvestingsfactoren en overige factoren. De volkshuisvestingsfactoren zijn in beginsel te sturen door het voor de ihs verantwoordelijke departement zelf, te weten het Ministerie van VROM. Overige factoren zijn dat niet. Het betreft in dit geval sociaal-economische en demografische factoren, die buiten de invloedssfeer van VROM liggen.

Allereerst zal worden ingegaan op de volkshuisvestingsfactoren. Eén van die factoren betreft het beleid ten aanzien van de ihs. Dit beleid vindt zijn weerslag in de regelgeving. Omdat dit beleid, alsmede de effecten ervan, reeds is behandeld in hoofdstuk 2, zal het op deze plaats niet wederom worden behandeld. Uit hoofdstuk 2 moge echter duidelijk zijn geworden, dat

veranderingen in de regelgeving een grote invloed uitoefenen op het beroep dat op de ihs kan worden gedaan. Naast het directe beleid zijn ook andere factoren uit het volkshuisvestingsbeleid van belang. Het betreft die factoren die het aantal subsidiabele huurwoningen beïnvloeden, alsmede de huurprijs van deze woningen. Subsidiabele huurwoningen kunnen in navolging van Heineken (1987, p. 16) worden omschreven als huurwoningen met een huur tussen de minimum en maximum huurgrens van de ihs-regeling. Het aantal subsidiabele huurwoningen wordt beïnvloed door de nieuwbouw van huurwoningen, de onttrekking van huurwoningen, de verbetering van huurwoningen en het huurbeleid. Elk van deze factoren zal nu vervolgens worden besproken.

Het realiseren van nieuwe huurwoningen geeft een uitbreiding aan het aantal woningen dat onder het bereik van de ihs-regeling valt. Een belangrijk deel van deze nieuwbouwwoningen heeft immers een aanvangshuur die ligt tussen de minimum en de maximum huurgrens van de ihs-regeling. De hoogte van de aanvangshuren is mede van belang. Deze is van invloed op de hoogte van het gemiddeld subsidiebedrag.

Het effect van de nieuwbouw wordt voor een deel teniet gedaan door onttrekkingen aan de huurwoningvoorraad. Deze kunnen plaatsvinden in het kader van sloop, van omzetting van huurwoningen in koopwoningen en als gevolg van woningverlies bij verbetering van huurwoningen. Voor wat betreft de onttrekking is alleen van een invloed op het aantal subsidiabele huurwoningen sprake, indien de huur van de te onttrekken woning binnen de subsidiabele huurgrenzen ligt.

Woningverbetering kan worden onderscheiden in ingrepen waarbij een éénmalige verhoging van de huur plaatsvindt en ingrepen waarbij geen éénmalige huurverhoging plaatsvindt. In het laatste geval betreft het groot-onderhoud. In het eerstgenoemde geval gaat het naast (eventueel) groot-onderhoud, ook om verbeteringen van het woongerief. Alleen de woningverbetering met een éénmalige huurverhoging kan het aantal subsidiabele huurwoningen beïnvloeden. De eenmalige huurverhoging kan namelijk ertoe leiden dat de huurprijs boven de minimum huurgrens van de ihs-regeling uitstijgt. Verder is de éénmalige huurverhoging van invloed op de hoogte van het gemiddelde subsidiebedrag. Groot-onderhoud kan hier verder buiten beschouwing blijven.

De factoren nieuwbouw, onttrekkingen en woningverbetering zijn in het voorgaande via hun invloed op het aantal subsidiabele huurwoningen in verband gebracht met de ihs. Deze factoren kunnen echter ook nog op een andere wijze de ihs beïnvloeden. Elk van deze activiteiten heeft namelijk verhuizing van huishoudens tot gevolg. Deze verhuisbewegingen kunnen er toe leiden dat het aantal ihs-ontvangers toe- of afneemt en/of dat het gemiddelde ihs-bedrag toe- of afneemt. Welke effecten optreden is afhankelijk van de vraag welke huishoudens verhuizen en waar naar toe. De invloed van deze tweede orde-effecten op de ihs, is echter binnen het kader van dit onderzoek niet gemeten.

De huurontwikkeling in de woningvoorraad is ook van invloed op het bereik van de ihs-regeling. Deze huurontwikkeling kan worden gesplitst in de effecten van de trendmatige huurverhoging, van de huurharmonisatie en van de kwaliteitsverbetering in de voorraad. Voor de eerstgenoemde factor is

het bereik van de regeling sedert 1984 indifferent, omdat sindsdien de huurgrenzen bij de (normale) jaarlijkse aanpassingen met de huurtrend worden verhoogd. In de periode vóór 1984 is er echter wel sprake van een invloed op het bereik. Anders ligt het met de huurharmonisatie. Bovevntrendmatige huurverhogingen en het in één keer optrekken van de vraaghuur naar het maximaal redelijke niveau, kunnen woningen binnen of juist buiten het bereik van de ihs-regeling brengen. De kwaliteitsverbetering in de woningvoorraad, betreft de effecten van toevoeging van nieuwe huurwoningen en de verbetering van huurwoningen. Deze twee factoren zijn hiervoor reeds apart behandeld.

Naast de invloed van de huurontwikkeling op het bereik van de regeling, oefent deze factor ook invloed uit op de hoogte van de subsidiebijdrage. Voor nieuwe huurwoningen en verbetering van huurwoningen spreekt dit voor zich. Voor de trendmatige huurverhogingen kan een onderscheid worden gemaakt tussen de periode vanaf 1984 en de periode daarvoor. Vanaf 1984 worden de normhuren aangepast met de trendmatige huurverhoging. Hierdoor stijgt in principe ook het subsidiebedrag met dit percentage. Vóór 1984 werden de normhuren aangepast via het systeem van de normhuurquotes. Deze normhuurquotes werden jaarlijks aangepast aan de reële inkomenstijging. Het verband tussen de stijging van de normhuren en de huurtrend was hierdoor afwezig.

Vervolgens wordt ingegaan op de factoren die de van belang zijnde huishoudenskenmerken beïnvloeden. Het betreft sociaal-economische factoren en demografische factoren. Allereerst wordt nader ingegaan op de sociaal-economische factoren. Naast de jaarlijkse inkomensmutaties, die de hoogte van de subsidiebijdrage beïnvloeden, zijn met name veranderingen in de inkomensverdeling van belang voor de mate waarin een beroep wordt gedaan op de ihs-regeling. Naarmate bijvoorbeeld de inkomensverdeling verschuift in de richting van meer huishoudens met relatief lage inkomens, zal het aantal potentiële ihs-ontvangers kunnen toenemen. Bovendien kan hierdoor ook het niveau van de gemiddelde subsidiebijdrage gaan stijgen. Indicatoren voor een verschuivende inkomensverdeling betreft ondermeer de ontwikkeling van het aantal huishoudens met een uitkering op grond van de ABW en de RWW. Dit betreft in beide gevallen uitkeringen op minimumniveau.

Demografische factoren zijn van invloed op de leeftijdsopbouw van de bevolking. De vergrijzing van de bevolking leidt tot een steeds groter aandeel bejaarden. Deze categorie huishoudens heeft veelal een relatief laag inkomen, bestaande uit een AOW-uitkering plus eventueel een aparte pensioen-uitkering. Met name bij alleenstaande bejaarden is dit het geval. In het voorgaande bleek reeds dat in absolute zin de bejaarden het grootste beslag op de ihs-regeling leggen van alle onderscheiden leeftijdsklassen. Naast de bejaarden zijn ook de jongeren van belang. Van de starters op de woningmarkt, heeft het merendeel een leeftijd die ligt tussen de 20 en 30 jaar. Bovendien zal een belangrijk deel van de (alleenstaande) jongeren een relatief laag inkomen hebben ten gevolge van het feit dat zij aan het begin van hun werkcarrière staan.

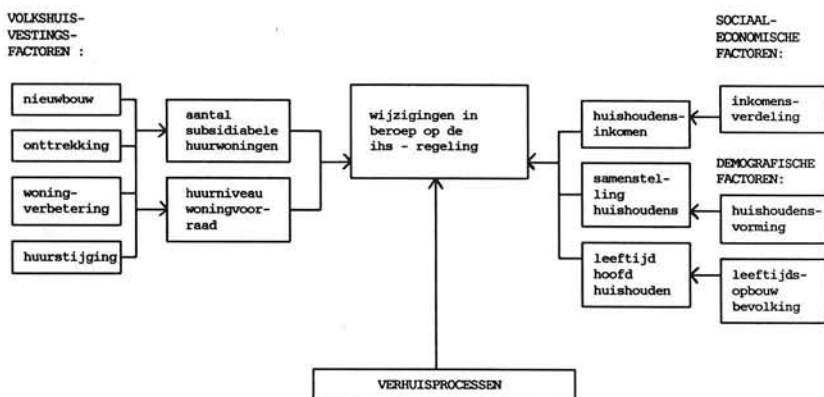
Demografische factoren zijn eveneens van belang voor ontwikkelingen in het aantal huishoudens en de samenstelling ervan. Allereerst is dat het toe-

nemend aantal alleenstaanden, met name onder jongeren en ouderen. Deze ontwikkeling vergroot het potentiële aantal huishoudens dat een beroep kan doen op de ihs-regeling. Op de tweede plaats kan het verloop van het aantal echtscheidingen worden genoemd. Ook een echtscheiding vergroot het aantal potentiële huishoudens voor de ihs-regeling, temeer daar vaak één van de voormalige partners een beroep doet op een ABW-uitkering en één van de partners als urgente een woning krijgt toegewezen, die bij een krappe woningmarkt niet altijd een relatief goedkope woning kan zijn.

In het voorgaande zijn de beïnvloedende factoren van de voor de ihs relevante huishoudenskenmerken en woningkenmerken gescheiden van elkaar weergegeven. Het beslag dat op de ihs wordt gelegd, wordt uiteindelijk echter bepaald door de verdeling van huishoudens over de woningvoorraad. Wijzigingen in een dergelijke gegeven woonruimteverdeling, kunnen ook een wijziging in het beroep op de ihs-regeling betekenen. Verhuisprocessen zijn dus mede van invloed.

Het voorgaande is samengevat weergegeven in figuur 4.1.

**Figuur 4.1. De verklarende factoren voor wijzigingen in het beroep op de ihs-regeling, gegeven de regelgeving**



Ter afsluiting van het voorgaande dient het volgende nog te worden opgemerkt. De in figuur 4.1 geschetste verbanden tussen de verklarende factoren en de ihs-regeling zijn enkelvoudig weergegeven. Veel van deze verklarende factoren vertonen echter ook een onderlinge samenhang. Deze onderlinge samenhangen zijn echter weggelaten om het analyse-schema zo helder mogelijk te houden. Bovendien is de invloed van dergelijke onderlinge relaties op de ihs, vaak moeilijk in te schatten. Bovendien zullen niet alle in het schema weergegeven factoren in gelijke mate hun invloed doen gelden.

### 4.3. De feitelijke ontwikkeling van de verklarende factoren

Om het kwantitatieve belang van de genoemde verklarende factoren nader aan te geven, wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven van de feitelijke ontwikkeling ervan in de periode 1975-1986.

### 4.3.1. De volkshuisvestingsfactoren

Allereerst worden de volkshuisvestingsvariabelen in beschouwing genomen. Het jaarlijkse aantal nieuwe huurwoningen kent in de periode 1975-1979 een sterk dalend verloop. Uit tabel 4.1 blijkt dat in 1979 een dieptepunt wordt bereikt in de productie van nieuwe huurwoningen met 'slechts' 31.744 woningen. In deze jaren bestaat minder dan de helft van het nieuwbouwprogramma uit huurwoningen. Vanaf 1981 verandert deze situatie. Een forse opvoering van het aandeel huurwoningen in de programma's aan het einde van de jaren zeventig, zorgt in de jaren 1981 en 1982 voor een grote stijging van het aantal gereedgekomen huurwoningen. De problemen die zich in de afzet van koopwoningen voordoen, is hier mede debet aan. Na 1982 daalt het absolute aantal gereedgekomen huurwoningen wederom. In dezelfde tabel is apart de ontwikkeling voor de woningwetwoningen gegeven. De trend is praktisch gelijk aan die voor alle huurwoningen. Er doen zich wel niveauverschillen voor. In de periode 1975-1981 stijgt het aandeel woningwetwoningen in het totaal van alle gereedgekomen huurwoningen van 62% naar ruim 77%. In de periode daarna daalt dit aandeel naar uiteindelijk circa 65%.

Tabel 4.1. Gereedgekomen huurwoningen per jaar, 1975-1986, (index: 1975=100)

jaar	totaal huurwoningen		woningwetwoningen	
	niveau	index	niveau	index
1975	64.361	100	40.130	100
1976	54.404	85	36.420	91
1977	51.171	80	35.135	88
1978	42.072	65	29.230	73
1979	31.744	49	23.596	59
1980	49.968	78	38.881	97
1981	70.791	110	54.979	137
1982	89.209	139	65.589	163
1983	74.979	116	52.611	131
1984	70.137	109	49.233	123
1985	54.806	85	34.596	86
1986	54.662	85	35.770	89

Bron: Ministerie van VROM, Kerngegevens VROM, diverse jaren

Naast de aantallen nieuwe woningen, is voor de ontwikkeling van het gemiddelde ihs-bedrag het verloop van de aanvangshuren van belang. Deze aanvangshuren zijn voor de periode 1975-1985 vermeld in tabel 4.2. De aanvangshuren van alle nieuwe huurwoningen laten tot en met 1981 een stijgende ontwikkeling zien. In 1982 stabiliseert het aanvangsniveau zich, waarna er vanaf 1983 een daling intreedt voor alle onderscheiden financieringscategorieën in de nieuwbouw. In 1986 is er in de woningwetsector nog steeds sprake van een daling van de aanvangshuren. In de premiehuursector treedt daarentegen een stabilisatie op van de aanvangshuren ten opzichte van het voorafgaande jaar, terwijl in de vrije sector zich weer een stijging voordoet (Willems-Schreuder, 1987, p. 46).

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat het effect van

de nieuwbouw op de uitbreiding van de subsidiabele huurwoningvoorraad met name in de jaren 1981-1984 relatief groot is geweest. In combinatie met eveneens naar verhouding hoge aanvangshuren, is de nieuwbouw in dezelfde periode tevens een belangrijke bepalende factor geweest voor de hoogte van het huurniveau van de woningvoorraad.

**Tabel 4.2. Gemiddelde aanvangshuren per maand van nieuwe huurwoningen, 1975-1985, tussen haakjes als index (1975 = 100)**

	woningwet- woningen	niet-woningwet- woningen	totaal
1975	f 450 (100)	f 557 (100)	f 494 (100)
1976	f 670 (104)	f 525 (94)	f 487 (99)
1977	f 468 (104)	f 541 (97)	f 489 (99)
1978	f 509 (113)	f 557 (100)	f 524 (106)
1979	f 498 (111)	f 583 (105)	f 518 (105)
1980	f 499 (111)	f 584 (105)	f 521 (105)
1981	f 504 (112)	f 621 (111)	f 530 (107)
1982	f 503 (112)	f 601 (108)	f 528 (107)
1983	f 447 (99)	f 578 (104)	f 492 (100)
1984	f 400 (88)	f 538 (97)	f 444 (90)
1985	f 413 (92)	f 539 (97)	f 468 (95)

Bron: CBS, Maandstatistiek van de prijzen, 1987, maart, p. 17

De invloed van de woningverbetering dient nader te worden gespecificeerd. Er kan pas sprake zijn van een belangrijk effect op de voorraad subsidiabele huurwoningen of het huurniveau in de woningvoorraad, indien de huursprong, die als gevolg van de éénmalige verhoging van de huur optreedt, relatief hoog is. Omdat over de hoogte en de verdeling van deze huursprongen bij woningverbetering in de periode 1975-1986 maar summier gegevens voorhanden zijn, is hier verondersteld dat dit alleen het geval is bij ingrijpende woningverbeteringen. Ingrijpende woningverbetering kan worden gedefinieerd als woningverbetering waarbij de verbeteringskosten meer dan circa f 30.000,- bedragen. Dit soort ingrepen vonden in de periode 1975-1986 vooral plaats bij het verbeteren van vooroorlogse woningen in opdracht van toegelaten instellingen en gemeenten. Aan de na-oorlogse woningen werd in de beschouwde periode vooral groot-onderhoud gepleegd, eventueel in combinatie met geringe verbeteringen van het woongerief. Particuliere opdrachtgevers speelden in de beschouwde periode bij de verbetering van vooroorlogse huurwoningen slechts een zeer bescheiden rol.

Tabel 4.3. geeft het verloop van de gunningscijfers voor verbetering van vooroorlogse woningen van de genoemde sociale verhuurders. Aanvankelijk is er sprake van een dalend aantal woningverbeteringen. Het gemiddelde verbeteringsbedrag stijgt daarentegen, hetgeen kan duiden op een stijgend ingreepniveau. Tot begin jaren tachtig kan dit echter ook zijn veroorzaakt door het optreden van een voortdurende bouwkostenstijging. Vanaf 1981 stijgt het aantal gegunde verbeteringen aan vooroorlogse woningen fors. Het hoogtepunt wordt in 1983 bereikt met 28.794 gunningen. Het tegelijkertijd dalen van de gemiddelde verbeteringskosten, geeft echter aan dat een flink aandeel van de groei bestond uit groot-onderhoud en lage ingreep-

niveau's, waarvan in beide gevallen geen of een geringe invloed uitgaat op de ihs. Vooral in de jaren 1983 en 1984 gaven de terugploegprogramma's voor werkloze bouwvakarbeiders aan het groot-onderhoud een flinke stimulans.

**Tabel 4.3. Het aantal vooroorlogse woningen in bezit van toegelaten instellingen en gemeenten, waarvoor gunning is verleend voor woningverbetering, 1975-1985**

	aantal	gemiddelde verbeteringskosten
1975	10.826	f 31.909
1976	11.762	f 38.991
1977	8.137	f 54.116
1978	7.425	f 51.448
1979	8.572	f 56.395
1980	7.848	f 67.018
1981	10.706	f 66.321
1982	15.100	f 57.677
1983	28.794	f 46.862
1984	24.733	f 45.702
1985	24.830	f 44.728

Bron: CBS, Maandstatistiek Bouwnijverheid, diverse jaren

De invloed van de woningverbetering op de omvang van de subsidiabele huurwoningvoorraad en/of het huurniveau in de woningvoorraad, is op grond van het voorgaande waarschijnlijk niet erg groot.

De overige volkshuisvestingsvariabelen betreffen het aantal onttrekkingen aan de huurwoningvoorraad en de huurstijging in de woningvoorraad. Het totale aantal onttrekkingen in de gehele woningvoorraad is gedaald van een niveau van circa 14 à 15.000 per jaar in de tweede helft van de jaren zeventig, naar circa 11.500 in 1986. Het aandeel huurwoningen hierin bedroeg gemiddeld 70%. Een verdere verdeling naar huurklasse is onbekend. Een belangrijk deel van de onttrekkingen vindt echter plaats in verband met sloop van bouwvallige woningen. Aangenomen kan worden dat deze woningen een huurprijs hebben, die onder de minimum subsidiabele huurprijs ligt. Mede omdat het overblijvende aantal woningen dat wordt onttrokken, in verhouding tot de voorraad huurwoningen erg laag is, is de (directe) invloed van onttrekkingen op de ihs via vermindering van het aantal subsidiabele huurwoningen waarschijnlijk gering.

Als volkshuisvestingsvariabele is ook de huurstijging van belang. De huurstijging in de totale woningvoorraad wordt bepaald door de trendmatige huurverhoging, de huurharmonisatie en de kwaliteitsverbetering van de voorraad als gevolg van nieuwbouw en woningverbetering. Dit laatste aspect is reeds behandeld. Blijft over het effect van de trend en de harmonisatie. Uit tabel 4.4. blijkt dat de huurstijging, exclusief de genoemde voorraadmutaties, relatief het hoogst was in de periode 1976-1983. Het aandeel van de huurharmonisatie in deze huurstijging is bijna alle jaren gering. Alleen in de periode 1981-1983 is er sprake van een relatief hoog aandeel. Het niveau van de huurstijging wordt dus in zeer belangrijke mate bepaald door de huurtrend.



**Tabel 4.4. De huurstijging in de huurwoningvoorraad, 1976-1986, exclusief voorraadmutaties, per 1 juli van een jaar, in procenten**

	trend	harmonisatie	totaal
1976 <sup>1)</sup>	8	0,3	8,3
1977 <sup>1)</sup>	7	0,6	7,6
1978	7	0,5	7,5
1979	5	0,8	5,8
1980	6	1,2	7,2
1981	6	1,8	7,8
1982	6/4	2,4	8,4
1983	5	1,8	6,8
1984	3	0,6	3,6
1985	3	0,4	3,4
1986	2	0,7	2,7

<sup>1)</sup> per 1 april

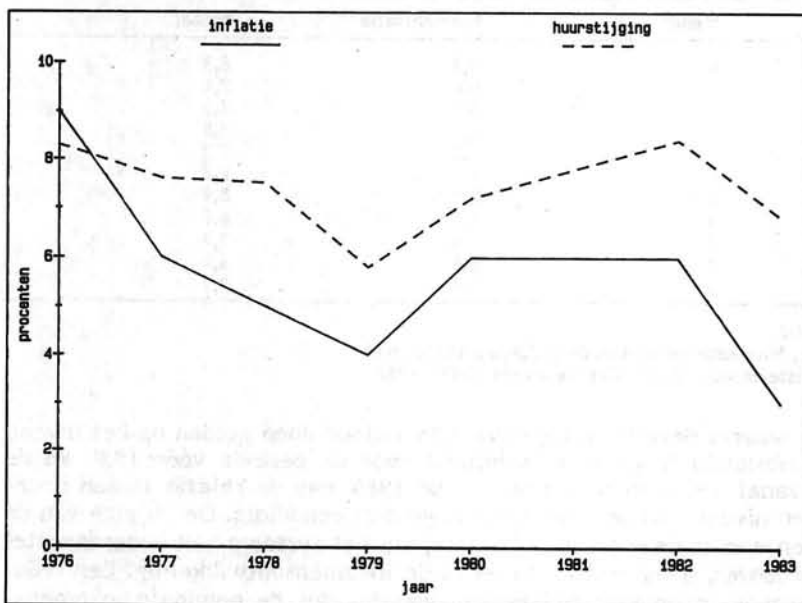
Bron: CBS, Maandstatistiek van de prijzen, diverse jaren  
Ministerie van VROM, Kerngegevens VROM 1986

De mate waarin deze huurstijgingen hun invloed doen gelden op het niveau van de subsidiebijdrage is verschillend voor de periode vóór 1984 en de periode vanaf 1984. In de periode vóór 1984 was de relatie tussen huurstijging en niveau van de subsidiebijdrage niet eenduidig. De stijging van de normhuren was in deze periode immers, via het systeem van (waardevaste) normhuurquotes, afhankelijk van de reële inkomensontwikkeling. Een reëel gelijkblijvende inkomensontwikkeling, waarbij dus de nominale inkomensmutatie gelijk is aan de inflatie, leidde in dat systeem tot een gelijkblijvende normhuurquote en daarmee tot een stijging van de normhuur gelijk aan het inflatiepercentage. Indien de feitelijke huurstijging groter was dan het inflatiepercentage, stegen de feitelijke huren sneller dan de normhuren. Hierdoor steeg in principe ook de subsidie. Figuur 4.2. geeft weer dat deze situatie zich in de periode 1976-1983 ook feitelijk heeft voorgedaan.

Algehele reële inkomensstijgingen of -dalingen deden daarnaast ook hun invloed gelden. Hierdoor kon de situatie van een stijgende subsidie last als gevolg van het lager zijn van de inflatie dan de huurtrend, juist deels teniet worden gedaan respectievelijk juist nog verder worden versterkt. Een reële inkomensstijging leidde tot een relatief snellere toename van de normhuren en daarmee tot een afname van de subsidies. Een reële inkomensdaling leidde daarentegen juist tot een toename van de subsidie. Beide ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de periode 1975-1983.

Tabel 4.5 tenslotte, laat apart de ontwikkeling van het aantal subsidieabele huurwoningen zien in verhouding tot de groei van de totale huurwoningvoorraad. In 1979 is er sprake van een eenmalige daling van het aantal subsidieabele huurwoningen, ondanks een lichte stijging van het totale aantal huurwoningen. Deze daling wordt veroorzaakt doordat de stijging van de minimumhuurgrens groter was dan de huurtrend. In de periode 1980-1983 groeit het aantal subsidieabele huurwoningen veel sneller dan de totale huurwoningvoorraad. De oorzaak van dit verschil ligt niet alleen in het grote aantal

**Figuur 4.2.** Het verloop van het inflatiepercentage en de huurstijging exclusief voorraadmutaties in de periode 1975-1983



gereedgekomen huurwoningen in die jaren, maar ook in de hoge huurstijgingen als gevolg van de huurharmonisatie en de naar verhouding met andere jaren geringe stijging van de minimumhuurgrens in met name 1981.

**Tabel 4.5.** De ontwikkeling van het aantal subsidiabele huurwoningen en het totale aantal huurwoningen, 1976-1986, tussen haakjes als procentuele mutatie

	subsidiabele huurwoningen x 1000		totale huurwoning- voorraad x 1000		procentueel aandeel subsidiabele huur- woningen in huur- woningvoorraad
1976	1.578	-	2.589	-	61
1977	1.606	(+1,8)	2.643	(+2,1)	61
1978	1.618	(+0,7)	2.655	(+0,5)	61
1979	1.579	(-2,4)	2.663	(+0,3)	59
1980	1.667	(+5,6)	2.706	(+1,6)	62
1981	1.943	(+16,6)	2.746	(+2,1)	71
1982	2.122	(+9,2)	2.826	(+2,2)	75
1983	2.194	(+3,4)	2.840	(+0,5)	77
1984	2.230	(+1,6)	2.900	(+2,1)	77
1985	2.338	(+4,8)	2.962	(+2,1)	79
1986	2.466	(+5,5)	3.069	(+3,6)	80

Bron: Eigen berekeningen op grond van gegevens van het Ministerie van VROM en het CBS; zie ook bijlage 1.

#### 4.3.2. De sociaal-economische factoren

In het voorgaande is aangegeven dat een belangrijke determinant voor het beroep dat op de ihs-regeling kan worden gedaan, het aantal huishoudens betreft dat een inkomen heeft dat ligt binnen het bereik van de regeling. Veranderingen in de inkomensverdeling doet het aantal van deze huishoudens toe- of afnemen. Voor de ihs-regeling is met name de economische recessie in het begin van de jaren tachtig van belang. Het stokken van de economische groei zorgde voor een toenemende structurele werkloosheid en daarmee voor een toenemend aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau. Tabel 4.6 laat zien dat het aantal werklozen met name in de jaren 1981 tot en met 1983 sterk steeg. In 1984 werd het hoogste aantal bereikt met 822.000 werklozen. Over de invloed hiervan op de ihs is een nader onderscheid van belang. Werkloze werknemers kwamen in de 'oude regeling' allereerst in aanmerking voor een WW-uitkering. Deze uitkering betrof 80% van het oude looninkomen. De inkomensachteruitgang bleef hierdoor nog relatief beperkt. Van meer betekenis voor een veranderde inkomensverdeling, zijn de WWV-uitkering en de RWW-uitkering. Na een half jaar WW-uitkering kwam men vervolgens in de WWV terecht. Deze uitkering bedroeg 70% procent van het oude inkomen. Tenslotte viel men na 2,5 jaar terug op bijstandsniveau, doordat men in de RWW-regeling terechtkwam. Tabel 4.6 laat tevens de ontwikkeling van het aantal WWV- en RWW-uitkeringen zien. De sterkste stijging in het aantal WWV-uitkeringen treedt op in de jaren 1981 en 1982. Vanaf 1984 daalt het aantal WWV-uitkeringen echter. Dit beeld doet zich niet voor bij de RWW-uitkeringen. In de periode 1981 tot en met 1984 is er sprake van een zeer snelle toename. Na dit laatstgenoemde jaar doet zich nog wel een groei voor, maar deze is naar verhouding veel gematigder geworden.

**Tabel 4.6. Het aantal werklozen, WWV-uitkeringen, RWW-uitkeringen en ABW-uitkeringen in de periode 1976-1986, tussen haakjes de jaarlijkse procentuele mutaties**

	werkloosheid niveau x 1000	aantal WWV- uitkeringen x 1000	aantal RWW- uitkeringen x 1000	aantal ABW- uitkeringen
1976	278 -	86 -	51 -	382 -
1977	271 (-2,5)	85 (-1,2)	59 (15,7)	365 (-4,5)
1978	273 (0,7)	81 (-4,7)	69 (16,9)	357 (-2,2)
1979	281 (2,9)	78 (-3,7)	76 (10,1)	360 (+0,6)
1980	325 (15,7)	85 (9,0)	83 (9,2)	381 (+6,1)
1981	480 (47,7)	137 (61,2)	137 (65,1)	417 (+9,5)
1982	655 (36,5)	217 (58,4)	169 (23,4)	494 (+18,2)
1983	801 (22,3)	243 (12,0)	257 (52,1)	614 (+24,4)
1984	822 (2,6)	211 (-13,2)	353 (37,4)	687 (+11,9)
1985	761 (-7,4)	173 (-18)	397 (12,5)	621 (-9,6)
1986	711 (-6,6)	147 (-15)	407 (2,5)	612 (-1,4)

Bron: Centraal Planbureau, 1988

CBS, Sociaal-economische maandstatistiek, diverse jaren

Het aantal RWW-uitkeringen is onderdeel van het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de algemene bijstandswet (ABW). De sterkste groei hiervan, vond eveneens plaats in de jaren 1981 tot en met 1984. Deze groei was evenwel veel gematigder dan de groei van het aantal RWW-uitkeringen. In 1980 was het aandeel van de RWW in het aantal ABW-uitkeringen circa 22%. In 1986 was dit aandeel gestegen tot 66%.

### 4.3.3. De demografische factoren

In het voorgaande is vermeld dat demografische factoren van invloed zijn op zowel de leeftijdsopbouw van de bevolking, als op het aantal huishoudens en de samenstelling ervan. Een belangrijke leeftijdscategorie in de ihs-regeling betreft de bejaarden. In de beginjaren van de ihs-regeling was het aandeel bejaarden in de ihs-toekenningen gemiddeld circa 44%. In de jaren tachtig is dit aandeel gedaald naar circa eenderde. Bejaarden zijn een belangrijke categorie ihs-ontvangers, omdat bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd de bejaarde gewoonlijk te maken krijgt met een terugval in het inkomen. Veelal zal moeten worden teruggevallen op een AOW-uitkering plus eventueel een aanvullend pensioen. De inkomenspositie van bejaarden is dan ook relatief laag. Overigens verwacht men juist voor de wat verdere toekomst dat de inkomenspositie van bejaarden relatief beter zal worden (Ministerie van SZ&W, 1987, p. 70-76). In tabel 4.7 is de ontwikkeling van het aantal bejaarden gegeven. In 1975 bedroeg het aantal bejaarden 1,5 mln, terwijl in 1986 dit aantal 1,8 mln bedroeg. De stijging bedroeg in deze periode gemiddeld 2% per jaar.

In de tabel is eveneens de ontwikkeling van het aantal ihs ontvangende bejaarde huishoudens gegeven. Dit aantal steeg sneller dan het totale aantal

**Tabel 4.7. De ontwikkeling van het totale aantal bejaarden en het aantal bejaarden in de ihs-regeling in de periode 1975-1986, tussen haakjes als procentuele mutatie**

	totale aantal bejaarden x 1000		aantal bejaarde huishoudens in de ihs-regeling x 1000	
1975	1.455	-	152	-
1976	1.493	(+2,6)	153	(+1,1)
1977	1.518	(+1,7)	165	(+7,6)
1978	1.543	(+1,6)	173	(+5,0)
1979	1.582	(+2,5)	184	(+6,5)
1980	1.622	(+2,5)	198	(+7,3)
1981	1.647	(+1,5)	216	(+8,9)
1982	1.673	(+1,6)	235	(+9,2)
1983	1.699	(+1,6)	219	(-7,2)
1984	1.713	(+0,8)	249	(+14,0)
1985	1.734	(+1,2)	259	(+4,0)
1986	1.758	(+1,4)	279	(+7,7)

Bron: CBS, Statistisch zakboek, diverse jaren  
Ministerie van VROM

bejaarden. De vergelijking is niet helemaal zuiver, omdat aantallen bejaarden met aantallen bejaarde huishoudens worden vergeleken. Toch geeft het wel een indicatie van de relatieve groei van bejaarden met ihs, temeer daar circa tweederde van deze huishoudens alleenstaand is.

Het aantal huishoudens in Nederland en de samenstelling ervan, heeft de afgelopen jaren een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan. Het aantal huishoudens steeg van 4,6 mln in 1975 naar 5,6 mln in 1986. Naast de autonome groei van de bevolking, is deze huishoudenstijging ook veroorzaakt door een verdergaande gezinsverdunding. Een toenemend aantal alleenstaanden en een stijging van het aantal echtscheidingen bepaalde ondermeer dit proces van gezinsverdunding. Tabel 4.8 geeft hierover informatie. Het aantal alleenstaanden is in de periode 1975-1986 toegenomen van 883.000 naar 1,5 mln. Een snelle groei derhalve van gemiddeld 6 à 7% per jaar. Dit was één van de factoren die ertoe leidde dat het gemiddeld aantal personen per huishouden daalde van 2,95 personen in 1975 naar 2,55 in 1986. Een snelle stijging van het aantal echtscheidingen vindt plaats aan het eind van de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig. Bedroeg het aantal echtscheidingen in 1978 nog 22.257, in 1984 bedroeg dit aantal bijna 34.000. Na 1984 treedt in 1985 eerst een stabilisatie van het aantal echtscheidingen op, waarna in 1986 een daling plaatsvindt.

**Tabel 4.8. Het aantal alleenstaanden en het aantal echtscheidingen per jaar, 1975-1986, tussen haakjes als procentuele mutatie**

	aantal alleenstaanden x 1000		aantal echtscheidingen x 1000
1975	883		20
1976	1)		21 (+4,0)
1977	1)		21 (+2,8)
1978	1)		22 (+3,6)
1979	1)		24 (+6,7)
1980	1.085		25 (+5,7)
1981	1.151	(+6,1)	29 (+13,6)
1982	1.174	(+2,0)	31 (+8,3)
1983	1.270	(+8,2)	32 (+2,8)
1984	1.353	(+6,5)	34 (+4,6)
1985	1.437	(+6,2)	34 (+0,1)
1986	1.523	(+6,0)	29 (-12,7)

1) Geen cijfers bekend

Bron: CBS, Statistisch Zakboek, diverse jaren

#### 4.3.4. Verhuisprocessen

In het voorgaande zijn de factoren in beschouwing genomen die, bij een gelijkblijvende allocatie van huishoudens over woningen, het beslag op de ihs-regeling bepalen. Echter, ook veranderingen in de allocatie zelf zijn van invloed op het gebruik van de ihs-regeling. Een indicator hiervan betreft de

ontwikkeling van het aantal verhuizingen en de richting ervan. Over deze factoren zijn echter voor de periode 1975-1986 geen volledige gegevens voorhanden, zoals welke huishoudens met name verhuizen, wat de hoogte van hun inkomen is, welke huren zij betalen, en in welke richting de verhuizingen plaatsvinden (huur/huur, huur/koop, koop/huur). In het kader van dit onderzoek zijn juist deze gegevens van belang. Wel zijn voor de jaren 1981 tot en met 1985 enkele gegevens voorhanden uit de Nationale Rayononderzoeken. Deze gegevens, die staan vermeld in tabel 4.9., zullen hier kort worden besproken.

In de tweede helft van de jaren zeventig deed zich een trendmatige daling van het jaarlijks aantal verhuizingen voor. Het dieptepunt hiervan werd bereikt in 1980. Vanaf 1980 was er weer een stijging te constateren, die aanhield tot 1984. In dat jaar daalde het aantal verhuizingen van 487.000 tot 421.000. In 1985 herstelt het aantal verhuizingen zich weer en komt praktisch op het niveau van 1983 terecht. Het voorgaande is ontleend aan het Nationale Rayon Onderzoek 1985 (Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 35 e.v.). De vermelde ontwikkeling is vooral van toepassing op doorstromers op de woningmarkt. Dit zijn huishoudens die vóór de verhuizing ook over een zelfstandige woonruimte beschikten. Het aantal starters op de woningmarkt geeft een ander beeld. Uitgezonderd een opleving in 1983, is er voor deze categorie huishoudens sprake van een dalend aantal verhuizingen in de periode 1981-1985.

Voor de invloed op de ihs-regeling, is de richting van de verhuisbewegingen van belang. Verhuizingen in respectievelijk naar de voorraad huurwoningen zijn in dit kader het belangrijkste. Uit tabel 4.9. blijkt dat dit voor gemiddeld driekwart van het jaarlijkse aantal verhuizingen het geval is. Het kunnen verhuizingen binnen de huursector betreffen, maar ook verhuizingen van de koopsector naar de huursector. Voor de verhuizingen **binnen** de huursector zijn de ontwikkelingen gelijk aan die van het totale aantal verhuizingen, dat wil zeggen een stijging in de periode 1981-1983, een daling in 1984 en weer een stijging in 1985. Voor de verhuisstromen **tussen** de huursector en de koopsector geldt het volgende. Het betreft alleen doorstromers. Per saldo is in de periode 1981-1985 de stroom van een huur- naar een koopwoning bij deze doorstromers groter dan omgekeerd. In 1985 was het positieve saldo 26.000 huishoudens; in 1984 was dit saldo 19.000 huishoudens.

Het aantal huishoudens dat verhuist van een eigen woning naar een huurwoning neemt absoluut gezien in de eerste helft van de jaren tachtig toe. In 1981 ging het om 23.000 huishoudens, in 1985 om 40.000 huishoudens. In het NRO wordt hierbij verwezen naar de invloed van demografische factoren, omdat het relatief vaak gaat om gescheidenen en om ouderen (Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 39). Het NRO geeft verder aan dat de huur van pas verhuisden over het algemeen hoger is dan de gemiddelde huur in de totale woningvoorraad. Dit is het gevolg van het feit dat veel verhuizingen plaatsvinden naar nieuwe en verbeterde huurwoningen. In 1981 bedroeg de gemiddelde maandhuur van pas verhuisden circa f 390,-. In 1984 was dit opgelopen tot circa f 420,- waarna dit zich in 1985 op dit niveau stabiliseerde (Dijkhuis-Potgieser, 1985, p. 34 en Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 51).

**Tabel 4.9. Het aantal verhuizingen in de periode 1981-1985, gesplitst naar het aantal in/naar de huursector en het aantal in/naar de koopsector, aantal x 1.000**

	in/naar huurwoningen	in/naar koopwoningen	totaal aantal verhuizingen
1981	315	110	425
1982	340	103	443
1983	361	126	487
1984	314	107	421
1985	349	132	481

Bron: Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. B.3/8

In het NRO wordt tevens apart aandacht besteed aan het wel of niet ontvangen van ihs door verhuisden. Figuur 4.3 geeft hierover nadere informatie. In de periode 1981-1984 steeg het percentage ihs-ontvangers onder de recent verhuisden van 23% naar 30%. Aan deze stijging kwam in 1985 een einde. Het percentage ihs-ontvangers kwam in dat jaar op 27% uit. Deze ontwikkeling kan nader worden gesplitst in het aandeel ihs-ontvangers onder verhuisden naar een nieuwbouwwoning en naar een bestaande woning. In het eerste geval is sprake van een geleidelijk teruglopend aandeel, terwijl in het tweede geval het aandeel oploopt (Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 52).

#### 4.3.5. Een tussenbalans

In het voorgaande zijn de feitelijke ontwikkelingen in de theoretisch geschetste factoren aangegeven. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de volgende factoren, gezien hun ontwikkeling in de periode 1975-1986, van belang zijn om te worden gebruikt in een tijdreeksanalyse. Voor het verklaren van het aantal ihs-ontvangers komen met name de variabelen nieuwe huurwoningen, subsidiabele huurwoningen, RWW-uitkeringen, bejaarden, alleenstaanden, echtscheidingen en verhuizingen in aanmerking. Ter verklaring van het gemiddelde subsidiebedrag, zijn de variabelen huurstijging, RWW-uitkering, echtscheiding en bejaarden van belang. Opgemerkt kan worden dat in de tijdreeksanalyses, waarbij meer dan één verklarende variabele wordt gebruikt ter schatting van de vergelijking, rekening gehouden dient te worden met eventuele onderlinge afhankelijkheid van variabelen. Dit legt beperkingen op aan het combineren van variabelen in dezelfde analyse.

#### 4.4. De tijdreeksanalyse

Om de samenhang tussen de ontwikkeling van de ihs en de in de vorige paragrafen genoemde verklarende factoren te kwantificeren, zijn tijdreeksanalyses uitgevoerd. Door middel van regressie-technieken is getracht de ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers en de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag te verklaren aan de hand van de ontwikkeling van

Figuur 4.3. Het aandeel verhuisden per jaar naar wel of niet ontvangen van ihs en/of huurgewenning, 1981-1985

jaar	wel bijdrage (in %)	geen bijdrage	100%
1981	50		
1982	48		
1983	44		
1984	35		
1985	34		
1981	29		
1982	27		
1983	35		
1984	29		
1985	28		
1981	18		
1982	28		
1983	28		
1984	29		
1985	29		
1981	14		
1982	18		
1983	20		
1984	26		
1985	26		
1981	44		
1982	43		
1983	42		
1984	32		
1985	30		
1981	16		
1982	24		
1983	25		
1984	28		
1985	28		

doorstromers in  
nieuwbouw huur

starters in  
nieuwbouw huur

doorstromers in  
bestaande bouw  
huur

starters in  
bestaande bouw  
huur

verhuisden  
nieuwbouw huur

verhuisden  
bestaande bouw  
huur

Bron: Buijs en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 54



de vorengenoemde variabelen uit de theoretische analyse. In de analyses zijn telkens twee variabelen opgenomen plus een dummy variabele. Deze beperking van het aantal variabelen is gehanteerd om statistische redenen. Omdat de tijdreeksen relatief kort zijn, de periode 1975-1986, betekent het opnemen van meer dan twee variabelen in een vergelijking een grotere onbetrouwbaarheid van de schattingen. De dummy variabele, die in elke vergelijking is opgenomen, staat voor de ingrijpende veranderingen in de regelgeving in het tijdvak 1983/84. Als eis aan de regressiecoëfficiënten is gesteld dat zij significant verschillend van nul dienen te zijn op vijf-procentsniveau. Dit betekent globaal dat de t-waarde groter dient te zijn dan twee. Tevens is gesteld dat de geschatte vergelijking een redelijke mate van verklaring moet geven. Geselecteerd is op vergelijkingen met een een zo hoog mogelijke  $R^2$ . Bij iedere geschatte vergelijking is de waarde van de Durbin-Watson toetsingsgrootte berekend. Hiermee is het mogelijk een uitspraak te doen over eventueel optredende autocorrelatie. Een niet aanvaardbare waarde van de Durbin-Watson toetsingsgrootte kan echter ook duiden op misspecificatie van de vergelijking. Bij het aantal waarnemingen waarmee in deze tijdreeksanalyse wordt gewerkt, duiden, uitgaande van een significantieniveau van 5%, waarden tussen de 1,80 en 2,20 op afwezigheid van autocorrelatie. Bij waarden die liggen tussen 0,70 en 1,80 en tussen 2,20 en 3,30, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de aanwezigheid van autocorrelatie.

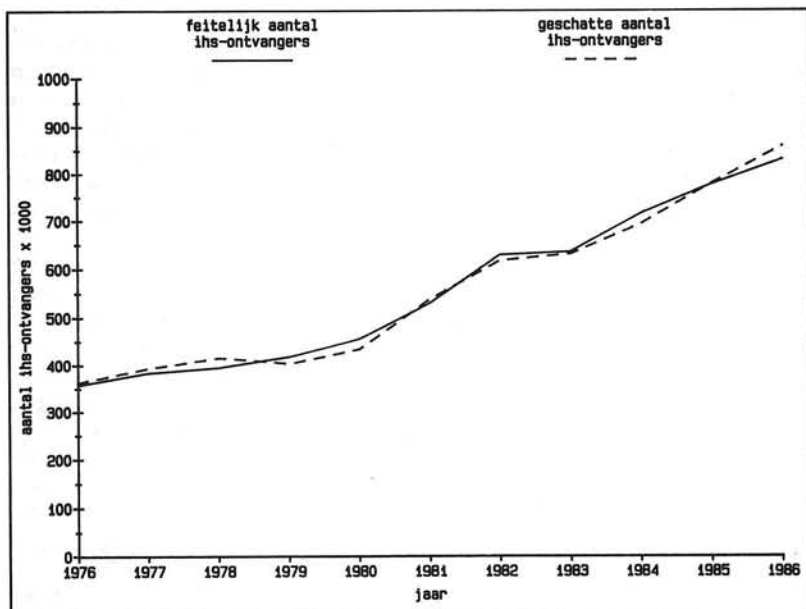
In de tijdreeksanalyses is in eerste instantie gerekend met een volkshuisvestingsvariabele en een demografische of sociaal-economische variabele. Daarbij is gelet op de onderlinge onafhankelijkheid van de gekozen variabelen. Omdat in veel gevallen de coëfficiënt van de volkshuisvestingsvariabele geen statistisch significant verband liet zien, is daarnaast ook alleen gerekend met een demografische en een sociaal-economische variabele. De vergelijkingen luiden in logaritmen. Het voordeel hiervan is, dat extreme verschillen in de tijdreeksen worden afgevlakt. In bijlage 1 zijn de gebruikte tijdreeksen opgenomen.

Ter afsluiting nog een methodologische opmerking. Regressie-analyse vormt een goed hulpmiddel om theoretisch veronderstelde causale verbanden te kunnen analyseren. Als er geen statistisch significant verband wordt gevonden voor bepaalde variabelen, wil dat echter niet zeggen dat er ook geen causale relaties bestaan. Omgekeerd is echter ook van belang, dat gevonden statistische verbanden theoretisch geïnterpreteerd kunnen worden.

In de tijdreeksanalyse kunnen **voorraadvariabelen** en **stroomvariabelen** worden onderscheiden. Voorraadvariabelen geven de totale omvang van een variabele weer op een bepaald moment. Stroomvariabelen doen dat niet. Deze variabelen hebben juist betrekking op de mutaties in de voorraadvariabele. In de interpretatie van de resultaten van de tijdreeksanalyse is dit onderscheid van belang. Het aantal subsidiabele huurwoningen is een voorbeeld van een voorraadvariabele. Het geeft het totale potentiële bereik van de ihs voor de huurwoningvoorraad weer. Nieuwbouw is een stroomvariabele. Het aantal nieuwe huurwoningen in een bepaald jaar, geeft slechts een beperkt deel van het potentiële bereik van de ihs-regeling weer.



**Figuur 4.4.** Het feitelijke en het geschatte aantal ihs-ontvangers volgens de analyse van Heineken, 1976-1986



#### 4.4.2. De verklaring van het aantal ihs-ontvangers

Omdat het resultaat van Heineken theoretisch niet geheel te verklaren valt, zijn eigen schattingen gemaakt met de in het theoretische kader genoemde overige factoren. Bij het verklaren van het aantal ihs-ontvangers, is voor de volkshuisvestingsvariabele een onderscheid gemaakt naar voorraadvariabelen en stroomvariabelen. In het laatste geval betreft het de nieuwbouw van woningen, de verbetering van woningen en de onttrekkingen van woningen. Op grond van de analyse in paragraaf 4.3.1. is op voorhand het aantal onttrekkingen buiten beschouwing gelaten. Weliswaar heeft onttrekking verhuizingen tot gevolg, die weer kunnen leiden tot een beroep op de ihs, het is echter moeilijk deze invloed via regressie-analyse te meten. In de theoretische analyse is tevens naar voren gebracht dat de invloed van woningverbetering op de ihs gering kan worden geacht. Desalniettemin is hiermee toch een regressie-analyse uitgevoerd. Als tijdreeks is hiervoor het aantal gegunde verbeteringen van vooroorlogse woningen, in opdracht van gemeenten en toegelaten instellingen, genomen. Dit onder de veronderstelling dat ingrijpende woningverbetering in de periode 1975-1986 vooral plaatsvond bij deze woningen. De resultaten van de tijdreeksanalyse met de variabele bevestigen de eerder gemaakte hypothese. In geen enkel geval werd, in combinatie met verschillende sociaal-economische of demografische variabelen, een statistisch significante coëfficiënt voor de woning-

verbetering gevonden. Eerder in dit hoofdstuk werd al geconstateerd dat de éénmalige huursprong beperkt van omvang is. Bovendien doet zich door de huurgewenningsregeling een vertragend effect voor in het verband tussen woningverbetering en ihs. Op grond van deze regeling kunnen huishoudens die voor het verbeteren of slopen van hun woning dienen te verhuizen, een meerjarige bijdrage krijgen ter overbrugging van het verschil tussen hun oude huur en hun nieuwe huur. Vanaf 1981 wordt bij de berekening hiervan eerst uitgegaan van het verschil tussen de oude huur en de nieuwe huur, zonder dat op dit huurverschil eerst de eventuele ihs in mindering wordt gebracht. Vervolgens wordt bezien of op de dan resterende huur na aftrek van de huurgewenningsbijdrage, nog aanvullend ihs kan worden verstrekt. Uit een onderzoek van het RIGO blijkt dat het ontvangen van huurgewinning remmend werkt op het aanvragen van ihs in de gevallen dat men er wel recht op zou hebben (Van Beijeren et al, 1986). Van Beijeren et al verklaren dit verschijnsel door het niet onderkennen van het feit dat men er recht op heeft. De kans dat men recht heeft op ihs groeit tijdens de afbouw van de huurgewenningsbijdrage. De betrokkene moet zelf in de gaten houden, wanneer dit moment zich voordoet. "Velen wachten kennelijk tot de huurgewinning is gedaald of geheel voorbij is, voordat ze individuele huursubsidie aanvragen" (Van Beijeren et al, 1986, p. 85). Daarnaast zorgt de huurgewenningsbijdrage zelf natuurlijk ook voor een gedeeltelijke substitutie. In het tijdvak 1984/85 had bijvoorbeeld 64% van de in totaal 9.230 toegekende huurgewenningsbijdragen betrekking op een huishouden woonachtig in een verbeterde woning (Van Beijeren et al., 1986, p. 33).

In de theoretische analyse is voor de nieuwbouw een belangrijkere invloed op de ihs verondersteld, zij het op een indirecte wijze, namelijk via het aantal subsidiabele huurwoningen. In de tijdreeksanalyses is getracht ook de (eventuele) directe invloed van de nieuwbouw op de ihs te meten. Uit deze analyse komt deze directe invloed echter niet naar voren. Net als bij de variabele woningverbetering, is er sprake van statistisch niet-significante coëfficiënten voor de nieuwbouw of van slechte tot zeer slechte schattingsresultaten van de vergelijkingen waarin de variabele nieuwbouw is opgenomen. Hiervoor zouden de volgende ontwikkelingen een verklaring kunnen vormen. Ten eerste bleek al dat het aantal nieuwe huurwoningen is achtergebleven bij de groei van het aantal ihs-ontvangers. Ook bleef de groei van het aantal nieuwe huurwoningen achter bij dat van de subsidiabele huurwoningen. Ten tweede is het aandeel huishoudens dat naar een nieuwe huurwoning is verhuisd en ihs ontvangt, sinds 1981 dalende. In 1981 bedroeg dit aandeel nog 44%, in 1985 was dit aandeel gedaald naar 30% (Buys en Dijkhuis-Potgieser, 1986, p. 54). Verondersteld kan worden dat dit wordt veroorzaakt door enerzijds een woonruimtetoewijzing waarbij naar verhouding minder huishoudens met een relatief laag inkomen in de nieuwbouw terecht komen en anderzijds wellicht doordat huishoudens met een minimum inkomen bij verhuizing in mindere mate relatief dure huurwoningen betrekken in verband met onzekerheden over hun toekomstige inkomenspositie en onzekerheden rond de ihs-regelgeving. Deze tendenzen worden bevestigd door het meest recente onderzoek "Bewoners nieuwe woningen". Hieruit blijkt dat het aandeel huishoudens in de nieuwbouw met een netto huishoudinkomen van f 20.000,- of minder per jaar, daalde van 30% in 1983 naar 17% in 1986 (Willems-Schreuder, 1987, p. 52). De belangrijkste verklaring is wel-

licht echter het stroomkarakter van de variabele nieuwbouw. Het aantal nieuwe huurwoningen in een bepaald jaar voegt immers maar een relatief klein aantal ihs-ontvangers toe aan het totale bestand.

Omdat behalve het aantal subsidiabele huurwoningen, de overige volkshuisvestingsvariabelen statistisch geen verklaring geven van het aantal ihs-ontvangers, is ook een aantal vergelijkingen geschat met alleen een demografische en een sociaal-economische factor. Op grond van de theoretische analyse, zijn voor de ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers met name het aantal bejaarden en het aantal RWW-ontvangers van belang als verklarende variabelen. In beide gevallen betreft het volume-variabelen. Statistisch gezien kan met deze variabelen een goede vergelijking worden geschat. Deze luidt als volgt.

### Vergelijking 1

$$IHS A_t = 0,57 BEJ_t + 0,44 RWW_t - 0,17 D_t$$

(34,7)            (15,9)            (-4,2)

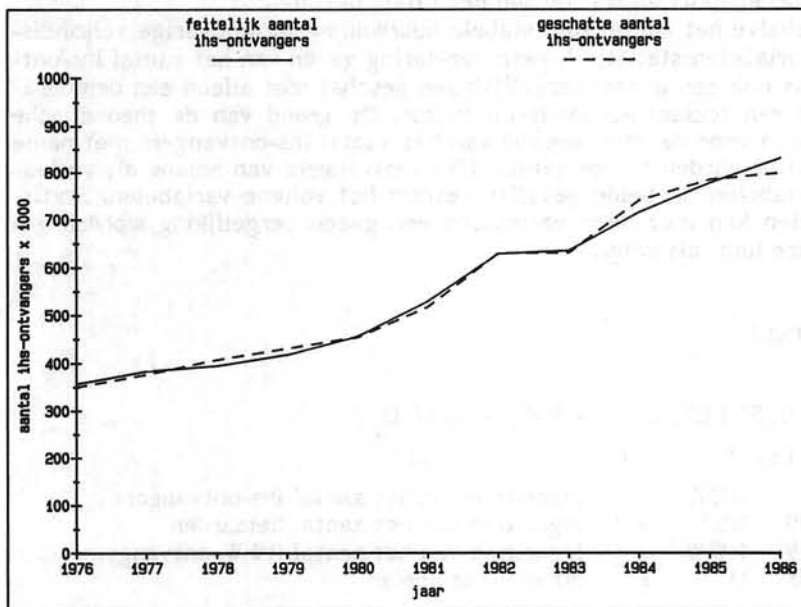
$R^2 = 0,99$	IHSA	=	logaritme van het aantal ihs-ontvangers
$\bar{R}^2 = 0,99$	BEJ	=	logaritme van het aantal bejaarden
	RWW	=	logaritme van het aantal RWW-ontvangers
DW = 1,58	D	=	dummy-variabele

De vergelijking geeft aan dat bij een stijgend aantal bejaarden, het aantal ihs-ontvangers eveneens stijgt. Evenzo geldt dit bij een stijgend aantal RWW-uitkeringen. Het effect van de toevoeging van een bejaarde op het aantal ihs-ontvangers, is groter dan het effect van een toevoeging van een bewoner met een RWW-uitkering. Dit strookt op zich met de bevindingen uit hoofdstuk 3. Het aandeel bejaarden onder de ihs-ontvangers is groter dan het aandeel RWW/ABW'ers. Uit de vergelijking volgt verder dat de ingrijpende maatregelen in de regelgeving een negatief effect hebben gehad op het aantal ihs-ontvangers.

Het aantal RWW-uitkeringen blijkt hiermee een goede graadmeter voor het aantal huishoudens dat langdurig is aangewezen op een inkomen op minimumniveau. Bij de bejaarden past een kanttekening. Uit tabel 4.7 bleek dat de groei van het aantal bejaarde huishoudens in de ihs-regeling veel groter is geweest, dan de groei van het totale aantal bejaarden. Het aandeel bejaarden dat ihs ontvangt, nam dan ook snel toe van 10% in 1975 tot 16% in 1986. Dit betekent niet dat alle bejaarden automatisch een laag inkomen hebben en/of woonachtig zijn in een woning die voor ihs in aanmerking komt. Juist als één van de twee partners komt te overlijden of als men moet verhuizen naar een bejaardenwoning of andere aangepaste woning, zal het beroep op de ihs-regeling zich kunnen gaan voordoen.

Net als bij de vergelijking van Heineken, is in figuur 4.5. het feitelijke aantal ihs-ontvangers en het met vergelijking 1 geschatte aantal ihs-ontvangers geschetst. Ook vergelijking 1 geeft, zoals blijkt uit deze figuur, het verloop van het feitelijke aantal ihs-ontvangers goed weer.

**Figuur 4.5. Het feitelijke en het geschatte aantal ihs-ontvangers volgens vergelijking 1, 1976-1986**



In de theoretische analyse is tevens gewezen op de belangrijke invloed van verhuisprocessen op de ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers. Voor een tijdreeksanalyse zijn echter geen aaneensluitende gegevens voorhanden over de periode 1975-1986, zodat deze variabele buiten beschouwing is gebleven. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het aantal alleenstaanden. Een aaneensluitende reeks van gegevens, is pas samen te stellen vanaf 1980.

#### 4.4.3. De verklaring van het gemiddelde subsidiebedrag

Het subsidiebedrag wordt vastgesteld aan de hand van het inkomen van het huishouden en de huur van de woning. Dit betekent dat de hoogte van de gemiddelde bijdrage wordt beïnvloed door zowel veranderingen in de inkomensverdeling van huurders, als door huurstijgingen in de woningvoorraad. Daar komt nog bij dat in de achterliggende periode ook aanpassingen in de regelgeving hebben plaatsgevonden, die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag. Dit alles maakt het verklaren van de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag lastiger dan dat van het aantal ihs-ontvangers.

Voor de verklaring van het gemiddelde huursubsidiebedrag is uit de theoretische analyse gebleken, dat als volkshuisvestingsvariabele de huurstijging van belang is, al kan het effect ervan op de ihs niet eenduidig worden vastgesteld. Dit komt doordat de aanpassingsmethodiek van de normhuren in de

periode 1975-1982 verliep via de ontwikkeling van inkomens. Hiermee ontbrak de zelfstandige invloed van de huurstijging. Als sociaal-economische factor kan het aantal RWW-uitkeringen worden genoemd. Deze factor is een indicator voor lage inkomens. Het aantal bejaarden is als demografische factor van belang. Circa eenderde tot 40% van de ihs-ontvangers in de periode 1975-1986 is bejaard. Voor hen geldt niet alleen dat het merendeel een relatief laag inkomen heeft, met name de alleenstaande bejaarden, maar ook dat het veelal huishoudens betreft, die een relatief dure woning huren. Niet alleen de kale huur is voor hen van belang, maar ook subsidiebele servicekosten.

Net als in de tijdreeksanalyse ter verklaring van het aantal ihs-ontvangers, geven vergelijkingen waarin een volkshuisvestingsvariabele is opgenomen statistisch niet-significante resultaten. Uit de tijdreeksanalyse blijkt dat de invloed van de huurstijging als gevolg van trendmatige huurverhogingen en de huurharmonisatie, geen statistische verklaring geeft van de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag. Dit kan worden verklaard door de systematiek van de jaarlijkse aanpassing van de normhuren. In het voorgaande is al aangegeven dat hierdoor de relatie huurstijging-subsidiebedrag niet eenduidig is. In de huidige regeling is dat wel het geval, omdat de normhuren nu jaarlijks worden aangepast met de huurtrend. Bovendien kan worden gewezen op de versturende invloed van de verlagingen in de maximale huurgrenzen en het herdefiniëren van het begrip 'subsidiebele huur'.

Daar komt bij dat de hoogte van de subsidiebijdragen ook afhankelijk zijn van de mate waarin de inkomensverdeling verandert. Als binnen het totale aantal huishoudens het aandeel huishoudens met een laag inkomen stijgt, zal ook de bijdrage stijgen. Vervolgens is daarom een regressie-analyse uitgevoerd met alleen een demografische en een sociaal-economische variabele. Een verschuiving van de inkomensverdeling naar meer relatief lage inkomens, is dan van invloed op een stijgend gemiddeld subsidiebedrag. Het stijgend aantal bejaarden en de ontwikkelingen in de RWW en/of ABW zijn hiervoor het meest relevant. De beste vergelijking is de volgende waarin als verklarende variabelen zijn opgenomen het aantal bejaarden, het aantal RWW-uitkeringen en de dummy variabele. In feite zijn beide variabelen indicatoren voor een verschuiving van de inkomensverdeling naar meer lage inkomens.

## Vergelijking 2

$$IHSB_t = 0,79 BEJ_t + 0,31 RWW_t - 0,21 D_t$$

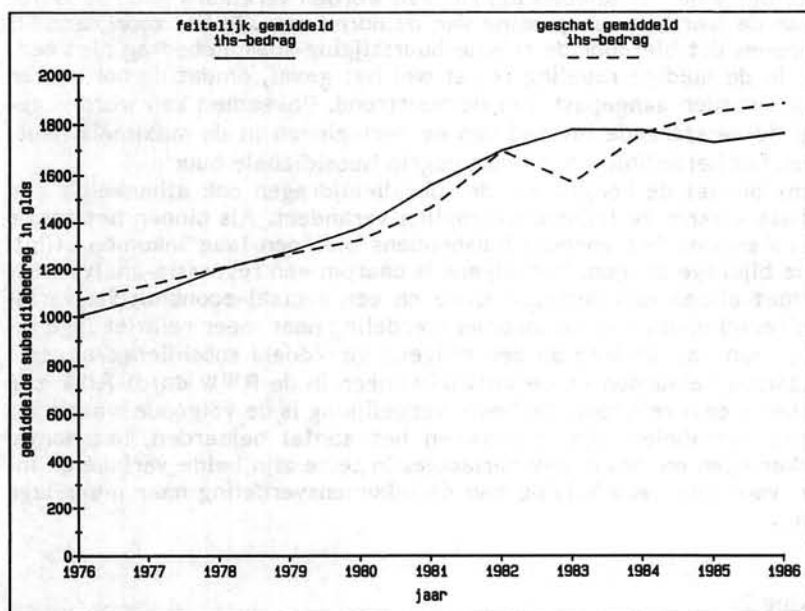
(19,5)            (4,6)            (-2,0)

$R^2 = 0,92$	IHSB	=	logaritme van het gemiddelde subsidiebedrag
$\bar{R}^2 = 0,90$	BEJ	=	logaritme van het aantal bejaarden
DW = 1,18	RWW	=	logaritme van het aantal RWW-ontvangers
	D	=	dummy-variabele

Het resultaat is in grote mate hetzelfde als dat uit de vorige paragraaf. Alleen is de toename van het ihs-bedrag door toevoeging van een bejaarde nog forser, dan de toename van het aantal ihs-ontvangers. Dit kan worden verklaard doordat bejaarden in bejaardenwoningen, -tehuizen en zogenaamde 'woon-tussenvoorzieningen' relatief hoge huren betalen, mede omdat servicekosten een belangrijk bestanddeel hiervan uitmaken.

In figuur 4.6. is het verloop van het feitelijke gemiddelde subsidiebedrag en het verloop van de met vergelijking 2 berekende gemiddelde subsidiebedrag gegeven. Het blijkt dat met name voor 1983 een slechte verklaring wordt gegeven. De vergelijking geeft in dat jaar een onderschatting van het werkelijke subsidiebedrag. De geschatte vergelijking van het gemiddelde subsidiebedrag geeft dan ook een minder evenwichtige verklaring, dan de geschatte vergelijking voor het aantal ihs-ontvangers.

**Figuur 4.6. Het feitelijke en het geschatte gemiddelde subsidiebedrag volgens vergelijking 2, 1976-1986**



#### 4.5. Slotbeschouwing

Het verklaren van de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986 is in dit hoofdstuk aan de orde geweest. De analyse is daarbij gesplitst in het verklaren van het **aantal** ihs-ontvangers en het verklaren van het gemiddelde **subsidiebedrag**. Als analysemethode is de tijdreeksanalyse gehanteerd. Met behulp hiervan is het mogelijk theoretische verbanden te kwantificeren.

Uit deze macro-analyse komt naar voren dat voor zowel de verklaring van



het aantal ihs-ontvangers, als voor de verklaring van het gemiddeld subsidiebedrag het verloop van het aantal huishoudens met een RWW-uitkering en het verloop van het aantal bejaarden bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986. Dit betreft dus factoren die niet door het Ministerie van VROM zijn te beïnvloeden.

Dit resultaat kan als volgt worden verklaard. De schets van het verloop van voor de ihs relevante factoren, laat zien dat met name de economische recessie in de eerste helft van de jaren tachtig, heeft gezorgd voor een toename van het aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau. Dit heeft geleid tot een groeiend beroep op de ihs, zowel in aantal als in subsidiebedrag. Voor bejaarden geldt in feite een zelfde soort verklaring. Een deel van de bejaarden ontvangt een relatief laag inkomen in de vorm van AOW. Hierdoor komen zij al snel in aanmerking voor huursubsidie, vooral als zij alleenstaand zijn. Ook speelt bij hen de woonruimteverdeling een belangrijke rol. Bejaarden zijn allereerst veel minder mobiel dan huishoudens in de jongere leeftijdsklassen. Bovendien is het type woning dat men bewoont, in veel gevallen een aangepaste woning of een woning met speciale voorzieningen.

Het effect dat een toename van het aantal huurders met lage tot zeer lage inkomens een belangrijke invloed uitoefent op het aantal ihs-ontvangers en op de hoogte van de subsidiebijdrage die zij ontvangen, is in de periode 1975-1982 nog eens extra versterkt door de toen geldende aanpassingsmethodiek van de normhuren. Juist deze systematiek leidde in een situatie met voortdurende algemene reële inkomensdalingen tot een versnelde ingroei van huishoudens in de ihs-regeling, alsmede tot een snellere groei van het subsidiebedrag dat huishoudens ontvingen.

Omdat in zowel de vergelijking van het aantal ihs-ontvangers, als in de vergelijking van het gemiddelde subsidiebedrag, dezelfde variabelen voorkomen, kunnen deze vergelijkingen worden samengevoegd ter verklaring van de totale ihs-uitgaven. Het resultaat hiervan is weergegeven in vergelijking 3.

### Vergelijking 3

$$\text{IHST}_t = 1,35 \text{ BEJ}_t + 0,75 \text{ RWW}_t - 0,38 \text{ D}_t$$

(32,5)            (10,8)            (-3,6)

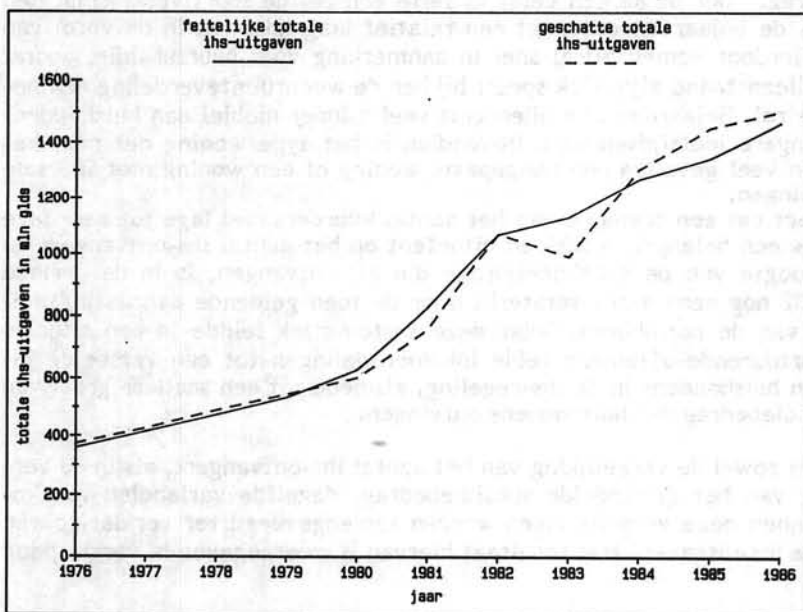
$R^2 = 0,99$	IHST =	logaritme van de totale ihs-uitgaven
$\bar{R}^2 = 0,98$	BEJ =	logaritme van het aantal bejaarden
DW = 1,62	RWW =	logaritme van het aantal RWW-ontvangers
	D =	dummy-variabele

Deze vergelijking heeft een hoge verklarende waarde. De  $R^2$  heeft een waarde van bijna één. De coëfficiënt van de factor bejaarden is in deze vergelijking groter dan één. Dit kan worden verklaard uit het feit dat bejaarden meer dan gemiddeld ihs ontvangen en een hoger dan gemiddeld be-

drag ontvangen.

Ter completering is ook het met vergelijking 3 te berekenen resultaat grafisch weergegeven. Figuur 4.7. geeft hiervan het resultaat. Net als bij de schatting van het gemiddelde subsidiebedrag, is bij de totale ihs-uitgaven voor de periode vanaf 1983 sprake van een minder goed schattingsresultaat. Tot en met 1982 wijken de met vergelijking 3 berekende totale ihs-uitgaven echter maar weinig af van de feitelijke totale ihs-uitgaven.

**Figuur 4.7.** De feitelijke en de geschatte totale ihs-uitgaven volgens vergelijking 3, 1976-1986



Ter afsluiting het volgende. Met het gevonden resultaat kan worden geconcludeerd, dat met name specifieke ontwikkelingen buiten de volkshuisvesting hebben gezorgd voor het toenemende beslag op de ihs-regeling in de periode 1975-1986. In aansluiting op het schematische kader aan het begin van dit hoofdstuk, kan dit worden uitgelegd als het feit dat veranderingen in de huishoudenskenmerken een grotere invloed hebben uitgeoefend, dan veranderingen in de huurwoningvoorraad. Dit effect is in de periode 1975-1982 nog eens versterkt door de aanpassingsmethodiek van de normhuren. Dat de volkshuisvestingsfactoren in deze macro-analyse zo goed als geen invloed hebben op de ihs, betekent echter gezins dat deze factoren op bijvoorbeeld micro-niveau ook geen rol spelen. Het is in het algemeen echter moeilijk om processen die zich op micro-niveau afspelen, met behulp van een macro-analyse te beschrijven.

---

## DE BEPALENDE FACTOREN VOOR DE TOEKOMST

### 5.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat dit onderzoek naast het verklaren van de ontwikkelingen in de ihs in het verleden, ook het verkennen van toekomstige ontwikkelingen omvat. Het doel daarvan is niet het geven van een absolute raming voor de toekomst, maar het aangeven van de gevoeligheid van de ihs-regelgeving voor verklarende factoren. Voor deze toekomstverkenning is gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel. Dit is een simulatiemodel, waarmee de hoogte en de verdeling van individuele woonuitgaven kunnen worden vooruitberekend. Als gegevensbron dient hiervoor het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) 1985/1986 van het CBS. In het woonuitgavenmodel is een apart blok opgenomen, waarin het aantal ihs-ontvangers en de daarmee gemoeide rijksuitgaven kunnen worden berekend. Het gebruik van het woonuitgavenmodel betekent dus een geheel andere analysemethode dan ter verklaring van de ontwikkelingen in het verleden is gebruikt. Voor deze afwijkende werkwijze is gekozen, omdat het gebruik van het woonuitgavenmodel de mogelijkheid geeft het toekomstige verloop van de ihs meer gedetailleerd te kunnen analyseren, dan met behulp van de regressie-vergelijkingen mogelijk is. Zo kan naar behoeven telkens één beïnvloedende factor worden gevarieerd, zodat het effect hiervan op de ihs kan worden beschouwd ceteris paribus de overige van belang zijn de factoren. Het aantal ihs-ontvangers kan met behulp van het woonuitgavenmodel nader worden verdeeld naar meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden. Bovendien kan het effect van de per 1 juli 1988 ingevoerde regelgeving worden geanalyseerd. Al met al zijn dus de analyse-mogelijkheden met het woonuitgavenmodel uitgebreider, dan met de regressie-vergelijkingen uit hoofdstuk 4. De uitkomsten van het woonuitgavenmodel hebben echter veel minder een verklarende kracht, dan de regressie-analyse. Het woonuitgavenmodel geeft de uitkomsten weer van geformuleerde scenario's, waarmee de toekomst wordt gesimuleerd.

Natuurlijk kent ook het woonuitgavenmodel zijn beperkingen. Dit betreft op de eerste plaats de invoer van data uit het WBO. In paragraaf 3.5 werd hierop reeds gewezen. Met name de aanwezige non-respons op inkomensvragen noopt tot voorzichtigheid. Bovendien blijft het woonuitgavenmodel een gestyleerde weergave van de werkelijkheid. Daarnaast zijn ramingen altijd met onzekerheid omgeven. Paragraaf 3.4 schetste dat ondermeer. Zolang het woonuitgavenmodel echter wordt gehanteerd voor het beschrijven van ontwikkelingen en niet voor het aanduiden van exacte niveau's, is het goed bruikbaar voor de analyse in dit hoofdstuk.

Opgemerkt dient te worden dat door de keuze van een andere analyse-methode voor toekomstige ontwikkelingen in de ihs, de resultaten ervan niet

zondermeer kunnen worden vergeleken met die uit hoofdstuk 4. Hierop zal nader worden teruggekomen in hoofdstuk 6.

In dit hoofdstuk zal in de eerstvolgende paragraaf worden uiteengezet hoe het woonuitgavenmodel is opgebouwd. Vervolgens komen in paragraaf 5.3 en 5.4 de veronderstellingen en uitkomsten van de gehanteerde rekenscenario's aan de orde. In paragraaf 5.3 betreft dit het basisscenario. In dit scenario wordt het verloop van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven geschetst aan de hand van de medio 1988 bekend zijnde toekomstverwachtingen op het terrein van de volkshuisvesting, en omtrent de demografische en de sociaal-economische ontwikkelingen. Daarnaast zijn een aantal alternatieve scenario's geformuleerd, waarin telkens één invoerfactor ten opzichte van het basisscenario wordt veranderd. De veronderstellingen die in deze alternatieve scenario's worden gemaakt, alsmede de resultaten ervan, worden gepresenteerd in paragraaf 5.4. Vervolgens zijn ook twee scenario's geformuleerd die ten opzichte van de basisvariant meer wijzigingen kent. Deze scenario's komen aan de orde in paragraaf 5.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 5.6. Hierin worden de conclusies van de toekomstverkenningen verwoord.

## **5.2. De opzet van het gebruikte woonuitgavenmodel**

Ter vooruitberekening van het aantal ihs-ontvangers en de daarmee gemoeide uitgaven, wordt gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel. Dit is een simulatiemodel, waarmee voor zowel de huursector als de koopsector de hoogte en de verdeling van individuele woonuitgaven kunnen worden vooruitberekend. Zonder in detail in te gaan op dit model, worden hier enkele hoofdlijnen van de berekeningsmethodiek voor de huursector weergegeven. Een meer uitgebreide beschrijving is te vinden in Conijn et al (1987a en 1987b) en tevens in bijlage 2.

Het woonuitgavenmodel onderscheidt een aanbodzijde en een vraagzijde. De aanbodzijde heeft betrekking op de woningvoorraad, de vraagzijde op de huishoudens- en inkomensverdeling. Voor het vooruitberekenen wordt het Woningbehoefteonderzoek 1985/1986 van het CBS als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat het startjaar van de berekeningen 1985 is. Het model berekent voor de toekomst een nieuwe woningvoorraad, waarbij rekening wordt gehouden met nieuwbouw, onttrekkingen en woningverbetering. Naast deze volumeveranderingen in de woningvoorraad, wordt ook rekening gehouden met prijsveranderingen. Hiertoe is de huurstijging en de huurharmonisatie in het model ingebouwd.

Naast deze aanpassingen van de aanbodzijde in het model wordt ook de vraagzijde aangepast. Dit houdt in dat rekening wordt gehouden met wijzigingen in de omvang en de samenstelling van de bevolking, alsmede met wijzigingen in de inkomensverdeling. De prognose omtrent de huishoudens, is gebaseerd op huishoudensprognoses volgens het Primos-model. Deze huishoudens worden verdeeld over zes sociaal-economische categorieën, te weten werknemer bedrijfsleven, ambtenaar, zelfstandige, gepensioneerde, uitkeringsontvanger en overigen. De verdeling over deze zes sociaal-economische categorieën is gebaseerd op uitkomsten van het VOBES-model van het

Bureau Strategisch Marktonderzoek. Vervolgens wordt aan elk huishouden per sociaal-economische categorie een inkomen toegekend, waarbij de verdeling gebaseerd is op die van het WBO 1985/1986. Mede als uitvloeisel van de eisen die de berekening van de woonuitgaven en de ihs stellen, zijn drie inkomens onderscheiden: het netto huishoudensinkomen, het belastbaar inkomen van het hoofd van het huishouden en het belastbaar inkomen van de eventuele partner van het hoofd.

Na 1985 worden de inkomens opgehoogd met een percentage dat kan worden gedifferentieerd naar sociaal-economische categorie. De gedifferentieerde inkomensstijgingen zijn zodanig berekend dat ze consistent zijn met de macro-economische veronderstellingen van het Centraal Planbureau betreffende de reële groei en de inflatie, als ook met de groei van het aantal huishoudens (Primos- huishoudenprognose). De hiervoor gehanteerde berekeningsmethode verloopt als volgt. Uitgaande van de nominale macro-economische groei, kan gegeven de groei van het aantal huishoudens en de verschuiving in de samenstelling van de huishoudens, worden berekend hoe groot de gemiddelde groei is van het huishoudensinkomen. Vervolgens dienen er veronderstellingen te worden gemaakt over de mate waarin de stijgingspercentages per sociaal-economische categorie van elkaar zullen verschillen. Op grond van (eventuele) onderlinge verschillen en uitgaande van het gemiddelde stijgingspercentage van alle huishoudens, worden de afzonderlijke stijgingspercentages per sociaal-economische categorie berekend. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het feit dat het gemiddeld inkomen per sociaal-economische categorie verschilt. Op deze manier is op een consistente wijze de nominale, macro-economische groei over de afzonderlijke huishoudens verdeeld.

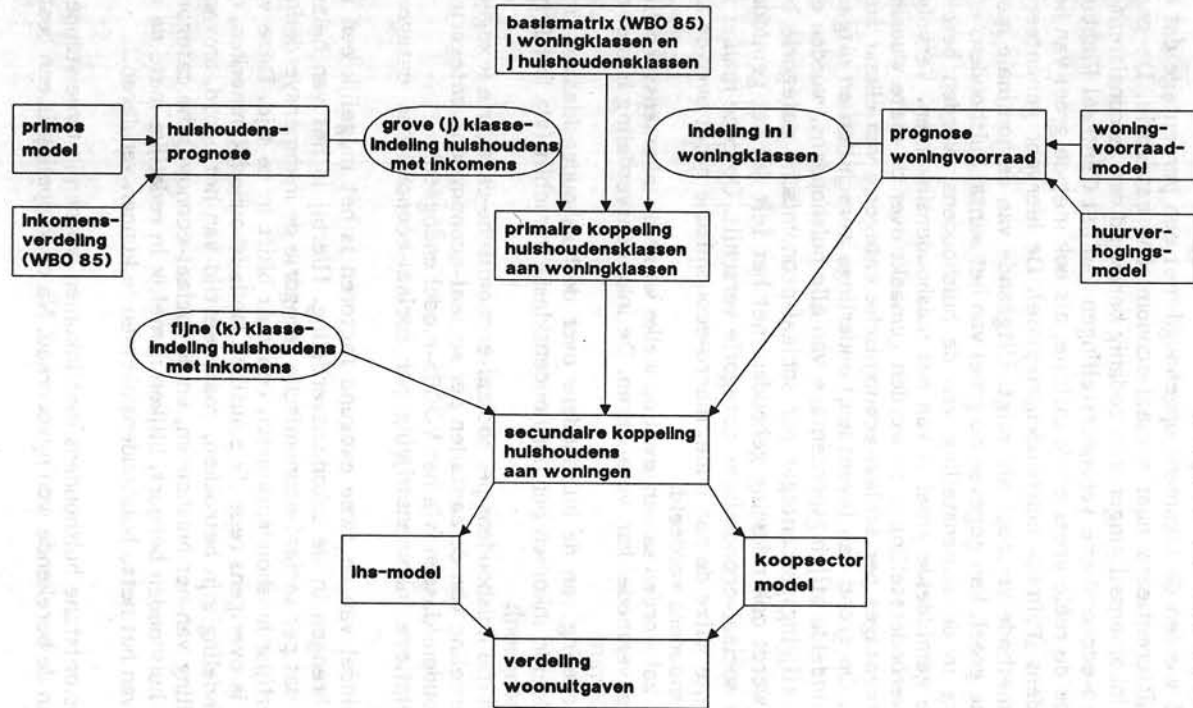
Tot slot zal worden samengevat op welke wijze de inkomensverdeling in het woonuitgavenmodel kan veranderen. De inkomensverdeling is met name afhankelijk van:

- de verdeling van de huishoudens over de huishoudensklassen, omdat het gemiddelde inkomen per huishoudensklasse verschilt (via het Primos-model endogeen);
- het aantal huishoudens per sociaal-economische categorie (exogeen);
- de verdeling van de aantallen per sociaal-economische categorie over de huishoudensklassen (via het VOBES-model endogeen);
- de relatieve inkomensstijging per sociaal-economische categorie (exogeen).

Door middel van de twee exogene factoren is het mogelijk een wijziging aan te brengen in de inkomensverdeling. Hierbij is het van belang op te merken dat per sociaal-economische categorie de inkomensverdeling van de afzonderlijke huishoudensklassen constant blijft in de tijd. Deze veronderstelling is overigens redelijk plausibel. De huishoudenskenmerken, die bij de klasse-indeling zijn betrokken, zoals leeftijd van het hoofd, omvang en samenstelling van het huishouden, en de sociaal-economische categorie waartoe het huishouden behoort, blijken namelijk in redelijke mate de relatieve hoogte van het netto huishoudensinkomen te kunnen verklaren.

De aldus ontstane huishoudens met inkomen worden in twee stappen gekoppeld aan de berekende woningvoorraad. Na de koppeling is een bestand ont-

Figuur 5.1. Een schematische weergave van het model voor de verdeling van de individuele woonuitgaven



staan waarmee individuele woonuitgaven berekend kunnen worden. In de huursector wordt daarvoor de individuele huursubsidie bepaald. Benadrukt dient te worden dat het woonuitgavenmodel het theoretische beslag berekent, waarbij geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld uitval van de eventueel aanwezige latente vraag. In figuur 5.1 is het model schematisch weergegeven.

Uit de figuur blijkt, dat in het woonuitgavenmodel een apart blok is opgenomen voor de berekening van de individuele huursubsidie. In dit blok is de regelgeving geprogrammeerd. Het betreft voor dit onderzoek de regelgeving van de tijdvakken 1985/1986, 1986/1987, 1987/1988 en 1988/1989. De laatstgenoemde regeling wordt verondersteld van kracht te blijven voor de periode vanaf 1989. De jaarlijkse aanpassingen van de subsidietafellen zijn daarbij conform de in de Wet op de Individuele Huursubsidie genoemde aanpassingsmechanismen. Voor de aanpassing van de inkomensgrenzen en de inkomensklassen, wordt daarbij een gemiddelde inkomensstijging van + 0,3% gehanteerd (zie basisscenario). In de geprogrammeerde regelgeving doen zich enige verschillen voor met de werkelijke regelgeving. Dit is gebeurd om programma-technische redenen. Voor alle tijdvakken geldt dat alleen rekening wordt gehouden met de inkomens van het hoofd van het huishouden en de partner. Het inkomen van huisgenoten blijft buiten beschouwing. Een ander verschil betreft het gehanteerde inkomen. In de regeling wordt gerekend met het inkomen van het voorafgaande jaar vermenigvuldigd met een ophoogfactor. In het model wordt gerekend met het inkomen van het desbetreffende jaar zelf. Voor de geprogrammeerde regelgeving vanaf 1988/89 tenslotte, geldt in afwijking van de voorgenomen situatie, dat de jongerentabel in één keer wordt afgeschaft met ingang van het tijdvak 1988/89.

In het woonuitgavenmodel worden wel jaarlijks de inkomens- en huurgrenzen aangepast, zoals in de Wet Individuele Huursubsidie is voorgeschreven. Het bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor ihs en vervolgens het berekenen van de hoogte van de bijdrage, geschiedt eveneens conform de vigerende regeling.

### 5.3. Het basisscenario

Om de vooruitberekeningen te kunnen maken, worden één basisscenario en twaalf alternatieve scenario's gehanteerd. In deze paragraaf worden de veronderstellingen en de resultaten van het **basisscenario** toegelicht. In het basisscenario is zoveel mogelijk aangesloten op de in het voorjaar 1988 bekend zijnde toekomstverwachtingen op het terrein van de volkshuisvesting, de demografische ontwikkelingen en de sociaal-economische ontwikkelingen. Voor de volkshuisvestingsvariabelen betekent dit dat wordt aangesloten op het huurbeleid en op de bouwprogramma's voor de periode 1988-1992. Voor de jaren na 1992 wordt ongewijzigd beleid verondersteld. De toekomstige ontwikkeling van het aantal huishoudens is overgenomen uit de Primos-huishoudensprognose, terwijl voor de toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen is uitgegaan van gegevens uit de Macro-economische verkenningen 1988 en het Centraal Economisch Plan 1988, beiden van het

Centraal Planbureau. Het basisscenario is uitgewerkt in tabel 5.1. Bij het maken van de toekomstberekeningen wordt telkens uitgegaan van een woonruimteverdeling, die is gebaseerd op die van het WBO 85/86. Ter toelichting op het scenario het volgende. Het aantal te onttrekken huurwoningen in de tabel betreft 70% van de in het Meerjarenplan Woningbouw 1988-1992 genoemde aantallen totaal te onttrekken woningen. Het aantal gunningen van nieuwe huurwoningen uit de woningbouwprogramma's is voor ieder jaar opgehoogd met 4500 gunningen voor vrije sector huurwoningen. In het model wordt rekening gehouden met het feit dat niet alle gegunde woningen ook daadwerkelijk gereedkomen. Er wordt van uitgegaan dat deze uitval 6% bedraagt. Daarnaast wordt verondersteld dat een gegunde huurwoning gemiddeld één jaar later voor bewoning gereedkomt. Een woning gegund in 1988, wordt daarom pas in 1989 meegeteld voor de berekening van de huursubsidie. Voor wat betreft de woningverbetering, zijn de volgende aanvullende veronderstellingen gemaakt. In de tabel is alleen het aantal woningen opgenomen met een éénmalige huursprong bij woningverbetering. Dit aantal is tot stand gekomen door te veronderstellen dat 46% van het totale woningverbeteringsprogramma, exclusief studenteneenheden en domeinwoningen, een éénmalige huursprong kent bij woningverbetering. Dit percentage is gebaseerd op gegevens over de gerealiseerde woningverbeteringen in de jaren 1985, 1986 en 1987 uit het KODAL-bestand van het Ministerie van VROM. Ook bij de woningverbetering is vervolgens een vergraging van één jaar toegepast tussen gunning en gereedkoming.

**Tabel 5.1. De veronderstellingen in het basisscenario, 1988-1995**

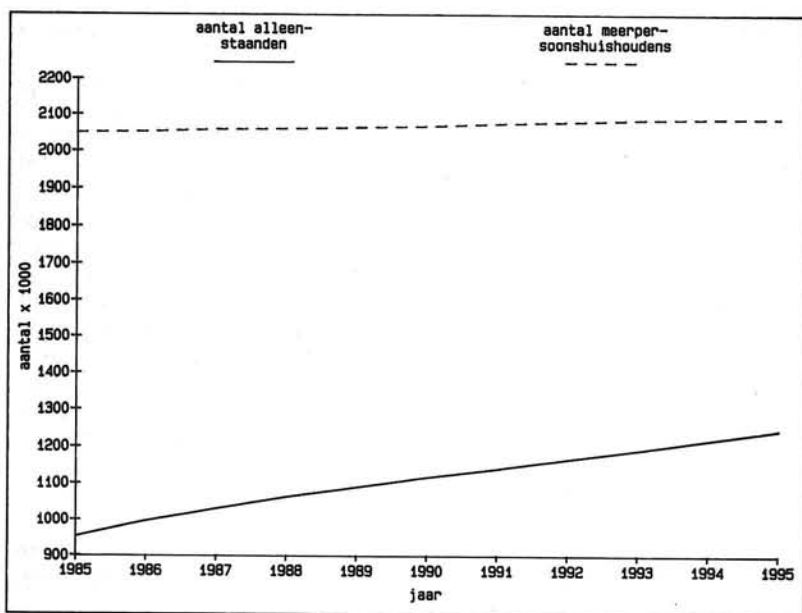
	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995
huurstijging						
- aanvangshuurstijging	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
- trendmatige huurverhoging	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
- harmonisatiepercentages	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%
bouwprogramma's						
- aantal te onttrekken huurwoningen	9.100	9.100	9.800	9.800	9.800	9.800
- gunningen nieuwe huurwoningen	43.000	43.000	43.000	43.000	43.000	43.000
- gunningen woningverbetering met huursprong	31.740	35.190	39.100	41.400	41.400	41.400
inkomensontwikkelingen						
- macro-inkomensstijging	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
demografische ontwikkeling						
- huishoudensontwikkeling	volgens Primos-prognose					

Tenslotte nog een aanvullende opmerking over de macro-inkomensstijging. Deze bedraagt in de basisvariant 1,5%. Dit betekent echter niet dat alle huishoudens ieder jaar een inkomensstijging van 1,5% kennen. Het stijgingspercentage geldt voor het nationaal inkomen in een bepaald jaar. Omdat tevens het aantal huishoudens stijgt, zodat het nationaal inkomen over meer huishoudens dient te worden verdeeld, is de feitelijke gemiddelde inkomens-



stijging per huishouden lager. Deze bedraagt voor de basisvariant in 1988 0,1% en voor de periode 1989-1995 0,3% per jaar. De veronderstellingen in het basisscenario genereren een gematigde inkomensontwikkeling voor alle huishoudens. Daar staat tegenover dat de huurontwikkeling in verhouding hiermee hoog is. Vooral de stijging van de aanvangshuren met 4,5% maakt de nieuwbouw naar verhouding steeds duurder. De huishoudensprognose zorgt voor een snellere toename van het aantal alleenstaanden dan van het aantal meerpersoonshuishoudens. In figuur 5.2 is het verloop van beide huishoudenscategorieën gegeven.

**Figuur 5.2. Het verloop van het aantal alleenstaanden en het aantal meerpersoonshuishoudens in de huursector volgens de in de basisvariant gehanteerde Primos-prognose, 1985-1995**



Het resultaat van al deze aannamen is vermeld in tabel 5.2. Hierin is ook een onderscheid gemaakt tussen de toekenningen op grond van de meerpersoonstabel en de toekenningen op grond van de alleenstaandentabel. De in tabel 5.2 gepresenteerde resultaten hebben telkens betrekking op de momentssituatie aan het einde van het vermelde kalenderjaar. Dit is dus halverwege het subsidietijdvak. Zo hebben de in de tabel genoemde resultaten voor het jaar 1985 betrekking op het subsidietijdvak 1985/1986, de resultaten voor 1986 op het subsidietijdvak 1986/1987 en zo verder.

Voor 1985 berekent het woonuitgavenmodel 1.087 mln ihs-ontvangers die gemiddeld f 1.684,- aan subsidie ontvangen. Dit berekende aantal ihs-ontvangers is hoger dan in het subsidietijdvak 1985/1986 is gerealiseerd. Het werkelijke aantal ihs-ontvangers bedroeg namelijk 778.000. Zij ontvingen gemiddeld f 1.729,-. Het verschil tussen berekende en gerealiseerde aantal-

len, kan als volgt worden verklaard. Ten eerste is al gewezen op de manco's van het WBO. Non-respons op inkomensvragen zorgen ervoor dat met een onbetrouwbaarheidsmarge rekening moet worden gehouden. Vervolgens is deze kanttkening ook van toepassing op het rekenmodel zelf. Het geeft immers een gestyleerde weergave van de werkelijkheid. Tot slot kan ook worden gewezen op de latente vraag. Het model berekent op grond van de relevante kenmerken van het huishouden en de woning of er recht op ihs bestaat. De berekende aantallen zijn dus inclusief een zekere latente vraag. Voor de afwijking van het gemiddelde subsidiebedrag is naast vorengenoemde factoren ook nog de berekeningsmethodiek van belang. Het woonuitgavenmodel berekent de ihs op één peilmoment. Vervolgens wordt verondersteld dat de woonsituatie gedurende het subsidietijdvak ongewijzigd blijft. In werkelijkheid zal dit nooit in alle gevallen zo zijn. Verhuizingen, inkomensmutaties en demografische mutaties, leiden ertoe dat er huishoudens zijn die minder dan twaalf maanden ihs ontvangen in een subsidietijdvak.

Na deze kantttekeningen over de absolute niveau's wordt nu in het vervolg alleen nog ingegaan op de **ontwikkelingen** van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde bedrag en de totale uitgaven. Hiertoe zijn in de tabel de absolute aantallen geïndexeerd. Op deze wijze is een beeld te schetsen van het toekomstige verloop. De ontwikkeling van de subsidieuitgaven luiden in lopende prijzen. Uit tabel 5.2 blijkt dat het totale aantal ihs-ontvangers tot en met 1988 stijgt met circa 5% per jaar. Dit strookt met de in de werkelijkheid gesignaleerde trend (zie Tweede Kamer, 1986-1987, 19.700, nr. 102, p. 4). Dit is vooral het gevolg van de gematigde inkomensontwikkeling in combinatie met naar verhouding hoge huurstijgingen, met name in de nieuwbouw. Het aantal huishoudens met een RWW-uitkering neemt in deze periode nog steeds toe, waarvan een deel in de ihs terecht komt (zie ook paragraaf 3.3, tabel 3.4). Uit de tabel valt op te maken dat de stijging van het aantal ihs-ontvangers wordt veroorzaakt door de alleenstaanden. In 1986 en 1987 is de groei van deze categorie huishoudens in de ihs-regeling respectievelijk 13% en 8% per subsidietijdvak. Dit komt overeen met de werkelijke plaatsgevonden groei (zie hoofdstuk 3). In dezelfde jaren stijgt ook het aantal alleenstaanden in de huursector flink, namelijk met 4,6% in 1986 en 3,4% in 1987. Het aantal meerpersoonshuishoudens stijgt daarentegen veel minder, zo'n 1% in beide jaren.

Na 1988 wordt de ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers gematigder. Tot en met 1990 is de groei gemiddeld 3,5 procent per jaar, terwijl in de periode 1991-1995 het groeipercentage gemiddeld 2,5% per jaar bedraagt. De (beperkte) groei in de laatstgenoemde periode is het gevolg van een stijging van het aantal meerpersoonshuishoudens in de ihs-regeling met 1,8% per jaar en een stijging van het aantal alleenstaanden in de ihs-regeling met gemiddeld 3,5% per jaar. Het feit dat het aantal alleenstaanden in de huursector jaarlijks sneller groeit dan het aantal meerpersoonshuishoudens (2% tegenover 0,2%), zorgt er met name voor dat het aantal alleenstaanden met ihs in de periode 1991-1995 naar verhouding sneller toeneemt.

Vervolgens de ontwikkeling van het gemiddelde ihs-bedrag. Voor het totale aantal ihs-ontvangers stijgt het bedrag in 1986 en 1987 met gemiddeld 1%. Indien naar subsidietabel onderscheiden, blijkt deze groei bij de alleen-

staanden iets groter te zijn, namelijk gemiddeld 1,7% per jaar. In 1988 treedt als gevolg van de aanscherping van de kwaliteitskorting eerst een daling op van het gemiddelde subsidiebedrag. Deze daling treedt vooral op in het gemiddelde bedrag dat meerpersoonshuishoudens ontvangen. Bij de alleenstaanden met ihs, doet zich een stabilisatie voor in de groei van het gemiddelde subsidiebedrag, mede omdat de jongerentabel wegvalt. Vervolgens stijgt het gemiddelde bedrag in de jaren 1989 en 1990 met gemiddeld 3,5%, waarna in de periode 1991-1995 de gemiddelde jaarlijkse stijging terugloopt naar 2,6%. Dit laatste percentage is lager dan de hoogte van de jaarlijkse huurtrend. De verscherpte kwaliteitskorting en de aftopping van de subsidie bij een huurniveau van f 700,- zorgen voor dit resultaat.

Indien de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag naar grondslagtabel wordt beschouwd, blijkt dat de ontwikkeling volgens de meerpersoonstabel gematigder is dan die volgens de alleenstaandentabel. Het gemiddelde subsidiebedrag volgens de meerpersoonstabel stijgt in de periode 1991-1995 met gemiddeld 2,2% per jaar, terwijl dit voor de alleenstaandentabel 3,3% per jaar bedraagt. Deze twee groeipaden kunnen als volgt worden verklaard. De groei van het gemiddelde subsidiebedrag volgens de meerpersoonstabel is met 2,2% per jaar lager dan de huurtrend van 3%. Door de verscherping van de kwaliteitskorting en de aftopping van de subsidie bij f 700,- ontvangen de meerpersoonshuishoudens, die ten opzichte van de alleenstaanden een relatief hogere huur betalen en een relatief hoger inkomen hebben, in steeds mindere mate subsidie. Bij de alleenstaanden speelt dit minder een rol. De gemiddelde jaarhuur van hen ligt een stuk lager, zodat minder snel het effect van de aftopping en de verscherping van de kwaliteitskorting wordt gevoeld, maar ook bevindt zich onder hen een relatief groot aandeel minimum inkomens met lage normhuren.

De geschetste ontwikkelingen in het aantal ihs-ontvangers en het gemiddelde subsidiebedrag, zorgen voor een stijging van de totale ihs-uitgaven in lopende prijzen. In de periode 1991-1995 bedraagt deze groei circa 5% per jaar, meer dan de huurtrend derhalve. Deze stijging is vooral het gevolg van de snelle toename van het aantal alleenstaanden met ihs en de omvang van het gemiddelde subsidiebedrag dat zij ontvangen.

Naast het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale rijksuitgaven, is in de basisvariant ook het verloop van de huurquote berekend voor zowel ihs-ontvangers als voor de totale groep huurders. De gegevens hieromtrent zijn vermeld in tabel 5.3. De huurquote voor ihs-ontvangers stijgt in de periode 1985-1995 minder snel dan voor de totale groep huurders. De huurquotes van deze laatstgenoemde categorie huurders starten echter op een lager absoluut niveau in 1985. Binnen de categorie ihs-ontvangers stijgt de huurquote na 1988 sneller bij alleenstaanden dan bij meerpersoonshuishoudens. Deze ontwikkeling naar huishoudencategorie doet zich in nog sterkere mate voor bij de totale groep huurders, met als verschil dat deze situatie zich ook al voordeed vóór 1988. Deze verschillen duiden op een relatief hoge huurquote bij vooral de alleenstaande jongeren. Tot 1988 worden deze jongeren nog gesubsidieerd volgens een aparte jongerentabel. Het verschil in ontwikkeling van de huurquote met de gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens blijft dan beperkt. Omdat in onze berekeningen de jongerentabel in 1988 in één keer wordt afgeschaft, ontvangt de-

**Tabel 5.2. De ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven volgens het basisscenario, bedragen in lopende prijzen tussen haakjes de absolute niveau's in 1985**

	meerpersoonstabel			alleenstaandentabel			totaal		
	aantal ihs- ontvangers	gemiddeld ihs- bedrag	totale ihs- uitgaven	aantal ihs- ontvangers	gemiddeld ihs- bedrag	totale ihs- uitgaven	aantal ihs- ontvangers	gemiddeld ihs- bedrag	totale ihs- uitgaven
1985	100 (687.000)	100 (f 1704)	100 (1172 mln)	100 (399.000)	100 (f 1.649)	100 (658 mln)	100 (1.087.000)	100 (f 1684)	100 (1830 mln)
1986	101	102	103	113	101	113	105	101	107
1987	102	101	103	122	103	126	109	102	116
1988	108	99	107	128	103	132	115	100	116
1989	114	102	116	134	108	144	121	104	126
1990	113	106	120	142	110	156	124	108	133
1995	123	118	145	168	128	215	140	122	169

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

ze categorie huurders minder subsidie. Het verschil in de stijging van de huurquote gaat dan ook groter worden bij de alleenstaande ihs-ontvangers.

**Tabel 5.3. De ontwikkeling van de huurquote voor ihs-ontvangers en het totale aantal huurders volgens het basisscenario, 1985-1995, 1985 = 100, tussen haakjes de absolute niveau's in 1985**

	ihs-ontvangers			alle huurders		
	meerpersoons- huishoudens	alleen- staanden	totaal	meerpersoons- huishoudens	alleen- staanden	totaal
1985	100 (17,1)	100 (21,2)	100 (18,6)	100 (14,6)	100 (18,5)	100 (15,8)
1986	99	100	100	100	101	101
1987	102	102	103	104	105	105
1988	106	107	107	109	111	110
1989	108	109	110	112	115	114
1990	112	114	115	116	119	118
1995	132	136	136	138	143	142

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

De ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers in het basisscenario, is het gevolg van verschillende beïnvloedende factoren tesamen. Met het woonuitgavenmodel is het mogelijk het afzonderlijke effect van een dergelijke factor, zoals de huurstijging, het aantal nieuwe huurwoningen etc., te presenteren. Op deze wijze kan een nader inzicht worden verkregen in de mate waarin deze factoren het resultaat van het basisscenario bepalen. Tevens wordt in enige mate aangesloten op de wijze van analyseren uit hoofdstuk 4. De analyse is zo opgezet, dat eerst het aantal ihs-ontvangers wordt berekend met het woning- en huurdersbestand uit het WBO 1985/1986. Wel vinden er jaarlijks inkomens- en huurstijgingen plaats, maar er worden geen woningen toegevoegd en onttrokken, geen woningen verbeterd, geen nieuwe huishoudens toegevoegd en er wordt geen huurharmonisatie toegepast. Op deze wijze geeft de uitkomst van de berekening van het aantal ihs-ontvangers goed het effect van het subsidiesysteem weer. Vervolgens worden de berekeningen opnieuw gemaakt, maar nu met ook de huurharmonisatie als beïnvloedende factor. Vervolgens worden ook nieuwe huishoudens én nieuwe woningen toegevoegd, en, tenslotte, de woningverbetering toegepast. Indien deze laatste factor is toegevoegd, is de basisvariant weer verkregen. De resultaten van deze analyse zijn grafisch weergegeven in figuur 5.3. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar meerpersoonshuishoudens, alleenstaanden en totale aantal ihs-ontvangers. Indien de ihs-regeling alleen met het WBO-bestand wordt doorgerekend, vindt in de periode 1986-1988 een daling plaats van het aantal ihs-ontvangers. Deze daling is het gevolg van de afbouw van de sedert 1984 van kracht zijnde overgangstabellen en het (in het model) in één keer afschaffen van de jongerentabel in 1988. Na 1988 blijft het aantal ihs-ontvangers op eenzelfde niveau steken. In het model is vervolgens de huurharmonisatie toegevoegd en zijn de uitkomsten opnieuw gezien. Uit de figuur blijkt dat hierdoor het aantal ihs-ontvangers toeneemt, zij het in beperkte mate.

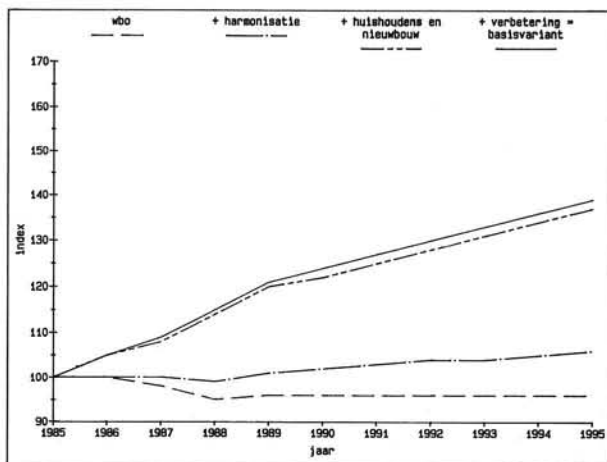
Na de factor huurharmonisatie, zijn tegelijkertijd nieuwe huishoudens en nieuwe woningen toegevoegd. Het niet afzonderlijk toevoegen van deze factoren, heeft de volgende (model-technische) redenen. Als alleen nieuwe huishoudens zouden zijn toegevoegd, ontstaat een overschot van huishoudens ten opzichte van de voorraad zelfstandige woonruimten. Het overschot wordt dan geplaatst in een restcategorie, de zogenaamde bewoonde andere ruimten. Dit zijn echter geen zelfstandige woonruimten, waarvoor dus geen ihs kan worden ontvangen. Bovendien speelt mee dat het vooral alleenstaanden zijn, die in de bewoonde andere ruimten terechtkomen. Dit komt door de koppeling van huishoudens aan woningen, die is gebaseerd op de verdeling op het WBO 1985/1986, in samenhang met het in de huishoudensprognose sneller groeien van het aantal alleenstaanden dan van het aantal meerpersoonshuishoudens. Een dergelijke handelwijze leidt dus niet tot een verheldering in dit kader. Alleen nieuwe woningen toevoegen is in het model niet mogelijk. Uit de figuur blijkt dat het effect van het toevoegen van zowel huishoudens als nieuwe huurwoningen groot is. Het aantal ihs-ontvangers stijgt in belangrijke mate. Bij de meerpersoonshuishoudens is deze stijging van veel minder grote omvang dan bij de alleenstaanden. Bovendien is de stijging bij de meerpersoonshuishoudens veel geleidelijker. De verschillen in ontwikkeling worden in belangrijke mate bepaald door de veronderstelde huishoudenprognose uit het Primos-model. In de periode 1990-1995 stijgt het aantal alleenstaanden met gemiddeld 2,2% per jaar, terwijl bij de meerpersoonshuishoudens deze stijging in de overeenkomstige periode slechts 0,2% bedraagt (zie figuur 5.2).

Tenslotte wordt als laatste factor de woningverbetering nog toegevoegd. Hiermee is tevens het totaalresultaat van de basisvariant weer bereikt. Woningverbetering voegt naar verhouding nog maar weinig nieuwe ihs-ontvangers toe. Dit wordt met name veroorzaakt door de beperkte huursprongen die in het model zijn verondersteld.

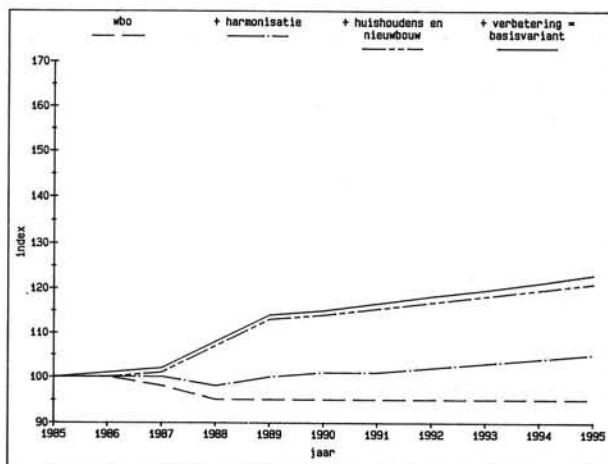
Ter afsluiting van de bespreking van het basisscenario is in tabel 5.4. de procentuele opbouw van het aantal ihs-ontvangers in 1990 en 1995 weergegeven naar de in figuur 5.3 genoemde factoren. Uit de tabel blijkt dat de opbouw van het aantal ihs-ontvangers in steeds mindere mate kan worden verklaard uit het woningen- en huurdersbestand zoals dat in 1985 aanwezig was (het zogenaamde WBO-bestand). Het effect van de huurharmonisatie en het toevoegen van nieuwe woningen en nieuwe huishoudens, wordt daarentegen steeds belangrijker in de verklaring van de opbouw van het aantal ihs-ontvangers. Bedraagt het aandeel van de huurharmonisatie in deze opbouw in 1990 nog 4%, in 1995 is dit aandeel gestegen tot en met 7%. Dit is bijna een verdubbeling derhalve. Ook het effect van nieuwe huishoudens en nieuwbouw zorgt voor een toename van de verklaring van het aantal ihs-ontvangers. In 1990 bedraagt het aandeel in de verklaring nog 17%, terwijl dit in 1995 is opgelopen tot en met 22%. Verder blijkt uit de tabel dat de factor woningverbetering maar weinig toevoegt aan de verklaring van het aantal ihs-ontvangers in zowel 1990 als 1995.

**Figuur 5.3.** De opbouw van het aantal ihs-ontvangers in het basisscenario door toevoeging van telkens één beïnvloedende factor, 1985-1995

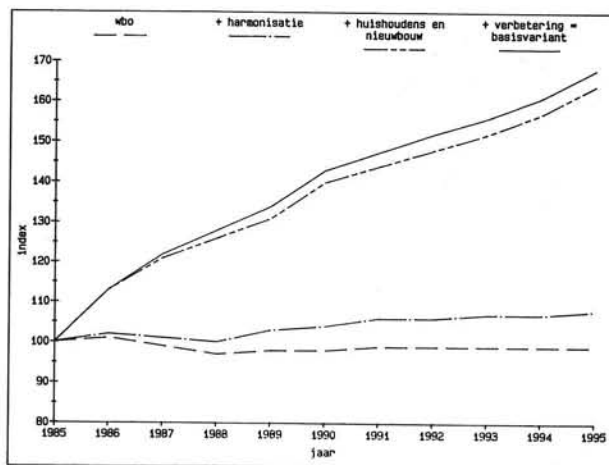
Totaal:



Meerper-  
soonstabel:



Alleenstaanden-  
tabel:



Bron:

OTB, Woonuitgavenmodel

**Tabel 5.4. De procentuele opbouw van het aantal ihs-ontvangers in 1990 en 1995 naar verklarende factoren, basisscenario**

	1990	1995
- WBO-bestand	78	69
- huurharmonisatie	4	7
- huishoudens én nieuwbouw	17	21
- woningverbetering	1	2
- basisvariant	100	100

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

#### 5.4. De alternatieve scenario's

Vervolgens komen de alternatieve scenario's aan de orde. De keuze voor de aard van deze scenario's is gebaseerd op het theoretische kader uit hoofdstuk 4. Achtereenvolgens zullen worden behandeld een huurstijgingsscenario, twee bouwscenario's, twee scenario's waarbij de inkomensverdeling verandert, een scenario waarbij de verdeling over sociaal-economische categorieën verandert, twee demografische scenario's en twee beleidsscenario's. In de scenario's zijn (in sommige gevallen) forse verschillen in de veronderstellingen met de basisvariant gehanteerd, om de effecten ervan in de uitkomsten goed te kunnen aangeven. De berekeningen zijn immers niet bedoeld om de werkelijke niveau's voor de toekomst te berekenen, maar om de gevoeligheid van de afzonderlijke variabelen ten opzichte van elkaar weer te geven.

Het eerste alternatieve scenario betreft een **huurstijgingsscenario**. Ten opzichte van de basisvariant verandert de huurtrend in 5% per jaar en de aanvangshuurstijging in 6,5% per jaar. De overige veronderstellingen blijven ongewijzigd. Tabel 5.5 geeft de veronderstellingen weer.

**Tabel 5.5. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in het huurstijgingsscenario, 1988-1995, in procenten**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995
aanvangshuurstijging	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
trendmatige huurverhoging	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
harmonisatiepercentages	2/4	2/4	2/4	2/4	2/4	2/4

Vervolgens worden er twee **bouwscenario's** doorgerekend. In het eerste bouwscenario is het aantal nieuwe huurwoningen en het aantal onttrekkingen lager gesteld ten opzichte van het basisscenario. Het aantal nieuwe huurwoningen is vanaf 1988 op 25.000 gesteld. Tabel 5.6 geeft dit weer. Het effect van dit scenario is, dat de huurwoningenvoorraad kleiner en relatief goedkoper is dan in het basisscenario.



**Tabel 5.6. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in het nieuwbouwsce­nario, 1988-1995**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995
aantal te onttrekken huurwoningen	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
gunningen nieuwe huurwoningen	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000

In het tweede **bouwsce­nario** is een hoger gunningsaantal opgenomen voor de woningverbetering. Ten opzichte van de basisvariant, bedraagt het aantal gunningen in de periode 1988-1995 jaarlijks 10.000 meer. In tabel 5.7 zijn de aantallen weergegeven.

**Tabel 5.7. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in het woningverbeteringsce­nario, 1988-1995**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995
gunningen woningverbetering mèt huursprong	41.740	45.190	49.100	51.400	51.400	51.400

Naast deze volkshuisvestingsscenario's zijn vervolgens ook sociaal-economische scenario's geformuleerd. De eerste betreft een gewijzigde inkomensverdeling. In de basisvariant is verondersteld dat de macro-inkomensstijging + 1,5% bedraagt. Alle huishoudens krijgen op basis hiervan eenzelfde inkomensstijging. In tabel 5.8 is aangegeven wat dit voor de werkelijke inkomensstijging per huishouden per sociaal-economische categorie in het basisscenario betekent. Uitgaande van eenzelfde inkomensstijging per sociaal-economische categorie, bedraagt bij een macro-inkomensstijging van 1,5% en rekening houdend met het toenemende aantal huishoudens, de inkomensstijging voor alle huishoudens + 0,3% in de periode 1989-1995. Het woonuitgavenmodel geeft de mogelijkheid de inkomensstijging per sociaal-economische categorie te laten verschillen. Dit wordt gedaan in twee **inkomensstijgingsscenario's**. In het eerste inkomensstijgingsscenario wordt verondersteld dat de inkomens van de werkenden, zijnde de werknemers in het bedrijfsleven, ambtenaren en de zelfstandigen, sneller stijgen dan van de niet-werkenden. In tabel 5.8 staan de gehanteerde stijgingspercentages per sociaal-economische categorie vermeld.

Vervolgens is hierop aansluitend een tweede inkomensstijgingsscenario doorgerekend. Hierin is verondersteld dat niet alleen de werkenden, maar ook de gepensioneerden een hogere inkomensstijging kennen dan de uitkeringsontvangers. In tabel 5.9 zijn de gehanteerde stijgingspercentages gegeven.

**Tabel 5.8. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in het inkomensstijgingsscenario-a, 1988-1995 in procenten**

	basisscenario		inkomensstijgings-scenario-a	
	1988	1989-1995	1988	1989-1995
- werknemer bedrijfsleven	+ 0,1	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,1
- ambtenaren	+ 0,1	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,1
- zelfstandigen	+ 0,1	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,1
- gepensioneerden	+ 0,1	+ 0,3	- 1,0	- 0,9
- uitkeringsontvangers	+ 0,1	+ 0,3	- 2,4	- 2,4
- overigen	+ 0,1	+ 0,3	- 2,4	- 2,4
- gemiddeld	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,3

**Tabel 5.9. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in het inkomensstijgingsscenario-b, 1988-1995, in procenten**

	basisscenario		inkomensstijgings-scenario-b	
	1988	1989-1995	1988	1989-1995
- werknemer bedrijfsleven	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,8
- ambtenaren	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,8
- zelfstandigen	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,8
- gepensioneerden	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,8
- uitkeringsontvangers	+ 0,1	+ 0,3	- 2,7	- 3,0
- overigen	+ 0,1	+ 0,3	- 2,7	- 3,0
- gemiddeld	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,3

Een volgend scenario betreft een wijziging van de verdeling van huishoudens over sociaal-economische categorieën. Hiervan wordt de volgende variant gepresenteerd. Uit tabel 5.10 blijkt dat in de basisvariant het aandeel uitkeringsontvangers in 1990 21% is. In het **uitkeringsscenario** wordt dit aandeel vanaf 1988 voor ieder volgend jaar op 30% gesteld. Verondersteld is dat de daling van het aandeel werkenden vooral plaatsvindt bij werknemers in het bedrijfsleven en in mindere mate bij ambtenaren en zelfstandigen. Het aandeel gepensioneerden blijft uiteraard gelijk.

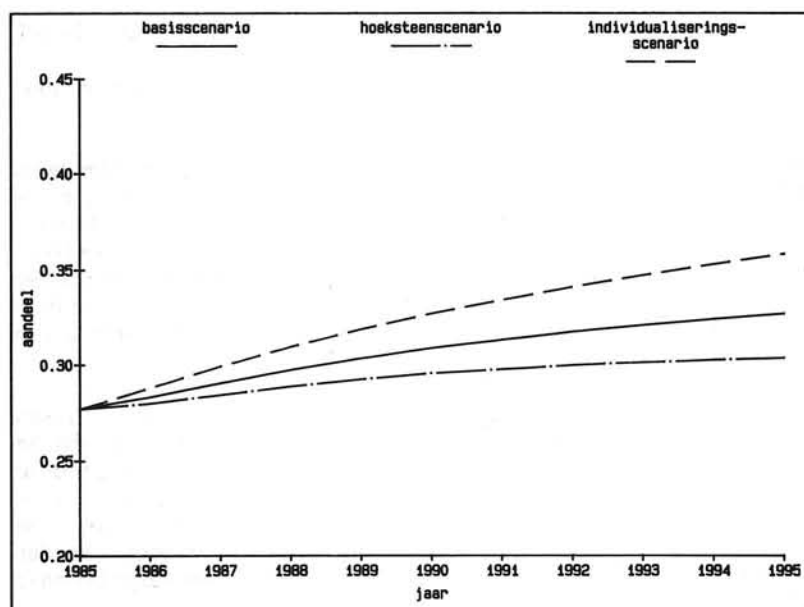
Vervolgens zijn twee alternatieve demografische scenario's doorgerekend. In het zogenaamde **hoeksteenscenario** stijgt het aandeel meerpersoonshuishoudens sneller dan in het basisscenario. Het aandeel alleenstaanden neemt daardoor naar verhouding af. In het zogenaamde **individualiseringsscenario** wordt de werkelijke trend van een sneller groeien van het aantal alleenstaanden nog iets verder doorgezet. Het aandeel alleenstaanden ligt in dit scenario hoger dan in het basisscenario. In figuur 5.4 zijn de gemaakte veronderstellingen in beide scenario's weergegeven voor het aandeel alleen-

**Tabel 5.10. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen in de sociaal-economische categorieën, 1988-1995**

	basisvariant		uitkerings- scenario 1988-1995
	1990	1995	
- werknemer bedrijfsleven	41	41	34
- ambtenaren	10	10	8
- zelfstandigen	6	6	5
- gepensioneerden	20	20	20
- uitkeringsontvangers	21	21	30
- overigen	3	3	3
- totaal	100	100	100

staanden. Het aandeel meerpersoonshuishoudens is in deze figuur niet weergegeven. Zij vormen echter het spiegelbeeld van de ontwikkeling van het aandeel alleenstaanden.

**Figuur 5.4. De ten opzichte van het basisscenario gewijzigde veronderstellingen over het aandeel alleenstaanden in het hoeksteenscenario en het individualiseringsscenario, 1985-1995**



Tenslotte volgen twee **beleidsscenario's**. Dit betreft scenario's waarin de regelgeving zelf wordt aangepast. Daarbij is gekozen voor een scenario waarin de beleidsdoelstellingen van de ihs-regeling ten nadele van de ihs-ontvanger worden gewijzigd, en een scenario waarbij de beleidsdoelstellingen van de ihs-regeling ten voordele van de ihs-ontvanger worden veran-

derd. Op deze wijze kan worden aangegeven, wat de gevoeligheid is van wijzigingen in de regeling zelf in verhouding tot wijzigingen in externe factoren. Het eerste scenario betreft de doorrekening van de oorspronkelijk voorgestelde maatregelen uit de juni-brief 1987 (Tweede Kamer, 1986-1987). Ten opzichte van de per 1 juli 1988 doorgevoerde maatregelen, is in dit scenario sprake van een hogere kwaliteitskorting. Dit **juni-brief** scenario luidt als volgt:

- de kwaliteitskorting wordt met ingang van het tijdvak 1988/1989 in één keer als volgt aangepast:

huur per maand	kwaliteitskorting
tot f 315,-	0%
f 315,- - f 365,-	10%
f 365,- - f 415,-	10%
f 415,- - f 465,-	20%
f 465,- - f 515,-	20%
f 515,- - f 565,-	35%
f 565,- - f 615,-	35%
f 615,- - f 665,-	50%
f 665,- - f 700,-	50%

- het in één keer afschaffen van de jongerentabel vanaf het tijdvak 1988/1989;
- het (naar later is gebleken voor onbepaalde tijd) aftoppen van de subsidiëring bij een huurgrens van f 700,--.

Het tweede beleidsscenario betreft het zogenaamde **gelijke-quote-scenario**. In dit scenario wordt verondersteld dat de huurquote van huurders, ingedeeld naar gecombineerde huur- en inkomensklassen, in de vooruitberekeningen (ongeveer) gelijkblijft aan het niveau in 1988. Dit heeft als effect dat de ihs toeneemt in een situatie waarbij de huren naar verhouding sneller stijgen dan de inkomens. De huurquote is immers het quotiënt van huur (minus ihs) en inkomens. Dit scenario is hiermee een scenario ten voordele van de ihs-ontvangers.

De resultaten van de berekeningen met de alternatieve scenario's staan vermeld in tabel 5.11. De uitkomsten worden gepresenteerd als afwijking van het basisscenario in de jaren 1990 en 1995. De variabelen waarop de vergelijking wordt gemaakt betreft het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag, de totale ihs-uitgaven, de gemiddelde huurquote in de totale huursector en de gemiddelde huurquote voor ihs-ontvangers. Verder wordt ook tabel 5.12 gepresenteerd. Hierin zijn de resultaten gesplitst naar subsidietabel.

Ter verduidelijking van de interpretatie van de tabellen nog het volgende. In zowel tabel 5.11 als tabel 5.12, wordt voor de peiljaren 1990 en 1995 het basisscenario telkens op 100 gesteld. Deze indices komen overeen met de in tabel 5.2 en 5.3 gepresenteerde indices van het basisscenario voor de jaren 1990 en 1995. Zo is bijvoorbeeld voor 1990 de index 100 van het totale aantal ihs-ontvangers uit tabel 5.11, gelijk aan de index 124 uit tabel 5.2

(totale aantal ihs-ontvangers in 1990). Op vergelijkbare wijze kan ook voor de overige variabelen een vergelijking worden gemaakt met de niveau's in tabel 5.2 en 5.3.

Verder impliceert de wijze van presenteren van uitkomsten in de tabellen 5.11 en 5.12, dat de alternatieve scenario's alleen binnen hetzelfde peiljaar (horizontaal) met het basisscenario kunnen worden vergeleken. Vergelijking van de uitkomsten voor 1990 met die voor 1995 is dus niet mogelijk.

Allereerst kunnen de uitkomsten van de **volkshuisvestingsscenario's** worden besproken. Het betreft het huurstijgingsscenario, het nieuwbouwscenario en het woningverbeteringsscenario. Het huurstijgingsscenario geeft vooral een groot verschil met het basisscenario te zien bij de hoogte van het gemiddelde subsidiebedrag. Dit bedrag neemt door de hogere huurtrend en de hogere aanvangshuren in de nieuwbouw in belangrijke mate toe, met name in 1995. Indien het huurstijgingsscenario wordt beschouwd naar subsidietabel, dan blijkt het gemiddelde subsidiebedrag bij de gesubsidieerde alleenstaanden sneller toe te nemen dan bij de gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens. Het aantal ihs-ontvangers neemt in het huurstijgingsscenario aanvankelijk iets toe. In 1990 bedraagt deze toename 4%. Deze toename doet zich in bijna gelijke mate voor bij de alleenstaanden en bij de meerpersoonshuishoudens. Op middellange termijn wijzigt deze situatie zich echter. Dit blijkt uit de uitkomst voor 1995. Het aantal ihs-ontvangers ligt dan nog maar 2% hoger dan in het basisscenario. Dit komt doordat het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs in 1995 in dit scenario bijna gelijk is aan het aantal in het basisscenario. De hogere huurstijging zorgt er namelijk voor dat sneller de aftoppingsgrens van f 700,- genaderd wordt, zodat de hogere-inkomensklassen buiten de regeling gaan vallen, doordat hun normhuur uit de tabel groeit. Dit is eveneens het geval bij de alleenstaanden, maar omdat de groei van het aantal alleenstaanden in de huursector ieder jaar 2% draagt, compenseert dit de uitval.

Berekeningen met het woonuitgavenmodel geven aan dat het effect van de aftopping in de huurstijgingsvariant in 1995 groter is dan in de basisvariant. Als gevolg van het voor onbepaalde tijd constant houden van de aftoppingsgrens van f 700,-, ligt in de huurstijgingsvariant het aantal ihs-ontvangers in 1995 4% lager dan zonder deze maatregel het geval zou zijn geweest. In de basisvariant bedraagt dit percentage circa 2%.

Het huurstijgingsscenario leidt in de peiljaren tot een substantiële toename van de rijksuitgaven ten opzichte van de basisvariant. In 1990 bedraagt het verschil +9%, terwijl in 1995 de uitgaven 14% hoger liggen. Voor de huurders veranderen ook hun uitgaven. De huurders zonder ihs zien echter hun huurquote sneller stijgen dan de huurders met ihs.

Vervolgens het nieuwbouwscenario. In dit scenario daalt het aantal onttrekkingen en het aantal nieuwe huurwoningen. Het gevolg is dat de huurwoningvoorraad in dit scenario ten opzichte van het basisscenario relatief goedkoper wordt. Er blijven immers meer goedkope huurwoningen staan en er worden relatief minder duurdere woningen toegevoegd. Deze situatie bewerkstelligt in beide peiljaren een daling van het aantal ihs-ontvangers. Deze daling is voornamelijk het gevolg van het aantal alleenstaanden dat ten opzichte van de basisvariant minder ihs ontvangt. Voor 1990 betreft het

4% minder en voor 1995 8% minder alleenstaanden die ihs ontvangen. Het aantal meerpersoonshuishoudens dat minder ihs ontvangt, wijkt daarentegen maar weinig af van het aantal uit de basisvariant, namelijk -1% voor 1990 en -2% voor 1995. Het feit dat vooral het aantal alleenstaanden met ihs terugloopt, is ondermeer gekoppeld aan de woonruimteverdeling. Alleenstaanden zijn vaker woonachtig in de oudere en goedkopere woningen in de woningvoorraad. Deze worden in deze variant in minder grote getale onttrokken, zodat deze woningen relatief meer dan in de basisvariant voor alleenstaanden beschikbaar zijn. Tevens speelt het volgende mee. Het effect van het nieuwbouwsценario is dat er per saldo minder nieuwe huurwoningen worden toegevoegd dan in de basisvariant het geval is. Er treedt dan in vergelijking met de basisvariant een overschot van huishoudens op. Het gevolg hiervan is, dat met name alleenstaanden om model-technische redenen aan niet-zelfstandige woonruimten worden gekoppeld. Hierdoor kunnen zij geen ihs ontvangen.

Het gemiddelde subsidiebedrag daalt eveneens in dit scenario, zij het minder hard dan het aantal ihs-ontvangers. Deze daling is voor beide subsidietabellen bijna even groot. Het resultaat van zowel een dalend aantal ihs-ontvangers, als van een dalend gemiddeld subsidiebedrag, is dalende rijksuitgaven. Uit het voortgaande vloeit voort dat deze besparing ten opzichte van de basisvariant vooral plaatsvindt op de uitgaven voor de alleenstaanden. Tevens is het gevolg van een relatief goedkopere woningvoorraad, dat de huurquoten licht dalen. Dit zowel bij de huurders met ihs, als de huurders zonder ihs.

Het woningverbeteringssценario is tenslotte het laatste volkshuisvestingssценario. Zowel in 1990 als in 1995 zijn de verschillen met het basissценario nihil. Ook naar subsidietabel beschouwd, gaat deze constatering nog steeds op. Weliswaar is het aantal woningverbeteringen in dit scenario naar verhouding belangrijk hoger, maar doordat er sprake is van geringe huursprongen moet het effect op de ihs als miniem worden beschouwd. Voor de uitgaven van het rijk en de uitgaven van de huurders, verandert er ook niets ten opzichte van de basisvariant. Zowel de rijksuitgaven als de huurquote zijn gelijk aan die van de basisvariant.

Vervolgens de **sociaal-economische scenario's**. Dit betreft twee scenario's waarin de inkomensstijging per sociaal-economische categorie ten opzichte van de basisvariant verandert, alsmede een scenario waarin de verdeling van huishoudens over sociaal-economische categorieën zich wijzigt. De tabel laat zien dat de resultaten van de twee inkomensstijgingssценario's elkaar in 1990 niet veel ontlopen. Weliswaar ontvangen de bejaarden in het b-sценario ook een inkomensstijging, maar hierdoor wordt de feitelijke inkomensstijging van de werkenden lager, omdat de macro-inkomensstijging anders over huishoudens moet worden verdeeld. Zie voor het resultaat hiervan nogmaals tabel 5.8 en 5.9. In beide inkomensstijgingssценario's neemt aanvankelijk het aantal ihs-ontvangers ten opzichte van het basissценario toe. In 1990 bedraagt deze stijging respectievelijk 4% in het a-sценario en 3% in het b-sценario. Deze stijging wordt veroorzaakt doordat uitkeringsontvangers (en in het a-sценario ook de bejaarden) er steeds verder op achteruitgaan in inkomen ten opzichte van het basissценario. De extra ihs-ontvan-

gers ontvangen echter een relatief laag bedrag, zodat tevens het totale gemiddelde subsidiebedrag daalt.

In 1995 lopen het a-scenario en het b-scenario uiteen qua resultaat. In het b-scenario ligt het aantal ihs-ontvangers nog steeds boven het niveau van het aantal in het basisscenario. De uitkeringsontvangers, die in dit scenario ieder jaar fors in inkomen achteruitgaan, zorgen voor een stijging van het aantal. Omdat de werkenden en met name de gepensioneerden naar verhouding een hoge inkomensstijging kennen, blijft over het totaal de stijging van het aantal ihs-ontvangers beperkt. Deze relatief hoge inkomensstijging zorgt er namelijk voor dat huishoudens met een hoger dan gemiddeld tabelinkomen sneller dan in het basisscenario uit de subsidietabel groeien. De inkomensklassen en de maximale inkomensgrens, worden in het model immers maar met 0,3% per jaar aangepast. De werkenden en de gepensioneerden kennen daarentegen een jaarlijkse inkomensverbetering van 0,8%. Dit is vooral het geval bij meerpersoonshuishoudens. Uit tabel 5.12 blijkt dat de stijging van het aantal ihs-ontvangers ten opzichte van het basisscenario bij deze categorie huishoudens in 1995 veel beperkter is dan in 1990.

In het a-scenario blijft het totale aantal ihs-ontvangers in 1995 praktisch gelijk aan het aantal in het basisscenario. Naar type huishouden, doet zich echter een belangrijk verschil voor ten opzichte van zowel het basisscenario als ten opzichte van het b-scenario. Uit tabel 5.12 blijkt namelijk dat het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs flink lager ligt dan in het basisscenario en in het b-scenario, en dat het aantal alleenstaanden met ihs daarentegen weer hoger ligt dan in het basisscenario en in het b-scenario. Het lagere aantal meerpersoonshuishoudens met ihs, kan worden verklaard door de relatief hoge inkomensstijging van de werkenden in dit scenario met jaarlijks 1,1%. De maximale inkomensgrens en de inkomensklassen in de subsidietabellen worden echter jaarlijks aangepast met 0,3%, zodat werkenden naar verhouding sneller uit de ihs groeien dan in het basisscenario en het b-scenario. Dat deze ontwikkeling niet voor een daling van het aantal alleenstaanden met ihs zorgt, komt doordat in dit scenario de bejaarden een jaarlijkse inkomensachteruitgang kennen. Het merendeel van de bejaarden in de ihs-regeling is alleenstaand.

In dit inkomensstijgingsscenario-a stijgt het gemiddelde subsidiebedrag boven dat van het basisscenario uit. Het zijn dus vooral de huishoudens met gemiddeld lage subsidiebijdragen die uit de ihs-regeling groeien. In tabel 5.12. kan dit duidelijk worden waargenomen. Onder de meerpersoonshuishoudens daalt het aantal ihs-ontvangers met 5% ten opzichte van het basisscenario, maar stijgt het gemiddelde subsidiebedrag met 10% ten opzichte van datzelfde basisscenario.

Uiteindelijk leidde beide inkomensstijgingsscenario's in 1995 tot totale ihs-uitgaven die 4% hoger liggen dan in het basisscenario. Ook de huurquoten stijgen in deze scenario's, met name die van de ihs-ontvangers. Dit komt door de inkomensachteruitgang van de uitkeringsontvangers, die vooral in de ihs-regeling zijn geconcentreerd.

Een ander sociaal-economisch scenario betreft de toename van het aandeel uitkeringsontvangers. In dit zogenaamde uitkeringsscenario stijgt het aandeel uitkeringsontvangers van circa 21% (basisscenario) naar 30%. Verondersteld is dat hierdoor ook een daling van het nationaal inkomen optreedt.

**Tabel 5.11. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag, de totale ihs-uitgaven en de gemiddelde huurquote uit de alternatieve scenario's ten opzichte van het basisscenario, 1990 en 1995**

	basis- scenario	huur- stijgings- scenario	nieuw- bouw- scenario	woning- verbeterings- scenario	inkomens- stijgings- scenario a	inkomens- stijgings- scenario b	uitkerings- scenario	hoek- steen scenario	indivi- dualise- rings- scenario	juni- brief scenario	gelijke quote scenario
1990											
- aantal ihs-ontvangers	100	104	98	100	104	103	108	100	100	100	139
- gemiddeld subsidiebedrag	100	105	100	100	98	98	103	100	100	97	84
- totale ihs-uitgaven	100	109	97	100	102	101	111	100	100	97	116
- gemiddelde huurquote huursector	100	105	99	100	102	102	102	100	100	101	97
- gemiddelde huurquote ihs-ontvangers	100	101	100	100	104	103	100	100	100	101	91
1995											
- aantal ihs-ontvangers	100	102	95	100	99	102	107	101	99	100	141
- gemiddeld subsidiebedrag	100	112	99	100	105	101	103	100	101	97	117
- totale ihs-uitgaven	100	114	94	100	104	104	110	101	100	97	165
- gemiddelde huurquote huursector	100	116	99	100	105	103	102	99	101	101	87
- gemiddelde huurquote ihs-ontvangers	100	106	98	100	111	107	100	99	101	101	77

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel



Zoals is te verwachten leidt dit scenario tot een toename van zowel het aantal ihs-ontvangers als van het gemiddelde subsidiebedrag. Het resultaat hiervan is een beduidend hoger niveau van de totale ihs-uitgaven dan in het basisscenario het geval is.

De **demografische scenario's** vallen uiteen in het hoeksteenscenario en het individualiseringscenario. In het hoeksteenscenario stijgt het aantal meerpersoonshuishoudens naar verhouding sneller dan in het basisscenario. Het effect hiervan is dat het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs licht stijgt en het aantal alleenstaanden met ihs licht daalt. Omdat per saldo het gemiddelde subsidiebedrag gelijk blijft, verandert er nauwelijks iets in de totale ihs-uitgaven voor het rijk. Eenzelfde resultaat geeft het individualiseringscenario. In dit scenario neemt juist het aandeel alleenstaanden naar verhouding sneller toe dan in het basisscenario. Het resultaat hiervan is tegengesteld aan dat van het hoeksteenscenario. Het aantal alleenstaanden met ihs neemt toe, terwijl het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs afneemt. Beide ontwikkelingen compenseren elkaar dusdanig, dat het totaal-effect in vergelijking met het basisscenario slechts een geringe afwijking vertoont.

Tenslotte zijn twee **beleidsscenario's** doorgerekend. Dit betreft het juni-brief scenario en het gelijke-quote scenario. Deze scenario's completeren het beeld van de scenario-berekeningen, omdat deze het effect van het ingrijpen in de regeling zelf weergeven. De voorgaande scenario's betrof alleen factoren die buiten de regelgeving zelf liggen. Het juni-brief scenario betreft vooral een scherpere kwaliteitskorting dan in de per 1 juli 1988 doorgevoerde maatregelen. Tabel 5.11 laat zien dat dit scenario alleen leidt tot een lager gemiddeld subsidiebedrag dan in het basisscenario. Het aantal ihs-ontvangers blijft gelijk. Uit tabel 5.12 volgt dat de daling van het gemiddelde subsidiebedrag in gelijke mate plaatsvindt bij zowel de meerpersoonshuishoudens als bij de alleenstaanden. Door de daling van het gemiddelde subsidiebedrag, dalen in dezelfde mate ook de totale ihs-uitgaven. De huurquote voor zowel ihs-ontvangers als voor alle huurders, stijgen in lichte mate.

Het gelijke-quote scenario rondt de scenario-berekeningen af. Het feit dat de huurquote voor huurders ongeveer gelijk kan blijven aan het niveau van 1988, zorgt voor een drastische verhoging van het aantal ihs-ontvangers. In eerste instantie neemt hierbij in 1990 het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag ten opzichte van de basisvariant af. De toename van het aantal subsidie-ontvangers betreft dan vooral huishoudens met een gering subsidiebedrag, zodat het gemiddelde subsidiebedrag daalt. In 1995 is echter het aantal ihs-ontvangers dusdanig gegroeid, waarbij dit toegenomen aantal ihs-ontvangers ook steeds meer subsidie dient te ontvangen om een gelijke huurquote aan die van 1988 te kunnen realiseren, dat ook het gemiddelde subsidiebedrag ten opzichte van de basisvariant stijgt. Dit is met name bij de alleenstaanden het geval.

De scenario-resultaten overziend, kan worden gesteld dat het gelijk-quotescenario het grootste effect sorteert op zowel het aantal ihs-ontvangers als het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag. De maatregelen die zijn ver

Tabel 5.12. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven uit de alternatieve scenario's naar subsidietabel en totaal, 1990 en 1995

	meerpersoonstabel			alleenstaandentabel			totaal		
	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld subsidie-bedrag	totale uitgaven	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld ihs-bedrag	totale uitgaven	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld subsidie-bedrag	totale uitgaven
1990									
- basisscenario	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- huurstijgingsscenario	103	105	109	104	106	110	104	105	109
- nieuwbouwsenario	99	99	98	96	100	96	98	100	97
- woningverbeteringsscenario	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- inkomensstijgingsscenario a	105	96	101	102	101	103	104	98	102
- inkomensstijgingsscenario b	105	95	100	101	101	102	103	98	101
- uitkeringsscenario	109	102	111	106	104	110	108	103	111
- hoeksteenscenario	101	100	101	98	101	98	100	100	100
- individualiseringsscenario	99	100	99	103	100	103	100	100	100
- juni-brief scenario	100	97	97	100	98	98	100	97	97
- gelijke quote scenario	147	80	117	127	90	114	139	84	116
1995									
- basisscenario	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- huurstijgingsscenario	101	111	112	104	112	116	102	112	114
- nieuwbouwsenario	98	98	97	92	99	91	95	99	94
- woningverbeteringsscenario	100	100	100	101	100	101	100	100	100
- inkomensstijgingsscenario a	95	110	104	104	100	105	99	105	104
- inkomensstijgingsscenario b	102	103	105	103	100	103	102	101	104
- uitkeringsscenario	106	103	109	108	104	112	107	103	110
- hoeksteenscenario	102	100	102	98	101	99	101	100	101
- individualiseringsscenario	96	101	97	103	100	103	99	101	100
- juni-brief scenario	100	97	97	100	97	97	100	97	97
- gelijke quote scenario	147	118	172	135	116	157	141	117	165

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

ondersteld, zijn dan ook nogal ingrijpend. Naast deze scenario's kunnen de volkshuisvestingsscenario's, de sociaal-economische scenario's en de demografische scenario's worden onderscheiden. Van de volkshuisvestingsscenario's heeft de huurstijgingsvariant het grootste effect op het gemiddelde subsidiebedrag, terwijl de nieuwbouwvariant met name zijn invloed doet gelden op het aantal ihs-ontvangers. Voor beide varianten geldt, dat het effect op de middellange termijn (1995) het grootst is. Een afwijkend woningverbeteringsprogramma geeft in het geheel geen afwijkende ontwikkeling van de ihs. Dit komt echter door het kleine aantal woningen dat bij verbetering een eenmalige huursprong kent, die bovendien ook nog eens beperkt van niveau is. Bij de sociaal-economische scenario's leiden de twee inkomensstijgingsvarianten tot een verdere concentratie van relatief lagere-inkomensgroepen in de ihs-regeling. De hogere-inkomensgroepen groeien door hun in verhouding tot de jaarlijkse aanpassing van de inkomensgrenzen in de subsidieregeling hogere inkomensstijging eerder uit de subsidietabel. Doordat de overblijvende lagere-inkomensgroepen met een inkomensdaling te maken krijgen, stijgt het gemiddeld uitgekeerde subsidiebedrag. Omdat het lagere aantal gesubsidieerden en het hogere gemiddelde subsidiebedrag elkaar (deels) compenseren, wordt de stijging van de totale ihs-uitgaven beperkt. Het effect van het uitkeringsscenario op het aantal ihs-ontvangers is beduidend groter dan in beide inkomensstijgingsscenario's. De aanname van dit scenario is dan ook nogal ingrijpend. Het effect van dit scenario op de totale ihs-uitgaven ligt in dezelfde orde van grootte als van het huurstijgingsscenario. Tenslotte de beide demografische scenario's. De verschillen met de basisvariant zijn nihil. Dit komt doordat het effect van een toename van de ene huishoudencategorie op de ihs, het effect van de afname van de andere huishoudencategorie compenseert.

### **5.5. Een combinatie van afwijkende veronderstellingen: de pakketscenario's**

In het voorgaande is een analyse gemaakt van alternatieve scenario's, waarin telkens één factor ten opzichte van het basisscenario werd gewijzigd. Op deze manier is inzicht verkregen in de gevoeligheid van de ihs-regeling voor afzonderlijke beïnvloedende factoren. In de praktijk zal een wijziging van slechts één factor zich echter niet snel voordoen. Realistischer is dat meer factoren tegelijk kunnen veranderen. De vraag doet zich dan voor, wat het effect van dergelijke, zich tegelijkertijd voordoende, wijzigingen op de ihs is. Omdat het optellen van de afzonderlijke effecten niet mogelijk is, zijn daarom apart twee scenario's doorgerekend, waarbij zowel volkshuisvestingsvariabelen als sociaal-economische variabelen tegelijkertijd afwijkend worden verondersteld ten opzichte van de basisvariant. Deze twee scenario's geven een potentiële range weer waartussen het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven zich kunnen bewegen ten opzichte van het basisscenario, bij een voor de volkshuisvesting gunstige en een voor de volkshuisvesting minder gunstige combinatie van veronderstellingen. Dit zijn de zogenaamde **pakketscenario's**. De veronderstellingen van deze scenario's zijn gegeven in tabel 5.13.

Een voor de volkshuisvesting gunstige combinatie van veronderstellingen is weergegeven in het pakketscenario-a. Dit scenario gaat uit van grotere

Tabel 5.13. De van het basisscenario afwijkende veronderstellingen in de pakketscenario's, 1988-1995

	pakketscenario-a						pakketscenario-b					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995	1988	1989	1990	1991	1992	1993-1995
huurstijging												
- aanvangshuurstijging	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
- trendmatige huurverhoging	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
- harmonisatiepercentages	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%	2/4%
bouwprogramma's												
- aantal te onttrekken huurwoningen	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
- gunningen nieuwe huurwoningen	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
- gunningen woning- verbeteringen met huursprong	35.000	37.000	39.000	41.000	43.000	45.000	25.000	27.000	29.000	31.000	33.000	35.000
inkomensontwikkelingen												
- macro-inkomensstijging	3%	3%	3%	3%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
demografische ontwikkeling												
- huishoudensontwikkeling	volgens Primos-prognose						volgens Primos-prognose					

nieuwbouw- en verbeteringsprogramma's, alsmede van een groter aantal onttrekkingen. Daarbij blijft de huurstijging achter bij die van de basisvariant, maar stijgen de inkomens sneller. Door de huurstijging beperkter van omvang te laten zijn, kan de hogere inkomensstijging worden benut voor kwaliteitsverbetering in de huurwoningvoorraad.

Het pakketscenario-b daarentegen kent juist tegengestelde ontwikkelingen. Een nulgroei van de macro-inkomensontwikkeling, wordt gecombineerd met relatief hoge huurstijgingen. De kwaliteitsverbetering van de huurwoningvoorraad blijft achter bij die in de basisvariant. Er worden minder woningen onttrokken, en tevens liggen de bouwprogramma's een stuk lager.

De resultaten van deze twee scenario's zijn weergegeven in tabel 5.14 en tabel 5.15. De index 100 van het basisscenario in deze beide tabellen is op dezelfde wijze vergelijkbaar met de indices van het basisscenario in de tabellen 5.2. en 5.3., als bij de beschrijving van de tabellen 5.11 en 5.12 reeds is vermeld. In pakketscenario-a is er ten opzichte van het basisscenario sprake van een dalend aantal ihs-ontvangers, en een dalend gemiddeld subsidiebedrag. Dit is het gevolg van de hogere inkomensontwikkeling in combinatie met een lagere huurstijging. Weliswaar is het nieuwbouwprogramma hoger, doch door de naar verhouding lagere aanvangshuurstijging is het effect hiervan op de ihs weer geringer. De daling van het aantal ihs-ontvangers wordt vooral gerealiseerd bij de meerpersoonshuishoudens. De daling van het gemiddelde subsidiebedrag vindt op middellange termijn zowel plaats bij de alleenstaanden, als bij de meerpersoonshuishoudens. Dat deze variant gunstig voor de volkshuisvesting is, blijkt niet alleen uit de veronderstellingen van dit scenario, maar ook uit de ontwikkeling van de totale

**Tabel 5.14. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag, de totale ihs-uitgaven en de huurquote uit de pakketscenario's ten opzichte van het basisscenario, 1990-1995, basisscenario = 100**

	basisscenario	pakket-scenario-a	pakket-scenario-b
1990			
- aantal ihs-ontvangers	100	95	101
- gemiddeld subsidiebedrag	100	92	103
- totale ihs-uitgaven	100	87	104
- gemiddelde huurquote huursector	100	93	106
- gemiddelde huurquote ihs-ontvangers	100	95	104
1995			
- aantal ihs-ontvangers	100	86	100
- gemiddeld subsidiebedrag	100	89	106
- totale ihs-uitgaven	100	77	105
- gemiddelde huurquote huursector	100	80	118
- gemiddelde huurquote ihs-ontvangers	100	86	114

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

**Tabel 5.15. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven uit de pakketscenario's naar subsidietafel en totaal, 1990 en 1995**

	meerpersoonstabel			alleenstaandentabel			totaal		
	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld subsidie-bedrag	totale uitgaven	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld ihs-bedrag	totale uitgaven	aantal ihs-ontvangers	gemiddeld subsidie-bedrag	totale uitgaven
1990									
- basisscenario	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- pakketscenario-a	96	90	86	93	95	89	95	92	87
- pakketscenario-b	102	104	106	99	102	101	101	103	104
1995									
- basisscenario	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- pakketscenario-a	83	89	74	90	89	80	86	89	77
- pakketscenario-b	102	107	109	97	104	101	100	106	105

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

ihs-uitgaven. Deze liggen een stuk lager dan in de basisvariant. Echter, ook voor de huurders is er sprake van een betere positie dan in de basisvariant. Zij zien door het minder snel stijgen van de huren, in combinatie met het sneller stijgen van hun inkomen, hun huurquote ook dalen.

Dan de resultaten van het pakketscenario-b. Het aantal ihs-ontvangers ligt in 1990 aanvankelijk iets hoger dan in het basisscenario. Dit komt doordat het aantal gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens toeneemt, terwijl het aantal gesubsidieerde alleenstaanden afneemt. Dit strookt met de resultaten van het nieuwbouwsceario uit de vorige paragraaf, waar ook het aantal alleenstaanden in de ihs-regeling afnam als gevolg van het minder onttrekken van huurwoningen en het minder bouwen van nieuwe woningen. Dit effect is in 1995 nog groter, zodat het totaal aantal ihs-ontvangers ten opzichte van de basisvariant gelijk blijft. Het scenario leidt echter wel tot een stijgend gemiddeld ihs-bedrag. Hierdoor liggen naar verhouding ook de totale ihs-uitgaven hoger dan in het basisscenario. Voor de huurders is het scenario zorgelijk, vooral in 1995. Geen inkomensgroei, maar wel (hoge) huurstijgingen, leidt tot een fors hogere huurquote.

## 5.6. Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is een toekomstverkennde analyse uitgevoerd. Hiermee is getracht een antwoord te geven op de vraag welke factoren van belang zijn voor toekomstige ramingen van de ihs en op de vraag hoe de ihs zich zal ontwikkelen onder verschillende scenario's van veronderstellingen. Bij de analyse is gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel, waarmee het aantal ihs-ontvangers en de uitgaven voor de ihs kunnen worden berekend.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe de ihs zich in de toekomst zal ontwikkelen onder invloed van verschillende scenario's, is een onderscheid gemaakt naar één basisscenario en een aantal hiervan afwijkende scenario's. Het basisscenario betreft het scenario waarin de medio 1988 bekend zijnde ontwikkelingen in volkshuisvestingsfactoren, economische factoren en demografische factoren zijn verwerkt. Bij de alternatieve scenario's kan een onderscheid worden gemaakt tussen scenario's waarin telkens één factor ten opzichte van het basisscenario is gewijzigd en scenario's waarin meerdere factoren tegelijk zijn gewijzigd. In de eerstgenoemde categorie alternatieve scenario's kan de invloed van één factor op de ihs worden vastgesteld, terwijl met de tweede categorie alternatieve scenario's de invloed van meerdere factoren tegelijk kan worden gemeten.

De berekeningen in het basisscenario geven aan dat de ihs-uitgaven voor het rijk (in lopende prijzen) in de periode 1991-1995 in veel mindere mate zullen stijgen dan in de jaren daarvoor. De stijging zal in de eerste helft van de jaren negentig gemiddeld 5% per jaar bedragen, tegenover gemiddeld 7% over de periode 1985-1990. De te verwachten groei van de ihs-uitgaven in de jaren 1991-1995 wordt zowel bepaald door een stijging van het gemiddelde subsidiebedrag als door een stijging van het aantal ihs-ontvangers. Voor beide factoren is een belangrijk onderscheid te maken tussen de gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens en de gesubsidieerde alleenstaan-

den. Bij de meerpersoonshuishoudens zijn de ontwikkelingen in zowel het aantal als het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag beperkt van omvang. Het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs stijgt met gemiddeld 1,7% per jaar, terwijl het gemiddelde subsidiebedrag dat deze huishoudens ontvangen met circa 2% per jaar toeneemt. Deze laatste stijging is lager dan de jaarlijks gehanteerde huurtrend van 3%, hetgeen wordt veroorzaakt door de verscherpte kwaliteitskorting inclusief de aftopping van de subsidie bij een huurniveau van f 700,--. Bij de alleenstaanden met ihs is de stijging van het aantal en van het gemiddelde subsidiebedrag veel sterker. Met name de stijging van het aantal alleenstaanden met ihs met gemiddeld 3,5% per jaar in de periode 1991-1995 is veel groter dan bij de meerpersoonshuishoudens. Deze stijging wordt in belangrijke mate bepaald door de veronderstelde toename van het totale aantal alleenstaanden in de huursector met ruim 2% per jaar. Het gemiddelde subsidiebedrag dat deze alleenstaanden ontvangen, stijgt in dezelfde periode met circa 3% per jaar. Dit komt overeen met het niveau van de trendmatige huurverhoging. Bij deze huishoudens speelt door de relatief lagere huren, de verscherpte kwaliteitskorting en de aftopping van de subsidie in veel mindere mate een rol van betekenis.

Indien telkens één factor ten opzichte van dit basisscenario wordt gewijzigd, kan een beeld worden verkregen van de mate en de richting van de invloed van die factor op de ihs. Van de **volkshuisvestingsscenario's** geeft een veranderend woningverbeteringsprogramma geen afwijkingen ten opzichte van het basisscenario. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het geringe aantal woningverbeteringen met een éénmalige huursprong en anderzijds door de gemiddeld geringe hoogte van deze éénmalige huursprongen. De overige volkshuisvestingsscenario's doen wel hun invloed gelden op de ihs. Het huurstijgingsscenario leidt vooral tot een afwijking van het gemiddelde subsidiebedrag. Onder invloed van een jaarlijkse huurtrend van 5% en een jaarlijkse stijging van de aanvangshuren in de nieuwbouw van 6,5%, ligt het gemiddelde subsidiebedrag in 1990 5% hoger dan in het basisscenario. In 1995 is dit verschil nog groter, namelijk 12%. Het nieuwbouws scenario is vooral van invloed op het aantal ihs-ontvangers. Met name in 1990 leidt een jaarlijks lager bouwprogramma dan in het basisscenario tot een dalend aantal alleenstaanden met ihs.

De **sociaal-economische scenario's** doen vooral hun invloed gelden op de omvang van het aantal ihs-ontvangers. Dit komt doordat in deze scenario's de veronderstellingen dusdanig zijn, dat steeds meer huishoudens een inkomen op minimumniveau verkrijgen, of dat huishoudens met een relatief laag inkomen achterblijven in inkomensontwikkeling.

Alternatieve **demografische scenario's** zorgen voor een toe- of afname van het aantal ihs-ontvangers per subsidietabel al naar gelang er naar verhouding sprake is van een hogere groei van het aantal meerpersoonshuishoudens of van het aantal alleenstaanden ten opzichte van het basisscenario. Omdat echter de ontwikkeling in de ene subsidietabel wordt gecompenseerd door de ontwikkeling in de andere subsidietabel, doen zich praktisch geen verschillen voor met de uitkomsten van het basisscenario.



Naast het variëren van deze externe factoren, zijn ook enkele interne factoren ten opzichte van het basisscenario gewijzigd. Het betreft dan ingrepen in de **regelgeving** zelf. Vooral het gelijke-quote scenario leidt tot belangrijke afwijkingen ten opzichte van het basisscenario.

Tenslotte de zogenaamde **pakketscenario's**, waarin meerdere externe factoren ten opzichte van het basisscenario zijn gewijzigd. Met deze scenario's wordt als het ware een potentiële range weergegeven, waartussen het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven zich kunnen bewegen in de toekomst. Vooral het scenario waarin relatief lage huurstijgingen worden gecombineerd, met een naar verhouding hoge inkomensontwikkeling, zorgen voor belangrijk lagere ihs-uitgaven voor het rijk dan in het basisscenario. Dit ondanks de hoge nieuwbouwproductie.

It is the intention of the author to provide a comprehensive overview of the current state of research in the field of artificial intelligence. This document is intended for use as a reference for students and researchers alike.

The first section of the paper discusses the historical context of artificial intelligence, tracing its roots back to the early days of computer science. It highlights key milestones and the contributions of various researchers who have shaped the field over time.

---

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### 6.1. Inleiding

De onvoorziene overschrijding die in het voorjaar van 1987 werd geconstateerd op het begrotingsartikel subjectsubsidies, heeft staatssecretaris Heerma aanleiding gegeven tot het laten verrichten van onderzoek naar de factoren die de ontwikkeling van de individuele huursubsidie (ihs) bepalen. Dit rapport vormt de neerslag van één van de in dit kader uitgevoerde onderzoeken. Het doel van dit onderzoek, de lange-termijnontwikkeling van de ihs, is tweeledig. Allereerst dient een verklaring te worden gevonden voor het toegenomen beroep op de ihs-regeling in de voorbije jaren. Deze analyse richt zich dus op het verleden. Daarnaast heeft het onderzoek ten doel aan te geven welke factoren voor het toekomstig gebruik van de ihs-regeling van groot belang zijn. Effecten van verschillende alternatieve veronderstellingen moeten aangeven welke toekomstige ontwikkelingen voor de ihs hieruit voortvloeien.

Op grond van deze doelstellingen van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke factoren zijn bepalend geweest voor het toegenomen beslag op de ihs-regeling in het verleden?
2. Hoe is de toekomstige ontwikkeling van de ihs onder invloed van verschillende scenario's?
3. Welke factoren zijn van belang voor toekomstige ramingen van de ihs?

Bij de beantwoording van de eerste vraag is ondermeer gebruik gemaakt van tijdreeksanalyses. Daarnaast heeft een meer kwalitatief gerichte analyse van factoren plaatsgevonden. Bij het onderzoeken van de toekomstige ontwikkelingen van de ihs, onderzoeksvragen 2 en 3, is gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel (zie Conijn et al, 1987a en 1987b en bijlage 2). Met dit simulatiemodel kunnen de effecten van verschillende toekomstscenario's voor de ihs worden berekend.

### 6.2. Regelgeving en kwantitatieve effecten

Voor het beantwoorden van de geformuleerde onderzoeksvragen is kennis van het subsidiesysteem van groot belang. Vooral de wijze waarop de hoogte van de subsidie wordt bepaald en de wijze van jaarlijkse aanpassing van de subsidietabellen is van belang voor dit onderzoek. Bij het beschrijven van de regelgeving is een onderscheid te maken in drie perioden. Dit onderscheid in perioden wordt ingegeven door de ingrijpende verschillen in de

systematiek van subsidiebepaling en tabelaanpassingen. In de eerste periode, 1975-1982, was een systeem van kracht waarin de opvatting was neergelegd dat bij een jaarlijks gelijkblijvend reëel inkomen van een huishouden de normhuurquote eveneens gelijk bleef. Men koos hiermee bewust voor **waardevaste** normhuurquotes (Heineken, 1987, p. 5), waarbij dus correctie plaatsvond voor de inflatie. Slechts bij een reële inkomensstijging of -daling veranderde ook de normhuurquote. Dit systeem had tot gevolg dat bij algemene reële inkomensstijgingen, de normhuurquote voor een huishouden steeg. Bovendien kon bij een reële inkomensstijging het huishouden voor een hogere kwaliteitskorting in aanmerking komen, voorzover de vraaghur boven de eerste kortingsgrens lag. Deze systematiek leidde ertoe dat bij een stijgende welvaart, huishoudens op den duur als het ware automatisch uit de ihs-regeling zouden groeien. Theoretisch daalde zo, bij een gelijkblijvende groep ihs-ontvangers die niet verhuisden, jaarlijks het beslag dat de regeling op de rijksuitgaven legde. De regeling had met deze systematiek echter ook een keerzijde. Bij een reële inkomensdaling gebeurde juist het omgekeerde. Het huishouden ontving dan jaarlijks meer subsidie en had daardoor een positief koopkrachteffect. In een dergelijke situatie groeide automatisch het beslag dat de regeling op de overheidsuitgaven legde.

Als aan het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig zich reële inkomensdalingen voordoen, ondermeer als gevolg van een toenemende werkloosheid, stijgt het aantal ihs-ontvangers niet alleen maar neemt ook de hoogte van de subsidie snel toe als gevolg van het systeem van aan het reële inkomen gekoppelde normhuurquotes.

Onder dergelijke omstandigheden leidde de genoemde subsidiesystematiek tot een zware druk op de rijksuitgaven aan ihs. Het gevolg hiervan was dan ook een ingrijpende aanpassing van de systematiek in 1983. Het systeem van waardevaste normhuurquotes werd verlaten. Voortaan werden de normhuurbedragen jaarlijks aangepast met de trendmatige huurverhoging. Het effect hiervan was tweërlei. Allereerst kreeg hiermee de huurstijging een zelfstandige invloed op de verhoging van de jaarlijks van kracht zijnde normhuren. Op de tweede plaats ervoeren zo de gesubsidieerde huurders een gelijke huurstijging als de niet-gesubsidieerde huurders. Deze nieuwe systematiek leidde bij bestaande ihs-ontvangers in principe tot een jaarlijkse groei van de subsidie gelijk aan die van de huurtrend. Tot 1988 zijn vervolgens minder ingrijpende aanpassingen op de genoemde systematiek aangebracht. De periode 1983-1988 is dan ook de tweede periode die kan worden onderscheiden.

De invoering van onder andere de aftoppingsmaatregel in 1988 geeft aanleiding tot het onderscheid van een derde periode. Deze maatregel houdt in dat het deel van de huur dat boven de  $f$  700,- per maand ligt, voortaan niet meer wordt gesubsidieerd. De grens van  $f$  700,- wordt vooralsnog bevroren. Dit leidt tot twee effecten. Allereerst zal bij de duurdere huurwoningen de subsidie steeds verder afnemen doordat door de trendmatige huurverhogingen een steeds groter deel van de vraaghur boven de  $f$  700,- grens ligt. Bovendien zullen op termijn steeds meer woningen in aanmerking komen voor deze kortingsschijf van 100%. Op de tweede plaats zal met betrekking tot het inkomen het bereik van de regeling steeds kleiner worden. Door de jaarlijkse aanpassing van de normhuren met de huurtrend, bereiken steeds meer inkomensklassen met de normhuur deze aftoppingsgrens. Indien dit

gebeurt, vervalt voor de desbetreffende inkomensklasse het recht op ihs. Door deze steeds verdergaande beperking van de regeling, zal er op den duur sprake zijn van het steeds verder toespitsen van de regeling op lagere-inkomensgroepen.

Als vervolgens de kwantitatieve effecten van de regelgeving worden bestudeerd, blijkt het volgende. De ihs-regeling heeft sedert 1975 een gestaag groeiend aantal gesubsidieerden gekend. Hoogtepunt van deze groei lag in de tijdvakken 1979/1980 tot en met 1982/1983. De groei in deze periode, die samenviel met een toenemende werkloosheid, vond plaats onder de niet-bejaarden. Ondermeer het aantal gesubsidieerde alleenstaande jongeren nam zeer snel toe. De toename van het aandeel niet-bejaarden ging gepaard met eveneens een toename van het aandeel gesubsidieerden met een (tabel)inkomen op minimum loonniveau of daaronder. Maatschappelijke ontwikkelingen in de vorm van een structurele werkloosheid gecombineerd met een toenemend aantal alleenstaanden (met name jongeren), zorgden dus voor een grote groei van het aantal ihs-ontvangers. Na het tijdvak 1982/1983 zette deze stijgende trend zich voort, zij het in mindere mate. Aanvankelijk stabiliseerde zich het aantal ihs-ontvangers in het tijdvak 1983/1984 als gevolg van met name de ingrijpende optelling van alle inkomens in het huishouden ter bepaling van de ihs, maar daarna zette de ontwikkeling zich weer voort zoals vóór dit tijdvak het geval was.

In de periode 1975-1987 steeg eveneens het gemiddelde subsidiebedrag dat werd uitgekeerd. Ten dele werd dit veroorzaakt door de grote instroom van huurders met lage tot zeer lage inkomens, maar ook het huurniveau en de systematiek van de regeling speelden hierbij een rol. Hiervoor is reeds geschetst dat bij een dalend reëel inkomensniveau een automatische vergroting van het subsidievolumen plaatsvond. De aanpassing van de regelgeving in 1983 op dit punt, stopte dit automatisme.

Het produkt van het aantal ihs-ontvangers en het gemiddelde subsidiebedrag betreft de rijksuitgave. Op grond van de geschetste ontwikkelingen onderging ook deze een constante groei. Aanvankelijk was het vooral de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag dat het verloop van de rijksuitgaven domineerde. Vanaf 1980 is het aantal ihs-ontvangers met name bepalend voor het verloop van de rijksuitgaven.

Op grond van het voorgaande kunnen de volgende **conclusies** worden getrokken. Onder invloed van met name maatschappelijke ontwikkelingen steeg het aantal bewoners, dat overeenkomstig de regeling aanspraak kon maken op ihs, aan het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig zeer snel. Het gekozen uitgangspunt dat de ontwikkeling van de normhuren in de pas moest lopen met de ontwikkeling van de reële inkomens, leidde automatisch in tijden van economische recessie tot een toename van de ihs-uitgaven voor het rijk. De in de jaren 1982, 1983 en 1984 doorgevoerde aanpassingen van de regelgeving konden echter niet voorkomen, dat het beroep op de regeling bleef stijgen.

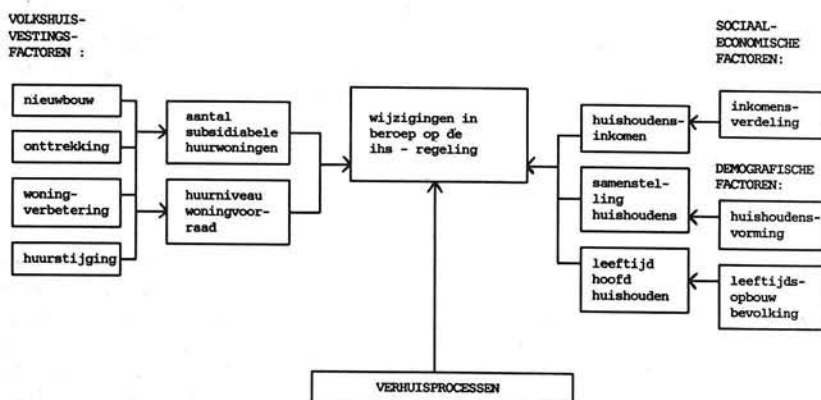
### 6.3. De verklaring van de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986

Het verklaren van de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986 is in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. De analyse is daarbij gesplitst in het verklaren van het **aantal ihs-ontvangers** en het verklaren van het **gemiddelde subsidiebedrag**. De analysemethode die hierbij is gehanteerd, is de tijdreeksanalyse. Deze methode geeft de mogelijkheid verbanden te kwantificeren. Voordat de tijdreeksanalyse is toegepast, is echter eerst een theoretisch kader geschetst. Dit is langs de volgende lijnen gedaan. Uit hoofdstuk twee was reeds naar voren gekomen dat het beroep dat een huishouden op de ihs kan doen, wordt bepaald door twee elementen: de kenmerken van de woning en de kenmerken van het huishouden. Belangrijk aspect hierbij is, dat tegelijkertijd de kenmerken van de woning en de kenmerken van het huishouden aan de in de ihs-regelgeving gestelde criteria moeten voldoen. Dit betekent dat de verdeling van huishoudens over de woningvoorraad een cruciale factor is, die het beroep op de ihs bepaalt. Deze woonruimteverdeling verbindt immers de huishoudenskenmerken aan de woningkenmerken. Dat wil niet zeggen dat veranderingen in alleen de huishoudenskenmerken of de woningkenmerken niet van belang zijn. Als namelijk de woonruimteverdeling niet verandert, zijn veranderingen in deze afzonderlijke kenmerken ook van invloed op de ihs. Bovendien kunnen tegelijkertijd veranderingen optreden in én de woonruimteverdeling én de huishoudens- en/of woningkenmerken.

Als vervolgens wordt nagegaan welke factoren de woningkenmerken en de huishoudenskenmerken beïnvloeden, dan kunnen enkele hoofdgroepen worden onderscheiden. Figuur 6.1 geeft hiervan een overzicht. Woningkenmerken bepalen de omvang van het aantal woningen dat volgens de ihs-regeling subsidiabel is, alsmede wat de huurprijs is van deze woningen. Het aantal subsidiabele huurwoningen, wordt beïnvloed door **volkshuisvestingsfactoren**. Meer in het bijzonder gaat het dan om nieuwbouw, verbetering en onttrekkingen van huurwoningen en de jaarlijkse huurstijgingen. Het zijn factoren die in hoge mate kunnen worden gestuurd door het Ministerie van VROM zelf.

Huishoudenskenmerken worden enerzijds beïnvloed door **sociaal-economische factoren** en anderzijds beïnvloed door **demografische factoren**. Sociaal-economische factoren betreffen factoren die te maken hebben met veranderingen in de inkomens van huishoudens. Van de demografische factoren is vooral het proces van huishoudensvorming van belang. Dit bepaalt hoeveel huishoudens woonruimte nodig hebben en welke samenstelling deze huishoudens hebben. Leeftijd speelt in de periode 1975-1986 eveneens een rol, omdat op basis hiervan wordt bepaald op grond van welke subsidietabel het huishouden ihs krijgt toegewezen. In tegenstelling tot de volkshuisvestingsfactoren, gaat het hierbij om factoren die niet door het Ministerie van VROM zelf zijn te beïnvloeden. Zoals hiervoor is aangegeven is de (feitelijke) woonruimteverdeling eveneens bepalend voor het beroep dat op de ihs-regeling kan worden gedaan. Veranderingen in een dergelijke verdeling van huishoudens over de woningvoorraad zijn eveneens een beïnvloedende factor. **Verhuisprocessen** zijn dus van invloed op het beroep dat op de ihs kan worden gedaan.

**Figuur 6.1. De verklarende factoren voor wijzigingen in het beroep op de ihs-regeling, gegeven de regelgeving**



Op grond van dit theoretische kader is nader geanalyseerd welke concrete ontwikkelingen de geschetste factoren hebben doorgemaakt. Vervolgens is de tijdreeksanalyse uitgevoerd. Uit deze macro-analyse is voor zowel de verklaring van het aantal ihs-ontvangers, als voor de verklaring van het gemiddeld subsidiebedrag naar voren gekomen, dat het aantal huishoudens met een RWW-uitkering en het aantal bejaarden bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de ihs in de periode 1975-1986. Dit zijn dus de niet door het Ministerie van VROM te beïnvloeden variabelen.

Het in de tijdreeksanalyse gevonden resultaat, kan als volgt worden verklaard. De schets van het verloop van voor de ihs relevante factoren, laat zien dat met name de economische recessie in de eerste helft van de jaren tachtig, heeft gezorgd voor een toename van het aantal huishoudens met een inkomen op minimumniveau. Dit heeft geleid tot een groeiend beroep op de ihs, zowel in aantal als in subsidiebedrag. Voor bejaarden geldt in feite een zelfde soort verklaring. Een deel van de bejaarden ontvangt een relatief laag inkomen in de vorm van AOW. Hierdoor komen zij al snel in aanmerking voor huursubsidie, vooral als zij alleenstaand zijn. Ook speelt bij hen de verdeling over woningen een belangrijke rol. Bejaarden zijn allereerst veel minder mobiel dan huishoudens in de jongere leeftijdsklassen. Bovendien is het type woning dat men bewoont, in veel gevallen een aangepaste woning of een woning met speciale voorzieningen.

Het effect dat een toename van het aantal huurders met lage tot zeer lage inkomens een belangrijke invloed uitoefent op het aantal ihs-ontvangers en op de hoogte van de subsidiebijdrage die zij ontvangen, is in de periode 1975-1982 nog eens extra versterkt door de toen geldende aanpassingsmethode van de normhuren. Juist deze systematiek leidde in een situatie met voortdurende algemene reële inkomensdalingen tot een versnelde instroom van huishoudens in de ihs-regeling, alsmede tot een snellere groei van het subsidiebedrag dat huishoudens ontvingen.

Ter afsluiting het volgende. Met het gevonden resultaat kan worden **geconcludeerd**, dat met name specifieke ontwikkelingen buiten de volkshuisvesting hebben gezorgd voor het toenemende beslag op de ihs-regeling in de periode 1975-1986. In aansluiting op het schematische kader aan het begin van dit hoofdstuk, kan dit worden uitgelegd als dat veranderingen in de huishoudenskenmerken een grotere invloed hebben uitgeoefend, dan veranderingen in de huurwoningenvoorraad. Dit effect is in de periode 1975-1982 nog eens versterkt door de aanpassingsmethodiek van de normhuren.

#### **6.4. Toekomstige ontwikkelingen**

Vervolgens is apart een toekomstverkenning uitgevoerd. Hiermee is getracht een antwoord te geven op de vraag welke factoren van belang zijn voor toekomstige ramingen van de ihs en op de vraag hoe de ihs zich zal ontwikkelen onder verschillende scenario's van veronderstellingen. Bij de analyse is gebruik gemaakt van het door het OTB ontwikkelde woonuitgavenmodel. Dit is een simulatiemodel, waarmee de hoogte en de verdeling van individuele woonuitgaven kunnen vooruitberekend. Als gegevensbron dient hiervoor het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) 1985/1986 van het CBS. In het woonuitgavenmodel is een apart blok opgenomen, waarin het aantal ihs-ontvangers en de daarmee gemoeide rijksuitgaven kunnen worden berekend. Het gebruik van het woonuitgavenmodel betekent dus een geheel andere analysemethode dan ter verklaring van de ontwikkelingen in het verleden is gebruikt. Voor deze afwijkende werkwijze is gekozen, omdat het gebruik van het woonuitgavenmodel de mogelijkheid geeft het toekomstige verloop van de ihs meer gedetailleerd te analyseren, dan met behulp van de regressie-vergelijkingen mogelijk is. Zo kan naar behoeven telkens één beïnvloedende factor worden gevarieerd, zodat het effect hiervan op de ihs kan worden beschouwd ceteris paribus de overige van belang zijnde factoren. Het aantal ihs-ontvangers kan met behulp van het woonuitgavenmodel nader worden verdeeld naar meerpersoonshuishoudens en alleenstaanden. Bovendien kan het effect van de per 1 juli 1988 ingevoerde regeling worden geanalyseerd. Al met al zijn dus de analyse-mogelijkheden met het woonuitgavenmodel uitgebreider, dan met de regressie-vergelijkingen uit hoofdstuk 4. De uitkomsten van het woonuitgavenmodel hebben echter veel minder een verklarende kracht, dan de regressie-analyse. Het woonuitgavenmodel geeft de uitkomsten weer van geformuleerde scenario's, waarmee de toekomst wordt gesimuleerd.

Natuurlijk kent ook het woonuitgavenmodel zijn beperkingen. Dit betreft op de eerste plaats de invoer van data uit het WBO. Met name de aanwezige non-respons op inkomensvragen noopt tot voorzichtigheid. Bovendien blijft het woonuitgavenmodel een gestyleerde weergave van de werkelijkheid. Daarnaast zijn ramingen altijd met onzekerheid omgeven. Zolang het woonuitgavenmodel echter wordt gehanteerd voor het beschrijven van ontwikkelingen en niet voor het aanduiden van exacte niveaus, is het goed bruikbaar voor de analyse van toekomstige ontwikkelingen.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe de ihs zich in de toekomst zal ontwikkelen onder invloed van verschillende scenario's, is een onderscheid



gemaakt naar één basisscenario en een aantal hiervan afwijkende scenario's. Het basisscenario betreft het scenario waarin de medio 1988 bekende ontwikkelingen in volkshuisvestingsfactoren, economische factoren en demografische factoren zijn verwerkt. Bij de alternatieve scenario's kan een onderscheid worden gemaakt tussen scenario's waarin telkens één factor ten opzichte van het basisscenario is gewijzigd en scenario's waarin meer factoren tegelijk zijn gewijzigd. In de eerstgenoemde categorie alternatieve scenario's kan de invloed van één factor op de ihs worden vastgesteld, terwijl met de tweede categorie alternatieve scenario's de invloed van veranderingen in meer factoren tegelijk kan worden gemeten.

## Het basisscenario

Het basisscenario combineert een gematigde economische groei met een naar verhouding hoge stijging van de huren, zowel in de bestaande voorraad als in de nieuwbouw. Het resultaat hiervan is derhalve het relatief duurder worden van de huurwoningvoorraad. Daarnaast is verondersteld dat de groei van het aantal huishoudens in belangrijke mate wordt bepaald door alleenstaanden. Een verdergaande gezinsverdunding is hiervan het gevolg. De resultaten van het basisscenario staan vermeld in tabel 6.1. De resultaten hebben telkens betrekking op de momentsituatie aan het einde van het vermelde kalenderjaar. Dit is dus halverwege het subsidiетijdvak. Zo hebben de in de tabel genoemde resultaten voor het jaar 1985 betrekking op het subsidiетijdvak 1985/1986, de resultaten voor 1986 op het subsidiетijdvak 1986/1987, etc.

Op middellange termijn genereert dit scenario een relatief hoge groei van de totale ihs-uitgaven voor het Rijk (in lopende prijzen). Deze groei, die in de periode 1991-1995 gemiddeld 5% per jaar bedraagt, is echter geringer dan de groei in de jaren 1985-1990. De stijging van de ihs-uitgaven in de periode 1991-1995, is het gevolg van zowel een stijging van het aantal ihs-ontvangers als van een stijging van het gemiddelde subsidiebedrag. Het totale aantal ihs-ontvangers stijgt met gemiddeld 2,5% per jaar. Deze stijging van het aantal ihs-ontvangers wordt in belangrijke mate bepaald door het toenemend aantal alleenstaanden met ihs. Het feit dat het aantal alleenstaanden in de huursector in deze periode jaarlijks sneller groeit dan het aantal meerpersoonshuishoudens (2% tegenover 0,2%), zorgt hier in belangrijke mate voor.

Het gemiddelde ihs-bedrag stijgt in de periode 1991-1995 met gemiddeld 2,5% per jaar. Dit is derhalve een lager groeipercentage dan de in dit scenario veronderstelde huurtrend van 3%. Bij het in beschouwing nemen van deze stijging van het gemiddelde subsidiebedrag, doet zich eveneens een verschil voor tussen de ontwikkeling van het gemiddelde bedrag dat meerpersoonshuishoudens ontvangen, en het bedrag dat alleenstaanden ontvangen. Bij de meerpersoonshuishoudens met ihs, stijgt het gemiddelde subsidiebedrag in de periode 1991-1995 met circa 2% per jaar. Dit is minder dan de jaarlijkse trendmatige huurverhogingen van 3%, hetgeen wordt veroorzaakt door de werking van de kwaliteitskorting en de aftopping van de subsidie bij een huurniveau van f 700,-. Meerpersoonshuishoudens bewonen immers over het algemeen grotere en dus relatief dure huurwoningen. Dat

deze kwaliteitskorting en aftopping van de ihs veel minder een rol speelt bij de alleenstaanden, blijkt uit de ontwikkeling van het gemiddelde subsidiebedrag dat zij ontvangen. In de periode 1991-1995 stijgt dit bedrag met gemiddeld 3% per jaar, evenhoog als de huurtrend derhalve.

**Tabel 6.1. De ontwikkeling van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven volgens het basisscenario, bedragen in lopende prijzen, 1985 = 100**

	aantal ihs- ontvangers	totaal	
		gemiddeld ihs- bedrag	totale ihs- uitgaven
1985	100	100	100
1986	105	101	107
1987	109	102	116
1988	115	100	116
1989	121	104	126
1990	124	108	133
1995	140	122	169

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

Naast het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale rijksuitgaven, is in de basisvariant ook het verloop van de huurquote berekend voor zowel ihs-ontvangers als voor de totale groep huurders. De gegevens hieromtrent zijn vermeld in tabel 6.2. De huurquote voor ihs-ontvangers stijgt in de periode 1985-1995 minder snel dan voor de totale groep huurders. De huurquotes van de totale groep huurders starten echter op een lager absoluut niveau in 1985. Binnen de categorie ihs-ontvangers stijgt de huurquote na 1988 sneller bij alleenstaanden dan bij meerpersoonshuishoudens. Deze ontwikkeling naar huishoudenscategorie doet zich in nog sterkere mate voor bij de totale groep huurders, met als verschil dat deze si-

**Tabel 6.2. De ontwikkeling van de huurquote voor ihs-ontvangers en het totale aantal huurders volgens het basisscenario, 1985-1995, 1985 = 100**

	ihs-ontvangers			alle huurders		
	meerpersoons- huishoudens	alleen- staanden	totaal	meerpersoons- huishoudens	alleen- staanden	totaal
1985	100	100	100	100	100	100
1986	99	100	100	100	101	101
1987	102	102	103	104	105	105
1988	106	107	107	109	111	110
1989	108	109	110	112	115	114
1990	112	114	115	116	119	118
1995	132	136	136	138	143	142

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

tuatie zich ook al voordeed vóór 1988. Deze verschillen duiden op een relatief hoge huurquote bij vooral de alleenstaande jongeren. Tot 1988 worden deze jongeren nog gesubsidieerd volgens een aparte jongerentabel. Het verschil in ontwikkeling van de huurquote met de gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens blijft dan beperkt. Omdat in onze berekeningen de jongerentabel in 1988 in één keer wordt afgeschaft, ontvangt deze categorie huurders minder subsidie. Het verschil in de stijging van de huurquote gaat dan ook groter worden bij de alleenstaande ihs-ontvangers.

### **De alternatieve scenario's**

Tabel 6.3 geeft een samengevat schematisch overzicht van de uitkomsten van de alternatieve scenario's waarin telkens één factor ten opzichte van het basisscenario is gewijzigd. Ter verduidelijking van de interpretatie van deze tabel nog het volgende. In tabel 6.3 wordt voor de peiljaren 1990 en 1995 het basisscenario telkens op 100 gesteld. Deze indices komen overeen met de in tabel 6.1 en 6.2 gepresenteerde indices van het basisscenario voor de jaren 1990 en 1995. Zo is bijvoorbeeld voor 1990 de index 100 van het totale aantal ihs-ontvangers uit tabel 6.3, gelijk aan de index 124 uit tabel 6.1 (totale aantal ihs-ontvangers in 1990). Op vergelijkbare wijze kan ook voor de overige variabelen een vergelijking worden gemaakt met de niveaus in tabel 6.1 en 6.2.

Verder impliceert de wijze van presenteren van uitkomsten in tabel 6.3, dat de alternatieve scenario's alleen binnen hetzelfde peiljaar met het basisscenario kunnen worden vergeleken. Vergelijking van de uitkomsten voor 1990 met die voor 1995 is dus niet mogelijk.

Bij de **volkshuisvestingsfactoren** is de woningverbetering zo goed als niet van invloed op de ihs. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het geringe aantal woningverbeteringen met een éénmalige huursprong en anderzijds door de gemiddeld geringe hoogte van deze éénmalige huursprong. De overige volkshuisvestingsfactoren doen wel hun invloed gelden op de ihs. Huurstijging leidt vooral tot een stijging van het gemiddelde subsidiebedrag. Onder invloed van een jaarlijkse huurtrend van 5% en een jaarlijkse stijging van de aanvangshuren in de nieuwbouw van 6,5%, ligt het gemiddelde subsidiebedrag in 1990 5% hoger dan in het basisscenario. In 1995 is dit verschil nog groter, namelijk 12%. Bijkomend effect van de hogere huurtrend in vergelijking met het basisscenario is overigens ook de naar verhouding grotere uitgroei van huishoudens uit de subsidietabel, doordat hun normhuur sneller boven de f 700,- per maand komt te liggen. Berekeningen met het woonuitgavenmodel geven aan dat het effect van de aftopping in de huurstijgingsvariant in 1995 groter is dan in de basisvariant. Als gevolg van het voor onbepaalde tijd constant houden van de aftoppingsgrens van f 700,-, ligt in de huurstijgingsvariant het aantal ihs-ontvangers in 1995 4% lager dan zonder deze maatregel het geval zou zijn geweest. In de basisvariant bedraagt dit percentage circa 2%.

Het huurstijgingsscenario leidt in de peiljaren tot een substantiële toename van de rijksuitgaven ten opzichte van het basisscenario. In 1990 bedraagt het verschil 9%, terwijl in 1995 de uitgaven 14% hoger liggen. Ook voor de

huurders zelf veranderen de uitgaven. De huurders zonder ihs zien daarbij hun huurquote sneller stijgen dan de huurders met ihs.

Nieuwbouw is vooral van invloed op het aantal ihs-ontvangers. Met name op termijn leidt een jaarlijks lager bouwprogramma dan in het basisscenario tot een dalend aantal alleenstaanden met ihs. Dit komt doordat in de gehanteerde verdeling van huishoudens over huurwoningen, alleenstaanden naar verhouding vaker woonachtig zijn in de oudere en goedkopere woningen. Omdat deze woningen in deze variant in minder grote getale worden onttrokken, is dit type woningen meer dan in het basisscenario voor alleenstaanden beschikbaar.

In het gehanteerde scenario wordt als gevolg van de veronderstellingen, de huurwoningvoorraad relatief goedkoper dan in het basisscenario. Hierdoor daalt ook de huurquote van huurders in lichte mate.

**Sociaal-economische factoren** zijn zowel van invloed op het aantal ihs-ontvangers als op het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag. In de inkomensstijgingsscenario's is een ongelijke inkomensstijging per sociaal-economische categorie verondersteld. In het a-scenario is de uitwerking van deze veronderstelling dusdanig, dat alleen de werkenden een inkomensvoorgang kennen. Bejaarden en uitkeringsontvangers gaan er in dit scenario jaarlijks in inkomen op achteruit. In het b-scenario is verondersteld, dat ook de bejaarden een inkomensstijging kennen. Alleen de uitkeringsontvangers gaan er in dit b-scenario dan jaarlijks in inkomen op achteruit.

De in deze scenario's gemaakte veronderstellingen leiden in 1990 tot een lichte toename van het aantal ihs-ontvangers. Deze in verhouding tot het basisscenario extra ihs-ontvangers, ontvangen echter een relatief laag bedrag, doordat in dat zelfde jaar het gemiddelde subsidiebedrag lager ligt dan in het basisscenario.

In 1995 lopen de uitkomsten van beide scenario's qua resultaat uiteen. In het a-scenario blijft het totale aantal ihs-ontvangers in 1995 praktisch gelijk aan het aantal in het basisscenario. Naar type huishouden, doet zich echter een belangrijk verschil voor ten opzichte van zowel het basisscenario als ten opzichte van het b-scenario. Het blijkt namelijk dat het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs flink lager ligt dan in het basisscenario en in het b-scenario, en dat het aantal alleenstaanden met ihs daarentegen weer hoger ligt dan in het basisscenario en in het b-scenario. Het lagere aantal meerpersoonshuishoudens met ihs, kan worden verklaard door de relatief hoge inkomensstijging van de werkenden in dit scenario met jaarlijks 1,1%. De maximale inkomensgrens en de inkomensklassen in de subsidieta-bellen worden echter jaarlijks aangepast met 0,3%, zodat werkenden naar verhouding sneller uit de ihs groeien dan in het basisscenario en het b-scenario. Dat deze ontwikkeling niet voor een daling van het aantal alleenstaanden met ihs zorgt, komt doordat in dit scenario de bejaarden een jaarlijkse inkomensachteruitgang kennen. Het merendeel van de bejaarden in de ihs-regeling is alleenstaand.

In dit inkomensstijgingsscenario-a stijgt het gemiddelde subsidiebedrag boven dat van het basisscenario uit. Het zijn dus vooral de huishoudens met gemiddeld lage subsidiebijdragen die uit de ihs-regeling groeien. Onder de meerpersoonshuishoudens daalt het aantal ihs-ontvangers met 5% ten opzichte van het basisscenario, maar stijgt het gemiddelde subsidiebedrag

**Tabel 6.3. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag, de totale ihs-uitgaven en de huurquoten uit de alternatieve scenario's ten opzichte van het basisscenario, 1990 en 1995, basisscenario = 100**

	aantal ihs- ontvan- gers	gemid- deld subsi- diebe- drag	totale uitgaven	gemid- delde huur- quote huur- sector	gemid- delde huur- quote ihs-ont- vangers
<b>1990</b>					
- basisscenario	100	100	100	100	100
- huurstijgingsscenario	104	105	109	105	101
- nieuwbouwsenario	98	100	97	99	100
- woningverbeteringsscenario	100	100	100	100	100
- inkomensstijgingsscenario a	104	98	102	102	104
- inkomensstijgingsscenario b	103	98	101	102	103
- uitkeringscenario	108	103	111	102	100
- hoeksteenscenario	100	100	100	100	100
- individualiseringsscenario	100	100	100	100	100
- juni briefscenario	100	97	97	101	101
- gelijke quote scenario	139	84	116	97	91
<b>1995</b>					
- basisscenario	100	100	100	100	100
- huurstijgingsscenario	102	112	114	116	106
- nieuwbouwsenario	95	99	94	99	98
- woningverbeteringsscenario	100	100	100	100	100
- inkomensstijgingsscenario a	99	105	104	105	111
- inkomensstijgingsscenario b	102	101	104	103	107
- uitkeringscenario	107	103	110	102	100
- hoeksteenscenario	101	100	101	99	99
- individualiseringsscenario	99	101	100	101	101
- juni briefscenario	100	97	97	101	101
- gelijke quote scenario	141	117	165	87	77

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

met 10% ten opzichte van datzelfde basisscenario.

In het b-scenario ligt het aantal ihs-ontvangers nog steeds boven het niveau van het aantal in het basisscenario. De uitkeringsontvangers, die in dit scenario ieder jaar fors in inkomen achteruitgaan, zorgen voor een stijging van het aantal. Omdat de werkenden en met name de gepensioneerden naar verhouding een hoge inkomensstijging kennen, blijft over het totaal de stijging van het aantal ihs-ontvangers beperkt. Deze relatief hoge inkomensstijging zorgt er namelijk voor dat huishoudens met een hoger dan gemiddeld tabelinkomen sneller dan in het basisscenario uit de subsidietabel groeien. Het percentage waarmee in dit scenario jaarlijks de inkomensklassen en inkomensgrenzen worden aangepast, is immers met 0,3% lager, dan de jaarlijkse inkomensstijging van werkenden en bejaarden (+ 0,8%). Dit effect komt vooral voor bij meerpersoonshuishoudens.

Uiteindelijk leiden beide inkomensstijgingsscenario's in 1995 tot totale ihs-uitgaven die 4% hoger liggen dan in het basisscenario. Ook de huurquoten

stijgen in deze scenario's, met name die van de ihs-ontvangers. Dit komt door de inkomensachteruitgang van de uitkeringsontvangers, die vooral in de ihs-regeling zijn geconcentreerd.

Een ander sociaal-economisch scenario betreft de toename van het aandeel uitkeringsontvangers. In dit zogenaamde uitkeringsscenario stijgt het aandeel uitkeringsontvangers van circa 21% (basisscenario) naar 30%. Zoals is te verwachten leidt dit scenario tot een toename van zowel het aantal ihs-ontvangers als van het gemiddelde subsidiebedrag. Het resultaat hiervan is een beduidend hoger niveau van de totale ihs-uitgaven dan in het basisscenario het geval is.

De **demografische scenario's** vallen uiteen in het hoeksteenscenario en het individualiseringsscenario. In het hoeksteenscenario stijgt het aantal meerpersoonshuishoudens naar verhouding sneller dan in het basisscenario. Het effect hiervan is dat het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs licht stijgt en het aantal alleenstaanden met ihs licht daalt. Omdat per saldo het gemiddelde subsidiebedrag gelijk blijft, verandert er nauwelijks iets in de totale ihs-uitgaven voor het rijk. Eenzelfde resultaat geeft het individualiseringsscenario. In dit scenario neemt juist het aandeel alleenstaanden naar verhouding sneller toe dan in het basisscenario. Het resultaat hiervan is tegengesteld aan dat van het hoeksteenscenario. Het aantal alleenstaanden met ihs neemt toe, terwijl het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs afneemt. Beide ontwikkelingen compenseren elkaar, zodat het totaal-effect in vergelijking met het basisscenario slechts een geringe afwijking vertoont.

Tenslotte zijn twee **beleidsscenario's** doorgerekend. Dit betreft het juni-brief scenario en het gelijke-quote scenario. Deze scenario's completeren het beeld van de scenario-berekeningen, omdat deze het effect van het ingrijpen in de regeling zelf weergeven. De voorgaande scenario's betreffen alleen factoren die buiten de regelgeving zelf liggen. Het juni-brief scenario betreft vooral een scherpere kwaliteitskorting dan in de per 1 juli 1988 doorgevoerde maatregelen. Tabel 6.3 laat zien dat dit scenario alleen leidt tot een lager gemiddeld subsidiebedrag dan in het basisscenario. Het aantal ihs-ontvangers blijft gelijk.

Het gelijke-quote scenario rondt de scenario-berekeningen af. Dit is een scenario waarin wordt verondersteld dat de huurquote van bewoners in de vooruitberekeningen (ongeveer) gelijkblijft aan het niveau in 1988. Dit heeft als effect dat de ihs toeneemt in een situatie waarbij de huren naar verhouding sneller stijgen dan de inkomens. De huurquote is immers het quotiënt van huur (minus ihs) en inkomen. Het feit dat de huurquote voor huurders gelijk kan blijven aan het niveau van 1988, zorgt voor een drastische verhoging van het aantal ihs-ontvangers. In eerste instantie neemt hierbij in 1990 het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag ten opzichte van de basisvariant af. De toename van het aantal subsidie-ontvangers betreft dan vooral huishoudens met een gering subsidiebedrag, zodat het gemiddelde subsidiebedrag daalt. In 1995 is echter het aantal ihs-ontvangers dusdanig gegroeid, waarbij dit toegenomen aantal ihs-ontvangers ook steeds meer subsidie dient te ontvangen om een gelijke huurquote aan die van 1988

te kunnen realiseren, dat ook het gemiddelde subsidiebedrag ten opzichte van de basisvariant stijgt. Dit is met name bij de alleenstaanden het geval.

### **De pakketscenario's**

In het voorgaande is een analyse gemaakt van alternatieve scenario's, waarin telkens één factor ten opzichte van het basisscenario werd gewijzigd. Op deze manier is inzicht verkregen in de gevoeligheid van de ihs-regeling voor afzonderlijke beïnvloedende factoren. Om een indruk te krijgen van een potentiële range waartussen het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag en de totale ihs-uitgaven zich kunnen bewegen ten opzichte van het basisscenario, bij een voor de volkshuisvesting gunstige en een voor de volkshuisvesting minder gunstige combinatie van veronderstellingen, zijn twee zogenaamde pakketscenario's doorgerekend. De uitkomsten ervan staan vermeld in tabel 6.4. De index 100 van het basisscenario in deze tabel is op dezelfde wijze vergelijkbaar met de indices van het basisscenario in de tabellen 6.1 en 6.2, als bij de beschrijving van tabel 6.3 reeds is vermeld. Pakketscenario-a geeft een voor de volkshuisvesting gunstige combinatie van veronderstellingen weer. Dit scenario gaat uit van grotere nieuwbouwen verbeteringsprogramma's, alsmede van een groter aantal onttrekkingen. Daarbij blijft de huurstijging achter bij die van de basisvariant, maar stijgen de inkomens sneller. Door de huurstijging beperkter van omvang te laten zijn, kan de hogere inkomensstijging worden benut voor kwaliteitsverbetering in de huurwoningvoorraad.

Het pakketscenario-b daarentegen kent juist tegengestelde ontwikkelingen. Een nulgroei van de macro-inkomensontwikkeling, wordt gecombineerd met relatief hoge huurstijgingen. De kwaliteitsverbetering van de huurwoningvoorraad blijft achter bij die in de basisvariant. Er worden minder woningen onttrokken, en tevens liggen de bouwprogramma's een stuk lager. De uitkomsten laten zien dat met name pakketscenario-a belangrijke verschillen geeft met het basisscenario. Zowel het aantal ihs-ontvangers, als het gemiddeld subsidiebedrag ligt belangrijk lager. Dit is het gevolg van de hogere inkomensontwikkeling in combinatie met een lagere huurstijging. Weliswaar is het nieuwbouwprogramma hoger, doch door de naar verhouding lagere aanvangshuurstijging is het effect hiervan op de ihs weer geringer. De daling van het aantal ihs-ontvangers wordt vooral gerealiseerd bij de meerpersoonshuishoudens. De daling van het gemiddelde subsidiebedrag vindt op middellange termijn zowel plaats bij de alleenstaanden, als bij de meerpersoonshuishoudens. Dat deze variant gunstig voor de volkshuisvesting is, blijkt niet alleen uit de veronderstellingen van dit scenario, maar ook uit de ontwikkeling van de totale ihs-uitgaven. Deze liggen een stuk lager dan in de basisvariant. Echter, ook voor de huurders is er sprake van een betere positie dan in de basisvariant. Zij zien door het minder snel stijgen van de huren, in combinatie met het sneller stijgen van hun inkomen, hun huurquote ook dalen.

Dan de resultaten van het pakketscenario-b. Het aantal ihs-ontvangers ligt in 1990 aanvankelijk iets hoger dan in het basisscenario. Dit komt doordat het aantal gesubsidieerde meerpersoonshuishoudens toeneemt, terwijl het aantal gesubsidieerde alleenstaanden afneemt. Dit strookt met de resulta-

ten van het nieuwbouwsce­nario uit de vorige paragraaf, waar ook het aantal alleenstaanden in de ihs-regeling afnam als gevolg van het minder onttrekken van huurwoningen en het minder bouwen van nieuwe woningen. Dit effect is in 1995 nog groter, zodat het totaal aantal ihs-ontvangers ten opzichte van de basisvariant gelijk blijft. Het scenario leidt echter wel tot een stijgend gemiddeld ihs-bedrag. Hierdoor liggen naar verhouding ook de totale ihs-uitgaven hoger dan in het basissce­nario. Voor de huurders is het scenario zorgelijk, vooral in 1995. Geen inkomensgroei, maar wel (hoge) huurstijgingen, leidt tot een fors hogere huurquote.

**Tabel 6.4. De afwijking van het aantal ihs-ontvangers, het gemiddelde subsidiebedrag, de totale ihs-uitgaven en de huurquoten uit de pakketscenario's ten opzichte van het basissce­nario, 1990-1995, basissce­nario = 100**

	aantal ihs- ontvan- gers	gemid- deld subsi- die- bedrag	totale uitgaven	gemid- delde huur- quote huur- sector	gemid- delde huur- quote ihs-ont- vangers
1990					
- basissce­nario	100	100	100	100	100
- pakketscenario-a	95	92	87	93	95
- pakketscenario-b	101	103	104	106	104
1995					
- basissce­nario	100	100	100	100	100
- pakketscenario-a	86	89	77	80	86
- pakketscenario-b	100	106	105	118	114

Bron: OTB, Woonuitgavenmodel

Met behulp van deze alternatieve scenario's, kan mede worden aangegeven **welke factoren in de toekomst hun invloed doen gelden op de ihs en in welke richting**. Tabel 6.5 geeft er een samengevat overzicht van. In de tabel is de invloed van de genoemde factoren gemeten ten opzichte van het basissce­nario. Uit de tabel blijkt dat de richting van de invloed van factor tot factor verschilt. Huurstijging is met name van invloed op het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag. Nieuwbouw daarentegen is vooral bepalend voor het aantal ihs-ontvangers. Verder leert tabel 6.5 dat de factor woningverbetering zo goed als geen invloed heeft op de ihs. Eerder is vermeld dat dit wordt veroorzaakt door de geringe éénmalige huursprong bij woningverbetering, zowel naar aantal als naar niveau. Ingrepen in de regelgeving, zoals hier geformuleerd, hebben uiteraard de grootste invloed op zowel het aantal ihs-ontvangers, als op het niveau van het gemiddelde subsidiebedrag. Dit raakt direct de wijze wie en in welke mate in aanmerking komen voor ihs.

Sociaal-economische factoren zijn zowel van invloed op het aantal ihs-ontvangers, als op het gemiddelde subsidiebedrag. Dit geldt met name voor de beide inkomensstijgingssce­nario's. Meer uitkeringsontvangers leidt vooral tot meer huishoudens die ihs ontvangen en in mindere mate tot een stijgend gemiddeld ihs-bedrag.



De demografische variabelen leiden als totaal niet tot een ontwikkeling van de ihs, die veel afwijkt van het basisscenario. Wel doen zich, al naar gelang de veronderstellingen over de huishoudensontwikkeling, verschillen in invloed voor op de ontwikkeling van het aantal meerpersoonshuishoudens met ihs of het aantal alleenstaanden met ihs.

**Tabel 6.5. Schematisch overzicht van de mate van invloed die verschillende factoren op middellange termijn uitoefenen op de ontwikkeling van de ihs; het basisscenario als referentiekader**

	aantal ihs- ontvangers	niveau gemiddelde subsidiebedrag	totale ihs- uitgaven
volkshuisvestings- variabelen			
- huurstijging	o	x	x
- nieuwbouw	x	o	x
- woningverbetering	o	o	o
- regelgeving	x	x	x
sociaal-economische variabelen			
- ongelijke inkomens- mutaties per sociaal- economische categorie	x	x	x
- veranderende verdeling over sociaal- economische categorieën	x	o	x
demografische variabelen			
- meer meerpersoonshuishoudens	o	o	o
- meer alleenstaanden	o	o	o

x: in overwegende mate invloed

o: in overwegende mate geen invloed

## 6.5. Tenslotte

Vergelijken we de resultaten van de scenarioberekeningen met de resultaten van de in hoofdstuk 4 uitgevoerde analyse van de periode 1975-1986, dan is er sprake van zowel overeenkomsten als van verschillen in de uitkomsten. De overeenkomsten liggen op het vlak van de sociaal-economische variabelen. Meer huishoudens met een inkomen op minimumniveau, heeft belangrijke gevolgen voor het aantal ontvangers van ihs. Verschillen doen zich voor bij de volkshuisvestingsvariabelen. In de analyse van het verleden, kwamen deze factoren niet in overwegende mate naar voren als verklarende variabelen. In de toekomstverkenning echter wel. Voor de factor huur-  
stijging is reeds naar voren gebracht, dat de invloed hiervan op de ihs tot 1983 niet eenduidig was vast te stellen. Vanaf 1983 is deze relatie tussen huur-  
stijging en ihs wel eenduidig van karakter, zodat hiervan op middellange termijn wel een verklarende invloed uitgaat. Voor de factor nieuwbouw

is het moeilijker te verklaren, waarom deze in de analyse van het verleden niet en de analyse van de toekomst wel als bepalende factor voor de ihs naar voren komt. Het feit dat de analyse-methoden fundamenteel van elkaar verschillen en het feit dat in de toekomstverkennde analyse het nieuwbouwsce­nario van min of meer extreme veronderstellingen uitgaat, zijn zeker van belang voor het verklaren van deze verschillen.

Ter afsluiting het volgende. Ramingen zijn altijd met onzekerheden omgeven. De veronderstellingen die moeten worden gemaakt, blijken namelijk sterk afhankelijk van de inzichten op één bepaald moment. Juist voor de ihs is deze constatering van groot belang, omdat deze regeling zo sterk afhankelijk is van maatschappelijke ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van het Ministerie van VROM liggen. Ramingen voor de middellange termijn, kunnen daarom nooit méér aangeven dan een te verwachten richting waarin de ihs zich gaat ontwikkelen. Strikte interpretatie van de absolute niveaus dient daarbij achterwege te blijven.

## BIJLAGE 1: DE GEBRUIKTE DATA IN DE TIJDREEKSANALYSE

**Tabel 1. Aantal ihs-ontvangers en bedragen, 1975-1986**

subsidietijdvak	aantal ontvangers x 1000	gemiddeld bedrag in gllds
1975/1976	348	974
1976/1977	357	1.001
1977/1978	384	1.081
1978/1979	395	1.198
1979/1980	418	1.277
1980/1981	456	1.380
1981/1982	530	1.562
1982/1983	629	1.700
1983/1984	635	1.782
1984/1985	715	1.777
1985/1986	778	1.729
1986/1987	831	1.767

Bron: Ministerie van VROM

**Tabel 2. Het aantal subsidiabele huurwoningen en het werkloosheidspercentage**

jaar	aantal subsidiabele huurwoningen (x 1000)	werkloosheidspercentage
1973	-	3,1
1974	-	3,7
1975	-	5,3
1976	1.578	5,6
1977	1.606	5,5
1978	1.618	5,5
1979	1.579	5,6
1980	1.667	6,3
1981	1.943	9,2
1982	2.122	12,4
1983	2.194	15,0
1984	2.230	15,4
1985	2.338	14,3
1986	2.466	12,5

Bron: CPB, Centraal economisch plan, diverse jaren

De reeks subsidiabele huurwoningen is geconstrueerd op basis van de woningvoorraad, het percentage huurwoningen uit de Nationale Rayononderzoeken en de verdeling van de woningen naar huurklasse uit de huurenquête van het CBS. Het huurbegrip uit de huurenquête komt niet helemaal overeen met het begrip subsidiabele huur van de ihs-regelgeving.

**Tabel 3. Aantallen bejaarden en aantal RWW uitkeringen, 1976-1986**

jaar	aantal bejaarden x 1000	aantal RWW-uitkeringen x 1000
1976	1.493	51
1977	1.518	59
1978	1.543	69
1979	1.582	76
1980	1.622	83
1981	1.647	137
1982	1.673	169
1983	1.699	257
1984	1.713	353
1985	1.734	397
1986	1.758	407

Bron: CBS, sociale maandstatistiek/sociaal-economische maandstatistiek, diverse jaren  
CBS, statistisch zakboek, diverse jaren

---

## BIJLAGE 2: HET OTB-WOONUITGAVENMODEL

Het model dat is gemaakt om de verdeling van de individuele woonuitgaven te bepalen, berust op de volgende drie pijlers:

- een prognose van het aantal huishoudens waarbij aan de huishoudens een inkomen wordt toegekend; dit is de vraagzijde van het model;
- een prognose van de omvang en samenstelling van de woningvoorraad; dit is de aanbodzijde van het model;
- de koppeling van huishoudens aan woningen, waarna de netto woonuitgaven kunnen worden berekend.

In hoofdstuk 5 (figuur 5.1) is het model schematisch weergegeven.

Voor dit onderzoek is alleen de huursector van belang, zodat de beschrijving van het model daartoe beperkt blijft.

De huishoudensprognose is ontleend aan het Primos-model (Heida en Gordijn, 1984). In dit model worden op grond van de leeftijd van het hoofd van het huishouden en de samenstelling en de grootte van het huishouden, 32 huishoudensklassen onderscheiden. Deze 32 huishoudensklassen worden met behulp van uitkomsten van het zogenaamde VOBES-model van het Bureau voor Strategisch Marktonderzoek verdeeld over zes sociaal-economische categorieën.

Vervolgens is ten behoeve van het woonuitgavenmodel aan de huishoudens een inkomen toegekend. Hiervoor is gebruik gemaakt van het WBO 1985/1986. Per 192 huishoudensklassen (32x6) zijn 24 inkomensklassen onderscheiden (fijne inkomensverdeling), resulterend in 4608 mogelijke combinaties van huishoudens-inkomensklassen. Voor elk van deze klassen is aan het WBO 1985/1986 het gemiddelde netto huishoudinkomen, het gemiddeld belastbaar inkomen van het hoofd van het huishouden en de eventuele partner en de relatieve ontleend. De relatieve verdeling over de 24 inkomensklassen wordt constant verondersteld. Voor de koppeling van huishoudens aan woningen kan een grovere klasse-indeling met betrekking tot de inkomens worden gehanteerd. Voor dit onderzoek geldt dat hiervoor alleen de laatste 7 inkomensklassen zijn samengevoegd (inkomen groter dan 50.000). Bij de koppeling is verder geen rekening gehouden met de sociaal-economische categorie en is de oorspronkelijke huishoudensindeling in 32 klassen teruggebracht tot 4. Er wordt alleen onderscheid gemaakt naar alleenstaande en meerpersoonshuishoudens en naar jongeren (tot 24 jaar) en overigen. Dit resulteert in een indeling van huishoudens voor de koppeling in 72 klassen (18 inkomensklassen x 4 huishoudensklassen).

De prognose van de woningvoorraad vormt de tweede pijler van het model. De omvang en samenstelling van de woningvoorraad volgens het WBO 1985/1986 vormt de basis voor de prognose. Voor de volgende jaren zijn

hierop volume- en prijsveranderingen aangebracht. Voor dit onderzoek is alleen de huursector van belang, zodat voor de koopsector alleen het aantal woningen is berekend. Ten aanzien van de volumeveranderingen in de huursector is rekening gehouden met nieuwbouw, verbeteringen en onttrekkingen. Het aantal nieuwe, te verbeteren en te onttrekken woningen is ontleend aan de meerjarenramingen (Tweede Kamer 1987-1988 b en c). Bij de nieuwe huurwoningen zijn op grond van de basishuur en het aantal kamers 16 woningklassen onderscheiden. Met behulp van het WBO 1985/1986 zijn per woningklasse de relatieve frequentie, de puntenkwaliteit en het huurniveau vastgesteld. De relatieve frequentie en de puntenkwaliteit blijven onveranderd; het huurniveau van nieuwe woningen wordt jaarlijks met de aanvangshuurstijging opgehoogd. De woningverbetering blijft mede als gevolg van onvolledige gegevens beperkt tot ingrijpende woningverbeteringen van huurwoningen ouder dan 40 jaar. De te verbeteren woningen zijn in zes klassen ingedeeld. Per klasse is op basis van KODAL-gegevens de verhoging van het huurniveau, de puntensprong na verbetering en de relatieve frequentie bepaald. De verhoging van het huurniveau stijgt jaarlijks met de trendmatige huurstijging. Huurwoningen komen in aanmerking om te worden onttrokken wanneer de woning aan een aantal criteria ten aanzien van leeftijd, huurniveau en puntenkwaliteit voldoet.

De prognose van de prijsveranderingen is gebaseerd op een afzonderlijk huurverhogingsmodel. Uitgaande van het huurbeleid van het Rijk wordt op grond van de (kale) huurprijs van de woning en de puntenkwaliteit volgens het woningwaarderingssstelsel, per woning de jaarlijkse huurverhoging bepaald. In de periode 1986-1988 is het feitelijk gevoerde beleid in het huurverhogingsmodel opgenomen; voor de periode vanaf 1989 is onveranderd beleid verondersteld. Om het op het WBO ontbrekende puntenaantal volgens het woningwaarderingssstelsel te schatten, is een door het EIB uitgevoerde procedure aangepast voor 1985 (EIB, 1986). Deze schatting van de puntenkwaliteit is gebaseerd op het oude woningwaarderingssstelsel dat tot 1986 heeft gegolden. Vanaf 1986 zijn de punten aangepast, teneinde rekening te kunnen houden met de invloed van het nieuwe woningwaarderingssstelsel.

De volgende pijler van het model betreft de koppeling van huishoudens aan woningen. In feite vormt de huishoudensprognose, waarbij huishoudens bepaalde kenmerken hebben, de vraagzijde van het model en de woningvoorraadprognose met bepaalde woningkenmerken, de aanbodzijde. Via de koppeling worden vraag en aanbod bij elkaar gebracht, waarbij is gewaarborgd dat qua aantallen de huishoudens en de woningen op elkaar zijn afgestemd. Bij de koppeling is verondersteld dat de kenmerken van een huishouden bepalend zijn voor de keuze van het soort woning dat het huishouden bewoont. Via de huishoudensprognose zijn leeftijd van het hoofd van het huishouden, omvang en samenstelling van het huishouden en het via het WBO 1985/1986 toegevoegde inkomen, de beschikbare kenmerken. De woningvoorraad is onderscheiden naar koop- en huurwoningen. De huurwoningen zijn bovendien op grond van het huurniveau van de woning in 14 klassen ingedeeld. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een huishouden niet in een woning woont, maar in een bewoonde andere ruimte (BAR) of inwonend is. Deze laatste huisvestingssituaties zijn het saldo van het aantal huishoudens en het aantal woningen. Aldus ontstaan er in totaal 16 huisvestingssituaties. Bij de pri-

maire koppeling worden de 72 huishoudens-inkomensklassen, die via de grove inkomensverdeling zijn gemaakt, verdeeld over deze 16 huisvestingssituaties. De wijze waarop de huishoudens volgens het WBO 1985/1986 zijn gehuisvest, vormt bij de koppeling het uitgangspunt. De relatieve verdeling van elke huishoudensklasse over de 16 huisvestingssituaties, is op het WBO bepaald. De 72x16 matrix, die hiervan het resultaat is, vormt de basis voor de koppeling. Uitgaande van de in de loop der tijd veranderende aantallen per huishoudensklasse en huisvestingssituatie wordt via de zogenoemde RAS-methode (zie Conijn e.a. 1987-a) een nieuwe matrix gemaakt, die zo goed mogelijk overeenstemt met de basismatrix van het WBO 1985/1986. Met de nieuwe matrix is de primaire koppeling van huishoudens aan woningen tot stand gebracht. Binnen dit kader vindt vervolgens de secundaire koppeling plaats. Hierbij wordt aan elke huurwoning, die uit de prognose van de woningvoorraad resulteert, één van de 4608 huishoudens-inkomensklassen die via de fijne inkomensverdeling is ontstaan toegevoegd. Dit huishouden is onder meer voorzien van een netto huishoudinkomen en belastbare inkomens van het hoofd van het huishouden en de eventueel aanwezige partner. Deze koppeling vindt plaats in een willekeurige volgorde. Op deze wijze ontstaat een nieuw bestand, waarvan de verdeling van de woonuitgaven kan worden bepaald.

Het laatste onderdeel van het model betreft de berekening van de netto woonuitgaven en de netto woonquote in de huursector, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele huursubsidie. Met een IHS-model wordt de hoogte van de individuele huursubsidie bepaald op grond van de basisuur, het toelaatbaar inkomen van het hoofd van het huishouden en de eventuele partner, de leeftijd van het hoofd van het huishouden en de grootte van het huishouden.

In de periode 1986-1988 is in het IHS-model het feitelijk gevoerde beleid opgenomen; voor de periode na 1988 wordt ongewijzigd beleid verondersteld.





---

## LITERATUUROVERZICHT

Adviesgroep Partners, 1983,  
**Huurprijzenwet woonruimte; evaluatie van de huurharmonisatie**, Maas-  
tricht.

Beijeren, S. van, F. Hulst, J. van Rossum en F. van Wijk, 1986,  
**Evaluatie huurgewenningsbijdrage**, RIGO, Amsterdam.

Bouwcentrum, 1982,  
**Individuele huursubsidiëring, kwantitatieve analyse 1975-1980**, Zoetermeer.

Buijs, C.C.M. en H.I.E. Dijkhuis-Potgieser, 1986,  
**Ontwikkelingen op de woningmarkt 1986**, FOSS, Oegstgeest.

Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren,  
**Maandstatistiek Bouwnijverheid**, 's-Gravenhage.

Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren,  
**Maandstatistiek van de prijzen**, 's-Gravenhage.

Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren,  
**Sociaal-economische maandstatistiek**, 's-Gravenhage.

Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren,  
**Statistisch Zakboek**, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau, 1987,  
**Macro Economische Verkenning 1988**, 's-Gravenhage.

Centraal Planbureau, 1988,  
**Centraal Economisch Plan 1988**, 's-Gravenhage.

Conijn, J.B.S., P.F.H. van Deudekom en I.L. Ooms, 1987a,  
**De hoogte en de verdeling van de individuele woonuitgaven, 1981-2000; de  
huursector**, DUP, Delft.

Conijn, J.B.S., P.F.H. van Deudekom en I.L. Ooms, 1987b,  
**De verdeling van de individuele woonuitgaven, 1982-1994; de koopsector**,  
DUP, Delft.

Conijn, J.B.S., 1988,  
Sluipende doch ernstige uitholling van huursubsidie; **Bouw**, 43, nr. 9,  
p. 31-33.

- Dijkhuis-Potgieser, H.I.E., 1985,  
**Ontwikkelingen op de woningmarkt, 1985**, Zoetermeer.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 1986,  
**Aanzet tot een dynamisch woonuitgavenmodel**, EIB, Amsterdam.
- Floor, J.W.G., 1971,  
**Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting**, Leiden.
- Fulpen, H. van, 1984,  
**Woonuitgaven 1980-2000; een analyse van mogelijke ontwikkelingen**, SCP, Rijswijk.
- Fulpen, H. van, et al, 1985,  
**Berekend beleid**, Sociale en Culturele studies, nr. 5, SCP, 's-Gravenhage.
- Goederen, A.C. de, 1970,  
Economische versus betaalbare huren, **Economisch Statistische Berichten**, 55, p. 722-725.
- Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, 1974,  
**Nota huur- en subsidiebeleid**, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13.025, nr. 1, 's-Gravenhage.
- Heida, H. en H. Gordijn, 1984,  
**Primos huishoudensmodel; analyse en prognose van de huishoudensontwikkeling in Nederland**, Ministerie van VROM, 's-Gravenhage.
- Heineken, K.A., 1987,  
**De ontwikkeling van de individuele huursubsidie in de jaren tachtig**, CPB, 's-Gravenhage.
- Heroverweging 1985, 1985,  
**Huur- en subsidiebeleid in de 90-er jaren**, eindrapport van de werkgroep, deelrapport nr. 78, 's-Gravenhage.
- Koning, H.C.J., 1970,  
Inflatie en volkshuisvesting, natuurramp of uitdaging?, **Economisch Statistische Berichten**, 55, p. 743-746.
- Lucassen, C.T.J. en H. Priemus, 1977,  
**Individuele huursubsidie, evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid**, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Financiën, 1987,  
**Miljoenennota 1988**, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986,  
**Financiële nota sociale zekerheid**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987,  
**Notitie inkomensbeleid 1988**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1970,  
**MG 70-6: Beschikking aanvullende huursubsidie**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
diverse jaren,  
**Kerngegevens VROM**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
diverse jaren,  
**Rijksbegroting, hoofdstuk XI, Ministerie van VROM**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
1983,  
**MG 83-15: Wijziging van de Beschikking individuele huursubsidie**, Zoetermeer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
1985,  
**MG 85-8: Wijziging van de Beschikking individuele huursubsidie**, Zoetermeer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
1986-a,  
**De wet op de individuele huursubsidie en de artikelsgewijze toelichting**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
1986-b,  
**Individuele huursubsidie, kwantitatieve terugblik 1981-1984**, Zoetermeer.

Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), 1973,  
**Advies inzake de Nota Volkshuisvesting**, adviesnummer 48, 's-Gravenhage.

Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), 1974,  
**Advies inzake de Nota Huur- en subsidiebeleid**, adviesnummer 57, 's-Gravenhage.

Schaar, J. van der, 1987,  
**Groei en bloei van het nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, DUP, Delft.

Tweede Kamer, 1986-1987,  
**Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**, 19.700, nr. 102, 's-Gravenhage.

Tweede Kamer, 1987-1988a,  
**Wijziging van de Wet individuele huursubsidie**, 20.481, nrs. 1-9, 's-Gravenhage.

Tweede Kamer, 1987-1988b,  
**Meerjarenplan stadsvernieuwing 1988-1992**, nr. 20.204, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Tweede kamer, 1987-1988c,  
**Meerjarenplan woningbouw 1988-1992**, nr. 20.207, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Udink, B.J. en K.W. Buck, 1972,  
**Nota Volkshuisvesting**, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11.784, nr. 1, 's-Gravenhage.

Vervae, A., 1986,  
**Individuele huursubsidie tussen volkshuisvestings- en inkomensbeleid**, DUP, Delft

Vrije, P. de, 1985,  
**Bewoners met hoge huur- of hypotheekuitgaven**, EIB, Amsterdam.

Willems-Schreuder, J., 1986,  
**Bewoners nieuwe woningen 1985**, Zoetermeer.

Willems-Schreuder, J., 1987,  
**Bewoners nieuwe woningen 1986**, Zoetermeer.

---

De op de volgende pagina's vermelde uitgaven van de Delftse Universitaire Pers zijn verkrijgbaar via de erkende boekhandel of rechtstreeks te bestellen bij:

Delftse Universitaire Pers  
Stevinweg 1  
2628 CN Delft  
telefoon: (015) 783254

---

## REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DEZE SERIE

1. S.A.A. Backx, *Analyse van de ontwikkeling van het aandeel woningen in meergezinshuizen*, 1988
2. I.L. Ooms en O.A. Papa, *De lange-termijnontwikkeling van de individuele huursubsidie*, 1989
3. P.J. Boelhouwer, *De individuele huursubsidie en de lokale woningtoewijzing*, 1989
4. P.J. Boelhouwer, *De individuele huursubsidie en het woningmarktgedrag van huishoudens*, 1989

1691814



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE  
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT