

# Matteüs zwaait de scepter

PASCAL DE DECKER\*

**In Vlaanderen blijft een harde kern van ongeveer de 300.000 slechte woningen in gebruik, de huurprijzen in de private huursector stijgen naar ongekende hoogten en de nieuwbouwactiviteit blijft laag. Dit volgt onder meer uit het gegeven dat de overheidstegemoetkomingen niet terechtkomen bij die huishoudens die ze het meeste nodig hebben, zodat ze uitzicht op een betere huisvestingssituatie wel kunnen vergeten. Over de ondoelmatigheid van de Vlaamse huisvestingssubsidies.**

Het Belgische en Vlaamse (sinds 1980) huisvestingsbeleid zijn buitenbeentjes in de Noordwest-Europese context. De gevolgen hiervan zijn onder andere zichtbaar in de opbouw van de woningvoorraad. Historisch gezien is het eigen-woningbezit in België en Vlaanderen (zeventig procent in 1997) hoog. Het aandeel sociale-huurwoningen is traditioneel laag en schommelt reeds vele jaren rond de zes procent. Een kwart van de bevolking blijft aangewezen op de particuliere huurmarkt.

De grondslagen van het beleid zijn 'oud'. De 'heiligheid' van het eigendomsrecht werd als het ware ingemetseld in de grondwet van 1831 en heeft tot gevolg gehad dat in de particuliere sector nauwelijks enige regulering tot stand is gekomen. De verhouding tussen de koopsector en de sociale-huursector vindt haar grondslag in de eerste Huisvestingswet (1889). In een poging om meer collectivistische opties tegen te gaan en de opkomst van de arbeidersbeweging onder andere daarmee te counteren, werd immers als oplossing voor de woonproblemen geopteerd voor de 'katholieke' oplossing, namelijk het bevorderen van eigen-woningbezit van een eengezinswoning. Doordat de Katholieken, later de Christen-De-



(Bron: Sanne Kamp)

mocraten, bijna steeds in de regering zaten, is de ondersteuning van eigen-woningbezit, met een brede waaier van maatregelen, zoals goedkope leningen, goedkope gronden, goedkope woningen, premies, fiscale kortingen en rentetolagen, onbetwistbaar gebleven. De bouw van sociale-huurwoningen volgde dan ook voornamelijk op crises, zoals de gevolgen van de Eerste en Tweede Wereldoorlog en de opkomst van het Vlaams Blok.

Dit is in een notendop de historische context van een onderzoek naar de vraag: 'In welke mate genieten lage inkomensgroepen van de huisvestingsubsidies?'. De doelgroepen van het sociale-huisvestingsbeleid zijn immers die gezinnen en personen die zichzelf niet naar behoren behelpen op de woningmarkt. Zo wordt althans in beleidskringen regelmatig betoogd.

## MATTEÛSEFFECT

De onderzoeksvraag sluit aan bij een onderzoekstraditie aan de Universiteit van Antwerpen en meer specifiek van het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA). Reeds aan het einde van de jaren zeventig ontdekten Herman Deleeck en zijn collegae dat de sociale uitgaven van de Belgische staat ongelijk gespreid waren. Anders geformuleerd, het bleek dat de midden- en hogere-inkomensgroepen meer participeerden en ook hogere bedragen kregen. Dit inzicht werd in België bekend als 'het Matteüseffect'. Deze term is geïnspireerd door de letterlijke lezing van de passus uit het evangelie van Matteüs, hoofdstuk 13, vers 12: "Want aan wie heeft, zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar van wie niet heeft, zal ook ontnomen worden wat hij bezit". Matteüs speelt ook eerste viool in de huisvestingssector, wat door Deleeck en tal van andere onderzoekers sindsdien is aangetoond. Met dit onderzoek wordt aangesloten bij deze traditie.

Huishoudens die in Vlaanderen een eigen woning willen bouwen, verwerven of renoveren, kunnen onder bepaalde voorwaarden op één of meerdere tegemoetkomingen rekenen. Dit betreft in de eerste plaats de fiscale aftrekbaarheid wanneer een (hypothecaire) lening wordt afgesloten. Vermogen, rente en verzekeringspremies zijn aftrekbaar. De aftrekbare sommen zijn gelimiteerd. Naast deze aftrekmogelijkheid bestaan er ook twee vormen van sociale leningen. Eenvoudig gesteld, komt het erop neer dat de Vlaamse overheid twee instellingen, namelijk de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en het Vlaams Woningfonds, machtigt en subsidieert om goedkope leningen te verstrekken. Het voordeel houdt in dat de begunstigden een lening terugbetalen met een rente die lager is dan de markrente.

Een volgende vorm van eigendomsondersteuning betreft de rentesubsidie. De begunstigden krijgen in principe gedurende drie jaar (verlengbaar tot maximaal zes jaar) maandelijks van de Vlaamse overheid steun ten einde de afbetaling gedurende de zwaarste afbetalingsperiode wat te verlichten. In principe zijn de sociale leningen en de rentesubsidies bedoeld voor huis-

**Tabel 1 De tegemoetkomingen in het kader van het woonbeleid, overzicht per type, Vlaanderen 1995**

	Begunstigden		Genoten voordeel in BEF		Gemiddeld jaarlijks voordeel in BEF
	Aantal	Spreiding	Som	Spreiding	
Fiscale korting	1.026.919	82,20%	63.000.000.000	81,80%	61.725
Goedkope lening VWF	32.253	2,60%	15.850.000.000	2,10%	49.157
Goedkope lening VHM	40.134	3,20%	1.820.000.000	2,4	45.416
TIL	9.860	0,80%	243.000.000	0,30%	24.610
Huisvestingspremie	10.772	0,90%	15.320.000.000	2%	142.216
Sociale huur	118.346	9,50%	90.800.000.000	11,80%	76.696
Huursubsidie	2.645	0,20%	740.000.000	0,10%	28.132
VAP	6.135	0,50%	264.000.000	0,30%	43.086
<b>Totale</b>	<b>1.247.064</b>	<b>100</b>	<b>77.984.000.000</b>	<b>100</b>	<b>---</b> *

\* Niet berekend omdat enkele tegemoetkomingen gecombineerd kunnen worden

houdens met een laag inkomen. In de praktijk liggen de uitsluitingsgrenzen dusdanig hoog dat een overgrote meerderheid van de huishoudens voor deze subsidie in aanmerking komt.

In de studie hebben we ten slotte ook de spreiding van de huisvestingspremie bekeken. Dit betreft een som geld die de begunstigden kunnen krijgen voor het kopen, bouwen of verbouwen van een eigen woning. Deze subsidie werd in het begin van de jaren negentig afgeschaft (en vervangen door de tussenkomst in de leninglast), maar vertraging in de uitbetalingen had tot gevolg dat we ze ook nog in onze studie dienden te verrekenen. In 1995, het jaar waarop onze gegevens slaan, werden immers nog meer dan 10.000 huisvestingspremies uitbetaald.

Naast de tegemoetkomingen ter ondersteuning van het eigen-woningbezit, zijn er eveneens tegemoetkomingen voor huurders. De voornaamste voordelen situeren zich in de sociale-huursector. In 1995 werden in Vlaanderen ongeveer 118.000 sociale-huurwoningen verhuurd, een marktaandeel van vijf à zes procent. De toegang tot de sociale-huursector is beperkt, de huren zijn inkomensgerelateerd en de contracten zijn van onbeperkte duur. Een in vergelijking met Nederland bescheiden tegemoetkoming betreft de huursubsidie. Dit is een maandelijks bedrag dat wordt uitgekeerd aan huurders met een zeer laag inkomen die een slechte woning voor een betere hebben geruild. Het voordeel geldt voor drie jaar, met uitzondering voor ouderen, die vijftien jaar van deze tegemoetkoming kunnen genieten.

Een laatste tegemoetkoming betreft de verbeterings- en aanpassingspremie. Ook dit is een bescheiden tussenkomst. Kleine sommen worden uitbetaald voor niet-luxueuze verbeteringen aan de woning. Te denken valt aan een nieuw dak, de installatie van een bad of het vervangen van de ramen. Ook deze subsidie richt zich tot huishoudens met een zeer laag inkomen.

## VOORDEEL

Het begrip 'voordeel' of 'profijt' dat in onze studie is gebruikt, verwijst naar twee bereke-

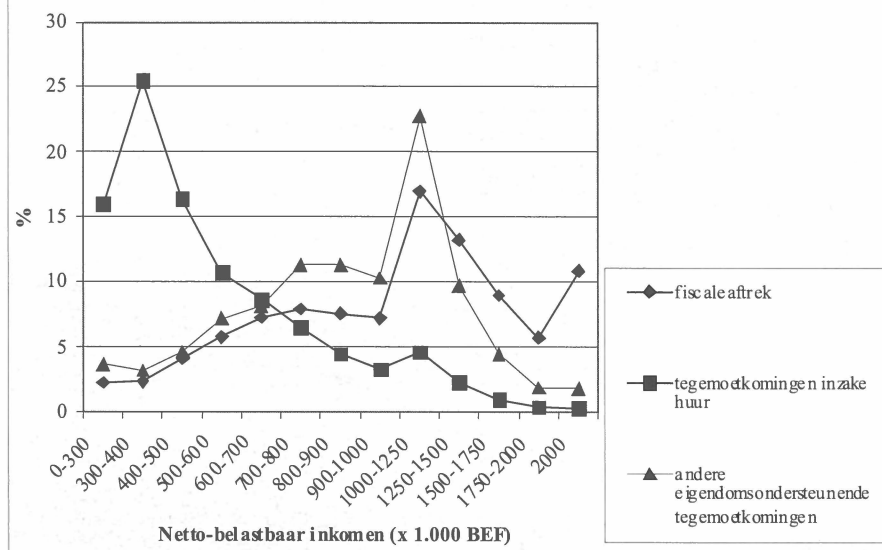
ningen. In de eerste plaats betreft dit feitelijk geobserveerde voordelen. Dit zijn de financiële tegemoetkomingen die de begunstigden ofwel uitbetaald kregen, zoals de rentetolage, de huisvestingspremie en de huursubsidie, ofwel niet dienden te betalen, de fiscale aftrek.

In de tweede plaats verwijst het 'voordeel' naar geraamde voordelen. Voor sociale huurders en de begunstigden van sociale leningen is het verschil berekend tussen wat zij betalen, aan gereduceerd of sociaal tarief, en wat ze respectievelijk voor een gemiddelde huurwoning of een gelijkaardige lening op de markt zouden moeten betalen. Dit verschil wordt als voordeel beschouwd.

Tabel 1 geeft het overzicht van de verschillende tegemoetkomingen. Daaruit blijkt dat ze samen voor een bedrag van ongeveer zevenenzeventig miljard Belgische francs (BEF) staan (duizend BEF is ongeveer vijfenvijftig gulden). Tweeëntwintig procent daarvan komt op rekening van het fiscaal voordeel. Een verre tweede is de sociale-huursector, die voor een voordeel van ongeveer 10 miljard BEF staat. De andere tegemoetkomingen zijn, met uitzondering van de afgeschafte bouwpremie, van ondergeschikt belang.

Deze ogenschijnlijk eenvoudige oefening is in de context van de federale staat België niet eenvoudig noch onbelangrijk. Het verlenen van fiscale korting behoort namelijk tot de bevoegdheden van de federale overheid, terwijl het huisvestingsbeleid constitutioneel aan de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) is toevertrouwd. Zo bekeken, genereert Vlaanderen slechts veertien miljard BEF voordeel inzake huisvesting. Of anders geformuleerd, die overheid die volgens de grondwet verantwoordelijk is voor het huisvestingsbeleid heeft geen enkele impact op de grootste som 'huisvestingsgeld', namelijk de fiscale korting. Dit heeft ook als consequentie dat als er straks rond de komende jaarwisseling een fiscale hervorming komt, de constitutioneel bevoegde overheid geen zeggenschap zal hebben over het al dan niet behouden van de fiscale aftrek, laat staan over haar eventuele herbepanning in de sociale sector, bijvoorbeeld om sociale-huurwoningen te bouwen of om achtergestelde buurten te saneren.

### SPREIDING VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN HUISVESTINGSTEGEMOETKOMINGEN 1995 NAAR INKOMENSKLASSE



Binnen het bestek van deze tekst beschikken we niet over de ruimte om de distributie van elke tegemoetkoming afzonderlijk te bekijken. In plaats daarvan is de essentie samengebracht in figuur 1. Daarop is de spreiding van het aantal begunstigden per inkomenscategorie uitgezet. Ter referentie, het gemiddelde netto belastbaar inkomen bedroeg in 1995 907.912 BEF. Het mediaan inkomen bedroeg 725.229 BEF.

De grafiek toont drie lijnen. Een staat voor het fiscaal voordeel. Daaruit blijkt dat er in alle inkomenscategorieën huishoudens van fiscaal voordeel profiteren. Het is echter overduidelijk dat het vooral de hogere inkomensgroepen zijn die van een fiscaal voordeel genieten. Het grootste aantal fiscale voordelen wordt immers opgenomen door de inkomensklasse 1.250.000 à 1.500.000 BEF, gevolgd door de inkomensklasse boven 2 miljoen BEF.

Een tweede lijn groepeert alle overige eigendomsondersteunende maatregelen. Daaruit blijkt dat ook voor deze tegemoetkomingen de participatie zich voornamelijk in de hogere inkomensgroepen situeert. Net als bij het fiscale voordeel is het de inkomensgroep 1.250.000 à 1.500.000 BEF die het grootste aantal voordelen opstrijkt. Het verschil met het fiscaal voordeel is dat de allerhoogste inkomensgroepen beduidend minder profiteren. Dit is het gevolg van de inkomensbeperkingen die voor deze tegemoetkomingen gelden.

Een laatste lijn groepeert de participatie aan de tegemoetkomingen in de huursector. De participatie is het hoogst in de lage inkomensgroepen, wat het gevolg is van de beperking van de doelgroep. Dat ook een (beperkt) aantal hogere inkomensgroepen van deze voordelen profiteert, volgt uit het feit dat in de sociale-huursector de overeenkomsten van onbeperkte duur zijn. Dit heeft als gevolg dat als het inkomen stijgt, de huurders kunnen blijven wonen. De huur wordt dan aan het nieuwe inkomen aangepast. Logischerwijze zouden de laagste inkomensgroepen de meeste steun moeten krijgen, omdat kan

worden verondersteld dat huishoudens met een modaal tot hoog inkomen globaal genomen zichzelf op de woningmarkt kunnen behelpen. Tabel 2 toont echter een ander beeld: het gemiddeld grootste voordeel, namelijk ongeveer 109.000 BEF op jaarbasis, wordt genoten door de begunstigden uit de meest hoogste-inkomensgroep. Daarop volgen, gerangschikt van hoog naar laag, de andere hoge inkomensgroepen met een inkomen boven 1,25 miljoen BEF. De begunstigden uit deze categorieën genieten een voordeel van gemiddeld minimum 74.684 BEF. Het is pas op positie zeven dat we een eerste categorie uit het lager inkomenssegment aantreffen: de 55.000 begunstigden uit de inkomensklasse 300.000-400.000 BEF genieten gemiddeld een voordeel van ongeveer 74.400 BEF. De combinatie van enerzijds de vaststelling dat

hogere inkomenscategorieën meer participeren en bovendien gemiddeld van een hoger voordeel genieten, enkele uitzonderingen daargelaten, heeft als logisch gevolg dat het vooral de hogere inkomensgroepen zijn die profiteren van de tegemoetkomingen inzake huisvesting. We stellen dan ook vast dat veertig procent van de voordelen terecht komen bij de twintig procent meest welvarende huishoudens en dat de twintig procent armste huishoudens slechts tien procent van het profijt opstrijken.

### MECHANISMEN

Hoe vallen deze vaststellingen te verklaren? Er spelen verschillende factoren, vaak in onderlinge samenhang. Sommigen zijn een gevolg van specifieke beleidskeuzen, anderen zijn huishoudensspecifiek en weer anderen hebben te maken met het specifieke functioneren van één of andere subsidie.

Inzake de fiscale aftrek spelen vooral subsidie-specifieke mechanismen een rol. We vermelden er twee. Bepaalde aftrekken zijn gerelateerd aan het inkomen, in die zin dat bepaalde aftrekken hoger mogen zijn voor hogere inkomens. En hogere aftrek betekent uiteraard een groter voordeel. Weer andere aftrekken worden verrekend bij de marginale aanslagvoet, met andere woorden op het hoogste belastingtarief. Dit heeft als effect dat hogere inkomens, die een hogere marginale aanslagvoet hebben, bij een aftrek van gelijke grootte, meer zullen profiteren dan lagere inkomens die, wegens hun lagere inkomen, in een lagere schijf zitten waar ze een lagere marginale aanslagvoet hebben.

Op zijn minst twee specifieke beleidskeuzen versterken het patroon van het fiscaal voordeel in het creëren van een Matteüeffect. Dit betreft uiteraard in eerste instantie de omvang van het budget van de niet-fiscale instrumenten. De budgetten van alle niet-fiscale instru-

Tabel 2 Spreiding begunstigden overheidsuitgaven in het kader van de huisvesting, raming 1995

	Aantal begunstigden	Totaal geraamd voordeel	Geraamd gemiddeld voordeel
0-300.000	43.601	2.854.811.558	65.476
300.000-400.000	55.097	4.101.908.226	74.449
400.000-500.000	62.929	3.374.872.342	53.629
500.000-600.000	73.439	3.499.205.019	47.648
600.000-700.000	86.411	4.031.588.338	46.656
700.000-800.000	90.428	4.642.473.065	51.339
800.000-900.000	83.962	4.790.586.620	57.057
900.000-1.000.000	78.974	4.850.925.616	61.425
1.000.000-1.250.000	179.691	12.342.368.359	68.687
1.250.000-1.500.000	138.669	10.356.336.149	74.684
1.500.000-1.750.000	93.135	7.532.572.290	80.878
1.750.000-2.000.000	59.148	4.991.970.635	84.398
2.000.000-2.500.000	37.159	3.293.215.147	88.625
2.500.000-3.000.000	47.610	4.377.499.681	91.945
3.000.000+	27.015	2.944.380.905	108.991
Totaal	1.154.045*	77.984.713.949	67.575

\* Dit getal is lager dan in tabel 1 omdat hier de effecten van het cumuleren van tegemoetkomingen zijn weggewerkt.

menten zijn echter te beperkt om de vanuit sociaal oogpunt onaanvaardbare spreiding van de fiscale voordelen ten gunste van de hogere inkomensgroepen af te vlakken. Zo hebben we kunnen vaststellen dat zelfs het effect van het tweede belangrijkste voordeel, de sociale huur, slechts in beperkte mate het globale verloop van de tegemoetkomingen beïnvloedt.

In de tweede plaats is er de omvang van de doelgroep(en). Hoe hoger de toegangs- c.q. uitsluitingsgrenzen, hoe meer huishoudens van de tegemoetkoming kunnen profiteren en hoe groter de kans is dat ook, of in hoofdzaak, hogere inkomens de winst opstrijken. Het is bekend dat de doelgroepen in Vlaanderen steeds vrij ruim zijn gehouden. Inzake fiscaliteit kan iedereen profiteren, terwijl ook voor de sociale-huursector en vooral goedkope leningen en de TIL het bereik vrij ruim is. De trend is trouwens eerder om dit bereik te laten toenemen, dan de selectiviteit te verhogen.

Tot slot zijn er ook huishoudensspecifieke factoren in het spel. Dit betreft in eerste instantie de financiële situatie van de begunstigden. Om volwaardig te participeren aan de eigendomssector moet vooraf aan een aantal voorwaarden voldaan worden. In de eerste plaats een stabiel en voldoende inkomen. Bovendien moet het huishouden eerst een startkapitaal hebben opgebouwd. Dit betekent dat het, behoudens steun van ouders of grootouders, al langer een stabiel inkomen heeft moeten genieten. Zo beschikten de huishoudens die in 1995 een goedkope lening door het VWF kregen toegewezen voor het bouwen van een woning over een gemiddelde spaarpot van 2,2 miljoen BEF. Deze randvoorwaarden hebben als gevolg dat de eigendomssector vandaag wordt gedomineerd door gezinnen met twee inkomens en dat ééninkomenshuishoudens en huishoudens met een laag inkomen niet van de tegemoetkomingen kunnen profiteren. Anders geformuleerd, als gevolg van deze randvoorwaarden, die eigenlijk basisvoorwaarden zijn, zullen eigendomsondersteunende tegemoetkomingen bijna per definitie bij midden- en hogere inkomens terecht komen.

Daarnaast speelt ook dat niet iedereen die recht heeft op subsidie er gebruik van maakt. Dit hangt sterk samen met de leeftijd en de sociale klasse. Hoe hoger de leeftijd en hoe lager de sociale klasse, hoe minder men gebruik maakt van de subsidie waar men recht op heeft. Dit heeft bijvoorbeeld als gevolg dat zo weinig bejaarden een huursubsidie aanvragen. Er is trouwens reeds eerder vastgesteld dat de kennis van rechten en plichten in de particuliere huursector zeer beperkt is.

## TUSSEN WOORD EN DAAD

De resultaten van dit onderzoek zouden in elk geval aanleiding moeten zijn voor een grondig debat over de doelstellingen van het huisvestingsbeleid in het algemeen en de strategieën om deze doelstellingen te bereiken in het bijzonder. De verankering van het recht op menswaar-



Gesubsidieerde woningbouw (Bron: Sanne Kamp).

dig wonen in de Belgische grondwet (1993) en in de Vlaamse huisvestingswetgeving (1997) impliceren dat de overheden huisvesting als een sociaal grondrecht beschouwen. De overheid stelt, ook in haar beleidsnota's, dat het in eerste instantie de lage inkomens zijn die moeten profiteren van de huisvestingsmiddelen. De vaststelling dat het in hoofdzaak de midden- en hoge inkomens zijn die profiteren, maakt van een fundamentele herschikking van de tegemoetkomingen een uitdaging. Behoudt men de ondoelmatige fiscale aftrek? Verhoogt men de budgetten van de zeer doelmatige sociale-huursector? En wat gebeurt er met de huursubsidie? Is het niet zinvol om de goedkope leningen (eventueel verhoogd) te beperken tot de echt lage inkomens? Of dienen ze omgevormd te worden tot renovatiepremies?

In de Belgische context is een discussie over de besteding van de middelen niet louter een discussie over doelstelling en strategieën, het is ook een discussie die dwars door de staatsstructuur snijdt. In principe dienen de discussies over doelstellingen en strategieën gevoerd te worden in de schoot van het Vlaamse parlement en de Vlaamse regering. Maar omdat de fiscale korting de grootste huisvestingsubsidie is, brengt dit ook de federale regering en de overheveling van federale middelen naar de gewesten in het vizier. In het najaar van 2000 staat een als fundamenteel aangekondigde discussie over de fiscale hervorming op de agenda. Er kan reikhalzend uitgekeken worden naar de resultaten daarvan. De optie om de huisvestingsfiscaliteit te herzien, wat neerkomt op een transformatie van ondoelmatig gebruikte middelen (subsidies aan personen) naar investeringsmiddelen (subsidies voor bakstenen), volgt in eerste instantie uit de behoefte aan investeringsmiddelen, maar ook uit de staatsstructuur. Volgens de grondwet is het huisvestingsbeleid toegewezen aan de gewesten. Het is echter weinig realistisch te veronderstellen dat

Vlaanderen zelf voldoende extra middelen zal kunnen uittrekken. Andere beleidsdomeinen genieten duidelijk een grotere prioriteit. Bovendien blijft beleidsruimte sowieso beperkt. Derhalve is de fiscaliteit het enige substantiële budget dat voor hervorming en heroriëntatie in aanmerking komt zonder dat om nieuwe middelen wordt gevraagd. Een strijd om meer huisvestingsmiddelen is in België en Vlaanderen immers op voorhand verloren. Wordt derhalve niet gesleuteld aan de fiscaliteit inzake huisvesting, dan zal het huisvestingsbeleid blijven falen omdat de burgers die er het meest behoefte aan hebben ook in de nabije toekomst niet aan een behoorlijke woning geholpen kunnen worden.

## Literatuurselectie

De Decker, P. (2000) Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen? In: Ruimte & Planning 20-1.

De Decker, P. & H. Meert (2000) Dit is geen magie! Over de huisvestingsval, een onzichtbare hand en slecht besteed overheidsgeld. In: Ruimte & Planning 20-1.

Deleecq, H., e.a. (1983): Het Matteüseffect: de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België. Antwerpen: Kluwer.

Peeters, L. & P. De Decker (1997) Het woonbeleid in Vlaanderen op een tweesprong. Berchem: EPO.

Van Dam, R. & V. Geurts (2000) De bewoners van gesubsidieerde en niet gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid. Antwerpen: CSB Berichten, UFSIA, Universiteit Antwerpen.

\* Pascal De Decker werkt als onderzoeker bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad, Universiteit Antwerpen.