

Inkomensdynamiek en Onderbenutting van de Individuele Huursubsidie

Jan Rouwendal

Samenvatting

In dit artikel wordt betoogd dat een aanzienlijk deel van de onderbenutting van de Individuele Huursubsidie (IHS) die in recent onderzoek is gesignaleerd, veroorzaakt wordt door discrepantie tussen het inkomen dat de basis vormde voor de toekenning van de HIS en het inkomen dat door onderzoekers wordt gebruikt om het subsidiebedrag waar huishoudens recht op hebben te simuleren. De subsidie wordt toegekend op basis van het belastbaar inkomen in het jaar voorafgaand aan het subsidietijdvak, en de onderzoekers gebruiken doorgaans het inkomen dat in het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) wordt gebruikt. Aangezien discrepanties tussen beide inkomens zowel positief als negatief kunnen zijn, impliceert dit dat naast de eerder gerapporteerde onderbenutting, met dezelfde methoden ook overbenutting zou moeten bestaan. Dat blijkt inderdaad het geval.

De verschillen tussen het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd en het inkomen op basis waarvan kennelijk IHS is toegekend worden geraamd: ze blijken aanzienlijk te zijn. Het deel van de totale onderbenutting (zoals gerapporteerd in eerder onderzoek) dat door de discrepantie tussen de beide inkomens wordt veroorzaakt wordt eveneens geraamd: het bedraagt ongeveer 30%. Dit deel van de onderbenutting kan niet worden opgelost door beter informatievoorziening, maar alleen door veranderde regelgeving en/of verbetering van de kwaliteit van de inkomensgegevens.

Departement Sociale Wetenschappen, Wageningen UR, Postbus 8060, 6700 DA
Wageningen, tel. 0317-484730, fax 0317-482593,
e-mail jan.rouwendal@econ.hhs.wau.

1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn er in Nederland verschillende onderzoeksresultaten gepubliceerd die suggereren dat een betrekkelijk groot aantal huishoudens dat, volgens de geldende regels, recht heeft op individuele huursubsidie (IHS) die financiële bijdrage toch niet ontvangt (zie Conijn en Lamain, 1992; Van Oorschot, 1994; Vrooman en Asselberghs, 1994; CBS/SCP, 1997; Koning en Ridder, 1997). Mede omdat de IHS in de loop van de jaren een van de belangrijkste instrumenten is geworden van het beleid ten aanzien van huishoudens met een minimaal inkomen, geeft dit reden tot zorg. Een groot deel van de doelgroep (de onderzoeken suggereren dat het om tientallen procenten gaat) zou niet bereikt worden en dat betekent dat de effectiviteit van het armoedebeleid in het geding is.

Er bestaat in het bijzonder reden tot zorg als het bij de onderbenutting gaat om huishoudens die op de rand van het bestaansminimum balanceren en die er door onwetendheid, schaamte, of onvermogen tot het invullen van formulieren niet in slagen een broodnodige aanvulling op hun budget te verkrijgen. Het lijkt weinig twijfel dat het bij een deel van het niet-gebruik van de IHS om zulke gevallen gaat. Dit artikel vestigt de aandacht op een andere vorm van onderbenutting die veel minder reden hoeft te geven tot ongerustheid en waarvan men zelfs met recht kan beweren dat zij door de wetgever, althans tot op zekere hoogte, is bedoeld, maar die doorgaans niet wordt onderscheiden van de eerder genoemde vorm. We zullen de onderbenutting die veroorzaakt wordt door onkunde, stigmatisering, etc. aanduiden als onderbenutting van type 1, en de overige onderbenutting aanduiden als die van type 2.

Een groot deel van de uitgevoerde onderzoeken naar onderbenutting van de IHS maakt gebruik van de gegevens van het woningbehoeftenonderzoek (WBO) van 1985, 1989/90 of van 1993/4. De daarbij gevolgde methodiek is telkens in grote lijnen dezelfde: op basis van de gegevens die het WBO verschaft over inkomen en betaalde huur wordt een IHS-bedrag berekend waarop het huishouden recht zou hebben. Dit bedrag wordt vergeleken met de informatie die het WBO bevat over de daadwerkelijk ontvangen IHS. Als het berekende bedrag aan IHS groter is dan het ontvangen bedrag wordt geconcludeerd tot onderbenutting. Daarbij worden dan twee vormen te onderscheiden: als het werkelijk ontvangen bedrag positief is zullen spreken we over partiële onderbenutting, als helemaal geen IHS wordt ontvangen over volledige onderbenutting.

Partiële onderbenutting zal doorgaans minder reden geven tot zorg dan volledige. Een huishouden dat IHS ontvangt, zij het minder dan waar het volgens de simulatie recht op heeft, is kennelijk op de hoogte van het bestaan van IHS, en heeft zelfs daadwerkelijk een aanvraag ingediend en subsidie toegekend gekregen. Bij partiële onderbenutting gaat het dus altijd om type 2. Bij volledige onderbenutting kan daarentegen wel sprake zijn van onkunde, stigmatiserende effecten enzovoorts, dus om onderbenutting van wat hierboven genoemd werd type 1. Voorzover dat het geval is, is er reden om via verstrekking van informatie, het gemakkelijker maken van het indienen van een aanvraag en soortgelijke maatregelen te komen tot een vermindering van de onderbenutting. Inzet van dergelijke instrumenten is bij de bestrijding van partiële onderbenutting veel minder voor de hand liggend. Uit het navolgende zal duidelijk worden dat ook volledige onderbenutting van type 2 kan zijn.

De centrale hypothese van dit artikel is dat de discrepantie tussen het inkomen dat de basis vormde van de toekenning van de subsidie en het inkomen dat wordt gerapporteerd in het WBO een belangrijke, zo niet de belangrijkste, oorzaak is van onderbenutting van type 2. Het gaat om een aspect van de werking van de IHS dat zowel de volle omvang van de partiële, als een deel van de volledige onderbenutting van de IHS kan verklaren. De toekenning van de IHS is namelijk gebaseerd op gegevens over het inkomen die ten tijde van de ontvangst van de subsidie niet in alle gevallen meer actueel zijn. De subsidie wordt voor een periode van een jaar (ingaaend op 1 juli) toegekend op basis van inkomensgegevens die doorgaans betrekking hebben op het kalenderjaar dat aan de aanvang van deze periode voorafgaat. Na het indienen van de aanvraag kan er in de hoogte van het inkomen veel veranderen zonder dat de IHS daardoor zal wijzigen. Door veranderingen in het huishoudinkomen die optreden nadat de aanvraag voor IHS is ingediend ontstaat een verschil tussen de IHS die wordt ontvangen en de IHS waarop het huishouden recht zou hebben als het actuele inkomen als basis voor toekenning van de IHS zou dienen. Die afwijking kan zowel positief als negatief zijn. Als het inkomen na de aanvraag van de IHS lager is geworden leidt dat tot waarneming van partiële onderbenutting. Op dezelfde wijze, namelijk door een recente verlaging van het inkomen, kan ook volledige onderbenutting worden waargenomen en voor zover dat het geval is, gaat het om volledige onderbenutting van type 2. Aangezien in de regelgeving rond de IHS nadrukkelijk is vermeld dat deze subsidie als regel wordt toegekend op basis van het belastbaar inkomen in het kalenderjaar voorafgaand aan dat waarin het subsidietijdvak

ingaat, gaat het bij onderbenutting die door recente inkomensveranderingen wordt veroorzaakt om (partiële of volledige) onderbenutting die door regering en parlement is bedoeld, of die tenminste wordt geïmpliceerd door de wijze waarop de uitvoering van de IHS is geregeld.

Daarmee is, vanzelfsprekend, niet beweerd dat aan deze vorm van onderbenutting geen betekenis moet worden toegekend. Men kan zich met goed recht op het standpunt stellen dat een regeling als de IHS, die momenteel een kerninstrument vormt van het beleid ten aanzien van de laagste inkomens, dient te zijn afgestemd op het actuele inkomen. De regels waarin de uitvoering van de IHS vorm heeft gekregen doen dat echter niet en de onderbenutting van de regeling dat daardoor veroorzaakt wordt, is alleen al om die reden van een andere orde dan de overige onderbenutting. De aangewezen weg ter vermindering van de discrepantie tussen het actuele inkomen en het inkomen dat de basis vormde voor toekenning van de IHS is het wijzigen van uitvoeringsregels, terwijl voor de andere vorm van onderbenutting geheel andere maatregelen vereist zijn.¹

In het navolgende zal een poging worden ondernomen om de twee typen onderbenutting van de IHS van elkaar te scheiden. Dat zal gebeuren op basis van de gegevens van het WBO van 1989/90. Gebruik van dit bestand heeft als voordeel dat in die periode slechts drie tabellen voor toekenning van de IHS in gebruik waren, waarvan er een voor de grote meerderheid van de rechthebbenden relevant was, terwijl in 1993/4 een tiental tabellen in gebruik was. De regeling was dus in 1989/90 wat eenvoudiger en men mag verwachten dat het onderzoek daardoor vergemakkelijkt wordt.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de wijze waarop die subsidie voor het subsidietijdvak juli 1989 - juni 1990 werd toegekend en op de waarneming van inkomen, huur en IHS in het WBO van 1989/90. Vervolgens zal in paragraaf 3 de IHS, zoals die op grond van inkomen, huur en huishoudenssamenstelling kan worden gesimuleerd, worden vergeleken met de gerapporteerde, daadwerkelijk ontvangen IHS. In onderscheid met eerdere analyses zal daarbij ook aandacht worden geschonken aan de mogelijkheid dat de ontvangen subsidie hoger is dan het gesimuleerde bedrag. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op de relatie tussen het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd en het inkomen

¹ In het navolgende zal echter blijken dat ook de kwaliteit van de waarnemingen waarschijnlijk te wensen overlaat.

dat de basis vormde voor toekenning van de IHS. Het blijkt dat er doorgaans grote verschillen tussen die twee bestaan. In paragraaf 5 wordt een raming gemaakt van de gevolgen van de discrepantie tussen de beide inkomens voor de waarneming van volledige onderbenutting van de IHS in onderzoek met het WBO. Paragraaf 6 bevat enkele conclusies.

2 Toekenning van individuele huursubsidie

IHS wordt toegekend op basis van een aanvraag van de (potentiële) IHS-gegadigde. Die moet ieder jaar opnieuw een aanvraag indienen. Bij het beoordelen daarvan zijn drie zaken van groot belang: het belastbaar inkomen van het aanvragende huishouden, de hoogte van de huur en de huishoudenssamenstelling. We zullen deze drie achtereenvolgens bespreken.² De aandacht zal daarbij vooral gericht zijn op de mogelijke aanwezigheid van verschillen tussen de gegevens op basis waarvan IHS is toegekend en de gegevens uit het WBO.

Het inkomen

Bij beoordeling van een IHS-aanvraag wordt afgegaan op het belastbaar inkomen in het jaar voorafgaand aan het tijdvak waarover subsidie wordt aangevraagd. Dat tijdvak heeft, zoals reeds werd vermeld, een omvang van een jaar en loopt van 1 juli tot en met 30 juni. Het belastbare jaarinkomen waarop de hoogte van de subsidie wordt gebaseerd betreft dus niet het inkomen in de periode waarin de subsidie wordt ontvangen. De implicatie hiervan is dat er door veranderingen in inkomen geen volstreekte overeenstemming hoeft te bestaan (en in geval van wisseling van baan, werkloos worden, et cetera ook niet zal bestaan) tussen de hoogte van het inkomen dat als basis diende voor de toekenning van de IHS en het actuele inkomen gedurende het tijdvak waarin die subsidie wordt ontvangen.

Bij de toekenning van subsidie over het tijdvak 1989/90 moest het belastbaar inkomen van 1988 'in beginsel' 'in aanmerking moet worden genomen'.³ Dat is een formulering die veel mogelijkheden tot afwijking van de hierboven geformuleerde regel kan toelaten. Er wordt niet duidelijk omschreven wanneer het principe geldt en wanneer

² Belangrijke informatie over de wijze waarop daarmee werd omgegaan in het subsidietijdvak 1989/90 is te vinden in de circulaire 'Aanpassing Wet individuele huursubsidie en wijziging en aanpassing Regeling huurgewinningsbijdrage' die op 12 april 1989 in de Staatscourant verscheen (VROM, 1989). De gegevens over het aanvragen en de toekenning van de IHS die in het navolgende worden vermeld zijn voor een groot deel op deze circulaire gebaseerd.

³ Zie VROM (1989)

daarop een uitzondering kan of moet worden gemaakt. Bovendien lijkt de mogelijkheid te bestaan dat 'in aanmerking nemen' zo wordt opgevat dat het belastbaar inkomen uit 1988 (slechts) een van de factoren is die meegenomen moeten worden bij de toekenning van de subsidie voor het tijdvak 1989-1990.⁴ De indruk bestaat niettemin dat de geformuleerde regel in het algemeen strak werd toegepast.⁵ Dat impliceert dat het inkomen dat de basis vormde voor de toekenning van IHS in een aantal gevallen af zal wijken van het inkomen in het tijdvak waarin de subsidie wordt ontvangen. Er is reden om aan te nemen dat het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd bij een deel van de respondenten niet (meer) correspondeert met het inkomen dat de basis vormde voor toekenning van IHS.

De huur

Die reden is er veel minder als het om de huur gaat. Voorzover geen verhuizing plaatsvindt, is bekend hoeveel de huur bedroeg in de eerste maanden van 1989, toen de subsidie werd aangevraagd. In de eerste maanden van elk kalenderjaar is het percentage waarmee de huren per 1 juli als regel omhoog mogen gaan doorgaans al bekend zodat er rekening mee kan worden gehouden. Het lijkt bovendien gemakkelijk om het door de huurder opgegeven bedrag te verifiëren, zeker wanneer de gemeente eigenaar is van de woningen of wanneer, in verband met huurmatiging, de subsidie wordt aangevraagd door de woningcorporatie. Er is daarom, in ieder geval in eerste instantie, geen reden om aan te nemen dat de huur op basis waarvan de IHS is toegekend verschilt van de huur die gedurende het subsidietijdvak wordt betaald en in het WBO is gerapporteerd.⁶

⁴ Op het belastbaar inkomen uit 1988 diende een vermenigvuldigingsfactor van 1,01 te worden toegepast in verband met de invoering van het systeem-Oort van de inkomstenbelasting. Dat suggereert in ieder geval een grote mate van nauwkeurigheid bij de toepassing van de regel.

⁵ In gevallen waarin huurmatiging wordt toegepast (d.w.z. dat de huurder de bruto huur minus de subsidie betaalt en de verhuurder de subsidie rechtstreeks van de overheid ontvangt) gaat de circulaire (VROM, 1989) er van uit dat aan het loket kritisch wordt getoetst of de verstrekte inkomensgegevens juist zijn. In de overige gevallen dient de gemeente dat te doen. Maar de toets gaat niet zover dat de opgegeven bedragen bij de belastingdienst kunnen worden geverifieerd. Er wordt ook een uitzondering op de regel genoemd. Een 'niet onbelangrijk' deel van de aanvragers blijkt subsidie aan te vragen op grond van een geschat inkomen over het jaar waarin het subsidietijdvak begint. En het was al eerder gebleken dat zulke aanvragers veelal niet overgaan tot het achteraf verstrekken van nauwkeuriger gegevens (zoals de wet voorschrijft) ook al wijken die fors af van de eerder verstrekte raming (VROM, 1989). Dat zal wel in het bijzonder die gevallen gelden waarin het werkelijke inkomen hoger was dan het geraamde.

⁶ Althans voor die huishoudens die niet verhuisd zijn in het jaar voor het WBO-interview werd afgenomen. We zullen later de groep pas verhuisden uit de te gebruiken steekproef verwijderen.

De huishoudenssamenstelling

Meerpersoonshuishoudens ontvangen bij een gelijk inkomen en gelijke huur een hoger bedrag aan IHS dan eenpersoonshuishoudens. Er werd bij de gemeenten op aangedrongen nauwgezet controleren of de gegevens op het aanvraagformulier van de IHS overeenkomen met die van de gemeentelijke bevolkingsadministratie (VROM, 1989). Als dat gebeurd is zal de huishoudenssamenstelling die in het WBO wordt gerapporteerd dezelfde zijn als die de basis vormde van toekenning van de IHS.⁷

Uit het voorgaande blijkt dat de wijze waarop de uitvoering van de IHS is geregeld het waarschijnlijk maakt dat er afwijkingen bestaan tussen het actuele inkomen en datgene wat de basis vormde voor toekenning van de IHS, terwijl dat veel minder aannemelijk lijkt voor de huur en de huishoudenssamenstelling.⁸ Verschillen tussen het inkomen dat de basis vormde voor IHS-toekenning (vanaf nu ook wel het IHS-inkomen genoemd) en het in het WBO gerapporteerde inkomen (vanaf nu ook wel het WBO-inkomen genoemd) lijken daarmee de belangrijkste factor ter verklaring van discrepanties tussen gesimuleerde en daadwerkelijk ontvangen IHS kan verklaren.

3 Onder- en overbenutting van de individuele huursubsidie

In deze paragraaf zal een belangrijke consequentie worden bekeken van de hypothese dat verschillen tussen het inkomen op basis waarvan IHS is toegekend en het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd een deel van de eerder geconstateerde onderbenutting verklaard. Discrepanties tussen beide inkomens kunnen zowel positief als negatief zijn, en dat impliceert dat ook de verschillen tussen gerapporteerde en gesimuleerde IHS-bedragen zowel positief als negatief kunnen zijn. Met andere woorden, behalve onderbenutting (gesimuleerde IHS is groter dan de ontvangen IHS) zou er ook overbenutting (gesimuleerde IHS is kleiner dan de gerapporteerde) moeten bestaan. In de bestaande literatuur is uitgebreid aandacht besteed aan de onderbenutting, maar is praktisch niets te vinden over overbenutting.

Of er inderdaad overbenutting bestaat is nagegaan door gesimuleerde en gerapporteerde IHS met elkaar te vergelijken op dezelfde wijze als Vrooman en

⁷ Althans voor die huishoudens die aangeven niet van samenstelling te zijn veranderd in het jaar voor het WBO-interview werd afgenomen. De groep huishoudens waarvan de samenstelling veranderd is zal uit de steekproef verwijderd worden.

⁸ Het WBO biedt niet de mogelijkheid om huishoudens te identificeren die kort voor het interview plaatsvond een verandering van inkomen hebben ondergaan.

Tabel 1 Onder- en overbenutting IHS

	aantal	aantal	aantal	aantal	bedrag
Geselecteerde groep ¹	9817				
Rechthebbend op IHS	5682				
daarvan:					
■ niet-ontvangers		1864			
1214,10 ²					
■ (mog.) rechtenveranderende mutaties	964				
■ aanvraag in behandeling		85			
■ ontvangers		2769			
daarvan					
■ bedrag ontvangen subsidie onbekend		137			
■ opgegeven bedrag niet volgens tabel		301			
■ blijft over (rechthebbende ontvangers)			2331		
1914,65 ³					
daarvan:					
■ meer dan 3% meer ontvangen dan volgens simulatie		750			805,68 ⁴
■ meer ontvangen dan volgens simulatie, maar minder dan 3%		50			62,40 ⁴
■ gesimuleerde bedrag gelijk aan ontvangen bedrag			261		0,00 ⁴
■ minder ontvangen dan volgens simulatie, maar minder dan 3%			119		-64,03 ⁴
■ meer dan 3% minder ontvangen dan volgens simulatie			1151		-573,62 ⁴
Niet-rechthebbende IHS-ontvangers	618				
met ontvangen bedrag opgegeven volgens tabel	399				1405,86 ⁴

Voetnoten bij Tabel 1¹ Belastbaar (WBO) jaarinkomen ten hoogste fl. 36000 en/of IHS-ontvanger.² Gesimuleerd IHS-bedrag.³ Bedrag volgens opgave in WBO.⁴ Bedrag volgens opgave in WBO minus gesimuleerd bedrag.

Asselberghs [1994] hoofdstuk 5, deden. Vrooman en Asselberghs gebruikten een door het Sociaal-Cultureel Planbureau vervaardigde bewerking van het WBO

1989/90, terwijl voor de constructie van Tabel 1 het standaard CBS-bestand als basis diende. Dat is de oorzaak van de (kleine) verschillen in de aantallen respondenten die in de overeenkomstige categorieën gevonden zijn.

We beperken ons tot meerpersoons-huishoudens die een woning huren, waarvan het hoofd tenminste 25 jaar oud is, die voldoende informatie over inkomen en huur hebben verschaft, die geen kinderen met een eigen inkomen hebben en die een belastbaar WBO-jaarinkomen hebben dat niet hoger is dan f 36.000. Voor deze huishoudens is de tabel voor meerpersoonshuishoudens uit de IHS-regelgeving relevant. Aan deze groep zijn nog toegevoegd de huishoudens die aan alle voornoemde voorwaarden voldoen, behalve dat ze een WBO-inkomen hebben dat groter is dan fl 36.000,- terwijl ze toch IHS ontvangen.

De aldus afgebakende groep omvat in het WBO 9.817 huishoudens. Daarvan hebben er 5.682 volgens de simulatie recht hebben op IHS.⁹ Uit deze groep zijn degenen verwijderd die in het jaar voor het interview plaatsvond zijn verhuisd of van samenstelling zijn veranderd, hetgeen tot een wijziging in hun aanspraken op IHS geleid zou kunnen hebben (964), en degenen die aangeven dat hun IHS-aanvraag nog in behandeling is (85). Van de overblijvende 4633 huishoudens zijn er 2769 die inderdaad IHS ontvangen en 1864 die dat niet doen. Het gemiddeld door deze huishoudens misgelopen bedrag is fl 1214,10. De volledige onderbenutting bedraagt dus tenminste 32% van de 5682 die volgens de uitgevoerde simulatie rechthebbend zou zijn.

Van de 2769 huishoudens die volgens de simulatie recht hebben op IHS en die de subsidie ook inderdaad ontvangen zijn er 137 die geen subsidiebedrag hebben gemeld en 301 waarvan de opgegeven subsidie niet volgens Tabel 1 kan zijn gegeven.¹⁰ Er blijven 2331 huishoudens over die gemiddeld een bedrag van fl 1914,65 per jaar ontvangen als IHS. De IHS die op basis van het WBO-inkomen is gesimuleerd wijkt doorgaans af van het door de respondenten zelf opgegeven bedrag. Van de 2331 overgebleven IHS-ontvangers zijn er slechts 261 (11%) voor wie het gesimuleerde

⁹ Een complicatie bij de bepaling van het huishoudinkomen vormen de inkomsten van kinderen. Die worden gerapporteerd in het WBO 1988/89, maar via een classificatie die het onmogelijk maakt om een nauwkeurige simulatie van de IHS uit te voeren. Dit probleem is buiten beschouwing gelaten omdat de groep die het betreft klein is. Dit heeft mogelijk als gevolg dat de onderbenutting van de IHS wat wordt overschat en de overbenutting onderschat.

¹⁰ Tabel 1 uit VROM (1989) bevat alleen jaarbedragen voor de IHS die een veelvoud zijn van 60. De in het WBO opgegeven bedragen zijn dat niet altijd.

bedrag precies overeen komt met het in het WBO opgegeven bedrag. De verschillen zijn niet altijd groot: 169 huishoudens (7%) geven een bedrag aan dat minder dan 3% afwijkt van het gesimuleerde bedrag. In 1151 gevallen (49%) is het opgegeven bedrag meer dan 3% minder dan het gesimuleerde bedrag. Het gemiddelde van het te weinig ontvangen bedrag is fl 573,62 per jaar. Dit is de al vele malen eerder gesignaleerde partiële onderbenutting. In 750 gevallen (32%) is het opgegeven bedrag echter meer dan 3% hoger dan het gesimuleerde bedrag. Het gemiddelde van het te veel ontvangen bedrag bedraagt fl 805,68 per jaar.

Deze cijfers bevestigen het vermoeden dat, naast de partiële onderbenutting van de IHS, ook een nog niet eerder gerapporteerde omvangrijke partiële overbenutting van deze subsidie bestaat. Bovendien blijkt ook volledige onderbenutting voor te komen. Die treedt op als een huishouden volgens de simulatie geen recht heeft op IHS, maar die subsidie toch ontvangt. Volgens de simulatie zijn er 618 huishoudens voor wie dat geldt. Daarvan blijven er na verwijdering van degenen die een mogelijk rechtenverruimende mutatie hebben meegemaakt, die geen subsidiebedrag hebben opgegeven of een bedrag dat niet in overeenstemming is met de betreffende tabel uit VROM (1989) 399 over die gemiddeld een bedrag van fl. 1405,86 per jaar ontvangen. Het aantal partiële en volledige overbenutters is kleiner dan het overeenkomstige aantal onderbenutters. De gemiddeld te veel ontvangen bedragen door overbenutters zijn daarentegen groter dan de gemiddeld misgelopen bedragen van de onderbenutters. Een van de oorzaken van het verschil tussen de aantallen volledige onder- en overbenutters zal zijn dat de volledige overbenutting geheel van type 2 is, terwijl de volledige onderbenutting slechts ten dele van type 2 is en voor een ander deel van type 1.

De grote verschillen tussen gesimuleerde en ontvangen IHS doen vermoeden dat er eveneens grote verschillen tussen het IHS- en het WBO-inkomen zullen bestaan. Daarop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

4 De relatie tussen IHS- en WBO-inkomen

Het WBO-inkomen dat voor de simulaties in de vorige paragraaf is gebruikt volgt rechtstreeks (via optelling van de belastbare inkomens van hoofd en partner) uit het WBO. Het IHS-inkomen is eveneens uit het WBO af te leiden. Kennis van de huur die het huishouden maandelijks betaalt voor zijn woning en van de huursubsidie die wordt ontvangen maken het mogelijk om uit de relevante tabel voor de toekenning

van IHS (zie VROM, 1989) de klasse af te lezen waarin het IHS-inkomen valt. Die klassen hebben in de meeste gevallen een breedte van fl. 500,-. Voor inkomens boven de fl. 28.000,- bedraagt die breedte fl. 1.000,- en alle inkomens tot fl. 22.000,- (het voor 1989 geldende sociale minimum) worden in een klasse samengevoegd. Als numerieke waarden voor het IHS-inkomen zijn in dit onderzoek de klassemiddens gebruikt, met uitzondering van de brede onderste klasse. Daarvoor is een bedrag van fl. 21.750,- gebruikt, d.w.z. de bovengrens van deze klasse minus de helft van de breedte van de eerstvolgende klasse. De gedachte daarachter is dat in Nederland niemand met minder dan het sociaal minimum genoeg hoeft te nemen, en dat inkomens die ver daaronder liggen dus niet voor zullen komen, maar via een uitkering zullen worden verhoogd tot dat minimumniveau.

Er kan uiteraard alleen een IHS-inkomen worden berekend voor respondenten die deze subsidie ontvangen. Beperking tot die gevallen waarin geen mogelijk rechtenveranderende mutaties in huishoudens- of woonsituatie optraden en waarin een subsidiebedrag werd opgegeven dat een veelvoud is van fl 60,- is ook hier toegepast. Het gaat dan om 2730 huishoudens.

De nauwkeurigheid van deze benadering van het IHS-inkomen hangt natuurlijk af van de betrouwbaarheid van het door de WBO-respondenten opgegeven bedrag aan ontvangen IHS, betaalde huur en van hun huishoudenssamenstelling. Hoewel mag worden aangenomen dat de hoogte van huur en subsidie goed bekend is bij huishoudens leverde de berekening van het IHS-inkomen toch in vrij veel gevallen complicaties op. De reden daarvoor is dat de relevante IHS-tabel sommige combinaties van huur en IHS uitsluit, die niettemin vrij frequent voor blijken te komen in het WBO. Er zijn drie gevallen te onderscheiden.

In de eerste plaats kan het zo zijn dat de door de respondent opgegeven huur bij het door de eveneens door de respondent opgegeven IHS in een interval ligt dat niet door Tabel 1 uit de circulaire bestreken wordt. Een voorbeeld: iemand die een jaarlijkse huursubsidie van fl 1740,- ontvangt zou bij een jaarlijkse huur die tussen de fl 4895 en fl 4960 ligt een IHS-inkomen hebben dat minder is dan fl 22000, bij een huur tussen fl 4965 en fl 5030 een IHS-inkomen dat tussen de fl 22000 en fl 22500 in ligt, bij een huur die tussen fl 5110 en fl 5180 ligt een IHS-inkomen dat tussen de fl 22500 en fl 23000 in ligt, enzovoorts. Maar als de betreffende respondent een huur opgeeft die tussen de fl 4960 en fl 4965 ligt, of tussen fl 5030 en fl 5110, of tussen fl 5180 en fl 5265, enzovoorts, dan is de opgegeven combinatie niet consistent met de tabel.

Kleine onnauwkeurigheden in de opgave van de huur kunnen een gevolg zijn van het tegelijk met de huur betalen van gas, water en elektra of servicekosten. De in het WBO opgenomen variabele 'basishuur' zou equivalent zou moeten zijn met de subsidiabele huur volgens de IHS. Fouten in de totstandkoming van deze variabele, hetzij door verkeerde rapportage van de respondent of door onjuiste correctie achteraf, kunnen (kleine) onnauwkeurigheden veroorzaken die leiden tot 'onmogelijke' combinaties van huur en ontvangen IHS. Voor zulke combinaties is niet ondubbelzinnig vast te stellen tot welke klasse het IHS-inkomen behoort. Voor 996 huishoudens in de relevante groep (36%) trad deze complicatie op.

In de tweede plaats komt het voor dat de door de respondent opgegeven huur lager is dan de minimumwaarde waarbij de eveneens door de respondent opgegeven IHS kan worden toegekend. Dit tweede geval is verwant aan het eerste, maar verdient toch speciale aandacht omdat het alleen door onderschatting van de betaalde huur of overschatting van de ontvangen subsidie kan zijn veroorzaakt; fouten waarvan je a priori verwacht dat ze niet frequent gemaakt zullen worden. Toch blijkt deze complicatie bij 647 huishoudens voor te komen (24% van de relevante groep).

In de derde plaats zijn er huishoudens die een huur rapporteren die hoger is dan fl 9000,-, het maximum waarbij nog IHS kan worden ontvangen. Behalve onnauwkeurigheden in de rapportage zou het hier ook kunnen gaan om een in de circulaire gemaakte uitzonderingsbepaling voor huishoudens die al in 1984 een huur van meer dan fl. 7800 betaalden en sindsdien recht op subsidie hebben. Deze complicatie trad slechts 4 maal op.

We zullen de waarnemingen waarbij complicaties optreden in de berekening van het IHS-inkomen verder buiten beschouwing laten. Een belangrijke reden daarvoor is dat onder de overblijvende waarnemingen degenen die op nauwkeurige gegevens berusten waarschijnlijk zijn oververtegenwoordigd, hetgeen te kwaliteit van deze gegevens ten goede komt.

In Tabel 2 zijn de frequentieverdelingen van de IHS- en WBO-inkomens voor de overgebleven 1083 waarnemingen weergegeven. De gebruikte klasse-indeling stemt overeen met die van IHS-tabel 1 uit VROM (1989). De twee verdelingen blijken aanmerkelijk van elkaar te verschillen. Opvallend is met name dat de hoogste en de laagste klassen bij de WBO-inkomens aanzienlijk hogere frequenties opleveren dan bij de IHS-inkomens.

Tabel 2 Frequentieverdelingen van WBO- en IHS-inkomens

klassegrenzen	IHS-inkomen (%)		WBO-inkomen (%)	
0 - 22 000	244	22,4	655	60,5
22 001 - 22 500	214	19,7	51	4,7
22 501 - 23 000	133	12,2	30	2,8
23 001 - 23 500	79	7,3	27	2,5
23 501 - 24 000	67	6,2	31	2,9
24 001 - 24 500	48	4,4	27	2,5
24 501 - 25 000	39	3,6	16	1,5
25 001 - 25 500	34	3,1	14	1,3
25 501 - 26 000	40	3,7	10	0,9
26 001 - 26 500	26	2,4	20	1,8
26 501 - 27 000	21	1,9	22	2,0
27 001 - 27 500	23	2,1	12	1,1
27 501 - 28 000	28	2,6	11	1,0
28 001 - 29 000	16	1,5	19	1,8
29 001 - 30 000	22	2,0	23	2,1
30 001 - 31 000	13	1,2	13	1,2
31 001 - 32 000	15	1,4	15	1,4
32 001 - 33 000	4	0,4	10	0,9
33 001 - 34 000	8	0,7	10	0,9
34 001 - 35 000	5	0,5	6	0,6
35 001 - 36 000	1	0,1	7	0,6
36 001 - 37 000	3	0,3	4	0,4
> 37 000	4	0,4	50	4,6

Het IHS-inkomen is gemiddeld hoger dan het WBO-inkomen: het verschil bedraagt fl 2088,96. Een lineaire regressie met het WBO-inkomen als afhankelijke variabele en het IHS-inkomen als verklarende variabele levert (er is ook een constante geschat) een R^2 op van 0,17. Als van beide inkomens de logaritme wordt genomen gaat het wel iets beter, maar het blijft slecht: de R^2 wordt 0,21. In beide regressies is de coëfficiënt voor het IHS-inkomen wat groter dan 1 (het verschil bedraagt net iets minder dan twee standaardfouten), en is de constante negatief (het verschil met nul is net iets meer dan twee standaardfouten).

Het was, zoveel werd hierboven al wel duidelijk, niet te verwachten dat er een perfecte correlatie zou zijn tussen de beide inkomensbegrippen. Maar een wat betere aansluiting dan nu wordt gevonden had toch wel in de rede gelegen. De standaardafwijking van het verschil tussen IHS- en WBO-inkomen is fl 8584,88, hetgeen neerkomt op iets meer dan 1/3 van het gemiddelde inkomen. Dat lijkt erg hoog.

Het verschil tussen WBO- en IHS-inkomen is nader bekeken door middel van een niet-parametrische (kernel) schatting van de verdeling van dit verschil. Het resultaat daarvan is weergegeven in Figuur 1. Die toont een tweetoppige verdeling met de hoogste piek rond de nul, en een tweede piek bij een verschil van (ongeveer) minus achtduizend gulden. De verdeling is opnieuw geschat voor vijf subgroepen van het totale bestand bestaande uit huishoudens met IHS inkomens in bepaalde klassen, waarbij gestreefd is naar een gelijke omvang van de subgroepen. Uit deze (hier niet afzonderlijk weergegeven) resultaten zijn blijkt dat de huishoudens met een IHS-inkomen dat in de laagste klasse ligt nogal eens een WBO-inkomen melden dat aanzienlijk lager ligt. Daarbij dient bedacht te worden dat de eerste klasse van het IHS-inkomen betrekking heeft op het bestaansminimum. De tweetoppigheid doet zich ook voor bij de hogere IHS-inkomens, zij het wat minder geprononceerd dan bij die in de eerste klasse. De piek bij het negatieve verschil wordt lager naarmate het IHS-inkomen hoger wordt en heeft bovendien de neiging om verder naar links te schuiven. Dit suggereert dat deze piek te maken heeft met werkloos worden daardoor terugvallen naar een minimuminkomen. Dit kan echter nauwelijks betrekking hebben op de minimuminkomens: die zouden immers niet verder terug mogen vallen. Toch blijkt juist voor die inkomens de piek het duidelijkst aanwezig.

Voornaamste conclusie van deze paragraaf is dan ook dat de correlatie tussen de inkomens die in het WBO worden gerapporteerd en de inkomens op basis waarvan (blijkens de in het WBO gerapporteerde huur en IHS) de IHS is toegekend verrassend weinig samenhang vertonen. De verschillen zijn dusdanig groot dat het onwaarschijnlijk lijkt dat ze alleen aan veranderingen in werksituatie (werkloos worden, een baan vinden) kunnen worden toegeschreven. Het lijkt er op dat er een grotere mate van onnauwkeurigheid in de WBO-gegevens schuilt dan je op het eerste gezicht zou verwachten.

5 Een raming van de volledige onderbenutting van type 2

In het voorgaande is betoogd dat de partiële onderbenutting van de IHS geheel van type 2 is, dit wil zeggen: niet dient te worden toegeschreven aan onbekendheid met de regeling, stigmatiserende werking ervan of soortgelijke oorzaken, maar aan verschillen tussen de inkomens die als basis dienden voor de toekenning van de IHS en inkomens die in het WBO worden gerapporteerd. Het is waarschijnlijk dat dit effect ook een deel van de volledige onderbenutting van de IHS verklaart. In deze paragraaf wordt een poging ondernomen om dit deel van de volledige onderbenutting te kwantificeren.

Wat we willen weten is: de kans dat een persoon die geen IHS ontvangt maar daarop volgens onze simulatie op basis van het WBO-inkomen wel recht heeft, in feite (dit wil zeggen: op basis van het IHS-inkomen) toch geen recht heeft. Dat zal het geval zijn als het IHS-inkomen hoger ligt dan het WBO-inkomen en wel zo hoog dat bij de gegeven huur en huishoudenssamenstelling geen recht meer bestaat op IHS. Bij elke huur kan het minimale inkomen waarbij het recht op IHS volledig vervalt gemakkelijk bepaald worden uit Tabel 1 van de VROM-circulaire. Die vraag die we ons nu stellen luidt: hoe groot is de kans dat bij het waargenomen WBO-inkomen het IHS-inkomen hoger is dan die waarde.

De moeilijkheid die zich voordoet bij het beantwoorden van deze vraag is dat we voor huishoudens die geen IHS ontvangen het IHS-inkomen niet kennen. We zullen daarom een schatting moeten maken van dat inkomen. Uitgangspunt van de redenering die zal worden gevolgd om zo'n schatting te maken redenering is dat ook voor huishoudens die geen IHS ontvangen een inkomen bestaat dat zou zijn opgegeven in een eventuele aanvraag voor IHS. Dat virtuele IHS-inkomen is onbekend, maar we kunnen op basis van redelijke veronderstellingen toch wel iets over de statistische verdeling van dat inkomen aan de weet komen.

We nemen aan dat het verband tussen IHS-inkomen en WBO-inkomen dat bij de ontvangers van IHS bleek te bestaan ook geldig is voor de niet-ontvangers van IHS. Met andere woorden: als het IHS-inkomen van een niet-ontvanger een bepaalde waarde heeft, dan is de kans dat het verschil met het WBO-inkomen van deze persoon te bepalen met behulp van de verdeling die daarvoor geschat is voor de IHS-ontvangers. Als we de kans dat het IHS-inkomen van een huishouden een bepaalde waarde aanneemt aangeven als $f(y^{ihs})$ en de kans dat het WBO-inkomen een bepaalde waarde aanneemt als $g(y^{wbo})$, dan moet gelden:

$$g(y^{wbo}) = \sum h(y^{wbo} | y^{ihs}) f(y^{ihs})$$

1

waarbij de sommatie op alle klassen van y^{ihs} betrekking heeft en $h(y^{wbo} | y^{ihs})$ de conditionele verdeling van de WBO-inkomens is. Deze conditionele verdeling geeft de kans weer dat het WBO-inkomen een bepaalde waarde aanneemt, als het IHS-inkomen tot een bepaalde klasse behoort. In de vorige paragraaf is een verwante verdeling geschat, namelijk de verdeling van de verschillen tussen IHS-inkomen en WBO-inkomen (zie ook figuur 1). Uit deze verdeling van inkomensverschillen valt de conditionele verdeling $h(y^{wbo} | y^{ihs})$ gemakkelijk af te leiden. Het WBO-inkomen is immers gelijk aan het IHS-inkomen minus het verschil tussen IHS- en WBO-inkomen. We kennen verder de verdeling van de WBO-inkomens, $g(y^{wbo})$, maar niet die van de IHS-inkomens, $f(y^{ihs})$.

Om de verdeling $f(y^{ihs})$ te schatten, gaan we als volgt te werk. Er zijn 22 klassen waarin het IHS-inkomen kan vallen volgens de IHS-tabel 1 en we voegen er daar 1 aan toe om rekening te houden met de mogelijkheid dat er geen IHS wordt ontvangen omdat het IHS-inkomen daarvoor te hoog was. Voor elk van deze klassen $k=1, \dots, 23$, dient de kans a_k te worden geschat dat het IHS-inkomen daarin valt. Daarbij dient vanzelfsprekend te worden gelet op de vereisten dat kansen in het interval $[0,1]$ moeten liggen en optellen tot 1. De rechterzijde van de bovenstaande vergelijking geeft de kans weer dat een bepaalde waarde van y^{wbo} wordt waargenomen en de verdeling $f(y^{ihs})$ kan op basis van die uitdrukking geschat worden met de methode van maximale aannemelijkheid. De resultaten van deze schatting zijn vermeld in de appendix.

We zijn dan nog niet waar we wezen willen, maar we hebben al wel belangrijkste stap gezet voor het bereiken van ons resultaat. Op grond van de schatting van $f(y^{ihs})$ kan namelijk de simultane verdeling van WBO- en IHS-inkomen bepaald worden en daaruit valt de kans waar we naar op zoek zijn eenvoudig te berekenen. Deze simultane verdeling geven we weer als $F(y^{wbo}, y^{ihs})$ en daarvoor geldt:

$$F(y^{wbo}, y^{ihs}) = h(y^{wbo} | y^{ihs}) f(y^{ihs})$$

2

In woorden staat hier dat de kans op een bepaalde combinatie van IHS- en WBO-inkomen gelijk is aan het produkt van de kans op het IHS-inkomen en de conditionele kans op het WBO-inkomen die bij dat IHS-inkomen hoort. Aangezien de termen aan de rechterzijde van deze vergelijking beide bekend zijn, kunnen de waarden van de simultane verdeling berekend worden.

De verdeling die we vervolgens nodig hebben is die van het IHS-inkomen bij een gegeven waarde van het WBO-inkomen. Het gaat hierbij dus ook om een conditionele verdeling en we geven die weer als: $h^*(y^{ihs} | y^{wbo})$. Analoog aan vergelijking 2 geldt:

$$F(y^{wbo}, y^{ihs}) = h^*(y^{ihs} | y^{wbo}) g(y^{wbo}) \quad 3$$

In deze vergelijking is $h^*(y^{ihs} | y^{wbo})$ de onbekende verdeling. De waarden van deze verdeling kunnen berekend worden uit die van de andere verdelingen, want er geldt:

$$\begin{aligned} h^*(y^{ihs} | y^{wbo}) &= F(y^{wbo}, y^{ihs}) / g(y^{wbo}) \\ &= h(y^{wbo} | y^{ihs}) f(y^{ihs}) / g(y^{wbo}) \\ &= h(y^{wbo} | y^{ihs}) f(y^{ihs}) / \sum h(y^{wbo} | y^{ihs}) f(y^{ihs}) \end{aligned} \quad 4$$

In de eerste regel van 4 is vergelijking 3 herschreven. Voor de overgang naar de tweede regel is vergelijking 2 gebruikt. Voor de overgang naar de derde regel is gebruik gemaakt van het feit dat $g(y^{wbo})$ gelijk is aan $\sum F(y^{wbo}, y^{ihs})$, waarbij de sommatie op alle waarden van het IHS-inkomen betrekking heeft. Als vervolgens opnieuw gebruik gemaakt wordt van vergelijking 2 volgt de in de derde regel van 4 gegeven uitdrukking.

Door $h^*(y^{ihs} | y^{wbo})$ te bepalen voor het waargenomen WBO-inkomen en te sommeren over alle IHS-inkomens waarbij geen recht op IHS meer bestaat kunnen we de kans bepalen dat een huishouden dat volgens onze simulatie recht had op IHS maar het niet ontving, in feite geen recht had omdat het (niet waargenomen) IHS-inkomen zoveel hoger lag dan het (waargenomen) WBO-inkomen dat een aanvraag voor subsidie zou zijn afgewezen. De gemiddelde waarde van deze kans blijkt gelijk te zijn aan 0,2930. De uitkomst van onze exercitie luidt dus dat ongeveer 30% van de 1864 huishoudens

die in de simulatie als niet-ontvangende rechthebbenden zijn aangemerkt in feite niet rechthebbend zijn. Met andere woorden: 30% van de volledige onderbenutting van de IHS is van type 2. Als deze conclusie correct is wordt een aanzienlijk deel van de volledige onderbenutting van de IHS niet veroorzaakt door stigmatiserende werking, moeite die mensen hebben met het invullen van aanvraag-formulieren, onwetendheid, enzovoorts, maar simpelweg door het feit dat het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd niet het inkomen is dat de basis vormde voor toekenning van de IHS.

6 Besluit

In dit artikel is aandacht besteed aan de mogelijkheid dat het inkomen op basis waarvan IHS wordt toegekend afwijkt van het inkomen dat in het WBO wordt gerapporteerd. De wijze waarop de beoordeling van IHS-aanvragen is geregeld maakt het annemelijk dat er althans in een aantal gevallen discrepanties optreden tussen het IHS- en WBO-inkomen. Onderzoek naar de onderbenutting van de IHS op basis van het WBO is echter steeds stilzwijgend uitgegaan van de veronderstelling dat beide inkomens aan elkaar gelijk zijn.

Het is annemelijk dat het IHS-inkomen zowel lager als hoger dan het WBO-inkomen kan zijn en dat impliceert dat op grond van de gebruikelijke WBO-simulaties zowel onder- als overbenutting van de IHS kan worden geconstateerd. Aangezien in bestaande publicaties alleen onderbenutting aan de orde wordt gesteld is allereerst bekeken of er inderdaad ook overbenutting kan worden waargenomen. Dat blijkt inderdaad het geval.

De IHS-regelgeving maakt het mogelijk om het IHS-inkomen uit te rekenen als huur en ontvangen IHS bekend zijn alsook de relevante tabel uit de regelgeving. Uitvoering van deze exercitie bleek in een onverwacht groot aantal gevallen tot complicaties te leiden die een ondubbelzinnige uitkomst van de berekeningen onmogelijk maken. Kennelijk is de nauwkeurigheid waarmee huur en huursubsidie worden geregistreerd in het WBO minder groot dan vereist is voor het succesvol uitvoeren van deze bewerkingen. Voor de groep huishoudens waarvoor wel een waarde van het IHS-inkomen kon worden bepaald, bleek de correlatie tussen IHS- en WBO-inkomen verrassend laag. De discrepantie tussen beide inkomens is zo groot dat betwijfeld moet worden of die alleen wordt veroorzaakt door verandering van baan, werkloos worden etc. Ook hier de nauwkeurigheid waarmee het inkomen wordt geregistreerd in het WBO is wellicht minder groot dan je zou wensen.

Het onderscheid tussen IHS- en WBO-inkomen levert een plausibele verklaring op voor de partiële onderbenutting. Verklaringen voor deze onderbenutting in termen van onwetendheid, stigmatisering et cetera snijden geen hout omdat het hier gaat om huishoudens die in ieder geval een aanvraag voor IHS moeten hebben ingediend. Het onderscheid tussen IHS- en WBO-inkomen levert tevens een verklaring op voor een deel van de volledige onderbenutting. De informatie over de discrepanties tussen IHS- en WBO-inkomens maakt het mogelijk om een schatting te maken van de volledige onderbenutting die eveneens het gevolg is van het verschil tussen beide inkomens: ongeveer 30%.

Als de deze conclusies juist zijn, dan zou onderzoek naar onderbenutting van de IHS dat niet gebaseerd is op het WBO, maar op gegevens over het inkomen die beter aansluiten bij het IHS-inkomen tot lagere percentages voor volledige onderbenutting moeten leiden. Van Oorschot [1994] vindt inderdaad lagere percentages voor volledige onderbenutting dan de (tenminste) 32% die hierboven werd geraamd. De populaties waarop zijn onderzoek betrekking heeft bestaan uit klanten van de sociale dienst en ouderen in Rotterdam en Nijmegen. De percentages (volledige) onderbenutting die hij vindt zijn 26, 22, 8 en 20. Voor beide categorieën geldt waarschijnlijk dat de inkomensfluctuaties in de periode direct voorafgaand aan het onderzoek gering waren. Als het hierboven gevonden percentage volledige onderbenutting van 32 gecorrigeerd wordt voor de geraamde onderbenutting van type 2, dan blijft een percentage van 22 over, en dat komt goed overeen met Van Oorschot's bevindingen.

De hierboven uitgevoerde analyse werpt ook nieuw licht op eerder onderzoek. Conijn en Lamain noemen het opmerkelijk dat de sociaal-economische positie van het hoofd van het huishouden een belangrijke verklarende variabele is voor volledige onderbenutting van IHS. Ze vinden dat met name zelfstandigen veel minder vaak IHS aanvragen dan hoofden van huishoudens met een andere sociaal-economische positie. Dat zou goed te maken kunnen hebben met relatief grote inkomensfluctuaties bij ondernemers en de daardoor ontstane grote verschillen tussen IHS-inkomen (ongeveer het inkomen van 1988) en WBO-inkomen (ongeveer het inkomen van 1989).

Koning en Ridder [1997]) ontwikkelen een model voor IHS-gebruik dat geschat wordt op gegevens uit het WBO van 1985. In het model spelen de stigmatiserende werking, het opzien tegen het invullen van formulieren en andere factoren die kunnen leiden tot volledige onderbenutting een rol. De remmende werking die daarvan uitgaat

op het gebruik van IHS kan binnen het model worden weergegeven als een bedrag dat gemiddeld genomen tenminste aan subsidie moet worden ontvangen om het de moeite waard te maken die aan te vragen. Die waarde wordt op fl. 1000,- per jaar geraamd, een aanzienlijk bedrag. Als in het WBO van 1985 een soortgelijke discrepantie optreedt tussen IHS- en WBO-inkomen als voor dat van 1989/90, dan wordt de volledige onderbenutting van de IHS door Koning en Ridder overschat en zal dat eveneens gelden voor de geldwaarde die geraamd wordt voor de drempel voor het gebruik van IHS.

Tot slot is het goed om te wijzen op een bijproduct van dit onderzoek. Aanvankelijk was de gedachte dat het vooral incidentele, gebeurtenissen zoals het werkloos worden en het vinden van een (andere) baan zouden zijn die tot verschillen tussen IHS- en WBO-inkomen leiden. In de loop van het onderzoek zijn echter diverse signalen ontvangen die erop wijzen dat de hier uitgevoerd bewerkingen eisen stellen aan de kwaliteit van het datamateriaal waaraan niet, of in mindere mate dan je zou wensen voldaan is. Opvallend is dat veel combinaties van IHS en betaalde huur die in het WBO worden gerapporteerd onverenigbaar zijn met de relevante IHS-tabel. Tenminste één van beide moet dan onjuist gerapporteerd zijn. Daarbij is vooral verbazingwekkend dat een relatief groot aantal huishoudens ofwel de betaalde huur onderschat, of de ontvangen subsidie overschat. Ook het geringe verband tussen de IHS- en WBO-inkomens doet vermoeden dat de onnauwkeurigheid van de inkomensgegevens in het WBO groter is dan veelal wordt gedacht. Het ligt voor de hand deze twee inkomens te relateren aan de werkelijke inkomens van de betreffende huishoudens in 1988 en 1989, maar de cijfers impliceren dan wel erg sterke fluctuaties in inkomen tussen beide jaren.

Literatuur

CBS/SCP (1997) Armoedemonitor 1997, VUGA.

Conijn, J.B.S. en C.J.M. Lamain (1992) Huursombeleid en de Gevolgen voor de Individuele Huursubsidie, Min. Van VROM.

Koning, R.H. en G. Ridder (1997) Rent Assistance and Housing Demand, Journal of Public Economics, **66**, 1-33.

Oorschot, W.J.H. van (1994) Take It or Leave It, proefschrift, KUB.

VROM (1989) Aanpassing Wet Individuele Huursubsidie en wijziging en aanpassing Regeling Huurgewenningsbijdrage, Staatscourant, 12 april.

Vrooman, J.C. en K.T.M. Asselberghs (1994) De Gemiste Bescherming, SCP.

Ontvangen: 12 juli 1998

Geaccepteerd: 15 november 1999

Appendix

Schatting van de onconditionele verdeling van de ihs-inkomens, $f(y^{ihs})$ is gebeurd op basis van vergelijking 1. Die vergelijking is opgevat als de aannemelijkheid van het bekende wbo-inkomen, bij de bekende conditionele verdeling $h(y^{wbo}|y^{ihs})$. Om de nauwkeurigheid van de schatting zo groot mogelijk te maken zijn voor deze conditionele verdeling de niet-parametrische schattingen gebruikt voor de vijf subgroepen van ihs-inkomens. Deze subgroepen hadden betrekking op IHS inkomens van 0-22000, 22001-22500, 22501-23500, 23501-... en groter dan 37000. In elk van deze subgroepen bevonden zich ongeveer 200 waargenomen IHS-inkomens (zie Tabel 2). Voor de schatting zijn alle 9817 waargenomen WBO-inkomens gebruikt. De gevonden waarden voor de 23 a_k -s zijn in Tabel A weergegeven. Het bleek noodzakelijk om expliciet de restrictie op te leggen dat deze kansen niet negatief zijn; een betrekkelijk groot aantal parameters heeft de waarde 0.

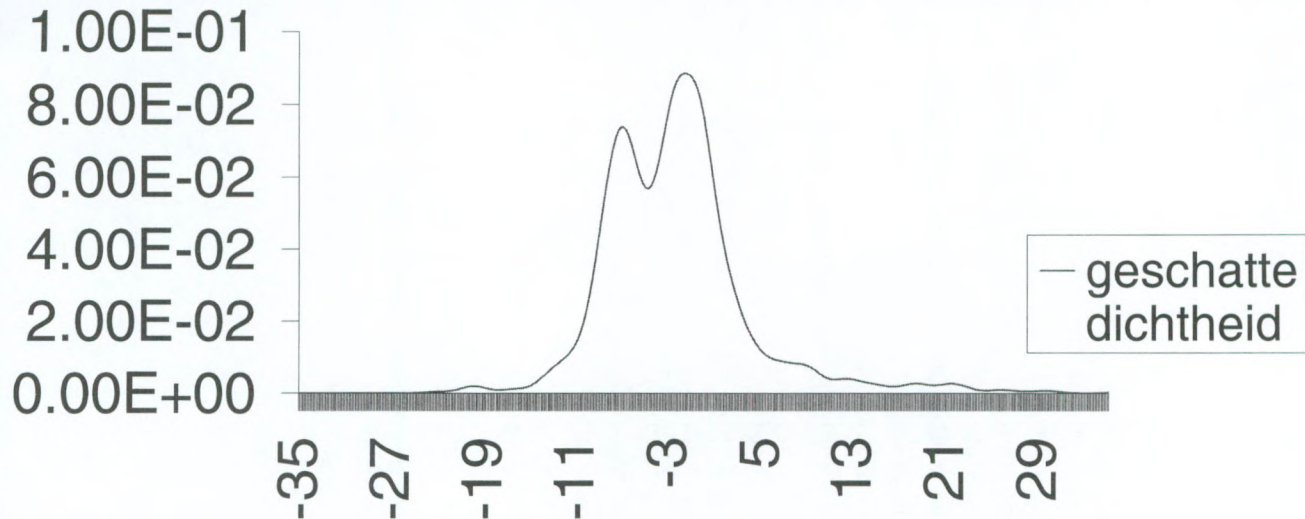
De hier toegepaste schattingsmethode gebruikt niet alle beschikbare informatie. Voor de huishoudens die daadwerkelijk IHS hebben aangevraagd is het IHS-inkomen immers bekend. Als we die informatie mee willen nemen in de schattingsprocedure, dan moeten we ook het selectieproces meenemen waardoor voor het ene huishouden het IHS-inkomen wel, en voor het andere niet bekend is. Dat zou een volledig model ter verklaring van de IHS-aanvraag vereisen, en dat valt buiten het bestek van dit artikel.

Tabel A Schattingsresultaten voor de verdeling van IHS-inkomens

k	klassegrenzen	a_k	standaardfout
1	0-22 000	0,326	0,02
2	22 001-22 500	0,065	0,02
3	22 501-23 000	0	-
4	23 001-23 500	0	-
5	23 501-24 000	0,152	0,04
6	24 001-24 500	0	-
7	24 501-25 000	0	-
8	25 001-25 500	0	-
9	25 501-26 000	0	-
10	26 001-26 500	0,015	0,02
11	26 501-27 000	0	-
12	27 001-27 500	0	-
13	27 501-28 000	0	-
14	28 001-29 000	0	-
15	29 001-30 000	0	-
16	30 001-31 000	0,033	0,02
17	31 001-32 000	0,187	0,02
18	32 001-33 000	0	-
19	33 001-34 000	0	-
20	34 001-35 000	0,120	0,04
21	35 001-36 000	0,102	-
22	36 001-37 000	0	-
23	$\geq 37\ 000$	0	-

Toelichting. Alle a-s die gelijk zijn aan nul zijn op die waarde geprikt nadat ongerestricteerde schatting een negatieve waarde opleverde. Bij de coëfficiënt voor klasse 21 is geen standaardfout vermeld omdat de waarde ervan volgde uit de conditie dat alle a-s samen gelijk zijn aan 1.

Figuur 1 De verdeling van de verschillen tussen beide inkomens



verschil tussen wbo- en ihs-inkomen

Figuur 1 De verdeling van de verschillen tussen de twee inkomens

