

WONINGMARKT

Explosieve stijging in huurtoeslaggebruik uitgelicht

In de periode 2006–2015 was het overheidsbudget huurtoeslag groter dan van tevoren geraamd. De uitgaven aan huurtoeslag waren in 2015 bijvoorbeeld 333 miljoen euro hoger dan begroot. In deze bijdrage wordt het huurtoeslaggebruik naar huishoudens-type opgesplitst en wordt er onderzocht aan welke groepen huishoudens de stijging van het huurtoeslagbudget toe te schrijven is.

WOLTER HASSINK
Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

JOCHEM ZWEERINK
Post-doctoraal onderzoeker aan de UU

Huishoudens kunnen aanspraak maken op een huurtoeslag (een percentage van de huur) als ze een zelfstandige huurwoning bewonen met een kale huur lager dan de huurgrens. Voor huishoudens met een hoofdverdiener van 23 jaar of ouder was dit maximaal 681 euro per maand in 2013 en 710 euro per maand in 2016. De huurtoeslag is gericht op huishoudens met een laag inkomen – er moet worden voldaan aan een inkomens- en vermogenstoets die gerelateerd is aan de samenstelling van het huishouden.

In de afgelopen jaren is het beroep op de huurtoeslag sterk gegroeid. De huurtoeslag is een openeinderegeling: een door de overheid gegarandeerde uitkering, ongeacht het aantal toekenningen, zodat het overheidsbudget ex post meebeweegt met de uitkeringslast. Volgens de ambtelijke werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Sociale Huur is het budget per begrotingsjaar over de periode 2006–2015 met maar liefst zestig procent gestegen. Daarentegen zijn de totale rijksuitgaven over dezelfde periode met 27 procent toegenomen en zijn de uitgaven voor de WW en de bijstand met 37 procent gegroeid (Rijksoverheid, 2016a).

De stijging van het budget was fors hoger dan van tevoren geraamd. In de periode 2006–2013 hebben er echter geen beleidswijzigingen plaatsgevonden die een grote stijging zouden kunnen verklaren. In 2013 waren er twee wijzigingen waarvan wel gedacht wordt dat ze het huurtoeslagbudget verhoogd hebben. Allereerst werden er boveninflatoire huurverhogingen van 1,5 procent per jaar voor huishoudens met een bruto-inkomen tot 33.614 euro per jaar (prijspeil 2012) toegestaan. Deze beïnvloedden de huurtoeslaguitgaven via twee kanalen. Allereerst steeg de huurtoeslag met de huur zolang de huur onder de huurgrens bleef, waardoor boveninflatoire huurverhogingen tot een

opwaartse druk op de huurtoeslag leidden. Ten tweede leidden de boveninflatoire huurverhogingen en enkele andere maatregelen tot een daling in het goedkoop schiefwonen. In 2012 werd nog in 24 procent van de corporatiehuurwoningen schiefwoonend, terwijl dit in 2015 nog maar in 19 procent van de corporatiehuurwoningen het geval was (Rijksoverheid, 2016b). De stijging van het percentage corporatiehuurbewoners dat niet schiefwoonde, leidde tot een groter aantal huurtoeslagontvangers. De tweede beleidswijziging die de huurtoeslaguitgaven vanaf 2013 beïnvloed heeft, is de zogenaamde *kan-bepaling*. Deze stelt dat de eigen bijdrage in de huurtoeslag stijgt met de laagste stijging van reële huren of van de bijstandontwikkeling. Doordat de bijstandsuitkeringen minder hard gestegen zijn dan de huren, bleef de eigen bijdrage voor de huurtoeslag achter en werd dit gecompenseerd door een stijging van de huurtoeslag.

ONTWIKKELINGEN VOLUME EN PRIJS

Figuur 1 laat de algemene ontwikkeling van het huurtoeslagbudget zien, opgesplitst naar een volume- en een prijscomponent. De sterke stijging van het aantal huurtoeslagontvangers vanaf 2009 valt samen met het begin van de economische crisis in Nederland. Door inkomensdalingen, vanwege schokken als baanverlies, hadden meer huishoudens recht op huurtoeslag. De nog forsere groei van het huurtoeslagbudget vanaf 2013 kan worden verklaard door de twee beleidswijzigingen die in dat jaar zijn doorgevoerd.

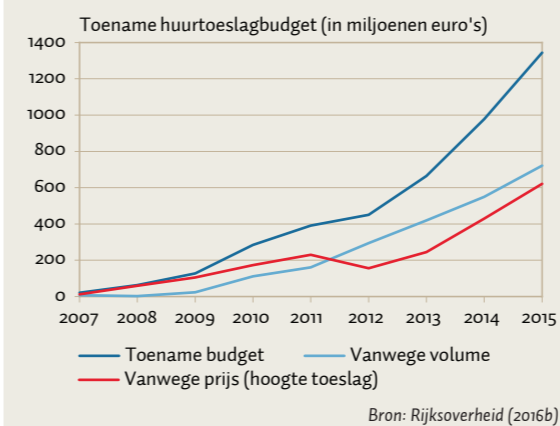
Vervolgens richten we ons op het huurtoeslaggebruik per sociaal-economische categorie huishoudenshoofden. Hiervoor maken wij gebruik van administratieve micro-databestanden van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en de daaraan gekoppelde administratieve bestanden Huurtoeslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de kalenderjaren 2007–2013. Voor de meest recente jaren zijn deze micro-databestanden niet beschikbaar.

Voor een aantal sociaal-economische categorieën die gevoelig waren voor de crisis vinden we een forse toename in huurtoeslaggebruik. Tabel 1 laat zien dat alle sociaal-economische categorieën tussen 2007 en 2013 procentueel gezien grote stijgingen in huurtoeslagontvangers hadden. Dit is consistent met figuur 2, die aangeeft dat het aantal huurtoeslagontvangers vooral gestegen is onder het deel van de volwassen bevolking dat jonger is dan de AOW-leeftijd. De procentueel gezien grote stijgingen in aantallen huurtoe-

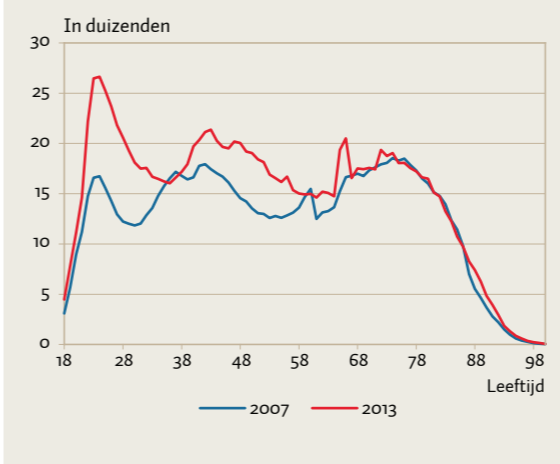
slagontvangers onder zelfstandigen, huishoudens zonder inkomen en ontvangers van overige sociale voorzieningen – inclusief overige werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen – kunnen als crisiseffect gezien worden.

Groepen die minder gevoelig zijn voor crises kenden een minder grote stijging in huurtoeslaggebruik. Aangezien het inkomen van pensioenontvangers niet beïnvloed wordt door crisiserelateerde gebeurtenissen zoals baanverlies en het moeilijk kunnen vinden van een baan, is het inkomen van pensioenontvangers vrij ongevoelig voor crises. Een verklaring voor de grote stijging van het aantal huurtoeslagontvangers onder studenten moet meer gezocht worden onder de forse stijging van het aantal zelfstandige studentenwoningen die de afgelopen jaren beschikbaar zijn gekomen.

Ontwikkeling gerealiseerde budget naar toeslagjaar ten opzichte van 2006 FIGUUR 1



Aantal huurtoeslagontvangers per leeftijd FIGUUR 2



LITERATUUR

CBS (2016) *Consumenten Prijs Index (CPI), bestedingscategorie: 041000 Werkelijke woninghuur*. CBS Statline.
Rijksoverheid (2016a) *Jaarverslag 2015 Wonen en Rijksdienst*.
Rijksoverheid (2016b) *IBO Sociale Huur. De prijs voor betaalbaarheid*.

OMVANG HUURTOESLAG

De stijging van de huurtoeslag tussen 2007 en 2013 was niet hoog, gegeven de ontwikkeling van de huurprijzen. De huurtoeslagen voor de gehele populatie huurtoeslagontvangers lagen gemiddeld genomen namelijk veertien procent hoger in 2013 dan in 2007. Dit betekent een stijging van de gemiddelde huurprijzen over deze periode met vijftien procent (CBS, 2016). Tabel 1 laat zien dat studenten een stijging van de gemiddelde huurtoeslag van 35 procent over de periode 2007–2013 ervoeren. Andere groepen huurtoeslagontvangers maakten veel kleinere huurtoeslagstijgingen door. De grote stijging van huurtoeslagen onder studenten is te verklaren door huurtoeslagstijgingen in met name populaire steden als Amsterdam en Utrecht, en het bijbouwen van relatief dure (hoogwaardige) zelfstandige studentenwoningen.

IMPLICATIES

Ongeveer de helft van de stijging van huurtoeslaguitgaven in de periode 2006–2015 valt toe te schrijven aan de jaren 2006–2012 en de andere helft aan de jaren 2013–2015. De toename in het gebruik van de huurtoeslag tot 2013 lijkt voor een belangrijk deel door de conjuncturele neergang te kunnen worden verklaard. Voor de sociaal-economische categorieën die gevoelig waren voor de crisis vinden we namelijk een forse toename in huurtoeslaggebruik. En dat terwijl bijvoorbeeld pensioenontvangers, een grote groep mensen wier inkomen minder gevoelig is voor crises, een aanzienlijk lagere groei in huurtoeslaggebruik ervoeren. De *kan-bepaling* en het toestaan van boven-inflatoire huurstijgingen voor sociale huurwoningen vanaf 2013 lijken de sterke groei van de huurtoeslaguitgaven vanaf 2013 te verklaren.

Huurtoeslaggebruik, 2007–2013 TABEL 1

Sociaaleconomische categorie	2007		Procentuele verandering	2013		Procentuele verandering
	Aantal	Procentuele verandering		Aantal	Procentuele verandering	
Werknemer	184.151	17	216.159	19	1.437	1.708
Zelfstandige	29.939	82	54.345	12	1.881	2.109
Ontvanger werkloosheidsuitkering	27.103	17	31.730	10	1.680	1.848
Bijstandsonvanger	224.819	11	250.372	19	1.845	2.189
Ontvanger van overige sociale voorziening	23.309	109	48.750	21	1.588	1.928
Arbeidsongeschikte	87.826	10	96.668	14	1.702	1.941
Pensioenontvanger	409.409	4	423.945	10	1.924	2.122
Student	57.871	50	86.952	37	952	1.305
Overig en zonder inkomen	12.131	112	25.732	12	1.716	1.919
Totaal	1.040.311	19	1.240.818	14	1.732	1.972

In het kort

- De stijging van het huurtoeslagbudget tussen 2006 en 2013 was met zestig procent veel groter dan geraamd.
- De crisis en enkele beleidsmaatregelen lijken deze onverwacht forse stijging te kunnen verklaren.