

Vergaderjaar 2003–2004

29 003

Voorstel van wet van het lid Van Gent tot wijziging van de Huursubsidiewet (huursubsidie voor jongeren en studenten)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De woningnood onder studenten is hoog, en blijft toenemen. Het tekort aan kamers wordt veroorzaakt door zowel een toename van het aantal studenten, als een afname van het aantal beschikbare kamers. In vrijwel alle studentensteden in Nederland neemt de druk op de kamermarkt toe, wachttijden van een jaar en langer zijn geen uitzondering meer. Door het tekort aan kamers, nemen ook de excessen op de markt voor studentenhuysvesting toe: in het zwarte en grijze verhuurcircuit worden studenten uitgebuit, wonen zij in gevaarlijke of ongezonde panden en mogen zij zich niet inschrijven in de gemeente waar zij wonen.

Om het tekort aan onzelfstandige woonruimte in te lopen, is een breed scala aan maatregelen nodig. Zo wordt gedacht aan de verbouwing van leegstaande kantoren tot woongebouwen, de tijdelijke verhuur van slooppanden, aan «campuscontracten», waarmee studenten na hun afstuderen worden gedwongen te verhuizen, en aan het beter laten werken van de woningmarkt, zodat afgestudeerden gemakkelijker een andere woning kunnen vinden.

Daarnaast dient een belangrijk knelpunt uit de Huursubsidiewet te worden weggenomen, namelijk de uitsluiting van kamerbewoners van het recht op huursubsidie. Deze wet voorziet in die oplossing.

1.1 Huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte

Met de verwachte groei van de studentenaantallen, en de afname van het aanbod in het particuliere en «zwarte» circuit, is de noodzaak van nieuwbouw van kamers zeer actueel. Voorkómen moet worden dat nog meer eerstejaarsstudenten op de camping moeten verblijven, of worden geconfronteerd met reistijden van drie of vier uur per dag van het ouderlijk huis naar hun studieplek.

Op dit moment wordt door corporaties en studentenhuysvesters nauwelijks geïnvesteerd in de meest voor de hand liggende oplossing: nieuwbouw van kamers. Zelfs indien de instellingen een onrendabele top voor hun rekening nemen, is een acceptabel huurniveau voor (nieuw)bouwkamers niet te garanderen. Als corporaties of stichtingen studentenhuysvesting nu investeren in toevoegingen aan de voorraad, dan doen zij dat in, relatief dure, zelfstandige woonruimte. Dankzij het stelsel van de huursubsidie is voor deze woningen wél een aanvaardbare exploitatie te garanderen.

Introductie van het recht op huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte biedt een oplossing voor het tekort aan betaalbare woonruimte voor jongeren en studenten. Naast het feit dat verbreding van het huursubsidierecht beter recht doet aan het gelijkheidsbeginsel – te hoge woonlasten in verhouding tot het inkomen worden gecompenseerd – biedt het ook een impuls aan de hoognodige kwantitatieve uitbreiding van de voorraad. Dit geldt niet alleen voor studenten, maar ook voor andere mensen die, om wat voor reden dan ook, er de voorkeur aan geven om in groepsverband te wonen.

Met inwerkingtreding van deze wet, en een reeks aanpalende maatregelen, kan het tekort aan kamers binnen enkele jaren zijn opgelost.

1.2 Leeswijzer

Deze toelichting is als volgt opgebouwd: Na een korte terugblik op de recente geschiedenis van de Huursubsidiewet, wordt de omvang van de kamernood in Nederland in kaart gebracht, en toegelicht waarom spoedige maatregelen noodzakelijk zijn. Vervolgens volgt een toelichting op een aantal maatregelen die door rijk, gemeenten, instellingen en studenten genomen moeten worden, en wordt aannemelijk gemaakt dat introductie van het recht op huursubsidie een noodzakelijke voorwaarde is om de tekorten in te lopen. Ook wordt beargumenteerd waarom is gekozen voor de systematiek zoals voorgesteld in deze wet. De toelichting wordt afgesloten met een prognose van de kosten en baten van deze wet en een artikelsgewijze toelichting.

2. Het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige woonruimte

2.1 De recente geschiedenis van de huursubsidie

In 1997 is de nieuwe Huursubsidiewet, opvolger van de Wet Individuele Huursubsidie, in werking getreden. Tot die tijd werd huursubsidie verstrekt aan iedereen die, in verhouding tot het (huishoudens)inkomen, een te hoge huur had.

Dit beginsel van «subsiëring van relatief hoge woonlasten» is in de nieuwe Huursubsidiewet vastgehouden, inclusief een systeem van kwaliteitskortingen, waarbij extra kwaliteit deels door de overheid, deels door de huurder zelf wordt betaald.

De Huursubsidiewet kent aan mensen met een inkomen op of onder het sociaal minimum een «vaste eigen bijdrage» aan de huur toe. Deze «normhuur» bedraagt per 1 juli 2004 € 187,98. Daarnaast is een kwaliteitskortingsgrens opgenomen in de Huursubsidiewet: Vanaf een kale huur van € 325,91 wordt de huurprijs niet meer voor honderd procent gesubsidieerd, maar komt de extra kwaliteit deels voor rekening van de huurder. Bovendien geldt deze grens van € 325,91 als «jongerengrens»: mensen onder de 23 jaar en zonder inwonende (pleeg)kinderen, mogen geen

hogere huur hebben dan € 325,91. Komen zij boven dit bedrag, dan vervalt het recht op huursubsidie.

2.2 Huursubsidie voor aangewezen woonruimte

Met de herziening van de huursubsidieregeling, is voor bewoners van onzelfstandige woonruimte het recht op huursubsidie in 1997 komen te vervallen. Enkel voor specifieke huisvesting voor ouderen, gehandicapten en voormalig dak- en thuislozen, is een uitzonderingsregeling gecreëerd: Bepaalde woonvormen kunnen in aanmerking komen voor huursubsidie, indien deze worden «aangewezen» door de minister van VROM. Deze aanwijzingsregeling is opgenomen in de Huursubsidiewet artikel 11, en uitgewerkt in artikel 3 van het Huursubsidiebesluit.

Daarnaast is voor onzelfstandige woonruimte welke vóór het intrekken van de «oude» Huursubsidiewet in aanmerking kwam voor huursubsidie, een overgangsregeling gecreëerd. Kamers welke tot en met 1 juli 1997 onder het huursubsidieregime vielen, blijven hieronder vallen, uiteraard onder de voorwaarde dat de bewoner aan de overige vereisten van de Huursubsidiewet voldoet. Dit overgangsrecht is nu nog vastgelegd in artikel 55, derde lid, van de Huursubsidiewet.

De «aangewezen» woonvormen vallen binnen de generieke regeling van de Huursubsidiewet, zodat de verhouding tussen de huurprijs en het inkomen de hoogte van het huursubsidiebedrag bepaalt. Wél kan de minister van VROM, op basis van artikel 11, zonodig in afwijking van artikel 13 van de Huursubsidiewet een lagere rekenuur vaststellen. Dit kan er toe leiden dat de aangewezen woonruimte een bepaald bedrag niet mag overschrijden.

3. De woningnood onder studenten

Het tekort aan fatsoenlijke kamers is groot, en zal in de nabije toekomst verder toenemen. Daarnaast laat de kwaliteit van de huidige voorraad, onder meer uit het oogpunt van brandveiligheid en gezondheid, te wensen over. Bovendien worden in het grijze en zwarte kamerverhuurcircuit huurprijzen gevraagd die niet gerechtvaardigd worden door de kwaliteit van die kamers. Misbruik van de schaarste aan betaalbare studentenhuusvesting, en uitbuiting van jongeren die letterlijk «geen kant op kunnen», zijn aan de orde van de dag.

De woningnood wordt in de eerste plaats veroorzaakt door een dalend aanbod van kamers: Particuliere verhuurders en hospita's zijn massaal gestopt met de verhuur van kamers aan studenten. Daarnaast neemt het aantal studenten aan HBO- en WO-instellingen nog steeds toe. Deze beide trends zullen zich naar verwachting ook in de komende jaren voortzetten. Bij ongewijzigd beleid zullen daarom de reeds grote tekorten tot een onaanvaardbaar niveau oplopen.

3.1 Groeiende vraag

Het aantal studenten in het hoger onderwijs is groeiende: stonden er in 1996 nog 380 000 voltijdsstudenten ingeschreven aan de Nederlandse hogescholen en universiteiten, in op dit moment zijn dat er reeds 420 000. Naar verwachting zal de studentenpopulatie in het komende decennium zelfs groeien naar ongeveer een half miljoen mensen.¹ Bovendien neemt het aantal buitenlandse studenten, die enkele maanden tot een jaar in Nederland studeren, naar verwachting sterk toe.² Er moet dus op gerekend worden dat binnen nu en tien jaar enkele tienduizenden tot honderduizend extra woonheden nodig zijn om de studentenpopulatie te kunnen huisvesten.

¹ Laagland'advies (2002) «Kamernood 2002», i.o.v. Ministerie van VROM, pp. 13–14.

² Idem, p. 14.

3.2 Afnemend aanbod

De woningnood onder studenten wordt niet alleen vergroot door de toenemende aantallen studenten, maar ook door een sterke afname van het aanbod van betaalbare huisvesting. In het genoemde rapport van Laagland'advies wordt hiervoor een viertal oorzaken genoemd: (1) de herstructurering van de oudere stadswijken, waarbij een deel van de voorraad wordt gesloopt, (2) een gebrek aan doorstroming; afgestudeerden kunnen geen vervangende woonruimte vinden en houden dus hun kamer aan, (3) de nieuwbouw stagneert; nieuwe, betaalbare studentenhuisvesting is niet meer te financieren, en (4) het aanbod van kamers door particulieren neemt af, onder meer door ontmoedigende regelgeving zoals de «koppelingswet».¹

De precieze omvang van het aanbod aan studentenkamers is niet bekend; in een eerder onderzoek schat Laagland'advies dit aantal in op ongeveer 200 000. Duidelijk is wel dat een verdere afname van het aanbod, doordat particulieren stoppen met «hospita-verhuur» en kleine, particuliere verhuurders liever hun panden verkopen dan deze duurzaam verhuren aan studenten, de bestaande woningnood onder studenten zal vergroten.

Overigens lijkt het erop dat, zo blijkt uit recente publicaties van de minister van VROM, gemeenten en toegelaten instellingen plannen hebben om de komende jaren wooneenheden voor studenten te gaan realiseren. In juli 2004 spreekt de minister over een aantal van 18 712 wooneenheden waarvoor plannen bestaan in een pril dan wel vergevorderd stadium. Een groot deel van deze eenheden betreft tijdelijke huisvesting in containers, slooppanden et cetera. Bovendien hebben deze plannen een uitloop tot 2010, terwijl de nood nu al hoog is.

Deze bouwplannen maken een snelle inwerkingtreding van dit wetsvoorstel extra noodzakelijk; zie hiervoor paragraaf 5.3 van deze toelichting.

3.3 Huidige situatie in de studentensteden

Reeds gedurende een reeks van jaren is de druk op de kamermarkt groot. Deze problemen concentreerden zich tot voor kort echter in een beperkt aantal steden, met name in Amsterdam en Utrecht. In genoemde rapportage van Laagland'advies, waarbij achttien studentensteden zijn betrokken, wordt echter geconstateerd dat deze woningnood zich de laatste jaren als een olievlek over Nederland verspreidt. In maar liefst tien van de achttien steden wordt een «groot» tot «zeer groot» tekort aan kamers gerapporteerd, waarbij wachttijden worden geregistreerd van acht maanden tot vier jaar. In nog eens zes steden beloopt de wachttijd nog altijd ongeveer een half jaar.

Meer recente informatie komt onder meer van de minister van VROM², welke spreekt over een urgent tekort aan woonruimte van vijftienduizend eenheden. Ook een inventarisatie door de LSVb van de tekorten in zeven studentensteden, bevestigt dit beeld³.

Voor alle steden geldt dat de kwaliteit van het aanbod nog te wensen overlaat, bijvoorbeeld als het gaat om betaalbaarheid, (brand)veiligheid en gezondheid. Geconcludeerd kan dus worden dat de algemene tendens er een is van oplopende tekorten en onvoldoende kwaliteit. Gezien de ontwikkeling van de groeiende vraag en het afnemende aanbod, is het noodzakelijk om een aantal stevige maatregelen te nemen.

¹ Idem, p. 14.

² Minister van VROM, «Stand van zaken acties studentenhuisvesting», brief aan Tweede Kamer 13 juli 2004.

³ LSVb, «Huisvestingsinventarisatie 2004», www.lsvb.nl.

3.4 Stijgende woonlasten voor studenten

De huren zijn de laatste jaren, als gevolg van de jaarlijkse huurverhoging, flink gestegen. Deels hebben de stijgingen in de pas gelopen met de gemiddelde inkomensontwikkeling van de Nederlanders, deels zijn deze te verklaren door de toegenomen kwaliteit van de woningen. Daarnaast zijn de huurverhogingen enigszins gecompenseerd via de huursubsidie. De huurquote per huishouden heeft zich gestabiliseerd op ongeveer 24%.¹ Dit betekent dus dat hurende huishoudens, zowel die met als zonder huursubsidie, gemiddeld een kwart van hun besteedbaar inkomen uitgeven aan huur.

Voor studenten is het beeld slechter: Ook zij zijn, door de reguliere huurverhogingen en de hoge druk op de kamermarkt, geconfronteerd met fors stijgende huren. Dit is echter noch via de basisbeurs, noch via de huursubsidie gecompenseerd. De woonlastenquote van studenten bedraagt inmiddels gemiddeld 35%², hetgeen een onacceptabel zware inbreuk betekent op het toch al krappe budget dat uitwonende studenten hebben. Wordt alleen gekeken naar de netto huur inclusief subsidiabele servicekosten, zodat het vergeleken kan worden met de ontwikkelingen in de markt voor zelfstandige woningen, dan komt het percentage nog altijd uit op bijna 30%.³

Het verschil tussen een «uitwonende» en «thuiswonende» basisbeurs bedraagt € 159,-. Met dit bedrag worden studenten dus geacht om zowel de huur als hun levensonderhoud te betalen. De gemiddelde woonlasten van de student, te weten de kale huur, de servicekosten, energielasten en wettelijke heffingen, bewegen zich echter rond de € 220,-.⁴ Er moet dus geleend worden, ouders moeten bijbetalen of de student wordt gedwongen om vele uren per week te werken om in de primaire behoeften (wonen en voeding) te kunnen voorzien.

De meeste kamerbewoners hebben sinds 1997 geen recht meer op huursubsidie om de te hoge woonlasten te compenseren. Bovendien is de «uitwonenden-vergoeding» van de basisbeurs te laag om te voorzien in de primaire levensbehoeften. De grens van wat aanvaardbaar is, is met de woonlastenquote van 35% overschreden. Daarom dient deze te worden verlaagd.

4. Bestrijding kamernood is een meerfrontenstrijd

Het tekort aan kamers is groot, en zal de komende jaren verder oplopen. Om de woningnood onder studenten te bestrijden, is een breed scala aan maatregelen nodig. Voorstellen hiervoor zijn onder meer gedaan in het rapport van «de pilot» in Utrecht⁵ en in het reeds genoemde rapport «Kamernood 2002»⁶.

Hoewel de in deze wet voorgestelde verbeteringen in de sfeer van de huursubsidie een noodzakelijke voorwaarde zijn om tot een duurzame oplossing te komen, dient er meer te gebeuren om de enorme druk op de kamermarkt te verlichten, en de woonlasten van studenten op een normaal niveau te brengen.

4.1 Genoemde oplossingen weinig effectief

Maatregelen die nu worden genoemd ter bestrijding van de kamernood, zijn onder meer de introductie van tijdelijke huurcontracten voor sloop- en herstructurerings-panden en het middels voorlichting stimuleren van inwoning («hospita-verhuur»). Naar aanleiding van de «Pilot Utrecht» zijn aanbevelingen gedaan om gemeentebesturen, onderwijsinstellingen en sociale verhuurders te laten meebetalen aan de nieuwbouw van studentenhuusvesting. Ook wordt, met het oog op het stimuleren van de door-

¹ Cijfers over wonen 2004, Ministerie van VROM, pp. 72–79. Cijfers 2002.

² Woonlasten van studenten; een onderzoek in Delft, Eindhoven en Leiden, Frans van der Zon, Onderzoeksbureau OTB Delft.

³ Ervan uitgaande dat de subsidiabele huur gemiddeld 180, bedraagt.

⁴ Woonlasten van studenten, IOWO.

⁵ Studeren op kamers in Utrecht, 2002, Werkgroep «Pilot Utrecht».

⁶ Kamernood 2002, Laagland'advies i.o.v. Ministerie van VROM.

stroming, studenten aangeraden om zich direct bij het betrekken van een kamer in hun stad, zich in te schrijven voor een «vervolgwooning». Op die manier hebben zij bij het afstuderen een redelijke wachttijd opgebouwd, en kunnen zij relatief snel hun kamer achterlaten voor een nieuwe student.

Het kabinet heeft aangegeven de introductie van tijdelijke huurcontracten en het nog vrijblijvend stimuleren van collegiale financiering door rijkere corporaties, mogelijk te willen maken. Dit is echter geen afdoende oplossing: de introductie van tijdelijke huurcontracten voor studenten, vergroot de nu al onzekere positie van studenten op de woningmarkt. Bovendien neemt met deze «tijdelijke huurcontracten» de beschikbare woonruimte in kwantitatieve noch in kwalitatieve zin toe, waardoor – met de stijging van het aantal studenten en de daling in de particuliere sector – de kamernood niet zal afnemen.

4.2 Ambitie naar boven bijstellen

De markt voor onzelfstandige woonruimte wordt beheerst door een aantal grote en structurele problemen. Deze zijn:

- Afname van het aanbod: het aantal kamers in de particuliere sector daalt flink, toevoegingen aan de voorraad middels nieuwbouw vinden nauwelijks meer plaats.
- Stijging van de vraag: Het aantal voltijds studenten zal het komende decennium met tienduizenden toenemen. Voor hen zijn er geen kamers beschikbaar.
- Hoge woonlasten: De huurquote van studenten is ongeveer 30%, ver boven het landelijk gemiddelde van 24%.
- Gebrekkige kwaliteit: Veel studenten wonen in slechte omstandigheden: onveilige en ongezonde kamers, met brandrisico's, te weinig daglicht en ventilatie en vaak een slechte bouwkundige en onderhoudsstaat.

Deze problemen worden niet vanzelf opgelost: door de grote krapte op de kamermarkt zullen in het grijze en zwarte circuit kwalitatief slechte kamers verhuurd blijven worden, tegen onacceptabel hoge kosten voor de studenten. De maatregelen die door het kabinet is gang zijn gezet, te weten: de introductie van tijdelijke huurcontracten, zullen het kwantitatieve tekort aan kamers niet wegnemen. Voor de tienduizenden aankomende studenten is er eenvoudigweg geen kamer te vinden. Evenmin vormen de aangekondigde maatregelen een prikkel richting (sociale) verhuurders om te investeren in nieuwbouw: de onrendabele top is te hoog om een betaalbare huur voor de studenten te kunnen garanderen.

Met de maatregel die dit wetsvoorstel behelst kunnen de genoemde trends (dalend aanbod, hogere woonlasten en slechte kwaliteit) kunnen worden omgebogen: De verbreding van het recht op huursubsidie levert een bijdrage aan het -structureel oplossen van de verschillende categorieën van problemen. Een en ander zal hieronder nader worden toegelicht.

5. Huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte

Zonder het verbreden van het recht op huursubsidie, zal het absolute tekort aan kamers blijven bestaan. Om te garanderen dat er nu en de toekomst voldoende woonruimte zal komen om de groeiende groep studenten te huisvesten, en de woonlasten van studenten terug te brengen tot een acceptabel niveau, is het noodzakelijk om kamerbewoners een recht op huursubsidie te verlenen.

5.1 Onzelfstandige woonruimte normaliseren

Los van de enorme tekorten op de kamermarkt, is introductie van het recht op huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte ook uit principiële overwegingen een gerechtvaardigde keuze. De overheid is immers verantwoordelijk voor kwalitatief goede en betaalbare huisvesting voor hen die het op eigen kracht niet helemaal redden. Sterker nog, het kabinetsbeleid is nadrukkelijk gericht op het vergroten van de keuzevrijheid voor alle mensen in Nederland. De Nota «Mensen, wensen, wonen» stelt: «Individuele financiële vraagondersteuning in de vorm van huursubsidie blijft een kerninstrument om de keuzevrijheid voor mensen met lage inkomens te vergroten.» En daarom is het niet te verdedigen dat mensen met een zelfstandige woning wél, en zij met een onzelfstandige woning niét in aanmerking komen voor een tegenmoetkoming in de woonlasten. De keuze in 1997 om een grote groep mensen uit te sluiten van de huursubsidie, is fundamenteel onjuist: Ook bewoners die niet passen in het standaard «huisje-boompje-beestje-»denken, mogen niet geconfronteerd worden met woonlasten die meer dan een derde van het huishoudbudget bedragen.

Sterker nog, mensen in onzelfstandige woonruimte kiezen vaak voor een soberder levensstijl. Vervolgens wordt deze keuze door de overheid «afgestraft», door hen niet financieel te ondersteunen, en dus op te zadelen met te hoge woonlasten. Het is niet logisch om te spreken over «het bevorderen van de keuzevrijheid van de burger», maar tegelijkertijd de keuze voor relatief goedkope huisvesting, met een gedeelde keuken en badkamer, zwaar te ontmoedigen.

Het gaat bij deze principiële discussie over een grotere groep dan studenten alleen. Ook voor jongeren, ouderen en mensen in een woongroep is het rijk verantwoordelijk voor het op een acceptabel niveau brengen van de kwaliteit van de woning en de betaalbaarheid ervan. Het serieus nemen van de woonwensen van het individu, zou er logischerwijs toe moeten leiden dat ook onzelfstandige woonruimte als reguliere huisvesting wordt behandeld.

Het reguleren van de markt voor onzelfstandige woonruimte, betekent ook dat gestreefd moet worden naar het vergroten van de kwaliteit en de bestrijding van de excessen op deze deelmarkt. Gemeenten, corporaties en niet-winst-beogende instellingen zoals de Stichtingen Studentenhuisvesting¹ dienen deze handschoen op te pakken. Zoals ook geldt voor de huisvesting van de meer traditionele doelgroep -die laten we immers ook niet in gevaarlijke of juridisch onzekere omstandigheden wonen- moeten gemeenten en corporaties garanderen dat voor jongeren en studenten fatsoenlijke huisvesting wordt gerealiseerd. Als toegelaten instellingen werken naar de letter en in de geest van het BBSH², dan is huisvesting van jongeren een onlosmakelijk onderdeel van hun taakgebied. Op termijn moeten we zien af te komen van de tochtige, vochtige, te kleine en brandgevaarlijke kamertjes, die bovendien tegen te hoge prijzen en tegen met de huur(prijs)wetgeving strijdige contracten worden aangeboden. Evenals bij de huisvesting van bijvoorbeeld ouderen en mensen met een handicap, dienen gemeenten en corporaties ook voor jongeren een degelijk bouw- en prijsbeleid te voeren.

¹ Stichtingen Studentenhuisvesting (SSH's) zijn actief in de studentensteden Utrecht, Eindhoven, Nijmegen, Groningen, Leiden en Wageningen. Vergelijkbare instellingen vindt men in onder meer Den Haag (DuWo) en Rotterdam (Stadswonen).

² BBSH: Besluit Beheer Sociale Huursector.

De nieuwbouw van onzelfstandige kamers dient op een slimme manier te gebeuren: flexibel en aanpasbaar. Het is moeilijk in te schatten of ook over twintig jaar nog zo'n grote behoefte zal bestaan aan jongerenhuisvesting. Daarom dienen de nieuwe kamers gemakkelijk aanpasbaar te zijn, zodat ze omgebouwd kunnen worden tot (zelfstandige) woonruimte voor

bijvoorbeeld de huisvesting van ouderen of andere bijzondere doelgroepen.

5.2 Armoedebestrijding

Naast de meer principiële discussie over het «normaliseren» van de kamermarkt, is introductie van huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte ook een kwestie van rechtvaardigheid. De onevenwichtigheid tussen de huurquote van huurders met een «eigen» woning (24% van het inkomen) en huurders met gedeelde voorzieningen (rond de 30% van het inkomen), dient te worden weggenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4, zijn de gemiddelde woonlasten van een student ongeveer € 220,-. Zetten we dit af tegen een gemiddeld besteedbaar inkomen rond de € 600,-, dan kan gesteld worden dat de normen van betaalbaarheid worden overschreden.

5.3 Verwachte effecten op de woningmarkt

Door corporaties en studentenhuisvesters wordt nauwelijks nog geïnvesteerd in nieuwbouw van onzelfstandige woonruimte. Niet omdat daaraan geen behoefte is: Uit een representatieve steekproef onder Utrechtse studenten blijkt dat tweederde van de studenten graag een kamer bewoont in een studentenhuis, of een huis wil delen met vrienden.¹ De reden dat de toegelaten instellingen investeren, als zij dat al doen, is zelfstandige éénkamerappartementen ligt in het feit dat voor die studio's wél huursubsidie wordt uitgekeerd. Die huursubsidie is dan ook keihard nodig om, met inachtneming van een onrendabele top voor de verhuurder, de woonlasten voor de toekomstige bewoners in toom te houden.

Met andere woorden: Corporaties en studentenhuisvesters investeren nu in relatief dure wooneenheden, met relatief grote maatschappelijke kosten:

- De huursubsidielasten voor het rijk zijn hoger dan noodzakelijk, omdat via de huursubsidie stevig wordt bijgedragen aan zowel de hoge investeringskosten als aan de hoge maandelijkse lasten van de bewoners.
- Ook toegelaten instellingen kunnen de euro maar één keer uitgeven: Indien het aantrekkelijker wordt gemaakt om te investeren in onzelfstandige woonruimte, kunnen voor eenzelfde bedrag aan onrendabele investeringen anderhalf keer zoveel wooneenheden worden opgeleverd.²
- De nieuwbouweenheden (eenkamerappartementen) zijn luxer dan de studenten over het algemeen wensen: Tweederde geeft immers aan genoeg te nemen met een kamer met gedeelde keuken en sanitaire voorzieningen.

Deze keuze van studenten voor «soberheid» wordt echter aan alle kanten afgestraft, waardoor zij in woningen zitten die (1) hun woningbehoefte overtreffen en (2) grote maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Introductie van het recht op huursubsidie voor onzelfstandige eenheden zal ertoe leiden dat de toegelaten instellingen gaan investeren in -goedkopereonzelfstandige woonruimte. Dit kost hen minder per wooneenheid, en legt, eveneens per wooneenheid, minder beslag op het rijksbudget van de huursubsidie.

Met de slag die de komende jaren gemaakt dient te worden, namelijk de toevoeging van vele tienduizenden kamers om de groeiende populatie te huisvesten, is het goed om zowel rijksmiddelen als de middelen van corporaties en studentenhuisvesters effectiever en efficiënter in te zetten.

¹ Onderzoek naar de Kwaliteit van studentenwoningen, USF-Studentenvakbond, 2001.

² Zie voor een nadere onderbouwing: Studeren op kamers in Utrecht, pilot Utrecht, 2002, pp. 27–28.

Als we de woningnood onder studenten daadwerkelijk willen oplossen, is verbreding van de Huursubsidiewet noodzakelijk.

5.4 Aansluiting bij de systematiek van de Huursubsidiewet

De introductie van het recht op huursubsidie voor bewoners van onzelfstandige woonruimte kan via verschillende methodieken worden vormgegeven. In deze wet is ervoor gekozen om nauw aan te sluiten bij de bestaande systematiek van de Huursubsidiewet en het Huursubsidiebesluit. Dat betekent dat de normhuur wordt gerespecteerd, evenals de «jongerentabel». Daarnaast blijft in dit wetsvoorstel de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM gehandhaafd (zie paragraaf 6.5) en wordt de eis gesteld dat de verhuurder zonder winstoogmerk werkt (zie paragraaf 6.6). In principe wordt hiermee de situatie hersteld zoals die gold tot en met 1997, onder het regime van de «oude» Wet Individuele Huursubsidie.

Hoe komt het systeem er dan concreet uit te zien? Ten eerste wordt ervoor gekozen om de normhuur voor minimum-inkomens ook te hanteren voor de bewoners van onzelfstandige woonruimte. Dat betekent dat de «vaste eigen bijdrage» wordt genormeerd op € 187,98¹. Toegegeven, dit bedrag komt niet één-op-één overeen met het verschil tussen de «thuiswonende» en «uitwonende» basisbeurs, dat is namelijk € 159,-. Een verhoging van de basisbeurs voor uitwonenden zou wat de indiener betreft echter kunnen worden gekoppeld aan de normhuur uit de Huursubsidiewet.

Voor een deel van de bestaande kamers zal, door de gehanteerde normhuur, geen recht op huursubsidie ontstaan, aangezien zij te goedkoop zijn. Het deel van de huur dat hoger is dan € 187,98, wordt via de huursubsidie echter wel vergoed. Met name voor de wat grotere en luxere eenheden, wat bij nieuwbouw meestal het geval is, zal dus een recht op huursubsidie ontstaan. Aangezien bij deze kamers het gemiddelde huurniveau rond de € 220,- lijkt te liggen², zal er voor de bewoners van die kamers een substantiële tegemoetkoming in de woonlasten komen.

Ook de jongerengrens blijft in deze wet onaangetast. Deze grens, een huurniveau waarboven aan jongeren tot 23 jaar geen huursubsidie wordt verstrekt, is vastgesteld op een subsidiabele huur³ van € 325,91 per maand. In de eerste plaats bestaat een groot deel van de doelgroep van deze wet uit mensen die toch al onder de regeling van de jongerengrens vallen. Ten tweede is het onwaarschijnlijk dat het bedrag van € 325,91 wordt overschreden bij de nieuwbouw van kamers. Het is daarom niet ondenkbaar dat, bij de uitwerking van deze wet, de beleidsregels zodanig komen te luiden dat de minister, op basis van artikel 11, tweede lid, de maximale rekenhuur vaststelt op het bedrag van € 325,91. Met andere woorden: duurdere kamers komen niet in aanmerking voor subsidiëring. Een dergelijke regeling bevordert een doelmatige omgang met de maatschappelijke middelen van rijk en toegelaten instellingen. Uiteraard komen ook mensen met een relatief hoog inkomen niet in aanmerking voor het recht op huursubsidie; het draagkrachtbeginsel blijft onverkort overeind.

5.5 Wijziging van het Huursubsidiebesluit

Deze wet brengt mee dat ook het Huursubsidiebesluit moet worden gewijzigd. In artikel 3 van dit besluit is vastgelegd aan welke voorwaarden een woongebouw moet voldoen, willen de bewoners van onzelfstandige woonruimte in aanmerking komen voor huursubsidie. Hierin staat de voorwaarde dat « de woonruimte geschikt en bestemd is voor begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een daarmee vergelijkbare woon-

¹ Normhuur per 1/7/2004.

² Cijfers Kences. Zie eveneens: Studeren op kamers in Utrecht, pilot Utrecht, 2002, pp. 27–28.

³ De subsidiabele huur is de kale huur, plus een aantal in de wet vastgelegde servicekosten.

vorm». In het kader van de voorgestelde normalisering van onzelfstandige woonruimte ten opzichte van zelfstandige woningen, dienen de hier geformuleerde beperkingen te vervallen: Indien bewoners, zelfstandig of onzelfstandig, een te laag inkomen hebben om de huur te kunnen betalen, ontstaat er een recht op huursubsidie. Uiteraard zullen de andere eisen in artikel 3, zoals het voorkómen van de stapeling van subsidies, gehandhaafd blijven.

Het Huursubsidiebesluit dient dusdanig te worden gewijzigd dat artikel 3, lid 1, komt te luiden:

1. Een woongebouw of een woning waarvan onzelfstandige woonruimte deel uitmaakt kan op voet van artikel 11, tweede lid, van de wet, slechts door Onze Minister worden aangewezen indien:
 - a. de woonruimte in eigendom is van een rechtspersoon zonder winstoogmerk, die mede op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is, en
 - b. de woonruimte zodanig is verdeeld dat, indien een huishouden over drie of meer kamers beschikt dan het aantal personen waaruit dat huishouden bestaat, dit naar het oordeel van Onze Minister aanvaardbaar is in verband met een goede volkshuisvesting.

5.6 Aanwijzing van woonruimte door de minister

De generieke regeling van de Huursubsidiewet bevat reeds een stevige garantie dat prijs en kwaliteit van de woonruimte met elkaar in evenwicht zijn. Zonder een opgave van het aantal «punten» op basis van het Woningwaarderingssstelsel (WWS) wordt door het ministerie van VROM immers geen huursubsidie toegekend. Deze voorwaarde kan zonder problemen worden toegepast op onzelfstandige woonruimte; ook kamers hebben hun eigen waarderinggrondslag in het WWS. Hiermee wordt gegarandeerd dat, met de voorgestelde verbreding van het recht op huursubsidie, verhuurders niet onwettelijk te hoge prijzen vragen voor de door hen aangeboden woonruimte.

Toch wordt hier voorgesteld om het systeem van «aanwijzing door de minister» te handhaven voor alle vormen van onzelfstandige huisvesting. Hoewel de generieke regeling van het WWS een goede garantie is voor de prijs-kwaliteitverhouding, dient daarnaast gestreefd te worden naar een, losstaand van de maximaal redelijke huur, acceptabel kwaliteitsniveau. Een extra controlemoment, te weten de aanwijzingsprocedure, kan een bijdrage leveren aan die ambitie. Zo kan bijvoorbeeld door de VROM-Inspectie gedurende die procedure worden beoordeeld of aan essentiële voorwaarden als (brand)veiligheid en gezondheid wordt voldaan. Voor deze toets moeten heldere inhoudelijke en procedurele regels vastgesteld worden. Voldoet een woongebouw aan de beginselen van «fatsoenlijke huisvesting», dan dient het snel te worden aangewezen door de minister, zodat het recht op huursubsidie eveneens zo snel mogelijk in werking treedt. Overigens kunnen deze beleidsregels ook handvatten bieden aan toegelaten instellingen met nieuwbouwplannen: direct na inwerkingtreding van deze wet kunnen zij dan beginnen met de urgente uitbreiding van de voorraad wooneenheden. De uitbreiding hoeft niet per se te gebeuren door nieuwe woningen vanaf de grond af op te bouwen; corporaties kunnen ook bestaande leegstaande panden opkopen, zoals oude verzorgings- en verpleegtehuizen en kantoren, en deze vervolgens relatief goedkoop inrichten als studentenwoningen.

5.7 Vooralsnog beperking tot instellingen zonder winstoogmerk

De huidige regeling in het Huursubsidiebesluit stelt als voorwaarde dat,

om in aanmerking te komen voor huursubsidie, de woonruimte in eigendom is van een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Voorgesteld wordt om deze voorwaarde vooralsnog te handhaven. In principe zou de rechtspositie of het oogmerk, al dan niet op winst gericht, van de verhuurder, voor de huurder in kwestie geen verschil mogen maken: Te hoge woonlasten in verhouding tot het inkomen dienen immers te worden gecompenseerd. Maar, met het oog op de wat ondoorzichtige markt voor onzelfstandige woonruimte, lijkt het de indiener verstandig om te werken met een «groeimodel». Dit betekent dat de aanwijzing van woonruimte zich in eerste instantie richt op woningcorporaties en stichtingen studentenhuysvesting. Zij zijn niet alleen een erg grote speler op de markt van onzelfstandige woonruimte, maar hebben bovendien de financiële slagkracht om, deels onrendabel, te investeren in nieuwbouw van kamers. Zeker met hulp van meer draagkrachtige collega-instellingen¹, kunnen met inwerkingtreding van deze wet in de komende jaren vele duizenden nieuwe kamers worden gerealiseerd.

Gehoopt moet dan ook worden dat de sociale huisvesters de handschoen die dit wetsvoorstel aanreikt, oppakken. Zij dienen de woonwensen van alle inwoners van hun werkgebied serieus te nemen. Met een geïntensifieerd bouwbeleid van kwalitatief goede en betaalbare kamers, kunnen de excessen in het grijze en zwarte circuit het meest effectief worden bestreden. De verwachting is gerechtvaardigd dat de instellingen, bij inwerkingtreding van deze wet, hun bouw- en investeringsbeleid zullen verschuiven van «dure» eenkamerappartementen naar de goedkopere onzelfstandige woonruimte. Zo kunnen meer mensen worden gehuisvest, tegen dezelfde kosten. Komen de investeringen niet voldoende op gang, dan heeft het rijk voorts de mogelijkheid om de zogeheten «toegelaten instellingen» via het BBSH te dwingen om meer te investeren in (onzelfstandige) jongerenhuysvesting. Vooralsnog kan er echter vanuit worden gegaan dat inwerkingtreding van deze wet de gewenste gedragseffecten bij de instellingen tot gevolg zal hebben.

6. Budgettaire effecten

Met inwerkingtreding van deze wet, zal het aanbod van onzelfstandige woonruimte substantieel toenemen, de kwaliteit van de kamers verbeteren en de markt transparanter worden. Ook wordt, met de introductie van het recht op huursubsidie, de armoede onder uitwonenden studenten vermindert, het aanbod vergroot en daarmee de markt voor malafide huysjesmelkers verkleind.

Tegenover deze grote maatschappelijke baten, staan relatief geringe kosten voor de rijksbegroting. De verwachte budgettaire effecten worden hieronder toegelicht.

6.1 Huursubsidie voor kamerbewoners

De kosten van introductie van het recht op huursubsidie zijn moeilijk in te schatten. Waarschijnlijk zullen deze uitkomen op een bedrag in de orde van grootte van enkele miljoenen euro's per jaar, op een totaal huursubsidiebudget van ruim 1,5 miljard euro.

Een drietal opmerking over het budgettaire beslag van een verbreding van het recht op huursubsidie: In de eerste plaats zijn de onzelfstandige woonruimten die in 1997 reeds bestonden, destijds generiek «aangewezen» door het ministerie van VROM. Aangezien deze kamers reeds voor inwerkingtreding van de nieuwe Huursubsidiewet in aanmerking kwamen voor huursubsidie, is dit recht ook na 1997 blijven bestaan. Met inwerkingtreding van deze wet, zal er vanuit die «oude» kamers dus geen extra beslag op het huidige budget van de huursubsidie worden gedaan. Ten tweede wordt in deze wet voorgesteld om de in de Huursubsidiewet

¹ De zogeheten «collegiale financiering»: Een mooi en recent voorbeeld is de bijdrage van 24 miljoen die DuWo Delft ontvangt van de woningbouwvereniging «Bergopwaarts» uit het Brabantse Deurne.

vastgestelde normhuur van € 187,98 vast te houden voor onzelfstandige woonruimte. Een groot deel, naar schatting driekwart, van de huidige voorraad kamers zit met het niveau van de subsidiabele huur onder deze prijs, en komt daardoor niet in aanmerking voor een bijdrage uit hoofde van de Huursubsidiewet.

Een derde opmerking betreft de huursubsidiekosten van éénkamerappartementen: Stichtingen Studentenhuisvesting en corporaties bouwen momenteel vooral deze «studio's», omdat deze wél in aanmerking komen voor huursubsidie. Door die huursubsidie blijven de woonlasten voor de student in toom, en zijn de onrendabele investeringen door de toegelaten instelling draaglijk. Op deze manier wordt dus «luxe» aangeboden op de kamermarkt, waaraan eigenlijk geen behoefte bestaat onder studenten en waarmee de kamernood op korte termijn niet wordt opgelost. De herinvoering van het huursubsidierecht voor onzelfstandige woonruimte zal tot gevolg hebben dat corporaties hun maatschappelijk vermogen effectiever inzetten (soberder bouwen), en dat daarmee met een gelijkblijvend beslag van de huursubsidie méér mensen gehuisvest kunnen worden.

Zoals gezegd: de werkelijke kosten op de middellange termijn zijn moeilijk te bepalen. Dit zal afhangen van de bereidheid van de corporaties en studentenhuisvesters om nieuwbouw te plegen. In hoofdstuk 3 van deze toelichting is reeds aangegeven dat enige tienduizenden extra kamers nodig zijn. Als deze op een huurprijsniveau van rond de € 220,- per maand uitkomen, wat de verwachting is op basis van een berekening van Kences, dan zullen de jaarlijkse kosten voor de rijksbegroting, bij realisatie van vijftien- tot twintigduizend nieuwe studentenkamers, waarschijnlijk rond de € 10 mln per jaar uitkomen. Dit lijkt weinig, en dat is het ook in verhouding tot de totale kosten van 1,5 miljard euro die zijn gemoeid met de huursubsidie. Toch worden hiermee de vaste lasten voor mensen die van minder dan een minimum inkomen moeten rondkomen, flink gedrukt. Bovendien heeft het tot gevolg dat zowel rijksmiddelen als het maatschappelijk vermogen van toegelaten instellingen efficiënter en effectiever wordt ingezet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Deze wet biedt een oplossing voor het grootste knelpunt van de Huursubsidiewet: huurders van onzelfstandige woonruimte krijgen voortaan recht op huursubsidie. Hieronder wordt kort ingegaan op de juridische uitwerking van dit wijzigingsvoorstel.

Artikel I, sub A

De Huursubsidiewet, artikel 11, legt vast welke eisen aan de woning worden gesteld om in aanmerking te komen voor de toekenning van huursubsidie. Het gaat dan om zelfstandige woonruimte (sub a) en onzelfstandige woonruimte (sub b). Aan deze laatste categorie stelt de vigerende wet de eis dat deze «geheel of gedeeltelijk verhuurd [wordt] ten behoeve van begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een daarmee vergelijkbare woonvorm,»

Hier wordt voorgesteld om deze kwalitatieve eisen aan de aard en doelstelling van de woonruimte te laten vallen. Zoals is beargumenteerd in paragraaf 5.6 van deze toelichting, wordtvooralsnog vastgehouden aan de eis dat het woongebouw waarvan de onzelfstandige woonruimten deel uitmaken, in eigendom dienen te zijn van een rechtspersoon zonder winstoogmerk, die mede op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is. Voor de beoogde doelgroep van deze wet moet dan voornamelijk worden gedacht aan woningcorporaties en Stichtingen Studentenhuisvesting (SSH's).

Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 van deze toelichting, dient bij inwerking-treding van deze wet ook het Huursubsidiebesluit worden gewijzigd; dit kent momenteel een aanwijzingsprocedure voor onzelfstandige woon-ruimte. Alleen na aanwijzing via artikel 3 van het Huursubsidiebesluit, komen bewoners van die woongebouwen in aanmerking voor huursub-sidie.

De aanwijzingsprocedure van artikel 3 wordt in stand gehouden, met het oog op het garanderen van de kwaliteit van de aangeboden kamers. De generieke beperking dat de aan te wijzen woonruimte «geschikt en bestemd is voor begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een daarmee vergelijkbare woonvorm», komt echter te vervallen. Op deze manier komen alle bewoners van onzelfstandige woonruimte, na aanwij-zing, in principe dus in aanmerking voor huursubsidie. De «ontbindende voorwaarden» uit de leden 2 tot en met 5 blijven overeind; hiermee wordt onder meer voorkómen dat woonruimte die reeds door bijv. de AWBZ wordt gefinancierd, daar bovenop ook in aanmerking komt voor huursub-sidie.

Artikel I, sub B

Met de wijziging van artikel 11 van de Huursubsidiewet en artikel 3 van het huursubsidiebesluit, krijgen bewoners van onzelfstandige woon-ruimte, na aanwijzing, recht op huursubsidie. Hiermee wordt de situatie van de oude Wet individuele huursubsidie, welke gold tot en met 1997, hersteld.

Door deze generieke regeling voor onzelfstandige woonruimte in te voeren, wordt het overgangsrecht voor de kamers welke tot en met 1997 in aanmerking kwamen voor huursubsidie, overbodig. Daarom wordt voorgesteld artikel 55, derde lid, van de Huursubsidiewet te laten vervallen. De woonruimte die het betreft, volgens een opgave van het ministerie van VROM¹ ongeveer 38 duizend aangewezen eenheden, kunnen via de aanwijzingsprocedure zoals opgenomen in het Huursubsidiebesluit, artikel 3, door de minister van VROM eenvoudig worden aangewezen. Voor de bewoners en de panden die het betreft, verandert er materieel niets.

Artikel II

Het tweede artikel van deze wet regelt de inwerkingtreding; deze kan plaatsvinden per 1 januari 2005. Inwerkingtreding op die termijn, zou wel betekenen dat de minister van VROM reeds voor dat moment aanvragen voor aanwijzing van de woonruimte in behandeling zal moeten nemen. Op die manier kunnen de bewoners van bedoelde woonruimte per 1 januari 2005 in aanmerking komen voor huursubsidie.

Van Gent

¹ Minister van VROM, brief aan de Tweede Kamer, 10 maart 2003.