

Vergaderjaar 2008–2009

**31 700 XVIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009**

**Nr. 65**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2009

Tijdens het Algemeen Overleg van 4 september 2008 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd met Kences te overleggen over de beschikbaarheid van studentenhuisvesting en u te informeren over de uitkomsten van dit overleg. Dit naar aanleiding van signalen over woningnood onder studenten.

Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger tijdens een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 12 juni jl. inzake het jaarverslag 2007 (Tweede Kamer 2007–2008, 31 444 XI, nr. 11) toegezegd nadere informatie te leveren over de effecten op het huurtoeslagbudget wanneer huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden mogelijk zou worden. Met deze brief kom ik deze toezeggingen na.

#### **I. Beschikbaarheid van studentenhuisvesting**

Tijdens het Algemeen Overleg van 4 september jl. over Woonfraude en Huisjesmelkerij heeft het kamerlid Jansen zijn zorg geuit over kamernood onder studenten. Hij vroeg mijn ambtsvoorganger te overwegen de vraag en het aanbod te gaan monitoren. Het kamerlid Van Bochove voegde hieraan toe dat het tekort aan woonruimte voor studenten op korte termijn weer op zou kunnen lopen omdat de termijn voor tijdelijke huisvesting op grond van zogenoemde artikel 17-procedures (WRO) op diverse locaties binnenkort afloopt. Ook stelde hij de vraag of moet worden ingegaan op de toenemende eisen die studenten stellen aan de kwaliteit van hun woonruimte. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd met het Kenniscentrum Studentenhuisvesting, Kences, te overleggen over deze zaken en u hierover te informeren. Dat doe ik bij deze. Kences heeft ten behoeve van het overleg met WWI met de bij Kences aangesloten corporaties geïnventariseerd wat de stand van zaken is in de studentensteden waarin zij werkzaam zijn: wat is er gerealiseerd, wat staat nog op de rol en wat is het resterend tekort aan studentenhuisvesting. Deze inventarisatie is met Kences besproken. Ook is met Kences gesproken over de voortgang van de diverse acties uit het Actieplan Studenten-

huisvesting 2003–2010. Onderstaand doe ik hiervan verslag, om vervolgens in te gaan op de vraag naar het actuele tekort aan studentenhuysvesting en hoe daarmee om te gaan.

### **Actieplan Studentenhuisvesting 2003–2010**

In 2003 is door de toenmalig minister van VROM een actieplan Studentenhuisvesting opgesteld, in samenwerking met Kences<sup>1</sup>. In dit actieplan is de ambitie van de in Kences deelnemende corporaties opgenomen om voor 2010 12 000 eenheden studentenhuisvesting aan de bestaande voorraad toe te voegen. Hiermee zou een belangrijk deel van het urgente tekort aan studentenhuisvesting worden ingelopen.

Belangrijke elementen in dit actieplan zijn:

1. Verruiming van het aanbod door collegiale financiering van de bouw van studentenhuisvesting
2. Verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur door aanpassing van de Leegstandwet
3. Ter beschikking stellen van COA-eenheden voor (tijdelijke) huisvesting van studenten
4. Sneller en flexibeler realiseren van studentenhuisvesting door Industrieel Flexibel en Demontabel Bouwen (IFD bouwen)
5. Bevordering van de doorstroming door invoering van het «campus-contract»
6. Stimuleren hospitaverhuur
7. Verruiming van het aanbod door creëren van woonruimte boven winkels en herbestemming van leegstaande kantoren.

De afgelopen jaren is gewerkt aan de uitvoering van dit Actieplan. In 2004 is door de toenmalige minister van VROM gerapporteerd over de voortgang per brief van 13 juli 2004<sup>2</sup>. Inmiddels zijn enkele jaren verstreken, en komt de einddatum van het plan (1 januari 2010) in zicht. Het is dan ook tijd voor een tussenstand ten aanzien van de uitvoering van het Actieplan.

*Ad 1. Verruiming van het aanbod door nieuwbouw* van studentenhuisvesting is door de in Kences verenigde corporaties – veelal met collegiale financiering – goed opgepakt. In 2003 is het urgente tekort aan studentenhuisvesting geschat op 15 000 eenheden. Kences heeft toen een «bidboek» uitgebracht met projecten waarvoor de Kencesleden financiële hulp van collega-corporaties vroegen. In dit boek, getiteld «Investeren in de toekomst van Nederland» hebben de Kencesleden de ambitie neergelegd om tot 2010 totaal 12 000 eenheden aan de bestaande voorraad toe te voegen, waarvan 2000 in samenwerking met andere corporaties. Inmiddels zijn door de Kencesleden 16 800 eenheden studentenhuisvesting gerealiseerd. Dit is bijna 5000 meer dan de 12 000 afgesproken eenheden, terwijl de einddatum van het plan nog een jaar voor ons ligt. De nieuwbouw van 3704 van deze eenheden is tot stand gekomen dankzij collegiale financiering. En nog eens 3181 eenheden dankzij fusie van een studentenhuisvester met een reguliere corporatie, wat ook een vorm is van matching van taken en middelen in de corporatiesector. Ook zitten er nog 2000 extra eenheden in het vat met een geplande oplevering voor 2010. Dit is goed nieuws. Desalniettemin blijkt uit de inventarisatie van Kences dat we er hiermee niet zijn. Ik kom hier op terug in de paragraaf over het actuele tekort.

*Ad. 2. Een verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur* is gerealiseerd met de wijziging van de Leegstandwet van april 2005. De maximale termijn voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet is daarmee uitgebreid van 3 tot 5 jaar.

<sup>1</sup> TK 2003–2004, 29 200 XI, nr. 19.

<sup>2</sup> TK 2003–2004, 29 200 XI, nr. 127.

Onderzoek wijst uit dat van deze mogelijkheid tot tijdelijke verhuur dikwijls gebruik wordt gemaakt, met name door corporaties bij herstructureringsprojecten.<sup>1</sup> Kences geeft aan dat met deze mogelijkheden uit de Leegstandwet het aanbod van tijdelijke huisvesting voor studenten is toegenomen. In totaal schat Kences de hoeveelheid tijdelijke studenten-huisvesting op basis van de Leegstandwet op enig moment op circa 3000 eenheden.

Het aanbod van woonruimte voor studenten op basis van tijdelijke verhuur fluctueert echter wel omdat het vaak gaat om panden die na enige tijd worden gesloopt en na 5 jaar de termijn van de tijdelijke verhuurvergunning op basis van de Leegstandwet afloopt. Ook een ontheffing van het bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijke woonruimte, zoals COA-eenheden, zeecontainers en Industrieel Flexibel en Demontabel bouwen, is maximaal vijf jaar. Dit kan lokaal tot problemen leiden als er vervolgens geen alternatieven worden gevonden. Idealiter volgen projecten van tijdelijke huisvesting elkaar enigszins op, zodat er in totaal toch een soort «vast» aantal tijdelijke woonruimten is. Kences doet momenteel onderzoek naar de mogelijkheden van een dergelijk roulatiesysteem met fysiek verplaatsbare eenheden.

*Ad 3. De inzet van COA-eenheden* heeft geresulteerd in het op korte termijn landelijk beschikbaar krijgen van huisvesting voor tweeduizend studenten. Deze huisvesting is een belangrijke factor gebleken in het bereiken van, of inzicht krijgen in, het evenwicht op de woningmarkt voor studenten in de meeste Nederlandse studentensteden. Door een tekort aan tijdig beschikbare en geschikte locaties is het niet mogelijk gebleken om het aantal COA-eenheden dat vooraf mogelijk leek om te worden herbestemd voor studentenhuishuisvesting, daadwerkelijk beschikbaar en inzetbaar te krijgen. De COA-eenheden zijn aangeschaft met subsidie van VROM. Kences laat weten dat de Kencesdeelnemers na het ter beschikking stellen van de subsidie helaas zijn opgelopen tegen aanzienlijke additionele kosten voor brandveiligheid en aanpassing van het ontwerp om de eenheden geschikt te maken voor ingebruikname door studenten. Ondanks deze tegenvallers is met COA-eenheden extra woonruimte gecreëerd voor tweeduizend studenten (in plaats van de beoogde drieduizend). Deze eenheden zijn geplaatst op tijdelijke basis voor 5 jaar. Tussen 2009 en 2011 moeten ze weg. De kwaliteit is waarschijnlijk onvoldoende om ze nogmaals ergens anders in te zetten.

*Ad 4. Industrieel Flexibel en Demontabel bouwen (IFD bouwen)* Kences meldt dat diverse studentenhuishuisvesters gebruik maken van IFD bouwen. Dit leidt niet altijd tot meer woningen, maar wel tot snellere realisatie daarvan. Zo meldt DUWO dat een heel complex in 1 jaar tijd is gerealiseerd. In Wageningen wordt een complex van 150 eenheden, dat in 2004 met IFD bouwen is gerealiseerd, in 2009 verplaatst naar een definitieve locatie. Deze woningen waren dus 5 jaar eerder beschikbaar dan zij zonder IFD bouwen zouden zijn geweest. In de periode 2004–2008 zijn door de Kencesdeelnemers in totaal 663 IFD-eenheden in gebruik genomen op 5 locaties.

*Ad 5. Bevordering van de doorstroming door invoering van het «campuscontract»*

Om de doorstroming te bevorderen is op 15 juli 2006 het Burgerlijk Wetboek gewijzigd om tijdelijke huurcontracten voor de duur van de studie wettelijk mogelijk te maken, de zogenaamde campuscontracten. Inmiddels wordt door diverse studentenhuishuisvesters met succes gebruik gemaakt van campuscontracten. Het aantal studentenwoningen dat daarvoor versneld vrijkomt en dus feitelijk wordt toegevoegd aan de voorraad van studentenhuishuisvesters is substantieel. De cijfers van de verschillende Kences-leden zijn door verschillende rekenwijzen niet geheel vergelijk-

<sup>1</sup> Onderzoeksrapport Kraken en Leegstand, Regioplan, November 2008.

baar. Omdat ze wel een beeld geven van de toegenomen doorstroming vermeld ik ze toch. DUWO (werkzaam in Amsterdam, Delft, Den Haag, Leiden en Haarlem) geeft aan dat de gemiddelde woonduur zeker met een jaar is verkort. Omgerekend betekent dit voor de periode tot 2020 een winst van ruim 800 woningen. SSHN in Nijmegen meldt dat 300 woningen versneld zijn vrijgekomen door alle huurders van 26 jaar en ouder aan te schrijven met het verzoek aan te tonen of men al dan niet studeert. SSH Utrecht schat met handhaving van campuscontracten 300 tot 400 eenheden op jaarbasis beschikbaar te krijgen. En SLS Wonen in Leiden verwacht op termijn 300 extra vrijkomende eenheden.

Ad 6. Het *stimuleren van hospitaverhuur* is wisselend opgepakt in de diverse studentensteden. Zo wordt in Nijmegen jaarlijks een advertentie-campagne gehouden waarin particulieren worden opgeroepen om al dan niet tijdelijk een kamer aan te bieden aan eerstejaars studenten. In 2007 zijn door deze campagne 210 kamers beschikbaar gekomen. In Delft heeft DUWO een kamerwinkel waar ook particulieren hun woningen kunnen aanbieden. Dit leidt jaarlijks tot ca. 100 tot 200 extra eenheden in Delft. Kences schat dat hospitaverhuur ook in andere steden maximaal een paar honderd verhuringen per jaar oplevert. Dit lijkt vooral te maken te hebben met de afgenomen wens van studenten om bij een hospita te wonen. Voor voorlichting over kamerverhuur kunnen potentiële hospessen en hospita's bij ieder van de Kencesdeelnemers met vragen terecht. Ook kunnen zij op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) informatie vinden over hun rechten en plichten, belastingvrijstelling voor inkomsten uit kamerverhuur en eventuele gevolgen voor de huurtoeslag.

#### Ad 7. *Herbestemming kantoren en wonen boven winkels*

De totale leegstand aan kantoorruimte bedraagt zo'n 4,5 miljoen vierkante meter<sup>1</sup>. Dit is 10% van het totale kantorenbestand. De verwachting is dat deze leegstand in 2010 zal zijn gegroeid naar 15%<sup>2</sup>. Het (noodzakelijke) afstoten van structureel leegstaande kantoorpanden biedt kansen voor de woningproductie – met name wooneenheden voor jongeren/studenten door corporaties. Een goed voorbeeld van een dergelijk inspelen op een gat in de markt biedt de corporatie Stadswonen (voorheen SSH Rotterdam). Door strategische aankopen in binnenstedelijke wijken heeft zij sinds 1988 circa 3500 eenheden gerealiseerd door transformatie van leegstaand onroerend goed, met name kantoren. Een ander kansrijk segment zijn leegstaande ruimtes boven winkels. In de afgelopen jaren zijn er enkele honderden woningen/eenheden gerealiseerd boven winkels, met name in Maastricht, Haarlem en Amersfoort. Naar schatting van het Platform Wonen boven Winkels zouden in theorie boven winkels nog zo'n 40 000 wooneenheden gerealiseerd kunnen worden. De realisatie hiervan wordt vaak gehinderd doordat het moeilijk en/of kostbaar is om een zelfstandige toegang tot deze ruimten boven winkels te creëren. Voor wooneenheden boven winkels zijn studenten een logische doelgroep, gezien de centrale ligging van de panden en de vaak bijzondere indeling van de gebouwen.

### **Het actuele tekort, kwantitatief**

De uitvoering van het Actieplan 2003–2010 is voortvarend ter hand genomen. Zoals gezegd, zijn er door de Kencesleden 16 800 eenheden studentenhuisvesting gerealiseerd. Dit is bijna 5000 meer dan de 12 000 afgesproken eenheden, terwijl de einddatum van het plan nog een jaar voor ons ligt, en er nog 2000 extra eenheden in het vat zitten met een geplande oplevering voor 2010. Ook wanneer de tijdelijke COA-eenheden in de periode 2009–2011 weer vervallen, is er derhalve ruimschoots aan de doelstelling voldaan. Ook voor na 2010 liggen er al nieuwbouw-

<sup>1</sup> Gegevens van 2007, Onderzoeksrapport Kraken en Leegstand, Regioplan, november 2008.

<sup>2</sup> NVB Thermometer Kantoren, Winter 2007/2008.

plannen: de studentenhuisvesters hebben aangegeven van plan te zijn 4362 wooneenheden nieuw te bouwen in de periode 2008–2012<sup>1</sup>. Met de uitvoering van het actieplan gaat het dus goed. Maar hiermee zijn we er nog niet. De in 2003 bepaalde bouwopgave was gebaseerd op de urgente vraag van dat moment en daarin was een eventuele groei van de studentenaantallen in de toekomst niet opgenomen. De ramingen van de betrokken Kencesleden in diverse steden geven aan dat er op dit moment, aanvullend op de reeds gerealiseerde eenheden, nog vraag is naar ca. 23 000 extra eenheden voor studenten. Dit getal is overigens niet «hard». De vraag is in de diverse steden op verschillende wijzen bepaald; soms liggen er woonwensonderzoeken aan ten grondslag; soms ramingen of uitbreidingswensen van onderzoeksinstellingen; en mogelijk is hierin soms ook de kwalitatieve vraag naar betere woonruimte meegeteld (studenten die al uitwonend zijn maar iets beters zoeken dan wel studenten die alleen voor een «toplocatie» bereid zijn het ouderlijk huis te verlaten. De door Kences gebruikte methodiek is niet te vergelijken met de rekenmethode die VROM in 2003 hanteerde om het toenmalige «urgente tekort» van 15 000 woonruimten te bepalen<sup>2</sup>. In hoeverre de door Kences genoemde actuele vraag van 23 000 dan ook echt urgente woningzoekende studenten betreft, is niet bekend.

Toch kan het beeld dat Kences schetst, worden gezien als een signaal dat er sprake is van groeiende behoefte aan studentenhuisvesting. Cijfers van het ministerie van OC&W wijzen op sterk groeiende studentenaantallen in het hoger onderwijs (HBO en WO) in zowel het recente verleden als voor de nabije toekomst. Het aantal ingeschrevenen aan HBO of WO is in de periode 2003–2007 met bijna 12% gestegen<sup>3</sup>. In de referentieraming 2008<sup>4</sup> is de verwachting dat deze sterke groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs tot 2020 zal doorzetten. Voor de komende vijf jaar tot aan het studiejaar 2013/2014 wordt vrijwel eenzelfde jaarlijks groeitempo verwacht als in de periode sinds 2003. Nog onbekend is of het groeiende aantal studenten ook betekent dat er sprake is van een zelfde groeiende behoefte aan woonruimte voor studenten. Kortom, of studenten ook in dezelfde mate uitwonend zijn of willen blijven als voorheen.

### **Van kamernood naar kwalitatieve kamervraag**

Studenten stellen – net als de rest van de maatschappij – steeds hogere eisen aan woonruimte: zij willen goedkoop en ruim wonen, in het stadscentrum, bij voorkeur in zelfstandige woonruimte, bij een woningcorporatie. Het is de vraag in hoeverre aan deze kwalitatieve wensen tegemoet kan en moet worden gekomen. Er zijn immers meer mensen die mooier, groter en centraler in de stad willen wonen dan zij nu doen. In de praktijk blijkt dat er studenten zijn die, totdat zij iets beters vinden, bereid zijn genoeg te nemen met een kleinere kamer in de particuliere sector of in een studentenflat aan de rand van de stad. Ook zijn er studenten die er de voorkeur aan geven bij hun ouders te blijven wonen. In hoeverre is dat erg? Wat mij betreft niet, zolang urgent woningzoekenden (met een reistijd boven 45 minuten enkele reis) maar tijdig een kamer kunnen vinden.

Het kamerlid Van der Burg refereerde in het AO van 4 september aan een casus in Amsterdam-Noord, waar een complex werd opgeleverd voor studenten, die er vervolgens geen gebruik van wilden maken omdat de locatie hen niet aansprak. Gelukkig waren er in het betreffende geval in Amsterdam wel andere gegadigden voor het pand, en heeft het niet lang leeggestaan. Uit deze casus kunnen twee lessen worden geleerd. Ten eerste concludeer ik hieruit dat de studenten die op dat moment woonruimte zochten in Amsterdam moeilijk urgent kunnen worden genoemd, anders hadden zij wel een woning in dit complex geaccepteerd om van daaruit verder te zoeken naar een woonruimte die meer aan hun wensen tegemoet komt. Ten tweede blijkt hieruit dat studentenhuisvesters bij het

<sup>1</sup> Bron: de voornemens van woningcorporaties, zoals aan uw Kamer aangeboden bij brief van 15 september 2008, TK 2007–2008, 29 453, nr. 80.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XI, nr. 19, pag. 2: Om de urgente problematiek bij studenten in beeld te brengen, is uitgegaan van het gedrag van de ouderejaarsstudent. De veronderstelling hierbij is dat het feitelijk gedrag van ouderejaarsstudenten, die reeds vier of meerdere jaren de mogelijkheid hebben gehad om een kamer of woning te vinden, een redelijke indicatie geeft over de wens om op kamers te gaan. Het percentage ouderejaars met meer dan 45 minuten reistijd per openbaar vervoer is steeds vergeleken met dat van jongerejaars. Het percentage jongerejaars studenten wonend op meer dan 45 minuten van de studieplek dat uitgaat boven dat van ouderejaars in dezelfde stad en studiesoort (HBO of WO), wordt beschouwd als urgent woonruimte zoekend.

<sup>3</sup> «Kerncijfers 2003–2007» bijlage bij kamerstuk 2007–2008, 31 444 VIII, nr. 5.

<sup>4</sup> Referentieraming 2008, publicatie van het ministerie van OCW.

creëren van nieuw aanbod wel rekening moeten houden met de wensen van hun doelgroep, vanwege de verhuurbaarheid aan de doelgroep. Het is aan de lokale partijen om het juiste evenwicht te vinden tussen kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid van locaties.

Studenten hebben het weliswaar financieel niet breed, maar zijn goed in staat hun woonwensen kenbaar te maken, bijvoorbeeld via studentenvakbonden en onderwijsinstellingen, maar ook via reguliere politieke partijen. Ik vind het een taak van lokale overheden en de lokale politiek om af te wegen in welke mate aan de kwalitatieve woonwensen van studenten, maar ook van andere inwoners, tegemoet kan worden gekomen. In de woonvisie kan de gemeente dergelijke ambities vastleggen en vervolgens afspraken maken met de corporaties en projectontwikkelaars om dit te realiseren.

### **Hoe nu verder?**

Het Actieplan Studentenhuisvesting 2003–2010 loopt volgend jaar af. De kwantitatieve doelstellingen voor de periode van 2003 tot 2010 zijn reeds gehaald en overtroffen. De vraag naar studentenwoningen is echter sinds 2003 hoogstwaarschijnlijk doorgegroeid, waardoor nu in diverse steden toch weer knelpunten kunnen worden ervaren in de huisvesting van studenten. Het aantal studenten is toegenomen. Bovendien is de verwachting van het ministerie van OCW dat studentenaantallen in de komende jaren nog zullen groeien.

Hoewel er dus een aanhoudende vraag naar meer studentenhuisvesting blijft bestaan, constateer ik dat het Actieplan succesvol is geweest. De Kencesdeelnemers zijn in staat geweest meer woningen te realiseren dan gepland. Studentenhuisvesting staat op de agenda bij lokale partijen, gemeenten en corporaties. Collegiale financiering is inmiddels gemeengoed, en behoeft continuering. De doorstroming is verbeterd door campuscontracten. De mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting op basis van de Leegstandwet worden goed gebruikt, met name bij panden die op de nominatie staan voor sloop. COA-eenheden en Industrieel Flexibel Demontabel bouwen (IFD) hebben bijgedragen aan het opvangen van tekorten doordat ze snel te realiseren waren. De herbesteding van leegstaande kantoren en ruimte boven winkels biedt naar mijn inzicht nog mogelijkheden, die beter benut kunnen worden, zeker in het licht van de toenemende leegstand van kantoren.

Omdat de raming van de vraag door Kences slechts indicatief is, zal ik dit jaar, met het naderen van de einddatum van het Actieplan, ook een onderzoek laten doen naar de actuele tekorten aan studentenhuisvesting in de verschillende studentensteden en de lokaal geplande toevoegingen aan de voorraad. Op basis hiervan zal ik met Kences bezien of ik er vertrouwen in heb dat studentenhuisvesting voldoende op de agenda staat om aan de dan geïnventariseerde behoeften te voldoen of dat extra stimulerende maatregelen nodig zijn voor de periode tot 2015, in aanvulling op het huidige Actieplan.

Stimulerende maatregelen, die nu reeds in de pijpleiding zitten zijn de volgende. Per januari 2009 start WWI twee kennistrjecten om de goede voorbeelden van hergebruik van kantoren en van wonen boven winkels meer bekendheid te geven. Het gaat mij daarbij zowel om lokaal beleid als projecten. Naast gemeenten, corporaties en bouwers zijn vooral eigenaren en beleggers van het leegstaande vastgoed de doelgroep van deze kennisoverdracht. Van hun medewerking hangt het succes immers grotendeels af.



Om herbestemming van kantoren te faciliteren, ben ik bovendien samen met mijn collega minister Cramer van VROM bezig het bestemmingsplan technisch gemakkelijker te maken leegstaande kantoren tijdelijk te gebruiken als woonruimte. Daartoe zijn wij van plan leegstaande kantoren op te nemen op de buitenplanse ontheffingenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Hiermee krijgen gemeenten de bevoegdheid om met een eenvoudige procedure een ontheffing te geven van het bestemmingsplan, voor tijdelijke bewoning van leegstaande kantoren. Naar verwachting zal deze wijziging van het Bro per 1 juli 2009 ingaan. Overigens verwacht ik hiermee geen grootschalige transformatie van kantoren naar studentenhuisvesting te bewerkstelligen, omdat dit dusdanige investeringen vergt dat tijdelijkheid niet aan de orde is. Desondanks zal tijdelijke bewoning van leegstaande kantoorpanden (bijvoorbeeld door anti-kraakwachten) door deze maatregel worden vereenvoudigd en dit zal juist voor studenten extra (tijdelijke) woonruimte kunnen opleveren.

Voor de resterende periode van het Actieplan wil ik gemeenten, studentenhuisvesters en collega corporaties, al dan niet aangesloten bij Kences, vooral oproepen door te gaan op de weg die met het Actieplan is ingeslagen. Ik doel daarbij op het succesvol realiseren van nieuwbouw, de collegiale financiering, het creëren van tijdelijke eenheden waar mogelijk en noodzakelijk, al dan niet gebruik makend van COA-eenheden, Industrieel Flexibel en Demontabel Bouwen en tijdelijke verhuur van voor sloop bestemde panden, het gebruik van campuscontracten en hospitaverhuur. Bovendien wil ik oproepen om meer dan nu het geval is de mogelijkheden te benutten tot transformatie van bestaande leegstaande kantoren en ruimte boven winkels, in woonruimte voor studenten.

## **II Huurtoeslag onzelfstandige woonruimte**

Zoals in het begin van deze brief is aangegeven is tijdens een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 12 juni jl. inzake het jaarverslag 2007 (Tweede Kamer 2007–2008, 31 444 XI, nr. 11) toegezegd nadere informatie te leveren over de effecten op het huurtoeslagbudget wanneer huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden mogelijk zou worden. Dit naar aanleiding van een discussie over studenten in zelfstandige en onzelfstandige wooneenheden.

Al eerder is met uw Kamer gesproken over een mogelijke verruiming van de huurtoeslag, mede in het licht van een tekort aan aanbod. Daarbij hebben mijn ambtsvoorgangers aangegeven dat de gewenste verruiming van de huurtoeslag de nodige juridische, uitvoeringstechnische en budgettaire bezwaren kent. Daarnaast hebben zij aangegeven dat een tekort in het aanbod geen reden is om wijzigingen in de huurtoeslagregelgeving aan te brengen maar dat oplossingen daarvoor gezocht moeten worden in de nieuwbouw en herstructurering.

Hoewel ik deze mening van mijn ambtsvoorgangers deel heb ik toch nog eens de consequenties van een en ander nog eens bekeken. In deze brief doe ik hiervan verslag.

Op grond van de Wet op de huurtoeslag komt op dit moment slechts een beperkt deel van de onzelfstandige wooneenheden in aanmerking voor huurtoeslag. Het betreft woonruimten die bij de oude Wet individuele huursubsidie (van vóór 1 juli 1997) daartoe zijn aangewezen. Sinds 1 juli 1997 zijn nieuwe aanwijzingen van onzelfstandige woonruimten in het kader van huurtoeslag alleen mogelijk als het gaat om woongebouwen die bestemd zijn voor begeleid wonen. Voor het merendeel van de onzelfstandige wooneenheden is momenteel geen huurtoeslag mogelijk. Het mogelijk maken van huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden vergt dan ook een wetwijziging.

Wanneer wordt overgegaan tot het mogelijk maken van huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden is een aantal opties denkbaar. De eerste optie is die waarbij het recht op huurtoeslag alleen voor *studenten* in onzelfstandige wooneenheden geldt.

De tweede optie is die waarbij er recht op huurtoeslag mogelijk gemaakt wordt voor alle huurders van onzelfstandige wooneenheden.

### **Optie 1: Huurtoeslag voor *studenten* in onzelfstandige wooneenheden**

Wanneer huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden alleen voor studenten mogelijk gemaakt zou worden rijst de vraag hoe hierbij gedefinieerd zou moeten worden wat onder student moet worden verstaan. Als daarbij aangesloten zou worden bij bijvoorbeeld ingeschrevenen bij de Informatiseringsbank, zouden studenten die geen studiefinanciering ontvangen worden uitgesloten terwijl daar geen beleidsmatige aanleiding voor is. Om die reden acht ik het ongewenst om binnen de huurtoeslag onderscheid te maken tussen jongeren die studeren en jongeren die niet studeren. Daarnaast is dit mogelijk in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Voorts zou een uitzonderingspositie binnen de huurtoeslag voor studenten de uitvoering van de huurtoeslag zeer compliceren. Zo dient er een gegevensuitwisseling plaats te vinden met een studentenadministratie waaruit blijkt of iemand een student is. Dit vormt per definitie een risico voor de uitvoering. Ook is het verloop onder studenten groot wat zal leiden tot veel aanpassingen met alle gevolgen van dien.

Ik ben dan ook van mening dat optie 1 om beleidsmatige, juridische en uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar is.

### **Optie 2: Huurtoeslag voor alle onzelfstandige wooneenheden**

Indien huurtoeslag mogelijk wordt voor alle onzelfstandige eenheden dan heeft dat de volgende consequenties:

- Onzelfstandige wooneenheden hebben meestal geen unieke aanduiding in de GBA. Deze aanduiding is noodzakelijk om vast te stellen of huurtoeslag terecht wordt toegekend.
- Bij onzelfstandige wooneenheden worden regelmatig te hoge huurprijzen gehanteerd. Dit leidt tot extra controle en daarmee hoge uitvoeringskosten.

#### *Financiële consequenties*

Voor het berekenen van de financiële consequenties is gebruik gemaakt van de gegevens uit het WoON 2006. Het betreft circa 100 000 eenheden waar iemand die recht kan hebben op huurtoeslag in zou kunnen wonen. Zoals mijn ambtsvoorganger tijdens het overleg heeft aangegeven zijn deze gegevens niet te halen uit het Huurtoeslagbestand omdat daarin alleen de gegevens zijn opgenomen van woningen waar al wel huurtoeslag voor wordt toegekend.

Op basis van deze gegevens is berekend dat de kosten voor optie 2 tussen de circa € 50 en 100 miljoen per jaar zijn (exclusief uitvoeringskosten)<sup>1</sup>. Daarnaast kunnen door het ontbreken van de mogelijkheden van adequaat toezicht en het «handig» gebruik maken van de mogelijkheden van de uitbreiding van de regeling, de kosten nog aanmerkelijk toenemen.

Wanneer wordt overgegaan tot het mogelijk maken van huurtoeslag voor onzelfstandige (studenten) wooneenheden dient in elk geval het nieuwe toeslagensysteem worden aangepast. Dat strookt niet met de wens om vereenvoudiging van regelgeving. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aangegeven, vanwege de uitvoeringsconsequenties, grote bezwaren te zien in beide beschreven opties.

<sup>1</sup> Uit het WoON 2006 is de door de respondent zelf opgegeven huur voor onzelfstandige woonruimte genomen. Niet in alle gevallen is bekend of dit een huur is inclusief stookkosten. Daarom is deze huur hiervoor gecorrigeerd. Gelet op het feit dat onzelfstandige woonruimten veelal kleiner zijn dan zelfstandige woonruimten zijn de stookkosten in verhouding gecorrigeerd. Vervolgens kan het recht op huurtoeslag worden berekend. Dit leidt tot het laagste bedrag dat hier is genoemd. Het hoogste bedrag betreft de situatie wanneer niet gecorrigeerd wordt voor stookkosten.



### *Effecten op termijn*

Gevraagd is naar het mogelijke substitutie effect als huurtoeslag mogelijk gemaakt wordt voor onzelfstandige wooneenheden. Zouden studenten dan eerder kiezen voor een onzelfstandige wooneenheid in plaats van een huurwoning? Dat effect is niet eenvoudig in te schatten. Zoals al eerder in deze brief is opgemerkt stellen studenten steeds hogere eisen aan woonruimte: zij willen goedkoop en ruim wonen, in het stadscentrum, bij voorkeur in zelfstandige woonruimte, bij een woningcorporatie.

Mocht huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden mogelijk worden gemaakt dan zullen studenten waarschijnlijk slechts in beperkte mate hun gedrag aanpassen. De prijs is immers niet het enige element dat een rol speelt. Zeker in een situatie waarin het aanbod niet drastisch verandert, mag hooguit een kleine gedragsverandering verwacht worden. En dan met name van nieuwe generaties studenten.

Door huurtoeslag voor onzelfstandige (studenten)eenheden te introduceren, wordt een deel van de woonlasten daar gesubsidieerd en kan men meer uitgeven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat nieuwe generaties studenten wellicht in beperkte mate langer voor een studenteneenheid kiezen en minder snel verhuizen naar een gewone woning. Maar het kan ook betekenen dat thuiswonende studenten eerder naar een onzelfstandige studenteneenheid verhuizen. Overigens is het niet ondenkbaar dat aanbieders in die situatie de prijzen van eenheden verhogen.

Al deze effecten kunnen ertoe leiden dat er niet of slechts heel beperkt sprake zal zijn van een substitutie-effect.

Zoals uit het voorgaande blijkt heb ik grote bezwaren tegen het mogelijk maken van huurtoeslag voor onzelfstandige (studenten) eenheden. Ook al omdat de vraag vaak is ingegeven als een oplossing voor het tekort aan aanbod. En ik deel hier de mening met mijn ambtsvoorgangers dat daar andere oplossingen voor zijn.

Verder ben ik van mening dat de uitvoeringsconsequenties van huurtoeslag voor onzelfstandige (studenten) wooneenheden zodanig zijn dat dit zal leiden tot meer complexere regelgeving en hogere uitvoeringskosten. Dat ligt niet in de lijn met de wens om vereenvoudiging van regelgeving en complexiteitsreductie na te streven om zo de uitvoering goedkoper te maken en het risico op fouten in de uitvoering te verkleinen. Momenteel wordt juist een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de vereenvoudiging van toeslagen. Een uitbreiding van de huurtoeslag zal juist leiden tot een ongewenste toename van complexiteit.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
E. E. van der Laan