

Vergaderjaar 2004–2005

29 003

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

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 28 december 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid. Het verslag volgt zoveel mogelijk de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Inhoud

1. Algemeen	1
2. Woningnood onder studenten	2
<i>Vraag en aanbod</i>	2
<i>Stijgende woonlasten voor studenten</i>	3
3. Bestrijding kamernood is een meerfrontenstrijd	3
4. Huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte	4
<i>Onzelfstandige woonruimte normaliseren</i>	5
<i>Armoedebestrijding</i>	5
<i>Verwachte effecten op de woningmarkt</i>	5
<i>Aansluiting bij de systematiek van de Huursubsidiewet</i>	5
<i>Vooralsnog beperking tot instellingen zonder winstoogmerk</i>	6
5. Budgettaire effecten	6

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat hier sprake is van de uitwerking van de motie Van Bochove – Van Gent van november 2002. Met de invoering ervan wordt tegemoet gekomen aan één van de aanbevelingen uit het rapport van Laagland Advies.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het wetsvoorstel één van de maatregelen betreft die nodig is om de woningnood onder

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spiess (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Ko'ër Kaya (D66), Gerken (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

studenten te verminderen. Wel hebben zij enkele vragen en willen zij meer duidelijkheid over de financiële effecten.

De leden van de VVD-fractie vinden het voorliggende wetsvoorstel sympathiek en ondersteunen de doelstelling die de initiatiefnemer als uitgangspunt hanteert, namelijk de woningnood onder studenten terugdringen. De voorgestelde wijze om dit te realiseren middels het voorliggende wetsvoorstel achten deze leden echter niet effectief.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over het voorliggende wetsvoorstel. Met grote instemming hebben zij het wetsvoorstel gelezen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij spreken, ondanks de vragen die bij hen leven ten aanzien van dit wetsvoorstel, hun waardering uit voor de verrichte parlementaire arbeid van de initiatiefnemer.

2. Woningnood onder studenten

De initiatiefnemer stelt dat misbruik van de schaarste aan betaalbare woningen voor studenten en uitbuiting aan de orde van de dag zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie of deze stelling nader kan worden onderbouwd.

Vraag en aanbod

Volgens de leden van de VVD-fractie dient de inzet van de regering op het gebied van studentenhuysvesting zich voornamelijk te richten op verruiming van het aanbod, bevordering van de doorstroming en bevordering van kennis en inzicht op lokaal niveau. De leden van de VVD-fractie verwijzen in dit kader naar de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 november 2003 (29 200 XI, nr. 19), waarin de minister stelt dat er uit onderzoek is gebleken dat er landelijk sprake is van voldoende aanbod aan onzelfstandige woonruimte voor studenten, maar dat deze woonruimte pas vrijkomt als er sprake is van voldoende doorstroming van onzelfstandige naar zelfstandige woonruimte.

In dezelfde brief staat dat er op basis van het Woningbehoefteonderzoek 2002 zelfs blijkt dat de vraag naar onzelfstandige eenheden kleiner is dan het aantal bewoners dat een onzelfstandige eenheid wil verruilen voor een zelfstandige woning. In algemene zin is er in Nederland sprake van een oplopend woningtekort (van 110 000 woningen in 1998 naar 166 000 woningen in 2002). Op basis van voorlopig onderzoek met gegevens van de Informatie Beheer Groep (IB-groep) over 2003, verrijkt met het WBO 2002, kwam de minister van VROM tot de slotsom dat een beperkt deel van dit tekort wordt veroorzaakt door studenten die nieuwe zelfstandige woonruimte zoeken (in totaal circa 31 000). Dit is opgebouwd uit een overschot van 4 000 onzelfstandige eenheden en een tekort van circa 35 000 woningen. Het tekort aan huisvesting onder studenten is volgens de leden van de VVD-fractie dan ook vooral een tekort aan zelfstandige woningen en niet een tekort aan onzelfstandige eenheden. Dit onderstreept de lijn om de maatregelen te richten op de bevordering van de doorstroming.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het tekort aan studentenkamers een groot probleem is. Het gebrek aan onzelfstandige woonruimte – zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin – belemmert vele jongeren tijdens hun studie. Het valt te prijzen dat de initiatiefnemer van het voorliggende wetsvoorstel zich inspanningen heeft getroost een oplossing te bedenken voor dit probleem. De leden van de D66-fractie vragen zich echter af of de voorgestelde oplossing, namelijk het verstrekken van huur-

subsidie aan jongeren en studenten, wel een reële oplossing biedt voor het probleem. Kan nader worden toegelicht welke aanwijzingen er zijn dat er ineens veel meer onzelfstandige wooneenheden zouden worden gebouwd als de toekomstige huurders van die ruimten daarvoor huursubsidie zouden krijgen?

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de opvatting van de initiatiefnemer dat de woningnood onder studenten een groot probleem is, en dat mede als gevolg daarvan de woonlasten voor studenten erg hoog zijn. Wel wijzen deze leden op verschillen tussen de diverse steden. Kan inzicht worden aangegeven in de verschillen in woningnood en huurprijzen tussen studentensteden?

Het urgente tekort wordt door de regering geschat op 15 000 wooneenheden. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren echter dat de initiatiefnemer rekening houdt met een toename van de behoefte aan kamers met enkele tienduizenden tot honderdduizend om de groeiende studentenpopulatie te kunnen opvangen. Deze leden vragen of deze inschatting kan worden gepreciseerd en nader onderbouwd.

Deze leden hebben hierbij ook de vraag of kan worden aangegeven hoe de toename van de studentenpopulatie zich op de langere termijn zal ontwikkelen. Beschikt de initiatiefnemer over gegevens waaruit blijkt of de studentenpopulatie in een bepaald jaar een maximum zal bereiken? Voorts vragen deze leden op welke wijze hiermee rekening zou moeten worden gehouden.

Stijgende woonlasten voor studenten

De initiatiefnemer wijst op de gestegen woonlasten voor studenten en constateert dat het verschil tussen de beurs voor uitwonende en thuiswonende studenten hiermee niet in de pas is gebleven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke hoogte van de gemiddelde woonlastenquote van studenten juist is. Op pagina vijf van de memorie van toelichting staat namelijk 35% en op pagina 6 staat 30%.

Deze leden vragen voorts of de initiatiefnemer van mening is dat als er huursubsidie voor studenten zou worden ingevoerd de beurs voor uitwonenden wel voldoende is om te voorzien in de kosten van het levensonderhoud. Deze leden vragen tenslotte of de indiener de redengeving kan uiteenzetten welke destijds is gehanteerd om in 1997 de huursubsidie voor studenten te schrappen.

3. Bestrijding kamernood is een meerfrontenstrijd

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting in paragraaf 4.2 wordt uitgegaan van een groei in het komende decennium van tienduizenden voltijds studenten. Waarop is deze veronderstelling gebaseerd? Deze leden verwijzen naar de verwachting die het ministerie van VROM gebruikt bij de uitbreiding van studentenhuisvesting. Hier lijkt sprake van een fors verschil in aantallen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er wordt aangegeven dat het ministerie van VROM, gemeenten en toegelaten instellingen de komende jaren circa 20 000 wooneenheden voor studenten zullen realiseren. Hiertoe zijn op lokaal niveau vele experimenten en initiatieven ontplooid, die variëren van nieuwbouw tot het inrichten van kantoorgebouwen voor studenten woondoeleinden. Deze leden vinden dit ook een taak voor de gemeenten en de woningcorporaties. Zij spreken tevens hun goedkeuring uit over de inspanningen die de minister van VROM heeft gepleegd en nog steeds pleegt om met corporaties, gemeenten en toegelaten instellingen, snel veel kamers beschikbaar te laten komen om de woningnood te verminderen. Als de doorstroming eenmaal op gang is gekomen, dan

zou het zeer wel mogelijk kunnen zijn dat er ruim voldoende kamers beschikbaar zijn voor studenten.

Deze leden verwachten niet dat de invoering van dit wetsvoorstel zal leiden tot de oplossing van het tekort aan kamers. Hiertoe zijn andere oplossingen benodigd, zoals eerder gesteld. Het principe van de campuscontracten, dat er voor zorgt dat er een grotere doorstroming in wooneenheden zal zijn, voorziet ook in het eerder beschikbaar komen van wooneenheden voor jongeren en studenten.

Het tekort aan studentenkamers is groot, maar tegelijk constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat er al veel beleid in gang is gezet om het tekort terug te dringen. Zij verwijzen hierbij naar de brief van de minister van VROM d.d. 13 juli 2004, waarin staat dat het aantal kamers sneller toeneemt dan voorheen, en dat acties om tijdelijke huisvesting in AZC's, slooppanden en kantoorpanden te realiseren vruchten beginnen af te werpen. Het belangrijkste knelpunt bij de verdergaande realisatie van nieuwe studentenhuisvestingsmogelijkheden is de financiering. Daarom wil de minister van VROM meervermogende corporaties, die nu nog onvoldoende animo aan de dag leggen om bij te dragen aan studentenhuisvesting, aansporen om mee te betalen aan studentenhuisvestingsprojecten, zonodig dwingend.

Deze leden begrijpen dat de initiatiefnemer in de oorspronkelijke memorie van toelichting slechts rekening kon houden met de introductie van tijdelijke huurcontracten en voorlichting inzake hospitaverhuur. De memorie van toelichting is echter gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Deze leden vragen waarom in de memorie van toelichting, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, niet nader is ingegaan op al deze lopende maatregelen, maar hiernaar slechts kort verwijst. Deze leden constateren dat op sommige plaatsen geheel voorbij wordt gegaan aan deze nieuwe maatregelen. Nu deze maatregelen bekend zijn, vragen deze leden of de initiatiefnemer dieper wil ingaan op de verwachte effecten van deze maatregelen. Heeft de initiatiefnemer er geen vertrouwen in dat de maatregelen zoals beschreven in de brief van 5 november 2003 (Kamerstuk 29 200 XI nr. 19) en in de brief van 13 juli 2004 zullen leiden tot substantiële vermindering van de kamernood? Ook vragen deze leden of wordt vastgehouden aan de stelling dat herintroductie van huursubsidie voor studenten een noodzakelijke voorwaarde is om de kamernood te bestrijden, en met welke motivatie.

Deze leden vragen voorts waarom de bouwplannen die de minister van VROM heeft bekendgemaakt, snelle inwerkingtreding van dit wetsvoorstel extra noodzakelijk maakt.

Is de stelling op pagina zes van de memorie van toelichting, dat er nauwelijks meer toevoegingen aan de voorraad middels nieuwbouw plaatsvindt, niet achterhaald door de brief van 13 juli jl., waarin wordt gesteld dat het aantal studentenwoningen in 2003/2004 is toegenomen met 3737 kamers, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie?

Deze leden zijn overigens van mening dat de doorstroming naar starterswoningen na afloop van de studie een groot probleem is, en dat daarom moet worden ingezet op nieuwbouw van starterswoningen. Pas dan kan de introductie van tijdelijke huurcontracten (campuscontracten) betekenisvol zijn. Deelt de initiatiefnemer deze opvatting?

4. Huursubsidie voor onzelfstandige woonruimte

Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat het de bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel is om meer te regelen dan alleen huursubsidie voor huisvesting voor studenten? Wordt hier elke vorm van onzelfstandig wonen, mits in aangewezen complexen, weer mogelijk gemaakt?

De leden van de D66-fractie merken op dat tijdens de behandeling van de VROM-begroting 2004 een motie is ingediend die de regering oproep een tijdelijke stimuleringsregeling voor het realiseren van onzelfstandige studentenhuysvesting op te stellen, waarbij alleen geld beschikbaar wordt gesteld voor huysvestingsprojecten waarbij met tijdelijke contracten wordt gewerkt. Zou een dergelijk rechtstreekse stimuleringsregeling voor het realiseren van onzelfstandige studentenwoningen niet veel beter werken?

Onzelfstandige woonruimte normaliseren

De leden van de ChristenUnie-fractie merken in reactie op de principiële stellingname van de initiatiefnemer ten aanzien van de individuele keuzevrijheid op, dat de initiatiefnemer de plicht van de overheid om in kwalitatief goede en betaalbare huysvesting te voorzien voor hen die het op eigen kracht niet redden, lijkt te vereenzelvigen met een individueel recht op zelfstandige huysvesting. Is daar in de Nederlandse wetgeving sprake van? Deze leden merken bovendien op dat veel jongeren en studenten nog de mogelijkheid hebben om bij hun ouders te blijven wonen, mits dit niet op bezwaren van praktische of sociale aard stuit. Op welke manier wordt dit gegeven gewogen?

Uit de toelichting in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting valt het de leden van de ChristenUnie-fractie op dat de initiatiefnemer niet alleen studenten op het oog heeft, maar ook mensen die niet passen in het «standaard «huisje-boompje-beestje»-denken». Deze leden nemen aan dat het hier niet om bewoners van kraakpanden gaat. Kan nader worden toegelicht welke groepen hier worden bedoeld? Uit hoeveel mensen bestaan deze groepen?

Armoedebestrijding

De leden van de VVD-fractie merken op dat huursubsidie bestemd is ter ondersteuning van de kosten voor huysvesting voor hen die het op eigen kracht niet helemaal redden. Studenten zijn weliswaar afhankelijk van een kleine toelage, maar behoren volgens deze leden niet tot een groep die het op eigen kracht niet kan redden. Het betreft hier jongeren die uitstekende vooruitzichten hebben op een goede baan en die tijdelijke huysvesting nodig hebben in studentensteden. Daarbij betreft de doelgroep van het voorliggende wetsvoorstel slechts een heel klein deel van de huidige voorraad die in aanmerking zou komen voor een bijdrage uit hoofde van de Huursubsidiewet en vergroot dit slechts de uitvoeringsproblematiek, zonder een oplossing te bieden voor het tekort aan kamers.

Verwachte effecten op de woningmarkt

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat volgens de initiatiefnemer door corporaties en studentenhuysvesters nauwelijks zal worden geïnvesteerd in nieuwbouw van onzelfstandige woonruimte als er geen huursubsidie voor deze eenheden beschikbaar komt in verband met de onrendabele top. Verwacht de initiatiefnemer dat wanneer via het Centraal Fonds voor de Volkshuysvesting collegiale financiering zal plaatsvinden dit bezwaar komt te vervallen? Waarop wordt deze opvatting gebaseerd?

Aansluiting bij de systematiek van de Huursubsidiewet

De leden van de CDA-fractie constateren dat er in het voorliggende wetsvoorstel sprake is van een aanpassing van de Huursubsidiewet. Zij vragen zich af wat de door de initiatiefnemer in de memorie van toelichting gemaakte koppeling met de basisbeurs voor uitwonenden toevoegt aan de toch al moeizame discussie over huursubsidie voor onzelfstandige kamerbewoning.

De leden van de CDA-fractie zullen in hun beoordeling van het voorliggende voorstel die koppeling zeker niet maken.

Vooralsnog beperking tot instellingen zonder winstoogmerk

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel, onder verwijzing naar de wat ondoorzichtige markt voor onzelfstandige woonruimte, wordt gesproken van een groeimodel. Deze leden zien graag nader onderbouwd wat hier precies wordt bedoeld. Wil de initiatiefnemer bijvoorbeeld weer terug naar de fraudegevoelige situatie van voor 1997?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat precies bedoeld wordt met verhuurders zonder winstoogmerk. Vallen hier bijvoorbeeld ook studentenverenigingen die studentenhuizen in bezit hebben onder? En moet een verhuurder als hoofdtaak hebben het verhuren van woningen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel uitgaat van alle onzelfstandige eenheden van niet-winstbeogende instellingen. Het is deze leden niet bekend hoeveel eenheden momenteel door niet-winstbeogende instellingen, niet zijnde corporaties, worden verhuurd. Evenmin is bekend welke uitbreiding van de eenhedenvoorraad – door nieuwbouw of splitsing van bestaande woningen – deze categorie verhuurders zou willen realiseren indien de huursubsidiemogelijkheden worden uitgebreid. Kan de hierin duidelijkheid worden verschaft?

5. Budgettaire effecten

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting voor wat betreft de noodzakelijke financiële ruimte wordt uitgegaan van berekeningen van Kences die zijn gericht op het huisvesten van studenten. Deze leden vragen zich, in het licht van de door hen veronderstelde verruiming van de doelgroep, af of de door de initiatiefnemer genoemde € 10 miljoen aan extra lasten nog wel realistisch is. Moet dit niet een veelvoud zijn?

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat in het voorliggende wetsvoorstel niet is voorzien in een dekkingsvoorstel voor de meerkosten voor huursubsidie. Zij gaan er van uit dat de initiatiefnemer de meerkosten uit het bestaande budget van de huursubsidie wil financieren. Een andere wijze van financieren lijkt deze leden niet gewenst.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom er niet voor een lagere normhuur gekozen is, aangezien bewoners van onzelfstandige woonruimten over het algemeen lagere inkomens hebben. Deze leden willen van de initiatiefnemer een uitgebreidere financiële onderbouwing van het wetsvoorstel, inclusief de financiële consequenties van de verschillende effecten.

De leden van de VVD-fractie verwachten (conform het antwoord van de minister van VROM in de brieven van 10 maart en 25 juni 2003) dat het formuleren van juridisch sluitende aanwijzingscriteria voor onzelfstandige eenheden, bedoeld voor de categorie jongeren/studenten, ingewikkeld zal zijn. Voorts zal de uitvoering van die regelgeving, dus het toetsen van aanwijzingsverzoeken en het actueel houden van de registratie van aangewezen complexen, veel vergen van de uitvoeringsorganisatie huursubsidie. Dit vergt veel capaciteit en leidt dus tot hoge uitvoeringskosten. In het voorliggende wetsvoorstel worden de kosten die zijn gemoeid met de invoering van dit wetsvoorstel geschat op € 10 miljoen per jaar. Kan worden aangegeven waarop dit bedrag is gebaseerd baseert en hoe dit bedrag is opgebouwd? Volgens de minister VROM zullen de subsidie-

kosten oplopen tot circa € 16 miljoen na vijf jaar en zelfs tot € 70 miljoen als het niet beperkt blijft tot woningcorporaties. Daarbij moet er tevens rekening worden gehouden met de voornoemde forse uitvoeringskosten, die hierin nog niet zijn opgenomen. Kan worden aangegeven hoe wordt gedacht over de budgettaire gevolgen die de minister VROM inschat en die aanzienlijk hoger liggen dan de in het wetsvoorstel opgenomen raming?

In de financiële consequenties is in het wetsvoorstel niet voorzien. De leden van de VVD-fractie zouden graag inzicht krijgen in de wijze waarop het benodigde bedrag – van € 10 tot 70 miljoen – wordt vrijgemaakt. Deze leden verwachten niet dat hier op korte termijn extra middelen voor beschikbaar komen in de begroting en vinden in de voordracht geen dekking. Kan worden aangegeven waar het benodigde geld vandaan wordt gehaald?

Bij de leden van de SP-fractie leeft een vraag over de financiële gevolgen. Kan worden uitgesloten dat de huidige huursubsidieontvangers middels een kaasschaafmethode of op een andere manier de verwachte kosten van € 10 miljoen moeten opbrengen?

De leden van de D66-fractie vrezen voor de financiële gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel. De in het wetsvoorstel opgenomen schatting van de kosten, zo'n € 10 miljoen per jaar, laat zien dat het over veel geld gaat. Deze leden hebben geen dekking voor de € 10 miljoen in het wetsvoorstel kunnen ontdekken en vragen waar dit geld op de rijksbegroting voor deze open einde regeling vandaan zou moeten komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren of door dit wetsvoorstel de onzelfstandige woningen welke tussen 1998 en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gebouwd ook in aanmerking komen voor huursubsidie. Om hoeveel woningen zou dat gaan en welk budgettair beslag zou dit met zich meebrengen?

Deze leden merken op dat de initiatiefnemer stelt dat zo'n driekwart van de huidige voorraad studentenkamers onder de normhuur van € 187,98 valt, en daardoor niet in aanmerking komt voor een bijdrage uit hoofde van de Huursubsidiewet. Deze leden vragen of wordt verwacht dat deze verhouding gelijk zal zijn voor de nieuw te bouwen studentenkamers. Zij vragen ook hoe de verwachting van de initiatiefnemer zich verhoudt tot de overtuiging van de initiatiefnemer dat nieuwbouw van studentenkamers welhaast onmogelijk is zonder introductie van huursubsidie voor onzelfstandige woonruimten.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden