RIGO Research en Advies BV
De bewoonde omgeving
www.rigo.nl

Besparing met huurtoeslag

(On)zelfstandige studentenwoningen

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

RIGO Research en Advies BV
De bewoonde omgeving
www.rigo.nl

Besparing met huurtoeslag

(On)zelfstandige studentenwoningen

Opdrachtgever

Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Auteurs

Rob de Wildt

Jeroen Neele

Uitgave

december 2009

Rapportnummer

P15350

RIGO Research en Advies BV · De Ruyterkade 139 · 1011 AC Amsterdam

Telefoon 020 522 11 11 · Fax 020 627 68 40 · E-mail info@rigo.nl · www.rigo.nl

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	**Inleiding**	**1**
Hoofdstuk 2	**Het huidige stelsel voor huurtoeslag**	**3**
Hoofdstuk 3	**Kosten en opbrengsten (on)zelfstandig wonen**	**7**
3.1	Investeringskosten	7
3.2	Maximale huur	8
3.3	Bedrijfswaarde	8
3.4	Kasstromen corporatie	10
Hoofdstuk 4	**Vraag naar studentenwoningen**	**11**
Hoofdstuk 5	**Effecten huurtoeslag onzelfstandige woningen**	**13**
5.1	Effecten huurtoeslag voor bestaande voorraad	13
5.2	Invoering en uitvoering	14
5.3	De effecten op een rij	15
Hoofdstuk 6	**Conclusies**	**17**

Bijlagen

Bijlage 1	**Kengetallen nieuwe studentenwoningen**	**21**
Bijlage 2	**Aantallen onzelfstandige eenheden studentenhuisvesters**	**23**

Hoofdstuk 1

Inleiding

De studentenhuisvesters bieden zowel onzelfstandige wooneenheden als zelfstandige woningen aan voor studerenden. Hun woningbestand bevat van oudsher veel onzelfstandige eenheden, terwijl de laatste jaren -door het voorbehoud in de huurtoeslag voor bewoners van zelfstandige woningen- hoofdzakelijk zelfstandige woningen zijn toegevoegd. In deze notitie gaan we in op de effecten van de huurtoeslag op de bouw van de studentenwoningen. Door de voortdurende groei van het aantal studerenden aan HBO en WO is nog een flinke groei van deze huisvesting nodig.

Studentenhuisvesting is een lastige onderneming. Nieuwbouw gaat gepaard met hoge (onrendabele) investeringen die niet gedekt worden uit de (lage) huuropbrengsten. Bovendien hebben veel studentenhuisvesters niet de mogelijkheid om deze investeringen te dekken uit de verkoop van woningen: de bestaande studentenkamers lenen zich niet voor verkoop. Integendeel, ze vergen veel onderhoud en herontwikkeling om bij de tijd te blijven.

Gegeven de grote vraag en beperkte middelen moeten studentencorporaties het accent leggen op doeltreffende huisvesting. De bouw van onzelfstandige wooneenheden kost minder en levert én lagere huren voor studenten én lagere onrendabele investeringen op per wooneenheid. Het levert bovendien meer studentenwoningen op, wat bij een beperkte beschikbaarheid van locaties zeer gewenst is.

Echter, een belangrijk obstakel om meer onzelfstandige woningen te realiseren is het feit dat bewoners van onzelfstandige studentenwoningen niet in aanmerking komen voor huurtoeslag. Voor zelfstandige woningen geldt dat wel. Daardoor kiezen studenten bij voorkeur voor zelfstandige huisvesting die over het algemeen groter is en –dankzij huurtoeslag- de huurder minder kost. Om aan die vraag te kunnen voldoen ontwikkelen studentenhuisvesters daarom steeds meer kleine zelfstandige woningen. Om deze woningen binnen de grenzen van de huursubsidie aan te kunnen bieden, wordt daarop verlies geleden.

In deze rapportage zetten we uiteen wat de kosten en opbrengsten zijn van studentenhuisvesting in zowel de zelfstandige als de onzelfstandige variant en welke rol de huidige regelgeving voor huurtoeslag hierin speelt. Ook gaan we na welke effecten voor de verschillende partijen (woningcorporaties, studenten en overheid) optreden wanneer bewoners van bestaande en nieuwe onzelfstandige studenteneenheden ook huurtoeslag kunnen krijgen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft weer hoe de huidige situatie is voor de bewoners van zelfstandige en onzelfstandige studentenwoningen. Vervolgens maken we in hoofdstuk 3 een schatting van de verschillen in investering en exploitatie van studentenwoningen, zelfstandig of onzelfstandig, en het mogelijke beslag op de huurtoeslag.

Hoofdstuk 4 gaat kort in op de vraagontwikkeling van zelfstandige en onzelfstandige studentenwoningen, waarna hoofdstuk 5 de te verwachten effecten weergeeft wanneer ook bewoners van onzelfstandige studentenwoningen in aanmerking komen voor huurtoeslag. We besluiten met een aantal conclusies in hoofdstuk 6.

Begeleiding en bronnen

Het rapport is tot stand gekomen met medewerking van Kences, vertegenwoordigers van de Amsterdamse studentenhuisvesters DUWO, De Key en Stadgenoot en de gemeente Amsterdam. Het onderzoek is begeleid door Noek Pouw (DUWO).

Hoofdstuk 2

Het huidige stelsel voor huurtoeslag

Huurtoeslag voor jongeren is momenteel in vrijwel alle gevallen voorbehouden aan bewoners van zelfstandige woningen. Bewoners van onzelfstandige woningen kunnen alleen aanspraak maken op huurtoeslag indien de woning of het woongebouw door de minister van VROM zijn 'aangewezen' voor huurtoeslag. Dat komt alleen voor bij complexen van vóór medio 1997. Op 1 juli 1997 is namelijk de huurtoeslag bij nieuwbouw voor onzelfstandige eenheden afgeschaft, met uitzondering voor AWBZ-gelieerde huisvesting (ouderen, gehandicapten, GGZ). Bestaande gebouwen die daarvoor waren aangewezen, kunnen wel in aanmerking blijven komen voor huurtoeslag. Bij de studentenhuisvesters gaat het om naar schatting 25.000 kamers, die echter overwegend een huur hebben rond de minimale huur (basishuur), zodat geen of nauwelijks aanspraak op huurtoeslag kan worden gemaakt.

Voorwaarden huurtoeslag voor studerenden

Om voor huurtoeslag in aanmerking te komen gelden drie kernvoorwaarden:[1]

- De huurprijs is hoger dan € 205,74 en maximaal € 647,53. Voor bewoners die jonger zijn dan 23 jaar mag de huur niet hoger zijn dan € 357,37
- Voor alleenstaande inwoners jonger dan 65 jaar mag het inkomen niet hoger zijn dan € 20.975; voor meer-persoonshuishoudens geldt een bovengrens van € 28.475;
- Het vermogen mag niet hoger zijn dan de vrijstelling van box 3 voor de inkomstenbelasting.

Daarnaast dienen alle personen uit het huishouden bij de gemeente ingeschreven staan op het adres waarvoor de huurtoeslag wordt aangevraagd en moeten alle personen uit het huishouden de Nederlandse nationaliteit hebben of een verblijfsvergunning die recht geeft op toeslagen.

Hoogte van de huurtoeslag

De huurtoeslag is afhankelijk van de rekenhuur (dat is de kale huur vermeerderd met servicekosten tot een maximum van € 48 per maand) en het inkomen van de aanvrager(s). Daarnaast worden er voorwaarden gesteld aan het vermogen van de aanvrager.

De basishuur is het gedeelte van de rekenhuur dat voor rekening van de huurtoeslagontvanger blijft. Deze bestaat uit een normhuur plus een vaste normatieve verhoging van € 17,05. De hoogte van de normhuur is afhankelijk van het inkomen van het huishouden, met een bepaald minimum. Voor alleenstaanden onder de 65 jaar bedraagt de basishuur minimaal € 209,37.

In het volgende schema (Tabel 2.1) is voor de verschillende typen huishoudens en leeftijdsklassen weergegeven welk deel van de rekenhuur met huurtoeslag wordt gecompenseerd. Er is geen onderscheid naar het type woning. Een bewoner van een zelfstandige woningen krijgt bij gelijke rekenhuur eenzelfde huurtoeslag als een bewoner van een aangewezen onzelfstandige woning.

[1] Regels geldend vanaf 1-7-2009.

tabel 1 Schema toekenning huurtoeslag naar type huishouden (per 1-7-2009)

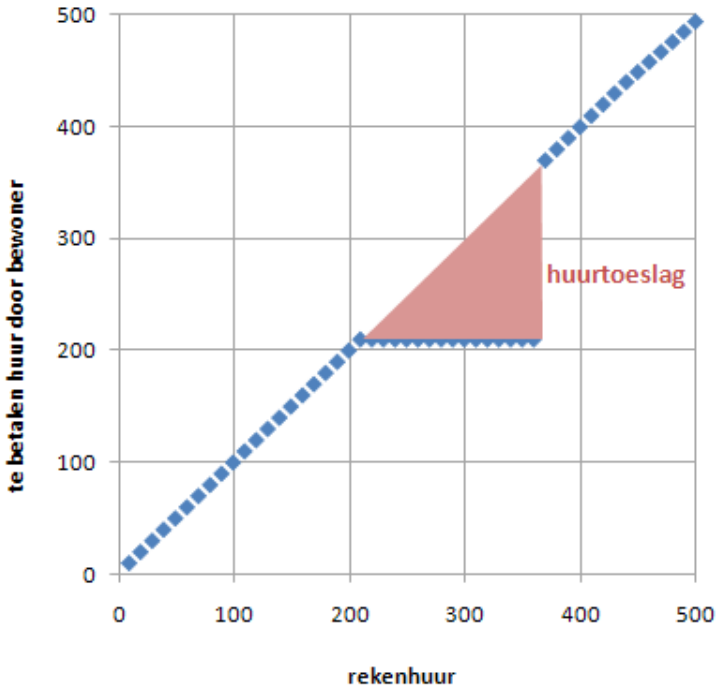
	personen tot 23 jaar	alleenstaanden vanaf 23 jaar	2 persoons huishoudens vanaf 23 jaar	3+ persoons huishoudens vanaf 23 jaar
huurtoeslaggrens *€ 647,53*	bij rekenhuur >€ 357,37 geen huurtoeslag	**50%**	**50%** als min. één persoon 65+ of gehandicapt is	**50%** als min. één persoon 65+ of gehandicapt is
aftoppingsgrens A *€ 548,18*				**75%**
aftoppingsgrens B *€ 511,50*		**75%**	**75%**	
kwaliteitskortingsgrens *€ 357,37*	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
basishuur norm *(werkelijke basishuur afhankelijk van inkomen)* € 209,37 Alleenstaand 65min € 209,37 Meerpersoons 65min € 207,55 Alleenstaand 65plus € 205,74 Meerpersoons 65plus	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**

Voor de woningen voor studenten jonger dan 23 jaar wordt alleen huurtoeslag verstrekt als de rekenhuur niet hoger is dan de kwaliteitskortingsgrens van € 357,37 (per 1-7-2009). Het deel van de huur dat voor rekening van de bewoner blijft, de basishuur, is € 209,37. Ligt het inkomen van de bewoner hoger dan € 15.050 per jaar dan is de basishuur hoger en de huurtoeslag lager.

Voor huurders van 23 jaar en ouder zijn de mogelijkheden voor huurtoeslag aanzienlijk ruimer dan voor jongeren tot en met 22 jaar. Zij kunnen tot een maximale huur van € 647,53 huurtoeslag aanvragen en krijgen bij die huur ongeveer de helft vergoed van het rijk. Deze oudere groep onder de studenten is echter beperkt in omvang: naar schatting zo'n 15 tot 20%.

In de volgende figuur is bij een jaarinkomen van minder dan € 15.050 –wat voor de meeste studenten het geval zal zijn– de relatie weergegeven tussen de rekenhuur en de door de bewoner (<23 jaar) te betalen huur. De lichtrode driehoek in de figuur is het beslag op huurtoeslag. Dit kan bij een maximale huur van € 357,37 oplopen tot bijna € 150 per maand.

figuur 1 Relatie rekenhuur en netto huur voor eenpersoonshoudens onder de 23 jaar indien huurtoeslag wordt verstrekt



Het effect van de uitsluiting van de onzelfstandige woningen voor de huurtoeslag is geweest dat de studentenhuisvesters na 1997 vooral zelfstandige woningen zijn gaan bouwen, die wel in aanmerking kunnen komen voor huurtoeslag. Dat zijn duurdere woningen, waarvan de huur dicht tegen de grens van € 357 aanligt. Die leggen dan juist een groter beslag op de huurtoeslag, terwijl de studenten weinig meer aan netto woonlasten hebben. Voor de studentenhuisvesters was dat minder gunstig: zij zijn meer kwijt aan investeringsbedragen, financiering, negatieve kasstroom en onrendabele investering.

Hoofdstuk 3

Kosten en opbrengsten (on)zelfstandig wonen

De voorbije jaren hebben studentencorporaties zich voornamelijk gericht op de bouw van zelfstandige woningen. De keuze voor dit type woning is vooral ingegeven door het feit dat bewoners van onzelfstandige woningen onder de vigerende regelgeving geen aanspraak kunnen maken op huurtoeslag. Voor de corporaties betekent de bouw van zelfstandige woningen over het algemeen een groter onrendabele investering dan de bouw van onzelfstandige eenheden. Dat er desondanks voor wordt gekozen om zelfstandige woningen te realiseren, heeft er alles mee te maken dat aan de klanten voor dezelfde netto maandelijkse lasten een aanzienlijk hogere woonkwaliteit kan worden geboden.

In dit hoofdstuk laten we aan de hand van een fictief rekenvoorbeeld de verschillen in kasstromen voor de drie betrokken partijen: de corporatie, de bewoner en het rijk. We gaan uit van een woongebouw van ca. 4.000 m² met 86 1-kamer zelfstandige appartementen resp. 120 onzelfstandige eenheden in groepen van 4 eenheden per groep.[2]

3.1 Investeringskosten

De bouw- en bijkomende kosten van het fictieve project met zelfstandige of onzelfstandige woningen zijn bepaald met de Ramingsmethodiek Bouwkosten. Dit rekenmodel is door RIGO ontwikkeld en bepaalt op basis van gebouwkenmerken (onder andere woninggrootte, afmetingen van het bouwblok, dakvorm, type ontsluiting, niveau van inrichting en afwerking) een begroting op elementenbasis.

De bouwkosten van de zelfstandige 1-kamerwoningen met een gebruiksoppervlakte van 33 m² ramen wij op € 83.600 incl. BTW. Dit is inclusief grondkosten van ongeveer € 12.500 in Amsterdam.[3] De bouwkosten zijn als een landelijk gemiddelde geschat. In de (groot)stedelijke omgeving zullen de investeringskosten vaak hoger liggen, terwijl de studentenwoningen op een ruimere bouwlocatie soms lager kunnen uitvallen.

De realisatie van een complex met groepswoningen met elk 4 onzelfstandige wooneenheden vergt een investering van ca. € 55.000 per eenheid. Dat is aanzienlijk lager dan voor de zelfstandige appartementen nodig is omdat de totale oppervlakte minder is (25 m² gbo t.o.v. 33 m² gbo) en omdat sanitaire voorzieningen en keuken in de onzelfstandige woonvorm worden gedeeld. Daarentegen zal wel meer moeten worden gedaan aan de afwerking van de gemeenschappelijke ruimten binnen de groepswoning (bijvoorbeeld vloerbedekking en wandafwerking). Amsterdam hanteert ook een lagere norm voor grondkosten van onzelfstandige woonruimte.

[2] Er is uitgegaan van afzonderlijke verblijfsobjecten voor GBA conform de eisen die aan woonruimten in het Bouwbesluit worden gesteld.

[3] Bron: '*Concept Grondprijzenbrief 2010, Versie Gemeenteraad 16 december 2009*', Amsterdam.

tabel 2 Kerngegevens zelfstandige en onzelfstandige studentenwoningen (incl.BTW)[4]

			zelfstandige woningen		onzelfstandige eenheden
oppervlakte	m² gbo		33,0		25,3
	m² bvo		46,2		35,4
investeringskosten	grondkosten	€	12.500	€	8.500
(incl. BTW)	bouwkosten	€	61.300	€	39.800
	bijkomende kosten	€	9.800	€	6.400
	totaal	€	83.600	€	54.700

3.2 Maximale huur

Van de beide type woningen in het fictieve plan is vervolgens het aantal punten volgens het vigerende woningwaarderingsstelsel berekend. Dat aantal punten bepaalt vervolgens de maximale huur van de woningen. Voor onzelfstandige woningen geldt een andersoortige telling van woningwaarderingspunten (meer punten maar een lagere toegestane huur per punt).

De zelfstandige woningen hebben een maximale huur van naar schatting € 330 per maand voor 75 punten. Die huur, vermeerderd met € 15 aan subsidiabele servicekosten[5], blijft onder de huurtoeslaggrens voor jongeren tot en met 22 jaar (€ 357,37). Voor de onzelfstandige eenheden kan tot € 265 per maand aan huur gevraagd worden bij 145 punten.

De servicekosten van de woningen die aan de bewoners worden doorberekend zijn geschat op € 110 per maand voor de zelfstandige woningen en € 90 voor de onzelfstandige eenheden.[6]

3.3 Bedrijfswaarde

De bedrijfswaarde, ofwel de contante waarde van alle aan de woningen gerelateerde kasstromen (huurinkomsten en exploitatielasten voor onder andere onderhoud, beheer en administratie), berekenen we voor een zelfstandige woning bij de maximale huur op € 66.400. Dat betekent een onrendabele investering van € 17.200 per woning.

De bedrijfswaarde van de onzelfstandige woningen bedraagt € 49.500 bij een maximale huur van € 265. Dat betekent een onrendabele investering van € 5.200 per eenheid.

De onrendabele investeringen zijn hier voorzichtig geraamd. In de praktijk worden studentenhuisvesters regelmatig met hogere onrendabele investeringen geconfronteerd (tot € 25.000 of meer voor zelfstandige woningen en € 15.000 of meer voor onzelfstandige eenheden), omdat grondkosten soms hoger zijn en er regelmatig op moeilijke locaties wordt gebouwd.

4 Het verschil tussen de gebruiksoppervlakte en de bruto vloeroppervlakte betreft onder andere de oppervlakten voor gemeenschappelijke verkeersruimten, de entree/hal en de gemeenschappelijke fietsenberging op de begane grond.

5 Voor de berekening van de huurtoeslag mag van de totale servicekosten maximaal € 48 bij de kale huur worden geteld. Het totaal van huur en servicekosten is de zogenaamde rekenhuur of subsidiabele huur. De genoemde € 48 bestaat uit vier componenten, met een maximum van € 12 per component per maand. Bij de studentenwoningen zijn niet alle componenten aan de orde. Er is gerekend met € 15 voor zelfstandige woningen en € 10 voor onzelfstandige eenheden (gemiddelden DUWO).

6 Servicekosten zijn kosten die de huurder op grond van de huurovereenkomst boven op de (kale) huurprijs betaalt. Voor dat geld levert de verhuurder bepaalde producten en diensten, bijvoorbeeld gas, water en elektriciteit of het schoonhouden van gemeenschappelijke ruimten zoals het trappenhuis. De huurder betaalt maandelijks gelijk met de huur een voorschot. De eindafrekening vindt op basis van nacalculatie plaats.

tabel 3 opbouw bedrijfswaarde en onrendabel[7]

			zelfstandige woningen		onzelfstandige eenheden
huur	perc. maximaal		100%		100%
	per maand	€	328	€	265
exploitatielasten	per jaar	€	986	€	981
bedrijfswaarde	CW inkomsten	€	88.600	€	71.600
	CW expl. lasten	€	22.200	€	22.100
	bedrijfswaarde	€	66.400	€	49.500
investering		€	83.600	€	54.700
onrendabel		€	17.200-	€	5.200-

tabel 4 huur en woonlasten bij huidig en verruimd aanwijzingsbeleid huurtoeslag

	zelfstandige woningen			onzelfstandige eenheden		
				vigerend beleid		verruimd beleid
kale huur	€	328	€	265	€	265
servicekosten	€	110	€	90	€	90
totaal	€	438	€	355	€	355
rekenhuur	€	343	€	275	€	275
huurtoeslag	€	134	€	-	€	66
woonlasten netto	**€**	**304**	**€**	**355**	**€**	**289**

Bij het huidige beleid, waarin alleen bewoners van zelfstandige woningen aanspraak kunnen maken op huurtoeslag, zijn de netto woonlasten van onzelfstandige woningen (€ 355 per maand) aanzienlijk hoger dan van zelfstandige woningen (€ 304), terwijl de geboden ruimte en voorzieningen minder zijn. Dat verklaart dat de zelfstandige wooneenheden een ruime overhand hebben in de nieuwbouw.

Alleen huurders die niet in aanmerking komen voor huurtoeslag zijn bij de huidige wet- en regelgeving gebaat bij onzelfstandige woningbouw. De hogere huur voor zelfstandige woningen wordt voor deze groepen niet gedekt door de huurtoeslag. Dit zijn bijvoorbeeld buitenlandse (niet-EU) en studenten met teveel eigen inkomsten. Indien het aanwijzingsbeleid voor huurtoeslag zou worden verruimd tot alle onzelfstandige studentenwoningen krijgen de bewoners van deze onzelfstandige woningen na aftrek van de huurtoeslag netto huurlasten van € 289 per maand.

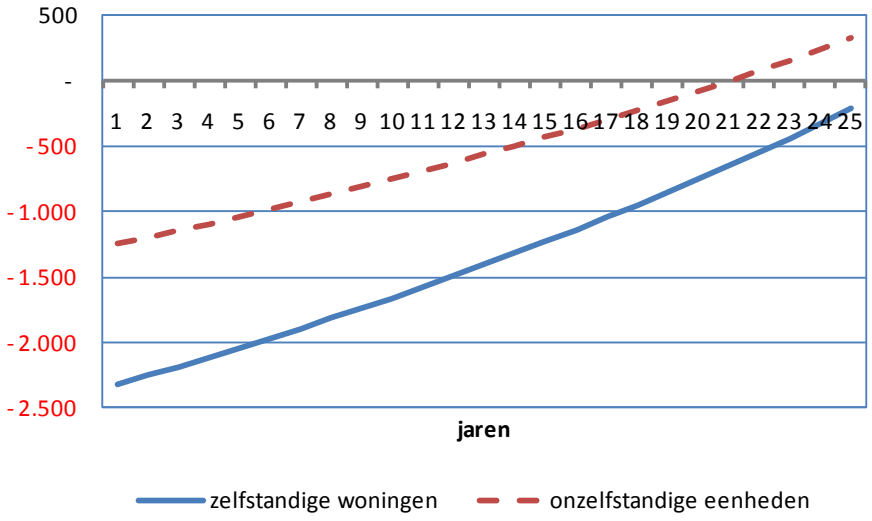
De corporatie zou in theorie de mogelijkheid hebben om zelf een lage aanvangshuur voor onzelfstandige woningen vast te stellen op het niveau van zelfstandige woningen met huurtoeslag (€ 307, inclusief servicekosten). Dit zou neerkomen op een huurniveau van zo'n € 214 (exclusief servicekosten), dat is 60% van de maximaal toegestane huur voor de huurtoeslag. Het onrendabele deel van de investering voor de corporatie vliegt omhoog van € 5.200 naar bijna € 20.000, waardoor dit voor de corporatie heel onaantrekkelijk is, terwijl de student minder kwaliteit krijgt dan bij een zelfstandige woning.

[7] Uitgangspunten bedrijfswaardeberekening conform WSW: exploitatieduur: 50 jaar, inflatie: 2,25%, disconteringsvoet: 6,0%, huur en exploitatielasten inflatievolgend.

3.4 Kasstromen corporatie

Voor de corporatie levert de exploitatie van zelfstandige woningen in de eerste jaren een fors negatieve kasstroom op: die is tweemaal zo hoog als bij de onzelfstandige. Door de hogere financieringslasten bij de bouw van zelfstandige woningen blijven de jaarsaldi bij dit type woning tot aan het dertigste exploitatiejaar negatief. De ontwikkeling van deze woningen vraagt dan ook een grote financiële buffer.

Figuur 2 Jaarlijkse exploitatiesaldi voor corporatie bij zelfstandige en onzelfstandige studentenwoningen

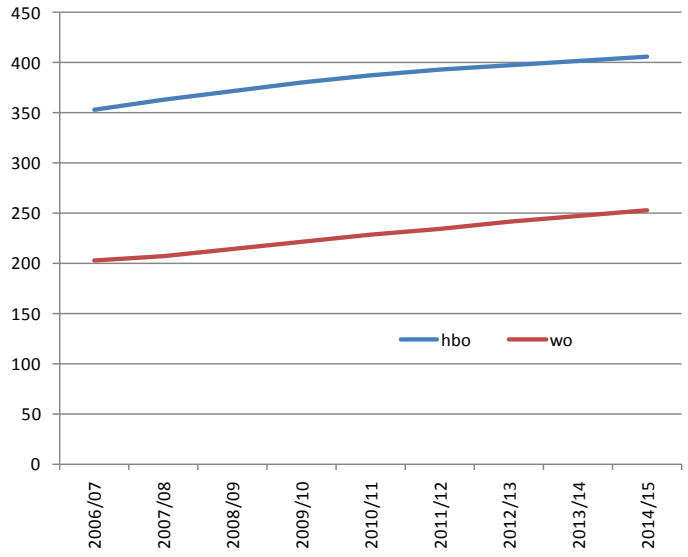


Hoofdstuk 4

Vraag naar studentenwoningen

Het aantal studenten neemt toe. De groei van de studentenpopulatie is het gevolg van demografische ontwikkelingen (het aantal personen in de leeftijdscategorie van 20-30 jaar neemt nog tot 2025 toe[8]), van een groeiend aandeel van studerenden in deze bevolkingsgroep en van de populariteit van onder andere de Vrije Universiteit, de Universiteit van Amsterdam en de Technische Universiteit Delft bij buitenlandse studenten. Momenteel gaan door de economische crisis meer mensen studeren en blijven ze langer studeren.

figuur 3 ontwikkeling studentenaantallen (x 1.000) 2006-2015



Bovenstaande figuur geeft de geraamde ontwikkeling van de studentenaantallen weer. Voor het HBO voorziet het ministerie van OCW een groei van 9% tussen 2009 en 2015, voor het WO is de groei het dubbele: 18%.[9] Het gaat hierbij om ongeveer 40.000 WO-studenten en 35.000 HBO-studenten. Dit leidt op basis van ervaringscijfers over het aandeel uitwonende studenten tot een extra kamervraag van 44.000 in 2015. Dit is nog exclusief de vraag van buitenlandse studenten.

Uit verschillende woonwensenonderzoeken onder verhuisgeneigde bewoners van studentenwoningen blijkt dat een aanzienlijk deel van de bewoners (ongeveer 35%) de voorkeur geeft aan een onzelfstandige woning.[10] Bij de respondenten van de onderzoeken zullen de voordelen van de huurtoeslag bij zelfstandige woningen waarschijnlijk een rol hebben gespeeld. Daarnaast zat onder de respondenten, met name in Den Haag en Leiden, een relatief grote groep

[8] Bron: *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, CBS.
[9] Ministerie OCW, referentieraming 2009.
[10] Woonwensenonderzoek uit Amsterdam, Delft, Den Haag en Leiden.

oudere huurders die al bezig zijn met hun volgende stap in de wooncarrière. Door de campuscontracten (neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en breed ingevoerd vanaf 2007) moeten oudere studenten hun woning buiten de studentenvoorraad zoeken en hebben zij een woonwens die niet door studentenhuisvesters wordt ingevuld.

Vooral jongerejaars en buitenlandse studenten (beide sterk groeiende groepen) hebben de behoefte om met meerdere mensen in één huis te wonen. Vaak willen ze nog wel een eigen douche en toilet, maar de keuken en woonkamer delen ze graag. Uit een recent onderzoek van het Delftsch Overleg blijkt dat van de buitenlandse studenten circa 65% onzelfstandig wil wonen. Gemiddeld wil men volgens het onderzoek met circa 8 personen samenwonen. Op basis van de woningvraag zou ongeveer de helft als onzelfstandige woning kunnen worden gerealiseerd. Over het algemeen geldt dat circa tweederde in het eerste jaar onzelfstandig wil wonen, maar de behoefte aan zelfstandig wonen in de jaren daarna snel toeneemt: in het vierde jaar wil circa driekwart graag zelfstandig wonen. Bij HBO is er een grotere vraag naar zelfstandige woningen dan in het WO.

Bouwopgave in Amsterdam

In 2006 is in Amsterdam een bouwprogramma voor 7.600 studentenwoningen in gang gezet, dat eind 2009 zijn beslag had moeten krijgen. Daarvan is ongeveer de helft gerealiseerd. De komende jaren is mede door de sterkere groei van studentenaantallen in Amsterdam een nieuw programma van 8.500 woningen extra woningen gewenst.[11] Dat is nog exclusief de woningvraag van het HBO. Het productieniveau zal daarvoor omhoog moeten naar 2.000 tot 3.000 studentenwoningen per jaar, afhankelijk van het wenselijk en haalbare tempo. De afgelopen jaren was dit minder dan 1.000 per jaar.

De laatste jaren ligt het accent bij nieuwbouw op zelfstandige woningen. Zolang deze voor het overgrote deel met een huur onder € 350 per maand (prijspeil 2009) kunnen worden gebouwd, zijn ze dankzij de huurtoeslag in netto huur veel te concurrerend voor de onzelfstandige die hiervoor niet in aanmerking komen. Naar schatting 80% van de huidige productie is zelfstandig. Bij de geraamde bedragen aan onrendabele investering per zelfstandige woning legt dit bouwprogramma een beslag op het vermogen van de Amsterdamse studentenhuisvesters in orde van € 150 tot € 200 miljoen. Dat ligt ver boven hun beschikbare middelen.

[11] UvA-VU: '*Studeren in de Topstad*', juni 2009.

Hoofdstuk 5

Effecten huurtoeslag onzelfstandige woningen

Sinds de aanpassing van het aanwijzingsbeleid voor huurtoeslag voor onzelfstandige woningen in 1997 is het bouwprogramma van de studentenhuisvesters verschoven van vooral onzelfstandige woningen naar overwegend zelfstandige woningen. De student was door het wegvallen van de huurtoeslag voor een onzelfstandige eenheid ineens meer geld kwijt dan voor een zelfstandige woning. Een omslag in de vraag was het gevolg. Hierdoor zal het beslag door studenten op de huurtoeslag de facto zijn gestegen.

We brengen in dit hoofdstuk in beeld wat er zal gebeuren wanneer de huurtoeslag voor onzelfstandige studentenwoningen weer mogelijk wordt. Allereerst gaan we in op effecten voor de voorraad bestaande onzelfstandige studentenwoningen die is gebouwd na invoering van de huurtoeslag in 1997 en die dan weer kunnen worden aangewezen voor de huurtoeslag. Vervolgens komen de gevolgen voor de bouwplannen van studentencorporaties voor de komende jaren aan bod.

5.1 Effecten huurtoeslag voor bestaande voorraad

De Amsterdamse corporaties beheren naar schatting zo'n 15.000 studenteneenheden. Ongeveer de helft daarvan zal onzelfstandig zijn. Naar schatting 1.500 van deze onzelfstandige eenheden (20%) zal van na 1997 dateren en is om die reden niet voor de huurtoeslag aangewezen. Daarnaast is ook een deel van de onzelfstandige voorraad van 1997 en eerder niet aangewezen voor huurtoeslag.

Volgens een opgave van de studentenhuisvesters waren landelijk van de ruim 40.000 onzelfstandige eenheden in 2003 er zo'n 25.000 aangewezen voor de huurtoeslag, dus 15.000 vielen daarbuiten. Nadien zijn nog zo'n 5.000 onzelfstandige eenheden toegevoegd zodat er 20.000 niet aangewezen onzelfstandige studentenwoningen zijn.[12]

De gemiddelde subsidiabele huur van deze niet aangewezen onzelfstandige studentenwoningen schatten we op € 220 per maand: een groot deel heeft een huur die lager is dan de basishuur voor de huurtoeslag. Indien deze woningen alsnog in aanmerking zouden komen voor huurtoeslag vergt dit een gemiddeld bedrag van ca. €10 tot €20 per maand per eenheid. Het totale beslag ligt dan bij een aanspraak[13] op huurtoeslag van 100% bij de eenheden met subsidiabele huur boven de basishuur in de orde van €2 tot €4 miljoen per jaar.

Van het DUWO-bestand hebben we een nauwkeuriger beeld gekregen. In het bestand van DUWO zou maximaal 7% van de onzelfstandige eenheden extra onder het bereik van de huurtoeslag komen. Momenteel is 75% al aangewezen, waarbij iets meer van een kwart qua huurniveau in aanmerking komt voor huurtoeslag. Bij de niet aangewezen onzelfstandige woningen ligt die verhouding hetzelfde: ook daar zou ruim een kwart aanspraak kunnen maken. Indien deze 7% van het totaal representatief is voor alle studentenhuisvesters, dan zal het beslag van de bestaande niet-aangewezen gebouwen in de orde liggen van € 1,2 miljoen per jaar,

[12] Bron: Kences corporaties. Zie bijlage 2.

[13] Ongeveer 95% van de huurders van zelfstandige huurwoningen van de Amsterdamse studentenhuisvesters vraagt huurtoeslag aan.

bij 100% aanspraken en een hoge gemiddelde huurtoeslag van ongeveer €70 per maand. Het zal duidelijk zijn dat dit een maximum aan huurtoeslag is dat in de praktijk moeilijk haalbaar is.

tabel 5 Huidige onzelfstandige wooneenheden naar wel/geen huurtoeslag

aantal onzelfstandige wooneenheden	6.811	
aangewezen voor huurtoeslag	5.138	75%
niet aangewezen onder basishuur voor huurtoeslag	1.223	18%
niet aangewezen met mogelijke aanspraak op huurtoeslag	**449**	**7%**

Bron: DUWO

5.1.1 Stel programma 80% zelfstandig, 20% onzelfstandig, 10.000 woningen

Bij een programma van 2.000 onzelfstandige en 8.000 zelfstandige woningen moeten de corporaties € 780 miljoen investeren. Bij de huidige regels voor huurtoeslag vergt dit € 11,5 miljoen huurtoeslag voor de zelfstandige eenheden (bij een aanspraak van 90%). Het onrendabel voor de corporaties bedraagt € 150 miljoen. De negatieve kasstroom voor het eerste jaar van 10.000 woningen bedraagt € 21 miljoen.

Zou in dit programma huurtoeslag ook toegankelijk zijn voor onzelfstandige eenheden dan kost dit ca. € 1,4 miljoen extra (weer bij 100% aanspraken).

5.1.2 Stel programma 50% zelfstandig, 50% onzelfstandig, 10.000 woningen

Gesteld dat de onzelfstandige woningen ook huurtoeslag krijgen en dan een aandeel van 50% in de woningproductie krijgen, dan daalt het beslag op de huurtoeslag naar € 10,7 miljoen per jaar voor de zelfstandige en onzelfstandige woningen samen. De totale investering wordt € 690 miljoen, waarvan € 110 miljoen onrendabel. De negatieve kasstroom voor het eerste jaar van 10.000 woningen bedraagt € 18 miljoen, een besparing van ruim € 3 miljoen ten opzichte van 20% onzelfstandig. Zowel het rijk als de corporatie bespaart dus in dit scenario.

Tabel 6 Bouwopgave studentenwoningen in Amsterdam, 2 scenario's voor 10.000 woningen

		huidig beleid I	ruimere aanwijzing II	verschil
aandeel zelfstandige woningen		80%	50%	
investering corporaties	mln.	€ 780,0	€ 690,0	-€ 90,0
onrendabel	mln.	€ 150,0	€ 110,0	-€ 40,0
kasstroom eerste jaar	mln.	-€ 21,0	-€ 17,8	€ 3,2
huurtoeslag zelfstandige woningen	mln.	€ 11,5	€ 7,2	-€ 4,3
huurtoeslag onzelfstandige woningen	mln.		€ 3,5	€ 3,5
totaal huurtoeslag	mln.	€ 11,5	€ 10,7	-€ 0,8

5.2 Invoering en uitvoering

De herinvoering van de huurtoeslag voor onzelfstandige studenteneenheden vergt dat de mogelijkheid om bestaande en nieuwe gebouwen met onzelfstandige studentenhuisvesting aan te wijzen voor de huurtoeslag wordt heropend. In een aparte AmvB kunnen aanvullende regels worden gesteld, zoals eventueel een lagere rekenhuur. De Wet op de huurtoeslag voorziet al in

een beperking tot alleen woningcorporaties. Wetwijziging is daarom niet nodig, het volstaat om de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 11 van de Wet op de Huurtoeslag ruimer toe te passen.

5.3 De effecten op een rij

Het invoeren van huurtoeslag voor onzelfstandige studentenwoningen levert per saldo besparingen voor het rijk, voor de studentencorporatie en in mindere mate voor studenten. In eerste instantie leidt de aanwijzing van de onzelfstandige woningen die na 1997 zijn gebouwd tot een extra last aan huurtoeslag, die we ramen op hooguit een tot twee miljoen per jaar. Bij een groter aandeel van onzelfstandige woningen in de nieuwbouwproductie kan dit echter worden terugverdiend, omdat de huurtoeslag per eenheid flink lager ligt dan bij de zelfstandige eenheden.

De snelheid waarmee de extra last wordt terugverdiend is afhankelijk van het tempo waarin de voorraad studentenwoningen groeit. Alleen al een Amsterdams programma van 10.000 woningen zou na realisatie een besparing van ruim een half miljoen per jaar aan huurtoeslag kunnen opleveren, bij productie van 50% onzelfstandig tegenover de huidige praktijk van 20%. De landelijke behoefte aan studentenwoningen is een veelvoud van dit programma.

De studentencorporaties hebben een duidelijk belang bij het vergroten van het aandeel onzelfstandige woningen: het beslag op hun beperkte eigen vermogen wordt minder. Voor de studenten zal het aanbod en daarmee de keuzevrijheid toenemen. Daarnaast zullen ze profiteren van naar verwachting lagere servicekosten bij onzelfstandige eenheden.

De armslag van de corporaties wordt een stuk groter. Uitgaande van de lagere onrendabele investering kan men ongeveer 30% meer productie realiseren. Indien het financieringsbeslag maatgevend is kan men ruim 10% meer productie leveren. Bij een hogere productie neemt het beslag op de huurtoeslag natuurlijk navenant toe, en telt ook het voordeel van een groter aandeel van meer onzelfstandige wooneenheden zwaarder. De hogere productie loopt gelijk op met besparingen op huurtoeslag en op onrendabele investeringen.

De raming van het beslag op de huurtoeslag is gevoelig voor de hoogte van de huur van de onzelfstandige woning. Immers, wanneer deze gaat oplopen tot eenzelfde niveau als de zelfstandige woningen gaat het besparende effect verloren. Bij onzelfstandige eenheden zal echter veel meer kwaliteit moeten worden geboden om het huurniveau van de zelfstandige eenheden te evenaren. Studentenhuisvesters zijn eerder geneigd onzelfstandige eenheden kleiner te bouwen ten einde een flexibel product op de markt te zetten dat op termijn ook gecombineerd is in te zetten als zelfstandige woning (drie kamers van circa 15 m² met gemeenschappelijke keuken als 3-kamerappartement).

In de praktijk blijken de onrendabele investeringen van de zelfstandige woningen ook geregeld ruim boven de € 25.000 per woning te liggen. Door meer onzelfstandige woonruimte te bouwen kan het onrendabele deel beter worden beheerst.

Hoofdstuk 6

Conclusies

Op basis van deze studie naar de bouw en exploitatie van studentenwoningen en het effect dat de huidige regels voor de huurtoeslag daarop heeft, trekken we de volgende conclusies:

- Door de toename van het aantal studenten neemt de vraag naar huisvesting voor deze groep toe.
- Onder aankomende studenten en onder de huidige bewoners van studentenwoningen is er een substantiële vraag naar onzelfstandige woonruimte. Zeker 30 tot 40% van de studenten geeft de voorkeur –afgezien van financiële consequenties- aan dit type woonruimte.
- De zelfstandige woningen bieden meer ruimte en voorzieningen en kosten de studenten dankzij de huurtoeslag beduidend minder. Omdat alleen bewoners van zelfstandige studentenwoningen aanspraak kunnen maken op huurtoeslag slaat de voorkeur van de meeste studenten om van onzelfstandig naar zelfstandig wonen.
- Om aan die vraag naar zelfstandige woningen te kunnen voldoen ontwikkelen studentenhuisvesters daarom steeds meer kleine zelfstandige woningen. Dit vraagt echter een forse onrendabele investering die –om binnen de grenzen van de huurtoeslag voor jongeren onder de 23 jaar te blijven- naar schatting € 15.000 tot € 20.000 per woning bedraagt.
- De verhouding tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen in de nieuwbouwplannen van de studentenhuisvesters ligt momenteel in de verhouding van 4 op 1.
- Onzelfstandige woningen kunnen voor minder kosten worden gerealiseerd en vragen een lagere onrendabele investering die ligt in de orde van € 5.000 - € 10.000 per eenheid.
- Bij een evenrediger verdeling tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen kunnen voor minder geld meer studentenwoningen worden gebouwd.
- Verruiming van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 11 van de Wet op de Huurtoeslag volstaat om ook huurtoeslag voor bewoners van onzelfstandige studentenwoningen mogelijk te maken. Wetswijziging is daarvoor niet nodig.
- Met deze verruiming kan beter worden ingespeeld op de vraag naar onzelfstandige woonruimte. Dit levert de studentenhuisvesters een forse besparing op waardoor met dezelfde middelen meer woonruimten kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft bovendien een positief milieueffect (grotere apparaatdichtheid, minder energieverbruik en toekomstgerichter/flexibeler doordat onzelfstandige eenheden gecombineerd om te zetten zijn tot meerkamer appartementen).
- Gezien de grote vraag naar onzelfstandige woonruimte en de relatief geringe productie van dit woningtype in de voorbije jaren lijkt een verhouding in het programma van 50% zelfstandig en 50% onzelfstandig haalbaar.
- Voor de overheid zal een verruiming in eerste instantie een extra last betekenen omdat ook vanuit de bewoners van bestaande onzelfstandige woonruimten voor studenten aanvragen zullen worden gedaan voor huurtoeslag. De aanspraken daarop zullen beperkt zijn. We

schatten die extra vraag op hooguit € 1 tot 2 miljoen op jaarbasis, omdat slechts een beperkt deel van deze woonruimten daarvoor in aanmerking komt.

- Bij de nieuwbouw leggen onzelfstandige woningen ook een extra beslag op huurtoeslag. Per saldo levert verruiming van de regelgeving echter een besparingen voor het rijk, omdat de huurtoeslag bij onzelfstandige woningen per eenheid flink lager ligt dan bij de zelfstandige eenheden.
- Een evenredige verdeling van de aantallen levert studentencorporaties in Amsterdam bij een gepland programma van 10.000 woningen een besparing aan investeringskosten op van € 90 miljoen (dat is 12%). Het onrendabele deel van de investering daalt met ongeveer € 40 miljoen, ofwel een kleine 30%. De huurtoeslag ligt op jaarbasis zo'n € 0,8 miljoen lager.

Bijlagen

Bijlage 1

Kengetallen nieuwe studentenwoningen

ZELFSTANDIGE WONINGEN

ruimten	woonkamer		1	20,0	m2	1		**stichtingskosten**	grondkosten		€	270	per m2 bvo	€	12.484
	keuken		1	8,0	m2	1		*excl. btw*	bouwkosten		€	1.325	per m2 bvo	€	61.265
	badkamer		1	4,2	m2	1			bijkomende kosten	16%	€	212	per m2 bvo	€	9.802
	kast		1	0,5	m2									€	71.067
	gang		1	0,0	m2				totaal		€	1.807	per m2 bvo		
	verkeer&constructie	1%	1	0,3	m2						**€**	**83.552**	per woning		
	totaal gbo			**33,0**	**m2**										
								inkomsten	jaarhuur		€	3.935	€ 119	per m2 gbo	
	GBO per woning			**33,0**	**m2**				in contante waarde		€	88.598			
	BVO per woning	**40%**		**46,2**	**m2**										
								uitgaven	lasten per jaar		€	986	€ 30	per m2 gbo	
									in contante waarde		€	22.207			
	punten wws			75											
	huur	100%	€	327,95				**bedrijfswaarde**			**€**	**66.391**	**€ 2.010**	**per m2 gbo**	
	servicekosten		€	15,00		€ 110,00	totaal	**onrendabel**			**€**	**17.160-**			
	huur tbv huurtoeslag		€	342,95											
	max. ivm huurtoeslag		€	357,37				kale huur			€	327,95			
			€	14,42-				basishuur			€	209,37			
incl. BTW								maximale huursubsidie			€	118,58			

ONZELFSTANDIGE EENHEDEN

ruimten	woon/slaapkamers		4	18,0	m2	5,75		**stichtingskosten**	grondkosten		€	240	per m2 bvo	€	8.489
	keuken		1	12,0	m2	5,75		*excl. btw*	bouwkosten		€	1.125	per m2 bvo	€	39.791
	badkamer		1	3,0	m2				bijkomende kosten	16%	€	180	per m2 bvo	€	6.367
	wc		1	1,2	m2										
	kast		1	1,5	m2				totaal		€	1.545	per m2 bvo		
	gang		1	11,0	m2						**€**	**54.647**	per eenheid	€	218.586
	constructie	1%	1	0,4	m2										
	totaal gbo			**101,1**	**m2**			inkomsten	jaarhuur		€	3.179	€ 126	per m2 gbo	
									in contante waarde		€	71.576			
	GBO per eenheid			**25,3**	**m2**	**101,1**									
	BVO per eenheid	**40%**		**35,4**	**m2**	**141,5**		uitgaven	lasten per jaar		€	981	€ 39	per m2 gbo	
									in contante waarde		€	22.085			
	punten wws			145											
	huur	100%	€	265				**bedrijfswaarde**			**€**	**49.490**	**€ 1.959**	**per m2 gbo**	
	servicekosten		€	10,00		€ 90,00	totaal	**onrendabel**			**€**	**5.156-**			
	huur tbv huurtoeslag	2	€	275											
								kale huur			€	264,94			
								basishuur			€	209,37			
incl. BTW								maximale huursubsidie			€	55,57			

Bijlage 2

Aantallen onzelfstandige eenheden studentenhuisvesters

Onzelfstandige eenheden studentenhuisvesters

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SSHD/Acasa/De Veste						1.791	1.784	1.784	1.848	2.133	2.133	2.247		
SSHA/De Key						3.656	3.953	4.042	4.108	4.222	4.264	4.321		
SSHT/WonenMiddenBrabant/WonenBreburg						360	1.930	1.988	1.996	2.426	2.411	2.439		
WonenMiddenBrabant voorafgaand aan fusie						*1.527*								
SSHN						3.198	3.197	3.196	3.416	3.566	3.567	3.568		
SSH Utrecht						5.146	5.194	5.270	5.253	5.467	5.809	5.972		
SSHR/Stadswonen						4.717	4.697	4.785	4.695	4.695	4.717	4.722		
SLS Wonen						4.189	4.143	4.078	4.070	4.036	4.090	3.928		
SJHT						703	702	708	734	734	763	773		
SSHG/In/Lefier						2.518	2.491	2.461	2.446	3.148	3.145	3.506		
SSHE/Vestide/Woonbedrijf						0	0	1.442	1.544	1.847	2.066	2.202		
Vestide voorafgaand aan fusie						*1.442*	*1.442*							
SSHVU/Intermezzo/SDSH/DUWO						3.160	3.160	3.160	6.682	7.435	8.100	8.159		
Intermezzo voorafgaand aan fusie						*3.432*	*3.432*	*3.432*						
SSHW/Idealis						4.429	4.420	4.412	4.461	4.452	3.823	3.835		
	38.000					**40.268**	**40.545**	**40.758**	**41.253**	**44.161**	**44.888**	**45.672**		
Niet aangewezen in 2003								*15.000*						

niet in openbare Bbsh-database

nog geen jaarcijfers

Toevoegingen 2002-2007	**5.404**	
Budgetbeslag per jaar	**€ 2.334.528**	*)
Substitutie-aantal ter bekostiging	**3.242**	

N.B.: Toevoegingen in de jaren 1997-2001 en deels 2008-2009 worden naar verwachting meer dan goedgemaakt door de huurniveaus beneden de eigen bijdrage.

*) De huurtoeslag voor zelfstandige woonruimten is gemiddeld circa € 96, voor onzelfstandige € 36.

Getallen: overige woongelegenheden volgens Bbsh-database (bronhouder: CFV)

Uitzonderingen:

>>De Veste 2005-2007 alleen woongelegenheden in Enschede genomen (rest niet van toepassing)

>>Aangewezen eenheden: bron TK-stuk 28 600 XI, nr. 95, p. 9