

Schuiven met studenten

AUTEUR TAMIRA COMBRINK FOTOGRAFIE FREEK WEVERS & ROGIER VAN DER GROEP

Studenten zijn jong, hip en op zoek naar woonruimte. De overheid onderkent ze als aparte doelgroep, maar gaat voorbij aan woningmarktontwikkelingen. Een beschouwing over woningnoodbestrijding en de politiek van verdeel-en-heers.

De woningnood onder studenten krijgt volop aandacht van pers en politiek. Studenten - jong en hip, maar ook armlastig - weten hun belangen onder de aandacht te brengen. De gemeente Amsterdam beschouwt in haar huisvestingsbeleid studenten dan ook als een aparte doelgroep. Van dit doelgroepenbeleid zijn zowel studenten als groepen met een grotere achterstand de dupe. Ondanks de speciale aandacht is de woningnood onder studenten namelijk nog steeds niet teruggedrongen en dat gaat met het huidige beleid ook niet lukken. Beleidsmakers zoeken de oplossingen in de woningdistributie. Men focust op studenten en het 'typische' studentenaanbod, maar gaat voorbij aan ontwikkelingen van de gehele woningvoorraad. Juist daar ligt de werkelijke oorzaak van de woningnood.

Campuscontracten

De twee voornaamste maatregelen die tot nu toe genomen zijn om de woningnood onder studenten terug te dringen, campuscontracten en tijdelijke wooneenheden, gaan voorbij aan de kern van het probleem. Tijdelijke oplossingen als de studentenboot en de zeecontainers negeren het al lang bekende gegeven dat de vraag onder studenten de komende jaren verder toe zal nemen. Het tekort is structureel, dus zijn er structurele oplossingen nodig. Deze halve maatregelen zijn eerder te wijten aan politieke stroperigheid dan aan het denken in doelgroepen dat hier ter discussie staat. Dat ligt anders voor het fenomeen 'campuscontracten'.

Sinds vorig jaar werken de Amsterdamse studentenhuisevesters met campuscontracten, waarover de Tweede Kamer pas dit jaar een wettelijk besluit zal nemen. Het is een kosteloze maatregel die kamerbewoners verplicht om binnen een half jaar na het

staken van de studie de kamer te verlaten om plaats te maken voor een volgende student. Het effect van deze dwangmaatregel is dat er jaarlijks meer kamers vrijkomen voor studenten. Meer kamers voor studenten; dat zou de woningnood moeten oplossen. Dit klinkt heel logisch, maar helaas ligt het niet zo simpel. Het idee zou werken als enerzijds de kamers die door corporaties worden verhuurd het enige segment van de woningmarkt is waar studenten zich op richten en als anderzijds ex-studenten niet meer met studenten zouden concurreren op de particuliere markt. Van beide is geen sprake.

Kamers in studentencomplexen vormen een klein deel van de door studenten bewoonde woningen, zo blijkt onder andere uit het 'Document studentenhuisevesting 2001' van de ASVA Studentenunie. Dit is niet vreemd aangezien er in Amsterdam nog geen 8.000 corporatiekamers zijn op ongeveer 30.000 zelfstandig wonende studenten. Slechts acht procent woont in hospita-kamers en een klein deel van de studenten koopt een woning. Dit aandeel is wellicht vertekend doordat de studentenpopulatie deels bestaat uit mensen die op latere leeftijd nog een studie volgen. Het merendeel van de studenten woont in huurwoningen. Het is onduidelijk of zij deze woningen zelfstandig huren of dat zij bijvoorbeeld samen met andere studenten een woning onderhuren. Volgens een in 2005 door bureau Laagland gerapporteerd onderzoek woont 27 procent zelfstandig gehuurd, koopt zes procent, heeft dertien procent een tijdelijke woonruimte en woont dertig procent op een kamer buiten een studentencomplex. Slechts 21 procent van de uitwonende studenten woont op een kamer in een studentencomplex. Het campuscontract heeft dus invloed op slechts een klein deel van de markt waarin studenten zoeken.



VU campus Uilenstede, Amstelveen.

Om het effect van het campuscontract op de woningnood onder studenten in te kunnen schatten is het van belang na te gaan waar afgestudeerden, tijdelijke studentstakers en vroegtijdig studieverlaters na afloop van het campuscontract heen verhuizen. Men mag verwachten dat studenten in de jaren dat zij een kamer bewonen hun kansen op de woningmarkt verbeteren door een langere wachttijd en eventueel een hoger inkomen. Maar is dit voldoende om buiten de studentencomplexen niet meer met studenten te concurreren?

Er is geen onderzoek gedaan naar de woonwensen en slaagkansen van afgestudeerden in studentencomplexen. Het Laaglandonderzoek uit 2001 geeft wel een profiel van bewoners van onzelfstandige woonruimten die op zoek zijn naar zelfstandige woonruimte. Hiervan is 37 procent ouder dan dertig en 39 procent tussen de vijftientig en dertig. Van deze groep verhuisgeneigden blijkt 59 procent actief op zoek naar een kleine, goedkope of betaalbare woning. Het overgrote deel is alleenstaand en heeft een laag inkomen. Slechts een klein deel wil samenwonen en zoekt daarom een groter huis en eveneens een klein deel heeft een hoger inkomen en zoekt naar een luxe huur- of koopwoning. Het Laaglandonderzoek wijt de woningnood onder studenten voor een belangrijk deel aan de gebrekkige slaagkansen van deze groep op de markt van betaalbare zelfstandige woningen.

Studenten en ex-studenten zijn voor een belangrijk deel op zoek naar dezelfde soort woonruimte: een kleine betaalbare huurwoning. Wanneer zij daarop geen kans

maken, zoeken zij naar een mindere optie waar wel kans op is: een kamer of tijdelijke (illegale) woonruimte. De Utrechtse onderzoekers Bik en Hooimeijer toonden aan dat de vraag naar kamers veroorzaakt wordt door het gebrek aan betaalbare zelfstandige huurwoningen. Studenten willen eigenlijk geen kamer, maar schatten hun kansen voor iets beters zó laag in dat zij om een kamer vragen. Ook ex-studenten zullen in een stad waar de wachttijd voor een sociale huurwoning gemiddeld acht jaar is hun kansen op een betaalbare huurwoning vrij laag inschatten. Zij zoeken verder naar kamers op de particuliere markt of tijdelijke oplossingen en begeven zich hiermee weer in hetzelfde vaarwater als studenten. Natuurlijk zijn er verschillen tussen studenten en ex-studenten. Veel studenten stellen in het geval van woningnood hun huisverlaten uit, terwijl afgestudeerden zelden terugkeren naar het ouderlijk huis. Een deel van de ex-studenten wordt door het campuscontract aangespoord om sneller te kopen of om met een duurdere woning op de particuliere huurmarkt genoeg te nemen. Het is echter de vraag of de gedwongen doorstroming van deze kleine groep een merkbare verlichting van de woningnood zal opleveren.

Campuscontracten maken meer kamers vrij voor studenten, maar de druk op de markt voor sociale woningen, particuliere kamers en tijdelijke oplossingen neemt niet af. Er wordt alleen een beetje geschoven: meer jongerejaars studenten in een goedkoop betonnen hok en meer afgestudeerden die na een aantal jaren moeten verhuizen naar duurdere clandestiene woningen. Het schuiven helpt wellicht wel tegen piekpro-

blemen, maar de woningnood wordt er niet mee opgelost. Niet alleen wordt de woningnood onder ex-studenten en andere niet-studerende jongeren door dit beleid scherpender. Ook voor studenten, de doelgroep die beleidsmakers trachten te bevorderen, is dit beleid niet zonder complicaties. De slaagkans voor een corporatiekamer zal iets toenemen, maar de grote meerderheid van de studenten die daar niet terecht komt heeft te maken met sterkere concurrentie dan voorheen. Ex-studenten vormen nu hun grotere koopkracht, langere inschrijfduur en betere relatienetwerken immo een groter deel van de concurrentie. Zij zullen de slaagkans van studenten op sociale huurwoningen verkleinen en de prijzen op de particuliere (kamer)markt opdrijven.

Doelgroepenbeleid

Waarom zoekt men, met alle aandacht voor woningnood onder studenten, zo'n eenzijdige maatregel? Juist die speciale aandacht veroorzaakt het eenzijdig beleid. Het huisvestingsbeleid heeft de politieke aandacht voor studenten overgenomen en behandelt ze als een aparte doelgroep. Dat past in het in de jaren negentig geïntroduceerde doelgroepenbeleid, waarbij woningnood onder een bepaalde groep als een geïsoleerd probleem wordt behandeld en naar een beperkt aantal 'geschikte' woningen van huisvesting wordt gekeken. Door deze focus verliezen woningnoodanalyses het geheel uit het oog. Het is immers de vraag of de afbakening van de doelgroep en bijbehorende geschikte voorraad objectief en gerechtvaardigd is. Doet het er voor de woningmarkt toe of iemand hoger onderwijs volgt of niet? Is de doelgroep homogeen

exclusief in woonvoorkeuren en kansen? Is het aanbod waarnaar gekeken wordt wel het aanbod dat voor hen van belang is? Wanneer dit niet zo is kan doelgroepenbeleid er toe leiden dat werkelijke oorzaken over het hoofd worden gezien.

Rond de millenniumwisseling liet het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, gedreven door de aandacht voor woningnood onder studenten, de krapte op de kamermarkt onderzoeken. In het rapport werd de woningnood deels toegeschreven aan de gebrekkige doorstroom uit kamers in studentenflats. Dit inzicht leidde tot de invoering van campuscontracten. Een belangrijke verklaring voor de woningnood onder studenten kan het echter niet zijn. De woningnood onder studenten nam vanaf eind jaren negentig scherp toe, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de doorstroming in studentenflats in die jaren stagneerde. De Projectgroep Studentenhuisvesting stelde eind 2002 dat van de bewoners van studenteneenheden "vermoedelijk tien procent al lang is afgestudeerd". Uit een oud document van de Stichting Studentenhuisvesting Amsterdam blijkt dat in 1985 dertien procent van

de bewoners ouder is dan 33 en twintig procent ouder dan 27. De vraag is hoe een constant gebleven fenomeen de stijging van de woningnood kan verklaren.

Het probleem is dat de onderzoekers niet het juiste aanbod bekijken. Wanneer men uitgaat van de vraagkant van de markt behandelt men uitsluitend studenten, zonder zich af te vragen of dat een logische groep is. Wanneer men naar het aanbod kijkt, kijkt men naar kamers. Soms wordt er gerapporteerd dat een aanzienlijk deel opgevangen wordt in zelfstandige woonruimte, maar meestal volgt er nauwelijks een analyse van de ontwikkeling van dit aanbod. Het lijkt wel alsof beleidsmakers angstvallig de koppeling tussen studentenwoningnood en krapte op de sociale huurmarkt vermijden.

Minder goedkope woningen

Juist in dit segment van de woningmarkt is de laatste tijd veel gebeurd. De woningnood nam in het algemeen flink toe. De nieuwbouw stagneerde, de kooprijzen en de huren op de particuliere markt stegen snel en sloop en samenvoegingen verminderden het aanbod van kleine en goedkope woonruimte. Als gevolg stegen de wachttij-

den voor sociale huurwoningen in Amsterdam van drie jaar eind jaren tachtig tot acht jaar nu. In de jaren negentig is het aantal jongeren en studenten in Amsterdam en het aantal van 8.000 corporatiekamers vrij constant gebleven.

Het particuliere kameraanbod neemt al decennialang af. Het bestaande aanbod is steeds vaker illegaal, omdat verhuurders anders hun huursubsidie of uitkering verliezen, of onbetaalbaar, omdat verhuurders gebruik maken van de schaarste. De goedkope woonruimte, die tot begin jaren negentig in stadsvernieuwingswijken bestond, is verdwenen als gevolg van sloop, renovatie en huurverhoging. De leegstand als gevolg van de huidige herstructurering wordt deels opgevuld met anti-kraak woningen. Deze woningen herbergen relatief weinig mensen per vierkante meter, bieden nauwelijks rechtsbescherming en worden niet toegewezen op basis van nood en inkomen, zoals bij de regeling van tijdelijke verhuur in de stadsvernieuwingswijken in de jaren tachtig. Veel kleine betaalbare huurwoningen, zowel van het particuliere als het woningbouwaanbod, zijn gesloopt of samengevoegd ten behoeve van dure huur of verkoop. Huurverhogingen bij het vrijkomen van woningbouw woningen

Containerwoningen aan de Houthavens, Amsterdam.



in overeenstemming met de marktprijs (huurharmonisatie) en scherpe prijsstijgingen op de particuliere huurmarkt maken veel woningen voor jonge alleenstaande minima onbetaalbaar. Het aanbod van kleine betaalbare woonruimte in Amsterdam is drastisch verminderd. Dit is nadelig voor iedereen en zeker voor studenten.

Voor een belangrijk deel is de impasse het gevolg van bewust beleid. Niet alleen zijn de spotgoedkope krotten opgeruimd, het herstructureringsbeleid sloopt en voegt woningen samen om meer aanbod te creëren in het middensegment. De verantwoording hiervoor is weer een typisch voorbeeld van doelgroepenbeleid. Het Regionaal Orgaan Amsterdam en de Dienst Wonen Amsterdam rekenden uit dat er theoretisch meer dan genoeg sociale woningen zijn voor wie ze echt nodig heeft. De gedachte is dat de middenklasse, 'die er niet hoort', moet doorstromen. Dit probeert men te bereiken door sociale woningen, die door de middenklasse deels 'onterecht' bewoond worden, te transformeren tot dure woningen die diezelfde bewoners vervolgens voor meer geld kunnen huren of kopen. Het beleid laat nog geen effecten zien. Er komen steeds minder sociale huurwoningen voor jongeren vrij en de wachttijd vermindert niet. De oorzaak is de afname van het totale aantal sociale huurwoningen door samenvoeging en sloop en vooral ook het gebrek aan nieuwbouw.

Sinds eind jaren negentig stagneert de nieuwbouw van woningen. Deze stagnatie geldt nog sterker voor kleine, betaalbare woonruimte. De zogenaamde HAT-subsidies voor de bouw van betaalbare eenpersoonswoningen en kamers zijn in 1995 definitief stopgezet. Deze maatregel viel samen met de 'brutering', waarbij woningbouwverenigingen werden geprivatiseerd en alle structurele overheidssubsidies voor woningbouw werden stopgezet. De subsidies die nog over zijn leiden niet tot nieuwbouw van kleine, betaalbare woonruimte. Het betreft enerzijds incidentele projectsubsidies, die veelal naar prestigeprojecten gaan, en anderzijds de welbekende hypotheekrenteaftrek en huursubsidie. Huur- en koopsubsidies financieren de consument en zijn daarmee een vraagstimulerende maatregel. De 'consumptie' van een woning wordt hierdoor goedkoper, waardoor de vraag groeit. Het gevolg is dat de prijs kan stijgen, waardoor de subsidie indirect terecht komt bij de aanbieder. Als koopkrachtsteun het doel is falen de maatregelen voor de meeste

starters als gevolg van inflatie op de woningmarkt. Als het doel is het aanbod en de woningbouw te stimuleren, is het een heel omslachtig en duidelijk falend beleid. Huursubsidie op kamers bestaat overigens niet en volgens de koepel van woningbouwverenigingen is het invoeren ervan ontoereikend om nieuwbouw te bekostigen.

Verdeel en heers

De toegenomen woningnood onder studenten hangt dus samen met de beleidsomwenteling die de volkshuisvesting doormaakte in de jaren negentig. De bouw van woningen wordt door de overheid overgelaten aan de markt. Veel minder liberaal wordt er gedacht over woningdistributie. De overheid doet alsof het grote probleem van de woningnood veroorzaakt wordt door mensen die wonen waar ze niet horen. Maar waar hoort iemand te wonen? En waarom horen afgestudeerden, zoals gesteld wordt, niet in een kamer thuis? In de jaren zeventig vond staatssecretaris Marcel van Dam nog dat niemand in een kamer hoorde; iedereen boven de achttien had recht op zelfstandige woonruimte. In 1989 ontnam staatssecretaris Enneüs Heerma jongeren dat recht weer. Tegenwoordig hebben niet-studerende jongeren zelfs geen recht meer op een kamer.

Doelgroepenbeleid analyseert de woningnood niet aan de hand van de behoeften en kansen van mensen, maar aan de hand van politiek geformuleerde aandachtsgroepen. Deze groepen zijn niet per se homogeen of exclusief in hun woningbehoeften en slaagkansen. De woningbehoeften en slaagkansen van studenten zijn bijvoorbeeld niet fundamenteel anders dan die van niet-studerende jonge alleenstaanden. Die worden namelijk primair bepaald door inkomen, leeftijd of inschrijftijd en samenstelling van het huishouden en secundair door levensstijl, milieu en eerdere woonplaats, en niet sec door het al dan niet volgen van hoger onderwijs. Door studenten als doelgroep te nemen en alleen het kameraanbod te beschouwen wordt enerzijds de kans misgelopen om beleid af te stemmen op de werkelijke behoefte en doemt anderzijds het gevaar op groepen uit te sluiten die het juist zo hard nodig hebben. In plaats van zich te richten op het vergroten van het aanbod van kleine betaalbare woonruimte, zij het kamers of zelfstandige woningen, creëert men een vreemd soort rechtvaardigheidsgevoel over wie er in wat voor soort kleine betaalbare woonruimte hoort.

Het doelgroepenbeleid ontkent het recht op wonen, waardoor de verantwoordelijkheid van de overheid buiten zicht blijft. De aanhoudende woningnood op het con- wordt geschreven van beleidsmatig gecreëerde profiteurs. De overheid bouwt niet maar verdeelt de schaarste naar politieke maatstaven. Verdeel-en-heerspolitiek zullen we maar zeggen.

Tamira Combrink heeft onderzoek verricht naar woningnood onder studenten en is lid van de huisvestingswerkgroep van de Landelijke Studentenvakbond (LSVB).

Literatuurselectie

- ASVA Studentenunie (2001) Document studentenhuisvesting 2001. Amsterdam
- Bik, M. & P. Hooimeijer (1998) 'Wonen op kamers: voorkeur of noodzaak?' Rooilijn 5, pp. 225-230.
- Gemeente Amsterdam (2004) Kansen voor startende jongeren op de woningmarkt. Amsterdam: Dienst Wonen.
- Henstra, T. (red.) (2003) Jaarrapportage 2002 regionale woningmarkt. Ontwikkelingen in het ROA-gebied en Almeri 1995-2002. Amsterdam.
- Laagland'advies (2001) Spanning op de markt voor studentenhuisvesting: tijdelijk of structureel? Den Haag: Ministerie van VROM.
- Leclercq, M. (2002) Studeren en wonen in Amsterdam. Niet om over naar huis te schrijven. Doctoraal scriptie planologie Universiteit van Amsterdam.
- Mulder, C.H. & P. Hooimeijer (1995) 'Alleen of samenwonen: de veranderde bestemming bij het verlaten van het ouderlijk huis'. Bevolking en gezin 2, pp. 1-28.
- Projectgroep Studentenhuisvesting (2002) Jaarrapportage studentenhuisvesting 2002. Amsterdam.
- Singelenberg, J. (red.) (1985) Van studentenflat naar woongebouw voor jongeren en alleenstaanden. Een onderzoek naar het woningmarkt perspectief voor de zes grote flatcomplexen van de SSH-A Amsterdam: Stichting Woonconsumenten Onderzoek.
- Wegstapel, J. & D. Buckers (2005) Van zeecontainer tot grachtenpand. Een woonwensenonderzoek onder Amsterdamse studenten. Amersfoort: Laagland'advies.