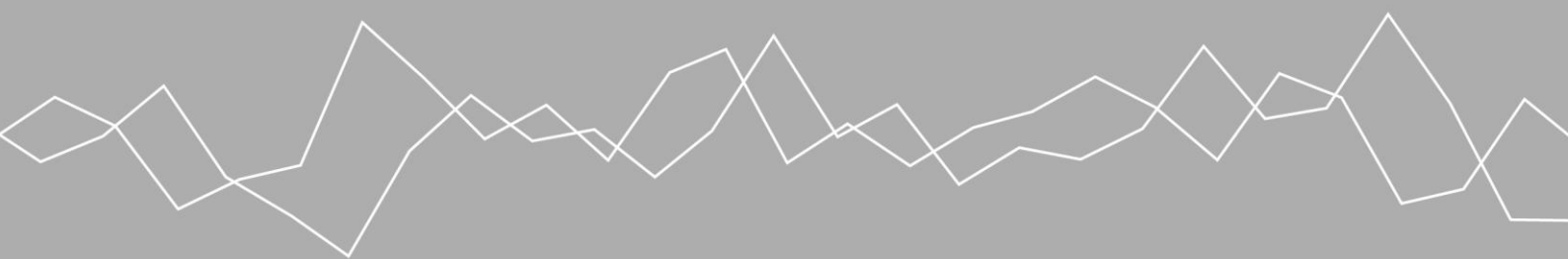


Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting



Amsterdam, augustus 2020
In opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting

Auteurs
Christiaan Behrens
Debbie Keijser
Thierry Belt



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-34

ISBN 978-90-5220-065-1

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

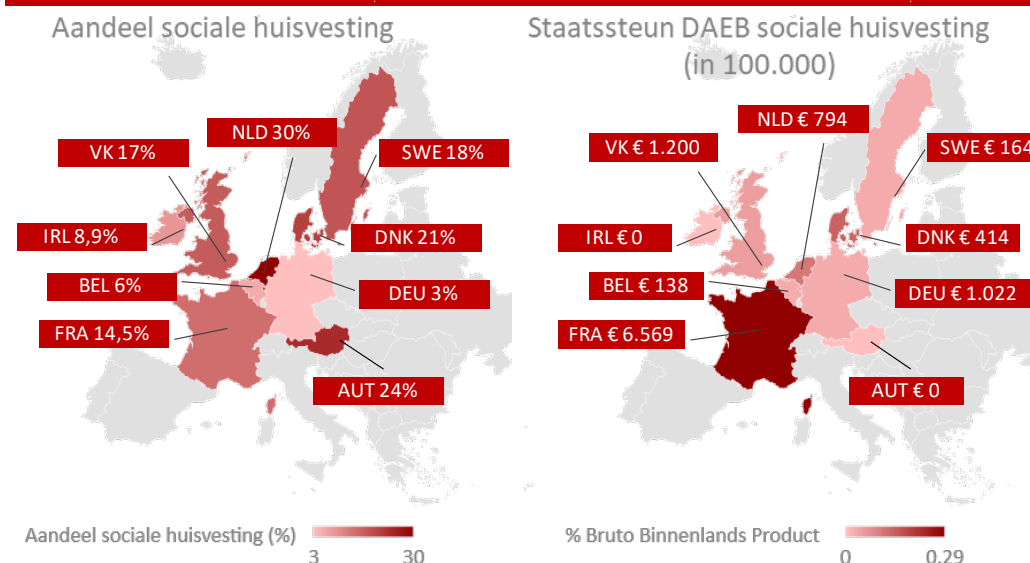
Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Infographic

Hoe bakenen EU-lidstaten de doelgroep voor sociale huisvesting af en waarin verschilt dat met Nederland?

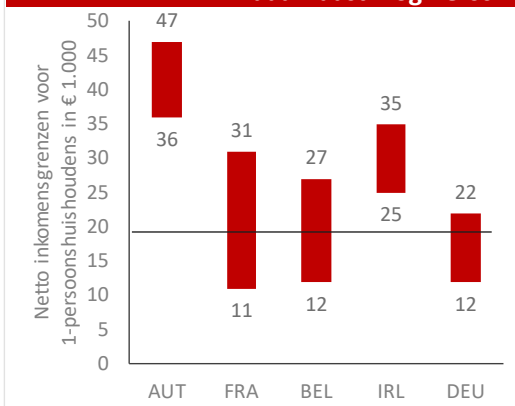
De Europese Commissie noemt sociale huisvesting een dienst van algemeen economisch belang (DAEB), staatssteun is mogelijk onder voorwaarden waarvan afbakening van de beoogde doelgroep er één is

Nederland en acht onderzochte lidstaten verschillen in de omvang van staatssteun en sociale huisvesting, Oostenrijk definieert sociale huisvesting niet als DAEB



Nederland bakent af op basis van één (bruto) inkomensgrens, maximaal tien procent van sociale huisvesting kan vrij van de inkomensgrens worden toegewezen, tot 2021 geldt voor maximaal tien procent een hogere inkomensgrens

Oostenrijk (geen DAEB), Frankrijk, België, Ierland en Duitsland hanteren inkomensgrenzen om de potentiële doelgroep af te bakenen en differentiëren naar regio, grootte en samenstelling van het huishouden, Frankrijk en België hanteren daarnaast nog verschillende inkomensklassen



De figuur laat de spreiding door regionale differentiatie zien in netto inkomensgrenzen, de horizontale lijn laat de bij benadering bijbehorende netto inkomensgrens in Nederland zien

Inkomensgrenzen bepalen de potentiële doelgroep van sociale huisvesting, de daadwerkelijke toewijzing van sociale huisvesting is afhankelijk van verschillende urgentiecriteria

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Samenvatting

Dit rapport geeft een overzicht van hoe verschillende Europese lidstaten de doelgroep(en) voor sociale huisvesting afbakenen. Uit de vergelijking tussen Nederland en acht andere lidstaten blijkt dat zes lidstaten één of meerdere inkomensgrenzen hanteren en dat de hoogte varieert per lidstaat.

Onderzoeksvraag

De Europese Commissie definieert in het DAEB-vrijstellingsbesluit de doelgroep van sociale huisvesting als: achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.¹ Overheidssteun aan ondernemingen die sociale huisvesting aanbieden – zoals woningcorporaties – is onder voorwaarden mogelijk als voldaan wordt aan de afbakening van de doelgroep. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onderzoek uit te voeren hoe andere lidstaten hiermee omgaan. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe hebben EU-lidstaten de afbakening voor sociale huisvesting vormgegeven die is beschreven in het DAEB-vrijstellingsbesluit en waarin verschilt dat met Nederland?*

Selectie lidstaten

Uit de eerste fase van het onderzoek volgt dat de lidstaten Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland en Zweden het meest relevant zijn voor dit onderzoek. De vergelijking tussen Nederland en deze lidstaten toont dat er een grote variatie is in kenmerken van sociale huisvesting, zoals de wijze van afbakenen en toewijzen van sociale huurwoningen, het type ondernemingen dat deze woningen aanbieden en de omvang van steunmaatregelen.

DAEB en inkomensgrenzen

Op Oostenrijk na definiëren de lidstaten bepaalde activiteiten rondom sociale huisvesting als DAEB. Nederland, Oostenrijk (geen DAEB), Frankrijk, België, Ierland en Duitsland hanteren inkomensgrenzen bij de afbakening van de potentiële doelgroep. Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk doen dit niet.

Een duidelijk verschil tussen Nederland en de andere lidstaten is het differentiëren van inkomensgrenzen naar huishoudenssamenstelling en regio's. Nederland hanteert deze differentiatie niet. Nederlandse woningcorporaties mogen wel maximaal tien procent van de sociale huurwoningen vrij van inkomensgrenzen toewijzen en daarnaast tot 2021 maximaal tien procent toewijzen aan huishoudens met een bepaald middeninkomen.

Door de spreiding van inkomensgrenzen in de andere lidstaten geeft een analyse van enkel de hoogste inkomensgrenzen een vertekend beeld over de afbakening van de doelgroep. Dit rapport laat daarom deze spreiding zien en vergelijkt de meest en de minst strikte inkomensgrens tussen de lidstaten. Deze vergelijking corrigeert voor het hanteren van bruto inkomensgrenzen in Nederland en het Vlaamse en Waalse Gewest in België en netto inkomensgrenzen in de andere lidstaten.

¹ De afkorting DAEB staat voor dienst van algemeen economisch belang.

Inkomensgrenzen en rol urgentiecriteria

In Frankrijk, België en Duitsland komen bij de meest strikte inkomensgrens enkel de tien procent huishoudens met de laagste inkomens in aanmerking voor sociale huisvesting, terwijl bij de minst strikte inkomensgrens in Frankrijk dit percentage stijgt tot 80 procent. Deze percentages houden rekening met de grootte en samenstelling van het huishouden, de genoemde variatie wordt daarvoor voornamelijk verklaard door regionale spreiding in inkomensgrenzen. De minst strikte inkomensgrenzen gelden met name in de (hoofd)stedelijke regio's.

Voor alle lidstaten geldt dat er een verschil is tussen potentieel in aanmerking komen voor en het daadwerkelijk toegewezen krijgen van een sociale huurwoning. Voor het toewijzen bestaat in alle lidstaten een wachtlijststelsel. Urgentiecriteria zoals bijvoorbeeld economische gebondenheid en huishoudens met kinderen kunnen onderdeel vormen van het wachtlijststelsel. Welke en de mate waarin deze criteria de plaats van huishoudens op de wachtlijst beïnvloeden verschilt per lidstaat.

Het onderzoek laat zien dat de aanvullende criteria een belangrijke rol spelen. De reden hiervoor is dat in alle lidstaten het potentieel aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor sociale huisvesting groter is dan de beschikbare woningvoorraad voor sociale huisvesting. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de lengte van de wachtlijsten. Een globale inschatting laat zien dat er op basis van de gehanteerde inkomensgrens in Nederland potentieel 1,5 huishoudens in aanmerking komen voor één sociale huurwoning. In Frankrijk en Oostenrijk gaat het om 3 huishoudens, in Ierland om 8, België om 10 en in Duitsland om 16 huishoudens per woning. Doordat het potentieel aantal huishoudens groter is dan de beschikbare woningvoorraad voor sociale huisvesting neemt het belang toe van het prioriteren bij het toewijzen van de woningen aan huishoudens.

Verklaringen voor verschillen

De verschillen in inkomensgrenzen tussen Nederland en de overige lidstaten zijn vooral te verklaren door de differentiatie naar huishoudenssamenstelling en regio's. Op basis van de beschikbare informatie en de uitgevoerde vergelijking zijn er geen duidelijke aanwijzingen voor oorzakelijke verbanden tussen de manier van het afbakenen van de doelgroep en de overige kenmerken van het beleid rondom huisvesting. Deze kenmerken betreffen de (relatieve) omvang van de sociale huisvestingssector, het type ondernemingen die sociale huisvesting verzorgen, de totale omvang van de overheidssteun of specifieke knelpunten in de woningmarkt.

Inhoud

Infographic.....	i
Samenvatting.....	i
1 Inleiding.....	1
2 Criteria en selectie lidstaten.....	7
3 Nederland	11
4 Oostenrijk	17
5 Denemarken	23
6 Verenigd Koninkrijk	27
7 Frankrijk	31
8 België	37
9 Ierland.....	43
10 Duitsland	47
11 Zweden	53
12 Synthese en conclusie	59
Literatuur	69
Bijlage A Selectie van lidstaten	73
Bijlage B Grafische weergave samenschap sociale huisvesting en DAEB	75

1 Inleiding

In Nederland is er momenteel veel aandacht voor de betaalbaarheid van wonen voor huishoudens met een laag of middeninkomen. De discussie gaat vooral over de te hanteren inkomensgrenzen in de sociale huursector in relatie tot staatssteun. Dit rapport geeft een overzicht van hoe andere Europese lidstaten omgaan met dit onderwerp.

Aanleiding en onderzoeksvraag

Inkomensgrenzen voor sociale huisvesting

Het aanwijzen van sociale huisvesting als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) maakt het mogelijk om staatssteun te verlenen aan activiteiten die tot doel hebben sociale huisvesting te faciliteren of te realiseren voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen die, door solvabiliteitsbeperkingen (bijvoorbeeld door een laag inkomen), geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.²

Uit de Woningwet volgt dat woningcorporaties in Nederland ten minste negentig procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moeten toewijzen aan de beoogde doelgroep voor sociale huisvesting (BZK, 2019).³ Daarbij dienen zij ten minste tachtig procent toe te wijzen aan huishoudens met een bruto jaarinkomen (verzamelinkomen van het huishouden) tot € 39.055, zie Figuur 1.1. Daarnaast mogen woningcorporaties tot en met 2020 maximaal tien procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een bruto jaarinkomen tot € 43.574. Ten slotte, mogen woningcorporaties de overige maximaal tien procent vrij toewijzen.⁴

Figuur 1.1 Woningcorporaties wijzen minimaal tachtig procent van vrijkomende woningen toe aan huishoudens met een maximaal jaarinkomen tot € 39.055

Minimaal 80% naar huishoudens met inkomen beneden € 39.055	Maximaal 10% naar huishoudens met inkomen € 39.055 – € 43.574
	Maximaal 10% vrije toewijzing

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van BZK (2019)

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), directie woningmarkt, heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) verzocht om een vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de toepassing van staatssteun op het gebied van sociale huisvesting in de verschillende lidstaten van de Europese Unie. Centraal staat de vraag hoe andere lidstaten voldoen aan de eis dat staatssteun in deze sector tot doel moet hebben sociale huisvesting te faciliteren of te realiseren voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.

² Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&rid=1>

³ Sociale huurwoningen zijn huurwoningen met een huurprijs tot € 737,14.

⁴ Vrije toewijzing houdt in dat deze niet gebonden is aan de genoemde inkomensgrenzen. Indien woningcorporaties deze woningen toewijzen aan huishoudens buiten de oorspronkelijke doelgroep moeten zij bepaalde huishoudens voorrang geven, zoals huishoudens met problemen rond gezondheid, veiligheid of sociale factoren (BZK, 2019)

Context DAEB staatssteun en sociale huisvesting

DAEB en staatssteun in bredere context

Een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is een specifieke vorm van een dienst van algemeen belang (DAB). DAB is het overkoepelende begrip waarin DAEB en niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB) vallen.⁵ NEDAB valt niet onder de regels van de Verdragen met betrekking tot de interne markt en mededingingsregels, DAEB wel.

Onder het begrip staatssteun vallen maatregelen die een overheid neemt met het doel een onderneming economisch te steunen. Uit de definitie van staatssteun in artikel 107 lid 1 VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)⁶ en de mededeling van Europese Commissie over het begrip staatssteun⁷ volgt een cumulatieve lijst van criteria waaraan moet worden voldaan om te kunnen spreken van staatssteun:⁸

1. de begunstigde van de maatregel is een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. de maatregel wordt rechtstreeks of zijdelings bekostigd met staatsmiddelen;
3. de maatregel leidt tot een direct of indirect voordeel dat een onderneming onder normale marktomstandigheden niet had kunnen verkrijgen;
4. de maatregel verleent een selectief voordeel aan bepaalde ondernemingen, categorieën of bepaalde economische sectoren;
5. de maatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen en heeft een (potentieel) ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten.

In artikel 106 lid 2 VWEU⁹ wordt voor ondernemingen die belast zijn met het beheer van DAEB het voorbehoud gemaakt dat zij vallen onder de regels van de Verdragen, met name de mededingingsregels, voor zover dit de ondernemingen niet verhindert deze bijzondere taken uit te voeren. Daarmee introduceert dit artikel een uitzondering op de algemene staatssteunregels. Deze uitzondering koppelt staatssteun en DAEB aan elkaar. Met andere woorden, het verbod op staatssteun geldt in principe ook voor DAEB tenzij, met verwijzing naar artikel 106 lid 2, zonder deze staatssteun de borging van de publieke dienstverlening in gevaar komt.

Het Altmark-arrest uit 2003 geeft via vier cumulatieve criteria een verdere uitwerking van deze uitzondering.¹⁰ Als er aan onderstaande vier criteria wordt voldaan is er geen sprake van staatssteun. Deze criteria zijn:

1. de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en deze dienen duidelijk te zijn afgebakend;
2. de parameters op basis waarvan compensatie wordt berekend moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld;
3. de compensatie mag niet hoger mag zijn dan de kosten voor de uitvoering van de openbare dienstverplichting, rekening houdend met een redelijk rendement;

⁵ Voorbeelden van sectoren waarin een ondersteuning via DAEB mogelijk is, zijn onder andere de zorg, de publieke omroep en transport (vervoersstromen naar perifeer gelegen gebieden). Tot NEDAB behoort onder andere het verzorgen van openbaar onderwijs, luchtverkeersleiding en leger- en politietaken.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010E/TXT&rid=1>

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

⁸ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/>

⁹ <https://maxius.nl/verdrag-betreffende-de-werking-van-de-europese-unie-rome-25-03-1957/artikel106>

¹⁰ HvJ EG, 24 juli 2003, Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0280&rid=1>

4. indien de met de uitvoering van de openbaardienstverplichting te belasten onderneming niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, moet de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om aan deze verplichtingen te voldoen, rekening houdend met een redelijk rendement.

Vooraf het voldoen aan het vierde criterium is moeilijk omdat in veel sectoren waar DAEB worden uitgevoerd er een zeer beperkte marktwerking plaatsvindt. In reactie hierop heeft de Europese Commissie in 2005 een regelgevingspakket vastgesteld om zo overheden de mogelijkheid te bieden om een DAEB te financieren zonder aan het vierde Altmark-criterium te voldoen (BZK, 2014). Dit pakket is 2012 vernieuwd. In 2012 heeft de Europese Commissie via het DAEB-vrijstellingsbesluit aangegeven dat onder bepaalde voorwaarden compensatie aan een onderneming voor het uitvoeren van een DAEB wel onder staatssteun valt, maar deze niet meldingsplichtig is.¹¹ Drie voorwaarden volgen logisch uit het Altmark-arrest. De DAEB-dienstverlening moet duidelijk omschreven zijn en de begunstigde onderneming dient deze taak uit te voeren, het compensatiebedrag is niet hoger dan de netto kosten plus redelijk rendement, en de overheid dient toezicht te houden op overcompensatie en een terugbetalingsregeling te hanteren. In de leden 3 en 4 van artikel 5 van het DAEB-vrijstellingsbesluit wordt verdere invulling gegeven aan de in aanmerking te nemen kosten. Deze leden vervangen het vierde criterium uit het Altmark-arrest.

DAEB en sociale huisvesting

Sociale huisvesting is één van de sectoren waarin overheidssteun plaatsvindt onder het DAEB-vrijstellingsbesluit. Er zijn door de Europese Commissie in dit besluit en in verdere besluiten geen nadere voor alle lidstaten geldende staatssteunregels voor deze sector vastgesteld. Dit betekent dat individuele lidstaten een zekere mate van vrijheid genieten in de toepassing van de staatssteunregels en dat deze toepassing verschilt tussen de lidstaten. De verantwoordelijkheid voor het huisvestingsbeleid is binnen Europa op nationaal niveau belegd. Sociale huisvesting kan door lokale of nationale autoriteiten als een DAEB worden erkend en kan als zodanig verschillende vormen van staatssteun ontvangen.

Het DAEB-vrijstellingsbesluit houdt rekening met het gegeven dat de noodzakelijke investeringen voor ondernemingen die belast zijn met het voorzien in sociale huisvesting groter zijn dan in andere sectoren. Het DAEB-vrijstellingsbesluit definieert een algemeen compensatieplafond van een jaarlijks brutobedrag van € 15 miljoen per onderneming die een DAEB verricht. Voor sociale huisvesting, net zoals voor bijvoorbeeld ziekenhuizen, bepaalt het vrijstellingsbesluit dat de totale omvang van de jaarlijkse staatssteun in deze sector niet gebonden is aan dit algemeen compensatieplafond. Vanuit het vrijstellingsbesluit volgt de noodzaak tot afbakening van de uiteindelijk te bereiken doelgroep met sociale huisvesting. Gelet op overweging 11 uit het besluit gaat het om: 'sociale huisvesting voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.'¹²

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&rid=1>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&rid=1>

Aanpak onderzoek

Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe hebben EU-lidstaten de afbakening voor sociale huisvesting vormgegeven die is beschreven in het DAEB-vrijstellingsbesluit en waarin verschilt dat met Nederland?*

Daarnaast heeft de opdrachtgever verschillende ondersteunende onderzoeksvragen geformuleerd, zie Box 1. De onderzoeksvragen zijn verdeeld in drie delen. Het eerste deel (deelvraag 1) voorziet in de selectie van de te vergelijken lidstaten. Het tweede deel (deelvragen 2 tot en met 5) is vooral beschrijvend van aard en bestaat uit *fact finding*. Ten slotte gaat deel 3 (deelvragen 6 en 7) in op het verklaren van de eventuele verschillen tussen lidstaten en op de vraag of mogelijke effecten zoals waargenomen in andere lidstaten ook van toepassing zijn in de Nederlandse context.

Box 1 De deelvragen vallen uiteen in drie categorieën

Selectie lidstaten (deel 1)

1. Welke lidstaten moeten worden meegenomen in de vergelijking met Nederland en wat zijn hiervoor de criteria?

Fact finding (deel 2)

2. Voor welke activiteiten omtrent sociale huisvesting is staatssteun in de betreffende lidstaat mogelijk (gegeven de interpretatie van het DAEB-vrijstellingsbesluit) en wat is de omvang van het gebruik van door de overheid financieel gesteunde woningen?
3. Op welke wijze worden er in de betreffende lidstaat inkomensgrenzen gehanteerd?
4. Hoe wordt in elke lidstaat onderbouwd dat het hanteren van inkomensgrenzen in lijn is met Europese regelgeving en zijn er aanvullende maatregelen genomen om hieraan te voldoen?
5. Indien een lidstaat geen inkomensgrenzen hanteert, hoe wordt dan gezorgd voor de afbakening die is beschreven in het DAEB-vrijstellingsbesluit?

Verklaring en effecten (deel 3)

6. Hoe kan het dat de inkomensgrens in een EU-lidstaat die haar sociale huursector als DAEB heeft aangemerkt anders is dan de inkomensgrens in Nederland?
7. Zijn er negatieve gevolgen van hogere DAEB-inkomensgrenzen voor de woningmarkt die in Nederland niet optreden?

Bron: Offerteaanvraag

Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit deskresearch aangevuld met consultaties van experts in de betreffende lidstaten. In veel gevallen zijn deze experts de ambtelijk dossierhouders of nauw betrokken beleidsmedewerkers op de desbetreffende ministeries in de verschillende lidstaten. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor een gedetailleerde en diepgaande vergelijking tussen Nederland en acht andere lidstaten. Voor de selectie van de meest relevante lidstaten voor de vergelijking met Nederland is gebruikgemaakt van recente statistische bronnen van verschillende instanties zoals Eurostat, de OESO en Housing Europe.

Om het beeld over de relatie tussen staatssteun en sociale huisvesting voor elk van de geselecteerde lidstaten compleet te krijgen, zijn openbare bronnen zoals rapporten, visiedocumenten van stakeholders en wetteksten voor elk van deze lidstaten geraadpleegd. Daarnaast hebben we aan het begin van het onderzoek de experts verzocht informatie met ons te delen over het nationale beleid rondom sociale huisvesting en staatssteun in deze lidstaten. Ten slotte hebben we onze bevindingen ook achteraf gedeeld en getoetst met deze experts. Met deze werkwijze is beoogd een zo objectief,

recent en dekkend mogelijk beeld te schetsen van de pluriformiteit aan (nationaal) beleid in dit thema.

Per lidstaat wordt gekeken naar de situatie van de woningmarkt, de inrichting van het huisvestingsbeleid, de activiteiten rondom sociale huisvesting en staatssteun, de gehanteerde afbakening van doelgroepen voor sociale huisvesting, en de aard en omvang van de gebruikte steuninstrumenten. Elk lidstaathoofdstuk sluit af met een vergelijkende tabel waarin de belangrijkste elementen voor de vergelijking tussen lidstaten verkort worden weergegeven. Niet alle belangrijke elementen lenen zich hiervoor, waardoor in de tabel bijvoorbeeld geen uitgebreide opsomming staat van de verschillende steuninstrumenten. Deze instrumenten zijn uiteraard wel in de tekst te vinden. Huursubsidie, in Nederland huurtoeslag genoemd, is een subsidie aan huurders en staat los van staatssteun. Omdat huursubsidie in de meeste lidstaten een integraal onderdeel vormt van het huisvestingsbeleid, laten de samenvattende tabellen de hoeveelheid huursubsidie per lidstaat zien. Hierdoor is het mogelijk om in de vergelijking tussen lidstaten mee te nemen of lidstaten ten opzichte van de hoeveelheid huursubsidie veel of weinig overheidssteun geven aan ondernemingen in de sociale huisvestingssector.

Literatuur en verschillen in definities

In de economische en beleidsmatige literatuur is de aard van de doelstelling van sociale huisvesting de meest gebruikte dimensie om verschillende lidstaten te groeperen (Kemeny, 1995; Czischke, 2009; Braga & Palvarini, 2013; Czischke, 2014). Hierbij is er een onderscheid tussen zogenaamde universele (*universalistic*) en gerichte (*targeted*) benaderingen. Bij de universele benadering is (sociale) huisvesting primair een publieke taak en is de doelstelling om een acceptabele huisvesting te borgen voor de gehele bevolking. De gerichte benadering gaat uit van een goede werking van de markt. In dit model komt de overheid alleen in actie voor die (groepen van) huishoudens waarvoor de markt het belang van acceptabele huisvesting niet borgt (Czischke, 2014).

De bovenstaande wijze is de enige uit de literatuur beschikbare wijze van categoriseren en harmoniseren van nationale stelsels van sociale huisvesting om zo tot een zinvolle vergelijking tussen lidstaten te kunnen komen. Voor het huidige onderzoek is deze wijze echter te grof omdat er veel meer verschillen zijn tussen landen. Zo draait sociale huisvesting in Nederland om sociale huurwoningen terwijl in andere lidstaten sociale huisvesting ook koopwoningen kan betreffen. Andere lidstaten hebben geen definitie van sociale huur(woningen), maar spreken over gesubsidieerde huurwoningen of over publieke huisvesting. Inkomensgrenzen hebben ook niet dezelfde definitie. In sommige lidstaten gaat het over het bruto inkomen terwijl andere lidstaten kijken naar het netto inkomen. Ten slotte is er ook een grote variatie in uitvoerende partijen – de ondernemingen die uiteindelijk de staatssteun onder bepaalde voorwaarden ontvangen – en de ondernemingsvorm van deze partijen. Woningcorporaties kunnen in de verschillende lidstaten publieke of private ondernemingen zijn, met, zonder, of slechts met een beperkt winstoogmerk.

Bij de vergelijking tussen de lidstaten en het benoemen en verklaren van de verschillen over hoe lidstaten omgaan met de relatie tussen sociale huisvesting en staatssteun houdt dit onderzoek rekening met deze verschillende definities door de definities in de tekst zo precies mogelijk te benoemen. Eén van de meest prominente voorbeelden hiervan is de definitie van sociale huisvesting. Er bestaat geen universele definitie van sociale huisvesting. Granath Hansson & Lundgren (2019) laten duidelijk zien dat de uitleg van dit begrip gebonden is aan de context en over verschillende studies door verschillende actoren op een andere manier wordt ingevuld. In dit rapport verwijst sociale huisvesting naar activiteiten rondom het faciliteren en realiseren van huisvesting voor groepen die

geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden. Afwijkingen van deze definitie als gevolg van de invulling door individuele lidstaten worden toegelicht bij de bespreking van de betreffende lidstaat.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de selectie van lidstaten en welke criteria daarvoor zijn gebruikt. Een gedetailleerde beschrijving staat in Bijlage A. Hoofdstuk 3 geeft de Nederlandse context weer voor staatssteun en sociale huisvesting. De hoofdstukken 4 tot en met 11 behandelen achtereenvolgens de landen: Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland en Zweden. In hoofdstuk 12 volgen de conclusies en synthese op basis van de individuele landhoofdstukken.

2 Criteria en selectie lidstaten

Op basis van economische vergelijkbaarheid en woningmarktkenmerken zijn acht lidstaten geselecteerd voor een verdere vergelijking met Nederland: Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland en Zweden.

Criteria

Niet alle Europese lidstaten zijn relevant voor de vergelijking met Nederland als het gaat over hoe omgegaan wordt met staatssteun omtrent sociale huisvesting. Zo vormt, bijvoorbeeld, in verschillende lidstaten sociale huisvesting een beperkt deel van de woningvoorraad, is er een groot verschil in de kwaliteit van de woningvoorraad of in de economische ontwikkeling van lidstaten. De te hanteren criteria hebben tot doel om binnen de reikwijdte van het huidige onderzoek te komen tot een selectie van lidstaten voor een verdere analyse. De selectie omvat Nederland en acht andere lidstaten.

We definiëren een criterium als bruikbaar als op basis van direct beschikbare en eventueel geaggregeerde data een score te geven is. Een quickscan van beschikbare bronnen laat zien dat voor het opstellen en scoren van de criteria Eurostat, documentatie van Housing Europe en documentatie van de Europese Commissie omtrent DAEB (SGEI) gebruikt kunnen worden. De te hanteren criteria hebben betrekking op twee verschillende hoofdthema's:

1. **Sectorale context:** is de woningmarkt van een lidstaat als geheel vergelijkbaar met de Nederlandse woningmarkt?
2. **Macro-economische context:** komt de macro-economische situatie van een lidstaat overeen met de situatie in Nederland?

Naast deze twee thema's speelt ook praktische uitvoerbaarheid een rol. Hierbij is er onder andere gekeken naar de verwachtingen omtrent databeschikbaarheid in algemene zin, de taal waarin deze informatie al dan niet beschikbaar is en de mate waarin verwacht wordt dat experts in de verschillende lidstaten bereikbaar zijn.

Tabel 2.1 laat zien dat de twee hoofdthema's bestaan uit tien onderliggende criteria, waarbij acht criteria gaan over de sector en de overige twee over de algemeen economische ontwikkeling. Tabel A.1 in Bijlage A geeft een gedetailleerde omschrijving van elk criterium en de gebruikte bronnen betreffende de sectorale context. Tabel A.2 geeft dezelfde informatie voor de criteria van de macro-economische context.

Tabel 2.1 De sectorvergelijking heeft een groter gewicht in de selectie van lidstaten

Niveau	Categorie	Criterium	Weging
Sector	Woningaanbod	Woningvoorraad	1
Sector	Woningaanbod	Aandeel woningen sociale huisvesting	2
Sector	Woningaanbod	Groei sociale huursegment	0,5
Sector	Verhuismobiliteit	Verhuismobiliteit	1
Sector	Kwaliteit van huisvesting	Overbevolkt onderkomen	0,5
Sector	Kwaliteit van huisvesting	Achterstallig onderkomen	0,5
Sector	Kosten van huisvesting	Totale huisvestingskosten	0,75
Sector	Kosten van huisvesting	Kostenoverbelasting	0,25
Macro-economisch	Inkomen	Mediaan besteedbaar jaarinkomen per hoofd	1
Macro-economisch	Inkomen	Inkomensongelijkheid	1
	<i>Praktische uitvoerbaarheid</i>	<i>Databeschikbaarheid</i>	-
	<i>Praktisch uitvoerbaarheid</i>	<i>Taal</i>	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Op basis van de genoemde bronnen is voor elk criterium per lidstaat een score van 1 tot 5 verbonden op basis van de vergelijkbaarheid met Nederland. Zo wordt de hoogte van de score niet zozeer bepaald door de absolute waarde van een indicator, maar door de relatieve afstand tot de waarde van het criterium voor Nederland. De maximale score van 5 betekent een (nagenoeg) perfecte vergelijkbaarheid op dat vlak, waar de minimale score van 1 betekent dat de lidstaten volledig verschillen op dat vlak.

Om uiteindelijk tot een ranking van de lidstaten te komen op basis van de vergelijkbaarheid met en relevantie in verhouding tot Nederland krijgt elk criterium een wegingsfactor. Deze weging reflecteert de mate van relevantie van het criterium en is weergegeven in de laatste kolom van Tabel 2.1. Standaard is de wegingsfactor gelijk aan 1. Voor een goede vergelijking is het essentieel dat het aandeel van sociale huisvesting in het totale woningaanbod vergelijkbaar is met dat van Nederland, dit verklaart waarom het criterium ‘aandeel woningen sociale huisvesting’ de hoogste wegingsfactor heeft. De verandering in het woningaanbod in deze sector is niet voor alle lidstaten meetbaar en heeft daarom een lagere wegingsfactor van 0,5. De criteria ‘overbevolking’ en ‘achterstallige woningvoorraad’ meten allebei de kwaliteit van de woningvoorraad. Om een dubbele weging te voorkomen hebben beide een weging van 0,5. Hetzelfde geldt voor ‘totale huisvestingskosten’ en ‘kostenoverbelasting’. Deze twee criteria meten allebei de kosten van huisvesting, tezamen hebben ze dus een weging van 1. Hierbij is het criterium ‘totale huisvestingskosten’ zuiverder te meten en krijgt het een hoger gewicht. De verschillende lidstaten krijgen een totale score op basis van een gewogen somming. Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat geen van de criteria een “knock-out” criterium betreft.

Selectie lidstaten

Op basis van de totaalscores volgt de rangschikking van de lidstaten zoals weergegeven in Tabel 2.2. De rangschikking van de eerste tien andere lidstaten is: Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland, Finland, Luxemburg en Zweden. Als een gevoeligheidsanalyse is de ranking ook uitgevoerd met het toepassen van verschillende wegingsfactoren. De uitkomsten daarvan laten zien dat de tien bovenste lidstaten niet veranderen, maar dat de volgorde van de landen wel kan verschuiven. De scores op elk van de criteria per lidstaat van deze tien landen zijn opgenomen in Tabellen A.3 en A.4 in Bijlage A.

Tabel 2.2 Oostenrijk en Denemarken hebben de beste vergelijkbaarheid met Nederland

	EU-Lidstaat	Sectorscore	Macro- economische score	Totaalscore
1	Oostenrijk	25,8	10,0	36,8
2	Denemarken	27,5	9,0	36,5
3	Het Verenigd Koninkrijk	27,5	8,0	35,5
4	Frankrijk	24,8	10,0	34,8
5	België	23,8	10,0	33,8
6	Ierland	23,0	10,0	33
7	Duitsland	22,3	9,0	31,1
8	Finland	21,0	10,0	31
9	Luxemburg	23,5	5,0	28,5
10	Zweden	17,8	10,0	27,8
11	<i>Cyprus</i>	19,3	8,0	27,3
12	<i>Tsjechië</i>	21,0	6,0	27
13	<i>Slovenië</i>	16,8	7,0	23,8
14	<i>Malta</i>	15,7	8,0	23,7
15	<i>Italië</i>	16,3	7,0	23,3
16	<i>Spanje</i>	17,3	6,0	23,3
17	<i>Estland</i>	17,2	6,0	23,2
18	<i>Polen</i>	16,9	6,0	22,9
19	<i>Hongarije</i>	15,9	6,0	21,9
20	<i>Slowakije</i>	16,4	5,0	21,4
21	<i>Portugal</i>	14,7	4,0	18,7
22	<i>Kroatië</i>	12,7	6,0	18,7
23	<i>Litouwen</i>	15,7	3,0	18,7
24	<i>Griekenland</i>	13,0	5,0	18,0
25	<i>Roemenië</i>	14,7	3,0	17,7
26	<i>Letland</i>	13,9	3,0	16,9
27	<i>Bulgarije</i>	9,3	2,0	11,3

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Voor een verdere vergelijking met Nederland zijn acht lidstaten geselecteerd op basis van de besproken ranking. De betreffende lidstaten zijn: Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland, en Zweden. De keuze voor Zweden is afwijkend omdat Zweden op de criteria lager scoort dan de niet geselecteerde lidstaten Finland en Luxemburg. Doordat Zweden geen officiële definitie van sociale huisvesting gebruikt, is de score op het belangrijkste criterium kunstmatig laag. Zweden kent een vrij grote woningvoorraad die kan worden aangemerkt als sociale huur. Als hiermee rekening wordt gehouden stijgt Zweden in vergelijkbaarheid boven Finland en Luxemburg uit. Ten slotte is het Verenigd Koninkrijk voor dit onderzoek als voormalig lidstaat relevant, ondanks de Brexit, omdat het onderzoek gaat over een tijdsperiode waarin het Verenigd Koninkrijk nog tot de EU behoorde.

3 Nederland

Nederland kent een grote sociale huursector. Nederland hanteert één inkomensgrens voor de allocatie van sociale huurwoningen en differentieert daarbij niet naar regio of samenstelling van het huishouden. Wel kan de allocatie voor maximaal tien procent van de woningen vrij van inkomensgrenzen plaatsvinden en geldt tot 2021 voor maximaal tien procent een hogere inkomensgrens.

Situatie woningmarkt

De woningmarkt is in Nederland op meerdere punten vergelijkbaar met de in Hoofdstuk 2 geselecteerde lidstaten, maar het percentage sociale huurwoningen is in Nederland hoger (zie Tabel 3.1).¹³ In 2017 telde Nederland een woningvoorraad van 7,7 miljoen huizen waarvan 30 procent bestemd was voor de sociale huur.¹⁴ Nederland heeft hiermee het grootste percentage sociale huurwoningen van Europa. Het totaal van 2,4 miljoen sociale huurwoningen is stabiel gebleven gedurende het laatste decennium (Housing Europe, 2019).

Tabel 3.1 Nederland heeft relatief een groot aandeel woningen voor sociale huisvesting

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuismobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018) ¹⁵	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

In haar laatste Economic Outlook benoemt de OECD verschillende ontwikkelingen in de Nederlandse markt voor huisvesting als belangrijke uitdaging voor beleidsmakers. De sterke stijging in de huizenprijzen, met name in de stedelijke gebieden, wordt niet opgevolgd door een toename in de bouw van woningen (OECD, 2018a).¹⁶ De OECD constateert dat de strikte regelgeving rondom huurprijzen in de private markt het aanbod van huurwoningen beperkt.

¹³ Om de lidstaten te vergelijken wordt er consistent met dezelfde databronnen gewerkt, in dit geval Housing Europe (2019) en Eurostat (2019) ondanks dat er mogelijk recentere data beschikbaar is voor één of meerdere lidstaten.

¹⁴ Dit aandeel van 30 procent is gebaseerd op de woningvoorraad van woningcorporaties, dit zijn de ondernemingen die voor staatssteun in aanmerking komen. Daarnaast bieden commerciële verhuurders – zoals bedrijven, particuliere verhuurders en institutionele beleggers, in 2018 ongeveer 541 duizend woningen aan met een maximale huurprijs tot € 737,14 (Blijje et al., 2019). Als men deze sociale huurwoningen optelt bij de woningvoorraad van woningcorporaties, komt het aandeel van sociale huurwoningen in Nederland uit op 36 procent.

¹⁵ PPS staat voor *purchasing power standard* en is een kunstmatige monetaire eenheid om te corrigeren voor prijsverschillen tussen lidstaten. Voor één PPS kun je in iedere lidstaat dus hetzelfde aantal goederen en diensten aankopen. Als de huisvestingskosten in PPS hoger zijn in Nederland dan in een andere lidstaat betekent dit dat in Nederland meer geld wordt uitgegeven aan huisvesting, zelfs als alle prijzen van goederen en diensten tussen de lidstaten exact gelijk zouden zijn.

¹⁶ De studies van André (2016), CPB (2017) en Battistini et al. (2018) laten zien dat de prijselasticiteit van het woningaanbod in verschillende landen en delen van de wereld laag is, onder andere door strikte regelgeving.

Inrichting huisvestingsbeleid

Bijna alle sociale huurwoningen in Nederland zijn in handen van de woningcorporaties die in Nederland actief zijn. In 2017 zijn er 330 woningcorporaties die gezamenlijk aan het begin van 2017 2,3 miljoen huurwoningen in beheer hebben.¹⁷ Woningcorporaties in Nederland zijn (private) ondernemingen zonder winstoogmerk, bijvoorbeeld een stichting of vereniging, en kunnen zowel commerciële als maatschappelijke activiteiten verrichten met gescheiden financieringsstromen. Tot de maatschappelijke activiteiten worden gerekend de bouw, verhuur en beheer van sociale huurwoningen, het beheer van maatschappelijk vastgoed en investeren in leefbaarheid. Deze maatschappelijke activiteiten vallen in Nederland onder DAEB, terwijl het ontwikkelen van huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen en commercieel vastgoed tot niet-DAEB-activiteiten behoren. Het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (BTIV) en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (RTIV) vormen een nadere uitwerking van de Woningwet waarin de regelgeving rondom woningcorporaties verder is uitgewerkt.

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

Het DAEB-rapport van Nederland voor de Europese Commissie rapporteert de onderstaande activiteiten die in Nederland onder DAEB vallen (Europese Commissie, z.d.):

1. het beschikbaar maken van huisvesting voor personen die vanwege hun inkomen of andere omstandigheden moeite hebben om geschikte huisvesting te vinden;
2. het bouwen en verwerven van woningen met een huur van maximaal €737,14 (prijsniveau 2020);
3. het bouwen en verwerven van gebouwen die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben, dit betreft maatschappelijk vastgoed zoals vastgelegd in het BTIV, en het in stand houden van en treffen van voorzieningen aan dit vastgoed;
4. het bijdragen aan de leefbaarheid in de directe nabijheid van woongelegenheden of andere onroerende zaken van de toegelaten instelling (bijvoorbeeld huismeesters of initiatieven om overlast te bestrijden). De leefbaarheidsactiviteiten waaraan bijgedragen mag worden zijn vastgelegd in het BTIV.

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting¹⁸

In Nederland wordt de doelgroep voor sociale huisvesting gedefinieerd op basis van inkomen. Woningcorporaties moeten jaarlijks minimaal negentig procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens binnen de doelgroep en daarbij ten minste tachtig procent toewijzen aan huishoudens met een bruto jaarinkomen tot en met € 39.055. Daarnaast mag tot 2021 maximaal tien procent van de vrijkomende sociale huurwoningen worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot en met € 43.574. Ten slotte, mogen woningcorporaties in het belang van de sociale mix (vermenging) en de sociale cohesie de overige maximaal tien procent vrij van inkomensgrenzen toewijzen (Europese Commissie, 2009). Indien zij deze woningen toewijzen aan huishoudens buiten de oorspronkelijke doelgroep moeten zij een aantal huishoudens voorrang geven, zoals huishoudens met problemen rond gezondheid, veiligheid of sociale factoren (BZK, 2019). Door deze vrije toewijzing is een grotere spreiding in inkomensgrenzen voor tien procent van de sociale woningvoorraad mogelijk.

¹⁷ Zie <https://datawonen.nl/documents/Corporaties>, Staat van de Volkshuisvesting, jaarrapportage 2018.

¹⁸ Met het wetsvoorstel huur en inkomensgrenzen beoogt het kabinet om het per 2021 mogelijk te maken deze inkomensgrenzen te differentiëren naar huishoudenssamenstelling. Vooral voor meerpersoonshuishoudens met een laag middeninkomen wordt het hiermee gemakkelijker toegang te krijgen tot sociale huisvesting.

De inkomensgrens voor de toegang tot sociale huurwoningen van corporaties wordt geregeld in de Woningwet. De Europese Commissie heeft in 2009 in haar besluit inzake steunmaatregelen voor sociale huisvesting in Nederland het volgende opgemerkt: *“De Nederlandse autoriteiten hebben de doelgroep voor sociale huisvesting gedefinieerd door middel van een inkomensplafond van 33 000 euro per jaar. Onder deze definitie valt 43% van de bevolking met de laagste inkomens. Aangezien het gemiddelde inkomen in Nederland circa 38 000 euro per jaar bedraagt, komt dit inkomensplafond overeen met een duidelijk omschreven doelgroep. De Commissie is van oordeel dat deze definitie aanvaardbaar is omdat zij de omvang van de activiteiten duidelijk beperkt tot sociaal kansarme huishoudens die in vergelijking met huishoudens buiten de doelgroep in een achterstandssituatie verkeren.”* (Europese Commissie, 2009).

De inkomensgrens in Nederland is uitgedrukt in een bruto jaarinkomen. In de meeste andere lidstaten uit dit onderzoek is het jaarinkomen uitgedrukt in een netto jaarinkomen. Om de vergelijking tussen alle geselecteerde lidstaten mogelijk te maken, is het noodzakelijk om het bruto jaarinkomen in Nederland bij benadering om te rekenen naar een netto jaarinkomen. Een bruto jaarinkomen van € 39.055 komt bij benadering overeen met een netto jaarinkomen van € 20.000, een bruto jaarinkomen van € 43.574 met € 22.500.¹⁹ De toewijzing van sociale huurwoningen loopt via woonruimteverdelingssystemen. Deze systemen kunnen elementen hebben van een aanbodmodel, een optiemodel en/of een lotingmodel. De regels voor deze verdelingssystemen worden vastgesteld door gemeenten en woningcorporaties. De termijn dat een huishouden staat ingeschreven op een wachtlijst is een veel voorkomende factor om toewijzing te prioriteren (Kromhout et al., 2016).

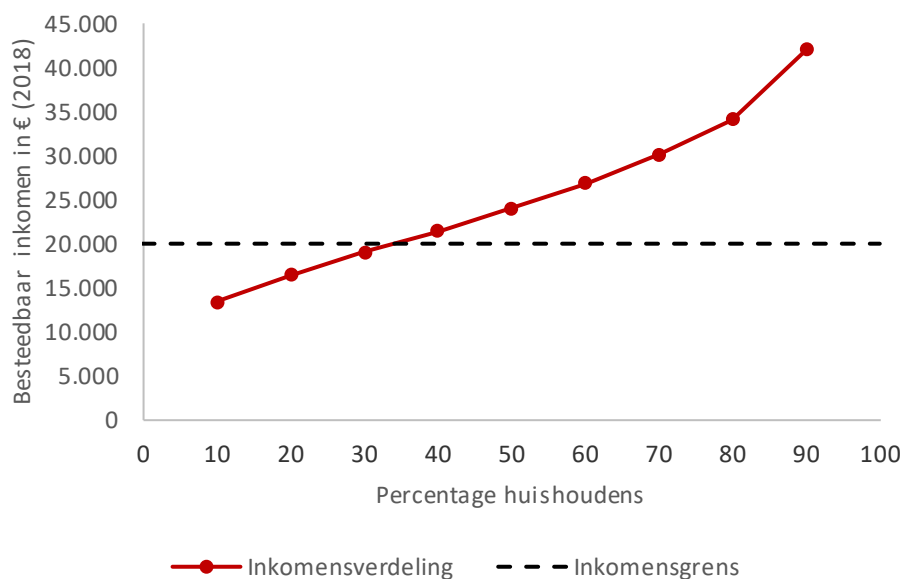
Figuur 3.1 laat de inkomensverdeling in Nederland zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden.²⁰ De gehanteerde inkomensgrens is middels een stippellijn weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrens te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering en behoudens de eerdergenoemde tien procent vrije toewijzingsruimte en tijdelijke regeling tot 2021, 35 procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de gehanteerde inkomensgrens.²¹

¹⁹ De bruto inkomensgrenzen in Nederland zijn bij benadering omgerekend naar netto bedragen met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>. Dit is een grove benadering waarbij verschillen tussen type huishoudens, specifieke arbeidsomstandigheden en/of effecten van inkomsten uit andere bronnen niet worden meegenomen.

²⁰ Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. Alle inkomens worden op deze wijze herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden.

²¹ De inkomensgrens op basis van de tijdelijke regeling dat maximaal tien procent mag worden toegewezen aan huishoudens met een bruto jaarinkomen tot € 43.574 ligt, bij benadering, rond de 45 procent. Gelet op deze tijdelijke inkomensgrens behoort 45 procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting.

Figuur 3.1 Bij de huidige inkomensgrens behoort ongeveer 35 procent van huishoudens tot de doelgroep



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

Steuninstrumenten sociale huisvesting

De ondernemingen waaraan de DAEB is opgedragen ontvangen de volgende vormen van compensatie (Europese Commissie, z.d.):

- achtervanggarantie op de borging van leningen voor de financiering van DAEB-vastgoed (huurwoningen met een huur niet hoger dan € 737,14);
- subsidie in de vorm van saneringssteun of projectsteun van de minister. De saneringssteun wordt in mandaat uitgevoerd door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De kosten voor saneringssteun en projectsteun worden door de sector zelf gedragen;
- woningcorporaties kunnen grond van gemeenten aankopen om sociale woningen en/of maatschappelijk vastgoed te bouwen tegen een prijs onder het markttarief.

Tabel 3.2 laat zien dat in 2016 de gemeenten en de nationale overheid gezamenlijk € 728,6 miljoen uitgaven aan steuninstrumenten voor sociale huisvesting. Dit bedrag is in 2017 € 793,5 miljoen.²² Ter vergelijking, Nederland geeft in 2017 bijna vijf maal zoveel uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies, zo'n € 3.434 miljoen (Eurostat, 2020).

Tabel 3.2 Hoeveelheid staatssteun voor sociale huisvesting bedraagt bijna € 800 miljoen in 2017

	2016	2017
Rentevoordeel als gevolg van garantie op borg WSW	€ 707,9 miljoen	€ 761,6 miljoen
Saneringssteun	€ 16,4 miljoen	€ 29 miljoen
Lagere grondkosten gemeenten	€ 4,3 miljoen	€ 2,9 miljoen
Totale uitgaven	€ 728,6 miljoen	€ 793,5 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

²² De DAEB-rapportages van de verschillende lidstaten zijn tweejaarlijks en betreffen de jaren 2016 en 2017. Voor de volledigheid benoemen we de omvang van de steuninstrumenten voor beide jaren. De tijdsperiode – twee waarnemingen – is echter te kort om conclusies te trekken over een ontwikkeling over de tijd.

Samenvattend beeld Nederland

Tabel 3.3 Nederland kent een afbakening op inkomensgrenzen

	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja
Aandeel sociale huisvesting	30%
Aanbieders	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)	€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.

4 Oostenrijk

Oostenrijk kent geen officiële definitie van een sociale huursector. De negen deelstaten zijn verantwoordelijk voor het verlenen van overheidssteun voor het faciliteren van woningbouw. Oostenrijk rapporteert deze regelingen niet actief als DAEB bij de Europese Commissie.

Situatie woningmarkt

Tabel 4.1 laat zien dat Nederland en Oostenrijk op de kenmerken van de woningmarkt verschillen, maar in macro-economische termen sterk vergelijkbaar zijn. Het aantal woningen per 1.000 inwoners ligt ruim twintig procent hoger in Oostenrijk, terwijl de verhuismobiliteit lager is. Opvallend is verder dat het mediane besteedbaar inkomen hoger ligt, maar dat de huisvestingskosten bijna 25 procent lager zijn in Oostenrijk. In 2018 beslaat de totale huursector, waaronder sociale huur, ongeveer 43 procent van de woningvoorraad. Daarvan wordt ongeveer 17 procent aangeboden door gemeenten, 40 procent door woningcoöperaties zonder winstoogmerk en de overige 43 procent door andere, meestal private partijen.²³ In totaal is 24 procent van de woningvoorraad beschikbaar voor sociale huisvesting.

Tabel 4.1 Oostenrijk heeft relatief veel woningen per inwoner en lage huisvestingskosten

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuismobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Oostenrijk	547	24%	20,2%	523,8	€ 25.176	26,8
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

De OECD (2019a) benoemt dat slechts een klein deel van de huishoudens in Oostenrijk risico loopt door prijsschommelingen in de huizenmarkt. Dit komt door het hoge aandeel van de huurmarkt en de sociale huurwoningen daarin. Het systeem van sociale huisvesting is er onder andere volgens de OECD en Mundt & Amman (2018) in geslaagd om een hoge kwaliteit van huisvesting aan te bieden voor een relatief grote groep huishoudens. De OECD ziet enkele knelpunten. De inrichting van sociale huisvesting met huurcontracten voor onbepaalde tijd en lage huren zorgt voor een lagere prikkel bij huishoudens om te sparen voor (investeren in) eigen woningbezit. Aangezien veel van de voordelen van sociale huisvesting ook terechtkomen bij middeninkomens en hogere middeninkomens, kan er druk ontstaan op de beschikbaarheid van sociale huisvesting voor lagere inkomensgroepen en jongeren (OECD, 2019a; Mundt, 2018). Vooral in Wenen speelt ook mee dat door concurrentie met private ontwikkelaars grondprijzen snel zijn gestegen waardoor de kosten voor het ontwikkelen van sociale huisvesting ook toenemen (Housing Europe, 2019).

²³ Zie https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/index.html

Inrichting huisvestingsbeleid

Oostenrijk kent negen deelstaten (Länder). De federale overheid bepaalt het wettelijke kader voor sociale huisvesting terwijl de deelstaten verantwoordelijk zijn voor het huisvestingsbeleid. Sinds eind jaren 2000 zijn de deelstaten volledig verantwoordelijk voor de financiering van de huisvestingssubsidieregelingen, hiervoor ontvangen zij niet-geoordeelde compensatie van de federale overheid (Amann, 2016). In Oostenrijk bestaat geen officiële definitie van sociale huisvesting. De huisvesting zoals deze wordt gefaciliteerd door gemeenten en woningcorporaties heeft echter wel de kenmerken van sociale huisvesting, deze woningen worden gesubsidieerde woningen genoemd in Oostenrijk (Mundt, 2018). Ongeveer twintig procent van alle woningen in Oostenrijk is in eigendom van woningcorporaties en vier procent is in eigendom van gemeenten (Housing Europe, 2019).

In totaal zijn er 185 woningcorporaties.²⁴ De woningcorporaties worden gereguleerd via de Limited-Profit Housing Act van 1979 en moeten aan een aantal eisen voldoen om subsidie voor de bouw en renovatie van huurwoningen te ontvangen:

- het huurbedrag moet kostendekkend zijn en mag niet onder kostprijs worden aangeboden;
- de woningcorporatie mag slechts in beperkte mate winst maken en uitkeren aan eigenaren of aandeelhouders, overige winsten dienen te worden geherinvesteerd in het woningaanbod;
- de woningcorporatie is beperkt in het verkopen van de woningvoorraad om te voorkomen dat hiermee winst behaald wordt;
- de woningcorporatie mag enkel actief zijn in het faciliteren (bouwen, renoveren) van woningen en geen nevenactiviteiten ontplooiën;
- de woningcorporatie verplicht zich daadwerkelijk de woningen te bouwen.

Het huisvestingsbeleid voorziet in gesubsidieerde huurwoningen die niet enkel worden toegewezen aan lage inkomens, maar ook aantrekkelijk en potentieel beschikbaar zijn voor andere inkomenscategorieën, waaronder de middeninkomens. Hierdoor concurreren deze woningen met de private woningmarkt en hebben zo een prijsdrukkend effect in de private markt.²⁵ Kenmerkend voor Oostenrijk is daarnaast dat het merendeel van de overheidssteun gericht is op het bouwen en renoveren van woningen, het investeren in steen, en minder gericht is op het direct ondersteunen van huishoudens (bekend onder de term Wohnbeihilfe).

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

Oostenrijk rapporteert geen staatssteun voor sociale huisvesting als DAEB aan de Europese Commissie in het DAEB-rapport (Europese Commissie, z.d.). De Oostenrijkse rapportage over staatssteun voor DAEB is volgens Zillmer et al. (2017) net als de rapportages van Hongarije, Kroatië en Cyprus beperkter en minder gedetailleerd. Zillmer et al. (2017) geven aan dat onder andere Oostenrijk, Ierland en Portugal geen staatssteun voor DAEB aangeven in relatie tot sociale huisvesting terwijl het sterke vermoeden bestaat dat er wel staatssteun wordt gegeven boven de de-minimis drempelwaarden van € 500.000 per onderneming over een periode van drie belastingjaren.

²⁴ Zie <https://www.gbv.at/Page/View/4103>

²⁵ Zie <http://iibw.at/index.php/en/housing-policy>

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

Oostenrijk plaatst de steun aan woningcorporaties niet in het kader van DAEB-staatssteun voor sociale huisvesting. De afbakening van de relevante doelgroep zoals bedoeld in het DAEB-vrijstellingsbesluit is daarmee niet van toepassing in Oostenrijk. Binnen het huisvestingsbeleid gelden in Oostenrijk wel verschillende eisen en regels rondom afbakening van de beoogde doelgroep, waaronder inkomensgrenzen.

De woningcorporaties, private partijen en commerciële vastgoedondernemingen kunnen subsidies ontvangen voor het bouwen, renoveren en faciliteren van sociale huurwoningen. De deelstaten bepalen zelf of er bij het toewijzen van de subsidie aanvullende eisen worden gesteld aan de te bouwen woningen en verdere bewoning. In het algemeen gelden er eisen ten aanzien van de energieprestaties van woningen, de totale woonoppervlakte en zijn er ook aanvullende inkomenseisen voor de huurders. De inkomensgrens ligt echter hoog waardoor voor heel Oostenrijk geldt dat ongeveer 80 tot 90 procent van de huishoudens in aanmerking komt (Reinprecht, 2014; Amann, 2016). Tabel 4.2 laat de netto inkomensgrenzen in de negen deelstaten van Oostenrijk zien.

Tabel 4.2 De inkomensgrenzen in Oostenrijk ligt hoog

	Aantal personen in huishouden				Extra persoon
	1	2	3	4	
Burgenland ²⁶	€ 38.000	€ 65.000	€ 66.500	€ 68.000	€ 2.000
Karinthië ²⁷	€ 38.000	€ 55.000			€ 6.000
Neder-Oostenrijk ²⁸	€ 40.000	€ 60.000			€ 8.000
Opper-Oostenrijk ²⁹	€ 37.000	€ 55.000			€ 5.000
Salzburg ³⁰	€ 35.880	€ 55.200	€ 59.340	€ 66.240	€ 4.140
Stiermarken ³¹	€ 40.800	€ 61.200			€ 5.400
Tirol ³²	€ 36.000	€ 60.000	€ 64.440	€ 68.880	€ 4.440
Vorarlberg ³³	€ 39.000	€ 67.800	€ 75.600		
Wenen ³⁴	€ 47.210	€ 70.340	€ 79.600	€ 88.860	€ 5.180

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van genoemde websites in voetnoten

Figuur 4.1 laat de inkomensverdeling in Oostenrijk zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden. De minimale en maximale gehanteerde inkomensgrenzen zijn middels twee stippellijnen weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering, 80 procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de laagste gehanteerde inkomensgrens. De hoogste inkomensgrens ligt, bij benadering, rond de 92 procent. Gelet op deze hoogste inkomensgrens behoort 92 procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting. Deze visuele analyse geeft een grove benadering van de spreiding en omvang van de potentiële doelgroep, maar

²⁶ Zie <https://www.burgenland.at/themen/wohnen/wohnbaufoerderung/einkommen/>

²⁷ Zie <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=1&detail=779>

²⁸ Zie http://www.noe.gv.at/noe/Kaufen-Verkaufen/Foerd_ErwerbWohnung_Foerderungsuuebernahme.html

²⁹ Zie <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/13673.htm>

³⁰ Zie https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/WBF_Miete_2019_1_19.pdf

³¹ Zie <https://www.wohnbau.steiermark.at/cms/ziel/113383256/DE/>

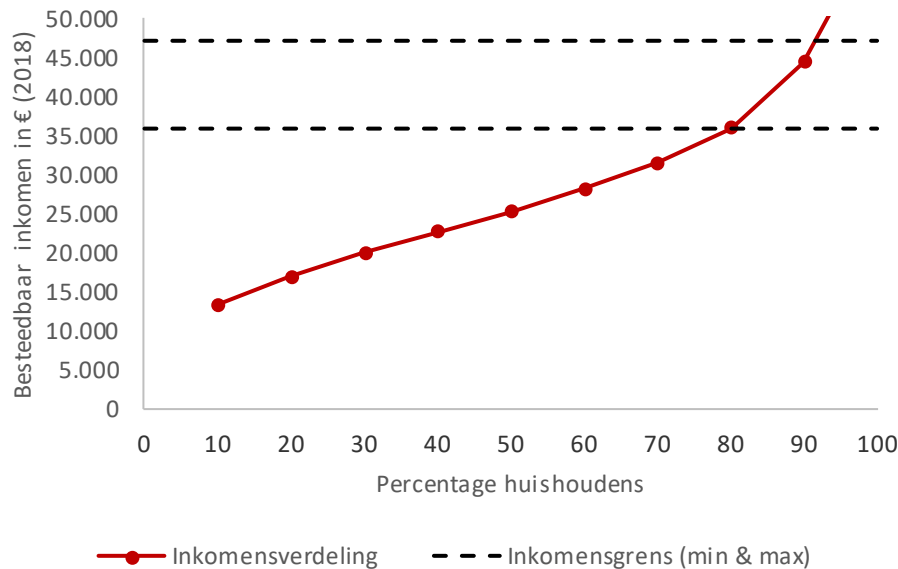
³² Zie <https://www.tirol.gv.at/bauen-wohnen/wohnbaufoerderung/erwerb-mindestens-10-jahre-alte-objekte/einkommensgrenzen/>

³³ Zie <https://www.vol.at/vorarlberg-passt-wohnbau-foerderrichtlinien-an/6421952>

³⁴ Zie <https://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbaufoerderung/wohnungssuche/voraussetzungen-miete.html>

houdt geen rekening met regionale verschillen. Kijkend naar Oostenrijk exclusief Wenen, bijvoorbeeld, houdt de op één na hoogste maximale inkomensgrens (Stiermarken) in dat rond de 87 procent van de bevolking tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting zou behoren.

Figuur 4.1 Gelet op meest strikte inkomensgrens behoort ongeveer 80 procent van huishoudens tot de doelgroep, bij de minst strikte grens is dit ongeveer 92 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

De toewijzing van appartementen wordt uitgevoerd op basis van wachtlijsten. Bepaalde typen huishoudens of woonsituaties (bijvoorbeeld alleenstaande ouders of mensen met een fysieke beperking) kunnen voorrang krijgen. Dit verschilt echter per deelstaat, gemeente en woningcorporatie. Hoe en door wie sociale woningen worden toegewezen verschilt ook per deelstaat. Vaak zijn de woningcorporaties verantwoordelijk voor de toewijzing en hebben gemeenten toewijzingsrechten op een deel van deze woningvoorraad van woningcorporaties. In Wenen wordt bijvoorbeeld de helft van de nieuwe sociale huurwoningen en een derde deel van de leegstaande sociale huurwoningen toegewezen door een gemeentelijke huisvestingsmaatschappij (Amann, 2016). De toewijzingen van de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen zijn meer gericht op het huisvesten van huishoudens in nood en andere kwetsbare groepen (Mundt, 2018).

Steuninstrumenten sociale huisvesting

Oostenrijk rapporteert geen specifieke steuninstrumenten in relatie tot DAEB voor sociale huisvesting in haar DAEB-rapportage. Uit andere bronnen is bekend dat de negen deelstaten gezamenlijk in 2018 € 2,1 miljard aan subsidies voor huisvesting hebben uitgekeerd, zowel aan private als publieke partijen. Over de jaren heen is er sprake van een dalende trend, tien jaar eerder was het totale budget van de subsidies bijna € 2,8 miljard (IIBW, 2018). Zo'n zestien procent van dit bedrag vormt inkomensafhankelijke huursubsidie aan individuen en/of huishoudens. In 2017 komt dit neer op € 364 miljoen aan inkomensafhankelijke huursubsidies (Eurostat, 2020). De rest van de subsidie komt ten goede aan de ontwikkelaars van vastgoed voor de bouw van sociale (huur)woningen (IIBW, 2018).

Naast de directe subsidies zijn er ook twee financiële instrumenten beschikbaar voor de woningcorporaties. Via zogenoemd *Bausparen* – een combinatie van een hypothecaire lening en een spaardepot – is het mogelijk om vreemd kapitaal te verschaffen tegen lagere kosten dan de marktrente. Daarnaast bestaan er gespecialiseerde woningbouwbanken (Wohnbaubanken) die, mede via belastingvoordeel, kunnen voorzien in gunstigere voorwaarden om vreemd kapitaal aan te trekken (Amann, 2016).

Samenvattend beeld Oostenrijk

Tabel 4.3 Vergelijking Oostenrijk en Nederland

	Oostenrijk	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Aanbod blijft achter bij vraag	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Nee	Ja
Aandeel sociale huisvesting	24%	30%
Aanbieders	190 woningcorporaties, en gemeenten	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Regio & type huishouden	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)	€ 35.880 – € 47.210	€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 92 procent	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)		€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 364 miljoen (0,10)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>. Inkomensgrenzen Oostenrijk voor een 1-persoonshuishouden.

5 Denemarken

In Denemarken is sociale huisvesting aangemerkt als DAEB. Sociale huurwoningen worden tegen kostprijs verhuurd. Vooral nieuwe huizen in populaire wijken zijn hierdoor relatief duur en slecht toegankelijk voor de allerlaagste inkomensgroepen. Denemarken kent géén inkomensgrenzen voor sociale huurwoningen.

Situatie woningmarkt

Tabel 5.1 laat zien dat Denemarken en Nederland verschillend scoren op de criteria. Zowel het mediane besteedbare inkomen als de huisvestingskosten liggen in Denemarken hoger. Ook kent Denemarken een meer dan dertig procent hogere verhuismobiliteit. In totaal zijn er in Denemarken ongeveer 20 procent meer woningen beschikbaar per inwoner. Van de 2,8 miljoen beschikbare huizen is 21 procent bestemd voor sociale huisvesting.

Tabel 5.1 Denemarken kent een hoge verhuismobiliteit en hoge huisvestingskosten

	Aantal wonin- gen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel wonin- gen voor soci- ale huisvesting (2017)	Verhuis- mobiliteit (2012)	Huisvestings- kosten in PPS (2018)	Mediaan be- steedbaar inkomen (2018)	Inkomens- ongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Denemarken	529	21%	32,9%	706,9	€ 30.104	27,8
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

Housing Europe (2019) geeft aan dat bevolkingsgroei samen met het ouder worden van de bevolking het noodzakelijk maakt om te investeren in toegankelijke woningen. De groeiende vraag naar het wonen in steden zorgt voor druk op de sociale huisvesting in onder andere Kopenhagen en Aarhus. Daarnaast is er een opgave om in enkele achterstandswijken de woningvoorraad te verbeteren en zijn de operationele kosten van het aanbieden en faciliteren van sociale huisvesting relatief hoog (Housing Europe, 2019).

Inrichting huisvestingsbeleid

In Denemarken wordt de term ‘non-profit housing’ gebruikt voor sociale huisvesting. ‘Non-profit housing’ (hierna: ‘sociale huurwoningen’) bestaat uit woningen die tegen kostprijs worden verhuurd door woningcorporaties zonder winstoogmerk. De Deense sociale huursector kenmerkt zich door de aanwezigheid van veel non-profit woningcorporaties. Ongeveer 530 woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor 600.000 sociale huurwoningen en vertegenwoordigen hiermee 98 procent van de sociale huursector.³⁵ De overige 2 procent is in bezit van gemeenten en wordt voornamelijk gebruikt als korte termijn huisvesting voor noodgevallen.

³⁵ Zie <https://bl.dk/om-bl/>

De woningcorporaties worden gesubsidieerd en wettelijk gereguleerd. De huurders hebben een belangrijke invloed op het bestuur van de corporatie. Denemarken kent een systeem van *Beboer-demokrati*, oftewel democratie van huurders.³⁶ Dit betekent dat de huurders zelf verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur van de woningcorporatie. Sinds 1984 hebben huurders het recht op het merendeel van de zetels in woningcorporaties en vastgoedbesturen, daarnaast zijn ook gemeenten vertegenwoordigd. Het dagelijks bestuur van de woningcorporaties gaat over het dagelijks beheer van de woningen en het uitvoeren van de woningbouw, maar neemt geen beslissingen over of en waar nieuwe woningen gebouwd mogen worden – dit is een gemeentelijke taak – en de te hanteren huurprijs.

De huurprijsystematiek is nationaal georganiseerd en is gebaseerd op de kostprijs van de te ontwikkelen woning, inclusief de waarde van de grond op het moment van aankoop. Als de totale kosten bekend zijn, wordt de huurprijs vastgezet voor een periode van tussen de 30 en 40 jaar (duur van de lening). In deze huurprijs wordt ook rekening gehouden met de operationele kosten gedurende de looptijd en een bijdrage aan de algemene reserve voor onvoorziene omstandigheden. De huurprijs wordt enkel aangepast aan de inflatie en eventueel in het geval van renovatie van de woning. De huurprijzen reageren dus niet op marktwerkingen. Dit heeft tot gevolg dat oudere woningen veel lagere huurprijzen hebben dan nieuwere woningen, maar ook dat woningen in stedelijke gebieden – vanwege grondprijzen – duurder zijn dan buiten stedelijke gebieden. Hierdoor ontstaat een selectie waarbij lage inkomensgroepen in bepaalde, gewilde, gebieden niet of minder snel in aanmerking komen voor sociale huisvesting aangezien de huurprijs te hoog is in relatie tot het inkomen. Vooral buiten de steden daalt de vraag naar woningen waardoor de sociale huurwoningen niet kunnen concurreren met de lage prijzen van particuliere verhuur en het kopen van een eigen huis. Dit zorgt voor veel leegstaande sociale huurwoningen in deze gebieden (Nielsen & Haagerup, 2017).

In Denemarken kan iedereen boven de 15 jaar zich inschrijven bij een woningcorporatie. Degenen die op de wachtlijst staan, betalen jaarlijks een kleine vergoeding als administratie- en opportuniteitskosten. Wanneer huurders intrekken in een nieuw huis moeten ze een aanbetaling doen ter hoogte van 2 procent van de oorspronkelijke kostprijs van de woning. Deze aanbetaling krijgen de huishoudens terug na afloop van het huurcontract. Als huishoudens deze 2 procent niet kunnen betalen dan kunnen gemeenten deze aanbetaling financieren.³⁷ Gemeenten hebben het recht om huurders toe te wijzen aan ten minste 25 procent van de vrijkomende huurwoningen van non-profit woningcorporaties. Deze huurders hoeven niet op de wachtlijst te staan van de desbetreffende woningcorporatie (Venstergaard & Scanlon, 2014). Het gaat dan vooral om de groep sociaal achtergestelde huurders. Gemeenten en woningcorporaties kunnen ook afspreken dat meer dan 25 procent door de gemeente wordt toegewezen, in sommige gemeenten geldt dat de gemeente 100 procent toewijst (Europese Commissie, z.d.).

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

In Denemarken wordt sociale huisvesting aangemerkt als DAEB. Het hoofddoel van de woningcorporaties is het bouwen, verhuren, beheren, onderhouden en moderniseren van woningen die onder de Wet Sociale Woningbouw vallen en die worden verhuurd aan personen of huishoudens die staan ingeschreven bij een woningcorporatie.

³⁶ Zie <https://bl.dk/in-english/>

³⁷ Zie http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text2_en.htm

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

Denemarken hanteert geen inkomensgrenzen bij het toewijzen van sociale huurwoningen. Bij het toewijzen dienen woningcorporaties voorrang te geven aan (groepen van) huishoudens die moeilijk huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.³⁸ In de praktijk houdt dit in dat sociale huurwoningen worden toegewezen op basis van de duur dat huishoudens op de wachtlijst staan, de grootte van het huishouden en individuele kenmerken. Er bestaat geen limitatieve lijst van individuele kenmerken of criteria die mogen gelden voor de toewijzing, aangezien de woningmarkt en sociale situatie lokaal kunnen verschillen. Ondanks dat het inkomen geen rol speelt bij het definiëren van de potentiële doelgroep, ligt het gemiddelde inkomen van huurders van sociale huurwoningen lager dan het nationaal gemiddelde inkomen (Venstergaard & Scanlon, 2014).

Het wachtlijststelsel is ingevoerd om allocatie van sociale huurwoningen open, transparant en objectief te maken. Daarnaast heeft de gemeente de bevoegdheid om minimaal 25 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens die een urgente woonbehoefte hebben, zoals daklozen. Op deze manier kunnen gemeenten prioriteren.

Het wachtlijststelsel is een open systeem. De Deense overheid heeft expliciet niet voor inkomenseisen gekozen uit angst voor een stigmatisering van lage inkomensgroepen en het creëren van sociale en etnische getto's (Europese Commissie, z.d.).³⁹ Het wachtlijststelsel wordt gecombineerd met een flexibel systeem van prioriteitscriteria voor de toewijzing van woningen, die afhankelijk zijn van lokale omstandigheden en individuele kenmerken. Prioriteit kan bijvoorbeeld worden gegeven aan gezinnen met kinderen, gehandicapten, vluchtelingen, ouderen, studenten, gescheiden mensen en mensen die dicht bij hun werk komen te wonen.⁴⁰ In achterstandsgebieden met veel werkloze inwoners kan prioriteit worden gegeven aan "rolmodellen", zoals studenten of mensen met een baan (Housing Europe, 2019). Elke aanvraag wordt individueel behandeld en per geval wordt bepaald of er sprake is van een prioriteitssituatie.

Steuninstrumenten sociale huisvesting

Een nieuw project voor sociale huisvesting wordt meestal als volgt gefinancierd:

- 88 procent van het kapitaal wordt door de woningcorporatie geleend van banken;
- de gemeente betaalt vooraf 10 procent van de kosten in de vorm van een renteloze lening voor basiskapitaal en garandeert een deel van de hypotheek;
- de resterende 2 procent wordt gedekt door de deposito's van de huurders.

De steuninstrumenten betreffen de eerste twee elementen van de financiering. De nationale overheid vergoedt de kosten van de 88 procent-lening en neemt een deel van de terugbetaling voor haar rekening. Gemiddeld genomen betalen huurders jaarlijks via de vastgestelde huurprijs zo'n drie procent van de oorspronkelijke investeringen voor de woning, een gedeelte van deze betaling wordt gebruikt om de kosten van de 88 procent-lening te dekken. Deze leningen hebben in het algemeen een looptijd van tussen de 30 en 40 jaar, waardoor er na het verlopen van deze looptijd

³⁸ Zie <https://lbf.dk/om-lbf/english/>

³⁹ Denemarken voert een actief beleid om getto's te voorkomen en op te breken, zie <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/definition-ghetto-og-udsatte-boligomraader/>. De vorming van getto's hangt samen met de inrichting van de sociale huisvesting. Aangezien de kostprijs een integraal onderdeel vormt van de huurprijs, is het voor de huishoudens met de minste middelen niet mogelijk om in de meer gewilde sociale huurwoningen terecht te komen, zelfs niet met de 25-procentstoeiwijzing van gemeenten (ook daarvoor geldt dat de kostprijs onderdeel is van de huurprijs). Door dit mechanisme zijn de huishoudens met de minste middelen over de tijd steeds sterker geconcentreerd in de ruimte.

⁴⁰ Zie <https://lbf.dk/om-lbf/english/>

wel huurinkomsten zijn, maar geen financieringskosten meer. De huur wordt niet verlaagd, maar het overschot aan huurinkomsten – als dat er is – gaat naar de reserves van zowel het nationaal bouwfonds als naar de reserves van de woningcorporatie.⁴¹

De lokale autoriteiten/gemeenten geven steun middels het verstrekken van een renteloze lening. Daarnaast wordt sociale huisvesting vrijgesteld van inkomensbelasting en vastgoedbelasting (Venstergaard & Scanlon, 2014). Tabel 5.2 laat zien dat in 2016 de gemeenten en de nationale overheid gezamenlijk € 205,8 miljoen uitgaven aan steuninstrumenten voor sociale huisvesting. Dit bedrag is in 2017 gelijk aan € 413,5 miljoen. Ter vergelijking, Denemarken geeft in 2017 bijna vijf maal zoveel uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies, zo'n € 1.965 miljoen (Eurostat, 2020).

Tabel 5.2 In 2017 bedraagt de staatssteun voor sociale huisvesting ruim € 400 miljoen

	2016	2017
Basislening kapitaal van de lokale overheid	€ 108,6 miljoen	€ 204,4 miljoen
Subsidie voor terugbetaling 88 procents-lening	€ 97,2 miljoen	€ 209,1 miljoen
Totale uitgaven	€ 205,8 miljoen	€ 413,5 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

Samenvattend beeld Denemarken

Tabel 5.3 Vergelijking Denemarken en Nederland

	Denemarken	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Aanbod blijft achter bij vraag, hoge systeemkosten	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	21%	30%
Aanbieders	530 woningcorporaties	330 woningcorporaties
Afbakening	Prioritering, meerdere criteria	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen		Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)		€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt		Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 413,5 miljoen (0,14)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 1.965 miljoen (0,67)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.

⁴¹ Zie <https://lbf.dk/om-lbf/english/>

6 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk kan het faciliteren van sociale huisvesting onder DAEB vallen. Er zijn geen nationale inkomenscriteria. De verantwoordelijke gemeenten en woningcorporaties wijzen toe op basis van wachtlijsten en eventuele aanvullende eisen zoals inkomen en noodzaak.

Situatie woningmarkt

Het Verenigd Koninkrijk is per 31 januari 2020 geen EU-lidstaat meer. Voor de vergelijking met Nederland is het beleid zoals tot op heden gevoerd in het Verenigd Koninkrijk wel relevant aangezien dit over een tijdsperiode gaat waarin het Verenigd Koninkrijk als volwaardig lidstaat aan dezelfde staatssteunregels heeft moeten voldoen. Tabel 10.1 laat zien dat de mediane inwoner van het Verenigd Koninkrijk € 20.991 verdient. Hiermee is het mediane besteedbare inkomen ruim € 3.000 lager dan in Nederland. Daarnaast kent het Verenigd Koninkrijk een duidelijk hogere inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt) dan Nederland. De huisvestingskosten gemeten in PPS liggen daarentegen wel lager in het Verenigd Koninkrijk dan in Nederland, maar ruim boven het gemiddelde van de tien lidstaten.

Tabel 6.1 Het Verenigd Koninkrijk heeft een kleiner aandeel sociale huurwoningen

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuismobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Verenigd Koninkrijk	431	17%	30,8%	624,2	€ 20.991	34,2
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden

Uit de studie van Housing Europe (2019) blijkt dat van de 28,7 miljoen beschikbare woningen in het Verenigd Koninkrijk, zo'n 431 woningen per 1.000 inwoners, 17 procent bestemd is voor sociale huisvesting. Woningcorporaties en lokale overheden bieden respectievelijk 58 en 42 procent van deze sociale huurwoningen aan. Wat betreft de nieuwbouw van sociale huurwoningen zijn woningcorporaties met een aandeel van 90 procent sterk vertegenwoordigd.

Het Verenigd Koninkrijk staat voor een grote woningbouwopgave waarin de doelstelling is om jaarlijks 300.000 nieuwe woningen op te leveren. Niet alleen het totaal aantal beschikbare woningen staat onder druk, met name het gebrek aan betaalbare huisvesting is een maatschappelijk probleem (Perry et al., 2019). In 2017/2018 waren er slechts 43.000 betaalbare woningen gebouwd, waarvan 6.000 sociale huur (Housing Europe, 2019). In haar Economic Outlook benoemt ook de OECD (2017) dat het aanbod aan woningen onvoldoende aansluit en reageert op de vraag. Een samenhangende ontwikkeling is de stijgende overbezetting van huizen in alle deelmarkten van de woningmarkt, maar met name in de sociale huursector.

Inrichting huisvestingsbeleid

In het Verenigd Koninkrijk worden sociale huurwoningen aangeboden onder de marktconforme huurprijs. Ze worden aangeboden voor 60 of 80 procent van deze marktconforme huurprijs. Daarnaast kent het Verenigd Koninkrijk drie andere programma's die huisvesting voor achterstands-groepen of sociaal kansarme groepen toegankelijker maakt onder de noemer "*Shared Ownership and Affordable Homes Programme*". Deze programma's zijn gericht op personen en/of huishoudens en vallen daarmee niet onder staatssteun. Ten eerste is er het "*Affordable Rent*"-programma waarin huurhuizen worden aangeboden die als brug fungeren tussen de sociale huur en markthuur. Deze huizen kennen een hogere huurprijs dan de sociale huurwoningen, maar liggen nog steeds 20 procent onder de marktprijs door steun vanuit de overheid. Daarnaast is er het "*Rent-to-Buy*"-programma waarin huurders maandelijks eveneens 20 procent minder betalen aan huur. Dit geldt echter maar voor een periode van vijf jaar om de huurder in staat te stellen te sparen en de woning op termijn over te nemen.⁴² Tot slot bestaat er in het Verenigd Koninkrijk ook het "*Shared Ownership*"-programma waarin de koper/huurder slechts een deel van de woning koopt en huur betaalt over het resterende deel (Whitehead, 2014; Housing Europe, 2017).⁴³

De sociale huursector in het Verenigd Koninkrijk kenmerkt zich door een groot aantal woningcorporaties en ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de bouw, het onderhoud en het beheer van woningen. Op 31 januari 2020 waren er 1.627 van deze organisaties geregistreerd in het Verenigd Koninkrijk, 196 van hiervan zijn lokale autoriteiten (gemeenten), 49 zijn ondernemingen met een winstoogmerk en de overige 1.382 zijn ondernemingen zonder winstoogmerk (waaronder liefdadigheidsinstellingen en co-operatieve samenwerkingsverbanden).⁴⁴

Voor woningen in de sociale huursector geldt dat de hoogte van de huur per woning wordt bepaald aan de hand van een lijst criteria ingesteld door de nationale overheid. Deze criteria omvatten onder andere de relatieve waarde van de woning, relatieve inkomensniveaus in de regio en de omvang van de woning. Deze werkwijze heeft tot doel om te garanderen dat vergelijkbare woningen voor een vergelijkbare prijs verhuurd worden. Verhuurders hebben nog wel de mogelijkheid om hier met maximaal 5 procent van af te wijken, mits zij hier een goede reden voor hebben. Waardebepalingen van woningen moeten in lijn zijn met een methode geaccordeerd door het *Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)* (MHCL, 2019).

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

Het DAEB-rapport van het Verenigd Koninkrijk voor de Europese Commissie is voor de jaren 2016-2017 niet beschikbaar, maar wel voor de jaren ervoor. Het DAEB-rapport uit 2014-2015 benoemt drie activiteiten die onder DAEB vallen (Europese Commissie, z.d.):

1. activiteiten die tot doel hebben om de woningvoorraad van betaalbare woningen in het Verenigd Koninkrijk te vergroten;

⁴² Schotland en Wales hebben het "Right to Buy scheme" reeds van de hand gedaan.

⁴³ Het deel van de bevolking dat in een sociale huurwoning woont neemt de laatste jaren af, grotendeels door de verkoop van sociale huurwoningen via het "Right to Buy scheme". Momenteel woont 17,5 procent van de huishoudens in een sociale huurwoning, tegenover 19,4 procent in een vrijesectorhuurwoning (Housing Europe, 2017). In 1979 vertegenwoordigden de sociale huurwoningen nog 31 procent van de totale woningvoorraad (Whitehead, 2014).

⁴⁴ Zie het register via <https://www.gov.uk/government/publications/current-registered-providers-of-social-housing>.

2. een specifiek project met overheidssteun voor het ontwikkelen van zeventig woningen voor kwetsbare ouderen van 55 jaar en ouder;
3. en een verwijzing naar investeren in betaalbare woningen in Schotland.

Verdere informatie is niet beschikbaar in het DAEB-rapport. De opdrachtgever van de verschillende steunprogramma's – Homes England – legt de verantwoordelijkheid voor het volgen van de regels inzake staatssteun expliciet bij de onderneming alsmede de gevolgen van het eventueel overtreden van de regels.⁴⁵

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

Iedere Britse staatsburger en iedere niet-Britse staatsburger met een verblijfsvergunning kan in principe in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Men hanteert wachtlijsten voor de toewijzing van deze woningen met een aantal factoren die de positie op de wachtlijst beïnvloeden. Het hebben van geen woon- of verblijfplaats, de aanwezigheid van een medische achtergrond en economische gebondenheid aan een regio hebben bijvoorbeeld invloed op de plaatsing op de wachtlijst.

Het Verenigd Koninkrijk kent geen landelijk geldende inkomensgrenzen bij het toewijzen van sociale huurwoningen. De toewijzingsprocedure is de verantwoordelijkheid van de lokale overheden en de woningcorporaties. Op de websites van verschillende lokale overheden wordt voor de verschillende programma's zoals *Affordable Rent* en *Right to Buy Scheme* nadrukkelijk gewezen op het systeem van wachtlijsten. Verschillende websites van de woningcorporaties geven maximale jaarinkomens aan om in aanmerking te komen voor huurwoningen in de sociale sector. Elke aanbieder hanteert eigen regels en eventueel inkomensgrenzen. Dit kan dus variëren tussen gemeenten, maar ook tussen woningcorporaties binnen een gemeente.

Steuninstrumenten sociale huisvesting

In het DAEB-rapport van het Verenigd Koninkrijk worden drie typen steuninstrumenten benoemd: leningen, garantstellingen en subsidies. De toewijzing van deze staatssteun aan de woningcorporaties en organisaties vindt plaats via aanbestedingen om op die manier de economisch meest voordelige inschrijving te kiezen.

Tabel 6.2 laat zien dat het DAEB-rapport een uitsplitsing maakt naar de gebieden Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. De laatste twee gebieden rapporteren geen aan sociale huisvesting gerelateerde DAEB-activiteiten. De sterke afname van de staatssteun in 2015 in Engeland valt op en is toe te schrijven aan de daling in staatssteun vanuit de regio Groot-Londen. Van de staatssteun in 2014 uit deze regio blijft in 2015 nog maar twintig procent over. In Schotland stijgt de staatssteun met zo'n 35 procent. In totaal geeft het Verenigd Koninkrijk zo'n € 1.200 miljoen uit aan onder DAEB vallende steunmaatregelen voor sociale huisvesting. Ter vergelijking, in 2017 wordt in het Verenigd Koninkrijk bijna 23 keer dat bedrag uitgegeven aan inkomensafhankelijke huursubsidies, zo'n € 27.589 miljoen (Eurostat, 2020).

⁴⁵ Zie https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/772919/CHF_prospectus_-_FINAL_updated_16.1.19.pdf, artikel 68 tot en met 80.

Tabel 6.2 Staatssteun daalt in Engeland, vooral in Groot-Londen, maar stijgt in Schotland

	2014	2015
Schotland	€ 340 miljoen	€ 460 miljoen
Engeland (directe subsidies)	€ 1.187 miljoen	€ 740 miljoen
Totale uitgaven	€ 1.527 miljoen	€ 1.200 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

Noot: Totale uitgaven origineel vermeld in Britse ponden, met behulp van inflatiecorrectie en huidige wisselkoers omgerekend naar Euro's in het betreffende jaar.

Samenvattend beeld het Verenigd Koninkrijk

Tabel 6.3 Vergelijking het Verenigd Koninkrijk en Nederland

	Verenigd Koninkrijk	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Gebrek aan betaalbare huisvesting en overbezetting sociale huurwoningen	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	17%	30%
Aanbieders	1.382 ondernemingen, 196 lokale autoriteiten	330 woningcorporaties
Afbakening	Prioritering, meerdere criteria, waaronder lokaal inkomensgrenzen	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen		Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)		€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt		Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 1.200 miljoen (0,05)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 27.589 miljoen (1,17)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.
Uitgaven onder DAEB voor Verenigd Koninkrijk niet bekend in 2017, getoonde uitgaven gelden in 2015.

7 Frankrijk

In Frankrijk valt sociale huisvesting onder DAEB. Er zijn nationale inkomenscriteria, deze zijn verdeeld over drie verschillende type sociale woningen en gespecificeerd naar de samenstelling van het huishouden en naar regio. De inkomenscriteria staan toe dat ongeveer 60 procent van de huishoudens in aanmerking komt voor sociale huisvesting.

Situatie woningmarkt

Tabel 7.1 laat zien dat met een mediaan inkomen van € 22.220 inwoners in Frankrijk zo'n € 2.000 lager inkomen hebben dan in Nederland, de inkomensongelijkheid in beide landen is ongeveer gelijk. De huisvestingskosten liggen zo'n dertig procent lager dan in Nederland en liggen ook onder het Europese gemiddelde. Procentueel is het aandeel woningen voor sociale huisvesting de helft van het percentage in Nederland. In totaal is 14,5 procent van de 35,8 miljoen beschikbare huizen in Frankrijk bestemd voor sociale huisvesting.

Tabel 7.1 Frankrijk kent lagere huisvestingskosten en een kleiner aandeel sociale huisvesting

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuis-mobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Frankrijk	531	14,5%	27%	457,6	€ 22.220	28,5
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

Het Franse sociale huurstelsel heeft als doelstelling dat sociale huurwoningen beschikbaar zijn voor een sociale mix van huishoudens en moet tegelijkertijd huisvesting borgen voor de armste huishoudens. Schaefer (2017) laat zien dat in de laatste jaren de nadruk vooral bij de tweede doelstelling ligt en dat dit leidt tot een mix van arme en armste huishoudens in plaats van een mix tussen arme en gemiddelde huishoudens. In Frankrijk zijn investeringen in de bestaande woningvoorraad een prioriteit, en dan met name investeringen in energiebesparende maatregelen om de woningvoorraad te verduurzamen. De Europese Commissie benadrukt dat hoge investeringen nodig zijn in heel Frankrijk om energie-efficiëntie in gebouwen te verbeteren (Housing Europe, 2019).

Inrichting huisvestingsbeleid

In Frankrijk wordt de term 'habitation à loyer modéré' (HLM) gebruikt voor huurwoningen die onder sociale huisvesting vallen. 'Habitations à loyer modéré' (hierna: 'sociale huurwoningen') zijn voornamelijk woningen in flatgebouwen en bevinden zich vaak in de grote steden (Lévy-Vroelant et al., 2014). De nationale overheid definieert de huisvestingsbehoefte, keurt bouwprojecten en bepaalt de hoogte van de subsidies bestemd voor de sociale woningmarkt. Daartegenover zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor het toezicht op de woningorganisaties, cofinanciering van sociale huisvestingsprogramma's en de stedelijke planning (Lévy-Vroelant et al., 2014).

In totaal wordt 84 procent van de sociale huurwoningen in Frankrijk beheerd door HLM-organisaties. HLM-organisaties omvatten 241 publieke instellingen (offices publics de l'habitat (OPH))

en 209 private ondernemingen (entreprises sociales pour l'habitat (ESH)) waarbij elke groep verantwoordelijk is voor zo'n 2,2 miljoen woningen. Daarnaast zijn 38 HLM coöperaties verantwoordelijk voor 86.000 woningen. De resterende 16 procent van de sociale woningen wordt beheerd door lokale openbare ondernemingen (entreprises publiques locales (EPL)), de staat, lokale autoriteiten, publieke instellingen en andere goedgekeurde exploitanten.⁴⁶

De huurprijzen van deze woningen zijn gebaseerd op de netto bouwkosten. Overheidssteun bij het bouwen en faciliteren van deze woningen verlaagt deze kosten. De overheidssteun heeft de vorm van directe subsidies en fiscale voordelen. Daarnaast is er ook een systeem van huursubsidies voor huishoudens.

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

Het DAEB-rapport van Frankrijk voor de Europese Commissie rapporteert de onderstaande activiteiten die in Frankrijk onder DAEB vallen (Europese Commissie, z.d.):

1. de bouw, aankoop, verbetering, toewijzing, beheer en overdracht van huurwoningen met een huurplafond, wanneer deze bestemd zijn voor personen met een inkomen lager dan de vastgestelde inkomensgrenzen. De DAEB omvat echter ook, tot een maximum van 10 procent van de sociale huurwoningen van de desbetreffende instantie, de bovengenoemde activiteiten gericht op personen met een middeninkomen zoals gedefinieerd middels de vastgestelde inkomensgrenzen;
2. het uitvoeren van eigendomstransacties – verkopen van sociale woningen – gericht op personen met een inkomen onder de inkomensgrenzen die zijn vastgesteld voor de toewijzing van gesubsidieerde huurwoningen. De DAEB omvat echter ook, tot een maximum van 25 procent van de door de desbetreffende instantie verkochte woningen, de bovengenoemde activiteiten gericht op personen met een middeninkomen zoals gedefinieerd middels de vastgestelde inkomensgrenzen;
3. het beheer of de aankoop van woningen met het oog op wederverkoop, met instemming van de burgemeester van de betrokken gemeente en van de overheidsvertegenwoordiger in het departement. De woningen moeten gedeeld eigenaarschap hebben en te kampen hebben met grote exploitatiemoelijkheden of op een andere manier in aanmerking komen voor een reddingsplan;
4. ondersteunende diensten voor de bovengenoemde activiteiten.

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

De staatssteun is beschikbaar voor ondernemingen welke vooraf officieel door de overheid zijn goedgekeurd als aanbieders van sociale huisvesting. Het sociale huisvestingssysteem in Frankrijk heeft als doel om zowel lage als middeninkomens van huisvesting te voorzien. Hierbij hanteert Frankrijk verschillende inkomensgrenzen afhankelijk van het type woning, de regio waarin de woning zich bevindt en de grootte en samenstelling van het huishouden. Voor huishoudens die in aanmerking komen voor sociale huisvesting – negentig procent van de activiteiten van de aanbieder – zijn er drie verschillende inkomensgrenzen: PLAI, PLUS en PLS. Tabel 7.2 laat deze inkomensgrenzen zien. Daarnaast kan een aanbieder maximaal tien procent van haar woningen aanbieden aan middeninkomens, dit staat bekend als PLI. De inkomensgrens van deze middeninkomens is ook gedifferentieerd naar de samenstelling van het huishouden en naar drie regio's.⁴⁷

⁴⁶ <https://www.union-habitat.org/union-data/l-essentiel>

⁴⁷ De regio's zijn Parijs en Île-de-France, overige gebieden met hoge woningprijzen, en overige gebieden.

Tabel 7.2 geeft de inkomensgrenzen voor woningen buiten Île-de-France (Franse regio waar onder andere Parijs zich in bevindt) weer voor de typen PLAI, PLUS en PLS. De inkomensgrenzen in Île-de-France liggen ongeveer 20 tot 30 procent hoger dan de inkomensgrenzen in de andere regio's.⁴⁸ Voor type PLI laat de tabel de inkomensgrenzen zien voor zone B1, deze ligt qua hoogte van de inkomensgrenzen tussen de overige twee zones in. De samenstelling van het huishouden heeft invloed op de inkomensgrenzen. Tabel 7.2 geeft alleen de standaardgevallen weer. De inkomensgrenzen zijn hoger naarmate het huishouden bestaat uit mensen met beperkingen.

Tabel 7.2 Inkomensgrenzen Frankrijk 2019 (netto jaarinkomen)

Grootte huishouden	Type PLAI	Type PLUS	Type PLS	Type PLI
1 persoon	€ 11.478	€ 20.870	€ 27.131	€ 31.165
2 personen	€ 16.723	€ 27.870	€ 36.231	€ 41.618
3 personen	€ 20.110	€ 33.516	€ 43.571	€ 50.049
4 personen	€ 22.376	€ 40.462	€ 52.601	€ 60.420
5 personen	€ 26.180	€ 47.599	€ 61.879	€ 71.078
6 personen	€ 29.505	€ 53.644	€ 69.737	€ 80.103
Per extra persoon	+ € 3.291	+ € 5.983	+ € 5.983	+ € 8.936

Bron: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869>

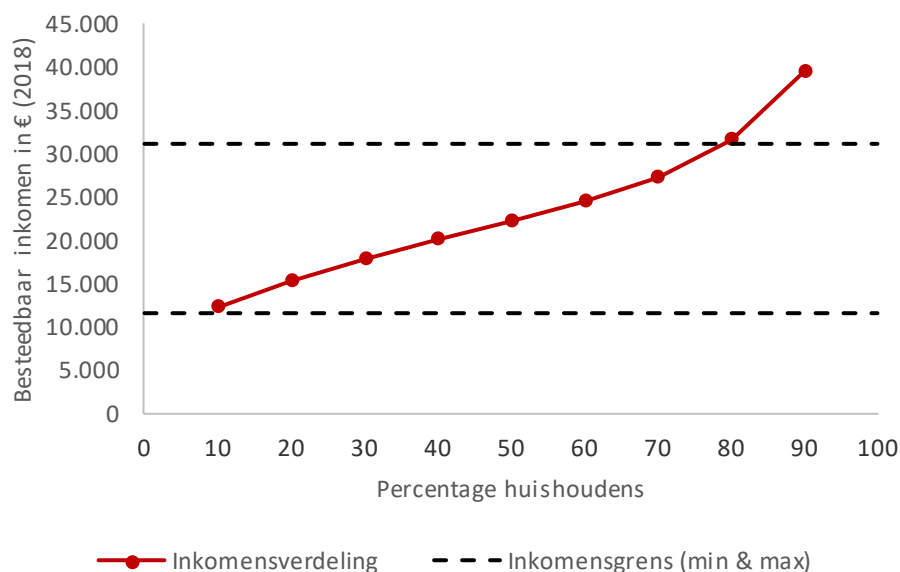
Figuur 7.1 laat de inkomensverdeling in Frankrijk zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden.. De minimale en maximale gehanteerde inkomensgrenzen zijn middels twee stippellijnen weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering, 10 procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de laagste gehanteerde inkomensgrens. De hoogste inkomensgrens ligt, bij benadering, rond 80 procent. Gelet op deze hoogste inkomensgrens behoort 80 procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting. Als type PLI buiten beschouwing wordt gelaten zou de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting bestaan uit 70 procent van de huishoudens. Deze visuele analyse geeft een grove benadering van de spreiding en omvang van de potentiële doelgroep, maar houdt geen rekening met regionale verschillen.

Toewijzing van de sociale huurwoningen vindt plaats door middel van een wachtlijst waarbij verschillende prioriteitscriteria gelden. Hoe lang mensen op een wachtlijst staan hangt af van de locatie binnen Frankrijk en de persoonlijke omstandigheden, in Parijs kan de wachttijd oplopen tot enkele jaren. De wetgever voorziet in het recht op huisvesting. Dit wordt aangeduid als DALO en is in 2007 geïntroduceerd. Via DALO is prioriteitstoegang geregeld voor aanvragers in de volgende zes categorieën: daklozen; mensen met een risico op uitzetting die niet de mogelijkheid hebben om een andere accommodatie te vinden; mensen met tijdelijke huisvesting; personen in een ongezonde of ongeschikte accommodatie; huishoudens met kinderen in overvolle of onfatsoenlijke woningen; mensen met een handicap. Aanvragen worden dus niet alleen beoordeeld aan de hand van het inkomensniveau en bij de toewijzing spelen sociale urgentie, de wachttijd en de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager spelen ook een rol.⁴⁹

⁴⁸ <https://www.dossierfamilial.com/actualites/logement-social-les-plafonds-de-ressources-2020-pour-beneficier-dune-hlm-348361>

⁴⁹ <https://www.parishabitat.fr/Pages/Anglais-About-us.aspx>

Figuur 7.1 Gelet op meest strikte inkomensgrens behoort ongeveer 10 procent van huishoudens tot de doelgroep, bij de minst strikte grens is dit ongeveer 80 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

Steuninstrumenten sociale huisvesting

Het grootste deel van de financiering voor nieuwbouw van sociale huurwoningen komt van financieringsleningen, waarbij de belangrijkste geldschieter de Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) is, die middelen verstrekt uit de 'Livret A' -rekeningen. CDC is een France staatsbank. Deze leningen worden tegen een lagere rente dan de commerciële lening aangeboden aan de aanbieders van sociale huisvesting en hebben langere looptijden (40 jaar) dan commerciële leningen. Het overige deel van de bouwkosten wordt gedekt door subsidies van de nationale en de lokale overheden en eigen vermogen van de HLM-organisaties (Lévy-Vroelant et al., 2014). Tabel 7.3 laat zien hoe de verdeling van financieringsinstrumenten verschilt per type sociale huurwoning. Het percentage van de bouwkosten dat door subsidies wordt gedekt is het grootst voor woningen die bedoeld zijn voor huishoudens met een laag inkomen (PLAI).

Tabel 7.3 Financiering voor nieuwbouw van sociale huurwoningen in 2018

Financiering	Type PLAI	Type PLUS	Type PLS
Subsidies	13,4%	5,3%	2,4%
Financieringsleningen	76,8%	77,4%	80,9%
Eigen vermogen	9,8%	17,3%	16,7%

Bron: http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_2018_des_logements_aidesv7_cle72acdf.pdf blz. 51, 52 en 53

De staatssteun in Frankrijk bedraagt in 2016 € 6.556,8 miljoen en in 2017 € 6.568,9 miljoen en bestaat uit directe steun, leningen en overheidsgaranties. Deze bedragen zijn inclusief de uitgaven in de overzeese gebieden (Europese Commissie, z.d.). Frankrijk geeft in 2017 ruim 2,5 maal zoveel uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies, zo'n € 17.724 miljoen (Eurostat, 2020).

Samenvattend beeld Frankrijk

Tabel 7.4 Vergelijking Frankrijk en Nederland

	Frankrijk	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Onvoldoende investeringen in bestaande woningvoorraad	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	14,5%	30%
Aanbieders	241 publieke en 209 private ondernemingen, plus 38 woningcoöperaties	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Drie grenswaarden plus regio en type huishouden	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)	€ 11.478 – € 31.165	€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 80 procent	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 6.568,9 miljoen (0,29)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 17.724 miljoen (0,77)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.
Inkomensgrenzen Frankrijk (exclusief buiten Île-de-France) voor een 1-persoonshuishouden.

8 België

Het sociale huisvestingsbeleid in België wordt op gewestelijk niveau bepaald. Alle drie de gewesten classificeren sociale huisvesting als DAEB en maken gebruik van inkomensgrenzen. De inkomensgrenzen zijn gespecificeerd naar huishoudenssamenstelling.

Situatie woningmarkt

Tabel 8.1 laat zien dat België en Nederland wat betreft de economische kenmerken sterk op elkaar lijken, het mediaan besteedbare inkomen is nagenoeg gelijk, maar de inkomensongelijkheid is in Nederland licht hoger. In België zijn er meer woningen per inwoner en ligt de verhuismobiliteit ongeveer gelijk aan die in Nederland. De twee grootste verschillen zijn te vinden in het aandeel van woningen in de sociale huisvesting – deze is 24 procentpunt lager in België – en de ruim 20 procent lagere huisvestingskosten in België.

Tabel 8.1 België kent lagere huisvestingskosten en een lager aandeel sociale (huur)woningen

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuismobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
België	474	6%	22%	495,8	€ 23.744	25,6
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden

In België bestaat er een verschil tussen de vraag naar en het aanbod van de verschillende typen woningen. Zo is 45 procent van de aanvragen voor sociale huisvesting gericht op appartementen met één slaapkamer terwijl deze woningen slechts 17 procent van de sociale woningvoorraad vertegenwoordigen (Housing Europe, 2019). Vooral in Brussel is er sprake van een grote druk op de woningmarkt, zo is de vraag naar sociale woningen tweemaal zo hoog als het aanbod met lange wachtlijsten tot gevolg.⁵⁰ De twee doelstellingen van het enerzijds streven naar een sociale mix van huishoudens en anderzijds verkorten van de wachtlijsten bijten elkaar en dit heeft in het Vlaamse Gewest geleid tot verschillende ad-hoc maatregelen (De Decker et al., 2017).

In België vertegenwoordigt de huursector ruim een derde van de totale woningvoorraad. De voorraad sociale huurwoningen vormt ongeveer 6 procent van het totaal aantal woningen (Housing Europe, 2017; 2019). Sinds 1980 is sociale huisvesting gedecentraliseerd en ligt de bevoegdheid bij de drie gewesten: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. De gewesten zijn hoofdvantwoordelijk voor het eigen huisvestingsbeleid en voor de toewijzing van middelen uit de regionale begrotingen. Het garanderen van het grondrecht op een fatsoenlijke woning ligt zowel bij de federale overheid als bij de gewesten. Het vaststellen van het algemeen

⁵⁰ In 2016 zijn er ruim 36 duizend sociale huurwoningen beschikbaar voor in totaal 85 duizend personen op de wachtlijst, zie https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/welzijnsbarometer_2018_tma-prot.pdf

kader met betrekking tot hypothecair krediet en van het algemeen fiscaal beleid is een taak van de federale overheid. Sociale woningen in België worden zowel te huur als te koop aangeboden. Enkel in het Brussels Gewest is de verkoop van sociale woningen verboden. Het Vlaamse Gewest heeft het grootste aandeel sociale woningen te koop. Tot april 2017 bestond hier ook het recht van de huurder om de woning onder bepaalde voorwaarde te kopen.⁵¹

Inrichting huisvestingsbeleid

Elk gewest heeft zijn eigen actoren die betrokken zijn bij sociale huisvesting:⁵²

- de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM) is een publiekrechtelijk rechtspersoon en heeft als hoofddoelstelling het toegankelijk maken van huisvesting voor mensen met een 'bescheiden inkomen' (onder de vastgestelde inkomensgrenzen).⁵³ BGHM oefent controle uit en staat openbare vastgoedmaatschappijen (OVM) bij die sociale woningen verhuren aan alleenstaanden en gezinnen met een laag inkomen die moeilijk een woning kunnen vinden.⁵⁴ De OVM's zijn een naamloze of coöperatieve vennootschap. Op dit moment zijn er zestien door de BGHM erkende OVM's en beheren zij ongeveer 39 duizend sociale woningen;⁵⁵
- de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) wil sociaal wonen mogelijk maken. De VMSW is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap. De VMSW stimuleert, ondersteunt, begeleidt en financiert lokale sociale huisvestingsmaatschappijen in het Vlaamse Gewest om betaalbare en kwaliteitsvolle projecten te realiseren en in stand te houden. Deze huisvestingsmaatschappijen zijn autonome vennootschappen met een maatschappelijk doel.⁵⁶ In totaal zijn er zo'n 85 sociale huisvestingsmaatschappijen die in Vlaanderen zo'n 156 duizend woningen beheren;⁵⁷
- de Société Wallonne du Logement (SWL) is een publiekrechtelijke rechtspersoon in de vorm van een naamloze vennootschap en stimuleert sociale huisvesting in het Waalse Gewest en werkt daarvoor nauw samen met haar netwerk van sociale huisvestingsmaatschappijen. De SWL oefent haar opdracht uit volgens de doelstellingen en prioriteiten van het beheerscontract dat ze met de gewestelijke regering heeft afgesloten. De SWL keurt, adviseert en controleert de openbare huisvestingsmaatschappijen (sociétés de logement de service public - SLSP) die op lokaal niveau optreden. De openbare huisvestingsmaatschappij is een publiekrechtelijke rechtspersoon. De SWL zorgt er door deze goedkeuring voor dat de activiteiten van de SLSP's het gehele grondgebied van het Waalse Gewest bestrijken. In totaal zijn er 64 openbare huisvestingsmaatschappijen met 101 duizend sociale woningen.⁵⁸

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

Het Brusselse en het Waalse Gewest beschouwen het faciliteren van sociale huisvesting als DAEB en rapporteren ook op die manier aan de Europese Commissie (Europese Commissie, z.d.).

⁵¹ Artikel 43 van Vlaamse Wooncode is sinds 24 april komen te vervallen, zie <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1005498¶m=inhoud>

⁵² https://www.belgium.be/nl/huisvesting/sociale_huisvesting/sociale_huisvestingsmaatschappijen

⁵³ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnantie/2003/07/17/2013A31614/justel>

⁵⁴ <https://huisvesting.brussels/huren/een-woning-vinden/het-sociale-aanbod/een-sociale-woning>

⁵⁵ Zie <https://huisvesting.brussels/wie-doet-wat/lokale-spelers/de-ovm2019s>

⁵⁶ Zie <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.aspx?id=1005498&datum=&geanno-teerd=false&print=false>

⁵⁷ Zie <https://www.vmsw.be/statistieken>

⁵⁸ Zie <https://www.swl.be/>

Het Vlaamse Gewest heeft in juli 2020 beslist om het faciliteren van sociale huisvesting als DAEB aan te merken.⁵⁹ Sociale huisvesting in het Vlaamse Gewest is geregeld via de Vlaamse Wooncode (Hubeau & Vandromme, 2017). Tot juli 2020 stelde de regering zich op het standpunt dat het faciliteren van sociale huisvesting geen markt heeft in economische zin, en dus geen normale economische activiteit betreft waarbij de prijsopbouw van het geleverde (product of dienst) voor de eindafnemer niet kan worden toegeschreven of afgeleid uit de economische methodologie die door een professionele vastgoedbeheerder zou worden gehanteerd. Om deze reden was sociale huisvesting aangemerkt als een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB) die als niet onderworpen aan de staatssteunregels werd beschouwd. De Vlaamse autoriteiten rapporteren dus ook niets over sociale huisvesting over de jaren 2016 en 2017 in de DAEB-rapportages.⁶⁰

Alle activiteiten in het Brusselse Gewest dat onder de Brusselse Huisvestingscode wordt gekenmerkt als DAEB, hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste activiteiten:

- oprichten of renoveren van sociale woningen en gebouwen of gedeelten van gebouwen bestemd voor ambachten, handel, gemeenschapsactiviteiten of diensten die noodzakelijk zijn binnen een geheel van sociale woningen;⁶¹
- personen die aan de toelatingsvoorwaarden voor een sociale woning voldoen, helpen om een woning als verblijfsplaats te vinden;
- dagelijks beheer van die woningen (aankoop, verbouwing, renovatie).

In het Waalse Gewest gebruikt men de term ‘public utility housing’ voor sociale huisvesting. Hieronder vallen onder andere tijdelijke en integratiewoningen. Tijdelijke woningen zijn bedoeld voor huishoudens die niet meer beschikken over huisvesting buiten hun schuld om. Het verstrekken van tijdelijke huisvesting gaat gepaard met sociale steun. Integratiewoningen zijn gericht op het bevorderen van de integratie van huishoudens in de samenleving. De Waalse woningcorporaties (SLSP's) zijn verantwoordelijk voor de volgende activiteiten die allemaal onder DAEB vallen:

- beheer en de verhuur van ‘public utility housing’;
- opvang van huurders wanneer ze verhuizen naar ‘public utility housing’;
- aankoop, bouw, renovatie, onderhoud, verbetering en aanpassing van woningen en de herstructurering van gebouwen;
- verkoop van vastgoed in eigendom van de vereniging, onder bepaalde voorwaarden;
- onderzoeken van aanvragen van huishoudens die woningen willen kopen en het toezicht op de contracten;
- leasen of beheren van woningen of gebouwen die dienen als woningen;
- deelname aan de oprichting, het beheer en de exploitatie van openbare of particuliere rechtspersonen die betrokken zijn bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het regionale huisvestingsbeleid;
- reserveren van grond die nodig is voor de ontwikkeling van woningen;
- lokale autoriteiten helpen bij de uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid.

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

De toewijzing van sociale woningen is gebaseerd op een combinatie van inkomensplafonds en prioritering van doelgroepen. Het systeem varieert per gewest. In het Brusselse Hoofdstedelijk

⁵⁹ Zie <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be>, Ministerraad van 17 juli 2020.

⁶⁰ Ter vergelijking, over de jaren 2018 en 2019 rapporteert het Vlaamse Gewest een bedrag van jaarlijks ongeveer € 225 miljoen aan staatssteun voor sociale huisvesting.

⁶¹ Zie <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnantie/2003/07/17/2013A31614/justel>, artikel 42.

Gewest is het vormgegeven op basis van een geautomatiseerde wachtlijst met een speciaal noodstelsel. Aanvragers in het Waalse Gewest kunnen zich registreren bij de lokale autoriteiten op basis van criteria zoals inkomen, gezinsomvang en gebrek aan een eigen woning. Tot slot, moeten aanvragers in het Vlaamse Gewest zich bij lokale aanbieders registreren op basis van inkomen. Vervolgens worden ze geselecteerd op basis van duur van registratie en beschikbaarheid. Daarnaast gelden er ook voorrangregels voor specifieke deelgroepen van de algemene doelgroep.⁶²

Ieder gewest hanteert gedifferentieerde inkomensgrenzen, waardoor er voor heel België gedifferentieerd wordt naar type huishouden én regio, zie Tabel 8.2. In het Brusselse Gewest zijn de inkomensgrenzen gebaseerd op het netto jaarinkomen, terwijl in het Vlaamse en Waalse Gewest de inkomensgrenzen worden bepaald op basis van het belastbaar (bruto) inkomen.⁶³ In het Waalse Gewest worden er drie typen inkomensgroepen onderscheiden, de gezinnen in preciaire toestand, de gezinnen met een bescheiden inkomen en de gezinnen met een gemiddeld inkomen.⁶⁴ Daarnaast mogen deze gezinnen geen woning in volle eigendom of in vruchtgebruik hebben. Met name de inkomensgrens voor de gezinnen met een gemiddeld inkomen ligt hoger dan voor de overige twee gewesten. Gegeven het aanbod van woningen in sociale huisvesting en het gemiddelde netto-inkomen in België betekent deze hoge inkomensgrens dat het potentieel aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor sociale huisvesting groter is dan het aanbod. Dit geldt overigens ook voor de overige twee gewesten. In totaal staan er in Wallonië ongeveer 40 duizend personen op de wachtlijst en zijn er 100 duizend sociale woningen verhuurd. Het gevolg is dat de wachtlijsten erg lang zijn.⁶⁵

Tabel 8.2 Inkomensgrenzen Brusselse, Vlaamse en Waalse gewest (2019)⁶⁶

Huishouden	Brusselse Gewest (netto)	Vlaamse Gewest (bruto)	Waalse Gewest (bruto)		
			Precair	Bescheiden	Gemiddeld
Alleenstaand persoon	€ 22.954,44	€ 24.852	€ 14.500	€ 29.100	€ 45.100
Gezin	€ 25.510,50	€ 37.276	€ 19.900	€ 36.400	€ 54.500

Bron: Brusselse gewest: <http://www.slr.b.irisnet.be/nl/particulier/een-woning-huren/sociale-woningen/kandidaat-huurders/toelatingsvoorwaarden>
 Vlaamse gewest: <https://www.vmsw.be/Home/lk-ben-particulier/Huren-van-een-sociale-woning/Mag-u-een-sociale-woning-huren/Wat-is-uw-inkomen>
 Waalse gewest: <https://www.swl.be/index.php/accueil-particulier/louer> en <https://www.flw.be/les-organismes-a-finalite-sociale-ofs/lagence-immobiliere-sociale-ais/>

Figuur 8.1 laat de inkomensverdeling in België zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden. De minimale en maximale ge-

⁶² Deze zijn benoemd in het Kaderbesluit sociale huur, zie <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1016403¶m=inhoud>.

⁶³ Voor de vergelijking tussen lidstaten zijn de bruto inkomensgrenzen in het Vlaamse en Waalse Gewest bij benadering omgerekend naar netto bedragen met behulp van de online rekentool van Neuvoo, zie <https://neuvoo.be/belasting-rekener/>.

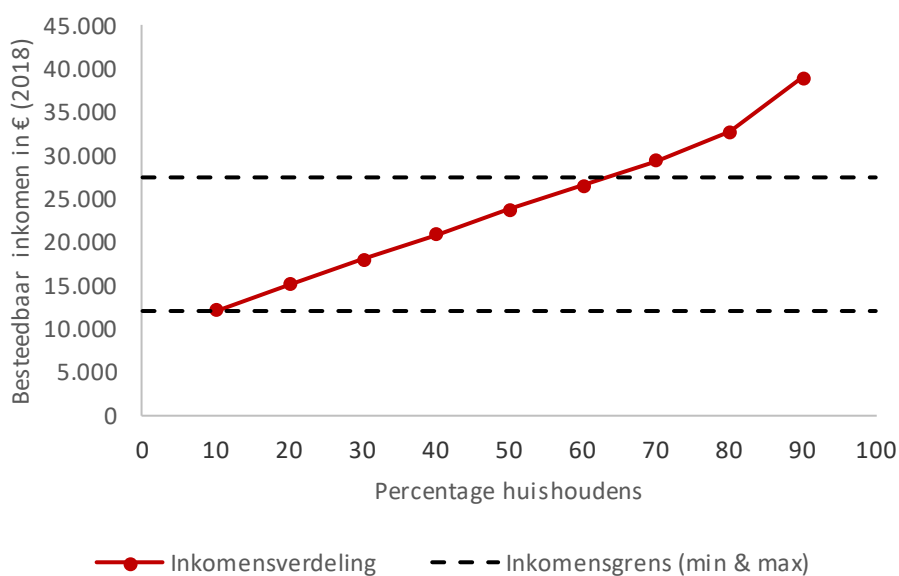
⁶⁴ Zie <https://wallex.wallonie.be/contents/acts/0/105/7.html>, artikel 22 en 23. Minimaal 30 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moet beschikbaar zijn om een beter passende sociale huurwoning toe te wijzen aan huishoudens die op dit moment al in een sociale huurwoning wonen. Daarnaast moet minimaal 50 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen worden toegewezen aan gezinnen in preciaire toestand. Indien in de gemeente de voorraad aan sociale huurwoningen minstens 5 procent beslaat, mogen sociale huurwoningen worden toegewezen aan gezinnen met een gemiddeld inkomen met een maximaal percentage gelijk aan het percentage sociale huurwoningen in de woningvoorraad. Het restant dient te worden toegewezen aan gezinnen met een bescheiden inkomen.

⁶⁵ Zie http://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/01/cijfers_sociale_huisvesting.pdf.

⁶⁶ De genoemde inkomensgrenzen worden verhoogd voor elk extra persoon ten laste binnen het huishouden.

hanteerde inkomensgrenzen zijn middels twee stippellijnen weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering, tien procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de laagste gehanteerde inkomensgrens. De hoogste inkomensgrens ligt, bij benadering, rond zestig procent. Gelet op deze hoogste inkomensgrens behoort zestig procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting. Deze visuele analyse geeft een grove benadering van de spreiding en omvang van de potentiële doelgroep, maar houdt geen rekening met regionale verschillen.

Figuur 8.1 Gelet op meest strikte inkomensgrens behoort ongeveer 10 procent van huishoudens tot de doelgroep, bij de minst strikte grens is dit ongeveer 60 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

Steuninstrumenten sociale huisvesting

De steuninstrumenten die worden gebruikt verschillen per gewest. In het Brusselse Gewest wordt het jaarlijkse budget voor sociale huisvesting bepaald door het regionale parlement op basis van een ontwerp van de regionale overheid dat wordt opgesteld aan de hand van het voorstel van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (Europese Commissie, z.d.). De regionale financiering voor de sociale huursector heeft momenteel drie hoofddoelen die via leningen en subsidies worden nagestreefd:

- financiering van de vastgoedactiviteiten (of investeringsbeleid);
- bekostigen van de ontwikkeling en verbetering van sociaal beleid van de sector;
- dekken van bedrijfskosten van de toezichthoudende vereniging, de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.

In het Vlaamse Gewest stimuleert, ondersteunt, begeleidt en financiert de VMSW sociale woonorganisaties. Aangezien de activiteiten niet waren aangemerkt als DAEB rapporteerden de Vlaamse autoriteiten niet over sociale huisvesting. Er is dus geen informatie over de staatssteun voor de jaren 2016 en 2017. Tabel 8.3 laat zien dat in het Brusselse en Waalse Gewest in 2017 in totaal € 138,11 miljoen aan staatssteun is verleend voor sociale huisvesting onder DAEB. Ter vergelijking, België geeft in 2017 ruim zes maal zoveel uit aan huursubsidies, zo'n € 796 miljoen (Eurostat, 2020).

In het Waalse Gewest kunnen de woningcorporaties de volgende subsidies ontvangen:

- sinds 2012 ontvangen woningcorporaties van het Waalse Gewest eenmalig een vast bedrag per gecreëerde sociale huurwoning, berekend op basis van het aantal slaapkamers:
 - € 65.000 voor een woning met één slaapkamer;
 - € 84.500 voor een woning met twee of drie slaapkamers;
 - € 104.000 voor een woning met vier slaapkamers;
 - Supplementen worden toegekend voor huisvesting die geschikt is voor gehandicapten;
- werkzaamheden in het kader van een energie-renovatieprogramma worden voor 75 procent gesubsidieerd. De subsidie geldt voor kosten tot € 400 miljoen;
- woningcorporaties hebben voor vastgoedinvesteringen recht op goedkopere leningen;
- slecht presterende woningcorporaties kunnen een beroep doen op een solidariteitsfonds voor compensatie. De woningcorporaties en het Waalse Gewest dragen bij aan dit fonds.

Tabel 8.3 Het Waalse Gewest geeft twee keer zoveel uit aan staatssteun in vergelijking met het Brusselse Gewest

	2016	2017
Brusselse Gewest	€ 35,51 miljoen	€ 46,27 miljoen
Vlaamse Gewest	-	-
Waalse Gewest	€ 96,63 miljoen	€ 91,84 miljoen
Totaal	€ 132,14 miljoen	€ 138,11 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

Samenvattend beeld België

Tabel 8.4 Vergelijking België en Nederland

	België	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Tekort aan sociale huurwoningen, vooral in Brussel	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja (Brusselse en Waalse Gewest)	Ja
Aandeel sociale huisvesting	6%	30%
Aanbieders	165 openbare/sociale huisvestingsmaatschappijen	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Drie grenswaarden (Waalse Gewest) plus regio en type huishouden	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen Brusselse Gewest (netto)	€ 22.955	€ 20.000
Inkomensgrenzen Vlaamse Gewest (netto)	€ 18.206	€ 20.000
Inkomensgrenzen Waalse Gewest (netto)	€ 12.087– € 27.485	€ 20.000
Inkomensgrenzen Vlaamse Gewest (bruto)	€ 24.852	€ 39.055
Inkomensgrenzen Waalse Gewest (bruto)	€ 14.500– € 45.100	€ 39.055
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 60 procent	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 138,1 miljoen (0,03)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 796 miljoen (0,18)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.

De bruto inkomensgrenzen in België zijn bij benadering omgerekend naar netto bedragen met behulp van de online rekentool van Neuvoo, zie <https://neuvoo.be/belasting-rekener/>.

Inkomensgrenzen Brusselse, Vlaamse en Waalse Gewest voor een 1-persoonshuishouden.

9 Ierland

In Ierland zijn lokale overheden de grootste aanbieder van sociale huisvesting, daarnaast voorzien non-for profit woningcorporaties in een deel van de sociale huisvesting. Ondersteuning vindt vooral plaats via directe (financiële) steun aan huishoudens. De omvang van de gerapporteerde onder DAEB-vallende staatssteun is daarmee beperkt.

Situatie woningmarkt

Tabel 9.1 laat zien dat Nederland en Ierland op twee macro-economische kenmerken, het mediaan besteedbaar inkomen en inkomensongelijkheid, sterk met elkaar overeenkomen. Wat betreft het woningaanbod zijn de kosten voor huisvesting ruim dertig procent lager in Ierland. Ook het aandeel woningen voor sociale huisvesting ligt met een kleine negen procent ruim twintig procentpunt lager.

Tabel 9.1 Ierland heeft relatief een klein aandeel woningen voor sociale huisvesting

	Aantal wonin- gen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel wonin- gen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuis- mobiliteit (2012)	Huisvestings- kosten in PPS (2018)	Mediaan be- steedbaar inkomen (2018)	Inkomens- ongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Ierland	423	8,9%	14,8%	434,4	€ 24.920	28,9
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

In Ierland is sprake van een tekort in het aanbod van woningen. Het nationaal plan voor wonen en daklozen – *Rebuilding Ireland* – kent vijf speerpunten: zorg bieden voor dak- en thuislozen, versneld en meer sociale huisvesting faciliteren, meer woningen buiten de sociale sector bouwen, aanpassen in de private huursector om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten en het beter benutten van de bestaande woonvoorraad. De Lima (2018) laat zien dat het probleem het grootst is in Dublin, ongeveer twee derde van alle dak- en thuislozen in Ierland verblijft in Dublin. De Lima (2018) bespreekt het mogelijke verband tussen het in Ierland op individuen gerichte woonbeleid en het tekort aan sociale huisvesting. Housing Europe (2019) benoemt de verschillende aankoopregelingen voor huurders van sociale woningen als een andere reden voor het tekort aan passende sociale huisvesting. In Cork, bijvoorbeeld, is twee derde van het aanbod voor sociale huisvesting verkocht aan huurders. De OECD (2020) observeert dat mensen wegtrekken uit Dublin vanwege de hoge (huur)prijzen van woningen, het ontwikkelen van aanbod in de perifere gebieden blijft echter nog achter.

Inrichting huisvestingsbeleid

In Ierland is sociale huisvesting gedefinieerd als huisvesting die wordt aangeboden door lokale overheden of een woningcorporatie aan huishoudens die door solvabiliteitsbeperkingen niet in staat zijn om huisvesting tegen marktvoorwaarden te vinden (McGauran & O’Connell, 2014). In Ierland zijn er dus twee typen partijen verantwoordelijk voor het aanbod van sociale huisvesting. De lokale overheden (*housing authorities*) zijn de belangrijkste aanbieder, er zijn in totaal 31 van deze

lokale overheden.⁶⁷ De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het aanbieden van sociale huisvesting ligt bij deze lokale overheden. Naast deze overheden zijn er ook zo'n 550 woningcorporaties actief in het verzorgen van huisvesting voor huishoudens die niet in staat zijn zelf een woning te kopen. Deze organisaties staan bekend als *approved housing bodies* en zijn non-profit organisaties.⁶⁸ In 2017 zijn er ongeveer 176.000 sociale woningen in Ierland, hiervan zijn ongeveer 35.000 eenheden eigendom van de *approved housing bodies* en ongeveer 141.000 van *housing authorities* (Housing Europe, 2019).

Het beleid in Ierland is erop gericht om overheidssteun zoveel mogelijk direct aan huishoudens beschikbaar te stellen. Deze vorm van steun is vergelijkbaar met huursubsidie en valt niet onder staatssteun. Het onderliggende principe is dat de overheid steun biedt aan diegenen die onvoldoende middelen tot hun beschikking hebben om zelf in de woonbehoefte te voorzien. De kern van het beleid is dat iedereen die zich kwalificeert voor sociale huisvesting op een wachtlijst geplaatst wordt of in aanmerking komt voor een ondersteuning in de betaling van de huur (*Housing Assistance Payment*). De wachtlijsten worden beheerd door de *housing authorities* of de *approved housing bodies* (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020). Of individuen in aanmerking komen voor deze steun hangt af van een set landelijk geldende criteria. Deze criteria zijn onder andere inkomen, de huidige woonsituatie en de mogelijkheid van alternatieve huisvesting. Wat betreft het inkomen hanteert de overheid drie regionaal gedifferentieerde netto inkomensniveaus van respectievelijk € 25.000, € 30.000 en € 35.000 voor een eenpersoonshuishouden. Voor elke extra volwassen persoon binnen het huishouden neemt het niveau met vijf procent toe (tot maximaal tien procent meer) en per kind 2,5 procent (maximaal vijf procent). De hoogste inkomensgrens geldt voor de stedelijke gebieden van onder andere Dublin en Cork, terwijl de laagste inkomensgrens geldt voor met name rurale gebieden.⁶⁹

Er zijn drie typen programma's waarin deze steun tot uitdrukking komt. Ten eerste wordt sociale huisvesting aangeboden via de woningen die in eigendom zijn van de *housing authorities*. Ten tweede bestaat er een systeem van huursubsidie waarbij de *housing authorities* maandelijks namens de huurder een bedrag betalen aan de verhuurder (*Housing Assistance Payment*). Ten slotte bestaat er ook het *rental accommodation scheme (RAS)* waarbij de *housing authorities* de gehele huurbetaling overnemen van de huurder en de huurder rechtstreeks aan de *housing authorities* betaalt.⁷⁰

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

De DAEB-rapportages van Ierland voor de Europese Commissie geven aan dat staatssteun wordt gegeven aan de *housing authorities* en *approved housing bodies* voor het faciliteren van de aan sociale huisvesting ondersteunende diensten en producten (Europese Commissie, z.d.). Deze ondersteunende diensten en producten zijn in de *Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2009* breed gedefinieerd. Hieronder vallen onder andere wegen, winkels, publieke faciliteiten (zoals gezondheids- en recreatiefaciliteiten), speeltuinen, parken, scholen en andere gebouwen of diensten die een positief effect

⁶⁷ Zie <http://www.housingagency.ie/find-my-local-authority>

⁶⁸ Zie <https://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/voluntary-and-cooperative-housing/approved-housing-bodies-ahbs>

⁶⁹ https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/table_with_2016_income_limits.pdf

⁷⁰ Zie https://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/rental_accommodation_scheme.html

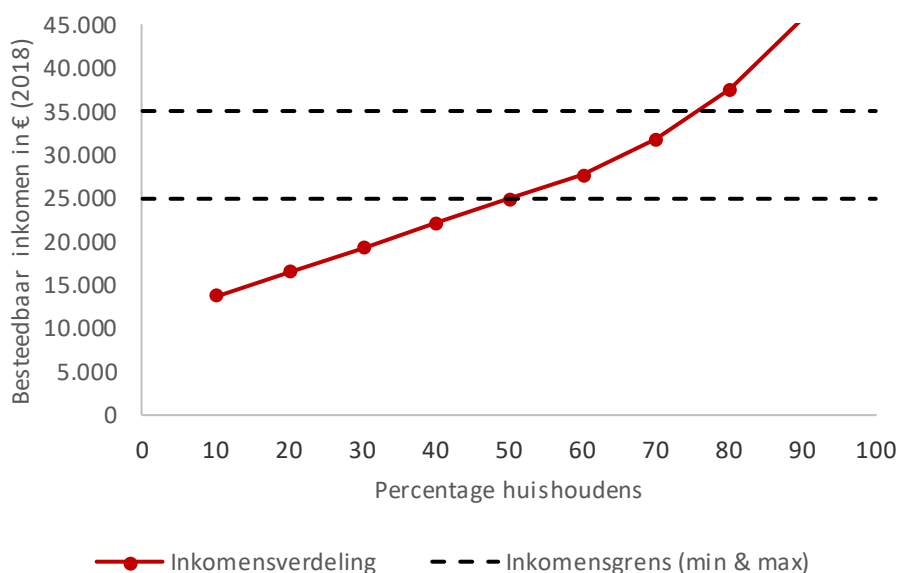
hebben op de woonomgeving en huishoudens waarvoor de sociale huisvesting is bedoeld.⁷¹ Het DAEB-rapport over de periode 2016-2017 spreekt enkel over ondersteunende producten en diensten die worden uitgevoerd door *housing authorities*, terwijl de rapportage over 2015-2016 expliciet *approved housing bodies* en het steunen van het faciliteren van sociale huisvesting benoemt.

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

De *Housing Finance Agency* geeft voor sociale huisvesting enkel steun aan *housing authorities* en *approved housing bodies*. Individuen, huishoudens of andere partijen kunnen geen aanspraak maken op deze steun. In het DAEB-rapport wordt verder niet stilgestaan bij een afbakening van de doelgroep voor sociale huisvesting. Echter, deze afbakening volgt uit de hierboven genoemde criteria die worden gebruikt om te bepalen of iemand op een wachtlijst geplaatst wordt voor sociale huisvesting of in aanmerking komt voor een ondersteuning in de betaling van de huur.

Figuur 9.1 laat de inkomensverdeling in Ierland zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden. De minimale en maximale gehanteerde inkomensgrenzen zijn middels twee stippellijnen weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering, 50 procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de laagste gehanteerde inkomensgrens. De hoogste inkomensgrens ligt, bij benadering, rond 75 procent. Gelet op deze hoogste inkomensgrens behoort 75 procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting. Deze visuele analyse geeft een grove benadering van de spreiding en omvang van de potentiële doelgroep, maar houdt geen rekening met regionale verschillen.

Figuur 9.1 Gelet op meest strikte inkomensgrens behoort ongeveer 50 procent van huishoudens tot de doelgroep, bij de minst strikte grens is dit ongeveer 75 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

⁷¹ Zie <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/22/enacted/en/print#sec10>

Steuninstrumenten sociale huisvesting

De steuninstrumenten zoals genoemd in de DAEB-rapportages bestaan alleen uit leningen tegen een 0,1 procentpunt gunstiger rentepercentage. De omvang van de staatssteun wordt gerapporteerd als 0,1 procentpunt van de netto verandering in de omvang van de verstrekte leningen. Het gaat om geringe bedragen. In 2017, en ook in 2015, is de netto verandering in de omvang van de verstrekte leningen zelfs negatief. In 2017 is er sprake van een netto daling in de omvang van de verstrekte leningen van € 1,9 miljoen (Europese Commissie, z.d.). Dit resulteert in een negatieve staatssteun van € 2.000 (€ 0,002 miljoen), dit wordt in de rapportage ook als Nil (nul) gerapporteerd. Norris & Byrne (2017) geven als een mogelijke reden voor de beperkte omvang dat de *approved housing bodies* maar voor een klein deel in de (nieuw)bouw van sociale huisvesting voorzien en dat veel van deze *bodies* te klein zijn om deze steun succesvol aan te vragen en te beheren. Ierland geeft in 2017 zo'n € 1.497 miljoen uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies (Eurostat, 2020).

Samenvattend beeld Ierland

Tabel 9.2 Vergelijking Ierland en Nederland

	Ierland	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Tekort aan sociale huurwoningen, vooral in Dublin	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	8,9%	30%
Aanbieders	550 woningcorporaties en 31 lokale autoriteiten	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Regio en type huishouden	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)	€ 25.000 – € 35.000	€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 75 procent	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ -2.000 (-0,002 miljoen)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 1.497 miljoen (0,50)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>. Inkomensgrenzen Ierland voor een 1-persoonshuishouden.

10 Duitsland

Duitsland heeft sociale huisvesting aangemerkt als DAEB. Er zijn nationale inkomenscriteria, deze zijn gespecificeerd naar de samenstelling van het huishouden en naar regio (deelstaat).

Situatie woningmarkt

Tabel 10.1 laat zien dat het mediaan besteedbaar inkomen in Duitsland € 22.713 bedraagt. Hiermee is dit inkomen ruim vijf procent lager dan in Nederland. Daarnaast is het aantal aangemerkte sociale huurwoningen in Duitsland slechts een fractie van het aantal sociale huurwoningen in Nederland en liggen de gemiddelde huisvestingskosten in Duitsland ruim 10 procent hoger. Afgezien van het totale woningaanbod, wijst elk van bovenstaande indicatoren erop dat de druk op lage inkomensgroepen om geschikte huisvesting te vinden in Duitsland hoger is dan gemiddeld in de geselecteerde lidstaten.

Tabel 10.1 Duitsland kent hoge huisvestingskosten en een klein aandeel sociale huisvesting

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuis-mobiliteit (2012)	Huisvesting s-kosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomens-ongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Duitsland	504	3,0%	21,9%	721,7	€ 22.713	31,1
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden.

Van de ongeveer 42 miljoen beschikbare huizen in Duitsland is slechts 3 procent bestemd voor sociale huisvesting. Het aantal sociale huurwoningen is daarnaast de afgelopen jaren gedaald: van 2.759.000 in 2002 tot ongeveer 1.210.000 in 2018 (Housing Europe, 2019). Deze daling is te verklaren doordat woningen die rond 1970 zijn gerealiseerd de afgelopen tien jaar aan de woningvoorraad van sociale huurwoningen zijn onttrokken. In de bouw- en projectplannen van deze woningen is vaak opgenomen dat woningeigenaren voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 30 jaar) verplicht worden om de woning aan te bieden als sociale huurwoning. Deze verplichting vervalt dus na verloop van tijd. Doordat de afgelopen jaren veel van dit soort bouw- en projectplannen aan het einde van hun looptijd zitten (gemiddeld 30 jaar), zijn er de afgelopen jaren jaarlijks 100.000 woningen aan het sociale huursegment onttrokken. Een relatief groot deel van de bestaande sociale woningvoorraad is in het westelijke gedeelte van Duitsland te vinden. Veel van de woningen in het oostelijke gedeelte zijn door een dalende vraag in de vorige eeuw gesloopt (Droste & Knorr-Siedow, 2014).

Ook de nieuwbouw van sociale huisvesting blijft achter: jaarlijks zijn er zo'n 80.000 extra sociale huurwoningen nodig, terwijl er in 2017 slechts 27.000 zijn opgeleverd. (Housing Europe, 2019). De relatief hoge standaarden die opgelegd worden aan woningen kunnen hiervoor een verklaring zijn. Strengere eisen op het gebied van energieverbruik, (brand)veiligheid en geluidsoverlast hebben geleid tot een stijging van de bouwkosten van 49 procent tussen 2000 en 2016 (Housing Europe, 2017). De Europese Commissie signaleert ook dat huisvesting minder betaalbaar is geworden en

geeft aan dat verdere maatregelen om sociale woningbouw te ondersteunen wellicht nodig zijn (Europese Commissie, 2019). Sociale huurwoningen zijn doorgaans van hogere kwaliteit dan vrije sectorwoningen van een vergelijkbare prijs. Hiermee probeerde de Duitse overheid niet alleen woonruimte te bieden aan de door haar gedefinieerde achtergestelde huishoudens, maar ook de markt te prikkelen om eveneens kwalitatief hoogwaardige woningen te realiseren (Droste & Knorr-Siedow, 2014).

Inrichting huisvestingsbeleid

Sociale huisvesting in Duitsland is gedefinieerd als huisvesting die wordt aangeboden door huiseigenaren en waarvoor zij overheidssteun ontvangen onder de voorwaarde dat zij gedurende een bepaalde periode deze woningen verhuren aan huishoudens waarvan het inkomen niet toereikend is om op de huizenmarkt een redelijke (geschikte) woning te vinden en deze woningen verhuren tegen een huurprijs lager dan het marktniveau. Deze begrensde huurprijzen (*Mitpreisbremse*) reguleren zowel de totale huurprijs als een eventuele huurprijsstijging. In Duitsland is er een onderscheid te maken naar twee typen sociale huurwoningen (Droste & Knorr-Siedow, 2014):

1. huurwoningen die officieel binnen een centraal overheidsprogramma zijn aangemerkt als sociale huurwoning;
2. huurwoningen die niet binnen een centraal overheidsprogramma zijn aangemerkt als sociale huurwoning, maar wel verhuurd worden tegen een huurprijs lager dan het marktniveau.

In deze laatste categorie sociale huurwoningen vallen woningen waarvoor huiseigenaren op individuele basis afspraken maken met gemeenten om de woningen aan te bieden voor een lagere huurprijs. De gemeenten leveren hiervoor in ruil dan de mogelijkheid om de noodzakelijke grond aan te kopen of initiëren de gebiedsontwikkeling middels het ruimtelijk ordeningsbeleid. Officiële statistieken van dit aantal sociale woningen zijn niet beschikbaar, maar het aantal wordt geschat op ongeveer 1 miljoen woningen (Droste & Knorr-Siedow, 2014). Dit komt neer op ongeveer 2,4 procent van de totale woningvoorraad in Duitsland, dit percentage ligt in dezelfde orde van grootte als het percentage officiële sociale huurwoningen.

Er bestaat een hiërarchische driedeling binnen het Duitse sociale huisvestingsbeleid. Op nationaal niveau wordt de algemene wetgeving omtrent (ver)huur bepaald. Denk hierbij aan de invulling van de onderhoudsplicht en de algemene ruimtelijke ordening. De 16 federale staten zijn zelf verantwoordelijk voor de verdere specificering van het beleid omtrent sociale huisvesting. Daarnaast gaan zij ook over het opzetten en financieren van sociale huisvestingsprogramma's. Tot slot zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de ruimtelijke ordening, de benodigde infrastructuur en het bieden van hulp aan mensen in nood (Housing Europe, 2019).

De Duitse sociale huurmarkt kenmerkt zich door een breed spectrum aan huiseigenaren. De GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen is de overkoepelende organisatie en heeft meer dan 3.000 leden en per federale staat een zusterorganisatie. Deze leden zijn onderverdeeld in zo'n 2.000 woningcoöperaties, 740 gemeentelijke woningcorporaties, 130 private (vastgoed)ondernemingen en 50 kerkelijke (vastgoed)organisaties.⁷² De aangesloten leden bieden gezamenlijk zo'n 61 procent van alle sociale huurwoningen in Duitsland aan.

⁷² Zie <https://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten>

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

In Duitsland wordt sociale huisvesting aangemerkt als een DAEB (Europese Commissie, z.d.). Het DAEB-rapport van Duitsland omschrijft de activiteit als volgt: “de dienstverlener (commerciële huisvestingsmaatschappij of verhuurder) dient huurhuizen ter beschikking te stellen tegen een gereduceerd tarief voor een vastgestelde doelgroep”. De DAEB-rapportage is opgesplitst naar deelstaat. Voor de bepaling van de staatssteun gebruikt de overheid de zogenoemde ‘netto vermeden kostenmethode’. Hiermee tracht de overheid per individueel geval de dienstverlener te compenseren voor het economisch verlies op huurinkomsten als gevolg van het aangaan van een sociale huisvestingsovereenkomst. Men spreekt van een netto-methodiek omdat de staat tracht de compensatieniveaus niet boven het gestelde verlies te laten uitkomen.

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

In het DAEB-rapport wordt de doelgroep van sociale huisvesting omschreven als een bevolkingsgroep waarvan het inkomen niet toereikend is om op de huizenmarkt een redelijke (geschikte) woning te vinden. Huishoudens met een inkomen onder de vastgestelde inkomensgrens beslaan het voornaamste deel van de doelgroep, maar er wordt ook prioriteit gegeven aan (eenouder)gezinnen, zwangere vrouwen, ouderen en mindervaliden. Huishoudens die tot de doelgroep behoren dienen bij de gemeente een vergunning (*Wohnberechtigungsschein*) aan te vragen. Met deze vergunning kunnen zij zich aanmelden bij verhuurders van sociale woningen. De verhuurder is vervolgens verantwoordelijk voor de toewijzing aan huishoudens die in het bezit zijn van een dergelijke vergunning (Droste & Knorr-Siedow, 2014). De verhuurder is verantwoordelijk voor het bijhouden van informatie over wachtlijsten. Gezien het diverse palet aan aanbieders van sociale woningaanbieders is er geen centrale informatie bekend over wachtlijsten, in gewilde gebieden (Berlijn, München) kan de wachttijd oplopen tot enkele jaren.

Tabel 10.2 geeft een overzicht van gehanteerde inkomensgrenzen per regio zoals deze gelden per januari 2020. De vastgestelde inkomensgrenzen zijn een weerspiegeling van de lokale inkomens en huizenmarkten en variëren derhalve tussen deelstaten en steden. De deelstaten besluiten zelf, via wetgeving, over de te hanteren inkomensgrenzen.

Tabel 10.2 Inkomensgrenzen (netto jaarinkomen) in Duitsland per januari 2020

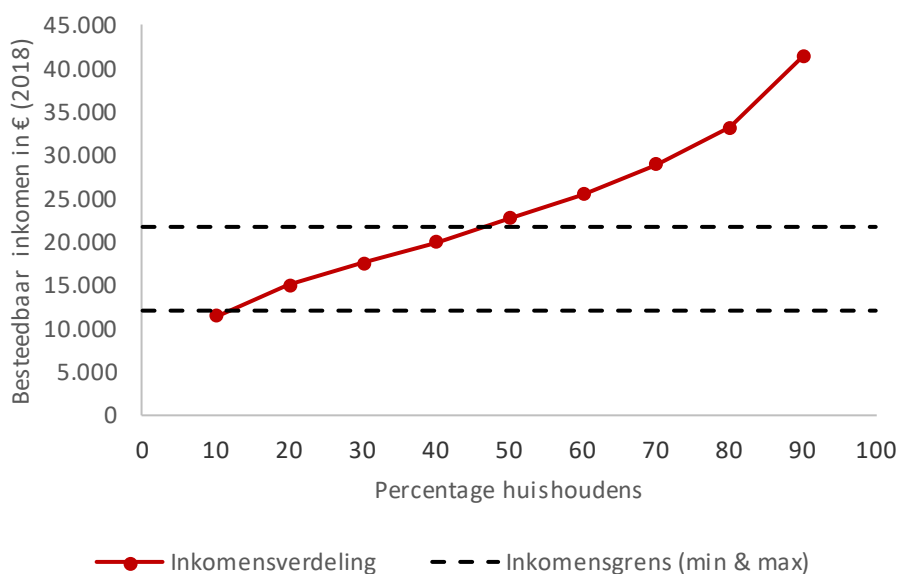
	Aantal personen in huishouden			Extra persoon	Extra kind
	1	2	3		
Algemene inkomensgrens	€ 12.000	€ 18.000	€ 22.600	€ 4.100	€ 500
Baden-Württemberg	€ 21.730	€ 28.885	€ 37.720	€ 8.385	
Beieren	€ 12.000	€ 18.000	€ 22.600	€ 4.100	€ 500
Berlijn	€ 16.800	€ 25.200	€ 30.940	€ 5.740	€ 700
Hamburg	€ 12.000	€ 18.000	€ 23.100	€ 4.100	€ 1.000
Hessen	€ 15.572	€ 23.626	€ 28.996	€ 5.370	€ 650
Nordrhein-Westfalen	€ 18.430	€ 22.210	€ 27.310	€ 5.100	€ 660
Rheinland- Pfalz	€ 15.000	€ 21.500	€ 26.500	€ 5.000	€ 1.000
Sachsen-Anhalt	€ 12.000	€ 18.000	€ 22.100	€ 4.100	€ 500
Schleswig-Holstein	€ 19.400	€ 26.600	€ 31.600	€ 5.000	€ 600
Stuttgart	€ 21.730	€ 28.885	€ 37.270	€ 8.835	
Thüringen	€ 14.400	€ 21.600	€ 26.600	€ 5.000	€ 1.000

Bron: <https://www.promietrecht.de/Wohnberechtigung/Wohnberechtigungsschein-Tabelle-Einkommensgrenzen-E2524.htm>

Noot: Per staat kan er afgeweken worden van bovenstaande grenzen op basis van individuele kenmerken van de huurder of de woning.

Figuur 10.1 laat de inkomensverdeling in Duitsland zien voor 2018 (Eurostat, 2019) op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per particulier huishouden. De minimale en maximale gehanteerde inkomensgrenzen zijn middels twee stippellijnen weergegeven. De figuur maakt het mogelijk om de inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens. Uit de figuur blijkt dat, bij benadering, 10 procent van de huishoudens tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort gelet op de laagste gehanteerde inkomensgrens. De hoogste inkomensgrens ligt, bij benadering, rond 50 procent. Gelet op deze hoogste inkomensgrens behoort rond de 50 procent van de huishoudens tot de potentiële doelgroep voor sociale huisvesting. Deze visuele analyse geeft een grove benadering van de spreiding en omvang van de potentiële doelgroep, maar houdt geen rekening met regionale verschillen.

Figuur 10.1 Gelet op meest strikte inkomensgrens behoort ongeveer 10 procent van huishoudens tot de doelgroep, bij de minst strikte grens is dit ongeveer 50 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), op basis van Eurostat (2019)

Opvallend genoeg zijn het in de praktijk niet altijd huishoudens met de laagste inkomens die in de sociale huurwoningen terechtkomen. Omdat de Duitse overheid ook hoogwaardige woningen nastreefde, zijn veelal de sociale huurwoningen die ná 1990 gebouwd duurder dan oudere niet-sociale huurwoningen. Huishoudens die in aanmerking komen voor sociale huisvesting, maar een inkomen hebben dat te hoog is voor (huur)toeslag (*Wohngeld*) kiezen er derhalve vaak voor om in een goedkopere niet-sociale huurwoning te wonen (Droste & Knorr-Siedow, 2014).

Steuninstrumenten sociale huisvesting

De overheid stimuleert de bouw van sociale huisvesting door het verstrekken van leningen met gunstiger voorwaarden, bouwsubsidies, belastingvoordelen, borgstellingen en andere garantstellingen en het aanbieden van goedkope grond ten behoeve van de nieuwbouw van woningen. Men gebruikt ook wel een combinatie van bovenstaande steunmaatregelen, maar de meest frequent ingezette instrumenten zijn goedkopere leningen en directe subsidies. Tabel 10.3 laat zien dat per deelstaat wordt gerapporteerd, maar dat de som van alle deelstaten niet optelt tot het totaal door de centrale overheid ingeschatte uitgaven aan onder DAEB vallende staatssteun voor sociale huisvesting, deze bedragen zo'n € 1.000 miljoen. De omvang van de totale, landelijke staatssteun is in

dezelfde orde van grootte over beide jaren, maar er is wel variatie tussen deelstaten. Ter vergelijking, Duitsland geeft in 2017 ruim 18 maal zoveel uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies (*Wobngeld*), zo'n € 18.134 miljoen (Eurostat, 2020).

Tabel 10.3 De wijze van rapporteren en omvang van staatssteun varieert sterk per deelstaat

	2016	2017
Baden-Württemberg	€ 63,19 miljoen	€ 74,53 miljoen
Beieren	€ 273,64 miljoen	€ 256,83 miljoen
Berlijn	-	-
Brandenburg	€ 1,67 miljoen	€ 1,17 miljoen
Bremen	-	-
Hamburg	-	-
Hessen	€ 1,00 miljoen	€ 3,97 miljoen
Mecklenburg-Voor-Pommeren	-	-
Noordrijn-Westfalen	€ 11,19 miljoen	€ 1,23 miljoen
Nedersaksen	-	-
Saksen	-	-
Rijnland-Palts	€ 10,51 miljoen	€ 16,26 miljoen
Saarland	-	-
Saksen-Anhalt	-	-
Sleeswijk-Holstein	€ 0,03 miljoen	€ 0,03 miljoen
Thüringen	-	€ 1,70 miljoen
Totaal (bij benadering)	€ 974,54 miljoen	€ 1,021,49 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

Noot: Nedersaksen rapporteert op gemeenteniveau, maar onduidelijk hoeveel subsidie is toegekend voor sociale huisvesting.

Samenvattend beeld Duitsland

Tabel 10.4 Vergelijking Duitsland en Nederland

	Duitsland	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Tekort aan nieuwe sociale huurwoningen en onttrekken bestaande voorraad	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	3%	30%
Aanbieders	Minimaal 3.000 organisaties variërend in structuur en omvang	330 woningcorporaties
Afbakening	Inkomen, plus prioritering	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen	Regio en type huishouden	Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)	€ 12.000 – € 21.730	€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	Ongeveer 50 procent	Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 1.021,5 miljoen (0,03)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 18.134 miljoen (0,56)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>. Inkomensgrenzen Duitsland voor een 1-persoonshuishouden.

11 Zweden

In Zweden is er geen sociale huursector. Er zijn twee DAEB-regelingen om investeringen te ondersteunen in huurwoningen voor ouderen, studenten en huishouders in een sociaal kwetsbare situatie. Voor geen van deze drie groepen geldt een maximale inkomensgrens.

Situatie woningmarkt

Tabel 11.1 laat zien dat Nederland en Zweden op de kenmerken woningaanbod, mediaan besteedbaar inkomen en inkomensongelijkheid sterk met elkaar overeenkomen. De verhuismobiliteit – het deel van de bevolking dat in de afgelopen vijf jaar is verhuisd – ligt in Zweden met 40,8 procent hoger dan in Nederland, terwijl de gestandaardiseerde huisvestingskosten in Nederland zo'n 25 procent hoger liggen. Verder valt op dat Zweden geen sociale huursector heeft. Elke huurwoning is in principe beschikbaar voor elk type huishouden. Ongeveer één derde van de Zweedse bevolking woont in een huurwoning, waarvan meer dan de helft, in totaal zo'n 18 procent van de bevolking, in gemeentelijke huurwoningen (Housing Europe, 2019).

Tabel 11.1 Geselecteerde waarden sector en macro-economische criteria – Zweden

	Aantal woningen per 1.000 inwoners (2017)	Aandeel woningen voor sociale huisvesting (2017)	Verhuismobiliteit (2012)	Huisvestingskosten in PPS (2018)	Mediaan besteedbaar inkomen (2018)	Inkomensongelijkheid als GINI (2018)
Nederland	447	30%	24,6%	640	€ 24.016	27,4
Zweden	479	0%	40,8%	505,2	€ 25.500	27,0
Gemiddelde	485	15,8%	26,1%	567,7	€ 24.376	28,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Zweden kent enkel gemeentelijke huurwoningen en geen sociale huurwoningen. Het percentage van het totaal aantal woningen in Zweden dat bestemd is voor gemeentelijke huurwoningen was 18 procent in 2017 (Housing Europe, 2019). Het gemiddelde is berekend over Nederland en de acht geselecteerde lidstaten, inclusief het aandeel publieke huisvesting in Zweden

In Zweden is er een tekort aan woningen, dit komt tot uitdrukking in lange wachtlijsten. De OECD (2019b) benoemt de strikte huurwetgeving waardoor vraag en aanbod niet goed op elkaar kan aansluiten als één van de belangrijke knelpunten en uitdagingen. De bouw van nieuwe woningen blijft hierdoor achter bij de vraag, met name in de urbane regio's. Daarnaast benomen zowel de OECD (2019b) als Housing Europe (2019) de hoge bouwkosten in Zweden, de OECD verbindt hieraan de conclusie dat concurrentie in de bouwsector moet worden geïntensiveerd.

Inrichting huisvestingsbeleid

Private verhuurders en gemeentelijke woningcorporaties voorzien ieder voor ongeveer de helft in de huurwoningen in Zweden. *Sveriges Allmännytt*a (Swedish Association of Public Housing Companies) is de overkoepelende organisatie van de gemeentelijke woningcorporaties. Deze corporaties hebben geen winstoogmerk en voorzien in het aanbod van publieke huisvesting. Publieke huisvesting verschilt van sociale huisvesting in die zin dat de woningen die worden aangeboden door de gemeentelijke woningcorporaties in principe toegankelijk zijn voor alle huishoudens en niet enkel

voor een vooraf afgebakende groep van huishoudens. *Sveriges Allmännytt*a heeft meer dan 300 leden welke variëren in grootte van 80 tot 28.000 woningen.⁷³

Na een klacht van de Zweedse vastgoedsector over staatssteun, is sinds 2010 de staatssteun aan gemeentelijke woningcorporaties afgeschaft.⁷⁴ Deze steun bestond voornamelijk uit lagere rendementseisen voor deze corporaties. Vanaf dat moment functioneren de gemeentelijke woningcorporaties als private ondernemingen en is er geen sprake meer van staatssteun of een sociale huursector gedefinieerd als een DAEB. Sinds 2016 is er via twee verordeningen de mogelijkheid om onder DAEB vallende overheidssteun te verkrijgen voor het via nieuwbouw faciliteren van sociale/publieke huisvesting voor ouderen, studenten en huishoudens in een sociaal kwetsbare situatie. Deze overheidssteun is beschikbaar voor alle type eigenaren van onroerend goed en grondeigenaren. Daarnaast heeft Zweden een systeem van individuele subsidies voor personen en huishoudens die gelet op hun inkomen hoge woonlasten hebben, ongeacht of ze een woning bewonen als huurder of koper (OECD, 2018b).

Een belangrijk kenmerk van de Zweedse huursector is dat de huurprijsontwikkeling gereguleerd is. In wetgeving is vastgelegd dat de huurprijs in overeenstemming moet zijn met de gebruikerswaarde van de woning en gelijke tred moet houden met de huurprijzen in omliggende woningen. De (maximale) huurprijzen worden collectief vastgesteld in onderhandelingen tussen de Zweedse vereniging van huurders en verhuurders, dit zorgt voor een vertraging in het aanpassingsmechanisme van de prijs.⁷⁵ Het systeem van collectief vastgestelde huurprijzen wordt door verschillende instanties en wetenschappers gezien als één van de belangrijkste oorzaken van de problemen op de Zweedse huizenmarkt. De gereguleerde huurprijsontwikkeling zorgt ervoor dat bij een toename in de vraag de prijs niet of met vertraging omhoog gaat waardoor er onvoldoende in extra aanbod wordt geïnvesteerd. Met andere woorden, de vraag naar en het aanbod van woningen in de huursector sluiten niet goed op elkaar aan, één van de gevolgen hiervan is het ontstaan van lange wachtlijsten (OECD, 2019b).

Activiteiten sociale huisvesting en staatssteun

In Zweden zijn er twee DAEB-hoofdactiviteiten met betrekking tot publieke (sociale) huisvesting (Europese Commissie, z.d.). Ten eerste regelt de wetgever via verordening 2016:848 dat er onder DAEB vallende overheidssteun mogelijk is voor het (ver)bouwen van huurwoningen bedoeld voor ouderen in zowel de reguliere woningmarkt als voor begeleid wonen. Ook is overheidssteun mogelijk voor investeringen in de gemeenschappelijke ruimte in of nabij de hierboven bedoelde huurwoningen.

Ten tweede regelt de wetgever via verordeningen 2016:880 en 2016:881 dat er onder DAEB vallende overheidssteun mogelijk is voor het organiseren en aanbieden van sociale/publieke huisvesting voor studenten en huishoudens in een sociaal kwetsbare situatie. De verordening 2016:880 is slechts een korte periode van kracht geweest en gold voor bouwprojecten die na maart 2015 zijn

⁷³ <https://www.sverigesallmanntta.se/>

⁷⁴ <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannttiga-kommunala-sfs-2010-879>

⁷⁵ https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/globalt-innehall/andra-sprak/omoss_eng24jan.pdf

gestart of waarvoor voor februari 2017 overheidssteun is aangevraagd.⁷⁶ De verordening 2016:881 is van kracht sinds januari 2017.⁷⁷

Beide verordeningen voorzien in overheidssteun voor twee groepen, namelijk studenten en personen/huishoudens in een sociaal kwetsbare situatie. Voor de personen/huishoudens in een sociaal kwetsbare situatie is het doel van de overheidssteun om voor hen de toegang tot de woningmarkt te vergemakkelijken. Het gaat hierbij expliciet om overheidssteun betreffende nieuwbouw of het uitbreiden of verbouwen van een pand dat in de voorgaande acht jaren niet voor huisvesting is gebruikt. De uitvoering van deze regeling ligt bij Boverket, een onder het Zweedse ministerie van Financiën vallende nationale raad voor huisvesting, bouwen en planning.⁷⁸

Afbakening doelgroep voor sociale huisvesting

De overheidssteun die volgt uit verordening 2016:848 wordt verleend aan eigenaren van onroerend goed, grondeigenaren of iedereen die nieuwbouw huisvesting organiseert.⁷⁹ Zij kunnen maximaal ongeveer € 340 per vierkante meter ontvangen voor nieuwbouw, en ongeveer € 300 per vierkante meter voor herbouw en/of verbouw. Het aantal vierkante meters waarover steun kan worden verleend is maximaal 35 vierkante meter per appartement in geval van een eenpersoonshuishouden en maximaal 50 vierkante meter voor meerpersoonshuishoudens. De overheidssteun voor het (her)ontwikkelen van gemeenschappelijke ruimten is gelijk aan maximaal een kwart van de kosten en niet meer dan ongeveer € 19.000 per bouwproject. De huurwoningen die worden opgeleverd en zijn ondersteund vanuit de verordening 2016:848 moeten duurzaam bewoond worden door een persoon die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Bij een meerpersoonshuishouden moet minimaal één persoon 65 jaar of ouder zijn. Er zijn geen verdere inkomenseisen.

De overheidssteun die volgt uit verordening 2016:880 en 2016:881 wordt verleend aan eigenaren van onroerend goed, grondeigenaren of iedereen die nieuwbouw huisvesting organiseert. Zij kunnen een gemaximaliseerd steunbedrag per vierkante meter ontwikkelde woonruimte aanvragen. De verdere afbakening van de doelgroep bevat een geografische en product dimensie. De (her)bouw van de huurwoningen dient te resulteren in energiezuinige woningen. De steun kan worden geboden voor huurwoningen in:

- gebieden met bevolkingsgroei en met woningtekorten;
- voor huisvesting van studenten in gemeenten met hoger onderwijsinstellingen;
- voor gemeenten zonder bevolkingsgroei met behoefte aan bepaalde type woningen waarin zonder de beoogde overheidssteun niet kan worden voorzien.

Kijkend naar het type huurders dat de Zweedse overheid met de verordening 2016:880 en 2016:881 een gemakkelijker toegang tot de woningmarkt verleent, gaat het om studenten en huishoudens met een sociaal kwetsbare situatie. Over de afbakening van deze laatste groep geeft de verordening aan dat er een voorkeur gegeven dient te worden aan het aanbieden van huisvesting aan huishoudens die de meeste behoefte hebben aan huisvesting voor een redelijke huurprijs. Een verdere

⁷⁶ Zie https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016880-om-statligt-stod-for-att_sfs-2016-880

⁷⁷ Zie https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016881-om-statligt_sfs-2016-881

⁷⁸ <https://www.boverket.se/sv/>

⁷⁹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016848-om-statligt-stod-for-att_sfs-2016-848

specificering biedt de verordening niet, maar de uitvoeringsrichtlijn van Boverket geeft dit wel. Deze richtlijn geeft voorrang aan huishoudens die om financiële redenen behoefte hebben aan huisvesting voor een redelijke huurprijs, en vervolgens aan huishoudens die om niet-financiële (bijzondere) redenen dezelfde behoefte hebben. De principes van het verlenen van voorrang moeten daarnaast helder en transparant zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van diegene die de overheidssteun ontvangt.

Uit een inventarisatie van de verschillende websites van gemeentelijke woningcorporaties in Zweden blijkt dat het vooral de positie op de wachtlijst is – welke afhankelijk is van het moment van inschrijving wat kan vanaf de 18^e verjaardag – die de voorrang regelt. Tot slot speelt inkomen ook een rol. Een voorwaarde voor de overheidssteun is namelijk dat de verhuurder ervoor zorg draagt dat de beoogde huurder de huurprijs duurzaam kan voldoen en dat de uiteindelijke woning wordt aangeboden voor een vierkante meter prijs die niet hoger ligt dan de in verordening genoemde prijzen:

- ongeveer € 140 euro in Stockholm;
- ongeveer € 130 euro in gebieden rondom Stockholm, de regio's Gotenburg en Malmö, en andere (dicht)stedelijke gebieden;
- ongeveer € 125 in de rest van Zweden.

Steuninstrumenten sociale huisvesting

Het steuninstrument in het geval van huisvesting voor ouderen bestaat uit een directe subsidie voor het (ver)bouwen van huurwoningen en investeringen in de gemeenschappelijke ruimte. De directe subsidie wordt betaald aan de eigenaar na oplevering en is gebaseerd op een netto-kosten berekening inclusief een redelijk rendement. Uit Tabel 11.2 volgt dat in 2016 er zeer beperkt gebruik is gemaakt van de regeling in verordening 2016:880, maar dat in 2017 er in totaal voor ongeveer € 55 miljoen aan overheidssteun is uitgekeerd.⁸⁰ Dit is verdeeld over 36 ondernemingen.

Tabel 11.2 De staatssteun in de woningsector bedraagt in Zweden ongeveer € 164 miljoen in 2017

	2016	2017
Directe subsidie 2016:848 (landelijk)	€ 2 miljoen	€ 55 miljoen
Directe subsidie 2016:880 (landelijk)	€ 0,076 miljoen	€ 109 miljoen
Totale uitgaven	€ 2,076 miljoen	€ 164 miljoen

Bron: Europese Commissie (z.d.)

Het steuninstrument in het geval van huisvesting voor huishoudens met een sociaal kwetsbare positie en voor studenten bestaat uit een directe subsidie voor de (her)bouwactiviteiten van de woonruimte. De directe subsidie wordt aan de eigenaar betaald na voltooiing van de (her)bouwactiviteiten en op het moment dat de woning verhuurd wordt. De uiteindelijke omvang van de overheidssteun wordt bepaald aan de hand van een berekening van de nettokosten van de investering, inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is (redelijk rendement). In 2017 hebben er in totaal 71 ondernemingen gebruikgemaakt van deze regeling en gaat het om een bedrag van € 164 miljoen. Ter vergelijking, Zweden geeft in 2017 ruim 13 maal zoveel uit aan inkomensafhankelijke huursubsidies, zo'n € 1.896 miljoen (Eurostat, 2020).

⁸⁰ In het DAEB-rapport wordt verordening 2016:881 niet genoemd. Gezien de looptijd van de twee verordeningen 2016:880 en 2016:881 is het aannemelijk dat in de opgave van de totale hoeveelheid staatssteun verordening 2016:881 wel is opgenomen.

Samenvattend beeld Zweden

Tabel 11.3 Vergelijking Zweden en Nederland

	Zweden	Nederland
Knelpunten woningmarkt	Tekort aan sociale huurwoningen en hoge bouwkosten	Aanbod blijft achter bij vraag
DAEB	Ja	Ja
Aandeel sociale huisvesting	18% (publieke huisvesting)	30%
Aanbieders	300 gemeentelijke woningcorporaties	330 woningcorporaties
Afbakening	Prioritering naar behoefte	Inkomen, plus prioritering
Differentiatie inkomensgrenzen		Eén grenswaarde plus vrije toewijzing
Inkomensgrenzen (netto)		€ 20.000
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt		Ongeveer 35 procent
Uitgaven onder DAEB (procent BBP)	€ 164 miljoen (0,03)	€ 793,5 miljoen (0,11)
Uitgaven huursubsidie (procent BBP)	€ 1.896 miljoen (0,40)	€ 3.434 miljoen (0,47)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Noot: De bruto inkomensgrens in Nederland is bij benadering omgerekend naar een netto bedrag met behulp van de online rekentool van RAET, zie <https://www.raet.nl/bruto-netto-salaris-berekenen>.

12 Synthese en conclusie

Het onderzoek naar hoe lidstaten omgaan met staatssteun en sociale huisvesting laat een divers beeld zien voor Nederland en de acht andere geanalyseerde lidstaten. Inkomensgrenzen bepalen in zes lidstaten of huishoudens in aanmerking komen voor sociale huisvesting, maar de prioritering bij het toewijzen vindt plaats middels een breed palet aan criteria.

Relevante lidstaten voor vergelijking (deelvraag 1)⁸¹

Op basis van kenmerken van de woningmarkt en de macro-economische context zijn er acht lidstaten geselecteerd voor de vergelijking met Nederland. Dit zijn, op volgorde van relevantie, Oostenrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België, Ierland, Duitsland en Zweden. Het belangrijkste kenmerk voor de selectie van lidstaten is een vergelijkbare omvang van het aandeel van sociale huisvesting in de woningmarkt in de betreffende lidstaat.

Afbakening doelgroep en DAEB (hoofdvraag en deelvraag 3, 4, 5 en 6)

De Europese Commissie heeft geen specifieke staatssteunregels vastgesteld voor sociale huisvesting. De invulling van de definitie van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen is een soevereine taak. In Nederland en de acht andere lidstaten is er sprake van overheidssteun bij activiteiten met betrekking tot sociale huisvesting. De omvang hiervan verschilt sterk tussen lidstaten. Ook de definitie van sociale huisvesting varieert, zo spreekt men in Zweden niet van sociale huisvesting, maar van publieke huisvesting. Deze publieke huisvesting is in principe toegankelijk voor iedere ingezetene. Op Oostenrijk na definiëren de lidstaten deze activiteiten als DAEB. De afbakening van de relevante doelgroep zoals bedoeld in het DAEB-vrijstellingsbesluit is daarmee niet van toepassing in Oostenrijk.

In zes van de geanalyseerde lidstaten geldt voor alle huishoudens een inkomensgrens om in aanmerking te kunnen komen voor sociale huisvesting: Nederland, Oostenrijk (geen DAEB), Frankrijk, België, Ierland en Duitsland. Op Nederland na variëren de inkomensgrenzen in deze lidstaten in huishoudenssamenstelling – bij meer personen in een huishouden geldt een hogere inkomensgrens – en per regio waarbij vooral in de (hoofd)stedelijke gebieden hogere inkomensgrenzen gelden. In Nederland is een grotere spreiding in inkomensgrenzen mogelijk door de tijdelijke verhoogde inkomensgrens tot 2021 voor maximaal tien procent van de vrijkomende woningen en de permanente mogelijkheid om daarnaast, in het belang van de sociale mix en de sociale cohesie, maximaal tien procent van de beschikbare woningen vrij van de inkomensgrens toe te wijzen.

Opvallend is verder dat de meeste lidstaten een netto inkomensgrens hanteren. Enkel Nederland en het Vlaamse en Waalse Gewest in België gaan uit van een bruto inkomensgrens. Bij een vergelijking van inkomensgrenzen is het dus belangrijk om helder en precies te definiëren over welke inkomensgrenzen het gaat. In dit onderzoek zijn de bruto inkomensgrenzen bij benadering omgezet naar netto inkomensgrenzen om de lidstaten onderling te vergelijken en de inkomensgrenzen te relateren aan de inkomensverdeling in lidstaten.

⁸¹ De hoofdvragen en bijbehorende deelvragen staan in Box 1 in de Inleiding.

Denemarken en Zweden maken geen gebruik van een inkomensgrens. Het Verenigd Koninkrijk hanteert ook geen inkomensgrenzen om huishoudens toe te laten tot het systeem van sociale huisvesting, maar verschillende lokale overheden daar gebruiken wel inkomensgrenzen om vervolgens te prioriteren bij het toewijzen van de woningen aan huishoudens.

Denemarken kent voor woningcorporaties de verplichting dat zij voorrang geven aan (groepen van) huishoudens die moeilijk huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden, in de praktijk houdt dit in dat toewijzing plaatsvindt op basis van de duur dat huishoudens op de wachtlijst staan, grootte van het huishouden en individuele kenmerken, door bijvoorbeeld te kijken naar gezinnen met kinderen, vluchtelingen, ouderen, woonwerkafstand en rolmodellen in achterstandswijken. Daarnaast is een voorwaarde voor het verkrijgen van overheidssteun door woningcorporaties in Denemarken dat zij de betreffende lokale overheid (gemeente) het recht geven om minimaal 25 procent van de vrijgekomen sociale huurwoningen toe te wijzen buiten de wachtlijst om. In Zweden geldt dat bij het toewijzen van sociale (publieke) huisvesting de voorkeur gegeven dient te worden aan het aanbieden van huisvesting aan huishoudens die de meeste behoefte hebben aan huisvesting voor een redelijke huurprijs, waarbij de eerste prioriteit ligt bij huishoudens die om financiële redenen behoefte hebben aan huisvesting voor een redelijke huurprijs, en vervolgens aan huishoudens die om niet-financiële (bijzondere) redenen dezelfde behoefte hebben.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meeste lidstaten verwijzen naar achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen bij het benoemen van de inkomensgrenzen, maar dat een verdere gedetailleerde onderbouwing niet beschikbaar is. Voor de lidstaten die differentiëren naar regio en type huishouden geldt dat zij deze differentiatie impliciet onderbouwen door te wijzen op de gemiddeld hogere kosten en inkomens van grotere huishoudens in meer stedelijke gebieden.

Tabel 12.1 geeft het aandeel sociale huisvesting in de totale woningvoorraad weer en vat op hoofdlijnen de belangrijkste inzichten uit de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen 3, 5 en 6 samen. Ten slotte laat de tabel de uitkomsten zien van een vergelijking tussen de lidstaten over de samenhang van de inkomensgrenzen en het inkomen in een lidstaat.

Tabel 12.1 De meeste lidstaten hanteren een inkomensgrens om de doelgroep af te bakenen

	Nederland	Oostenrijk	Denemarken	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	België	Ierland	Duitsland	Zweden
Aandeel sociale huisvesting	30%	24%	21%	17%	14,5%	6%	8,9%	3%	18%
Sociale huisvesting als DAEB	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Afbakening via inkomensgrenzen	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Aandeel huishoudens dat onder minimale inkomensgrens valt	35	80			10	10	50	10	
Aandeel huishoudens dat onder maximale inkomensgrens valt		92			80	60	75	50	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Nederland en Oostenrijk kennen het hoogste aandeel sociale huisvesting, gevolgd door Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Ierland, België en Duitsland hebben het kleinste aandeel in sociale huisvesting. Kijkend naar deze lidstaten is er geen duidelijk verband te zien tussen enerzijds de omvang van de sociale huisvestingsector en anderzijds of sociale huisvesting als DAEB wordt gedefinieerd en of er een afbakening plaatsvindt aan de hand van inkomensgrenzen.

Hoe ver liggen de inkomensgrenzen uit elkaar tussen de lidstaten? Kijkend naar de absolute bedragen in de samenvattende tabel van elk lidstaathoofdstuk lijken er grote verschillen te zijn. Om de gehanteerde inkomensgrenzen te beoordelen en te vergelijken is het belangrijk om deze inkomensgrenzen te bezien in het perspectief van de inkomenspositie van huishoudens in elke lidstaat. Tabel 12.1 laat zien welk percentage van de huishoudens tot de doelgroep behoort onder de minimale en maximale inkomensgrens, waarbij minimaal verwijst naar de meest strikte inkomensgrens en maximaal naar de minst strikte. Voor elk lidstaat wordt hierbij uitgegaan van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen waardoor wordt gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. De getoonde spreiding in de tabel geldt dus voor een gestandaardiseerd huishouden en wordt niet veroorzaakt door eventuele verschillen in gehanteerde inkomensgrenzen op basis van grootte en samenstelling van het huishouden. Voor Nederland ligt dit op ongeveer 35 procent uitgaande van de huidige bruto inkomensgrens van € 39.055 en behoudens de eerdergenoemde tien procent vrije toewijzingsruimte en de mogelijkheid om tot 2021 maximaal tien procent toe te wijzen op basis van een hogere inkomensgrens. Vooral in Oostenrijk (geen DAEB), Frankrijk en Ierland liggen deze percentages hoger. In Duitsland ligt deze grens met 50 procent dichterbij het niveau in Nederland, met 60 procent geldt dit voor België in mindere mate ook.

Vooral de spreiding tussen verschillende inkomensgrenzen binnen een lidstaat valt op. In Nederland is deze spreiding beperkt, terwijl Frankrijk, België en Duitsland voor sommige regio's of prioriteringsklassen duidelijk striktere inkomensgrenzen hanteren dan in Nederland. Het aandeel van de huishoudens dat onder de striktste inkomensgrens valt is in deze drie landen bij benadering tien procent. Door de genoemde variatie in regio's of prioriteringsklassen ligt de bovengrens in deze lidstaten ook hoger dan in Nederland.

Het verschil tussen huishoudens in aanmerking laten komen voor sociale huisvesting – al dan niet middels inkomensgrenzen – en de uiteindelijke, feitelijke prioritering bij het toewijzen van sociale huisvesting aan huishoudens is een zeer belangrijk onderscheid bij het beoordelen van de grote variatie in inkomensgrenzen. Behoudens de eerdergenoemde tien procent vrije toewijzingsruimte en tijdelijke regeling tot 2021, hanteert Nederland een lagere inkomensgrens dan de andere lidstaten. In sommige lidstaten zoals in Frankrijk en Oostenrijk (geen DAEB) zijn de maximale inkomensgrenzen fors hoger. De belangrijke kanttekening hierbij is dat deze inkomensgrenzen geen garantie geven op een toewijzing van sociale huisvesting. De zes lidstaten hanteren inkomensgrenzen om de doelgroep af te bakenen die (potentieel) in aanmerking komt voor sociale huisvesting. Naast deze afbakening gebruiken alle lidstaten een systeem van prioritering – verschillend van enkel de tijd dat een huishouden op een wachtlijst staat tot een uitgebreide lijst van aanvullende criteria gekoppeld aan een puntensysteem – om tot de uiteindelijke toewijzing van sociale huisvesting aan huishoudens te komen.

Tabel 12.2 geeft per lidstaat een globale inschatting van het aantal woningen in de sociale huisvesting per 1.000 huishoudens die via de gehanteerde inkomensgrenzen potentieel tot de doelgroep behoren. Nederland heeft het hoogste aantal van dit soort woningen per 1.000 huishoudens, terwijl Duitsland slechts zestig woningen per 1.000 huishoudens heeft. Een grotere potentiële doelgroep bij een gelijkblijvende voorraad sociale huisvesting verkleint de kans voor huishoudens binnen de doelgroep om sociale huisvesting toegewezen te krijgen. Als iedereen die hier voor in aanmerking komt zich ook daadwerkelijk zou aanmelden voor sociale huisvesting resulteert dit in een groot tekort aan sociale huisvesting en lange wachtlijsten. In Nederland zou dit leiden tot ongeveer 1,2 huishoudens per woning (1.000/838), terwijl in Duitsland ongeveer 16,5 huishoudens per woning (1.000/60) in aanmerking zouden komen. Enkele studies analyseren welke huishoudens daadwerkelijk sociale huisvesting toegewezen hebben gekregen. Deze studies laten zien dat zelfs indien een lidstaat hoge inkomensgrenzen hanteert de prioritering leidt tot het toewijzen van sociale huisvesting aan huishoudens in de lagere inkomenscategorie.

Tabel 12.2 Nederland heeft het hoogste aantal sociale huurwoningen per huishouden in de afgebakende doelgroep

	Nederland	Oostenrijk	Denemarken	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	België	Ierland	Duitsland	Zweden
Aantal huishoudens 2018 (in 1.000)	7.834	3.916	2.402	29.016	29.778	4.770	1.842	40.807	5.244
Aandeel huishoudens dat onder (maximale) inkomensgrens valt	35	92			80	60	75	50	
Woningen sociale huisvesting (in 1.000)	2.300	1.109	590	5.000	7.486	296	176	1.240	980
Aantal woningen sociale huisvesting per 1.000 potentieel tot de doelgroep behorende huishoudens	838	308			314	103	127	60	
Aantal potentieel tot de doelgroep behorende huishoudens per woning in sociale huisvesting	1,2	3			3	10	8	16,5	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van Eurostat (2019)

Andere mogelijke oorzaken van verschil in inkomensgrenzen (deelvraag 2 en 6)

Een duidelijke samenhang tussen de omvang van de sociale huisvestingssector en de gehanteerde inkomensgrenzen is er niet. Hieronder worden mogelijke andere oorzaken van deze verschillen besproken. Het bespreken van deze andere mogelijke oorzaken is kwalitatief van aard en omvat geen formele empirische toetsing van eventuele (causale) verbanden.

Inrichting huisvestingsbeleid

Tabel 12.3 laat zien dat er een grote variatie zit in welke aanbieders van sociale huisvesting actief zijn, welke kenmerken zij hebben, en, ten slotte, hoeveel woningen deze (groepen van) aanbieders beheren. Zo zijn in Nederland het nagenoeg enkel ondernemingen zonder winst oogmerk, de woningcorporaties, actief als aanbieder die voor overheidssteun in aanmerking kan komen. In Duitsland kan elke aanbieder van een huurwoning in principe sociale huisvesting aanbieden en voor overheidssteun in aanmerking komen, zolang de verhuurder voldoet aan de eisen rondom toewijzing en het hanteren van lagere huurprijzen. Er is een positieve samenhang tussen de mate waarin de aanbieders van sociale huisvesting als private ondernemingen opereren en de totale omvang van

de sociale huursector, zie Figuur B.1 in Bijlage B. Met andere woorden, daar waar de sociale huursector groot is, zijn het vooral private partijen, met of zonder winstoogmerk, die in het aanbod voorzien. De variatie in type partijen laat, net zoals de omvang van de sociale huisvesting, geen eenduidig verband zien met de gehanteerde inkomensgrenzen in relatie tot DAEB en staatssteun. Dit ligt ook in de lijn der verwachting aangezien voor publieke ondernemingen dezelfde staatssteunregels van toepassing zijn.

Tabel 12.3 Er is een grote variatie in het type en aantal aanbieders van sociale huisvesting

Lidstaat	Aanbieders	Uitsplitsing aandeel woningvoorraad
Nederland	• 330 woningcorporaties zijnde ondernemingen zonder winstoogmerk	• 2,3 miljoen woningen (30 procent)
Oostenrijk	• 190 woningcorporaties zijnde ondernemingen met beperkt winstoogmerk	• 923 duizend woningen (20 procent)
Denemarken	• Gemeenten	• 186 duizend woningen (4 procent)
Denemarken	• 530 woningcorporaties zijnde ondernemingen zonder winstoogmerk	• 590 duizend woningen (21 procent)
Verenigd Koninkrijk	• 1.382 ondernemingen zonder winstoogmerk waaronder woningcorporaties en 49 ondernemingen met winstoogmerk	• 2,9 miljoen woningen (10 procent)
Frankrijk	• 196 lokale autoriteiten/gemeenten	• 2,1 miljoen woningen (7 procent)
Frankrijk	• 241 publieke ondernemingen	• 2,2 miljoen woningen (6 procent)
Frankrijk	• 209 private sociale ondernemingen	• 2,2 miljoen woningen (6 procent)
Frankrijk	• 38 woningcoöperaties	• 86 duizend woningen (< 1 procent)
Frankrijk	• Verschillende overige partijen	• 900 duizend woningen (2,5 procent)
België	• 16 openbare vastgoedmaatschappijen in Brussel	• 39 duizend woningen (< 1 procent)
België	• 85 sociale huisvestingsmaatschappijen in het Vlaamse Gewest	• 156 duizend woningen (3 procent)
België	• 64 openbare huisvestingsmaatschappijen in het Waalse gewest	• 101 duizend woningen (2 procent)
Ierland	• 550 woningcorporaties zijnde ondernemingen zonder winstoogmerk	• 35 duizend woningen (2 procent)
Ierland	• 31 lokale overheden/gemeenten	• 141 duizend woningen (7 procent)
Duitsland	• 3.000 organisaties variërend in structuur en omvang die zijn aangesloten bij GdW	• 750 duizend woningen (2 procent)
Duitsland	• Onbekend aantal andere organisaties	• 490 duizend woningen (1 procent)
Zweden	• 300 gemeentelijke woningcorporaties voor publieke huisvesting	• 980 duizend woningen (18 procent)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

In Ierland wordt de beperkte schaalomvang van de aanbieders van sociale huisvesting genoemd als een mogelijke reden voor het relatief weinig gebruikmaken van de beschikbare staatssteun. Om te analyseren of er verschillen zitten tussen de lidstaten vanwege de schaalomvang van de aanbieders, kijken we naar de samenhang tussen de schaalomvang en overige kenmerken van de sociale huisvesting per lidstaat. Er zit een groot verschil in de omvang van de aanbieders tussen de lidstaten, maar ook tussen publieke en private aanbieders binnen een lidstaat, zie Figuur B.2 in Bijlage B. In Frankrijk hebben de woningorganisaties met gemiddeld tienduizend woningen per organisatie de meeste woningen in beheer. De lokale autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk hebben ook gemiddeld zo'n tien duizend woningen in beheer, terwijl de private aanbieders daar slechts gemiddeld tweeduizend woningen beheren. De private aanbieders in Ierland en de aanbieders in Duitsland zijn gemiddeld nog veel kleiner met respectievelijk zo'n 60 en 250 beheerde woningen. De Nederlandse woningcorporaties hebben gemiddeld zo'n zeventienduizend woningen in beheer en zijn daarmee na de Franse en publieke Engelse organisaties de grootste. De samenhang met de omvang van de sector is minder duidelijk dan voor de dimensie publieke/private onderneming. Er lijkt een

positief verband te zitten tussen het aandeel sociale huisvesting en het gemiddeld aantal woningen per aanbieder, maar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vormen hierop een uitzondering. Het onderzoek toont geen duidelijk verband met hoe de doelgroep voor sociale huisvesting wordt afgebakend.

Aard en omvang DAEB-activiteiten sociale huisvesting

De omvang van de DAEB-activiteiten voor sociale huisvesting is mogelijk gerelateerd aan hoe een lidstaat invulling geeft aan het type DAEB-activiteiten en aan de afbakening van de doelgroep van sociale huisvesting. Tabel 12.4 geeft een overzicht van de typen activiteiten die onder DAEB vallen, de gerapporteerde uitgaven aan onder DAEB vallende staatssteun voor sociale huisvesting en, om de uitgaven in breder perspectief te plaatsen, de uitgaven aan huursubsidie. De tabel laat de laatste twee getallen ook zien als aandeel van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In alle lidstaten is de kernactiviteit het faciliteren van huisvesting. Nagenoeg alle lidstaten benoemen expliciet dat het gaat om huisvesting voor de afgebakende doelgroepen. Het faciliteren van huisvesting is een breed begrip en omvat in de verschillende lidstaten onder andere: het bouwen, beheren, verhuren, verkopen, onderhouden en toewijzen van sociale huisvesting en de hiervoor noodzakelijk aan te bieden ondersteunende diensten. Daarnaast benoemen Nederland, Ierland en Zweden expliciet investeringen in de leefbaarheid van de directe nabijheid van de sociale huisvesting, waaronder gemeenschappelijke ruimten. De aard van de activiteiten is tussen de lidstaten dus redelijk uniform, er zijn ook geen aanwijzingen gevonden dat de aard van de activiteiten een rol speelt bij een andere invulling van de afbakening van de doelgroep.

Tabel 12.4 Dezelfde type activiteiten vallen onder DAEB-staatssteun in de lidstaten

Lidstaat	Type activiteiten DAEB	Uitgaven DAEB (% van BBP)	Uitgaven huursubsidie (% van BBP)
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van huisvesting voor afgebakende huishoudens • investeren maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid directe nabijheid van vastgoed 	€ 793,5 miljoen (0,11)	€ 3.434 miljoen (0,47)
Oostenrijk	Geen DAEB	Geen DAEB	€ 364 miljoen (0,10)
Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van huisvesting vallend onder Wet Sociale Woningbouw 	€ 413,5 miljoen (0,14)	€ 1.965 miljoen (0,67)
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van betaalbare huisvesting 	€ 1.200,0 miljoen (0,05)	€ 27.589 miljoen (1,17)
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van huisvesting voor huishoudens met een inkomen lager dan vastgestelde inkomensgrenzen 	€ 6.568,9 miljoen (0,29)	€ 17.724 miljoen (0,77)
België	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van huisvesting voor huishoudens die aan toelatingsvoorwaarden voor sociale woning voldoen 	€ 138,1 miljoen (0,03)	€ 796 miljoen (0,18)
Ierland	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van sociale huisvesting • faciliteren van de aan sociale huisvesting ondersteunende diensten en producten 	€ -/- 0,002 miljoen (-)	€ 1.497 miljoen (0,50)
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • in het algemeen betreft het het faciliteren van betaalbare huisvesting voor afgebakende doelgroep, maar invulling verschilt per deelstaat 	€ 1.021,5 miljoen (0,03)	€ 18.134 miljoen (0,56)
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • faciliteren van huisvesting voor afgebakende doelgroep • investeringen in gemeenschappelijke ruimten van vastgoed 	€ 164,0 miljoen (0,03)	€ 1.896 miljoen (0,40)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) en Eurostat (2019) op basis van landhoofdstukken
 Noot: Gegevens voor 2017, uitgaven onder DAEB voor het Verenigd Koninkrijk zijn over 2015.

Uit Tabel 12.4 blijkt dat, gecorrigeerd voor het BBP, Frankrijk het meest uitgeeft aan staatssteun voor sociale huisvesting, gevolgd door Denemarken en Nederland. Ierland, België en Zweden geven het minst uit. Voor huursubsidie geldt dat het Verenigd Koninkrijk het meest uitgeeft en Oostenrijk het minst. In Figuur B.3 is een positieve samenhang te zien tussen de relatieve uitgaven onder DAEB en het aandeel sociale huisvesting, lidstaten met een hoger aandeel geven relatief meer uit aan onder DAEB vallende staatssteun voor sociale huisvesting. Frankrijk is een uitschieter waarbij de totale uitgaven hoog zijn ten opzichte van het aandeel sociale huisvesting.

Voor alle lidstaten geldt dat de overheidssteun aan sociale huisvesting onder DAEB lager liggen dan de uitgaven aan huursubsidie. In het Verenigd Koninkrijk zijn de uitgaven aan huursubsidie zo'n 23 keer groter, in Duitsland zo'n 18 keer, in Zweden zo'n 12 keer, in België zo'n 6 keer, in Denemarken zo'n 5 keer, in Nederland zo'n 4 keer en in Frankrijk zo'n 3 keer. Deze opsomming en Figuur B.4 laten zien dat er geen duidelijke positieve of negatieve samenhang is tussen de uitgaven aan sociale huisvesting enerzijds, en uitgaven aan huursubsidie anderzijds.

Oostenrijk vormt een uitzondering doordat overheidssteun aan sociale huisvesting niet als DAEB wordt aangemerkt. De overheidssteun aan gesubsidieerde woningen in Oostenrijk bedraagt zo'n € 2,1 miljard in 2018 (ongeveer 0,56 procent van het BBP) en heeft daarmee relatief een grote omvang.

Knelpunten sociale huisvesting

Lidstaten ervaren in grote lijnen dezelfde knelpunten in de woningmarkt in het algemeen en specifiek rondom het vraagstuk van sociale huisvesting. In elk van de geanalyseerde lidstaten is er sprake van een tekort of achterblijvende ontwikkeling van aanbod van huisvesting in het algemeen, en in het bijzonder van betaalbare en/of sociale huisvesting. De stijgende vraag naar huisvesting, met name in stedelijke gebieden, wordt niet (volledig) ondervangen door een stijging van het aanbod. Een sterke stijging in de kosten van wonen is het gevolg. Hierdoor wordt het voor de (potentiële) doelgroepen van sociale huisvesting moeilijker om huisvesting te vinden tegen marktvoorwaarden, en wordt deze potentiële doelgroep ook groter.

Uit het onderzoek blijkt dat lidstaten de afbakening van de doelgroep op verschillende wijze aanpassen aan deze omstandigheden. Ten eerste, laten alle lidstaten die inkomensgrenzen hanteren deze jaarlijks indexeren. De indexatie geeft ruimte om bij stijgende woonkosten grotere groepen huishoudens potentieel van sociale huisvesting gebruik te laten maken. Ten tweede, hanteren de meeste lidstaten een regionale variatie van inkomensgrenzen om eventuele regionale verschillen in (woon)lasten te ondervangen. Met name in de (hoofd)stedelijke gebieden gelden hogere inkomensgrenzen in de lidstaten Oostenrijk, Frankrijk, Ierland, en Duitsland. Tot slot zijn er ook lidstaten die hogere inkomensgrenzen hanteren waardoor er een groter aantal huishoudens is dat potentieel toegang heeft tot sociale huisvesting, of die helemaal geen inkomensgrenzen hanteren. Voor deze lidstaten is het minder van belang om de inkomensgrenzen aan te passen aan stijgende kosten, maar wordt de prioritering bij toewijzing van sociale huisvesting belangrijker.

Potentiële gevolgen van hogere DAEB-inkomensgrenzen (deelvraag 7)

Eén van de belangrijkste knelpunten in de woningmarkt in alle lidstaten is het tekort aan sociale huisvesting of aan betaalbare huisvesting, met name in stedelijke gebieden. Het aanbod van woningen past zich niet (volledig) aan op veranderingen in de vraag naar woningen. Voor verschillende lidstaten wordt in de wetenschappelijke literatuur een relatie gelegd tussen de afbakening van de groep die in aanmerking komt voor sociale huisvesting en het tekort aan sociale huisvesting. Dit onderzoek laat zien dat in Nederland en de acht andere geanalyseerde lidstaten sprake is van lange wachtlijsten voor sociale huisvesting, met name in de (hoofd)stedelijke gebieden.

Het verhogen van inkomensgrenzen leidt tot potentieel meer vraag naar sociale huisvesting, terwijl het aanbod zich niet snel kan aanpassen. Dit betekent dat de onderliggende prioriteringscriteria belangrijker worden in de toewijzing van sociale huisvesting. Er zijn geen studies bekend naar het effect van een aanpassing van de afgebakende groep voor sociale huisvesting op de woningmarkt. Voor zo'n onderzoek is het belangrijk om voor elke lidstaat eerst in kaart te brengen welke huishoudens feitelijk gebruikmaken van sociale huisvesting, aangezien dit kan verschillen met de potentiële ruimere afbakening van de doelgroep, en van welke woondiensten het huishouden dat net niet tot de huidige doelgroep behoort op dit moment gebruikmaakt.

Tot slot wordt in verschillende lidstaten het streven naar een sociale mix van huishoudens benoemd. Hogere inkomensgrenzen (en aanvullende prioriteringscriteria) kunnen dit doel ondersteunen, maar kunnen ten koste gaan van beschikbare sociale huisvesting van de lagere inkomens. Als bepaalde wijken of buurten aantrekkelijker worden voor huishoudens met hogere inkomens kan dit op lange termijn ervoor zorgen dat het realiseren van betaalbare sociale huisvesting in die wijken of buurten moeilijker wordt. Als er een directe relatie ligt tussen de kostprijs van het ontwikkelen

van sociale huurwoningen en er geen huurprijfplafond is, zoals bijvoorbeeld in Denemarken, ontstaat de situatie dat de beschikbare of nieuw opgeleverde sociale huurwoningen niet langer betaalbaar zijn voor de huishoudens met de laagste inkomens. Dit kan leiden tot het mechanisme dat huishoudens met de minste middelen over de tijd steeds sterker geconcentreerd raken in de ruimte.

Literatuur

- Amann, W. (2016). Third United Nations conference on housing and sustainable urban development: Case study – The Austrian system of social housing. Quito (Ecuador): conference paper.
- André, C. (2016). Housing supply in OECD countries: Responsiveness and economic consequences. Paris: OECD Publishing.
- Battistini, N., Le Roux, J., Roma, M. & Vourdas, J. (2018). The state of the housing market in the Euro area. ECB Economic Bulletin, 7.
- Blijie, B., Gopal, K. & Ligthart, D. (2019). Huurprijzen vrije sector: naar de invoering van een noodknop middenhuur. Delft: ABF Research.
- Braga, M. & Palvarini, P. (2013). Social housing in the EU. Brussel: IZA / European Parliament.
- BZK (2014). Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2019). Parameters huurtoeslag, inkomensgrenzen, inkomensafhankelijke huurverhoging en overige bedragen 2020. Circulaire. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Czischke, D. (2009). Managing social rental housing in the EU: a comparative study. *International Journal of Housing Policy*, 9(2), 121-151.
- Czischke, D. (2014) Social housing and European community competition law. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 333-346). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- De Decker, P., Verstraete, J. & Pannecoucke, I. (2017). Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 40-51.
- Department of Housing, Planning and Local Government (2020). Background note on the social housing system in Ireland. Dublin: Department of Housing, Planning and Local Government.
- Droste, C. & Knorr-Siedow, T. (2014) Social housing in Germany. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 183-202). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- Europese Commissie (2009). Besluit van de Europese Commissie inzake Steunmaatregel E 2/2006 & N 642/2009 – Nederland. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2019). Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Duitsland. Brussel: Europese Commissie.
- Eurostat (2019). Income and living conditions / Labour force survey. Luxemburg: Eurostat.
- Eurostat (2020). Social protection (ESSPROS). Luxemburg: Eurostat.
- Granath Hansson, A. & Lundgren, B. (2019). Defining social housing : A discussion on the suitable criteria. *Housing, Theory, and Society*, 36(2), 149-166.

- Housing Europe (2017). The state of housing in the EU 2017. Brussel: Housing Europe.
- Housing Europe (2019). The state of housing in the EU 2019. Brussel: Housing Europe.
- Hubeau, B. & Vandromme, T. (2017). Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen in sociale huisvesting. *Rechtskundig Weekblad* (41), 1602-1617.
- IIBW (2018). Wohnbauforderung in Österreich 2018. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH.
- Ministry of Housing, Communities & Government (MHCL) (2019). Policy statement on rents for social housing. London: MHCL.
- Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.
- Kromhout, S., van Kessel, E, van der Wilt, G., & Zeelenberg, S. (2016). Wachten, zoeken en vinden: Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning? Rapportnummer P32620: Rigo Research en Advies.
- Lévy-Vroelant, C., Schaefer, J-P. & Tutin, C. (2014). Social housing in France. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 123-142). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- Lima, V. (2018). Delivering social housing: An overview of the housing crisis in Dublin. *Critical Housing Analysis*, 5(1), 1-11.
- McGauran, A.M. & O'Connell, L. (2014) Review of Irish social and affordable housing provision. Paper. 10, NESC Secretariat Papers: National Economic & Social Council.
- Mundt, A. (2018). Privileged but challenged: The state of social housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis*, 5(1), 12-25.
- Mundt, A. & Amann, W. (2018). "Wiener Wohnbauinitiative". A new financing vehicle for affordable housing in Vienna, Austria. In Bortel, G., Gruis, V., Nieuwenhuijzen, J. & Pluijmers, B. (eds.), *Affordable housing governance and finance. Innovations, partnerships and comparative perspectives*. London: Routledge, Taylor & Francis.
- Nielsen, R. S. & Haagerup, C. D. (2017). The Danish social housing sector: recent changes and future challenges. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 142-149.
- Norris, M. & Byrne, M. (2017). A tale of two busts (and a boom): Irish social housing before and after the Global Financial Crisis. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 19-28.
- OECD (2017). OECD economic surveys: United Kingdom. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018a). OECD economic surveys: Netherlands. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018b). The OECD tax-benefit model for Sweden. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019a). OECD economic surveys: Austria 2019. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019b). OECD economic surveys: Sweden 2019. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). OECD economic surveys: Ireland 2020. Paris: OECD Publishing.
- Perry, J., Stephens, M., Williams, P., Fitzpatrick, S. & Young, G. (2019). 2019 UK housing review. Autumn Briefing Paper, Coventry: Chartered Institute of Housing & Heriot Watt University.

- Reinprecht, C. (2014). Social housing in Austria. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 61-73). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- Schaefer, J-P. (2017). The French social housing sector at the crossroads of budgetary constraints and social missions. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 29-38.
- Venstergaard, H. & Scanlon, K. (2014). Social housing in Denmark. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 75-89). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- Whitehead, C. (2014). Social housing in England. In Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoitia, M. F. (eds.), *Social housing in Europe* (pp. 105-120). New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd.
- Zillmer, S., Haarich, S., Holstein, F. & Toptsidou, M. (2017). Implementation of the Decision and Framework on SGEIs: Involvement of LRAs in the reporting exercise and state of play as regards the assessment of social services as economic activities. Rapport voor de European Committee of the Regions.

Internetbronnen

Europese Commissie (z.d.). State aid rules on services of general economic interest (SGEI): Member States reports on the application of the SGEI decision during 2016-2017 (2014-2015). Geraadpleegd voor België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Zweden & het Verenigd Koninkrijk van: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/reports_2016_2017_en.html

Experts

Lidstaat	Expert (persoon en/of organisatie)
Oostenrijk	De heer Amann (Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH) Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Wohnbauförderung
Denemarken	Mevrouw Nielsen (BUILD, Danish Building Research Institute, Aalborg Universitet)
Ierland	Housing Policy, Legislation and Governance division of the Department of Housing, Planning & Local Government
Frankrijk	Vertrouwelijk
België	De heer Vandromme (Agentschap Wonen Vlaanderen)
Duitsland	Federal Ministry of the Interior, Building and Community
Zweden	Boverket – the Swedish National Board of Housing, Building and Planning

Bijlage A Selectie van lidstaten

Tabel A.1 Criteria sectorale context

criterium	Omschrijving	Bron	Periode
Woningvoorraad	Het aantal bestaande woningen per 1000 inwoners.	Housing Europe	2017
Aandeel woningen sociale huisvesting	Verdeling van de markt (percentage sociale huur)	Housing Europe	2017
Groei sociaal huursegment	Groecijfers van de sociale huursector	Housing Europe	2015/2017
Verhuismobiliteit	Het deel van de bevolking dat in de afgelopen 5 jaar tenminste eenmaal is verhuisd.	Eurostat	2012
Overbevolkt onderkomen	Het percentage van de bevolking dat in een huis woont een onvoldoende aantal kamers (o.b.v. de Eurostat definitie van "overcrowding")	Eurostat	2018
Achterstallig onderkomen	Het deel van de bevolking dat woonachtig is in een achterstallig en tevens overbevolkt onderkomen.	Eurostat	2018
Totale huisvestingskosten	De totale huisvestingskosten in "Purchasing Power Standard (PPS)"	Eurostat	2018
Kostenoverbelasting	Het deel van de bevolking dat meer dan 40% van het besteedbaar inkomen uitgeeft aan het onderkomen.	Eurostat	2018

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel A.2 Criteria macro-economische context

criterium	Omschrijving	Bron	Periode
Mediaan besteedbaar inkomen per hoofd	Het mediaan besteedbaar (netto) jaarinkomen per hoofd van de bevolking	Eurostat	2018
Inkomensongelijkheid	De inkomensverdeling van een land op basis van de Gini-coëfficiënt	Eurostat	2018

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Tabel A.4 Geselecteerde waarden sector criteria top 10 landen

	Woningvoorraad (per 1.000 capita)	Aandeel woningen sociale huisvesting (%)	Groei sociale huursegment (%)	Verhuismobiliteit (%)	Overbevolkt Onderkomen (%)	Achterstallig Onderkomen (%)	Totale huisvestingskosten (PPS)	Kostenoverbelasting (%)
Nederland	447	30	4,44	24,6	1,4	0,3	640	2,2
1 Oostenrijk	547	24	1,28	20,2	5,6	1,4	523,8	2,6
2 Denemarken	529	21	6,52	32,9	3,7	1,5	706,9	5,2
3 Het Verenigd Koninkrijk	431	17	0,93	30,8	2,4	1,1	624,2	6,4
4 Frankrijk	531	14,5	-12,63	27	4,2	1,0	457,6	0,7
5 België	474	6	8,56	22	2,3	0,5	495,8	1,2
6 Ierland	423	8,9	0,05	14,8	0,1	0	434,4	1,2
7 Duitsland	504	3	-12,95	21,9	2,9	0,9	721,7	8,6
8 Finland	535	12	-15,24	31,9	2,9	0,3	427,6	1,4
9 Luxemburg	396	< 1	0,20	27,2	4,8	0,9	604,1	1,5
10 Zweden	479	Nvt.*	Nvt.*	40,8	5,0	0,6	505,2	1,7
Gemiddelde top 10	481,5	13,6	-1,88	26,7%	26,7	0,77	558,3	3,0

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van Housing Europe (2019) en Eurostat (2019)

Noot: Zweden kent enkel publieke huisvesting en geen sociale huurwoningen. Het percentage van het totaal aantal woningen in Zweden dat bestemd is voor 'public rent' was 18 procent in 2017 (Housing Europe, 2019).

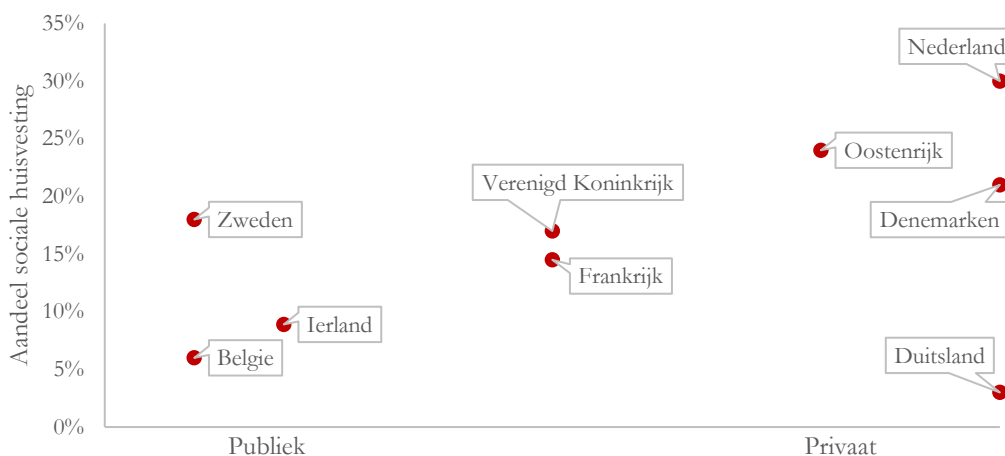
Tabel A.5 Waarden macro-economische criteria top 10 landen

EU-Lidstaat	Mediaan besteedbaar inkomen per hoofd	Inkomensongelijkheid
Nederland	€ 24.016	27,4
1 Oostenrijk	€ 25.176	26,8
2 Denemarken	€ 30.104	27,8
3 Het Verenigd Koninkrijk	€ 20.991	34,2
4 Frankrijk	€ 22.220	28,5
5 België	€ 23.744	25,6
6 Ierland	€ 24.920	28,9
7 Duitsland	€ 22.713	31,1
8 Finland	€ 24.544	25,9
9 Luxemburg	€ 40.270	33,2
10 Zweden	€ 25.500	27,0
Gemiddelde top 10	€ 25.836	28,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van Eurostat (2019)

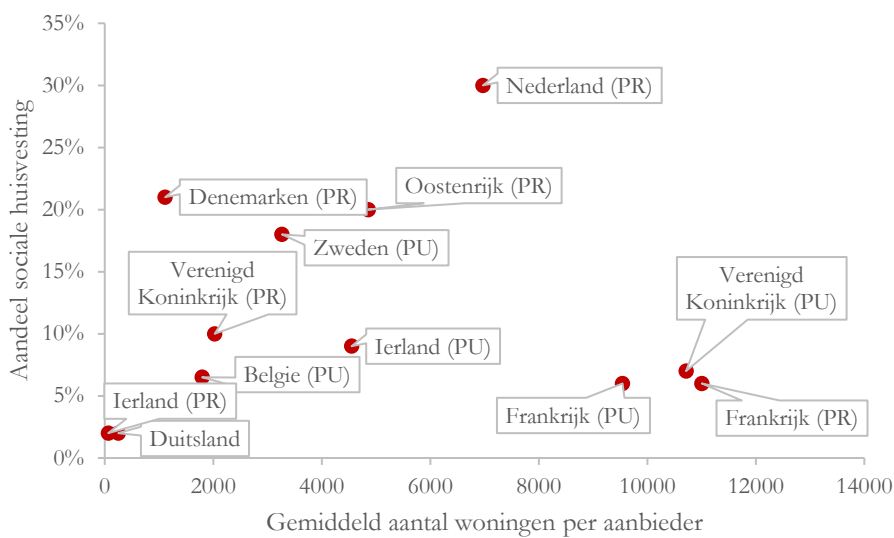
Bijlage B Grafische weergave samenhang sociale huisvesting en DAEB

Figuur B.1 Het aandeel sociale huisvesting hangt positief samen met de mate van privatisering



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

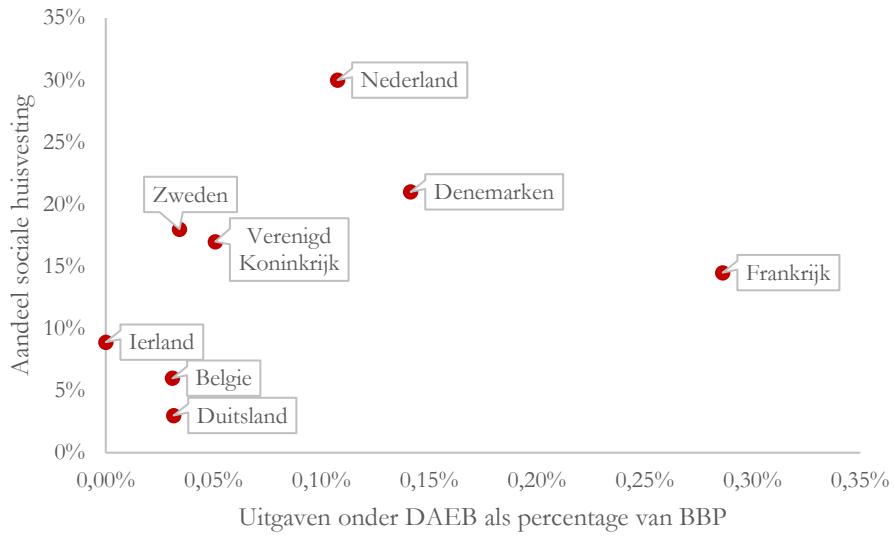
Figuur B.2 Er is een groot verschil in het gemiddeld aantal woningen per aanbieder en geen duidelijke relatie met het aandeel sociale huisvesting



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

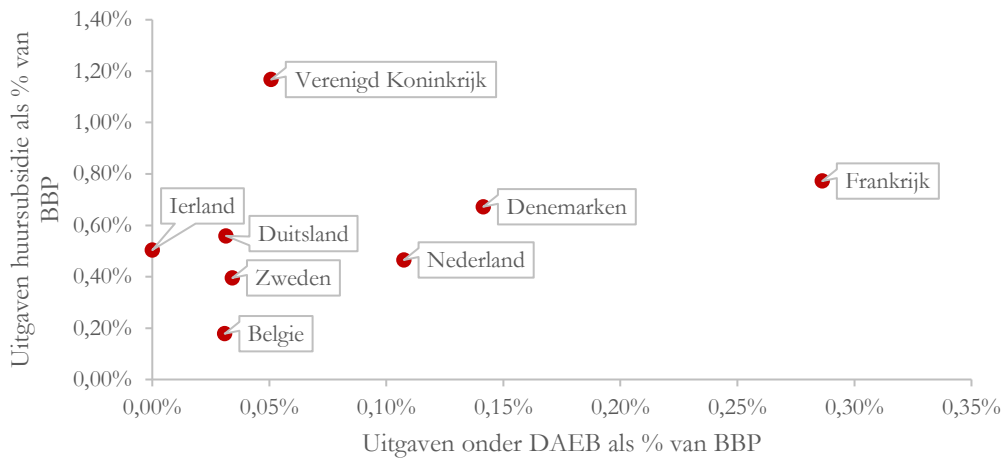
Noot: PU = publieke aanbieder, PR = private aanbieder.

Figuur B.3 Frankrijk geeft gezien het aandeel sociale huisvesting relatief veel staatssteun



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur B.4 Er is geen duidelijke samenhang tussen de omvang van uitgaven onder DAEB en uitgaven aan huursubsidie



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl