EUROPEAN PARLIAMENT

Directorate General for Research

WORKING DOCUMENT

HOUSING POLICY IN THE EU MEMBER STATES
- Summary -

BOLIGPOLITIK I EU'S MEDLEMSSTATER
- Resumé -

WOHNUNGSPOLITIK IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN
- Zusammenfassung -

ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ
- Περίληψη -

POLÍTICA DE VIVIENDA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE
- Síntesis -

POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES ÉTATS MEMBRES
- Résumé -

LA POLITICA RELATIVA ALL'EDILIZIA ABITATIVA NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE
- Sintesi -

HET HUISVESTINGSBELEID IN DE LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE
- Samenvatting -

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NOS ESTADOS-MEMBROS DA UE
- Resumo -

ASUNTOPOLITIIKKA EU:N JÄSENVALTIOISSA
- Yhteenveto -

BOSTADSPOLITIKEN INOM EU:S MEDLEMSSTATER
- Sammanfattning -

Social Affairs Series

W-14a

3-1997

3376aEN

This summary is available in all official EU languages. The complete study (W-14) will only be available in English and French.

The study was carried out for the European Parliament's Directorate General for Research by

Professor Duncan Maclennan, Mark Stephens and Professor Peter Kemp, University of Glasgow.

The contents of this study do not necessarily reflect the views of the European Parliament.

Publisher: **EUROPEAN PARLIAMENT**
DIRECTORATE GENERAL FOR RESEARCH
Division for Social Affairs and Employment, Public Health and Consumer Protection, Women's Rights, Culture, Youth, Education and the Media
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 4300-2568
Fax: (352) 4300-7720

Editor: Pernille WINTHER, Principal Administrator

The manuscript was completed in December 1996.

CONTENTS

page

Summary in English 5

Overview of Housing Policies 5

Policy Outcomes and Challenges 8

National Experiences 9

The Role of the EU 9

Recommendations 9

Annexes 11

Executive summaries in the other EU languages:

Dansk 17

Deutsch 29

ΕΛΛΗΝΙΚΑ 41

Español 53

Français 65

Italiano 79

Nederlands 91

Português 103

Suomi 115

Svenska 129

References/Sources 141

SUMMARY

This paper is a summary of a complete report (n° W-14) with the same title, which will be available only in English and French.

This report addresses three questions:
- What do housing policies contribute to the well-being of poorer Europeans?
- Are new innovations improving policy and practice; and
- What has been the European Union's influence on housing outcomes?

Overview of Housing Policies
Over the past century, the following trends have been apparent in most European housing policies:
- regulations for minimum standards of housing;
- private sector rent control (declining in north west Europe after 1960);
- the provision of social rented housing, especially in the 1950-80 period (except in the Mediterranean countries and Belgium); and
- subsequent shifts in emphasis towards housing quality and individual subsidies, as crude shortages and resources have diminished.

However, these common strands disguise diversity in the levels and forms of intervention. The housing policies of the Member States may be placed into four groups:

- The Netherlands, Sweden and the UK are characterised by much state intervention. These countries have the largest social rented sectors in the European Union and their governments spend more than 3 per cent of GDP on housing policy.

- In Austria, Denmark, France and Germany there has been less market displacement and large private rented sectors have been retained. Public expenditure on housing policy typically lies in the range 1-2 per cent of GDP.

- Ireland, Italy, Belgium, Finland and Luxembourg form a disparate group, but all have large owner occupied sectors and relatively small social rented sectors. Government expenditure on housing is usually limited to around one per cent of GDP.

- Portugal, Spain and Greece have particularly large owner occupied sectors, minimal social rented sectors and (until recently) declining low quality private rented sectors. Government expenditure on housing policy is less than one per cent of GDP.

This brief analysis points to two conclusions regarding the provision of housing for low income households in the Member States of the EU:

- routes to good housing differ sharply; and
- levels and varieties of support vary greatly.

Housing policy exhibits far greater diversity between the Member States of the European Union than between the constituent States of the USA.

The following analysis examines housing policy in the European Union by tenure.

Owner occupied sector: This is the largest tenure in fourteen of the fifteen Member states and now accounts for 56% of housing in the EU, although the levels vary greatly. The most commonly available form of assistance for owner occupiers is tax relief on mortgage interest payments, although this has been diminishing in some countries. Others provide explicit support for owner occupation, with measures ranging from the provision of additional support for first time buyers to support for the purchase of municipally owned units. Social problems

within this tenure are most likely to arise when ownership expands.

Common problems found in the owner occupied sector include:
- poorly adapted units for the rising numbers of elderly home owners;
- poor standards of maintenance, especially among low income home owners;
- rising mortgage arrears and repossessions in north west Europe, especially in the UK and Finland;
- a rising number of home owner families splitting through separation or divorce, so generating demands for short-term rental housing.

Private rented sector: This was in long-term decline until around 1990, but still houses about one-fifth of households in the European Union. The private rented sector tends to be larger in, especially capital, cities. Its decline is attributable to rent controls, demolition programmes and support for other tenures. Germany was unusual in maintaining a large quality private rented sector, due to relatively generous fiscal support. However, even in some Mediterranean countries, rent control is in decline and the private rented sector is showing signs of revival in half of the EU Member States.

Problems commonly found in the private rented sector include:
- now elderly low-income households living in poor quality housing;
- young households (often single) who, for a variety of reasons, have left the parental home and live in low quality rental units ion multiple occupation; and
- poorer households (often with families) who are unable to afford owner occupation, but as yet are unable to gain access to the social rented sector. Recent migrants, ethnic minorities and asylum seekers are usually disproportionately housed in private lets.

Social rented sector. This sector also houses about one-fifth of households in the EU. Typically, social landlords are housing associations, co-operatives, or municipal housing companies. Only in Austria, the UK and Ireland is direct ownership by local authorities prevalent. Typically, this sector is supported by interest subsidies, except in the UK where recurrent income subsidies were used in the local authority sector and one-off capital subsidies are used in the much smaller housing association sector. Supervision of social landlords is typically carried out by local authorities, except in the UK where housing associations are supervised by government agencies. This sector has been in decline as investment fell in the 1980s. In Ireland and the UK tenants were also given financial incentives to purchase their homes from the councils. Only in Ireland and Germany has there been a renewed priority given to investment in social housing in the 1990s. Shifts from investment to personal subsidies have resulted in growing housing allowance bills, which also have the effect of encouraging people with jobs to leave the sector to escape the poverty trap associated with means-tested benefits.

Some of the budget constraints may be temporary, as countries attempt to meet the Maastricht convergence criteria. But in the UK, the Netherlands and Sweden the restructuring of the social rented sector is fundamental. This reflects in part ideological shifts, but also the growing association of the sector with social exclusion. This is especially true in those countries where the sector is large and has housed a larger proportion of the poor, including the unemployed, single parent families, ethnic minorities and migrants.

Nevertheless, it is important not to blame social rented housing for the social and economic problems of the households which it houses. The sector has many recent achievements, including:

- more resident participation in housing management;
- a greater emphasis on housing the homeless as fairer allocation systems have been developed;
- new priorities and resources have been devoted to housing the elderly, disabled and other groups with special needs;
- management and staff quality have improved;
- sometimes attempts are being made to mix housing tenures and income groups on smaller, more balanced estates; and
- crucially, there have been successful examples of programmes to rehabilitate rundown estates.

Seven generalisation can be made:

- There is a long-standing recognition that good housing is necessary for social cohesion.

- Affordability in the private rented sector has often been achieved through rent control which has had undesirable effects, including reducing quality and investment. The removal of rent control and renewed support has caused the sector to expand, although problems remain for particular groups.

- Owner occupation has been the fastest growing tenure, aided by tax subsidies, inflation and rent increases in other tenures. There has been a growth in disrepair among houses owned by the elderly and poor, and rising repossessions in northern countries. A few have introduced special measures to help poorer and elderly home owners. Tax subsidies are in decline.

- The social rented sector, after growing greatly, is in decline in north and western Europe, and is increasingly associated with the 'new poor' and social exclusion. Recent policy developments have been positive, including more progressive allocation policies, better quality management and estate regeneration.

- Rising poverty and rising rents have led to a greater reliance on means-tested housing allowances which can create poverty traps (work disincentives) and can even encourage the inefficient use of the stock. Governments are concerned about the cost of allowances and are seeking to reduce them;

- There is a growing recognition that housing policy must be integrated with other policies in health, education and urban regeneration.

- In north and west Europe (Ireland and Germany excepted) fiscal support for housing appears to be falling. In southern Europe, the much smaller government support appears to be stable. While efficiency in policy delivery could increase, but the chances are that housing policy efforts will fail: poor conditions on rundown estates will be perpetuated, inner city rehabilitation will slow and the private rented sector will face new low income pressures. Sharing and homelessness will, at best, not fall.

Policy Outcomes and Challenges

The report also examines four areas of housing policy.

Affordability: Social housing and housing allowances are designed to make rents affordable, but there are some countries (particularly in the south) with minimal social rented sectors and some groups do not have access to social housing even where it exists and others do not have access to housing allowances (e.g. young people or illegal immigrants). Further, some groups have incomes just above the levels that allow them to qualify for assistance, while owner occupiers in some countries receive little assistance in the event of job loss and where variable rate mortgages are prevalent, owners are vulnerable to rapidly rising mortgage rates.

Improved conditions: The highest space standards are found in Luxembourg, the Netherlands, Sweden and the UK; the lowest in the southern states. Single family dwellings are most common in the Benelux countries, Ireland and the UK, and least common in Greece, Germany and Italy. The largest proportion of pre-1919 houses is found in Finland, Sweden, Spain, Italy and the Netherlands. Amenities such as baths, showers, central heating are most common in the northern countries, although they vary between tenures. In much of north and west Europe, upgrading of the private rented sector combined with the demolition of slum housing has left the private rented sector with amenity levels similar to those found in other tenures; but in the Mediterranean countries amenities in private rented dwellings are markedly poorer than in the owner occupied stock.

Access: Access to owner occupation has improved, especially in those countries (the UK, Finland, Spain) where deregulation has led to a decline in mortgage rationing. However, reductions in tax subsidies may reduce access. Affordability in the private rented sector may have been helped by rent control, but at the cost of diminishing supply and therefore access, especially in the furnished sub-sector. Rent decontrol and support for landlords should improve access, although some groups, such as immigrants, still face difficulties. Access to the social

rented sector diminished in the 1980s as unemployment and household formation rates rose and investment fell. This led to 'queuing' in poor standard temporary accommodation for two to four years in some countries. The acute pressures facing Germany since the late 1980s have been alleviated by large investment programmes. The pressure on the social rented sector may diminish somewhat as household formation rates fall. Special programmes in the 1980s in some countries have aided access for special needs groups, such as the elderly or people with disabilities.

Homelessness: Homelessness is the most acute manifestation of social exclusion. Estimating the numbers of homeless is problematic. Rooflessness is usually experienced by males, but also by a rising proportion of women. Street children can be found in Portugal and Greece. Estimates suggest that there are 150-200,000 shanty town dwellers in southern Europe. There are also in the region of 200,000 homeless immigrants and 200,000 living in caravans or tents. These figures do not include the 'hidden' homeless living in insecure accommodation, such as sleeping on friends' or relatives' floors. The causes of increased homelessness are various, but include high rates of household formation and sudden immigration, rising levels of family breakdown, higher unemployment (especially among the young), poorly constructed social security systems in the south and reduced coverage in the north, and the deinstitutionalisation of psychiatric patients. Homeless people are disproportionately represented by the following groups: men, those aged 30-39, the unemployed, those who fail to receive social security, those in poor health, substance abusers, those who have spent time in institutions and recent immigrants. There are no direct legal rights to housing for homeless people except in France and the UK, and these rights have recently been reduced in the UK.

National Experiences

The report provides brief summaries of the structure of housing policy, trends in housing policy, key challenges, responses to these challenges and examples of the role of the European Union in thirteen of the Member States. Being summaries, these are not amenable to further summary here.

The Role of the EU

In line with the principle of subsidiarity, the EU has no competence to legislate in housing matters. This has been interpreted to mean that the EU cannot fund housing projects, even if the policy is formulated by a Member State or at a lower tier of government. Nevertheless, EU programmes recognise the importance of housing and it is clear that the EU has no housing role, only if that is interpreted narrowly to mean the direct financing of housing investment. As housing policies become more integrated with other strategies, such as urban regeneration, they become more compatible with EU programmes.

The European Structural Funds will grow to represent one-third of the EU budget by 1999. They are the equivalent of 0.3% of EU GDP, but the principle of concentration ensures that they will represent about 3% of GDP in Spain, Greece, Portugal and Ireland.

Recent research conducted by the University of Glasgow indicated four types of project that confirm the linkages between the Structural Funds (predominantly the European Regional Development Fund and the European Social Fund) and social housing organisations:

- projects without an explicit housing component, but targeted on areas of housing deprivation
- projects where housing organisations have diversified their work into activities which are eligible for EU funding
- projects with non-housing objectives where funds 'leak' into housing
- projects where European funds are used to lever in additional funding into housing investment.

Further developments since that date, of housing interest, include:

- the Clean and Efficient Energy Technology (CEET) initiative, includes THERMIE II which will support energy efficient housing solutions and has a budget of one billion ECU for the 1995-99 period
- the HELIOS II programme is aimed to assist the disabled through rehabilitation, education and training (including for providers) and has a three year budget of 37m ECU
- the TIDE and Telematics for Elderly and Disabled People programmes aim to promote the provision of new technologies in training and service delivery and support and have an obvious relevance to special needs housing providers.

Recommendations

Measures could be taken at European, national and local levels to promote a more cohesive understanding of housing-related EU activities.

At the European scale, the Union could

- provide a single, focal point for the reception of national reports and statistics relating to housing in general
- provide a single, focal point for access to audits and evaluations of projects funded by the Community
- encourage national governments to prepare, and disseminate to housing providers, a review of housing related Community projects and explicit guidance on how to access such programmes
- develop a suite of 'best-practice' projects and disseminate them by video and inter-net means
- consider developing a well publicised award scheme for outstanding 'integrated' projects
- encourage the formation of a cross-tenure forum, involving CECODHAS, EMF and others, to discuss housing developments in Europe
- promote the development of networks of providers and practitioners, even community groups, involved in integrated projects; a start could be made by requiring all successful Community initiative bidders to participate in such networks; professional bodies for housing practitioners, such as the Chartered Institute of Housing in the UK, SABO in Sweden and NWV in the Netherlands, should be encouraged to network and exchange staff and information.

At the national level, Member States could strengthen the process of mutual understanding by

- preparing an annual report, brief in nature but including key statistics and policy developments
- developing an audit of EU funded initiatives in their own country, related to housing, with advice notes on programme relevance, procedures and contacts
- favouring, in project selection, resource bids which had integrated approaches and an intention, where relevant, to seek European funding
- requesting sub-national levels of government to develop European components in housing and planning strategies for which public funding support is sought.

ANNEXES

Table 1: Tenure & Public Spending in Housing

Country	Tenure				Cost of Housing Policy
	Owner Occupied	Social Rented	Private Rented	Other	(% GDP)
Belgium	62	6	30		0.24 (1988)
Denmark	50	18	24		1.02 (1988)
Germany	38	26	36		1.4 (1991)
Greece	70	0	26		
Spain	76	2	16		0.98 (1990)
France	54	17	21		1.8 (1993)
Ireland	80	11	9		
Italy	67	6	8		
Luxembourg	67	2	31		
Netherlands	47	36	17		3.20 (1990)
Portugal	66	4	28		
UK	66	24	10		3.3 (1993)
Austria	41	23	22		
Finland	72	143	11		1.48 (1987)
Sweden	43	22	18	16*	4.10 (1992)
EU	56	18	21		

* co-operative sector

Source: Tenure: ECODHAS; Costs: Stephens (1996)

Table 2: Approaches To Supporting Home-Owners in European Countries (Circa 1993-94)

	VAT on Repairs	VAT on New Homes	Stamp Duty	1993 Rental Value Tax	Interest Relief	Relief on Maintenance	Tax on Selling Gains	1994 Targeted Measures	1995 Current Change on Tax Support
Netherlands	17.5	17.5	6	Y	Y		Y	Low Income	Reducing
Sweden	25.0	25.0		Y	Y	Y	Y	Home Improvement Housing Allowance	Reducing
UK	17.5	0	1	N	Y			Home Improvement Low-cost Owners	Reducing
Denmark	25	25	1	Y	Y		(P)	Elderly Improvers	Reduced
Germany	15	-	2	N	Y		(P)	Low Income	Stable
Austria	10-20	10-20	-	N	Y		(P)	Low Income	Stable
France	18.6	18.6	7.0	Y	Y	Y		Home improvement	Reducing
Belgium	6/19.5	12/17.5	12.5	Y	Y		Y		NK
Luxembourg	15	-	-	Y	Y		Y		NK
Finland					Y			Young First-time Buyers	Reducing
Ireland	12.5	12.5	0	N	Y			Variety of Measures	Reducing for higher income
Italy	4/19	4	8	N	Y	Y		Improvers	Stable
Spain	15	6/3	-	Y	Y	Y	Y	Low Income; Young Improvers	Reducing
Portugal	5/16	-	10	Y	Y	Y			Stable
Greece	18	-	10	Y	Y		Y	Loan Subsidy to Low Income	Stable

Y = yes; N = 0; (P) = if resold in a short period

Sources: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Table 3: Housing Allowances and Net Rental Burdens for Private Tenants in European Union Countries, Around 1992

Country	Tenant Support Mechanism	Proportion of Private Renters Receiving Support	Average Net Rental Income Burden (after Support
Portugal	Tax Relief on Rent	n/a	10 (old), 30 (new)
Ireland	Tax Relief on Rent	n/a	16
Greece	Tax Relief on Rent	n/a	n/a
Spain	Tax Relief on Rent	n/a	18
France	Housing Benefit	20	17
Denmark	Housing Benefit	19	20
Netherlands	Housing Benefit	13	20
Germany	Housing Benefit	10	21
UK	Housing Benefit	25	22
Sweden	Housing Benefit	9	27
Luxembourg	Housing Benefit	n/a	29

Source: Hedman (1993)

Table 4: Indicators of Housing Quality (Around 1990); Performance of Individual Countries Relative to EU Averages

	Persons Per Room	Space Per Person	Single Family	% of Dwellings Pre-1918	% of Units Without Bath/Shower	Proportion of Good Units	Central Heating	Average of All Indicators
Belgium	0.19	na	0.16	-0.29	na	-0.21	-0.14	-0.06
Denmark	0.15	0.49	0.01	-0.02	+0.25	+0.21	0.86	0.21
Finland	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	na	0.40	0.12
France	0.12	-0.03	-0.08	-0.39	-0.38	na	na	0.00
Greece	-0.18	-0.24	-0.32	0.57	+0.100	na	-0.80	-0.33
Ireland	-0.16	-0.21	0.44	-0.38	na	na	-0.74	-0.21
Italy	-0.12	-0.12	na	0.14	na	-0.39	-0.23	-0.14
Luxembourg	0.25	0.15	0.11	-0.10	na	0.11	0.26	0.12
Netherlands	0.22	na	0.11	0.38	-0.88	0.11	0.43	0.36
Portugal	-0.39	na	-0.05	-0.24	+0.175	0.07	na	-0.47
Spain	-0.10	-0.27	na	0.29	-0.25	-0.32	-0.105	-0.24
UK	0.20	-0.18	0.27	-0.38	-0.88	0.19	0.49	0.21
Sweden	0.26	0.42	-0.27	0.38	-0.88	na	na	0.33
Germany (BDR)	0.16	0.06	-0.21	0.05	-0.50	na	0.29	0.18
Austria	-0.45	-0.18	na	na	+0.50	0.14	0.26	-0.15

Source: Hedman (1993)

Table 5: Examples of the Use of European Funds

Case Study	European Funding	Agencies Involved	Project	Use of EU Funds
1. WOHNforum (Munich)	Poverty 3	- charities - local authority	training & participation in design & renovation of building for flats & workspaces	- to 'leak' into housing investment - to lever additional funding for housing investment
2. Hamburg Eimsbüttel	Poverty 3	- voluntary sector - state ministries	multi-dimensional project to tackle social exclusion, including environmental improvements	- for non-housing purposes, but concentrated on particular housing estates - to lever additional funding for housing-related investment
3. Bremen Tenever	Urban Pilot Project	- regional partnership - housing companies	multi-dimensional project to tacke social exclusion, with focus on skills upgrading, including establishment of concierge service	- for non-housing purposes, but concentrated on particular housing estates - to leak into housing-related activities
4. Partick Housing Association	RENEVAL (ERDF Community Initiative	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	provision of workshops	- by a housing association diversifying into activities eligible for EU funding - to support non-housing activities which make a housing development financially viable
5. Wise Group	European Social Fund	- local authorities - training agencies - government departments	training activities using socially useful projects. eg. house insulation	- to 'leak' into housing-related projects
6. SHARE	European Social Fund	- SHARE - Scottish Homes	training for housing qualifications	- to 'leak' into housing-related projects

Source: Stephens *et al.* 1996

RESUMÉ

Dette dokument er et resumé af en længere rapport (nr. W-14) med samme titel, som kun foreligger på engelsk og fransk.

Rapporten behandler tre spørgsmål:

- Hvad er boligpolitikkernes bidrag til fattige europæeres velfærd?
- Forbedrer innovationer politik og praksis?
- Hvilken indflydelse har Den Europæiske Union haft på resultater på boligområdet?

Oversigt over boligpolitikker

I løbet af det sidste århundrede har følgende tendenser kunnet spores tydeligt i de fleste europæiske boligpolitikker:

- bestemmelser vedrørende minimumsstandarder for boliger;
- huslejekontrol i den private sektor (aftagende i det nordvestlige Europa efter 1960);
- fremskaffelse af sociale udlejningsboliger, især i perioden 1950-1980 (undtagen i Middelhavslandene og Belgien);
- efterfølgende vægtforskydning i retning af boligkvalitet og støtte til enkeltpersoner, efterhånden som oliereserverne og andre ressourcer er svundet ind.

Imidlertid skjuler disse fælles træk en mangfoldighed af interventionsniveauer og -former. Medlemsstaternes boligpolitikker kan opdeles i fire kategorier:

- Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige er karakteriseret ved et højt niveau af statslig intervention. Disse lande har de største sektorer for sociale udlejningsboliger i Den Europæiske Union, og deres regeringer bruger over 3% af BNP på boligpolitik.

- I Østrig, Danmark, Frankrig og Tyskland har markedsforskydningen været mindre, idet sektoren for private udlejningsboliger stadig er stor i disse lande. Offentlige udgifter til boligpolitik ligger typisk på mellem 1 og 2% af BNP.

- Irland, Italien, Belgien, Finland og Luxembourg udgør en uensartet gruppe, men alle har forholdsvis store ejerboligsektorer og forholdsvis små sektorer for sociale udlejningsboliger. Statens udgifter til boliger er sædvanligvis begrænset til omkring 1% af BNP.

- Portugal, Spanien og Grækenland har særlig store ejerboligsektorer, meget små sektorer for sociale udlejningsboliger og (indtil for nylig) stadig mindre sektorer for private udlejningsboliger af dårlig kvalitet. Statens udgifter til boligpolitik udgør mindre end 1% af BNP.

Denne korte analyse peger i retning af to konklusioner vedrørende fremskaffelsen af boliger til lavindkomsthustande i EU's medlemsstater:
- metoderne til opnåelse af en god boligstandard er vidt forskellige;
- der er meget stor forskel på omfanget og arten af støtte.

Der er meget større boligpolitiske forskelle mellem Den Europæiske Unions medlemsstater end mellem staterne i USA.
Nedenstående analyse undersøger boligpolitikken i Den Europæiske Union alt efter boligbesiddelsesform.

Ejerboligsektoren: Dette er den største sektor i 14 ud af de 15 medlemsstater og tegner sig nu for 56% af boligsektoren i EU, selv om niveauerne varierer meget. De mest almindeligt forekommende former for støtte til personer, der bor i egen bolig, er skattelettelser i forbindelse med tilbagebetaling af renter på boliglån, selv om denne form for støtte er aftaget i visse lande. Andre lande yder direkte støtte til køb af egen bolig under

anvendelse af foranstaltninger, der strækker sig fra ydelsen af supplerende støtte til førstegangskøbere og til støtte til køb af kommunalt ejede boligenheder. Der er størst sandsynlighed for, at der opstår sociale problemer i denne sektor, når der bliver flere ejere.

Almindeligt forekommende problemer i ejerboligsektoren omfatter:
- dårligt egnede boligenheder til det stigende antal ældre boligejere;
- dårlig vedligeholdelsesstandard, især blandt lavindkomstboligejere;
- stadig større lånerestancer og stadig flere tilbagetagelser i det nordvestlige Europa, især i Det Forenede Kongerige og Finland;
- stadig flere separationer eller skilsmisser blandt boligejerfamilier, hvilket skaber behov for udlejningsboliger på kort sigt.

Den private udlejningssektor: Denne sektor var inde i en lang nedgangsperiode indtil omkring 1990, men huser stadig ca. en femtedel af samtlige husstande i Den Europæiske Union. Der er tendens til, at den private udlejningssektor er større i byer, især i hovedstæder. Nedgangen i sektoren skyldes huslejekontrol, nedrivningsprogrammer og støtte til andre boligbesiddelsesformer. Tyskland er usædvanlig derved, at landet har bevaret en stor privat udlejningssektor af høj kvalitet takket være forholdsvis generøse skattelettelser. Selv i visse Middelhavslande er huslejekontrollen imidlertid på retur, og den private udlejningssektor viser tegn på genopblomstring i halvdelen af EU's medlemsstater.

Almindeligt forekommende problemer i den private udlejningssektor omfatter:
- ældre husstande, der bor i dårlige boliger;
- unge husstande (ofte ugifte), der af forskellige årsager er flyttet hjemmefra og bor i dårlige udlejningsenheder beboet af flere;
- fattige husstande (ofte familier), der ikke har råd til at købe egen bolig, men stadig ikke kan få adgang til den sociale udlejningsektor; nye migranter, etniske mindretal og asylansøgere, der sædvanligvis bor uforholdsmæssig mange sammen i privatejede udlejningsenheder.

Den sociale udlejningssektor: Også denne sektor huser omkring en femtedel af EU's husstande. De sociale boliger ejes typisk af boligforeninger, andelsboligselskaber eller kommunale boligselskaber. Kun i Østrig, Det Forenede Kongerige og Irland er de lokale myndigheders direkte ejerskab fremherskende. Det er typisk for denne sektor, at der ydes rentetilskud, undtagen i Det Forenede Kongerige, hvor der anvendes fast indkomststøtte i den del af sektoren, der ejes af lokale myndigheder, og engangskapitalstøtte i den meget mindre boligforeningssektor. Det er typisk de lokale myndigheder, der fører tilsyn med ejerne af sociale boliger, undtagen i Det Forenede Kongerige, hvor det er de nationale myndigheder, der fører tilsyn med boligforeninger. Sektoren har været i tilbagegang som følge af de aftagende investeringer i 1980'erne. I Irland og Det Forenede Kongerige er lejere også blevet givet økonomiske incitamenter til at købe deres hjem fra de lokale myndigheder. Kun i Irland og Tyskland har man i 1990'erne atter prioriteret investeringer i sociale boliger. Forskydninger bort fra investering og i retning af støtte til enkeltpersoner har resulteret i stadig større boligstøtteregninger, som også har den virkning at tilskynde folk, der har et job, til at forlade sektoren for at komme ud af den fattigdomsfælde, der er forbundet med indtægtsbaseret støtte.

Visse budgetrestriktioner kunne tænkes at være af midlertidig art, mens de forskellige lande søger at opfylde Maastricht-konvergenskriterierne. I Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Sverige er der imidlertid tale om en grundlæggende omstrukturering af den sociale udlejningssektor. Dette afspejler til dels ideologiske forskydninger, men også, at sektoren i stadig højere grad forbindes med social udstødelse. Dette er især rigtigt for de landes vedkommende, hvor sektoren er stor og har huset en større procentdel af fattige, herunder arbejdsløse, eneforsørgerfamilier, etniske mindretal og migranter.

Det er ikke desto mindre vigtigt ikke at give den sociale udlejningssektor skylden for de husede husstandes sociale og økonomiske problemer. Der er i den senere tid opnået mange resultater i sektoren, herunder:
- øget beboerdeltagelse i boligforvaltningen;
- øget vægt på boliger til hjemløse efterhånden som der er udviklet retfærdigere fordelingsordninger;
- ny prioritering af og flere ressourcer til boliger til ældre, handicappede og andre grupper med særlige behov;

- bedre forvaltning og højere kvalificeret personale;
- der gøres undertiden forsøg på at blande boligbesiddelsesformer og indkomstgrupper i mindre, mere afbalancerede kvarterer;
- som noget centralt har der været heldige eksempler på programmer til fornyelse af forfaldne kvarterer.

Der kan drages syv generelle konklusioner:

- Man har længe erkendt, at gode boliger en nødvendig forudsætning for social samhørighed.

- Overkommelige priser i den private udlejningssektor er ofte blevet opnået ved hjælp af huslejekontrol, som har haft uønskede virkninger, herunder kvalitetsforringelse og faldende investeringer. Afskaffelsen af huslejekontrol og genindførelsen af støtteordninger har medført en udvidelse af sektoren, selv om der stadig er uløste problemer tilbage for bestemte gruppers vedkommende.

- Ejerboligsektoren har været den hurtigstvoksende sektor, hjulpet af skattelettelser, inflation og huslejestigninger i andre boligsektorer. Vedligeholdelsesstanden er blevet dårligere i huse ejet af ældre eller fattige, og antallet af tilbagetagelser er steget i de nordlige lande. Nogle få lande har truffet særlige foranstaltninger for at hjælpe fattige og ældre boligejere. Skattelettelser bliver mindre og mindre almindelige.

- Efter at have vokset meget bliver den sociale udlejningsektor i øjeblikket mindre og mindre i Nord- og Vesteuropa og forbindes i stadig højere grad med de "nye fattige" og social udstødelse. Den seneste politiske udvikling har været positiv og omfatter bl.a. mere progressive tildelingspolitikker, bedre forvaltning og fornyelse af forfaldne kvarterer.

- Tiltagende fattigdom og stigende huslejer har ført til øget anvendelse af indtægtsbaseret boligstøtte, som kan skabe fattigdomsfælder (kan virke som tilskyndelse til ikke at arbejde) og endog fremme en ineffektiv anvendelse af boligmassen. Regeringerne er bekymrede over udgifterne til støtte og søger at sænke dem.

- Det erkendes i stadig højere grad, at boligpolitikken må integreres i andre politikker inden for sundhed, uddannelse og byfornyelse.

- I Nord- og Vesteuropa (med undtagelse af Irland og Tyskland) synes skattelettelserne i forbindelse med boliger at være faldende. I Sydeuropa ser det ud til, at den meget mindre statsstøtte er stabil. Selv om der måske kunne blive tale om øget effektivitet med hensyn til vedtagelsen af nye politikker, er det mest sandsynligt, at de boligpolitiske bestræbelser vil slå fejl: dårlige forhold i forfaldne kvarterer vil forblive uændrede, fornyelsen af bykernerne vil blive langsommere, og den private udlejningssektor vil blive konfronteret med et nyt lavindkomstpres. Deling og hjemløshed vil i bedste fald ikke aftage.

Resultater af den førte politik og nye udfordringer

Rapporten undersøger også fire områder af boligpolitikken.

Overkommelige priser: Tanken med sociale boliger og boligstøtte er at gøre huslejerne overkommelige, men visse lande (især i det sydlige Europa) har en meget lille social udlejningssektor, og selv hvor den eksisterer, har visse grupper ikke adgang til den, og andre har ikke adgang til boligstøtte (f.eks. unge eller illegale indvandrere). Endvidere ligger visse gruppers indkomster lige netop over det niveau, der berettiger dem til støtte, mens personer, der bor i egen bolig, i visse lande kun modtager lidt hjælp i tilfælde af arbejdsløshed. Hvor renten på boliglån er variabel, er ejerne endvidere udsat for hurtigt stigende renter på sådanne lån.

Forbedrede forhold: Den højeste pladsstandard findes i Luxembourg, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige og den laveste i de sydlige lande. Enfamiliehuse er mest almindelige i Benelux-landene, Irland og Det Forenede Kongerige og mindst almindelige i Grækenland, Tyskland og Italien. Den største procentdel af boliger fra før 1919 findes i Finland, Sverige, Spanien, Italien og Nederlandene. Faciliteter såsom bad, bruser og centralvarme er mest almindelige i de nordlige lande, selv om de varierer fra den ene boligsektor til den anden. I det meste af Nord- og Vesteuropa har forbedringer i den private udlejningssektor, kombineret med nedrivning

af slumkvarterer, hævet facilitetsniveauet i den private udlejningssektor så meget, at det nu er på højde med niveauet i andre boligsektorer. Imidlertid er faciliteterne i private udlejningsboliger i Middelhavslandene markant dårligere end i ejerboligmassen.

Adgang: Adgangen til at købe egen bolig er blevet større, især i de lande (Det Forenede Kongerige, Finland og Spanien), hvor deregulering har medført en begrænsning i rationeringen af boliglån. Imidlertid kunne indskrænkninger med hensyn til skattelettelser tænkes at begrænse adgangen. Huslejekontrol har måske nok bidraget til overkommelige priser i den private udlejningssektor, men på bekostning af udbuddet og dermed af adgangen, især i den møblerede del af sektoren. Afskaffelse af huslejekontrollen og støtte til ejerne skulle forbedre adgangen, selv om visse grupper, f.eks. indvandrere, stadig konfronteres med vanskeligheder. Adgangen til den sociale udlejningssektor indskrænkedes i 1980'erne, efterhånden som arbejdsløsheden og antallet af husstandsdannelser steg og investeringsniveauet faldt. Dette førte i visse lande til "kødannelser" inden for dårlige midlertidige boliger i en periode på 2-4 år. Det store pres i Tyskland siden slutningen af 1980'erne er blevet afhjulpet gennem omfattende investeringsprogrammer. Presset på den sociale udlejningssektor vil måske aftage noget, efterhånden som der dannes færre husstande. Særlige programmer i visse lande i 1980'erne har lettet adgangen for grupper med særlige behov, f.eks. ældre og handicappede.

Hjemløshed: Hjemløshed er den mest akutte manifestering af social udstødelse. Det er problematisk at beregne antallet af hjemløse. Hjemløshed berører sædvanligvis mænd, men også et stigende antal kvinder. I Portugal og Grækenland findes der gadebørn. Det skønnes, at mellem 150.000 og 200.000 mennesker bor i barakbyer i det sydlige Europa. Endvidere er der omkring 200.000 hjemløse indvandrere, og andre 200.000 bor i campingvogn eller telt. Disse tal omfatter ikke de "skjulte" hjemløse, som ikke har nogen fast bolig, men f.eks. sover hos venner eller slægtninge. Der er forskellige årsager til øget hjemløshed, men de omfatter et stort antal husstandsdannelser, pludselig immigration, flere separationer og skilsmisser, større arbejdsløshed (især blandt de unge), dårlige socialsikringsordninger i de sydeuropæiske lande, indskrænket socialsikringsdækning i de nordeuropæiske lande og afinstitutionalisering af psykiatriske patienter. Hjemløse kommer i uforholdsmæssigt stort omfang fra følgende grupper: mænd, aldersgruppen 30-39 år, de arbejdsløse, folk der ikke modtager sociale sikringsydelser, folk med dårligt helbred, stofmisbrugere og alkoholikere, tidligere institutionaliserede personer og nye indvandrere. Der findes ikke nogen direkte lovfæstet boligret for hjemløse undtagen i Frankrig og Det Forenede Kongerige, og denne ret er for nylig blevet indskrænket i sidstnævnte land.

Nationale erfaringer

Rapporten indeholder korte oversigter over boligpolitikkernes struktur, tendenserne inden for boligpolitikken, centrale udfordringer, reaktioner på disse udfordringer og eksempler på Den Europæiske Unions rolle i 13 medlemsstater. Da der er tale om oversigter, egner de sig ikke til nogen yderligere sammenfatning her.

EU's rolle

I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er EU ikke beføjet til at lovgive på boligområdet. Dette er blevet fortolket derhen, at EU ikke kan yde støtte til boligprojekter, selv om politikken er fastlagt på medlemsstatsplan eller på et lavere administrativt niveau. Ikke desto mindre anerkender EU-programmer betydningen af boliger, og det er klart, at EU kun kan siges ikke at have nogen rolle på boligområdet, hvis denne fortolkes snævert som betydende direkte støtte til boliginvestering. Efterhånden som boligpolitikkerne i højere grad integreres i andre strategier, f.eks. byfornyelse, bliver de mere forenelige med EU-programmer.

De europæiske strukturfonde vil vokse til at komme til at udgøre en tredjedel af EU-budgettet inden 1999. De udgør omkring 0,3% af det samlede BNP i EU, men koncentrationsprincippet sørger for, at de vil komme til at udgøre ca. 3% af BNP i Spanien, Grækenland, Portugal og Irland.

Nyere undersøgelser foretaget af University of Glasgow har vist, at der findes fire typer projekter, som bekræfter forbindelserne mellem strukturfondene (fortrinsvis Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond) og sociale boligorganisationer:
- projekter uden nogen eksplicit boligkomponent, men rettet mod områder med dårlige boligforhold,
- projekter, hvor boligorganisationer har udvidet deres virksomhed til også at omfatte aktiviteter, der er

berettiget til EU-støtte,
- projekter med ikke-boligformål, men med "udsivning" af midler til boligformål,
- projekter, hvor europæiske midler anvendes som løftestang for supplerende støtte til boliginvestering.

Yderligere udviklinger af boliginteresse omfatter:
- initiativet vedrørende ren og effektiv energiteknologi (CEET), der omfatter THERMIE II, som yder støtte til energieffektive boligløsninger og har et budget på 1 mia ecu for perioden 1995-1999,
- HELIOS II-programmet, der tager sigte på at hjælpe handicappede gennem revalidering, uddannelse og erhvervsuddannelse (også for enheder, der fremskaffer boliger) og har et treårsbudget på 37 mio ecu,
- TIDE-programmet og programmet vedrørende telematik for ældre og handicappede, der tager sigte på at fremme tilvejebringelsen af nye teknologier inden for erhvervsuddannelse samt servicelevering og -støtte og har en indlysende relevans for enheder, der tager sig af fremskaffelsen af boliger til personer med særlige behov.

Henstillinger

Der kunne på europæisk, nationalt og lokalt plan træffes foranstaltninger til fremme af en mere sammenhængende forståelse af boligrelaterede EU-aktiviteter.

På europæisk plan kunne Unionen
- etablere én enkelt, central enhed til modtagelse af nationale rapporter og statistikker vedrørende boliger generelt,
- etablere ét enkelt, centralt sted for adgang til revisionsberetninger for og evalueringer af projekter finansieret af Fællesskabet,
- tilskynde nationale regeringer til at udarbejde en oversigt over boligrelaterede fællesskabsprojekter samt en klar vejledning i, hvorledes man får adgang til de pågældende programmer, og til at distribuere disse til de enheder, der tager sig af boligfremskaffelse,
- opstille en liste over "bedste praksis"-projekter og distribuere denne på video eller via Internet,
- overveje at indføre en pris for særlig fremragende "integrerede" projekter, idet denne pris skal gives bred offentlig omtale,
- fremme etableringen af et forum på tværs af alle boligbesiddelsesformer, med deltagelse af CECODHAS (den europæiske koordineringskomité for sociale boliger), EMF og andre, til drøftelse af boligudviklinger i Europa,
- fremme etableringen af net af enheder, der fremskaffer boliger, og af enheder, der driver boligvirksomhed (herunder endog lokale grupper), og som er involverede i integrerede projekter; man kunne begynde med at kræve, at alle vindende bydere i forbindelse med fællesskabsinitiativer deltager i sådanne net; faglige organer for enheder, der driver boligvirksomhed, f.eks. Chartered Institute of Housing i Det Forenede Kongerige, SABO i Sverige og NWV i Nederlandene, bør tilskyndes til at slutte sig sammen i et net og udveksle personale og oplysninger.

På det nationale plan kunne medlemsstaterne styrke processen med gensidig forståelse gennem

- udarbejdelse af en kort årlig rapport, som dog skal indeholde centrale statistiske data og oplysninger om den politiske udvikling,
- udarbejdelse af en revisionsberetning for EU-støttede boligrelaterede initiativer i deres eget land indeholdende bemærkninger vedrørende programrelevans, procedurer og kontakter,
- foretrækkelse - ved valg af projekter - af bud, som viser en integreret tilgang og vidner om, at byderne, hvor dette måtte være relevant, agter at søge EU-støtte,
- anmodninger til lokale myndigheder om at lade europæiske komponenter indgå i bolig- og planlægningsstrategier, til hvilke der søges om økonomisk støtte fra det offentlige.

BILAG

Tabel 1: Boligbesiddelsesform og offentlige udgifter til boliger

Land	Boligbesiddelsesform				Udgifter til boligpolitik
	Ejerboliger	Sociale udlejnings-boliger	Private udlejnings-boliger	Andet	(% BNP)
Belgien	62	6	30		0,24 (1988)
Danmark	50	18	24		1,02 (1988)
Tyskland	38	26	36		1,4 (1991)
Grækenland	70	0	26		
Spanien	76	2	16		0,98 (1990)
Frankrig	54	17	21		1,8 (1993)
Irland	80	11	9		
Italien	67	6	8		
Luxembourg	67	2	31		
Nederlandene	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
UK	66	24	10		3,3 (1993)
Østrig	41	23	22		
Finland	72	143	11		1,48 (1987)
Sverige	43	22	18	16*	4,10 (1992)
EU	56	18	21		

* Den kooperative sektor.

Kilde: Boligbesiddelsesform: ECODHAS; udgifter: Stephens (1996)

Tabel 2: Støtte til boligejere i europæiske lande (ca. 1993-94)

	1993							1994	1995
	Moms på reparationer	Moms på nye boliger	Stempel-afgift	Lejeværdi-skat	Rente-lettelser	Lettelser i forb. med vedlige-holdelsesarb.	Beskatning af fortje-neste ved salg	Målrettede foranstaltninger	Ændringer i skattelettelserne
Nederlandene	17,5	17,5	6	J	J		J	Lavindkomst	Faldende
Sverige	25,0	25.0		J	J	J	J	Boligforbedring Boligstøtte	Faldende
UK	17,5	0	1	N	J			Boligforbedring Ejere af sociale boliger	Faldende
Danmark	25	25	1	J	J		(P)	Ældre boligforbedrere	Faldende
Tyskland	15	-	2	N	J		(P)	Lavindkomst	Stabile
Østrig	10-20	10-20	-	N	J		(P)	Lavindkomst	Stabile
Frankrig	18,6	18,6	7,0	J	J	J		Boligforbedring	Faldende
Belgien	6/19,5	12/17,5	12,5	J	J		J		Ukendte
Luxembourg	15	-	-	J	J		J		Ukendte
Finland					J			Unge førstegangskøbere	Faldende
Irland	12,5	12,5	0	N	J			Forskellige foranstaltnin-ger	Faldende for højere indkomster
Italien	4/19	4	8	N	J	J		Boligforbedrere	Stabile
Spanien	15	6/3	-	J	J	J	J	Lavindkomst Unge boligforbedrere	Faldende
Portugal	5/16	-	10	J	J	J			Stabile
Grækenland	18	-	10	J	J		J	Støtte i form af lån til lavindkomstkøbere	Stabile

J = ja; N = 0; (P) = hvis videresolgt inden for en kort periode

Kilder: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Tabel 3: Boligstøtte og nettolejebyrde for lejere i den private boligsektor i EU-landene (ca. 1992)

Land	Støttemekanismer til fordel for lejerne	Procentdel lejere, der modtager støtte	Gennemsnitlig nettobyrde af lejen i forhold til indkomsten (efter støtte)
Portugal	Skattelettelser i forbindelse med lejen	Ikke oplyst	10 (gamle boliger) 30 (nye boliger)
Irland	Skattelettelser i forbindelse med lejen	Ikke oplyst	16
Grækenland	Skattelettelser i forbindelse med lejen	Ikke oplyst	Ikke oplyst
Spanien	Skattelettelser i forbindelse med lejen	Ikke oplyst	18
Frankrig	Boligstøtte	20	17
Danmark	Boligstøtte	19	20
Nederlandene	Boligstøtte	13	20
Tyskland	Boligstøtte	10	21
UK	Boligstøtte	25	22
Sverige	Boligstøtte	9	27
Luxembourg	Boligstøtte	Ikke oplyst	29

Source: Hedman (1993)

Tabel 4: Indikatorer for boligkvaliteten (ca. 1990); standarden i de enkelte lande i forhold til EU-gennemsnittet

	Personer pr. værelse	Areal pr. person	Enfamiliehuse	Procentdel af boliger fra før 1918	Procentdel af enheder uden bad/bruser	Procentdel gode enheder	Centralvarme	Gennemsnit af alle indikatorer
Belgien	0,19	Ikke oplyst	0,16	-0,29	Ikke oplyst	-0,21	-0,14	-0,06
Danmark	0,15	0,49	0,01	-0,02	+0,25	+0,21	0,86	0,21
Finland	0,01	-0,10	-0,11	0,38	-0,13	Ikke oplyst	0,40	0,12
Frankrig	0,12	-0,03	-0,08	-0,39	-0,38	Ikke oplyst	Ikke oplyst	0,00
Grækenland	-0,18	-0,24	-0,32	0,57	+0,100	Ikke oplyst	-0,80	-0,33
Irland	-0,16	-0,21	0,44	-0,38	Ikke oplyst	Ikke oplyst	-0,74	-0,21
Italien	-0,12	-0,12	Ikke oplyst	0,14	Ikke oplyst	-0,39	-0,23	-0,14
Luxembourg	0,25	0,15	0,11	-0,10	Ikke oplyst	0,11	0,26	0,12
Nederlandene	0,22	Ikke oplyst	0,11	0,38	-0,88	0,11	0,43	0,36
Portugal	-0,39	Ikke oplyst	-0,05	-0,24	+0,175	0,07	Ikke oplyst	-0,47
Spanien	-0,10	-0,27	Ikke oplyst	0,29	-0,25	-0,32	-0,105	-0,24
UK	0,20	-0,18	0,27	-0,38	-0,88	0,19	0,49	0,21
Sverige	0,26	0,42	-0,27	0,38	-0,88	Ikke oplyst	Ikke oplyst	0,33
Tyskland (BDR)	0,16	0,06	-0,21	0,05	-0,50	Ikke oplyst	0,29	0,18
Østrig	-0,45	-0,18	Ikke oplyst	Ikke oplyst	+0,50	0,14	0,26	-0,15

Kilde: Hedman (1993)

Tabel 5: Eksempler på anvendelsen af europæiske midler

Casestudie	Europæisk økonomisk støtte	Involverede organer	Projekt	Anvendelsen af EU-midler
1. WOHNforum (München)	Fattigdom 3	- velgørenhedsorganisationer - lokale myndigheder	uddannelse og deltagelse i design og renovering af bygninger beregnet til lejligheder og arbejdslokaler	- "udsivning" til boliginvestering - som løftestang for supplerende støtte til boliginvestering
2. Hamburg Eimsbüttel	Fattigdom 3	- den frivillige sektor - delstatsministerier	multidimensionalt projekt til tackling af social udstødelse, herunder miljø-forbedringer	- til ikke-boligformål, men koncentreret om bestemte boligkvarterer - som løftestang for supplerende støtte til boligrelateret investering
3. Bremen Tenever	Pilotprojektet for byer	- regionalt partnerskab - boligselskaber	multidimensionalt projekt til tackling af social udstødelse med vægt på omskoling, herunder etablering af portnertjeneste	- til ikke-boligformål, men koncentreret om bestemte boligkvarterer - "udsivning" til boligrelaterede aktiviteter
4. Partick Housing Association	RENEVAL (EFRU - fællesskabsinitiativ)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	fremskaffelse af værksteder	- gennem en boligforening, der har udvidet sin virksomhed til også at omfatte aktiviteter, der er berettiget til EU-støtte - til støtte af ikke-boligrelaterede aktiviteter, der gør et boligbyggeri rentabelt
5. Wise Group	Den Europæiske Socialfond	- lokale myndigheder - uddannelsesorganer - regeringsdepartementer	uddannelsesaktiviteter under anvendelse af socialt nyttige projekter, f.eks. boligisolering	- "udsivning" til boligrelaterede projekter
6. SHARE	Den Europæiske Socialfond	- SHARE - Scottish Homes	uddannelse med henblik på erhvervelse af boligkvali-fikationer	- "udsivning" til boligrelaterede projekter

Kilde: Stephens *et al.* 1996

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Text ist eine Zusammenfassung eines vollständigen Berichts (Nr. W-14) mit gleichem Titel, der nur in englischer und französischer Sprache verfügbar sein wird.

In diesem Berichts wird auf drei Fragen eingegangen:
- Welchen Beitrag leistet die Wohnungspolitik zum Wohlergehen ärmerer Europäer?
- Werden durch neue Entwicklungen Politik und Praxis verbessert?
- Welchen Einfluß hat die Europäische Union auf Wohnungsfragen gehabt?

Überblick über die Wohnungspolitik

Im Laufe der letzten hundert Jahre schälten sich vor allem folgende Tendenzen in den meisten europäischen Wohnungspolitiken heraus:
- Bestimmungen über Mindestnormen im Wohnungswesen;
- Mietkontrollen im Privatsektor (rückläufig in Nordwesteuropa nach 1960);
- Bereitstellung von Sozialwohnungen, insbesondere in der Zeit 1950-80 (mit Ausnahme der Mittelmeerländer und Belgiens);
- anschließend Verschiebung des Gewichts auf die Wohnqualität und Einzelzuschüsse in dem Maße, wie der gröbste Wohnraummangel abgebaut wurde und die Ressourcen rückläufig waren.

Hinter diesen gemeinsamen Zügen verbergen sich jedoch Unterschiede in Höhe und Form der Interventionen. Die Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten läßt sich in vier Einzelgruppen unterteilen:

- Die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich sind durch hohe staatliche Intervention gekennzeichnet. Diese Länder haben den umfassendsten Sektor sozialer Mietwohnungen in der Europäischen Union, die Staatsausgaben betragen mehr als 3% des BIP für Wohnungspolitik.

- In Österreich, Dänemark, Frankreich und Deutschland waren die Marktverschiebungen geringer und ein breiter privater Mietsektor wurde aufrechterhalten. Die öffentlichen Ausgaben für die Wohnungspolitik liegen bei durchschnittlich 1-2% des BIP.

- Irland, Italien, Belgien, Finnland und Luxemburg bilden eine Gruppe mit sehr unterschiedlichen Entwicklungen, doch gemeinsam ist ihnen ein großer Eigenheimsektor und ein verhältnismäßig geringfügiger Sektor der Sozialmietwohnungen. Die staatlichen Ausgaben für wohnungspolitische Ausgaben beschränken sich auf etwa 1% des BIP.

- Portugal, Spanien und Griechenland haben einen besonders großen Eigenheimsektor, einen geringfügigen Sektor an sozialen Mietwohnungen und einem - bis vor kurzem - rückläufigen Sektor privater Mietwohnungen von geringer Qualität. Die Staatsausgaben für die Wohnungspolitik betragen weniger als 1% des BIP.

Aus dieser kurzen Analyse ergeben sich zwei Schlußfolgerungen bezüglich der Bereitstellung von Wohnungen für Niedriglohnempfänger in den Mitgliedstaaten der EU:

- Es gibt ein erhebliches Gefälle bezüglich des Zugangs zu gutem Wohnraum;
- es gibt große Unterschiede bezüglich der Höhe und der Art der Zuschüsse.

Die Wohnungspolitik unterscheidet sich in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stärker als die der einzelnen Bundesstaaten der USA.

In der nachfolgenden Analyse wird die Wohnungspolitik in der Europäischen Union nach den Besitzverhältnissen untersucht.

Sektor Eigentumswohnungen/-heime: Dieser stellt in 14 der 15 Mitgliedstaaten den breitesten Sektor in bezug auf die Besitzverhältnisse dar und entspricht nun 56% des Wohnraums in der EU, obwohl auch hier der Stand nach Mitgliedstaaten stark variiert. Die am meisten verbreitete Form der Unterstützung für Wohnungseigentümer sind Steuerentlastungen für Hypothekenzinsen, obwohl auch dies in einigen Ländern allmählich abgebaut wird. Andere fördern nachdrücklich die Bewohnung durch den Eigentümer, wobei die Maßnahmen von der Gewährung zusätzlicher Zuschüsse für Erstkäufer bis zur Unterstützung für den Erwerb von Wohneinheiten aus städtischem Besitz reichen. Die sozialen Probleme innerhalb dieses Sektors der Besitzverhältnisse verschärfen sich in dem Maße, wie sich der Anteil vergrößert.

Gemeinsame Probleme im Sektor der Eigentumswohnungen umfassen:

- Wohneinheiten, die schlecht den Bedürfnissen der zunehmenden Zahl älterer Wohnungseigentümer angepaßt sind;
- schlechter Wartungsstand, insbesondere bei Eigentümern mit Niedrigeinkommen;
- zunehmende Rückstände bei der Hypothekentilgung und Kündigungen in Nordwesteuropa, insbesondere im Vereinigten Königreich und Finnland;
- eine zunehmende Zahl von Familien von Eigenheimbesitzern, die durch Trennung oder Scheidung zerfallen, so daß die Nachfrage nach Mietwohnungen für kurzfristige Anmietung angekurbelt wird.

Privater Mietsektor: Dieser Bereich war bis etwa 1990 lange Zeit rückläufig, umfaßt jedoch rund ein Fünftel der Haushalte in der Europäischen Union. Dieser Sektor ist größer in den Großstädten, vor allem in den Hauptstädten. Der Rückgang ist auf die Mietpreiskontrolle, Abrißprogramme und Unterstützung für andere Arten von Wohnungseigentum zurückzuführen. Deutschland hat untypischerweise einen umfangreichen privaten Mietsektor mit qualitativ hochstehenden Wohnungen aufrechterhalten aufgrund verhältnismäßig großzügiger steuerlicher Unterstützung. Aber auch in einigen Mittelmeerländern ist die Mietpreiskontrolle rückläufig und der private Mietsektor weist in der Hälfte der anderen EU-Mitgliedstaaten Anzeichen einer Wiederbelebung auf.

Die meisten Probleme, die im privaten Mietsektor auftreten, umfassen:

- ältere Personen, die in Haushalten mit niedrigem Einkommen in qualitativ schlechten Wohnungen leben;
- junge Haushalte (oft Alleinstehende), die aus unterschiedlichen Gründen das Elternhaus verlassen haben und in Mietwohnungen geringer Qualität in mehrfach belegten Wohnungen wohnen;
- ärmere Haushalte (häufig Familien), die sich ein Eigenheim nicht leisten können, jedoch noch nicht zu Sozialwohnungen Zugang haben. Einwanderer aus jüngster Zeit, ethnische Minderheiten und Asylbewerber sind häufig in unverhältnismäßig großem Anteil in privaten Mietwohnungen untergebracht.

Soziale Mietwohnungen: Dieser Sektor umfaßt ebenfalls ein Fünftel der Haushalte in der EU. Allgemein sind Wohnungsbauvereinigungen, Genossenschaften oder städtische Wohnunternehmen Sozialvermieter. Nur in Österreich, dem Vereinigten Königreich und Irland überwiegt der direkte Besitz der öffentlichen Hand. Dieser Sektor wird im allgemeinen durch Zinszuschüsse unterstützt, ausgenommen im Vereinigten Königreich, wo Einkommenszuschüsse im Sektor der öffentlichen Hand sowie einmalige Kapitalzuschüsse im viel kleineren Sektor der Wohnungsbauvereinigungen gewährt werden. Die Überwachung der Sozialvermieter erfolgt im allgemeinen durch die örtlichen Behörden, außer im Vereinigten Königreich, wo Wohnungsvereinigungen durch Regierungsstellen überwacht werden. Dieser Sektor ist rückläufig, seit in den 80er Jahren die Investitionen zurückgingen. In Irland und dem Vereinigten Königreich wurden den Mietern auch finanzielle Anreize gewährt, um Wohnungen von den Gemeinden zu erwerben. Nur in Irland und Deutschland wurde dem sozialen Wohnungsbau in den 90er Jahren erneut Priorität eingeräumt. Verschiebungen von Investitionen auf persönliche Zuschüsse führten immer mehr dazu, daß Wohngeldgesetze erlassen wurden, die sich ebenfalls dahingehend auswirkten, daß Erwerbstätige sich aus diesem Sektor absetzten, um der mit bedürfnisabhängigen Zuschüssen verbundenen sogenannten "Armutsfalle" zu entgehen.

Einige der Haushaltszwänge dürften sich als vorübergehend erweisen, da die Mitgliedstaaten derzeit bestrebt sind, die Konvergenzkriterien von Maastricht zu erfüllen. Im Vereinigten Königreich, den Niederlanden und

Schweden hat es jedoch eine grundlegende Umstrukturierung des sozialen Mietsektors gegeben. Dies entspricht zum Teil ideologischen Veränderungen, jedoch auch der Tatsache, daß dieser Sektor zunehmend mit sozialer Ausgrenzung gleichgesetzt wird. Dies trifft insbesondere für die Länder zu, in denen dieser Sektor sehr bedeutend ist und einen breiteren Anteil der Armen -einschließlich Arbeitloser, Einzelerziehender, ethnischer Minderheiten und Einwanderer - umfaßt.

Dennoch sollten soziale Mietwohnungen nicht für die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der darin wohnenden Haushalte verantwortlich gemacht werden. Der Sektor hat viele Leistungen aufzuweisen, darunter:

- stärkere Beteiligung der Bewohner an der Hausverwaltung;
- stärkerer Nachdruck auf Aufnahme der Obdachlosen mit der Entwicklung gerechterer Zuweisungssysteme;
- neue Prioritäten und Ressourcen wurden für Wohnungen für Ältere, Behinderte und andere Gruppen mit Sonderbedürfnissen bereitgestellt; die Qualität der Verwaltung und die Ausbildung des Personals wurden verbessert;
- in einigen Fällen wurden Versuche unternommen, unterschiedliche Besitzverhältnisse und Einkommensschichten auf kleineren, ausgewogeneren Wohngebieten zu mischen;
- es gab Beispiele von erfolgreichen Programmen zur Renovierung abgewirtschafteter Wohngebiete.

Folgende sieben Verallgemeinerungen können festgestellt werden:

- Seit vielen Jahren wird anerkannt, daß gute Wohnverhältnisse für den sozialen Zusammenhalt notwendig sind.

- Günstige Mieten im privaten Mietsektor wurden häufig durch Mietpreiskontrollen erzielt, die jedoch unerwünschte Auswirkungen hatten, darunter eine Verringerung der Qualität und Rückgang der Investitionen. Durch Aufhebung der Mietkontrolle und erneute Gewährung von Zuschüssen konnte eine Expansion des Sektors erreicht werden, obwohl für bestimmte Schichten noch weiter Probleme bestehen.

- Die Eigenbewohnung ist die am schnellsten expandierende Wohnform. Sie wird durch Steuererleichterungen, Inflation und Mietsteigerungen bei anderen Wohnformen gefördert. Es kam zu zunehmend schlechten Wohnverhältnissen in Häusern, die älteren und armen Menschen gehören sowie zu Hypothekenkündigungen in den nördlichen Ländern. Manche Länder haben Sondermaßnahmen eingeleitet, um ältere und ärmere Wohnungsbesitzer zu unterstützen. Steuererleichterungen sind rückläufig.

- Der Sektor der sozialen Mietwohnungen ist nun nach raschem Wachstum in Nord- und Westeuropa rückläufig und wird häufig im Zusammenhang mit der "neuen Armut" und sozialer Ausgrenzung gesehen. Die jüngsten politischen Entwicklungen waren positiv, dazu gehören fortschrittlichere Zuweisungsmaßnahmen, eine bessere Qualität der Hausverwaltung und die Renovierung von Wohnbereichen.

- Zunehmende Armut und steigende Mieten führten dazu, daß bedürfnisabhängige Wohnzuschüsse stärker eingesetzt werden, die sich in sogenannte "Armutsfallen" (Abschreckung gegenüber der Wiedereingliederung in den Beschäftigungsprozeß) verwandeln können und sogar eine unwirksame Verwendung der Wohnflächen nach sich ziehen können. Die Regierungen sind besorgt über die Höhe der Zuschüsse und bestrebt, sie einzuschränken.

- Es gibt die zunehmende Einsicht, daß die Wohnungspolitik mit anderen Politiken im Gesundheits-, Bildungs- und Stadterneuerungsbereich verschmolzen werden muß.

- Im Norden und Westen Europas (mit Ausnahme Deutschlands und Irlands) scheint die steuerliche Unterstützung für den Wohnungsbau rückläufig zu sein. In Südeuropa scheint das viel niedrigere staatliche Stützungsniveau stabil zu sein. Die Wirksamkeit dieser politischen Maßnahmen müßte verstärkt werden, doch werden die Anstrengungen im Bereich der Wohnungspolitik wahrscheinlich scheitern: die schlechten Wohnverhältnisse in den abgewirtschafteten Wohnvierteln werden andauern, die Erneuerung von Stadt-

gebieten nur langsam voranschreiten, während der private Mietsektor unter dem Druck niedriger Einkommen stehen wird. Im günstigsten Fall werden Mehrfachbelegungen und Obdachlosigkeit nicht zunehmen.

Resultate und Herausforderungen der Politik

In dem Bericht werden ferner vier Bereiche der Wohnungspolitik untersucht.

Erschwinglichkeit: Sozialwohnungen und Wohnzuschüsse sind dazu bestimmt, die Mieten erschwinglich zu gestalten, doch gibt es Länder (insbesondere im Süden) mit einem sehr begrenzten sozialen Mietsektor und bestimmte Schichten, die keinen Zugang zum sozialen Wohnungsbau haben - wenn es ihn überhaupt gibt -, während anderen keine Wohnzuschüsse gewährt werden (z.B. jungen Menschen oder illegalen Einwanderern). Manche Einkommenskategorien liegen knapp über der Zuschußwürdigkeit, während Eigenheimbesitzer in manchen Ländern wenig Unterstützung im Falle des Arbeitsplatzverlustes erhalten, während gleichzeitig variable Hypothekenzinssätze gelten, so daß die Besitzer gegenüber rasch steigenden Hypothekenzinssätzen anfällig sind.

Verbesserte Wohnverhältnisse: Die höchsten Raumnormen sind in Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich anzutreffen, die niedrigsten in den südlichen Unionsstaaten. Einfamilienwohnungen sind am stärksten verbreitet in den Benelux-Staaten, Irland und im Vereinigten Königreich, am wenigsten in Griechenland, Deutschland und Italien. Der größte Anteil von Häusern, die noch vor 1919 errichtet wurden, ist in Finnland, Schweden, Spanien, Italien und den Niederlanden zu finden. Komfortausstattungen wie Bäder, Duschen, Zentralheizung sind in den nördlichen Ländern am stärksten verbreitet, variieren jedoch entsprechend den Besitzformen. In großen Teilen Nord- und Westeuropas haben Verbesserungen der privaten Mietwohnungen zusammen mit dem Abriß von Elendsvierteln einen privaten Mietsektor entstehen lassen, dessen Komfortniveau dem der anderen Besitzformen von Wohnungen entspricht. In den Mittelmeerländern sind Komfortausstattungen in privaten Mietwohnungen deutlich geringer vertreten als in Eigentumswohnungen.

Zugang: Der Zugang zu Eigentumswohnungen wurde verbessert, insbesondere in den Ländern (dem Vereinigten Königreich, Finnland und Spanien), in denen die Deregulierung zu einer Liberalisierung der Hypothekenzuteilung geführt hat. Ein Abbau der Steuererleichterungen könnte jedoch den Zugang erschweren. Die Erschwinglichkeit im privaten Mietsektor mag durch die Mietpreiskontrollen gefördert worden sein, jedoch zum Preis eines schrumpfenden Angebots und damit auch des Zugangs, insbesondere im Subsektor der möblierten Mietwohnungen. Abbau der Mietpreiskontrolle und Unterstützung der Besitzer sollten den Zugang erleichtern, während bestimmte Schichten, wie Einwanderer immer noch mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Der Zugang zum sozialen Wohnungsbau wurde in den achtziger Jahren immer schwieriger mit steigender Arbeitslosigkeit und Familienbildung bei rückläufigen Investitionen. Dies führte zu zwei- bis vierjährigen "Warteschleifen" für normale vorübergehende Unterkünfte in einigen Ländern. Die seit Ende der achtziger Jahren in Deutschland bestehende akuten Pressionen wurden durch umfassende Investitionsprogramme gelindert. Der Druck im Bereich der Sozialwohnungen könnte mit rückläufigen Quoten der Haushaltsbildung zurückgehen. Sonderprogramme, die in den achtziger Jahren in einigen Ländern eingeleitet wurden, erleichterten Kategorien mit Sonderbedürfnissen, wie älteren oder behinderten Menschen, den Zugang.

Obdachlosigkeit: Die Obdachlosigkeit ist die extremste Erscheinung der sozialen Ausgrenzung. Schätzungen der Obdachlosenzahlen sind problematisch. Obdachlosigkeit betrifft hauptsächlich Männer, jedoch auch eine zunehmende Zahl von Frauen. Straßenkinder gibt es in Portugal und Griechenland. Nach Schätzungen gibt es in Südeuropa 150 bis 200.000 Bewohner von Elendsvierteln. Es gibt ferner etwa 200.000 obdachlose Einwanderer und 200.000 Wohnwagen- und Zeltbewohner. Diese Zahlen umfassen nicht die unerfaßten Obdachlosen, die in ungewissen Wohnverhältnissen leben, die bei Bekannten oder Freunden auf dem Fußboden schlafen. Die Ursachen für die zunehmende Obdachlosigkeit sind vielfältig, umfassen jedoch auch die hohen Quoten der Haushaltsbildung und Einwanderungsschübe, die hohe Zahl der Familienauflösungen, zunehmende Arbeitslosigkeit (vor allem unter jungen Menschen), schlecht strukturierte Systeme der sozialen Sicherheit im Süden, geringere Erfassung durch diese Systeme im Norden, die Entlassung von Psychiatriepatienten aus den Anstalten. Die Obdachlosigkeit ist unverhältnismäßig hoch unter folgenden Kategorien: Männer, die Altersgruppe 30 bis 39, Arbeitslose, von der sozialen Sicherheit ausgeschlossene Personen, Menschen mit

schlechter Gesundheit, Süchtige, Menschen, die aus Anstalten entlassen wurden und solchen, die in jüngster Zeit eingewandert sind. Es gibt keine unmittelbaren Rechtsanspruch auf Wohnung für Obdachlose, ausgenommen in Frankreich und im Vereinigten Königreich, und in diesem Land wurden die genannten Rechte vor kurzem beschnitten.

Erfahrungen in den einzelnen Mitgliedstaaten

Der Bericht enthält kurze Übersichten über die Struktur der Wohnungspolitik, die Tendenzen, die Herausforderungen und die Reaktionen darauf sowie Beispiele für die Rolle der Europäischen Union in dreizehn der fünfzehn Mitgliedstaaten. Da es sich dabei um kurze Überblicke handelt, werden sie hier nicht weiter zusammengefaßt.

Die Rolle der EU

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist die EU nicht zuständig für den Erlaß von Rechtsvorschriften in der Wohnungspolitik. Dies wurde dahin ausgelegt, daß die EU Wohnungsbauvorhaben nicht finanzieren kann, sogar wenn die Politik von einem Mitgliedstaat oder auf einer niedrigeren Verwaltungsstufe formuliert wird. Dennoch wird in den EU-Programmen die Bedeutung des Wohnungsbaus anerkannt, und es liegt auf der Hand, daß die EU eine Rolle in der Wohnungspolitik nur in der engen Auslegung der direkten Finanzierung von Wohnungsbauinvestitionen zu spielen hat. Da die Wohnungspolitik zunehmend in andere Strategien, wie Stadterneuerung, integriert wird, wird sie auch immer mehr mit EU-Programmen vereinbar.

Der Europäische Strukturfonds wird bis 1999 auf ein Drittel des EU-Haushaltsplans anwachsen. Dies entspricht 0,3% des BIP der EU. Nach dem Grundsatz der Konzentration der Mittel wird jedoch sichergestellt, daß dies 3% des BIP in Spanien, Griechenland, Portugal und Irland ausmacht.

Jüngste von der Universität Glasgow durchgeführte Forschungen zeigen vier Arten von Vorhaben, die eine Verknüpfung von Strukturfonds (vorwiegend der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Sozialfonds) und Organisationen für sozialen Wohnungsbau beinhalten:

- Vorhaben ohne ausdrückliche Wohnungskomponente, die jedoch auf Gebiete mit Wohnungsnot ausgerichtet sind
- Vorhaben, in denen Wohnungsbauorganisationen ihre Tätigkeit in Aktivitäten einfließen lassen, die für eine Finanzierung durch die EU in Frage kommen
- Vorhaben mit nichtwohnungsorientierten Zielen, in denen Mittel in den Wohnungsbau einfließen
- Vorhaben, in denen europäische Mittel eingesetzt werden, um den Wohninvestitionen zusätzliche Finanzierung zufließen zu lassen.

Weitere Entwicklungen, die für den Wohnungsbereich ein bestimmtes Interesse aufweisen, umfassen:

- Die CEET-Initiative (Clean and Efficient Energy Technology), die THERMIE II umfaßt, in deren Rahmen energiewirksame Wohnlösungen unterstützt werden, mit einem Etat von 1 Mrd. ECU für den Zeitraum 1995-1999
- Das HELIOS-II-Programm, das auf die Förderung der Behinderten durch Rehabilitation, Bildung und Ausbildung (einschließlich für Dienstleistungserbringer) gerichtet ist, mit einem Dreijahresetat von 37 Mio. ECU
- Die Programme TIDE und Telematik für ältere und behinderte Menschen zielen darauf ab, neue Technologien in der Ausbildung, der Erbringung von Dienstleistungen und der Unterstützung einzusetzen, die offenbar auch für die besonderen Bedürfnisse von Wohnraumanbietern relevant sind.

Empfehlungen

Es könnten Maßnahmen auf europäischer, nationaler und örtlicher Ebene getroffen werden, um eine kohärentere Sicht der wohnungsbauorientierten EU-Tätigkeiten zu fördern.

Auf europäischer Ebene könnte die Union

- eine einzige Anlaufstelle für die Entgegennahme nationaler Berichte und Statistiken im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik einrichten
- eine einzige Anlaufstelle für den Zugang zu Überprüfungen und Bewertungen von durch die Gemeinschaft finanzierten Vorhaben einrichten
- die nationalen Regierungen auffordern, eine Übersicht über Gemeinschaftsvorhaben im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik vorzubereiten und Wohnungsanbietern zur Verfügung zu stellen sowie ausführliche Leitlinien für den Zugang zu diesem Programm
- Entwicklung einer Reihe von Vorhaben nach der besten verfügbaren Technik auszuarbeiten und sie über Video und Internet zu verbreiten
- ein Programm der Verleihung von Auszeichnungen mit großer Öffentlichkeitswirkung für herausragende "integrierte" Projekte zu entwickeln
- die Bildung eines Forums für unterschiedliche Eigentumsformen zu fördern, unter Einbeziehung von CECODHAS, des Europäischen Währungsfonds und anderer Stellen zur Erörterung der Wohnungsentwicklung in Europa
- die Entwicklung von Netzen für Anbieter und Mitglieder der Berufssparte und sogar örtlichen Gruppen, die an integrierten Vorhaben beteiligt sind; dies könnte durch die Aufforderung an alle erfolgreichen Initiativen in der Gemeinschaft, sich an solchen Netzen zu beteiligen, eingeleitet werden; Fachvereinigungen des Wohnungswesens, etwa das Chartered Institute of Housing im Vereinigten Königreich, SABO in Schweden und NWV in den Niederlanden sollten ermutigt werden, ins Netz zu gehen und Personal und Informationen auszutauschen.

Auf nationaler Ebene könnten die Mitgliedstaaten den Prozeß des gegenseitigen Verständnisses durch folgende Maßnahmen fördern:

- Ausarbeitung eines - knappen - Jahresberichts unter Einbeziehung der Hauptstatistiken und der politischen Entwicklungen
- Einleitung der Überprüfung der durch die EU in den einzelnen Ländern finanzieren Initiativen im Zusammenhang mit dem Wohnungswesen, mit Behörden über die Relevanz des Programms, die Verfahren und die Kontakte
- bei der Auswahl der Programme Bevorzugung der Angebote mit einem integrierten Ansatz und ggf. der Absicht, eine europäische Finanzierung zu beantragen
- Forderung der Entwicklung europäischer Komponenten im Wohnungswesen und den Planungsstrategien, für die öffentliche Finanzierungen beantragt werden, auf regionaler Ebene.

ANLAGEN

Tabelle 1: Besitzformen und öffentliche Ausgaben im Wohnungswesen

Mitgliedstaat	Eigentumsform				Kosten der Wohnungspolitik
	Eigennutzung	Sozialmiete	Privatmiete	Sonstige	(% des BIP)
Belgien	62	6	30		0.24 (1988)
Dänemark	50	18	24		1.02 (1988)
Deutschland	38	26	36		1.4 (1991)
Griechenland	70	0	26		
Spanien	76	2	16		0.98 (1990)
Frankreich	54	17	21		1.8 (1993)
Irland	80	11	9		
Italien	67	6	8		
Luxemburg	67	2	31		
Niederlande	47	36	17		3.20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Ver. Königr.	66	24	10		3.3 (1993)
Österreich	41	23	22		
Finnland	72	143	11		1.48 (1987)
Schweden	43	22	18	16*	4.10 (1992)
EU	56	18	21		

* Genossenschaftssektor

Quelle: Tenure: ECODHAS; Costs: Stephens (1996)

Tabelle 2: Vorgehen bei der Unterstützung von Wohneigentümern in den europäischen Ländern (etwa 1993-94)

				1993				1994	1995
	MwSt. für Reparaturen	MwSt. für Neubauten	Stempelsteuer	Mietwert-steuer	Zinserleich-terungen	Erleichterungen für Instand-haltung	Verkaufs-gewinnsteuer	Gezielte Maßnahmen	Derzeitige Veränderung bei steuerlicher Unterstützung
Niederlande	17.5	17.5	6	J	J		J	Niedrigeinkommen	rückläufig
Schweden	25.0	25.0		J	J	J	J	Wohnungsverbesserung Wohnzuschuß	rückläufig
Ver. Königreich	17.5	0	1	N	J			Wohnungsverbesserung Niedrigkosten-Besitzer	rückläufig
Dänemark	25	25	1	J	J		(P)	Verbesserungen durch Ältere	rückläufig
Deutschland	15	-	2	N	J		(P)	Niedrigeinkommen	unverändert
Österreich	10-20	10-20	-	N	J		(P)	Niedrigeinkommen	unverändert
Frankreich	18.6	18.6	7.0	J	J	J		Wohnungsverbesserung	rückläufig
Belgien	6/19.5	12/17.5	12.5	J	J		J		keine Angaben
Luxemburg	15	-	-	J	J		J		keine Angaben
Finnland					J			Junge Erstkäufer	rückläufig
Irland	12.5	12.5	0	N	J			Unterschiedliche Maß-nahmen	rückläufig bei höheren Einkom-men
Italien	4/19	4	8	N	J	J		Verbesserungen	unverändert
Spanien	15	6/3	-	J	J	J	J	Niedrigeinkommen; Ver-besserungen durch junge Menschen	rückläufig
Portugal	5/16	-	10	J	J	J			unverändert
Griechenland	18	-	10	J	J		J	Darlehenszuschuß für Niedrigeinkommen	unverändert

J = ja; N = 0; (P) = Wiederverkauf nach kurzer Zeit

Quelle: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Tabelle 3: Wohnzuschüsse und Nettomietlast für private Mieter in Ländern der Europäischen Union, etwa 1992

Land	Mietstütz-Mechanismus	Anteil der Privatmieter, die unterstützt werden	Durchschnittliche Nettomietertragsbelastung (nach Unterstützung)
Portugal	Steuererleichterungen bei Mieten	n/a	10 (früher), 30 (heute)
Irland	Steuererleichterungen bei Mieten	n/a	16
Griechenland	Steuererleichterungen bei Mieten	n/a	n/a
Spanien	Steuererleichterungen bei Mieten	n/a	18
Frankreich	Wohnzuschuß	20	17
Dänemark	Wohnzuschuß	19	20
Niederlande	Wohnzuschuß	13	20
Deutschland	Wohnzuschuß	10	21
Ver. Königreich	Wohnzuschuß	25	22
Schweden	Wohnzuschuß	9	27
Luxemburg	Wohnzuschuß	n/a	29

Quelle: Hedman (1993)

Tabelle 4: Indikatoren der Wohnqualität (etwa 1990); Leistungen der einzelnen Länder im Vergleich zum EU-Durchschnitt

	Personen pro Zimmer	Fläche pro Person	Eineltern-familien	% der Woh-nungen aus der Zeit vor 1918	% der Wohn-einheiten ohne Bad/Dusche	Anteil guter Einheiten	Zentral-heizung	Durchschnitt aller Indikatoren
Belgien	0.19	n.a.	0.16	-0.29	n.a.	-0.21	-0.14	-0.06
Dänemark	0.15	0.49	0.01	-0.02	+0.25	+0.21	0.86	0.21
Finnland	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	n.a.	0.40	0.12
Frankreich	0.12	-0.03	-0.08	-0.39	-0.38	n.a.	n.a.	0.00
Griechenland	-0.18	-0.24	-0.32	0.57	+0.100	n.a.	-0.80	-0.33
Irland	-0.16	-0.21	0.44	-0.38	n.a.	n.a.	-0.74	-0.21
Italien	-0.12	-0.12	n.a.	0.14	n.a.	-0.39	-0.23	-0.14
Luxemburg	0.25	0.15	0.11	-0.10	n.a.	0.11	0.26	0.12
Niederlande	0.22	n.a.	0.11	0.38	-0.88	0.11	0.43	0.36
Portugal	-0.39	n.a.	-0.05	-0.24	+0.175	0.07	n.a.	-0.47
Spanien	-0.10	-0.27	n.a.	0.29	-0.25	-0.32	-0.105	-0.24
Ver. Königreich	0.20	-0.18	0.27	-0.38	-0.88	0.19	0.49	0.21
Schweden	0.26	0.42	-0.27	0.38	-0.88	n.a.	n.a.	0.33
Deutschland (BRD)	0.16	0.06	-0.21	0.05	-0.50	n.a.	0.29	0.18
Österreich	-0.45	-0.18	n.a.	n.a.	+0.50	0.14	0.26	-0.15

Quelle: Hedman (1993)

Tabelle 5: Beispiel für die Nutzung der Europäischen Fonds

Fallstudie	Europäische Finanz.	Beteiligte Stellen	Projekt	Nutzung der EU-Mittel
1. Wohnforum (München)	Poverty 3	- gemeinnützige Initiativen - örtliche Behörden	Ausbildung u. Beteiligung an Gestaltung u. Renovierung beim Bau von Wohnungen u. Arbeitsräumen	- fließt in Wohnungsinvestitionen ein - Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Wohnungs investitionen
2. Hamburg Eimsbüttel	Poverty 3	- Wohlfahrtsverbände - Staatsministerien	Multidimensionales Vorhaben gegen soziale Ausgrenzung, einschließlich Umweltverbesserung	- nicht wohnungsorientiert, jedoch konzentriert auf bestimmte Wohngebiete - Bereitstellung zusätzlicher Mittel für wohnungsorientierte Investitionen
3. Bremen Tenever	Städtisches Modellvorhaben	- regionale Partnerschaft - Wohngesellschaften	Multidimensionales Vorhaben zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung mit Schwerpunkt auf Verbesserung von Fertigkeiten, einschließlich der Schaffung eines Hausmeisterdienstes	- nicht wohnungsorientiert, jedoch auf spezifische Wohngebiete konzentriert - fließt in wohnungsorientierte Tätigkeiten ein
4. Partick Housing Association	RENEVAL (EFRE - Gemeinschaftsinitiative)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	Bereitstellung von Werkstätten	- durch eine Wohnvereinigung, die ihre Tätigkeiten diversifiziert, die für EU-Finanzierung in Frage kommen - Unterstützung nicht wohnungsorientierter Tätigkeiten, die Wohnsiedlungen finanziell lebensfähig machen
5. Wise Group	Europäischer Sozialfonds	- örtliche Stellen - Ausbildungsstellen - Regierungsstellen	Ausbildungstätigkeiten unter Nutzung sozial nützlicher Vorhaben, z.B. Wohnungsisolierung	- fließt in wohnungsorientierte Vorhaben ein
6. SHARE	Europäischer Sozialfonds	- SHARE - Scottish Homes	Ausbildung für Wohnbauberufe	- fließt in wohnungsorientierte Vorhaben ein

Quelle: Stephens *et al.* 1996

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν έγγραφο αποτελεί περίληψη πλήρους εκθέσεως (αριθ. W-14) με τον αυτό τίτλ..

Η έκθεση αυτή πραγματεύεται τρία θέματα:

- Πώς συμβάλλουν οι στεγαστικές πολιτικές στην ευημερία των πτωχότερων ευρωπαίων;
- Επιφέρουν οι νέες καινοτομίες βελτιώσεις στην πολιτική και στην πράξη· και
- Πώς έχει επηρεάσει η Ευρωπαϊκή Ένωση τα αποτελέσματα της στέγασης;

Επισκόπηση των Επισκόπηση των στεγαστικών πολιτικών

Κατά τον παρελθόντα αιώνα στις περισσότερες ευρωπαϊκές στεγαστικές πολιτικές κατέστησαν εμφανείς οι ακόλουθες τάσεις:

- ρυθμίσεις για ελάχιστα πρότυπα στέγασης·
- έλεγχος ενοικίου στον ιδιωτικό τομέα (μειούμενος στην Βορειοδυτική Ευρώπη μετά το 1960)·
- πρόβλεψη "κοινωνικά" ενοικιαζόμενης στέγης, ειδικά κατά την περίοδο 1950-1980 (εκτός από τις μεσογειακές χώρες και το Βέλγιο)· και
- επακόλουθες μεταβολές στην έμφαση για ποιότητα στέγασης και μεμονωμένες επιδοτήσεις, καθώς μειώνονται οι έντονες ελλείψεις και οι πηγές προσόδου.

Παραταύτα, αυτές οι κοινές ευθείες καλύπτουν μια ποικιλία στα επίπεδα και στις μορφές παρέμβασης. Οι στεγαστικές πολιτικές των κρατών μελών μπορούν να χωρισθούν σε τέσσερις ομάδες:

- Οι Κάτω Χώρες, Σουηδία και ΗΒ χαρακτηρίζονται από συστηματική κρατική παρέμβαση. Οι χώρες αυτές έχουν τους μεγαλύτερα "κοινωνικά" ενοικιαζόμενους τομείς στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι κυβερνήσεις τους δαπανούν περισσότερο από το 3 τοις εκατό του ΑΕΠ στη στεγαστική πολιτική.

- Στην Αυστρία, Δανία, Γαλλία και Γερμανία η μετατόπιση της αγοράς υπήρξε μικρότερη και έχουν διατηρηθεί μεγάλοι ιδιωτικά ενοικιαζόμενοι τομείς. Οι δημόσιες δαπάνες στην στεγαστική πολιτική κυμαίνεται χαρακτηριστικά ανάμεσα στο 1 έως 2% του ΑΕΠ.

- Η Ιρλανδία, Ιταλία, Βέλγιο, Φινλανδία και Λουξεμβούργο αποτελούν διαφορετική ομάδα, έχουν όμως όλες αυτές οι χώρες μεγάλους ιδιοκατοικούμενους τομείς και σχετικά μικρούς "κοινωνικά" ενοικιαζόμενους τομείς. Οι κρατικές δαπάνες στη στέγαση συνήθως περιορίζεται στο 1% του ΑΕΠ.

- Η Πορτογαλία, Ισπανία και Ελλάδα έχουν ιδιαίτερα μεγάλους ιδιοκατοικούμενους τομείς, ελάχιστους "κοινωνικά" ενοικιαζόμενους τομείς και (μέχρι πρόσφατα) ελαττούμενους ιδιωτικά ενοικιαζόμενους τομείς χαμηλής ποιότητας. Οι κρατικές δαπάνες στη στεγαστική πολιτική είναι κατώτερες του 1% του ΑΕΠ.

Με αυτή τη σύντομη ανάλυση συνάγονται δύο συμπεράσματα σ' ό,τι αφορά την πρόβλεψη στέγασης για χαμηλού εισοδήματος νοικοκυριά στα κράτη μέλη της ΕΕ:

- οι δρόμοι προς την καλή στέγαση διαφέρουν έντονα, και
- τα επίπεδα και οι διάφορες μορφές στήριξης ποικίλλουν σημαντικά.

Η στεγαστική πολιτική παρουσιάζει σαφώς μεγαλύτερη ποικιλομορφία ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης απ' ό,τι ανάμεσα στα κράτη των ΗΠΑ.

Η ακόλουθη ανάλυση εξετάζει τη στεγαστική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση βάσει της ιδιοκτησίας.

Ιδιοκατοικούμενος τομέας: Αυτό είναι το μεγαλύτερο είδος ιδιοκτησίας στα δεκατέσσερα από τα δεκαπέντε κράτη μέλη και σήμερα αντιστοιχεί στο 56% της στέγασης στην ΕΕ, μολονότι τα επίπεδα ποικίλλουν σημαντικά. Η πιο συνήθης μορφή παρεχόμενης ενίσχυσης στους ιδιοκατοικούντες είναι η φορολογική απαλλαγή για την καταβολή των έντοκων δόσεων των ενυπόθηκων δανείων, μολονότι αυτή η ενίσχυση έχει μειωθεί σε ορισμένες χώρες. Άλλες χώρες προβλέπουν σαφή υποστήριξη στην ιδιοκτησία με μέτρα που κυμαίνονται από την πρόβλεψη πρόσθετης υποστήριξης προς τους αγοράζοντες για πρώτη φορά έως την υποστήριξη για την αγορά οικιών ιδιοκτησίας του δήμου. Στο πλαίσιο αυτής της ιδιοκτησίας είναι πολύ πιθανότερο να ανακύψουν κοινωνικά προβλήματα όταν επεκταθεί η ιδιοκτησία.

Τα κοινά προβλήματα που εμφαίνονται στους ιδιοκατοικούμενους τομείς περιλαμβάνουν:

- κακοπροσαρμοσμένες κατοικίες για τους ολοένα και περισσότερους ηλικιωμένουν ιδιοκτήτες σπιτιών·
- χαμηλές προδιαγραφές συντήρησης, ιδιαίτερα ανάμεσα στους ιδιοκτήτες σπιτιών χαμηλού εισοδήματος·
- αυξανόμενες καθυστερήσεις στην καταβολή των ενυπόθηκων δανείων και επαναποκτήσεις στη Βορειοδυτική Ευρώπη, ιδιαίτερα στο ΗΒ και στη Φινλανδία·
- αυξανόμενος αριθμός οικογενειών με δικό τους σπίτι που διαιρούνται λόγω διάστασης ή διαζυγίου, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται απαιτήσεις για βραχυπρόθεσμα ενοικιαζόμενη στέγη.

Ιδιωτικά ενοικιαζόμενος τομέας: Ο τομέας αυτός έβαινε μακροπρόθεσμα μειούμενος μέρχι περίπου το 1990, αλλά εξακολουθεί να στεγάζει περί το ένα πέμπτο των νοικοκυριών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο ιδιωτικά ενοικιαζόμενος τομέας τείνει να είναι μεγαλύτερος ιδιαίτερα σε πρωτεύουσες και μεγάλες πόλεις. Η μείωσή του αποδίδεται στους ελέγχους ενοικίων, προγράμματα κατεδάφισης και στήριξη των άλλων μορφών ιδιοκτησίας. Η Γερμανία διατήρησε κατ' εξαίρεση ένα μεγάλο ιδιωτικά ενοικιαζόμενο τομέα ποιότητας, λόγω της σχετικά γεναιόδωρης φορολογικής υποστήριξης. Παρά ταύτα, ακόμα και σε ορισμένες μεσογειακές χώρες ο έλεγχος των ενοικίων παρουσιάζει πτώση και ο ιδιωτικά ενοικιαζόμενος τομέας παρουσιάζει σημάδια αναζωπύρωσης στα μισά από τα κοινοτικά κράτη.

Τα προβλήματα που γενικά παρουσιάζονται στον ιδιωτικά ενοικιαζόμενο τομέα περιλαμβάνουν:

- γηραιά πλέον νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος που στεγάζονται σε χαμηλής ποιότητας οικίες·
- νεαρά νοικοκυριά (συνήθως ενός ατόμου) τα οποία, για ποικίλους λόγους έχουν εγκαταλείψει την γονική στέγη και ζουν σε χαμηλής ποιότητας ενοικιαζόμενες κατοικίες με πολλούς ενοίκους· και
- φτωχότερα νοικοκυριά (συνήθως με οικογένειες) τα οποία δεν είναι σε θέση να αγοράσουν την κατοικία τους, αλλά και δεν μπορούν να επωφεληθούν από τον κρατικά ενοικιαζόμενο τομέα. Νέοι μετανάστες, εθνικές μειονότητες και ζητούντες άσυλο στεγάζονται συνήθως δυσανάλογα σε ιδιωτικές κατοικίες.

Κοινωνικά ενοικιαζόμενος τομέας. Και αυτός ο τομέας στεγάζει περίπου το ένα πέμπτο των νοικοκυριών στην ΕΕ. Χαρακτηριστικά, οι ιδιοκτήτες κοινωνικής στέγης είναι στεγαστικές ενώσεις, συνεταιρισμοί, ή στεγαστικές εταιρίες των δήμων. Μόνο στην Αυστρία, ΗΒ και Ιρλανδία κυριαρχεί η άμεση ιδιοκτησία από τις τοπικές αρχές. Χαρακτηριστικά, ο τομέας αυτός υποστηρίζεται από επιδοτήσεις των επιτοκίων, εκτός από το ΗΒ όπου χρησιμοποιήθηκαν περιοδικές επιδοτήσεις εισοδήματος στον τομέα των τοπικών αρχών και εφάπαξ επιδοτήσεις του κεφαλαίου χρησιμοποιούνται στον πολύ μικρότερο τομέα της στεγαστικής ένωσης. Συνήθως την επίβλεψη για λογαριασμό των ιδιοκτητών κοινωνικής στέγης εκτελούν οι τοπικές αρχές, εκτός από το ΗΒ όπου τις στεγαστικές ενώσεις εποπτεύουν κρατικές υπηρεσίες. Ο τομέας αυτός σημείωσε πτώση καθώς έπεσαν οι επενδύσεις στη δεκαετία του 1980. Στη δε Ιρλανδία και το ΗΒ προσφέρθηκαν και οικονομικά κίνητρα στους ενοίκους για να αγοράσουν τα σπίτια τους από τα τοπικά συμβούλια. Μόνο στην Ιρλανδία και Γερμανία ξαναδόθηκε προτεραιότητα στις επενδύσεις στην κοινωνική στέγαση στη δεκαετία του 1990. Οι μεταπτώσεις από επενδύσεις σε προσωπικές επιδοτήσεις οδήγησαν σε όλο και περισσότερα νομοσχέδια στεγαστικών επιδομάτων, τα οποία επίσης έχουν ως αποτέλεσμα να ενθαρρύνουν τον εργαζόμενο κόσμο να εγκαταλείψει τον τομέα και να ξεφύγει από την παγίδα της φτώχειας που συνδέεται με τα οφέλη από τον υπολογισμό του

εισοδήματος.

Μερικοί περιορισμοί του προϋπολογισμού μπορεί να είναι προσωρινοί, καθώς οι χώρες προσπαθούν να ανταποκριθούν στα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ. Όμως στο ΗΒ, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία είναι θεμελιώδης η αναδιάρθρωση του κοινωνικά ενοικιαζόμενου τομέα. Αυτό αντικατοπτρίζει εν μέρει τις ιδεολογικές μεταβολές, αλλά και την αυξανόμενη σύνδεση του τομέα με τον κοινωνικό αποκλεισμό. Αυτό πράγματι ισχύει σ' εκείνες τις χώρες όπου ο εν λόγω τομέας είναι μεγάλος και έχει στεγάσει ένα μεγαλύτερο τμήμα των φτωχών, συμπεριλαμβανομένων των ανέργων, των οικογενειών με ένα μόνο γονέα, των εθνικών μειονοτήτων και των μεταναστών.

Εντούτοις, είναι σημαντικό να μην κατηγορούμε την κοινωνικά ενοικιαζόμενη στέγη για τα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα των νοικοκυριών που στεγάζονται σ' αυτήν. Είναι πολλά τα πρόσφατα επιτεύγματα του τομέα, ανάμεσα στα οποία:

- περισσότερη συμμετοχή των ενοίκων στη στεγαστική διαχείριση·
- μεγαλύτερη έμφαση στη στέγαση των αστέγων καθώς έχουν αναπτυχθεί δικαιότερα συστήματα κατανομής·
- νέες προτεραιότητες και πόροι έχουν αφιερωθεί στη στέγαση των ηλικιωμένων, αναπήρων και άλλων ομάδων με ειδικές ανάγκες·
- έχει βελτιωθεί η διαχείριση και η ποιότητα προσωπικού·
- μερικές φορές καταβάλλονται προσπάθειες για ανάμιξη των στεγαστικών ιδιοκτησιών και ομάδων εισοδήματος σε μικρότερα, και πιο ισορροπημένα συγκροτήματα· και
- λόγω της επιτακτικής ανάγκης, υπάρχουν επιτυχή παραδείγματα προγραμμάτων για την αποκατάσταση ερειπωμένων οικιών.

Μπορούν να συναχθούν επτά γενικά συμπεράσματα:

- Από παλιά αναγνωρίζεται το ότι η καλή στέγαση είναι αναγκαία για την κοινωνική συνοχή.
- Η οικονομική δυνατότητα ενοικίασης στον ιδιωτικά ενοικιαζόμενο τομέα έχει συχνά επιτευχθεί μέσω ελέγχου των ενοικίων ο οποίος όμως έχει δώσει και ανεπιθύμητα αποτελέσματα, όπως η μείωση της ποιότητας και της επένδυσης. Η μη άσκηση ελέγχου των ενοικίων και η εκ νέου στήριξη συνέβαλαν στο να επεκταθεί ο τομέας, μολονότι εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα για συγκεκριμένες ομάδες.
- Η ιδιοκατοίκηση έχει αυξηθεί με ταχύτατο ρυθμό λόγω της βοήθειας από τις φορολογικές επιδοτήσεις, τον πληθωρισμό και τις αυξήσεις των ενοικίων σε άλλες ιδιοκτησίες. Έχει αυξηθεί το ρήμαγμα των σπιτών εκείνων που ανήκουν σε ηλικιωμένους και φτωχούς, και σημειώνονται όλο και περισσότερες περιπτώσεις ανάκτησης κατοικιών στις βόρειες χώρες. Μερικές από αυτές έχουν εισαγάγει ειδικά μέτρα για να βοηθήσουν τους φτωχότερους και ηλικιωμένους ιδιοκτήτες σπιτιών. Οι δε φορολογικές επιδοτήσεις μειώνονται.
- Ο κοινωνικά ενοικιαζόμενος τομέας, αφού παρουσίασε μία μεγάλη αύξηση, τώρα παρουσιάζει πτώση στη Βορειοδυτική Ευρώπη, και συνδέεται ολοένα και περισσότερο με τους "νέους φτωχούς" και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Οι πρόσφατες εξελίξεις στην στεγαστική πολιτική είναι θετικές, συμπεριλαμβάνουν δε προοδευτικότερες πολιτικές καταμερισμού, καλύτερης ποιότητας διαχείριση και αναμόρφωση των κατοικιών.
- Η αυξανόμενη φτώχεια και τα αυξανόμενα ενοίκια έχουν οδηγήσει σε μεγαλύτερη εξάρτηση από

τα στεγαστικά επιδόματα κατόπιν υπολογισμού του εισοδήματος πράγμα όμως που μπορεί να δημιουργήσει παγίδες φτώχειας (αντικίνητρα εργασίας) και μπορεί ακόμα να ενθαρρύνει τη μη ορθή χρήση του αποθέματος. Οι κυβερνήσεις ανησυχούν με το κόστος των επιδομάτων και επιδιώκουν να τα μειώσουν·

- Αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο η ανάγκη να ενσωματωθεί η στεγαστική πολιτική σε άλλες πολιτικές όπως της υγείας, της παιδείας και της αναμόρφωσης των αστικών κέντρων.

- Στη Βόρεια και Δυτική Ευρώπη (εκτός από την Ιρλανδία και Γερμανία) φαίνεται να αρχίζει να πέφτει η φορολογική στήριξη για στέγαση. Στη Νότια Ευρώπη, η σαφώς μικρότερη κρατική στήριξη δείχνει να είναι σταθερή. Ενώ θα μπορούσε να είναι αποτελεσματικότερη η δημιουργία πολιτικής, οι πιθανότητες είναι ότι θα αποτύχουν οι προσπάθειες στεγαστικής πολιτικής: οι κακές συνθήκες στις ρημαγμένες κατοικίες θα διαιωνισθούν, η εντός των πόλεων αποκατάσταση θα μειωθεί και ο ιδιωτικά ενοικιαζόμενος τομέας θα αντιμετωπίσει νέες πιέσεις χαμηλού εισοδήματος. Στην καλύτερη των περιπτώσεων δεν θα πέσει η συστέγαση και ο αριθμός των αστέγων.

Αποτελέσματα της πολιτικής και προκλήσεις

Η έκθεση εξετάζει επίσης τέσσερις τομείς στεγαστικής πολιτικής.

Οικονομική δυνατότητα στέγασης: Η κοινωνική στέγαση και τα στεγαστικά επιδόματα αποσκοπούν στο να είναι δυνατή η καταβολή ενοικίων, αλλά υπάρχουν ορισμένες χώρες (ιδιαίτερα στον Νότο) με ελάχιστους κοινωνικά ενοικιαζόμενους τομείς και ορισμένες ομάδες δεν έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στην κοινωνική στέγαση ακόμα και εκεί που υπάρχει αυτή η δυνατότητα, ενώ άλλοι δεν έχουν δυνατότητα πρόσβασης στα στεγαστικά επιδόματα (π.χ. νέοι ή παράνομοι μετανάστες). Επιπλέον, ορισμένες ομάδες διαθέτουν εισοδήματα λίγο πιο πάνω από τα επίπεδα που τους επιτρέπουν να διεκδικήσουν ενίσχυση, ενώ οι ιδιοκατοικούντες σε ορισμένες χώρες τυγχάνουν ελάχιστης ενίσχυσης σε περίπτωση απώλειας της εργασίας τους και όπου ισχύουν μη σταθερά επιτόκια ενυπόθηκων δανείων, οι ιδιοκτήτες διατρέχουν τον κίνδυνο να τους αυξηθούν ταχύτατα τα επιτόκια των δανείων αυτών.

Βελτιωμένες συνθήκες: Οι υψηλότερες προδιαγραφές χώρου βρίσκονται στο Λουξεμβούργο, τις Κάτω Χώρες, τη Σουηδία και το ΗΒ, ενώ οι χαμηλότερες στα νότια κράτη. Οι μονοκατοικίες είναι πιο συχνές στις Χώρες Μπενελούξ, Ιρλανδία και ΗΒ, ενώ λιγότερο συνήθεις στην Ελλάδα, Γερμανία και Ιταλία. Το μεγαλύτερο ποσοστό των πρό των 1919 χτισθέντων οικιών ευρίσκεται στη Φινλανδία, Σουηδία, Ισπανία, Ιταλία και Κάτω Χώρες. Ανέσεις όπως μπάνια, ντουζ, κεντρική θέρμανση βρίσκονται συχνότερα στις Βόρειες Χώρες, μολονότι ποικίλλουν ανάλογα με την ιδιοκτησία. Σ' ένα μεγάλο μέρος της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης η αναβάθμιση του ιδιωτικά ενοικιαζόμενου τομέα σε συνδυασμό με την κατεδάφιση των ετοιμόρροπων κατοικιών συνέβαλε στο να διαθέτει ο ιδιωτικά ενοικιαζόμενος τομέας επίπεδα ανέσεων όμοια προς εκείνα που ανευρίσκονται σε άλλες ιδιοκτησίες· στις μεσογειακές όμως χώρες οι ανέσεις στις ιδιωτικά ενοικιαζόμενες κατοικίες είναι εμφανώς φτωχότερες από εκείνες που ιδιοκατοικούνται.

Δυνατότητα ιδιοκατοίκησης: Έχει βελτιωθεί η δυνατότητα ιδιοκατοίκησης, ιδιαίτερα σε εκείνες τις χώρες (ΗΒ, Φινλανδία, Ισπανία) όπου η μη ρύθμιση έχει οδηγήσει στη μείωση του καταμερισμού των ενυπόθηκων δανείων. Παρά ταύτα, οι μειώσεις στις φορολογικές επιδοτήσεις ενδέχεται να μειώσουν τη δυνατότητα ιδιοκατοίκησης. Η οικονομική δυνατότητα για την καταβολή ενοικίου στον ιδιωτικά ενοικιαζόμενο τομέα ενδέχεται να βοηθηθεί και από τον έλεγχο των ενοικίων, αλλά με συνέπειες την μειούμενη προσφορά και ως εκ τούτου τη δυνατότητα πρόσβασης, ιδιαίτερα στον υποτομέα της επιπλωμένης κατοικίας. Η μη άσκηση ελέγχου στα ενοίκια και η στήριξη προς τους ιδιοκτήτες πρέπει να βελτιώσει τη δυνατότητα πρόσβασης, μολονότι ορισμένες ομάδες, όπως οι μετανάστες, εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν δυσχέρειες. Η δυνατότητα πρόσβασης στον κοινωνικά ενοικιαζόμενο τομέα μειώθηκε στη δεκαετία του 1980 καθώς αυξήθηκαν τα ποσοστά ανεργίας και σχηματιζόμενων νοικοκυριών, ενώ έπεσαν οι επενδύσεις. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν "ουρές" για προσωρινή στέγαση χαμηλών προδιαγραφών διάρκειας δύο έως τεσσάρων ετών σε ορισμένες χώρες. Οι έντονες πιέσεις που

αντιμετωπίζει η Γερμανία από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 έχουν κάπως αρθεί από τα μεγάλα επενδυτικά προγράμματα. Η πίεση δε στον κοινωνικά ενοικιαζόμενο τομέα ενδέχεται να μειωθεί κάπως καθώς μειώνονται τα ποσοστά δημιουργίας νοικοκυριών. Με ειδικά προγράμματα της δεκαετίας του 1980 σε ορισμένες χώρες μπόρεσαν να αποκτήσουν στέγη ομάδες με ειδικές ανάγκες, όπως οι ηλικιωμένοι ή ανάπηροι.

Άστεγοι : Το φαινόμενο των αστέγων είναι η πιο έντονη εκδήλωση του κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι προβληματικός ο υπολογισμός του αριθμού των αστέγων. Συνήθως άστεγοι είναι άρρενες, αλλά αυξάνεται όλο και περισσότερο ο αριθμός των αστέγων γυναικών. Παιδιά του δρόμου ανευρίσκονται στην Πορτογαλία και Ελλάδα. Σύμφωνα με εκτιμήσεις υπάρχουν περίπου 150-200.000 άτομα που ζουν σε παραγκουπόλεις στη Νότια Ευρώπη. Στην περιοχή αυτή υπάρχουν επίσης 200.000 άστεγοι μετανάστες και 200.000 άτομα που ζουν σε τροχόσπιτα ή σκηνές. Στους αριθμούς αυτούς δεν περιλαμβάνονται οι "κρυμμένοι" άστεγοι που ζουν σε ανασφαλή στέγη, όπως αυτοί που ζουν στο πάτωμα κάποιων φίλων ή συγγενών. Τα αίτια για τον όλο και αυξανόμενο αριθμό αστέγων είναι ποικίλα, περιλαμβάνονται όμως σ' αυτά τα υψηλά ποσοστά δημιουργούμενων νοικοκυριών και η απότομη μετανάστευση, τα υψηλά επίπεδα διάλυσης των οικογενειών, η υψηλότερη ανεργία (ιδιαίτερα ανάμεσα στους νέους), τα φτωχοδομημένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στον Νότο και η μειωμένη κάλυψη στον Βορρά, καθώς και η ανεξαρτητοποίηση των ψυχασθενών. Οι άστεγοι εκπροσωπούνται δυσανάλογα από τις ακόλουθες ομάδες: άνδρες, ηλικίας 30 έως 39 ετών, άνεργοι, εκείνοι που δεν τυγχάνουν κοινωνικής ασφάλισης, εκείνοι που έχουν ασθενή υγεία, ναρκομανείς, εκείνοι που έχουν εγκλεισθεί σε κάποιο ίδρυμα και νέοι μετανάστες. Δεν προβλέπονται άμεσα νομικά δικαιώματα για τη στέγαση των αστέγων εκτός από τη Γαλλία και το ΗΒ, και τα δικαιώματα αυτά έχουν προσφάτως μειωθεί στο ΗΒ.

Εθνικές εμπειρίες

Η έκθεση παρουσιάζει εν συντομία τη δομή της στεγαστικής πολιτικής, τις τάσεις της στεγαστικής πολιτικής, τις προκλήσεις κλειδιά, τις απαντήσεις στις προκλήσεις και τα παραδείγματα του ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε δεκατρία από τα κράτη μέλη. Επειδή πρόκειται για περιλήψεις, δεν μπορούμε να τις παρουσιάσουμε συνοπτικότερα εδώ.

Ο ρόλος της ΕΕ

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας η ΕΕ δεν διαθέτει αρμοδιότητα για να νομοθετήσει για στεγαστικά θέματα. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ δεν μπορεί να χρηματοδοτήσει στεγαστικά προγράμματα, ακόμα και αν η πολιτική έχει διαμορφωθεί από κάποιο κράτος μέλος ή από κάποια χαμηλότερη διοικητική βαθμίδα. Παρά ταύτα, τα προγράμματα της ΕΕ αναγνωρίζουν τη σπουδαιότητα της στέγασης και είναι σαφές ότι η ΕΕ δεν έχει κανένα στεγαστικό ρόλο, εφόσον αυτό ερμηνευθεί με τη στενή έννοια της άμεσης χρηματοδότησης στεγαστικών επενδύσεων. Καθώς όμως οι στεγαστικές πολιτικές εντάσσονται σε άλλες στρατηγικές, όπως η αναμόρφωση των αστικών κέντρων, αυτές καθίστανται περισσότερο συμβατές με τα κοινοτικά προγράμματα. Μέχρι το 1999 θα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία θα αυξηθούν τόσο που θα αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ισοδυναμούν προς το 0,3% του κοινοτικού ΑΕΠ, αλλά η αρχή της συγκέντρωσης εξασφαλίζει ότι θα εκπροσωπούν περί το 3% του ΑΕΠ στην Ισπανία, Ελλάδα, Πορτογαλία και Ιρλανδία.

Πρόσφατες έρευνες τις οποίες διεξήγαγε το Πανεπιστήμιο της Γλασκώβης υποδεικνύουν τέσσερις τύπους σχεδίων που επιβεβαιώνουν τις συνδέσεις ανάμεσα στα Διαρθρωτικά Ταμεία (κατά κύριο λόγο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και τις οργανώσεις κοινωνικής στέγασης:

- σχέδια χωρίς κάποια σαφή στεγαστική συνιστώστα, τα οποία όμως στοχεύουν σε τομείς που χαρακτηρίζονται από στέρηση στέγασης
- σχέδια όπου οι στεγαστικές οργανώσεις έχουν παραλλάξει το έργο τους με δραστηριότητες οι οποίες μπορούν να τύχουν κοινοτικής χρηματοδότησης
- σχέδια με μη στεγαστικούς στόχους όπου τα κεφάλαια "διαρρέουν" προς τη στέγαση

- σχέδια όπου χρησιμοποιούνται ευρωπαϊκά κεφάλαια προς μεταβίβαση σε περαιτέρω χρηματοδότηση για στεγαστικές επενδύσεις.

Περαιτέρω εξελίξεις μετά από αυτή την ημερομηνία, στεγαστικού ενδιαφέροντος, περιλαμβάνουν:

- την πρωτοβουλία Τεχνολογία Καθαρής και Κατάλληλης Ενέργειας (CEET), η οποία περιλαμβάνει την THERMIE II που στηρίζει τις στεγαστικές λύσεις κατάλληλης ενέργειας και διαθέτει προϋπολογισμό ενός δις ECU για την περίοδο 1995-1999
- το πρόγραμμα HELIOS II το οποίο στοχεύει στην ενίσχυση των αναπήρων μέσω της επανένταξης, εκπαίδευσης και κατάρτισης (ακόμα και για τους παρέχοντες υπηρεσίες) και διαθέτει τριετή προϋπολογισμό 37 εκατ. ECU
- τα προγράμματα TIDE και Τηλεματική για ηλικιωμένους και ανάπηρους τα οποία στοχεύουν στο να προωθηθεί η πρόβλεψη νέων τεχνολογιών στην εκπαίδευση και παροχή υπηρεσιών καθώς και στήριξη και έχουν μια προφανή σχέση με τους παρέχοντες στέγαση για ειδικές ανάγκες.

Συστάσεις

Θα μπορούσαν να ληφθούν μέτρα σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο προκειμένου να καταστούν σφαιρικότερα κατανοητές οι κοινοτικές δραστηριότητες που έχουν σχέση με τη στέγαση.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Ένωση θα μπορούσε

- να προβλέψει ένα και μόνο κεντρικό σημείο για την παραλαβή εθνικών εκθέσεων και στατιστικών που έχουν σχέση γενικά με τη στέγαση
- να προβλέψει ένα και μόνο κεντρικό σημείο για δυνατότητα πρόσβασης σε ελέγχους και εκτιμήσεις σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα
- να ενθαρρύνει τις εθνικές κυβερνήσεις να ετοιμάσουν και να μοιράσουν στους παρέχοντες στέγαση, επισκόπηση της στέγασης που έχει σχέση με κοινοτικά σχέδια καθώς και σαφείς οδηγίες ως προς τις δυνατότητες πρόσβασης σ' αυτά τα προγράμματα
- να αναπτύξει μια σειρά σχεδίων "καλύτερης πρακτικής" και να τα μοιράσει μέσω βίντεο και Internet
- να εξετάσει το ενδεχόμενο κατάρτισης ενός καλοδημοσιευμένου σχεδίου βράβευσης για τα καλύτερα "ολοκληρωμένα" σχέδια
- να ενθαρρύνει τη δημιουργία φόρουμ που θα περιλαμβάνει διαφόρους τύπους ιδιοκτησίας, συμπεριλαμβανομένων των CEHODHAS, EMF και άλλων, προκειμένου να συζητηθούν οι στεγαστικές εξελίξεις στην Ευρώπη
- να προωθήσει την ανάπτυξη δικτύων με τους παρέχοντες στέγαση και τους εφαρμόζοντες τα ολοκληρωμένα σχέδια, ακόμα και με κοινοτικές ομάδες· θα μπορούσε δε να γίνει αρχή με το να ζητηθεί από όλους τους επιτυχόντες πλειοδότες σε κοινοτικές πρωτοβουλίες να συμμετάσχουν σε τέτοια δίκτυα· επαγγελματικές ενώσεις επαγγελματικών στέγασης, όπως το Chartered Institute of Housing στο ΗΒ, το SABO στη Σουηδία και το NWV στις Κάτω Χώρες θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να συνεργασθούν μέσω δικτύου και να ανταλλάξουν προσωπικό και πληροφορίες.

Στο εθνικό επίπεδο τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύουν τη διαδικασία αμοιβαίας κατανόησης με

- τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης, η οποία θα είναι σύντομη αλλά θα περιλαμβάνει στατιστικά στοιχεία κλειδιά και τις εξελίξεις στη σχετική πολιτική
- την ανάπτυξη ελέγχου των πρωτοβουλιών που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ στη δική τους χώρα, οι οποίες βέβαια έχουν σχέση με τη στέγαση, με συμβουλευτικά σημειώματα σ' ό,τι αφορά τη σχέση με το πρόγραμμα, τις διαδικασίες και επαφές
- με την εύνοια, κατά την επιλογή των σχεδίων, προς τις προσφορές εκείνες που έχουν συμπεριλάβει μεθόδους και την πρόθεση, όπου κρίνεται αναγκαίο, να ζητήσουν ευρωπαϊκή χρηματοδότηση
- το αίτημα προς τις επιμέρους εθνικές βαθμίδες διοίκησης να αναπτύξουν ευρωπαϊκές συνιστώσες στις στρατηγικές στέγασης και προγραμματισμού για τις οποίες επιδιώκεται κρατική χρηματοδοτική στήριξη.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Πίνακας 1: Ιδιοκτησία και κρατικές δαπάνες για τη στέγαση

Χώρα	Ιδιοκτησία				Κόστος της στεγαστικής πολιτικής
	Ιδιοκατοίκηση	Κρατικά ενοικιαζόμενα	Ιδιωτικά ενοικιαζόμενα	Λοιπά	(% ΑΕΠ)
Βέλγιο	62	6	30		0,24 (1988)
Δανία	50	18	24		1,02 (1988)
Γερμανία	38	26	36		1,4 (1991)
Ελλάδα	70	0	26		
Ισπανία	76	2	16		0,98 (1990)
Γαλλία	54	17	21		1,8 (1993)
Ιρλανδία	80	11	9		
Ιταλία	67	6	8		
Λουξεμβούργο	67	2	31		
Κάτω Χώρες	47	36	17		3,20 (1990)
Πορτογαλία	66	4	28		
ΗΒ	66	24	10		3,3 (1993)
Αυστρία	41	23	22		
Φινλανδία	72	143	11		1,48 (1987)
Σουηδία	43	22	18	16*	4,10 (1992)
ΕΕ	56	18	21		

* Συνεταιριστικός τομέας

Πηγή: Ιδιοκτησία ECODHAS; Δαπάνες: Stephens (1996)

Πίνακας 2 : Τρόποι στήριξης των ιδιοκτητών κατοικίας στις ευρωπαϊκές χώρες (περίπου 1993-94)

	ΦΠΑ στις επισκευές	ΦΠΑ στις νέες κατοικίες	Χαρτόσημο	1993 Φόρος τεκμαρτού ενοικίου	Μείωση επιτοκίου	Φορολογικές ελαφρύνσεις στη συντήρηση.	Φόρος επί των κερδών πώλησης	1994 Målrettede foranstaltninger	1995 Τρέχουσα αλλαγή στην στήριξη επί του φόρου
Κάτω Χώρες	17,5	17,5	6	N	N		N	Χαμηλό εισόδημα	Μειούμενη
Σουηδία	25,0	25.0		N	N	N	N	Βελτίωση κατοικίας Στεγαστικό επίδομα	Μειούμενη
ΗΒ	17,5	0	1	O	N			Βελτίωση κατοικίας Ιδιοκτήτες χαμηλού κόστους	Μειούμενη
Δανία	25	25	1	N	N		(Π)	Ηλικιωμένοι ανακαινιστές	Μειώθηκε
Γερμανία	15	-	2	O	N		(Π)	Χαμηλό εισόδημα	Σταθερή
Αυστρία	10-20	10-20	-	O	N		(Π)	Χαμηλό εισόδημα	Σταθερή
Γαλλία	18,6	18,6	7,0	N	N	N		Βελτίωση κατοικίας	Μειούμενη
Βέλγιο	6/19,5	12/17,5	12,5	N	N		N		NK
Λουξεμβούργο	15	-	-	N	N		N		NK
Φινλανδία					N			Νεαροί, για πρώτη φορά αγοραστές	Μειούμενη
Ιρλανδία	12,5	12,5	0	O	N			Ποικιλία μέτρων	Μειούμενη για τα ανώτερα εισοδήματα
Ιταλία	4/19	4	8	O	N	N		Ανακαινιστές	Σταθερή
Ισπανία	15	6/3	-	N	N	N	N	Χαμηλό εισόδημα Νεαροί ανακαινιστές	Μειούμενη
Πορτογαλία	5/16	-	10	N	N	N			Σταθερή
Ελλάδα	18	-	10	N	N		N	Επιδότηση δανείου σε χαμηλό εισόδημα	Σταθερή

N = Ναι· O = Όχι (Π) = εφόσον ξαναπουληθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα

Πηγές: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Πίνακας 3: Στεγαστικά επιδόματα και καθαρά βάρη ενοικίασης για ιδιώτες ενοικιαστές στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περίπου 1992

Χώρα	Μηχανισμός Στήριξης Ενοικιαστών	Αναλογία ιδιωτών ενοικιαστών που τυγχάνουν στήριξης	Μέση καθαρή επιβάρυνση εισοδήματος εξ ενοικίου (μετά την στήριξη)
Πορτογαλία	Φοροαπαλλαγή για το ενοίκιο	Δεν διατίθενται στοιχεία	10 (παλαιό) 30 (νέο)
Ιρλανδία	Φοροαπαλλαγή για το ενοίκιο	Δεν διατίθενται στοιχεία	16
Ελλάδα	Φοροαπαλλαγή για το ενοίκιο	Δεν διατίθενται στοιχεία	Δεν διατίθενται στοιχεία
Ισπανία	Φοροαπαλλαγή για το ενοίκιο	Δεν διατίθενται στοιχεία	18
Γαλλία	Στεγαστικό επίδομα	20	17
Δανία	Στεγαστικό επίδομα	19	20
Κάτω Χώρες	Στεγαστικό επίδομα	13	20
Γερμανία	Στεγαστικό επίδομα	10	21
ΗΒ	Στεγαστικό επίδομα	25	22
Σουηδία	Στεγαστικό επίδομα	9	27
Λουξεμβούργο	Στεγαστικό επίδομα	Δεν διατίθενται στοιχεία	29

Πηγή: Hedman (1993)

Πίνακας 4: Δείκτες στεγαστικής ποιότητας (περίπου 1990)· Απόδοση μεμονωμένων χωρών σε σχέση με τους κοινοτικούς μέσους όρους

	Άτομα ανά δωμάτιο	Χώρος ανά άτομο	Μία μόνο οικογένεια	% κατοικιών προ 1918	% μονάδων χωρίς μπάνιο/ντους	Αναλογία καλών μονάδων	Κεντρική θέρμανση	Μέσο όρος όλων των δεικτών
Βέλγιο	0,19	n/a	0,16	-0,29	n/a	-0,21	-0,14	-0,06
Δανία	0,15	0,49	0,01	-0,02	+0,25	+0,21	0,86	0,21
Φινλανδία	0,01	-0,10	-0,11	0,38	-0,13	n/a	0,40	0,12
Γαλλία	0,12	-0,03	-0,08	-0,39	-0,38	n/a	n/a	0,00
Ελλάδα	-0,18	-0,24	-0,32	0,57	+0,100	n/a	-0,80	-0,33
Ιρλανδία	-0,16	-0,21	0,44	-0,38	n/a	n/a	-0,74	-0,21
Ιταλία	-0,12	-0,12	n/a	0,14	n/a	-0,39	-0,23	-0,14
Λουξεμβούργο	0,25	0,15	0,11	-0,10	n/a	0,11	0,26	0,12
Κάτω Χώρες	0,22	n/a	0,11	0,38	-0,88	0,11	0,43	0,36
Πορτογαλία	-0,39	n/a	-0,05	-0,24	+0,175	0,07	n/a	-0,47
Ισπανία	-0,10	-0,27	n/a	0,29	-0,25	-0,32	-0,105	-0,24
ΗΒ	0,20	-0,18	0,27	-0,38	-0,88	0,19	0,49	0,21
Σουηδία	0,26	0,42	-0,27	0,38	-0,88	n/a	n/a	0,33
Γερμανία	0,16	0,06	-0,21	0,05	-0,50	n/a	0,29	0,18
Αυστρία	-0,45	-0,18	n/a	n/a	+0,50	0,14	0,26	-0,15

Πηγή: Hedman (1993) - n/a = δεν διατίθενται στοιχεία

Πίνακας 5: Παραδείγματα της χρήσης των ευρωπαϊκών κεφαλαίων

Ειδική μελέτη	Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση	Ασχοληθείς φορέας	Σχέδιο	Χρήση κοινοτικών κεφαλαίων
1.WOHNforum (Μόναχο)	Φτώχεια 3	- φιλανθρωπικά ιδρύματα - τοπικές αρχές	εκπαίδευση και συμμετοχή στο σχεδιασμό και ανακαίνιση κτηρίων για διαμερίσματα και χώρους εργασίας	- για "διαρροή" σε στεγαστικές επενδύσεις - για τη μετακίνηση συμπληρωματικών κεφαλαίων για στεγαστικές επενδύσεις
2. Hamburg Eimsbüttel	Φτώχεια 3	- εθελοντικός τομέας - κρατικά υπουργεία	πολυδιάστατο σχέδιο για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού,συμπεριλαμβανο μένων και περιβαλλοντικών βελτιώσεων	- για μη στεγαστικούς σκοπούς, αλλά επικεντρωμένα σε συγκεκριμένα κτήρια στέγασης - για τη μετακίνηση συμπληρωματικών κεφαλαίων για στεγαστικές επενδύσεις
3. Bremen Tenever	Πρότυπο Αστικό Σχέδιο	- περιφερειακή σύμπραξη - στεγαστικές εταιρείες	πολυδιάστατο σχέδιο για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, επικεντρωμένο στην αναβάθμιση των ειδικοτήτων και συμπεριλαμβανομένης της πρόβλεψης υπηρεσίας θυρωρού	- για μη στεγαστικούς σκοπούς, αλλά επικεντρωμένα σε συγκεκριμένα κτήρια στέγασης - για "διαρροή" σε στεγαστικές δραστηριότητες
4. Partick Housing Association	RENEVAL (EFRU) Κοινοτική πρωτοβουλία	- Partick HA - Σκωτσέζικοι Οίκοι - Glasgow Development Agency	πρόβλεψη συνεργείων	- από στεγαστική ένωση που διαφροποιεί τις δραστηριότητες για να μπορούν να τυγχάνουν κοινοτικής χρηματοδότησης - προς στήριξη μη στεγαστικών δραστηριοτήτων που καθιστούν βιώσιμη από οικονομική άποψη τη στεγαστική ανάπτυξη
5. Wise Group	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	- τοπικές αρχές - φορείς εκπαίδευσης - κρατικές υπηρεσίες	εκπαιδευτικές δραστηριότητες που χρησιμοποιούν χρήσιμα σχέδια για κοινωνικούς σκοπούς, π.χ. μόνωση οικιών	- για "διαρροή" σε στεγαστικά σχέδια
6. SHARE	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	- SHARE - Σκωτσέζικοι Οίκοι	εκπαίδευση για την απόκτηση στεγαστικών προσόντων	- για "διαρροή" σε στεγαστικά σχέδια

Πηγή: Stephens 1996

SÍNTESIS

El presente documento es un resumen de un informe completo (nº W - 14) con el mismo título, que estará disponible solamente en inglés y en francés.

El presente informe trata tres cuestiones:

- ¿De qué manera contribuyen las políticas de vivienda al bienestar de los europeos más pobres?
- ¿Hay innovaciones que mejoren las directrices y la aplicación práctica?, y
- ¿Cuál ha sido la influencia de la Unión Europea en los resultados para la vivienda?

Líneas generales de las políticas de vivienda

En los últimos cien años han podido observarse las siguientes tendencias en la mayoría de las políticas de vivienda de los Estados miembros:

- reglamentación de las normas mínimas aplicables a la vivienda;
- control de los alquileres del sector privado (tendencia descendente en el noroeste de Europa desde 1960)
- oferta de viviendas sociales de alquiler, especialmente en el período de 1950 a 1980 (excepto en los países mediterráneos y Bélgica), y
- sucesivos desplazamientos del centro de atención hacia la calidad de la vivienda y las ayudas individuales, a medida que se reducían las carestías de petróleo y los recursos.

En todo caso, estas líneas comunes disimulan la diversidad de niveles y modalidades de actuación. Las políticas de vivienda de los Estados miembros pueden clasificarse en cuatro grupos:

- Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus Gobiernos dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda.

- En Austria, Dinamarca, Francia y Alemania se ha producido un desplazamiento menor del mercado y se han mantenido unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios. El gasto del Estado en política de vivienda generalmente es del orden del 1-2% del PIB.

- Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, pero todos disponen de sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler relativamente pequeños. El gasto del Estado en política de vivienda se limita por lo general a un 1% del PIB aproximadamente.

- Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y (hasta hace poco) unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1% del PIB.

Este breve análisis apunta hacia dos conclusiones en relación con la oferta de vivienda a las familias de ingresos bajos en los Estados miembros de la UE:

- las vías hacia la vivienda de calidad son muy diversas, y
- los niveles y las modalidades de apoyo son muy variados.

La política de vivienda exhibe una variedad mayor entre los Estados miembros de la Unión Europea que entre los Estados de los EE.UU.

El análisis siguiente examina la política de vivienda en la Unión Europea según el régimen de posesión.

Sector de viviendas ocupadas por sus propietarios: Es el régimen de posesión más difundido en catorce de los quince Estados miembros y supone actualmente el 56% de la vivienda en la UE, aunque hay mucha variedad de niveles. La modalidad más común de ayuda disponible para los propietarios ocupantes es la desgravación fiscal del pago de los intereses de la hipoteca, aunque ha ido disminuyendo en algunos países. Otros conceden apoyo expreso a la ocupación de la vivienda por el propietario, mediante medidas que se extienden desde la prestación de ayuda adicional a los compradores de una primera vivienda al apoyo a la adquisición de pisos de propiedad municipal. En este régimen de posesión es muy probable que se produzcan problemas sociales si se extiende la propiedad.

Entre los problemas más comunes en el sector de las viviendas ocupadas por sus propietarios se encuentran los siguientes:

- mala adecuación de las viviendas al número creciente de propietarios de edad avanzada;
- bajos niveles de mantenimiento, especialmente entre los propietarios de ingresos bajos;
- aumento de los atrasos en los pagos y las ejecuciones de hipotecas en el noroeste de Europa, especialmente en Reino Unido y Finlandia;
- número creciente de disolución de familias propietarias por separación o divorcio, lo que incrementa la demanda de viviendas de alquiler por períodos breves.

Sector de alquiler privado: Atravesó un largo período de declive hasta 1990 aproximadamente, pero representa todavía la vivienda de una quinta parte de las familias de la Unión Europea. El sector de alquiler privado tiende a ser más extenso en las ciudades, especialmente en las capitales. Su declive puede achacarse al control de los alquileres, los programas de derribo y el apoyo a otros regímenes de posesión. Es inhabitual el caso de Alemania, que mantiene un amplio sector privado de viviendas de calidad en alquiler, debido a un apoyo fiscal relativamente generoso. Sin embargo, el control de alquileres está disminuyendo, incluso en algunos países mediterráneos, y el sector privado da señales de recuperación en la mitad de los Estados miembros de la UE.

Entre los problemas encontrados comúnmente en el sector privado de alquiler están los siguientes:

- familias ya de edad avanzada y bajos ingresos que habitan viviendas de baja calidad;
- núcleos jóvenes (a menudo unipersonales) que por diversas razones han dejado el hogar paterno y viven en pisos de alquiler de baja calidad, a menudo compartidos, y
- núcleos más pobres, a menudo familias, que no pueden permitirse el acceso a la propiedad de su vivienda, pero tampoco pueden acceder al sector de viviendas sociales de alquiler. Inmigrantes recientes, minorías étnicas y solicitantes de asilo habitan por regla general viviendas inadecuadas del sector de alquiler privado.

Sector social de alquiler: En este sector se encuentra otra quinta parte de las familias de la UE. Generalmente los propietarios de las viviendas son asociaciones de vivienda, cooperativas o sociedades municipales de vivienda. La propiedad directa de las autoridades locales predomina solamente en Austria, el Reino Unido e Irlanda. En general, este sector está apoyado mediante bonificaciones de intereses, excepto en el Reino Unido, donde en el sector correspondiente a las autoridades locales se utilizaron ayudas reiteradas a la renta y se recurre a subvenciones únicas de capital en el sector de las asociaciones de vivienda, mucho menor. Las autoridades locales se hacen cargo normalmente de la supervisión de los propietarios de viviendas sociales, excepto en el Reino Unido, donde las asociaciones de vivienda están bajo el control de organismos públicos. Este sector entró en declive con la caída de las inversiones en los años 80. En Irlanda y el Reino Unido se concedieron también incentivos fiscales a los inquilinos para que compraran su vivienda a los ayuntamientos. Solamente en Irlanda y Alemania se ha vuelto a dar prioridad a la inversión en viviendas sociales en los años 90. El desplazamiento desde las inversiones a las subvenciones personales ha dado lugar al aumento de las desgravaciones por vivienda, lo que ha tenido la consecuencia de estimular a la población con trabajo a abandonar este sector para escapar de la trampa de la pobreza asociada con las subvenciones dependientes de la comprobación de los medios de subsistencia.

Algunas de las estrecheces presupuestarias pueden ser transitorias, porque los países están intentando cumplir los criterios de convergencia de Maastricht. Pero en el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia es de importancia fundamental la reestructuración del sector social de viviendas de alquiler. En parte esto refleja un cambio

ideológico, pero también la creciente asociación del sector con la exclusión social. Ello ocurre especialmente en los países en los que el sector es mayor y ha alojado a una proporción mayor de pobres, incluyendo parados, familias monoparentales, minorías étnicas e inmigrantes.

Sin embargo, es importante no achacar al sector de las viviendas sociales de alquiler los problemas sociales y económicos de las personas que las habitan. El sector ha tenido muchos logros en los últimos años, como:

- mayor participación de los habitantes en la gestión de la vivienda;
- mayor atención a la concesión de viviendas a gente sin ella con el desarrollo de sistemas más justos de asignación de viviendas;
- dedicación de nuevas prioridades y recursos a la concesión de viviendas a personas de edad avanzada, minusválidos y otros grupos con necesidades especiales;
- mejoras de la calidad de la gestión y del personal;
- los intentos ocasionales de combinar regímenes de posesión y grupos de ingresos diferentes en complejos más pequeños y más equilibrados, y
- lo más importante, los éxitos de programas de rehabilitación de complejos en mal estado.

Pueden hacerse siete afirmaciones de carácter general:

- Se admite desde hace tiempo que las buenas condiciones de vivienda son necesarias para la cohesión social.

- Los alquileres asequibles en el sector privado se han conseguido ha menudo mediante su control, lo que ha tenido efectos indeseados, incluyendo la disminución de la calidad y de las inversiones. La supresión del control de los alquileres y las ayudas reiteradas han dado lugar a la expansión del sector, aunque sigue habiendo problemas para grupos concretos.

- La ocupación por los propietarios ha sido el régimen con crecimiento más rápido, a lo que han contribuido las subvenciones fiscales, la inflación y los aumentos de los alquileres en otros regímenes de posesión. Ha aumentado el descuido de las viviendas habitadas por personas de edad avanzada y pobres, y se han incrementado las ejecuciones de hipotecas en los países del norte. Algunos han introducido medidas especiales para ayudar a los propietarios más pobres y de más edad. Están en declive las subvenciones fiscales.

- El sector de viviendas sociales de alquiler, tras un rápido crecimiento, está en declive en la Europa del norte y del oeste, y se asocia cada vez más con los "nuevos pobres"y la exclusión social. Las orientaciones políticas recientes han sido positivas, incluyendo directrices de asignación más progresivas, mejoras de la calidad de la gestión, y rehabilitación de viviendas.

- El aumento de la pobreza y de los alquileres han hecho mayor la dependencia de los subsidios vinculados con los medios de subsistencia, lo que puede crear trampas de pobreza (desincentivos del trabajo) y podría incluso alentar la ineficiencia del uso del parque de viviendas. El problema de los Gobiernos es el coste de las desgravaciones, y tratan de reducirlas.

- Se admite cada vez más que la política de vivienda debe integrarse con otras políticas en los ámbitos de la salud, la educación y la regeneración urbana.

- En la Europa del norte y del oeste (excepto Irlanda y Alemania) parece estar disminuyendo el apoyo fiscal a la vivienda. En la Europa del sur parece mantenerse estable el apoyo estatal, mucho menor. Podría aumentar la eficacia de la aplicación de las políticas, pero lo más probable es que fracasen los esfuerzos de la política de viviendas: se perpetuarán las malas condiciones de los edificios en mal estado, la rehabilitación de los centros urbanos será lenta, y el sector privado deberá hacer frente de nuevo a la presión de los ingresos bajos. Las viviendas compartidas o la carencia de vivienda no se reducirán ni en las hipótesis más optimistas.

Resultados de las políticas y tareas

El informe examina asimismo cuatro áreas de la política de vivienda.

Viviendas asequibles: Las viviendas sociales y las desgravaciones por vivienda están proyectadas para hacer asequibles los alquileres, pero hay países (especialmente en el sur) con unos sectores de viviendas sociales de alquiler mínimos, y algunos grupos no tienen acceso a viviendas sociales aunque las haya, y otros no tienen acceso a las desgravaciones (por ejemplo, los jóvenes o los inmigrantes ilegales). Además, algunos grupos tienen ingresos que están justo por encima del nivel que les permitiría solicitar ayudas, mientras que en algunos países los propietarios ocupantes reciben poca ayuda en caso de pérdida del empleo, y donde predominan los tipos de interés hipotecario variables, los propietarios están expuestos a subidas rápidas de los tipos de interés hipotecario.

Mejora de las condiciones: Los mayores niveles de espacio se encuentran en Luxemburgo, los Países Bajos. Suecia y el Reino Unido; los inferiores, en los países del sur. Las casas unifamiliares son más comunes en los países del Benelux, Irlanda, y el Reino Unido, y poco comunes en Grecia, Alemania e Italia, La mayor proporción de viviendas anteriores a 1919 se encuentra en Finlandia, Suecia, España, Italia y los Países Bajos. Las comodidades como baño, ducha o calefacción central son más comunes en los países del norte, aunque oscilan según el régimen de posesión. En buena parte del norte y el oeste de Europa, la mejora del nivel del sector privado de alquiler, junto con el derribo de viviendas de pésimas condiciones, ha dejado al sector privado de alquiler con un nivel de comodidades similar al de otros regímenes de posesión, pero en los países mediterráneos las comodidades de las viviendas de alquiler del sector privado son claramente inferiores a las del parque de viviendas ocupadas por los propietarios.

Acceso: El acceso a la propiedad de la vivienda que se ocupa ha mejorado, especialmente en los países (Reino Unido, Finlandia o España) en los que la liberalización ha dado lugar al declive del control de las hipotecas. Sin embargo, las reducciones de las subvenciones fiscales podrían restringir el acceso. El control de los alquileres puede haber contribuido a la aparición de unas condiciones asequibles en el sector privado de viviendas de alquiler, pero a costa de la disminución de la oferta y por consiguiente del acceso, especialmente en el subsector de viviendas amuebladas. La supresión del control de los alquileres y el apoyo a los arrendadores deberían mejorar el acceso, aunque algunos grupos, como los inmigrantes, sigan sufriendo dificultades. El acceso al sector de viviendas sociales de alquiler disminuyó en los años 80, a medida que aumentaban el desempleo y el índice de formación de familias y caían las inversiones. Ello condujo a las"esperas" en alojamientos temporales de malas condiciones por períodos de hasta dos y cuatro años en algunos países. Las intensas presiones que afectaban a Alemania desde finales de los años 80 se han mitigado mediante considerables programas de inversión. La presión sobre el sector de viviendas sociales de alquiler podría reducirse en cierta medida con la caída de los índices de formación de familias. En algunos países los programas especiales aplicados en los años 80 han contribuido al acceso a la vivienda por parte de grupos con necesidades especiales, como las personas de edad avanzada o los minusválidos.

Personas sin techo: La falta de vivienda es la manifestación más acerba de la exclusión social. Es problemático calcular el número de personas sin techo. Generalmente son hombres, pero hay una proporción creciente de mujeres. En Portugal y Grecia pueden verse niños de la calle. Hay cálculos que indican que en la Europa del sur hay entre 150.000 y 200.000 chabolistas. También se calcula en torno a 200.000 el número de inmigrantes sin techo, así como el de quienes viven en caravanas o tiendas. En estas cifras no se incluye la falta "oculta" de vivienda, es decir, a quienes viven en precario, por ejemplo durmiendo en el suelo en casa de amigos o familiares. Las causas del aumento de las personas sin techo son variadas, pero entre ellas se incluyen los índices elevados de formación de familias y la inmigración repentina, el aumento de los porcentajes de disolución de familias, el aumento del paro (especialmente entre los jóvenes), los sistemas de seguridad social mal estructurados del sur y las reducciones de cobertura del norte, y el desinternamiento de los pacientes psiquiátricos. La mayoría de las personas sin techo corresponde a uno de los grupos siguientes: hombres, de 30 a 39 años de edad, parados, sin seguridad social, con mala salud, drogadictos, ex internos psiquiátricos e inmigrantes recientes. La ley no reconoce derechos inmediatos a las personas sin techo, excepto en Francia y el Reino Unido, y estos derechos se han recortado recientemente en el Reino Unido.

Experiencias nacionales

El informe ofrece las síntesis de la estructura de la política de vivienda, las tendencias de las políticas de vivienda, las tareas principales y la respuesta ante estas tareas, y ejemplos de la función de la Unión Europea en trece de los Estados miembros. Al tratarse de resúmenes, no es posible sintetizarlos aún más en el presente documento.

La función de la UE

De conformidad con el principio de subisidiariedad, la UE no tiene competencias para legislar en materia de vivienda. Esto se ha interpretado en el sentido de que la UE no puede financiar proyectos de vivienda, ni siquiera si la formulación de la política procede de un Estado miembro o de un nivel inferior de gobierno. No obstante, los programas de la UE reconocen la importancia de la vivienda, y aunque está claro que la UE no tiene funciones en materia de vivienda, ello sólo es así si se adopta una interpretación estricta en el sentido de financiación directa de inversiones en este ámbito. A medida que las políticas de vivienda se van integrando en otras estrategias, como la regeneración urbana, se hacen más compatibles con los objetivos de los programas de la UE.

Los Fondos estructurales aumentarán hasta suponer un tercio del presupuesto de la UE para 1999. Equivalen al 0,3% del PIB de la UE, pero en virtud del principio de concentración, representan cerca del 3% del PIB en España, Grecia, Portugal e Irlanda.

Según investigaciones recientes de la Universidad de Glasgow, hay cuatro tipos de proyecto que confirman la existencia de lazos entre los Fondos estructurales (sobre todo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo) y las organizaciones de vivienda social:

- proyectos sin un componente de vivienda expreso, pero centrados en áreas con escasez de viviendas
- proyectos en los que organizaciones de vivienda social han diversificado su trabajo incluyendo actividades subvencionables por la UE
- proyectos con objetivos no de vivienda en los que la financiación se "filtra" a este ámbito
- proyectos en los que se utiliza financiación europea para impulsar financiación adicional de la inversión en vivienda.

Desde aquel momento, entre las evoluciones de interés para la vivienda están las siguientes:

- la iniciativa para unas tecnologías energéticas limpias y eficientes (CEET), que incluye a THERMIE II y apoyará las soluciones eficientes para el uso de la energía en las viviendas, y cuenta con un presupuesto de 1.000 millones de ecus para el período 1995-1999
- el programa HELIOS II, destinado a asistir a los minusválidos mediante rehabilitación, educación y formación (incluyendo a los encargados) y tiene un presupuesto de 37 millones de ecus para tres años
- los programas TIDE y Telemática para las personas mayores y las personas con discapacidades, cuyo objetivo es fomentar la dotación de nuevas tecnologías en la formación y la prestación de servicios y de apoyo, y que tienen una importancia evidente para los promotores de viviendas con atención a necesidades especiales.

Recomendaciones

Pueden tomarse medidas a nivel europeo, nacional y local para fomentar una mayor cohesión en el enfoque de las actividades de la UE relacionadas con la vivienda.

A escala europea, la Unión podría

- proporcionar un punto único central para la recepción de informes y estadísticas nacionales en relación con la vivienda en general
- proporcionar un punto único central para el acceso a auditorías y evaluaciones de proyectos financiados por

la Comunidad

- alentar a los Gobiernos nacionales a preparar y difundir entre los promotores de viviendas una panorámica de los proyectos comunitarios relacionados con la vivienda y una guía clara para el acceso a estos programas
- desarrollar una serie de proyectos de "mejores prácticas" y difundirla mediante vídeo e Internet
- considerar el desarrollo de un premio bien difundido publicitariamente a proyectos "integrados" destacados
- alentar la formación de un foro representativo de los diferentes regímenes de posesión con participación de CECODHAS, European Mortgage Federation y otras asociaciones, para debatir la evolución de la vivienda en Europa
- fomentar el desarrollo de redes de promotores y profesionales, incluso de grupos comunitarios, que participen en proyectos integrados; podría comenzarse por pedir a todos los licitadores de las iniciativas comunitarias que participen en esta red; debería alentarse a que formaran redes e intercambiaran personal e información a los profesionales de la vivienda, como el Chartered Institute of Housing del Reino Unido, SABO de Suecia y NWV de los Países Bajos.

A nivel nacional, los Estados miembros podrían reforzar el proceso de entendimiento mutuo mediante:

- la preparación de un informe anual, de carácter breve, pero que recoja las estadísticas clave y las directrices principales
- el desarrollo de una auditoría de la iniciativas financiadas por la UE en el propio país en relación con la vivienda, con notas explicativas sobre la importancia del programa, procedimientos y contactos
- la concesión de prioridad en la selección de proyectos a las ofertas originales con enfoques integrados y la intención (cuando proceda) de solicitar financiación comunitaria
- la petición a los niveles subnacionales de gobierno de que desarrollen componentes europeos en las estrategias de vivienda y de ordenación para las que se persigue financiación pública.

ANEXOS

Cuadro 1: Régimen de posesión y gasto público en vivienda

País	Régimen de propiedad				Coste de la política de vivienda
	Ocupación por el propietario	Alquiler social	Alquiler privado	Otros	(% PIB)
Bélgica	62	6	30		0,24 (1988)
Dinamarca	50	18	24		1,02 (1988)
Alemania	38	26	36		1,4 (1991)
Grecia	70	0	26		
España	76	2	16		0,98 (1990)
Francia	54	17	21		1,8 (1993)
Irlanda	80	11	9		
Italia	67	6	8		
Luxemburgo	67	2	31		
Países Bajos	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Reino Unido	66	24	10		3,3 (1993)
Austria	41	23	22		
Finlandia	72	143	11		1,48 (1987)
Suecia	43	22	18	16*	4,10 (1992)
UE	56	18	21		

* Sector cooperativo

Fuente: Régimen de posesión: ECODHAS; Costes: Stephens (1996)

Cuadro 2: Enfoques del apoyo a los propietarios de viviendas en los países europeos (hacia 1993-1994)

	1993							1994	1995
	IVA sobre reparaciones	IVA sobre nuevas viviendas	Derechos reales	Impuesto sobre el valor locativo	Bonificación de intereses	Deducción del mantenimiento	Impuesto sobre los beneficios de la venta	Medidas con objetivo específico	Tendencia actual de la ayuda fiscal
Países Bajos	17,5	17,5	6	sí	sí		sí	Ingresos bajos	Reducción
Suecia	25,0	25,0		sí	sí	sí	sí	Mejoras de la vivienda Desgravación por vivienda	Reducción
Reino Unido	17,5	0	1	no	sí			Mejoras de la vivienda Propietarios viviendas sociales	Reducción
Dinamarca	25	25	1	sí	sí		(P)	Mejoras por personas de edad avanzada	Reducción
Alemania	15	-	2	no	sí		(P)	Ingresos bajos	Estable
Austria	10-20	10-20	-	no	sí		(P)	Ingresos bajos	Estable
Francia	18,6	18,6	7,0	sí	sí	sí		Mejoras de la vivienda	Reducción
Bélgica	6/19,5	12/17,5	12,5	sí	sí		sí		No hay datos
Luxemburgo	15	-	-	sí	sí		sí		No hay datos
Finlandia					sí			Jóvenes compradores de la primera vivienda	Reducción
Irlanda	12,5	12,5	0	no	sí			Diversas medidas	Reducción para los ingresos altos
Italia	4/19	4	8	no	sí	sí		Mejoras	Estable
España	15	6/3	-	sí	sí	sí	sí	Ingresos bajos Mejoras por jóvenes	Reducción
Portugal	5/16	-	10	sí	sí	sí			Estable
Grecia	18	-	10	sí	sí		sí	Subvención de crédito para ingresos bajos	Estable

(P) = si se revende en un plazo breve

Fuentes: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995)

Cuadro 3: Desgravaciones por vivienda y carga neta del alquiler para inquilinos privados en los países de la Unión Europea, hacia 1992

País	Mecanismos de apoyo al inquilino	Proporción de inquilinos privados que recibe apoyo	Promedio del gravamen sobre las rentas por arrendamiento tras el apoyo)
Portugal	Desgravación fiscal por alquiler	No disponible	10 (antigua), 30 (nueva)
Irlanda	Desgravación fiscal por alquiler	No disponible	16
Grecia	Desgravación fiscal por alquiler	No disponible	No disponible
España	Desgravación fiscal por alquiler	No disponible	18
Francia	Prestación por vivienda	20	17
Dinamarca	Prestación por vivienda	19	20
Países Bajos	Prestación por vivienda	13	20
Alemania	Prestación por vivienda	10	21
Reino Unido	Prestación por vivienda	25	22
Suecia	Prestación por vivienda	9	27
Luxemburgo	Prestación por vivienda	No disponible	29

Fuente: Hedman (1993)

Cuadro 4: Indicadores de la calidad de la vivienda (hacia 1990); resultados de cada uno de los países en relación con los promedios de la UE

	Personas por habitación	Espacio por persona	Unifamiliar	% de viviendas anteriores a 1918	% de viviendas sin baño/ducha	Proporción de buenas viviendas	Calefacción central	Promedio de todos los indicadores
Bélgica	0,19	no hay datos	0,16	-0,29	no hay datos	-0,21	-0,14	-0,06
Dinamarca	0,15	0,49	0,01	-0,02	+0,25	+0,21	0,86	0,21
Finlandia	0,01	-0,10	-0,11	0,38	-0,13	no hay datos	0,40	0,12
Francia	0,12	-0,03	-0,08	-0,39	-0,38	no hay datos	no hay datos	0,00
Grecia	-0,18	-0,24	-0,32	0,57	+0,100	no hay datos	-0,80	-0,33
Irlanda	-0,16	-0,21	0,44	-0,38	no hay datos	no hay datos	-0,74	-0,21
Italia	-0,12	-0,12	no hay datos	0,14	no hay datos	-0,39	-0,23	-0,14
Luxemburgo	0,25	0,15	0,11	-0,10	no hay datos	0,11	0,26	0,12
Países Bajos	0,22	no hay datos	0,11	0,38	-0,88	0,11	0,43	0,36
Portugal	-0,39	no hay datos	-0,05	-0,24	+0,175	0,07	no hay datos	-0,47
España	-0,10	-0,27	no hay datos	0,29	-0,25	-0,32	-0,105	-0,24
Reino Unido	0,20	-0,18	0,27	-0,38	-0,88	0,19	0,49	0,21
Suecia	0,26	0,42	-0,27	0,38	-0,88	no hay datos	no hay datos	0,33
Alemania (RFA)	0,16	0,06	-0,21	0,05	-0,50	no hay datos	0,29	0,18
Austria	-0,45	-0,18	no hay datos	no hay datos	+0,50	0,14	0,26	-0,15

Fuente: Hedman (1993)

Cuadro 5: Ejemplos de la utilización de fondos europeos

Ejemplo estudiado	Financiación europea	Organismos interesados	Proyecto	Uso de fondos de la UE
1. WOHNforum (Munich)	Pobreza 3	- organizaciones de solidaridad - poder local	formación y participación en el proyecto/renovación de edificios para pisos y lugares de trabajo	- "filtración" a inversión en viviendas - apoyo a financiación adicional de inversión en viviendas
2. Hamburg Eimsbüttel	Pobreza 3	- sector del voluntariado - ministerios del Estado	proyecto multidimensional para hacer frente a la exclusión social, incluyendo mejoras ambientales	- para fines no de vivienda, pero centrado en edificios concretos - apoyo a financiación adicional de inversión relacionada con viviendas
3. Bremen Tenever	Proyecto Piloto Urbano	- asociación regional - empresas de vivienda	proyecto multidimensional para hacer frente a la exclusión social, centrado en la mejora de cualificaciones profesionales, incluyendo la creación de servicios de conserjería	- para fines no de vivienda, pero centrado en edificios concretos - "filtración" a actividades relacionadas con la vivienda
4. Partick Housing Association	RENEVAL (Iniciativa comunitaria FEDER)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	dotación de talleres	- a través de una asociación de vivienda que se diversifica a actividades subvencionables por financiación comunitaria - apoyo a actividades no de vivienda que hacen viable financieramente un proyecto de construcción de viviendas
5. Wise Group	Fondo Social Europeo	- poderes locales - organismos de formación - ministerios del Gobierno	actividades de formación que recurren a proyectos de utilidad social, como por ejemplo el aislamiento de viviendas	- "filtración" a proyectos relacionados con viviendas
6. SHARE	Fondo Social Europeo	- SHARE - Scottish Homes	formación en capacitación relacionada con la vivienda	- filtración" a proyectos relacionados con viviendas

Fuente: Stephens y otros 1996

RESUME

Le présent document est un résumé d'un rapport complet (n° W-14) ayant le même titre qui ne sera disponible qu'en anglais et en français.

Le présent rapport soulève trois questions:
* Quelle est la contribution des politiques de logement au bien-être des Européens les plus pauvres?
* Les nouvelles innovations améliorent-elles la politique et la pratique; et
* Quelle a été l'influence de l'Union européenne sur les résultats en matière de logement?

Vue d'ensemble des politiques de logement
Au cours de ce dernier siècle, les tendances suivantes se sont fait jour dans la plupart des politiques de logement en Europe:
* réglementation des normales minimales de logement;
* contrôle des loyers du secteur privé (en déclin en Europe du nord et de l'ouest après 1960);
* fourniture de logements sociaux en location, en particulier au cours de la période 1950-80 (sauf dans les pays méditerranéens et la Belgique); et
* modifications subséquentes de l'impact en faveur de la qualité du logement et de subventions individuelles étant donné la croissante pénurie et la sévère diminution des ressources.

Toutefois, ces tendances communes occultent une diversité dans les niveaux et formes d'intervention. Les politiques de logement des États membres peuvent se ranger dans quatre groupes:

* Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni: ils se caractérisent par une forte intervention de l'État. Ces pays possèdent les plus amples secteurs de loyers sociaux de l'Union européenne et leurs gouvernements dépensent plus de 3 pour 100 du PNB en politique du logement.

* Autriche, Danemark, France et Allemagne: moins de modifications du marché et maintien d'importants secteurs de loyers privés. Les dépenses publiques en politique du logement se situent typiquement dans une fourchette de 1-2 pour 100 du PNB.

* Irlande, Italie, Belgique, Finlande et Luxembourg: c'est un groupe disparate, mais qui possède, pour la plupart, d'importants secteurs de propriétaires occupants et des secteurs de loyers sociaux relativement faibles. Les dépenses publiques en matière de logement sont généralement limitées à environ un pour cent du PNB.

* Portugal, Espagne et Grèce: les secteurs de propriétaires occupants sont particulièrement importants, les secteurs de logements sociaux minimaux et (jusque récemment) des secteurs privés de loyers de basse qualité en régression. Les dépenses des gouvernements en politique du logement représentent moins d'un pour cent du PNB.

Cette brève analyse permet de tirer deux conclusions en ce qui concerne la fourniture de logement aux foyers à faibles revenus dans les États membres de l'Union européenne:
* les voies d'accès à de bons logements sont extrêmement différentes, et
* les niveaux et la diversité des aides varient grandement.

La politique du logement enregistre une diversité beaucoup plus grande entre les États membres de l'Union européenne qu'entre les États constituant les États-Unis d'Amérique.

Dans l'analyse suivante, il est procédé à un examen de la politique du logement par mode d'occupation dans l'Union européenne.

Secteur des propriétaires occupants. C'est le mode d'occupation le plus répandu dans quatorze des quinze États membres et il représente actuellement 56% des logements en Union européenne bien que les niveaux varient grandement. La modalité d'assistance la plus courante dont peuvent bénéficier les propriétaires occupants consiste en un allégement d'impôt sur le paiement des intérêts hypothécaires, bien qu'il ait eu tendance à diminuer dans certains pays. D'autres pays fournissent des aides explicites aux acheteurs d'un premier logement pour leur permettre d'acheter appartenant aux municipalités. Les problèmes sociaux sous ce mode d'occupation se poseront plus vraisemblablement au moment où le nombre de propriétaires augmente.

Les problèmes communs qui se posent dans le secteur des propriétaires occupants incluent:

* logements mal adaptés en raison du nombre croissant de propriétaires âgés;
* normes d'entretien défectueuses, en particulier parmi les propriétaires à faibles revenus;
* arriérés de crédits hypothécaires et reprises de possession en hausse dans le nord-ouest de l'Europe, en particulier au Royaume-Uni et en Finlande;
* nombre croissant de fragmentations de familles propriétaires qui se disloquent suite au divorce ou à la séparation, entraînant des demandes de logements en location à court terme.

Secteur privé des locations: il a enregistré un déclin à long terme jusqu'en 1990 environ, mais près d'un cinquième des foyers sont encore logés en Union européenne selon cette modalité. Le secteur privé des locations tend à être plus important dans les villes, en particulier les capitales. Son déclin est attribuable aux contrôles des loyers, aux programmes de démolition et d'aides aux autres modes d'occupation. L'Allemagne occupe une place exceptionnelle, car elle possède toujours un important secteur de logements de qualité en location, en raison des aides fiscales relativement généreuses. Toutefois, même dans certains pays méditerranéens, le contrôle des loyers diminue et ce secteur des logements en location enregistre une reprise dans la moitié des États membres de l'UE.

Les problèmes couramment soulevés dans le secteur des logements en location incluent:

* foyers de gens maintenant âgés ayant de faibles revenus et qui vivent dans des logements de basse qualité;
* foyers de gens jeunes (souvent célibataire) qui, pour différentes raisons, ont quitté le toit familial et vivent dans des logements en location de basse qualité en occupation multiple; et
* foyers pauvres (souvent avec enfants) qui ne peuvent se permettre d'être propriétaires occupants, mais ne sont pas toutefois en mesure d'avoir accès au secteur de logements sociaux. Les immigrés récents, les minorités ethniques et les demandeurs d'asile sont habituellement logés dans des locations privées qui n'ont aucune proportion.

Secteur de logements sociaux: Ce secteur assure le logement d'environ un cinquième des foyers en Union européenne. Habituellement, les propriétaires de logements sociaux sont des associations, coopératives ou sociétés municipales d'habitations. Il n'y a qu'en Autriche, au Royaume-Uni et en Irlande où prédomine la possession directe par les autorités locales. Généralement, ce secteur bénéficie d'aides sous forme de subventions d'intérêts, sauf au Royaume-Uni où des subventions périodiques aux revenus sont accordées dans le secteur des autorités locales et des subventions au capital dans le secteur beaucoup moins important des associations locatives. Le contrôle des propriétaires de logements sociaux est normalement assurée par les autorités locales, sauf au Royaume-Uni où les associations locatives le sont par des organismes gouvernementaux. Ce secteur est en déclin dû à la chute des investissements dans les années 80. En Irlande et au Royaume-Uni, les locataires ont également reçu des aides financières pour acheter leurs logements auprès des municipalités. Seules l'Irlande et l'Allemagne ont accordé à nouveau la priorité aux investissements dans des logements sociaux dans les années 90. La mutation entre subventions aux investissements et subventions personnelles a entraîné des dépenses croissantes en primes de logement, qui ont eu pour effet d'encourager les gens qui travaillent à quitter le secteur pour échapper au guet-apens de la pauvreté associée aux avantages sur preuves de revenus.

Certaines des restrictions budgétaires peuvent être temporaires, étant donné que les pays s'efforcent de satisfaire les critères de convergence de Maastricht. Mais au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, la restructuration du secteur des logements sociaux est fondamentale. Elle reflète en partie la mutation idéologique, mais également l'assimilation croissante du secteur à l'exclusion sociale. C'est particulièrement vrai dans les pays où le secteur est important et a assuré le logement d'une très grande proportion de pauvres, y compris chômeurs, familles unifamiliales, minorités ethniques et immigrés.

Toutefois, il est important de ne pas blâmer les logements sociaux en raison des problèmes sociaux et économiques des foyers qui y vivent. Le secteur a de nombreuses réalisations à son crédit, y compris:

* une plus forte participation des résidents à la gestion des logements;
* une plus grande importance donnée au logement de sans foyers grâce à la mise en oeuvre de systèmes d'allocations plus généreux;
* de nouvelles priorités et ressources ont été consacrées au logement des personnes âgées, des handicapés et autres groupes qui ont des besoins spéciaux;
* la gestion et la qualité du personnel se sont améliorées;
* des tentatives sont parfois faites pour mélanger les modes d'occupation et les groupes de revenus dans des lotissements plus petits et mieux équilibrés; et
* plus important encore, il existe des exemples réussis de programmes de réhabilitation de lotissements abandonnés.

Sept remarques générales peuvent être formulées:

* Il est reconnu depuis longtemps que de bons logements sont nécessaires pour assurer la cohésion sociale.
* La disponibilité dans le secteur privé des locations a souvent été assurée grâce au contrôle des loyers avec des incidences indésirables, y compris la réduction de la qualité et de l'investissement. La suppression du contrôle des loyers et l'aide renouvelée ont entraîné une expansion du secteur, bien que des problèmes demeurent pour des groupes particuliers.
* Les propriétaires occupants représentent le mode d'occupation avec la plus forte croissance, grâce aux aides fiscales, à l'inflation et aux augmentations de loyer dans les autres modes d'occupation. La dégradation des logements que possèdent des gens âgés et les pauvres s'est accrue et la reprise de possession a beaucoup plus augmenté dans les pays du nord. Quelques-uns ont adopté des mesures spéciales pour aider les propriétaires âgés et les plus pauvres. Les subventions fiscales tendent à baisser.
* Le secteur de logements sociaux, après s'être accru rapidement, est en baisse dans le nord et l'ouest de l'Europe et, de plus en plus, on l'associe aux "nouveaux pauvres" et à l'exclusion sociale. L'évolution récente de la politique a été positive, y compris des politiques d'allocation plus progressives, une administration de meilleure qualité et une réhabilitation des lotissements.
* Du fait de la pauvreté croissante et de l'augmentation des loyers, on a eu tendance à s'appuyer dans une plus large mesure sur les allocations logement qui peuvent créer des pièges de pauvreté (découragement de l'emploi) et peuvent même encourager l'usage inefficace des disponibilités. Le coût des allocations inquiète les gouvernements qui essaient de les réduire;
* De plus en plus, on reconnaît que la politique du logement doit s'intégrer à d'autres politiques, telles que politiques de la santé, de l'éducation et de la réhabilitation urbaine.
* Dans le nord et l'ouest de l'Europe (exception faite de l'Irlande et de l'Allemagne), les aides fiscales au logement semblent être en baisse. En Europe méridionale, l'aide gouvernementale beaucoup moins importante semble être stable. Tandis que l'efficacité de l'application des politiques pourrait s'accroître, il y a de grandes chances que les efforts en matière de politique du logement échoueront; les mauvaises conditions de lotissements à l'abandon persisteront, la réhabilitation du centre des villes se ralentira et le secteur privé du logement devra faire face aux nouvelles pressions des faibles revenus. Le partage et le nombre des sans abris au mieux ne diminueront pas.

Dans ce rapport, quatre domaines de la politique du logement sont examinés:

Accessibilité: Les logements sociaux et les allocations logement ont pour but de rendre les loyers accessibles, mais il y a des pays (en particulier, dans le sud) où le secteur des logements sociaux est extrêmement réduit et où certains groupes n'ont pas accès aux logements sociaux, même lorsqu'ils existent, et d'autres aux allocations logement (par exemple, jeunes ou immigrés illégaux). En outre, certains groupes ont des revenus tout juste au-dessus du niveau qui leur permettrait d'avoir droit à une assistance, tandis que les propriétaires occupants dans certains pays reçoivent une assistance minimale en cas de perte d'emploi et où les hypothèques à taux variable prédominent, les propriétaires sont susceptibles d'être affectés par des taux hypothécaires à croissance rapide.

Amélioration des conditions: on trouve les normes les plus élevées en matière d'espace au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni et les plus faibles dans les États du sud. Les logements à famille unifamiliale sont les plus courants dans les pays du Benelux, l'Irlande et le Royaume-Uni et moins courants en Grèce, en Allemagne et en Italie. C'est en Finlande, Suède, Espagne, Italie et aux Pays-Bas que l'on trouve la plus grande proportion de maisons datant d'avant 1919. Les aménagements, tels que salles de bain, douches, chauffage central, sont plus courants dans les pays du nord, bien qu'ils varient selon les modes d'occupation. Dans la plus grande partie de l'Europe du nord et de l'ouest, la remise à niveau des logements du secteur privé, ainsi que la démolition des taudis, ont fait que, dans le secteur privé, les niveaux d'aménagement analogues à ceux d'autres modes d'occupation, mais dans les pays méditerranéens, les aménagements des logements privés en location sont notablement moins généreux que dans les logements occupés par les propriétaires.

Accès: l'accès à la propriété s'est améliorée, en particulier dans les pays (Royaume-Uni, Finlande, Espagne) où la déréglementation a entraîné un déclin des restrictions pour les hypothèques. Toutefois, les réductions des subventions fiscales peuvent en réduire l'accès. Le contrôle des loyers peut avoir favorisé l'accessibilité au secteur privé des locations, mais au détriment d'une offre en baisse et, en conséquence, de l'accès, en particulier dans le sous-secteur des meublés. La suppression du contrôle des loyers et l'aide aux propriétaires devraient en améliorer l'accès, bien que certains groupes, tels qu'immigrés, aient toujours des difficultés. L'accès au secteur des logements sociaux a diminué dans les années 80 à mesure qu'augmentaient les taux de chômage et de formation des foyers et que baissaient les investissements. Il en est résulté une file d'attente en matière de logements temporaires de faible qualité de deux à quatre ans dans certains pays. Les sévères pressions auxquelles a dû faire face l'Allemagne depuis les dernières années 80 ont été allégées grâce à de grands programmes d'investissement. La pression sur le secteur des logements sociaux peut diminuer quelque peu à mesure que baissent les taux de formation des foyers. Dans les années 80, des programmes spéciaux dans certains pays ont facilité l'accès de groupes ayant des besoins spéciaux, tels que gens âgés ou handicapés.

Les sans abris: La situation des sans abris constitue la manifestation la plus criante de l'exclusion sociale. L'estimation du nombre des sans abris est problématique. L'absence de logement est surtout ressentie par les hommes, mais également par une proportion croissante de femmes. Il est possible de rencontrer des enfants des rues au Portugal et en Grèce. Les estimations suggèrent qu'il existe 150-200.000 habitants de taudis en Europe du sud. Il existe également environ 200.000 immigrés sans abris et 200.000 qui vivent dans des caravanes ou des tentes. Ces chiffres ne comprennent pas les sans abris "occultes" qui vivent dans des conditions insalubres telles que le repos sur le sol chez des amis ou des parents. Les causes de l'augmentation du nombre des sans abris sont diverses, mais parmi elles, on peut citer des taux élevés de formation de foyers et de brusque immigration, les niveaux croissants de ruptures familiales, un chômage plus élevé (en particulier, chez les jeunes), des systèmes de sécurité sociale mal établis dans le sud et une couverture réduite dans le nord, l'évacuation des patients psychiatriques des institutions. Les sans abris proviennent, de façon disproportionnée, des groupes suivants: hommes âgés de 30-39 ans, chômeurs, ceux qui n'ont pas droit à la sécurité sociale, des gens de santé fragile, les toxicomanes, ceux ayant passé quelque temps dans des institutions et les immigrés. Il n'existe aucun droit légal au logement pour les sans abris sauf en France et au Royaume-Uni, et ils ont été récemment réduits au Royaume-Uni.

Expériences nationales
Le rapport fournit des résumés abrégés de la structure de la politique de logement, de ses tendances, des défis majeurs, des réponses à ces défis et des exemples du rôle de l'Union européenne dans treize États membres. S'agissant déjà de résumés, il est impossible de les résumer plus avant.

Le rôle de l'Union européenne
En accord avec le principe de subsidiarité, l'Union européenne n'a aucune compétence pour légiférer en matière de logement, l'interprétation étant que l'Union européenne ne peut pas financer de projets de logement, même s'il existe une politique formulée par un État membre ou à un niveau subalterne du gouvernement. Toutefois, des programmes de l'UE reconnaissent l'importance du logement et il est clair que l'UE n'a pas un rôle à jouer dans les questions de logement si on l'interprète de manière restrictive comme signifiant financement direct d'un investissement dans des logements. Etant donné que les politiques du logement s'intègrent de plus en plus dans d'autres stratégies, telles que réhabilitation urbaine, elles deviennent de ce fait plus compatibles avec les programmes de l'Union européenne.

Les Fonds structurels européens augmenteront jusqu'à représenter un tiers du budget de l'UE en 1999. Ils correspondent à 0,3% du PNB de l'Union, mais selon le principe de la concentration, ils représentent environ 3% du PIB en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Irlande.

Les recherches récentes réalisées par l'université de Glasgow indiquent quatre types de projets confirmant les liens entre les Fonds structurels (principalement Fonds européen de développement rural et Fonds social européen) et les organisations de logements sociaux:

* projets sans composante explicite de logement, mais ciblés dans des zones privées de logement;
* projets où les organisations de logement ont diversifié leurs travaux par des activités susceptibles d'être financées par l'Union européenne;
* projets ayant des objectifs autres que le logement mais où les fonds "transpirent" dans le domaine du logement;
* projets où les fonds européens exercent une pression pour obtenir des financements supplémentaires destinés à des investissements en logements.

Depuis cette date, l'évolution présentant un intérêt pour le logement inclut:

* l'initiative (CEE), en matière de technologie de l'énergie propre et efficace, comprend THERMIE II qui aidera les solutions touchant les logements efficaces en énergie et possède un budget d'un milliard d'écus pour la période 1995-1999;
* Le programme HELIOS II a pour but d'aider les handicapés grâce à la réhabilitation, l'éducation et la formation (y compris pour les fournisseurs) et possède un budget de 37 millions d'écus sur trois ans.
* Les programmes TIDE et télématiques pour gens âgés et handicapés ont pour but de promouvoir la fourniture de nouvelles technologies en matière de formation et de prestations de services et aides dont l'importance est évidente pour les fournisseurs de logement destinés à des gens ayant des besoins spéciaux.

Recommandations
Des mesures pourraient être prises aux niveaux européen, national et local, pour promouvoir une compréhension plus cohérente des activités de l'UE en matière de logements.

A l'échelle européenne, l'Union pourrait:

* fournir un unique point central de réception des rapports et statistiques nationaux relatifs aux logements en général;

* fournir un unique point central d'accès aux vérifications et évaluations des projets financés par la Communauté;

* encourager les gouvernements nationaux à préparer et diffuser auprès des fournisseurs de logements une revue des projets communautaires ayant trait au logement et une orientation explicite sur la manière d'avoir accès à de tels programmes;

* développer une série de projets de "pratique idéale" et les diffuser par vidéos et Internet,

* considérer le développement d'un programme de récompenses bien diffusé dans les médias pour des projets "intégrés" exceptionnels;

* encourager la création d'un forum sur les modes d'occupation croisés impliquant CECODHAS, EMF et autres, afin de discuter des aménagements de logements en Europe;

* promouvoir la mise en place de réseaux de fournisseurs et de praticiens, voire de groupes communautaires, impliqués dans des projets intégrés; on pourrait commencer par demander à tous les adjudicataires d'initiatives communautaires de participer à de tels réseaux; on devrait encourager les organismes professionnels de praticiens du logement, tels que l'Institut agréé du logement au Royaume-Uni, SABO en Suède et NWV aux Pays-Bas, à se mettre en réseau et à échanger du personnel et des informations.

Au niveau national, les États membres pourraient consolider le processus de compréhension mutuelle en:

* préparant un rapport annuel, bref par nature mais fournissant des statistiques clés et l'évolution de la politique;

* mettant sur pied une vérification des initiatives financées par l'UE dans leur propre pays, qui ont un rapport avec le logement, accompagnée de notes d'information sur l'importance des programmes, les procédures et les contacts;

* en favorisant dans le choix des projets les offres de ressources qui présentent des approches intégrées et ont l'intention, le cas échéant, de demander un financement de l'Europe;

* en demandant aux niveaux subalternes de gouvernement de développer des composantes européennes dans les stratégies et la planification du logement pour lesquelles une aide financière publique est recherchée.

ANNEXES

Tableau 1: Occupation et dépenses publiques de logement

Pays	Mode d'occupation				Coût politique du logement
	Propriétaires occupants	Loyers sociaux	Locations privées	Autres	(% PIB)
Belgique	62	6	30		0,24 (1988)
Danemark	50	18	24		1,02 (1988)
Allemagne	38	26	36		1,40 (1991)
Grèce	70	0	26		
Espagne	76	2	16		0,98 (1990)
France	54	17	16		1,80 (1993)
Irlande	80	11	9		
Italie	67	6	8		
Luxembourg	67	2	31		
Pays-Bas	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Royaume-Uni	66	24	10		3,30 (1993)
Autriche	41	23	22		
Finlande	72	143	11		1,48 (1987)
Suède	43	22	18	16*	4,10 (1992)
UE	56	18	21		

* Secteur coopératives

Source: Mode d'occupation: ECODHAS; Coûts; Stephens (1996)

Tableau 2: Approches concernant les aides aux propriétaires de logement dans les pays européens (1993-94 environ)

	TVA réparations	TVA logements neufs	Droit de timbre	Taxe sur valeur loyer	Allégement intérêt	Allégement entretien	Taxe sur plus-values ventes	Mesures ciblées	Changement actuel des aides fiscales
Pays-Bas	17,5	17,5	6	oui	oui		oui	Revenus faibles	Réduction
Suède	25,0	25,0		oui	oui	oui	oui	Amélioration logement Allocation logement	Réduction
Royaume-Uni	17,5	0	1,0	non	oui			Amélioration logement Propriétaires logement modéré	Réduction
Danemark	25,0	25,0	1,0	oui	oui		(P)	Améliorations par personnes âgées	Réduction
Allemagne	15,0	-	2,0	non	oui		(P)	Faibles revenus	Stable
Autriche	10-20	10-20	-	non	oui		(P)	Faibles revenus	Stable
France	18,6	18,6	7,0	oui	oui	oui		Amélioration logement	Réduction
Belgique	6/19,5	12/17,5	12,5	oui	oui		oui		NK
Luxembourg	15,0	-	-	oui	oui		oui		NK
Finlande					oui			Jeunes acheteurs premier logement	Réduction
Irlande	12,5	12,5	0	non	oui			Différentes mesures	Réduction revenus élevés
Italie	4/19,0	4,0	8,0	non	oui	oui		Améliorations	Stable
Espagne	15,0	6/3,0	-	oui	oui	oui	oui	Faibles revenus Améliorations jeunes	Réduction
Portugal	5/16,0	-	10,0	oui	oui	oui			Stable
Grèce	18,0	-	10,0	oui	oui		oui	Subventions de prêts faibles revenus	Stable

(P) si revendu rapidement

Sources: Hedman (1993), Groupe de travail Financement du logement ENHR (1995).

Tableau 3: Allocations logement et charges nettes sur loyer dans les pays de l'Union européenne aux alentours de 1992

Pays	Système d'aides aux locataires	Proportion de locataires privés recevant des aides	Charges moyennes sur revenus nets de loyers (après aides)
Portugal	Dégrèvement d'impôt sur loyer	non applicable	10 (anciens), 30 (nouveaux)
Irlande	Dégrèvement d'impôt sur loyer	non applicable	16
Grèce	Dégrèvement d'impôt sur loyer	non applicable	non applicable
Espagne	Dégrèvement d'impôt sur loyer	non applicable	18
France	Allocation logement	20	17
Danemark	Allocation logement	19	20
Pays-Bas	Allocation logement	13	20
Allemagne	Allocation logement	10	21
Royaume-Uni	Allocation logement	25	22
Suède	Allocation logement	9	27
Luxembourg	Allocation logement	non applicable	29

Source: Hedman (1993)

Tableau 4: Indicateurs de qualité du logement (aux alentours de 1990). Performance des pays individuellement par rapport aux moyennes de l'EU

Pays	Personnes par pièce	Surface par personne	Famille isolée	% de logements pré-1918	% de logement sans salle de bain/douche	Proportion de logements sains	Chauffage central	Moyenne de tous les indicateurs
Belgique	0,19	non applicable	0,16	- 0,29	non applicable	- 0,21	0,14	- 0,06
Danemark	0,15	0,49	0,01	- 0,02	+ 0,25	+ 0,21	0,86	0,21
Finlande	0,01	- 0,10	- 0,11	0,38	- 0,13	non applicable	0,40	0,12
France	0,12	- 0,03	- 0,08	- 0,39	- 0,38	non applicable	non applicable	0,00
Grèce	- 0,18	- 0,24	- 0,32	0,57	+ 0,100	non applicable	- 0,80	- 0,33
Irlande	- 0,16	- 0,21	0,44	- 0,38	non applicable	non applicable	- 0,74	- 0,21
Italie	- 0,12	- 0,12	non applicable	0,14	non applicable	- 0,39	- 0,23	- 0,14
Luxembourg	0,25	0,15	0,11	- 0,10	non applicable	0,11	0,26	0,12
Pays-Bas	0,22	non applicable	0,11	0,38	- 0,88	0,11	0,43	0,36
Portugal	- 0,39	non applicable	- 0,05	- 0,24	+ 0,175	0,07	non applicable	- 0,47
Espagne	- 0,10	- 0,27	non applicable	0,29	- 0,25	- 0,32	- 0,105	- 0,24
Royaume-Uni	0,20	- 0,18	0,27	- 0,38	- 0,88	0,19	0,49	0,21
Suède	0,26	0,42	- 0,27	0,38	- 0,88	non applicable	non applicable	0,33
Allemagne (RFA)	0,16	0,06	- 0,21	0,05	- 0,50	non applicable	0,29	0,18
Autriche	- 0,45	- 0,18	non applicable	non applicable	+ 0,50	0,14	0,26	- 0,15

Source: Hedman (1993)

Tableau 5: Exemples d'utilisation de fonds européens

Etude de cas	Financement européen	Institutions impliquées	Projet	Utilisation de Fonds de l'UE
1. Forum WHOHN (Munich)	Pauvreté 3	- Institutions charitables - Autorités locales	Formation & participation à la conception et à la rénovation d'immeubles pour y créer des appartements et des bureaux	- "absorption" en investissements à fins locatives - obtention d'un financement supplémentaire pour investissements à fins locatives
2. Hamburg Eimsbüttel	Pauvreté 3	- Secteur Volontaires - Ministères d'État	projet multi-dimensionnel pour traiter l'exclusion sociale, y compris amélioration de l'environnement	- à des buts non locatifs, mais concentrée sur des lotissements de logement spéciaux
3. Bremen Tenever	Projet pilote urbain	- Partenariat régional - Sociétés de logement	projet multi-dimensionnel pour traiter l'exclusion sociale, avec accent sur amélioration des qualifications, y compris création d'un service de conciergerie	- à des fins non locatives, mais concentrée sur des lotissements de logement spéciaux - "absorption" dans des activités connexes du logement
4. Partick Housing Association	RENEVAL (ERDF) initiative communautaire	- Partick HA - Scottish Homes - Agence de développement de Glasgow	fourniture d'ateliers	- par une association de logement se diversifiant dans des activités qui peuvent avoir accès au financement de l'UE - pour aider des activités autres que logement qui rendent un lotissement de logements financièrement rentable
5. Wise Group	Fonds social européen	- Autorités locales - Agences de formation - Agences d'État	activités de formation utilisant des projets utiles du point de vue social, par exemple isolation des logements	- "absorption" dans des projets connexes du logement
6. SHARE	Fonds social européen	- SHARE - Scottish Homes	formation pour qualifications en matière de logement	- "absorption" dans des projets connexes du logement

Source: Stephens et autres, 1996.

SINTESI

Il presente documento costituisce la sintesi di una relazione completa (n. W-14) dal medesimo titolo, che sarà disponibile unicamente in lingue inglese e francese.

La presente relazione affronta tre tematiche:

- Qual è il contributo fornito al benessere dei cittadini europei meno abbienti dalle politiche in materia di edilizia abitativa?
- Le recenti innovazioni stanno migliorando tale politica e la relativa prassi?
- Qual è stata l'influenza esercitata dall'Unione europea sui risultati ottenuti in materia di edilizia abitativa?

Panorama delle politiche relative all'edilizia abitativa

Nel corso dell'ultimo secolo, nella maggior parte delle politiche europee concernenti l'edilizia abitativa sono emerse le seguenti tendenze:

- l'emanazione di regolamentazioni che fissano norme minime per gli alloggi;
- l'imposizione di limiti ai canoni d'affitto ("equo canone") nel settore locativo privato (in diminuzione nell'Europa nord-occidentale a partire dal 1960);
- la fornitura di alloggi a canone "sociale" (edilizia popolare), in particolare nel periodo compreso tra il 1950 e il 1980 (con l'eccezione dei paesi mediterranei e del Belgio); nonché
- successivi spostamenti dell'attenzione verso la qualità degli alloggi e i sussidi individuali, nella misura in cui le carenze più gravi e le risorse sono andate diminuendo.

Ciononostante, questi filoni comuni mascherano la diversità nei livelli e nelle forme di intervento. Le politiche in materia di edilizia abitativa degli Stati membri possono essere suddivise in quattro gruppi:

- i Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito sono caratterizzati da un notevole intervento statale; in questi paesi si registra il più vasto settore di alloggi a canone sociale dell'Unione europea ed i loro governi spendono oltre il 3% del P.I.L. per la politica in materia di edilizia abitativa;
- in Austria, Danimarca, Francia e Germania lo spostamento del mercato è stato minore e si è conservato un ampio settore di alloggi dati in locazione da privati; la spesa pubblica per la politica relativa all'edilizia abitativa è generalmente compresa tra l'1 e il 2% del P.I.L.;
- l'Irlanda, l'Italia, il Belgio, la Finlandia e il Lussemburgo formano un gruppo disparato, ma presentano tutti un vasto settore di alloggi occupati dagli stessi proprietari, e un settore di alloggi a canone sociale relativamente ridotto; la spesa governativa per l'edilizia abitativa è generalmente limitata a circa l'1% del P.I.L.;
- in Portogallo, Spagna e Grecia il settore degli alloggi occupati dagli stessi proprietari è particolarmente vasto, mentre il numero di alloggi a canone sociale è minimo e (fino a poco tempo fa) il settore degli alloggi di modesta qualità dati in locazione da privati è in declino; la spesa governativa per la politica in materia di edilizia abitativa è inferiore all'1% del P.I.L.

Da questa breve analisi si possono trarre due conclusioni per quanto concerne la fornitura di alloggi destinati a famiglie a basso reddito negli Stati membri dell'UE:

- le vie scelte per giungere ad una buona situazione di edilizia abitativa differiscono radicalmente, e
- i livelli e le forme di sostegno variano notevolmente.

La diversità tra le politiche perseguite in materia di edilizia abitativa è di gran lunga maggiore tra gli Stati membri dell'Unione europea che non tra gli Stati federati degli USA.

L'analisi seguente esamina la politica relativa all'edilizia abitativa nell'Unione europea in base alle modalità del possesso.

Settore degli alloggi occupati dal proprietario-residente: si tratta del settore più vasto in quattordici dei quindici Stati membri, e che attualmente rappresenta il 56% dell'edilizia abitativa nell'UE, benché i livelli varino notevolmente. La forma più comune di assistenza per i proprietari-residenti consiste in sgravi fiscali sui versamenti degli interessi dei mutui ipotecari, sebbene questo tipo di sostegno sia andato diminuendo in alcuni paesi. Altre forme di assistenza prevedono un aiuto esplicito per i proprietari-residenti, con misure che vanno dall'aiuto supplementare per coloro che acquistano un alloggio per la prima volta all'aiuto per l'acquisto di alloggi di proprietà comunale. I problemi sociali nell'ambito di questo settore hanno la maggiore probabilità di emergere quando la proprietà si espande.

I problemi comuni riscontrati nel settore degli alloggi occupati dal proprietario comprendono:

- la scarsa adeguatezza degli alloggi rispetto al numero crescente di proprietari-residenti anziani;
- gli scarsi standard di manutenzione, in particolare tra i proprietari-residenti a basso reddito;
- la crescita degli arretrati sui mutui ipotecari e delle riprese di possesso nell'Europa nord-occidentale, soprattutto nel Regno Unito e in Finlandia;
- l'aumento del numero di famiglie proprietarie di alloggi che si dividono a causa di una separazione o di un divorzio, generando così una domanda di alloggi in locazione a breve termine.

Settore degli alloggi dati in locazione da privati: è questo un settore che fino intorno al 1990 registrava una situazione di declino di lunga durata, ma che alloggia tuttora circa un quinto delle famiglie dell'Unione europea. Il settore degli alloggi dati in locazione da privati tende ad essere più vasto nelle città, e in particolare nelle capitali. Il suo declino è imputabile all'imposizione dell'equo canone, ai programmi di demolizione e all'aiuto concesso a favore di altre forme di possesso. Un'eccezione era rappresentata dalla Germania, che conservava un vasto settore di alloggi di qualità dati in affitto da privati, grazie ad un aiuto fiscale relativamente generoso. Ciononostante, anche in alcuni paesi mediterranei il cosiddetto "equo canone" è in declino e il settore degli alloggi dati in locazione da privati sta mostrando segni di recupero in metà degli Stati membri dell'UE.

I problemi comunemente riscontrati nel settore degli alloggi dati in locazione da privati riguardano:

- le famiglie di anziani a basso reddito che vivono in alloggi di scarsa qualità;
- le famiglie di giovani (spesso formate da una persona singola) che, per una serie di ragioni, hanno lasciato la casa dei genitori e abitano in unità locative plurifamiliari di bassa qualità; e
- le famiglie meno abbienti (spesso numerose) che non possono permettersi di occupare una casa di loro proprietà, ma non possono ancora ottenere accesso al settore dell'edilizia popolare; gli immigrati di data recente, gli appartenenti a minoranze etniche e quanti chiedono asilo politico sono generalmente alloggiati in numero sproporzionato in abitazioni private.

Settore degli alloggi a canone sociale (edilizia popolare): anche questo settore alloggia circa un quinto delle famiglie dell'Unione europea. Generalmente, i proprietari di questi alloggi a canone sociale sono associazioni per la casa, cooperative, oppure enti comunali per l'edilizia abitativa. Soltanto in Austria, nel Regno Unito e in Irlanda prevale la proprietà diretta da parte delle autorità locali. In genere, questo settore è sovvenzionato mediante abbuoni d'interessi, con l'eccezione del Regno Unito - dove di frequente si ricorre ai sussidi al reddito nel settore delle autorità locali e ai sussidi al capitale una tantum nell'assai più modesto settore delle associazioni per l'edilizia abitativa. La supervisione sui proprietari di alloggi a canone sociale è generalmente esercitata dalle autorità locali, con l'eccezione del Regno Unito dove le associazioni per la casa sono controllate da agenzie governative. Questo settore ha registrato un declino negli anni '80, in concomitanza con un calo degli investimenti. In Irlanda e nel Regno Unito ai locatari venivano altresì offerti incentivi finanziari perché acquistassero le proprie abitazioni dai Comuni. Soltanto in Irlanda e in Germania, negli anni '90, si è nuovamente concessa la priorità agli investimenti nell'edilizia abitativa "sociale". Lo spostamento dagli investimenti ai sussidi individuali ha determinato costi crescenti per le indennità di alloggio, i quali hanno avuto altresì l'effetto di incoraggiare coloro che hanno un posto di lavoro ad abbandonare il settore per sfuggire alla trappola della

povertà associata con i sussidi concessi sulla base dell'accertamento dei redditi.

Alcune delle limitazioni di bilancio possono essere temporanee, mentre i paesi cercano di conformarsi ai criteri di convergenza di Maastricht. Tuttavia, nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e in Svezia la ristrutturazione del settore degli alloggi a canone sociale è fondamentale. Ciò riflette in parte mutamenti ideologici, ma anche la crescente associazione del settore con l'emarginazione sociale. Questo è particolarmente vero in quei paesi dove il settore è vasto e ospita una più ampia percentuale di indigenti, compresi i disoccupati, le famiglie formate da un unico genitore, le minoranze etniche e gli immigrati.

Ciononostante, è importante non imputare agli alloggi a canone sociale i problemi socio-economici delle famiglie che esso ospita. Questo settore presenta infatti molti recenti successi, tra cui:

- una maggiore partecipazione dei residenti alla gestione degli alloggi;
- una maggiore attenzione all'esigenza di fornire una casa ai senzatetto, grazie all'elaborazione di sistemi di distribuzione più equi;
- il riconoscimento della nuova priorità di alloggiare gli anziani, i disabili e altri gruppi con esigenze specifiche e l'assegnazione di nuove risorse a tale scopo;
- il miglioramento della gestione e della qualità del personale;
- la realizzazione di alcuni tentativi di mescolare forme di possesso di alloggi e gruppi di reddito su proprietà di dimensioni minori e maggiormente equilibrate; e
- in particolare, il successo riportato da modelli di programmi volti a ripristinare proprietà fatiscenti.

Si possono effettuare le seguenti sette generalizzazioni:

- Da lungo tempo ormai si è riconosciuto che una buona edilizia abitativa è necessaria ai fini della coesione sociale.

- L'accessibilità nell'ambito del settore degli alloggi dati in locazione da privati è stata spesso ottenuta mediante l'imposizione di limiti al canone di affitto, il che ha avuto effetti indesiderati, tra cui la diminuzione della qualità e degli investimenti. La soppressione delle limitazioni sui canoni d'affitto e la rinnovata concessione di sovvenzioni ha determinato l'espansione del settore, benché i problemi rimangano per alcuni gruppi specifici.

- L'occupazione degli alloggi da parte di proprietari-residenti costituisce la forma di possesso che è cresciuta più rapidamente, favorita dalle sovvenzioni d'imposta, dall'inflazione e dall'aumento dei canoni d'affitto nell'ambito di altre forme di possesso. Si è registrato un aumento della cattiva manutenzione nel settore delle case di proprietà di anziani e indigenti, ed è aumentato il numero delle riprese di possesso nei paesi dell'Europa settentrionale. Alcuni paesi hanno introdotto misure speciali per aiutare i proprietari-residenti anziani e meno abbienti, mentre le sovvenzioni d'imposta sono in declino.

- Il settore degli alloggi a canone sociale, dopo una notevole crescita, è ora in declino nell'Europa settentrionale e occidentale e viene sempre più associato con i "nuovi poveri" e l'emarginazione sociale. I recenti sviluppi nella politica in materia di edilizia abitativa sono stati positivi, comprendendo strategie di distribuzione più progressiste, una gestione di migliore qualità e un maggior ripristino di immobili.

- Il crescere della povertà e l'aumento degli affitti hanno indotto la gente a fare maggiore affidamento sulle indennità di alloggio concesse sulla base dell'accertamento dei redditi, il che può creare una trappola della povertà (ovvero disincentivare al lavoro) e può anche incoraggiare l'uso inefficiente del patrimonio locativo. I governi sono preoccupati in merito al costo delle indennità e stanno cercando di ridurle.

- È sempre più riconosciuto il fatto che la politica relativa all'edilizia abitativa debba essere integrata ad altre politiche concernenti la sanità, l'istruzione e il recupero urbano.

- Nell'Europa settentrionale e occidentale (con l'eccezione dell'Irlanda e della Germania) il sostegno fiscale per la casa risulta in calo. Nell'Europa meridionale, il supporto statale - assai più ridotto - sembra mantenersi stabile. Mentre l'efficienza nell'applicazione della politica potrebbe aumentare, è tuttavia probabile che gli sforzi della politica concernente l'edilizia abitativa non abbiano successo: le cattive condizioni delle proprietà fatiscenti si perpetueranno, il ripristino dei centri urbani rallenterà e il settore degli alloggi dati in locazione da privati affronterà nuove pressioni dovute ai bassi redditi. Nella migliore delle ipotesi, la coabitazione e il numero dei senzatetto non diminuiranno.

Risultati e sfide della politica

La relazione esamina altresì quattro aree della politica in materia di edilizia abitativa.

Accessibilità dei canoni d'affitto: l'edilizia popolare e le indennità di alloggio sono destinate a rendere gli affitti accessibili, ma ci sono alcuni paesi (in particolare nel sud) dove i settori degli alloggi a canone sociale sono ridottissimi e alcuni gruppi non hanno accesso all'edilizia popolare anche dove essa esiste, mentre altri non hanno accesso alle indennità di alloggio (per esempio i giovani o gli immigrati illegali). Inoltre, alcuni gruppi hanno redditi appena superiori ai livelli stabiliti per poter ottenere assistenza, mentre in alcuni paesi i proprietari-residenti ricevono scarso sostegno nel caso perdano l'impiego e, laddove prevale l'applicazione di ipoteche a tasso variabile, i proprietari sono esposti a rapidi aumenti dei tassi ipotecari.

Miglioramento delle condizioni abitative: gli standard più elevati in termini di spazio si trovano in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Svezia e nel Regno Unito, mentre quelli più bassi si registrano negli Stati dell'Europa meridionale. Le dimore unifamiliari sono le più comuni nei paesi del Benelux, in Irlanda e nel Regno Unito, e le meno comuni in Grecia, in Germania e in Italia. La percentuale più alta di abitazioni precedenti al 1919 si trova in Finlandia, in Svezia, in Spagna, in Italia e nei Paesi Bassi. I comfort come il bagno, la doccia o il riscaldamento centrale sono più comuni nei paesi settentrionali, benché varîno da una forma all'altra di possesso. Nella maggior parte dei paesi dell'Europa settentrionale e occidentale il miglioramento del settore degli alloggi dati in locazione da privati, unitamente alla demolizione dei quartieri fatiscenti, ha fatto sì che il settore delle abitazioni date in locazione da privati risulti dotato di livelli di comfort analoghi a quelli che si riscontrano in altre forme di possesso; tuttavia, nei paesi mediterranei i livelli di comfort delle dimore date in locazione da privati sono notevolmente inferiori a quelli degli immobili occupati dagli stessi proprietari.

Accesso: l'accesso alla proprietà di un'abitazione è migliorato, in particolare in quei paesi (il Regno Unito, la Finlandia, la Spagna) dove la deregolamentazione ha determinato una diminuzione nella fissazione dei tassi ipotecari. Tuttavia, le riduzioni delle sovvenzioni d'imposta possono far diminuire l'accesso. L'accessibilità al settore degli alloggi dati in locazione da privati può essere stata agevolata dalle limitazioni imposte ai canoni d'affitto, ma ciò è avvenuto al costo di diminuire l'offerta e pertanto l'accesso, in particolare nel sottosettore degli alloggi ammobiliati. La liberalizzazione dei canoni e il sostegno ai proprietari dovrebbero migliorare l'accesso, sebbene alcuni gruppi - come gli immigrati - incontrino ancora difficoltà. L'accesso al settore dell'edilizia popolare si è ridotto negli anni '80, a causa dell'aumento della disoccupazione e del tasso di formazione delle famiglie e del calo degli investimenti. Ciò ha determinato il fenomeno dell'"attesa" in alloggi temporanei di scarsa qualità, per periodi che in alcuni paesi vanno da due a quattro anni. Le forti pressioni che la Germania si è trovata ad affrontare fin dagli ultimi anni '80 sono state alleviate da vasti programmi di investimenti. La pressione sul settore degli alloggi a canone sociale può leggermente diminuire, nella misura in cui cala il tasso di formazione delle famiglie. In alcuni paesi, negli anni '80 sono stati attuati programmi speciali che hanno agevolato l'accesso per i gruppi con esigenze specifiche come gli anziani o i disabili.

Senzatetto: l'essere senzatetto è la manifestazione più acuta dell'emarginazione sociale, e stimare il numero delle persone senzatetto è problematico. La condizione di senzatetto è generalmente sperimentata da uomini, ma anche da una crescente percentuale di donne, e in Portogallo e in Grecia si possono trovare anche bambini senza casa. Le stime suggeriscono che nell'Europa meridionale circa 150.000-200.000 persone vivono in baraccopoli. Esistono inoltre circa 200.000 immigrati senzatetto e 200.000 persone che abitano in roulottes o tende. Queste cifre non includono i senzatetto "occulti" che vivono in alloggi insicuri, ossia che dormono in casa di amici o parenti. Le cause dell'aumento dei senzatetto sono diverse, ma comprendono l'elevato tasso di formazione di

famiglie e l'immigrazione improvvisa, l'aumento del numero di gruppi familiari spezzati, la crescita della disoccupazione (specialmente tra i giovani), i sistemi di sicurezza sociale malamente congegnati nel sud e la ridotta copertura nel nord, nonché la dimissione dei pazienti dagli istituti psichiatrici. I senzatetto sono rappresentati in larghissima misura dai seguenti gruppi: uomini, fascia d'età compresa tra i 30 e i 39 anni, disoccupati, coloro che non riescono ad ottenere la sicurezza sociale, malati, tossicodipendenti, ex internati ed immigrati di data recente. I senzatetto non godono di alcun diritto giuridico ad un alloggio, fatta eccezione per la Francia e il Regno Unito, e in quest'ultimo paese tali diritti sono stati recentemente ridotti.

Esperienze nazionali

La relazione illustra brevemente le strutture della politica relativa all'edilizia abitativa, le sue tendenze, le sfide fondamentali e le risposte a tali sfide, offrendo altresì esempi del ruolo sostenuto dall'Unione europea - in relazione a tredici dei quindici Stati membri. Trattandosi già di un riassunto, non è possibile fornirne un ulteriore sintesi nel presente documento.

Il ruolo dell'Unione europea

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa, ed è chiaro che l'UE non detiene alcun ruolo in tale materia soltanto se tale ruolo viene interpretato in maniera ristrettiva, ovvero come facoltà di finanziare direttamente gli investimenti nell'edilizia abitativa. A mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari.

I Fondi strutturali europei cresceranno fino a rappresentare un terzo del bilancio comunitario, per il 1999. Essi equivalgono allo 0,3% del P.I.L. dell'UE, ma il principio di concentrazione garantisce che rappresenteranno circa il 3% del P.I.L. in Spagna, in Grecia, in Portogallo e in Irlanda.

Le ricerche recentemente condotte dall'Università di Glasgow indicano quattro tipi di progetti che confermano i collegamenti tra i Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) e le organizzazioni per l'edilizia popolare:

- progetti senza un'esplicita componente relativa all'edilizia, ma orientati verso aree caratterizzate dalla carenza di alloggi;
- progetti in cui le organizzazioni per l'edilizia abitativa hanno diversificato il proprio lavoro, svolgendo attività idonee ad ottenere finanziamenti comunitari;
- progetti i cui obiettivi non hanno a che vedere con l'edilizia abitativa ma dove i finanziamenti "filtrano" verso questo settore;
- progetti in cui i fondi europei vengono utilizzati per incentivare finanziamenti supplementari a favore degli investimenti nell'edilizia abitativa.

Ulteriori sviluppi, a partire da quella data, che presentano interesse per l'edilizia abitativa comprendono:

- il programma relativo a tecnologie energetiche pulite ed efficienti (CEET), che comprende il programma THERMIE II, il quale è destinato a sostenere soluzioni abitative caratterizzate da un uso efficiente dell'energia e ha una dotazione di un miliardo di ECU per il periodo 1995-1999;
- il programma ELIOS II, destinato ad assistere i disabili mediante la riabilitazione, l'istruzione e la formazione (anche per i prestatori di servizi), che dispone di una dotazione triennale di 37 milioni di ECU;
- i programmi TIDE (iniziativa comunitaria nel campo della tecnologia a favore delle persone disabili e degli anziani) e Telematica a favore degli anziani e dei disabili, destinati a promuovere l'offerta di nuove

tecnologie nel campo della formazione e della prestazione di servizi e dell'assistenza, e che presentano un'evidente rilevanza per i fornitori di alloggi destinati a gruppi con esigenze specifiche.

Raccomandazioni

Si potrebbero adottare delle misure a livello europeo, nazionale e locale, allo scopo di promuovere una comprensione maggiormente coesiva delle attività comunitarie connesse con l'edilizia abitativa.

Su scala europea, l'Unione potrebbe:

- fornire un punto di riferimento unico per la raccolta delle relazioni e delle statistiche nazionali concernenti l'edilizia abitativa in generale;
- fornire un punto di riferimento unico per l'accesso alle revisioni dei conti a alle valutazioni dei progetti finanziati dall'UE;
- incoraggiare i governi nazionali ad elaborare e a distribuire ai fornitori di alloggi una rassegna dei progetti comunitari connessi all'edilizia abitativa, corredata da orientamenti espliciti su come accedere a tali programmi;
- elaborare una serie di progetti di "miglior prassi" e divulgarli attraverso gli strumenti audiovisivi e Internet;
- esaminare la possibilità di elaborare un ben pubblicizzato sistema di premi da conferire a progetti "integrati" particolarmente rilevanti;
- promuovere l'istituzione di un forum destinato a rappresentare le diverse forme di possesso, comprendente CECODHAS, EMF e altri organismi, allo scopo di discutere gli sviluppi in materia di edilizia abitativa in Europa;
- favorire lo sviluppo di reti di fornitori di servizi e professionisti del settore, compresi gruppi comunitari, interessati a progetti integrati; un inizio potrebbe consistere nel chiedere a tutti i partecipanti ad iniziative comunitarie di successo di aderire a tali reti; gli organismi professionali per i professionisti dell'edilizia abitativa - come il "Chartered Institute of Housing" nel Regno Unito, SABO in Svezia e NWV nei Paesi Bassi - dovrebbero essere incoraggiati a collegare in rete e a scambiare personale e informazioni.

A livello nazionale, gli Stati membri potrebbero rafforzare il processo di reciproca comprensione

- elaborando una relazione annuale, materialmente breve ma comprendente le statistiche e gli sviluppi strategici fondamentali;
- elaborando una revisione dei conti delle iniziative concernenti l'edilizia abitativa finanziate dall'UE nei rispettivi paesi, corredata da raccomandazioni in merito alla rilevanza dei programmi, alle procedure e ai contatti;
- favorendo, nel selezionare i progetti, le offerte di risorse che presentino impostazioni integrate e l'intenzione, laddove ciò sia pertinente, di ottenere finanziamenti comunitari;
- chiedendo ai livelli governativi inferiori a quello nazionale di elaborare le componenti europee nel campo dell'edilizia abitativa e delle strategie urbanistiche per le quali si cerca di ottenere un supporto finanziario pubblico.

ALLEGATI

Tavola 1: Forme di possesso e spesa pubblica per l'edilizia abitativa

Paese	Forma di possesso				Costo della politica in materia di edilizia abitativa
	Proprietario-residente	Edilizia popolare	Alloggi dati in locazione da privati	Altri	(% P.I.L.)
Belgio	62	6	30		0.24 (1988)
Danimarca	50	18	24		1.02 (1988)
Germania	38	26	36		1.4 (1991)
Grecia	70	0	26		
Spagna	76	2	16		0.98 (1990)
Francia	54	17	21		1.8 (1993)
Irlanda	80	11	9		
Italia	67	6	8		
Lussemburgo	67	2	31		
Paesi Bassi	47	36	17		3.20 (1990)
Portogallo	66	4	28		
Regno Unito	66	24	10		3.3 (1993)
Austria	41	23	22		
Finlandia	72	143	11		1.48 (1987)
Svezia	43	22	18	16*	4.10 (1992)
Unione europea	56	18	21		

* settore delle cooperative

Fonte: Forma di possesso: ECHODAS; Costi: Stephens (1996)

Tavola 2: Forme di sostegno a favore dei proprietari di alloggi nei paesi europei (circa 1993-94)

Paese	IVA su riparazioni	IVA su nuovi alloggi	Tassa di bollo	1993 Tassa sul valore locativo	Sgravio di interesse	Sgravio sulla manutenzione	Tassa sul profitto della vendita	1994 Azioni mirate	1995 Mutamento attuale del sostegno fiscale
Paesi Bassi	17.5	17.5	6	S	S		S	Basso reddito	In diminuzione
Svezia	25.0	25.0		S	S	S	S	Miglioramento dell'alloggio Indennità di alloggio	In diminuzione
Regno Unito	17.5	0	1	N	S			Miglioramento dell'alloggio Proprietari a basso costo	In diminuzione
Danimarca	25	25	1	S	S		(P)	Miglioratori anziani	Diminuito
Germania	15	-	2	N	S		(P)	Basso reddito	Stabile
Austria	10-20	10-20	-	N	S		(P)	Basso reddito	Stabile
Francia	18.6	18.6	7.0	S	S	S		Miglioramento dell'alloggio	In diminuzione
Belgio	6/19.5	12/17.5	12.5	S	S		S		Non pervenuto
Lussemburgo	15	-	-	S	S		S		Non pervenuto
Finlandia					S			Giovani al primo acquisto	In diminuzione
Irlanda	12.5	12.5	0	N	S			Varietà di misure	In diminuzione per le fasce a reddito più elevato
Italia	4/19	4	8	N	S	S		Miglioratori	Stabile
Spagna	15	6/3	-	S	S	S	S	Basso reddito; Miglioratori giovani	In riduzione
Portogallo	5/16	-	10	S	S	S			Stabile
Grecia	18	-	10	S	S		S	Sovvenzioni sul mutuo per acquirenti a basso reddito	Stabile

S=sì; N=0; (P)= per alloggi rivenduti a breve

Fonti: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Tavola 3: Indennità di alloggio e oneri locativi netti per i locatari privati nei paesi dell'Unione europea (circa 1992)

Paese	Meccanismo di supporto ai locatari	Percentuale di locatari privati che ricevono supporto	Onere locativo netto medio sul reddito (compreso supporto)
Portogallo	Sgravio fiscale sull'affitto	n p	10 (vecchio), 30 (nuovo)
Irlanda	Sgravio fiscale	n p sull'affitto	16
Grecia	Sgravio fiscale sull'affitto	n p	n p
Spagna	Sgravio fiscale sull'affitto	n p	18
Francia	Indennità di alloggio	20	17
Danimarca	Indennità di alloggio	19	20
Paesi Bassi	Indennità di alloggio	13	20
Germania	Indennità di alloggio	10	21
Regno Unito	Indennità di alloggio	25	22
Svezia	Indennità di alloggio	9	27
Lussemburgo	Indennità di alloggio	n p	29

Fonte: Hedman (1993)

Tavola 4: Indicatori della qualità degli alloggi (circa 1990); Resa dei singoli paesi rispetto alle medie dell'UE

Paese	Numero di persone per stanza	Spazio per persona	Alloggio unifamiliare	% di alloggi pre-1918	% di unità abitative senza bagno/doccia	% di alloggi di buona qualità	Alloggi con riscaldamento centrale	Media di tutti gli indicatori
Belgio	0.19	np	0.16	-0.29	np	-0.21	-0.14	-0.06
Danimarca	0.15	0.49	0.01	-0.02	+0.25	+0.21	0.86	0.21
Finlandia	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	np	0.40	0.12
Francia	0.12	-0.03	-0.08	-0.39	-0.38	np	np	0.00
Grecia	-0.18	-0.24	-0.32	0.57	+0.100	np	-0.80	-0.33
Irlanda	-0.16	-0.21	0.44	-0.38	np	np	-0.74	-0.21
Italia	-0.12	-0.12	np	0.14	np	-0.39	-0.23	-0.14
Lussemburgo	0.25	0.15	0.11	-0.10	np	0.11	0.26	0.12
Paesi Bassi	0.22	np	0.11	0.38	-0.88	0.11	0.43	0.36
Portogallo	-0.39	np	-0.05	-0.24	+0.175	0.07	np	-0.47
Spagna	-0.10	-0.27	np	0.29	-0.25	-0.32	-0.105	-0.24
Regno Unito	0.20	-0.18	0.27	-0.38	-0.88	0.19	0.49	0.21
Svezia	0.26	0.42	-0.27	0.38	-0.88	np	np	0.33
Germania (RFG)	0.16	0.06	-0.21	0.05	-0.50	np	0.29	0.18
Austria	-0.45	-0.18	np	np	+0.50	0.14	0.26	-0.15

Fonte: Hedman (1993)

Tavola 5: Esempi dell'utilizzazione dei finanziamenti europei

Studio	Finanziamento europeo	Agenzie interessate	Progetto	Utilizzazione dei finanziamenti dell'UE
1. WOHNforum (Monaco)	Povertà 3	- istituti benefici - autorità locali	formazione e partecipazione alla progettazione e al ripristino di edifici per scopi residenziali e direzionali	- per "filtrare" verso gli investimenti nell'edilizia abitativa - per stimolare finanziamenti supplementari per investimenti nell'edilizia abitativa
2. Hamburg Eimsbüttel	Povertà 3	- volontariato - ministeri statali	progetto multidimensionale volto ad affrontare l'emarginazione sociale, compresi i miglioramenti ambientali	- per scopi non relativi all'edilizia abitativa, ma concentrati su centri residenziali specifici - per stimolare finanziamenti supplementari per investimenti connessi all'edilizia abitativa
3. Bremen Tenever	Progetto pilota urbano	- partenariato regionale - società per l'edilizia abitativa	progetto multidimensionale volto ad affrontare l'emarginazione sociale, con particolare attenzione alla valorizzazione delle qualifiche, compresa l'istituzione di un servizio di portineria	- per scopi non relativi all'edilizia abitativa, ma concentrati su centri residenziali specifici - per "filtrare" verso attività connesse all'edilizia abitativa
4. Partick Housing Association	RENEVAL (iniziativa comunitaria FESR)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	fornitura di laboratori	- da parte di associazioni per l'edilizia abitativa che diversificano la propria opera svolgendo attività idonee ad ottenere finanziamenti dell'UE - per sostenere attività non relative all'edilizia abitativa ma che rendono finanziariamente redditizio lo sviluppo di centri residenziali
5. Wise Group	Fondo sociale europeo	- Autorità locali - Agenzie di formazione - Dipartimenti governativi	attività di formazione grazie a progetti socialmente utili (per esempio isolamento degli alloggi)	- per "filtrare" verso progetti connessi all'edilizia abitativa
6. SHARE	Fondo sociale europeo	- SHARE - Scottish Homes	formazione in vista del rilascio di qualifiche nel campo dell'edilizia abitativa	- per "filtrare" verso progetti connessi all'edilizia abitativa

Fonte: Stephens *et alii* (1996).

SAMENVATTING

Dit document is de samenvatting van een volledig verslag (nr. W-14) met dezelfde titel, dat alleen in het Engels en Frans beschikbaar is.

In dit verslag worden drie vraagstukken onder de loep genomen:
- Op welke manier draagt het huisvestingsbeleid bij tot het welzijn van de armere inwoners van Europa?
- Worden het beleid en de praktijk beter door nieuwe innovaties? en
- Welke invloed heeft de Europese Unie gehad op het resultaat van het huisvestingsbeleid?

Overzicht van het huisvestingsbeleid

Tijdens de afgelopen eeuw konden in het het huisvestingsbeleid van de meeste Europese landen de volgende tendensen waargenomen worden:

- voorschriften voor minimale huisvestingsnormen;
- controle van de verhuur door de particuliere sector (na 1960 afnemend in Noordwest-Europa);
- het beschikbaar maken van sociale huurwoningen, met name in de periode 1950-80 (behalve in de Middellandse Zeelanden en België); en
- daarna, met het verdwijnen van de grootste woningnood en de vermindering van de beschikbare middelen, aandachtsverschuivingen in de richting van de kwaliteit van de huisvesting en individuele subsidies.

Achter deze gemeenschappelijke kenmerken gaat echter een grote verscheidenheid schuil voor wat betreft de intensiteit en de vormen van overheidstussenkomst. Het huisvestingsbeleid van de lidstaten kan in vier categorieën worden onderverdeeld:

- Nederland, Zweden en Groot-Brittannië worden gekenmerkt door sterke overheidstussenkomsten. Deze landen hebben de grootste sociale huursector binnen de Europese Unie en hun regeringen besteden meer dan 3 percent van het BBP aan huisvesting.

- In Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk en Duitsland waren er minder marktverschuivingen en bleef een sterke particuliere huursector bestaan. In deze landen schommelen de normale overheidsuitgaven voor huisvesting rond de 1-2 percent van het BBP.

- Ierland, Italië, België, Finland en Luxemburg vormen een heterogene groep, maar in al deze landen bestaat een grote sector van door de eigenaars bewoonde woningen en een kleine sociale huursector. De overheidsuitgaven voor huisvesting blijven meestal beperkt tot ongeveer één percent van het BBP.

- Portugal, Spanje en Griekenland hebben een zeer grote sector van door de eigenaars bewoonde woningen, minimale sociale huursectoren en (tot vrij onlangs) krimpende particuliere huursectoren van slechte kwaliteit. De overheidsuitgaven voor huisvesting bedragen minder dan één percent van het BBP.

Uit deze beknopte analyse kunnen twee conclusies worden getrokken met betrekking tot de huisvestingsvoorzieningen voor gezinnen met lage inkomens in de lidstaten van de EU:

- de strategieën voor een goed huisvestingsbeleid zijn erg verschillend; en
- er bestaan grote verschillen in de niveaus en de vormen van overheidssteun.

Er bestaat een veel grotere diversiteit tussen het huisvestingsbeleid van de verschillende lidstaten van de Europese Unie dan tussen de deelstaten van de Verenigde Staten.

In de hierna volgende analyse wordt het huisvestingsbeleid in de Europese Unie onderzocht volgens het type van eigendom.

De sector van door de eigenaars bewoonde woningen: In veertien van de vijftien lidstaten vormt dit eigendomstype de grootste sector en op dit ogenblik vertegenwoordigt hij 56% van de huisvesting in de EU, zij het met grote individuele niveauverschillen. De meest gewone vorm van steun voor eigenaars-bewoners is belastingvermindering bij de betaling van de hypotheekrente, hoewel die steun in een aantal landen teruggeschroefd werd. Andere landen voorzien expliciete steun voor bewoning door de eigenaars, met maatregelen die gaan van het verlenen van bijkomende steun voor de aankoop van een eerste huis tot steun voor de aankoop van gemeentewoningen. Als deze eigendomsvorm uitbreiding neemt, zullen naar alle waarschijnlijkheid ook sociale problemen ontstaan.

De meest gangbare problemen in de sector van door de eigenaars bewoonde woningen zijn:
- slecht aangepaste huizen voor het toenemend aantal oudere huiseigenaars;
- slecht onderhoud, met name bij de eigenaars uit de lagere inkomenscategorieën;
- toenemende achterstand bij de hypotheekbetalingen en inbeslagnemingen in Noordwest-Europa, met name in Groot-Brittannië en Finland;
- een toenemend aantal eigenaarsgezinnen vallen uit elkaar door echtscheiding of feitelijke scheidingen, waardoor er een vraag ontstaat naar tijdelijke huurwoningen.

De particuliere huursector: Tot ongeveer 1990 is deze sector gedurende lange tijd achteruit gegaan, hoewel hij nog steeds ongeveer een vijfde van de gezinnen in de Europese Unie huisvest. De particuliere huursector is meestal groter in de steden, en met name in de grote steden. De achteruitgang is te wijten aan huurprijscontroles, sloopprogramma's en steun voor andere eigendomsvormen. Met het behoud van een grote particuliere huursector van hoge kwaliteit door middel van een relatief gulle belastingssteun, vormde Duitsland een uitzondering op de regel. Maar zelfs in een aantal Middellandse Zeelanden vermindert de huurprijscontrole en in de helft van de EU-lidstaten vertoont de particuliere huursector dan ook tekenen van heropleving.

Tot de meest voorkomende problemen in de particuliere huursector behoren:
- oudere lage inkomensgezinnen die wonen in slechte kwaliteitswoningen;
- jonge (vaak eenouder-)gezinnen die om uiteenlopende redenen het ouderlijk huis verlaten hebben en met meerdere families wonen in huurhuizen van slechte kwaliteit; en
- armere huisgezinnen (vaak met kinderen) die zich geen woning in eigendom kunnen veroorloven, maar die voorlopig geen toegang kunnen krijgen tot de sociale huursector. Meestal wonen een onevenredig groot aantal recente immigranten, leden van etnische minderheden en asielzoekers in private huurwoningen.

De sociale huursector. Ook in deze sector woont ongeveer een vijfde van de gezinnen in de EU. Meestal zijn de eigenaars van sociale woningen woningbouwverenigingen, coöperaties of gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen. Alleen in Oostenrijk, Groot-Brittannië en Ierland overheerst rechtstreeks eigendom van de plaatselijke overheden. Deze sector wordt meestal gesteund door rentesubsidies, behalve in Groot-Brittannië waar in de plaatselijke overheidssector gebruik werd gemaakt van periodieke inkomenssteun en in de veel kleinere sector van de woningbouwverenigingen eenmalige kapitaalsubsidies worden gebruikt. Normaal oefenen de plaatselijke overheden de controle uit op de eigenaars van sociale woningen, behalve in Groot-Brittannië waar overheidsinstanties de woningbouwverenigingen controleren. Door verminderde investeringen in de jaren 1980 is deze sector achteruit gegaan. In Ierland en Groot-Brittannië kregen de huurders financiële stimulansen om hun woningen van de gemeenten te kopen. Alleen in Ierland en Duitsland bestond er in de jaren 1990 een hernieuwde prioriteit voor investeringen in de sociale huisvestingssector. Investeringsverschuivingen ten voordele van persoonlijke subsidies hebben geleid tot groeiende rekeningen voor huisvestingsvergoedingen, die eveneens als gevolg hebben dat mensen met een baan gestimuleerd worden om deze sector te verlaten ten einde te ontsnappen aan de "armoedeval" (situatie waarbij een inkomensstijging leidt tot verlies of vermindering van sociale uitkeringen), die samenhangt met van het inkomen afhankelijke uitkeringen.

Een aantal begrotingsbeperkingen zijn wellicht slechts tijdelijk, en hebben te maken met de inspanningen van de landen om te voldoen aan de convergentienormen van Maastricht. Maar in Groot-Brittannië, Nederland en

Zweden vindt een fundamentele herstructurering van de sociale huursector plaats. Dat is gedeeltelijk het gevolg van ideologische verschuivingen, maar ook van de groeiende associatie van die sector met sociale uitsluiting. Dat is met name het geval in die landen waar de sector groot is en onderdak verschaft aan een groter gedeelte van de armen, waaronder werklozen, eenoudergezinnen, etnische minderheden en immigranten.

Het is nochtans belangrijk de sociale huursector niet de schuld te geven voor de sociale en economische problemen van de gezinnen die erin wonen. De sector heeft recentelijk een heel aantal zaken verwezenlijkt, waaronder:

- grotere betrokkenheid van de bewoners bij het huisvestingsbeheer;
- meer aandacht voor huisvesting van daklozen door het invoeren van meer eerlijke toewijzingssystemen;
- nieuwe prioriteiten en meer middelen voor huisvesting van bejaarden, gehandicapten en andere maatschappelijke groepen met speciale behoeften;
- betere kwaliteit van bestuur en personeel;
- af en toe worden pogingen ondernomen om verschillende eigendomstypes en inkomensgroepen bij elkaar te brengen in kleinere, meer evenwichtige woonwijken; en
- zeer belangrijk: er zijn een aantal voorbeelden van succesvolle programma's voor de rehabilitatie van vervallen woonwijken.

Uit dit alles kunnen zeven algemene conclusies afgeleid worden:

- Reeds lang wordt erkend dat degelijke huisvesting een noodzakelijke voorwaarde is voor sociale cohesie.

- Economisch veroorloofbare huurprijzen in de particuliere huursector zijn vaak tot stand gebracht door huurprijscontrole, die echter ongewenste neveneffecten had, waaronder een daling van de kwaliteit en de investeringen. Het wegvallen van de huurprijscontrole en hernieuwde steun hebben geleid tot expansie van de sector, hoewel voor bepaalde groepen de problemen blijven bestaan.

- Bewoning door de eigenaars is de snelst groeiende eigendomsvorm, die verder gestimuleerd wordt door belastingssubsidies en inflatie en verhoogde huurprijzen bij de andere eigendomsvormen. De verwaarlozing van de huizen van oudere en armere bevolkingsgroepen is toegenomen, evenals de inbeslagneming van huizen in de noordelijke lidstaten. Een aantal landen hebben speciale maatregelen ingevoerd om armere en oudere huiseigenaars te helpen. Er zijn steeds minder belastingssubsidies.

- Na een krachtige groei is de sociale huursector op de terugweg in Noord- en West-Europa, en hij wordt van langsom meer geassocieerd met "nieuwe armoede" en sociale uitsluiting. De recente beleidsontwikkelingen zijn positief: een meer progressief toewijzingsbeleid, een beter kwaliteitsbeheer en rehabilitatie van woonwijken.

- Toenemende armoede en hogere huren hebben ertoe geleid dat huisvestingssubsidies meer en meer afhankelijk worden gemaakt van het inkomen, wat kan leiden tot het ontstaan van "armoedevallen" (die het zoeken naar werk ontmoedigen) en zelfs een inefficiënt gebruik van de beschikbare woningen kan stimuleren. De regeringen maken zich zorgen over de kosten van de uitkeringen en proberen die te reduceren;

- Er bestaat een toenemende bekommernis om het huisvestingsbeleid te integreren met andere beleidsmaatregelen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en stadsrenovatie.

- In Noord- en West-Europa (met uitzondering van Ierland en Duitsland) lijkt de fiskale steun voor huisvesting te verminderen. In Zuid-Europa lijkt de veel kleinere overheidssteun stabiel te blijven. Hoewel het beleid doeltreffender kan uitgevoerd worden, bestaat het risico dat de inspanningen op huisvestingsgebied vruchteloos zullen blijken: de slechte omstandigheden in de verkommerde woonwijken zullen blijven voortbestaan, de binnenstadsvernieuwing zal tot stilstand komen en de particuliere huursector zal opnieuw onder druk komen te staan door een tekort aan inkomsten. Woningdeling en dakloosheid zullen, in het beste geval, niet verminderen.

Beleidsresultaten en nieuwe uitdagingen

Het verslag onderzoekt ook vier deelgebieden van het huisvestingsbeleid.

Betaalbaarheid: Sociale woningen en woonsubsidies hebben als doel de huur betaalbaar te maken, maar in een aantal landen (met name in het zuiden) is de sociale huursector minimaal en krijgen bepaalde groepen geen toegang tot sociale woningen, ook niet daar waar die bestaan, en andere groepen kunnen dan weer geen woonsubsidies krijgen (bijvoorbeeld jonge mensen en illegale immigranten). Bovendien ligt voor andere groepen het inkomen juist boven het toegestane maximum om voor steun in aanmerking te komen, terwijl in een aantal landen de eigenaar-bewoners nauwelijks kunnen rekenen op steun wanneer zij hun baan verliezen; waar hypotheken met variabele renten de regel zijn, lopen de eigenaars het risico van snel stijgende hypotheekrenten.

Betere woonvoorwaarden: Luxemburg, Nederland, Zweden en Groot-Brittannië hebben de strengste woonoppervlaktenormen; in de zuidelijke landen zijn die normen het minst streng. Eengezinswoningen komen het meest voor in de landen van de Benelux, Ierland en Groot-Brittannië, en het minst in Griekenland, Duitsland en Italië. Finland, Zweden, Spanje, Italië en Nederland hebben het hoogste percentage huizen van voor 1919. Voorzieningen zoals bad, douche, centrale verwarming komen het meest voor in de noordelijke landen, zij het met verschillen al naargelang van de eigendomsvorm. In het grootste deel van Noord- en West-Europa heeft de verbetering van de particuliere huursector, samen met het slopen van krotwoningen, ertoe geleid dat de voorzieningen in de particuliere huursector nu vergelijkbaar zijn met die van andere eigendomstypes; maar in de Middellandse Zeelanden zijn de voorzieningen in de particuliere huurhuizen aanmerkelijk slechter dan in de door de eigenaars bewoonde woningen.

Toegankelijkheid: De toegang tot eigendomswoningen is verbeterd, in het bijzonder in die landen (Groot-Brittannië, Finland, Spanje) waar deregulatie heeft geleid tot lagere hypotheekrenten. Maar verminderde belastingssubsidies kunnen nadelige gevolgen hebben voor de toegankelijkheid. Het is waar dat huurprijscontrole kan hebben bijgedragen tot een betere toegankelijkheid van de particuliere huursector, maar dat is dan wel ten koste gegaan van een daling van het aanbod en dus van de toegang, met name in de subsector van de gemeubelde woningen. Het wegvallen van de huurcontrole en steun aan de woningeigenaars zou de toegankelijkheid moeten verbeteren, hoewel bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld immigranten, nog steeds moeilijkheden ondervinden. De toegang tot de sociale huursector is in de jaren 1980 achteruitgegaan, als gevolg van stijgende werkloosheid en gezinsvorming en dalende investeringen. Dat heeft ertoe geleid dat in sommige landen een 'wachttijd' van twee tot vier jaar wordt doorgebracht in tijdelijke onderkomens van slechte kwaliteit. De acute druk die vanaf het einde van de jaren 1980 in Duitsland ontstaan is, is enigszins afgenomen door het uitvoeren van grote investeringsprogramma's. Ook kan de druk op de sociale huursector een beetje verminderen als gevolg van een minder snelle vorming van huishoudens. In een aantal landen hebben in de jaren 1980 speciale programma's gezorgd voor een betere toegankelijkheid voor groepen met specifieke behoeften, zoals ouderen en gehandicapten.

Dakloosheid: Dakloosheid is de meest acute manifestatie van sociale uitsluiting. Het is moeilijk het aantal daklozen te schatten. Dakloosheid komt het meest voor bij mannen, maar ook bij een stijgend aantal vrouwen. Straatkinderen komen voor in Portugal en Griekenland. Volgens schattingen zouden er in Zuid-Europa 150.000-200.000 krotbewoners zijn. Er zijn ook rond de 200.000 dakloze immigranten en 200.000 caravan- of tentbewoners. In die cijfers zijn de 'verborgen' daklozen, die in onzekere omstandigheden wonen (zoals slapen op de vloer bij vrienden of familieleden) niet opgenomen. De toenemende dakloosheid heeft verschillende oorzaken, waaronder een hoge graad van huishoudvorming en plotse migratiestromen, een stijgend aantal uiteengevallen gezinnen, stijgende werkloosheid (vooral jongerenwerkloosheid), slecht uitgewerkte sociale zekerheidsstelsels in het zuiden en een verminderde dekking in het noorden, en het ambulant verzorgen van psychiatrische patiënten. Bij de volgende groepen komen onevenredig veel daklozen voor: mannen tussen 30 en 39 jaar, werklozen, zij die geen steun trekken, mensen met een zwakke gezondheid, verslaafden, mensen die enige tijd in instellingen hebben gezeten en recente immigranten. Er bestaan geen rechtstreekse wettelijke rechten op huisvesting voor daklozen, behalve in Frankrijk en Groot-Brittannië, en onlangs zijn die rechten in Groot-Brittannië teruggeschroefd.

De praktijk in de verschillende landen

Het verslag geeft voor het huisvestingsbeleid van dertien lidstaten een korte samenvatting van de structuur, de tendensen, de voornaamste problemen, de antwoorden daarop en voorbeelden van de rol van de Europese Unie. Aangezien het al om samenvattingen gaat, is het onmogelijk die hier nog verder samen te vatten.

De Rol van de EU

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel heeft de EU op huisvestingsgebied geen wetgevende bevoegdheden. De interpretatie die daaraan gegeven werd, is dat de EU geen huisvestingsprojecten kan financieren, ook niet wanneer het beleid geformuleerd wordt door een lidstaat of een lager bestuursniveau. Toch erkennen de EU-programma's het belang van huisvesting, en het is duidelijk dat de EU alleen dan geen rol heeft bij het huisvestingsbeleid, wanneer dat eng geïnterpreteerd wordt in de betekenis dat rechtstreekse financiering van investeringen voor huisvesting niet mogelijk is. Met de groeiende integratie van het huisvestingsbeleid in andere strategieën, zoals stadsrenovatie, sluit dat beleid steeds beter aan op andere EU-programma's.

De Europese Structuurfondsen zullen nog versterkt worden en tegen 1999 een derde van de EU-begroting bedragen. Hun omvang bedraagt 0,3% van het BBP van de EU, maar het concentratiebeginsel zorgt ervoor dat zij ongeveer 3% van het BBP zullen vertegenwoordigen in Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland.

Recent onderzoek van de Universiteit van Glasgow bracht vier types van projecten aan het licht die de banden bevestigen tussen de Structuurfondsen (voornamelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds) en de sociale huisvestingsorganisaties:

- projecten zonder expliciete huisvestingscomponent, maar die gericht zijn op bepaalde gebieden van het woningtekort
- projecten waar huisvestingsorganisaties hun werk gediversifieerd hebben naar initiatieven die voor EU-financiering in aanmerking komen
- projecten waarvan de doelstellingen niet op het vlak van de huisvesting liggen, maar waarvan de fondsen 'doorsijpelen' naar de huisvestingssector
- projecten waarbij de Europese fondsen worden gebruikt als hefboom om bijkomende financiering te bekomen voor investeringen in de huisvestingssector.

Sinds die studie kunnen bij de verdere ontwikkelingen die van belang zijn voor de huisvestingssector, vermeld worden:

- het initiatief 'Schone en Efficiënte Energie-technologie (Clean en Efficient Energy Technology - CEET), waartoe THERMIE II behoort, zal energie-efficiënte oplossingen in de huisvesting stimuleren en beschikt over een financiering van een miljard ECU voor de periode 1995-99
- het HELIOS II-programma is bedoeld als steun voor de gehandicapten door middel van rehabilitatie, onderwijs en beroepsopleiding (ook voor verzorgers) en kan beschikken over een begroting van 37mecu voor een periode van drie jaar
- de TIDE- en "Telematica voor Ouderen en Gehandicapten"-programma's hebben als doel de beschikbaarheid van nieuwe technologieën voor beroepsopleiding en dienstverlening en ondersteuning te stimuleren; het belang daarvan voor de leveranciers van aangepaste woningen voor mensen met speciale noden, is duidelijk.

Aanbevelingen

Er kunnen maatregelen worden getroffen op Europees, nationaal en plaatselijk niveau ten einde te komen tot een meer samenhangend beeld van EU-activiteiten die met huisvesting te maken hebben.

Op Europees niveau kan de Unie

- zorgen voor een enkel centraal onthaalpunt voor nationale verslagen en statistieken in verband met huisvesting in het algemeen
- zorgen voor een enkel centraal punt voor toegang tot audits en evaluaties van door de Gemeenschap gefinancierde projecten
- de nationale regeringen aanmoedigen om overzichten van communautaire projecten die met huisvesting verband houden op te stellen en te verspreiden onder de huisvestingsmaatschappijen, samen met expliciete richtlijnen in verband met de toegang tot dergelijke programma's
- een reeks "best gelukte" projecten opstellen en die verspreiden door middel van video's en het internet
- overwegen een met veel publiciteit omgeven prijskamp in te stellen voor buitengewoon goed 'geïntegreerde' projecten
- de oprichting stimuleren van een forum van de verschillende eigendomstypes, met medewerking van CECODHAS, EMF en andere organisaties, ten einde van gedachten te wisselen over de ontwikkelingen op huisvestingsgebied in Europa
- de ontwikkeling stimuleren van netwerken van leveranciers en gebruikers, met inbegrip van wijkgroepen, die betrokken zijn bij geïntegreerde projecten; een vertrekpunt zou kunnen zijn te eisen dat alle succesvolle aanbesteders van communautaire projecten deelnemen in dergelijke netwerken; beroepsverenigingen op huisvestingsgebied, zoals het Chartered Institute of Housing in Groot-Brittannië, SABO in Zweden en NWV in Nederland, moeten worden gestimuleerd om netwerken te vormen en personeel en informatie uit te wisselen.

Op nationaal niveau zouden de lidstaten het proces van onderling begrip kunnen versterken door

- een kort jaarverslag op te stellen waarin de voornaamste statistieken en beleidsontwikkelingen zijn opgenomen
- een audit te organiseren van de in hun land door de EU gefinancierde initiatieven op huisvestingsgebied, met adviesnota's over de relevantie van programma's, procedures en contacten
- bij de selectie van projecten de voorkeur te geven aan financieringsaanvragen met een geïntegreerde benadering en, waar van toepassing, de intentie om Europese financiering aan te vragen
- van de sub-nationale bestuursniveau's te verlangen dat zij in hun huisvestings- en planningsstrategieën, waarvoor zij overheidsfinanciering vragen, de Europese component opnemen.

BIJLAGEN

Tabel 1: Eigendomsvormen en overheidsuitgaven voor huisvesting

Land	Eigendomsvorm				Kosten van het huisvestingsbeleid
	Door eigenaar bewoond	Sociale huursector	Particuliere huursector	Andere	(% BBP)
België	62	6	30		0.24 (1988)
Denemarken	50	18	24		1.02 (1988)
Duitsland	38	26	36		1.4 (1991)
Griekenland	70	0	26		
Spanje	76	2	16		0.98 (1990)
Frankrijk	54	17	21		1.8 (1993)
Ierland	80	11	9		
Italië	67	6	8		
Luxemburg	67	2	31		
Nederland	47	36	17		3.20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Gr.-Brittannië	66	24	10		3.3 (1993)
Oostenrijk	41	23	22		
Finland	72	143	11		1.48 (1987)
Zweden	43	22	18	16*	4.10 (1992)
EU	56	18	21		

* coöperatieve sector

Bron: Eigendomsvorm: ECODHAS; Kosten: Stephens (1996)

Tabel 2: Vormen van steun aan huiseigenaars in Europese landen (circa 1993-94)

	1993							1994	1995
	BTW op herstellingen	BTW op nieuwbouw	Zegelrecht	Huurwaarde-belasting	Verlichting rentelasten	Steun voor onderhoud	Winstbelasting bij verkoop	Gerichte maatregelen	Veranderingen in steun op belastingsgebied
Nederland	17.5	17.5	6	J	J		J	Laag inkomen	Dalend
Zweden	25.0	25.0		J	J	J	J	Woningrenovatie Huisvestingssubsidie	Dalend
Groot-Brittannië	17.5	0	1	N	J			Woningrenovatie Eigenaars van goedkope woningen	Dalend
Denemarken	25	25	1	J	J		(P)	Oudere renovateurs	Verminderd
Duitsland	15	-	2	N	J		(P)	Laag inkomen	Stabiel
Oostenrijk	10-20	10-20	-	N	J		(P)	Laag inkomen	Stabiel
Frankrijk	18.6	18.6	7.0	J	J	J		Woningrenovatie	Dalend
België	6/19.5	12/17.5	12.5	J	J		J		?
Luxemburg	15	-	-	J	J		J		?
Finland					J			Jonge kopers van eerste woning	Dalend
Ierland	12.5	12.5	0	N	J			Diverse maatregelen	Dalend voor hogere inkomens
Italië	4/19	4	8	N	J	J		Renovateurs	Stabiel
Spanje	15	6/3	-	J	J	J	J	Lage inkomens; Jonge renovateurs	Dalend
Portugal	5/16	-	10	J	J	J			Stabiel
Griekenland	18	-	10	J	J		J	Leningsubsidie voor lage inkomens	Stabiel

J = ja; N = 0; (P) = indien op korte termijn opnieuw verkocht

Bronnen: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Tabel 3: Huisvestingssubsidies en netto huurlasten voor particuliere huurders in de landen van de Europese Unie, omstreeks 1992

Land	Steunmechanisme voor huurder	Percentage van steunontvangende particuliere huurders	Gemiddelde netto huurlast (na steun) t.o.v. inkomen
Portugal	Belastingvermindering voor huur	?	10 (oud), 30 (nieuw)
Ierland	Belastingvermindering voor huur	?	16
Griekenland	Belastingvermindering voor huur	?	?
Spanje	Belastingvermindering voor huur	?	18
Frankrijk	Huisvestingssubsidie	20	17
Denemarken	Huisvestingssubsidie	19	20
Nederland	Huisvestingssubsidie	13	20
Duitsland	Huisvestingssubsidie	10	21
Groot-Brittannië	Huisvestingssubsidie	25	22
Zweden	Huisvestingssubsidie	9	27
Luxemburg	Huisvestingssubsidie	?	29

Bron: Hedman (1993)

Tabel 4: Kwaliteitsindicatoren voor woningen (omstreeks 1990); Positie van afzonderlijke landen m.b.t. EU-gemiddelden

	Personen per kamer	Oppervlakte per persoon	Een enkel gezin	% woningen van voor 1918	% woningen zonder bad/douche	Aantal gezonde woningen	Centrale verwarming	Gemiddelde van alle indicatoren
België	0.19	?	0.16	-0.29	?	-0.21	-0.14	-0.06
Denemarken	0.15	0.49	0.01	-0.02	+0.25	+0.21	0.86	0.21
Finland	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	?	0.40	0.12
Frankrijk	0.12	-0.03	-0.08	-0.39	-0.38	?	?	0.00
Griekenland	-0.18	-0.24	-0.32	0.57	+0.100	?	-0.80	-0.33
Ierland	-0.16	-0.21	0.44	-0.38	?	?	-0.74	-0.21
Italië	-0.12	-0.12	?	0.14	?	-0.39	-0.23	-0.14
Luxemburg	0.25	0.15	0.11	-0.10	?	0.11	0.26	0.12
Nederland	0.22	?	0.11	0.38	-0.88	0.11	0.43	0.36
Portugal	-0.39	?	-0.05	-0.24	+0.175	0.07	?	-0.47
Spanje	-0.10	-0.27	?	0.29	-0.25	-0.32	-0.105	-0.24
Groot-Brittannië	0.20	-0.18	0.27	-0.38	-0.88	0.19	0.49	0.21
Zweden	0.26	0.42	-0.27	0.38	-0.88	?	?	0.33
Duitsland (BRD)	0.16	0.06	-0.21	0.05	-0.50	?	0.29	0.18
Oostenrijk	-0.45	-0.18	?	?	+0.50	0.14	0.26	-0.15

Bron: Hedman (1993)

Tabel 5: Voorbeelden van aanwending van Europese fondsen

Voorbeeld	Europese financiering	Betrokken instellingen	Project	Gebruik van EU-fondsen
1. WOHNforum (Munchen)	Poverty 3	- liefdadigheidsinstellingen - plaatselijke overheid	opleiding en participatie bij ontwerp en renovatie van een gebouw voor appartementen en werkruimten	- 'doorsijpelen' in investeringen in huisvesting - bijkomende fondsen losmaken voor investeringen in huisvesting
2. Hamburg Eimsbüttel	Poverty 3	- vrijwilligerssector - deelstaatministeries	multi-dimensionaal project voor aanpak van sociale uitsluiting, ook milieuverbetering	- voor niet-huisvesting-doeleinden, maar geconcentreerd op specifieke woonwijken - bijkomende fondsen losmaken voor investeringen in verband met huisvesting
3. Bremen Tenever	Stedelijk pilootproject	- regionaal partnerschap - huisvestingsmaatschappijen	multi-dimensionaal project voor aanpak van sociale uitsluiting, met nadruk op verbetering van vaardigheden, ook instelling van conciërgedienst	- voor niet-huisvesting-doeleinden, maar geconcentreerd op specifieke woonwijken - 'doorsijpelen' naar activiteiten met betrekking tot huisvesting
4.Partick Woningbouwvereniging	RENEVAL (EFRO communautair initiatief)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	inrichten van workshops	- door een woningbouwvereniging die zich diversifieert naar activiteiten die voor EU-financiering in aanmerking komen - steunen van niet-huisvesting-activiteiten die een woonwijkproject financieel leefbaar moeten maken
5. Wise Group	Europees Sociaal Fonds	- plaatselijke overheden - instellingen voor beroepsopleiding - overheidsdepartementen	opleidingsactiviteiten met gebruikmaking van sociaal nuttige projecten, b.v isolatie van huizen	- 'doorsijpelen' naar projecten in verband met huisvesting
6. SHARE	Europees Sociaal Fonds	- SHARE - Scottish Homes	opleiding voor kwalificaties op huisvestingsgebied	- 'doorsijpelen' naar projecten in verband met huisvesting

Bron: Stephens *et al.* 1996

RESUMO

Este documento é um resumo de um relatório (nº W-14) com o mesmo título, que estará disponível apenas em inglês e francês.

Neste relatório são analisadas três questões:
- Em que medida as políticas de habitação contribuem para o bem-estar dos europeus mais pobres?
- Estão as recentes inovações a melhorar tal política e a respectiva prática?
- Qual tem sido a influência da União Europeia nos resultados obtidos em matéria de habitação?

Panorama geral das políticas de habitação

Ao longo do último século, têm surgido as seguintes tendências em muitas políticas de habitação europeias:
- elaboração de regulamentos que estabeleçam normas mínimas em matéria de habitação;
- imposição de limites aos alugueres no sector privado (em declínio no noroeste da Europa a partir de 1960);
- o fornecimento, em aluguer, de habitação de carácter social, em especial no período de 1950-80 (excepto nos países do Mediterrâneo e na Bélgica); e
- subsequentes mudanças de posição na ênfase relativamente à qualidade da habitação e aos subsídios individuais, na medida em que a escassez se ia reduzindo e os recursos iam diminuindo.

No entanto, estes elementos comuns dão uma ideia incorrecta da diversidade em relação aos níveis e formas de intervenção. As políticas de habitação dos Estados-membros podem ser incluídas em quatro grupos:

- Os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido caracterizam-se por uma notável intervenção estatal. Estes países têm os maiores sectores de alojamento de carácter social da União Europeia e os respectivos governos gastam mais de 3% do PIB nas suas políticas em matéria de habitação;

- Na Áustria, Dinamarca, França e Alemanha as alterações do mercado têm sido menores, tendo-se mantido vastos sectores de alojamento privado para aluguer. A despesa pública para a política relativa à habitação está geralmente compreendida entre 1 e 2% do PIB;

- A Irlanda, a Itália, a Bélgica, a Finlândia e o Luxemburgo formam um grupo díspar, mas todos eles têm um grande número de sectores de alojamento ocupados pelos respectivos proprietários e um sector de alojamentos de aluguer de carácter social relativamente reduzido. A despesa pública com a habitação está em geral limitada a cerca de 1% do PIB;

- Portugal, Espanha e a Grécia têm um sector particularmente vasto de alojamento ocupado pelos respectivos proprietários, ao passo que o número de alojamentos de aluguer de carácter social é mínimo e (até há pouco tempo) o sector de alojamento de aluguer de modesta qualidade de carácter privado está em declínio. A despesa pública com a política relativa à habitação é inferior a 1% do PIB.

Esta breve análise permite-nos tirar duas conclusões no que se refere ao fornecimento de alojamentos destinados a famílias de baixos rendimentos nos Estados-membros da UE:
- as vias utilizadas para se atingir uma boa situação em matéria de habitação diferem radicalmente; e
- os níveis e as formas de apoio variam enormemente.

A política relativa à habitação revela uma diversidade bastante maior entre os Estados-membros da União Europeia do que entre os Estados federados dos EUA.

A análise seguinte passa em revista a política de habitação existente na União Europeia com base na propriedade.

Sector de alojamentos ocupados pelo respectivo proprietário: Trata-se do mais vasto sector em 14 dos 15 Estados-membros, o qual representa actualmente 56% da habitação na UE, embora os níveis variem enormemente. A forma mais comum de ajuda aos proprietários residentes consiste na concessão de reduções fiscais no pagamento dos juros da hipoteca, embora este tipo de apoio tenha diminuído em alguns países. Outras

formas de ajudam propiciam um apoio explícito aos proprietários residentes, com medidas que vão desde uma ajuda adicional para as pessoas que adquirem um alojamento pela primeira vez, à ajuda pela aquisição de alojamentos que sejam propriedade dos municípios. Os problemas sociais no âmbito deste sector têm toda a possibilidade de surgir quando a propriedade se expande.

Os problemas comuns do sector dos alojamentos ocupados pelo respectivo proprietário incluem:

- alojamentos escassamente adequados no que se refere ao número crescente de proprietários mais idosos;
- escassos padrões de manutenção, em especial entre os proprietários com baixos rendimentos;
- um aumento dos pagamentos das hipotecas e das respectivas execuções no noroeste da Europa, em especial no Reino Unido e na Finlândia;
- um número crescente de famílias proprietárias de alojamento que devem repartir os bens em virtude de uma separação ou divórcio, dando assim origem a pedidos de alojamento de aluguer a curto prazo.

Sector de alojamentos privados de aluguer: Este é um sector que até cerca de 1990 registava uma situação de declínio a longo prazo, mas que aloja ainda cerca de um quinto das famílias da União Europeia. O sector dos alojamentos privados de aluguer tende a ser mais vasto nas cidades, e em especial nas capitais. O seu declínio é devido às limitações impostas às rendas, aos programas de demolição e ao apoio a outras formas de propriedade. Excepção aberta para a Alemanha, por conservar um vasto sector de alojamentos privados de qualidade para aluguer, em virtude da concessão de incentivos fiscais relativamente generosos. No entanto, mesmo em alguns países do Mediterrâneo, as limitações impostas aos alugueres estão em declínio e o sector dos alojamentos privados de aluguer dá mostras de recuperação em metade dos Estados-membros da UE.

Os problemas que surgem habitualmente no sector dos alojamentos privados de aluguer incluem:

- famílias de idosos com baixos rendimentos que vivem em alojamentos de escassa qualidade;
- famílias de jovens (frequentemente solteiros) que, por uma série de razões, deixaram a casa dos seus pais e vivem em alojamentos de aluguer de baixa qualidade ocupados por várias pessoas; e
- famílias mais pobres (frequentemente formadas por várias pessoas) que não estão em condições de permitir-se ocupar uma casa que seja propriedade sua, mas que não se encontram em condições de poder ter acesso aos alojamentos de aluguer de carácter social. Imigrantes de data recente, minorias étnicas e todas aquelas pessoas que procuram asilo político estão, normalmente, a viver de uma forma desproporcionada em alojamentos privados.

Sector de alojamentos de aluguer de carácter social: Este sector aloja também cerca de um quinto das famílias na União Europeia. Em geral, os proprietários desses alojamentos de carácter social são associações que se dedicam à construção de habitação, cooperativas ou entidades municipais encarregadas da construção de habitação. Só na Áustria, no Reino Unido e na Irlanda é que a propriedade directa por parte das autoridades locais prevalece. Em geral, este sector é apoiado por subsídios aos juros, excepto no Reino Unido onde os subsídios aos juros com carácter recorrente foram utilizados no sector das autoridades locais e os subsídios aos capitais individuais são utilizados num sector muito mais modesto das associações para a construção de habitação. A supervisão dos proprietários de alojamentos de carácter social é geralmente levada a cabo pelas autoridades locais, excepto no Reino Unido, onde as associações para a construção de habitação são controladas pelas agências governamentais. Este sector tem estado em declínio em virtude do investimento ter diminuído nos anos 80. Na Irlanda e no Reino Unido eram também dados incentivos financeiros aos proprietários a fim de adquirirem as suas habitações dos municípios. Apenas na Irlanda e na Alemanha foi dada novamente prioridade aos investimentos para a habitação social nos anos 90. As mudanças do investimento para os subsídios pessoais deram origem ao aumento cada vez maior de encargos para os alojamentos, as quais tiveram também o efeito de encorajar os que têm postos de trabalho a abandonarem o sector para escaparem à armadilha da pobreza, associada aos subsídios concedidos com base na avaliação dos rendimentos.

Algumas das limitações ao orçamento podem ser temporárias, enquanto os países procuram acomodar-se aos critérios de convergência de Maastricht. Mas no Reino Unido, nos Países Baixos e na Suécia a reestruturação do sector de habitação social de aluguer é fundamental. Isto reflecte em parte mudanças ideológicas, mas também a crescente associação do sector à exclusão social. Isto é especialmente verdadeiro nos países em que o sector é vasto e tem alojado uma percentagem mais ampla de pobres, incluindo os desempregados, as famílias formadas por um único chefe de família, as minorias étnicas e os imigrantes.

Contudo, é importante não se culpar os alojamentos de aluguer de carácter social pelos problemas sociais e económicos das famílias que o mesmo sector aloja. O sector apresenta de facto muitos êxitos recentes, entre os quais:

- uma maior participação dos residentes na gestão dos alojamentos;
- uma maior ênfase dada ao alojamento dos sem-abrigo graças à elaboração de sistemas de distribuição mais equitativos;
- a atribuição de novas prioridades e recursos ao alojamento dos idosos, dos deficientes e de outros grupos com necessidades específicas;
- a melhoria da gestão e da qualidade do pessoal;
- a realização de algumas tentativas para encontrar uma forma mista para a propriedade dos alojamentos e grupos de rendimento em propriedades de menores dimensões e mais equilibradas; e
- de uma forma decisiva, a existência de exemplos de programas que tiveram êxito na restauração de propriedades em estado de degradação.

Podem fazer-se sete generalizações:

- Desde há muito que se reconhece que uma boa habitação é necessária para a coesão social;

- A possibilidade de acesso no âmbito do sector privado de alojamentos de aluguer tem sido frequentemente obtida através da imposição de limites aos alugueres, o que deu origem a efeitos indesejáveis entre os quais a redução da qualidade e do investimento. A supressão de limites aos alugueres e a concessão de uma nova ajuda deu origem à expansão do sector, embora continuem a existir problemas para determinados grupos.

- A ocupação dos alojamentos pelos proprietários tem sido a forma de propriedade que mais depressa tem crescido, favorecida por incentivos fiscais, pela inflação e pelo aumento dos alugueres noutras formas de propriedade. Tem-se registado um aumento da manutenção deficiente entre as habitações que são propriedade de idosos e pobres, e um aumento do número de execuções de hipotecas nos países da Europa Setentrional. Alguns países introduziram medidas especiais para ajudar os proprietários mais idosos ou com menos meios de subsistência, verificando-se, ao mesmo tempo, que os incentivos fiscais estão em declínio.

- O sector de alojamentos de aluguer de carácter social, após um aumento notável, está em declínio na Europa Setentrional e na Europa Ocidental, e está cada vez mais associado aos "novos pobres" e à exclusão social. A recente evolução na política em matéria de habitação tem sido positiva, incluindo estratégias de distribuição mais progressistas, uma melhor gestão da qualidade e da restauração da propriedade.

- O crescimento da pobreza e dos alugueres levou a uma maior confiança nos subsídios para os alojamentos concedidos com base na avaliação dos rendimentos, o que pode criar armadilhas de pobreza (falta de incentivos para o trabalho) e pode mesmo encorajar o uso ineficaz do património. Os governos estão preocupados com o custo dos subsídios e estão a procurar reduzi-los.

- Há um crescente reconhecimento de que a política de habitação deve estar integrada com outras políticas em matéria de saúde, ensino e restauração do meio urbano.

- Na Europa Setentrional e Ocidental (com excepção da Irlanda e da Alemanha) o incentivo fiscal aos alojamentos parece estar a decrescer. Na Europa Meridional, o apoio estatal, que é bastante mais reduzido, parece manter-se estável. Embora a eficácia na aplicação da política possa aumentar, é provável que os esforços da política de habitação não venham a ter êxito: as más condições das propriedades em estado de degradação continuarão a perpetuar-se, a restauração dos centros urbanos irá afrouxar e o sector dos alojamentos privados de aluguer irá enfrentar novas pressões devido aos escassos rendimentos. Na melhor das hipóteses, a co-habitação e o número de sem-abrigo não irão diminuir.

Resultados e desafios da política

No relatório apreciam-se também quatro áreas em matéria de política de habitação.

Acessibilidade: A habitação de carácter social e os subsídios de alojamento destinam-se a tornar os alugueres mais acessíveis, mas existem alguns países (em especial no sul) onde os sectores de alojamento de aluguer com carácter social são mínimos, alguns grupos não têm acesso à habitação social, mesmo onde esta habitação social existe, e outros grupos não têm acesso aos subsídios de alojamento (p.e., jovens ou imigrantes ilegais). Além disso, alguns grupos têm rendimentos ligeiramente superiores aos níveis que permitem classificá-los como qualificados para obterem ajuda, embora em alguns países os proprietários residentes recebam uma ajuda reduzida na eventualidade de perderem o emprego e, nos casos em que prevalece uma taxa variável para as hipotecas, os proprietários ficam expostos a um rápido aumento das taxas hipotecárias.

Melhoria de condições: Os padrões mais elevados em termos de espaço podem encontrar-se no Luxemburgo, nos Países Baixos, na Suécia e no Reino Unido, ao passo que os mais baixos se encontram nos Estados do sul da Europa. As residências unifamiliares são comuns nos países do Benelux, na Irlanda e no Reino Unido e menos comuns na Grécia, na Alemanha e na Itália. A maior proporção de habitações anteriores a 1919 está localizada na Finlândia, na Suécia, na Espanha, na Itália e nos Países Baixos. Comodidades como banheiras, chuveiros e aquecimento central são muito comuns nos países nórdicos, embora variem de propriedade para propriedade. Na maior parte da Europa Setentrional e Ocidental a melhoria do sector privado de aluguer combinada com a demolição de habitações em elevado grau de degradação têm deixado o sector privado da habitação de aluguer dotado de níveis de conforto semelhantes aos que se encontram noutras propriedades. Mas, nos países do Mediterrâneo as comodidades nas habitações privadas de aluguer são nitidamente inferiores às que existem nos imóveis ocupados pelos respectivos proprietários.

Acesso: O acesso à habitação ocupada pelo respectivo proprietário tem melhorado, em especial naqueles países (Reino Unido, Finlândia e Espanha) em que a desregulamentação deu origem a um declínio na fixação dos valores hipotecários. No entanto, as reduções nos incentivos fiscais podem diminuir o acesso. A acessibilidade ao sector privado de habitações de aluguer pode ter sido ajudada pelas limitações impostas aos próprios alugueres, mas à custa de uma diminuição da oferta e, portanto, do acesso, em especial no subsector dos alojamentos mobilados. A liberalização dos alugueres e a ajuda aos proprietários deveria melhorar o acesso, embora alguns grupos, tais como o dos imigrantes, ainda encontrem dificuldades. O acesso ao sector de habitação de aluguer de carácter social diminuiu nos anos 80 à medida que o desemprego e as taxas de formação de famílias aumentaram e o investimento diminuiu. Isto deu origem a uma "lista de espera" em alojamentos temporários de escassa qualidade por períodos de dois a quatro anos em alguns países. As fortes pressões a que a Alemanha tem sido submetida desde os anos 80 têm sido mitigadas através de vastos programas de investimento. A pressão sobre o sector de habitação de carácter social pode, em parte, diminuir, na medida em que as taxas de formação de famílias decrescerem. Em alguns países, nos anos 80, houve programas especiais que ajudaram o acesso dos grupos com necessidades específicas, tais como idosos ou deficientes.

Sem-abrigo: A condição de sem-abrigo é a manifestação mais grave de exclusão social e a estimativa do número de pessoas sem abrigo é problemática. A condição de sem-abrigo é geralmente experimentada pelas pessoas do sexo masculino, mas também por uma crescente percentagem de mulheres. Em Portugal e na Grécia podem também encontrar-se crianças que não têm um tecto para viver. As estimativas sugerem que na Europa Meridional cerca de 150.000 a 200.000 pessoas vivem em barracas. Há também na região cerca de 200.000 imigrantes sem abrigo e 200.000 que vivem em reboques ou tendas. Estes números não incluem os sem-abrigo "ocultos" que vivem e dormem no alojamento de amigos ou "familiares". As causas do aumento dos sem-abrigo são diversas, mas, entre elas, incluem-se as elevadas taxas de formação de famílias e a imigração súbita, o aumento do número dos níveis de ruptura a nível familiar, o aumento do desemprego (em especial dos jovens), os sistemas de segurança social mal concebidos no sul da Europa e a reduzida cobertura no norte, e ainda a "desinstitucionalização" da situação dos doentes do foro psiquiátrico. Os sem-abrigo estão desproporcionalmente representados pelos seguintes grupos: homens, pessoas de idade compreendida entre os 30 e os 39 anos, desempregados, pessoas que não estão abrangidas pela segurança social, pessoas de saúde frágil, toxicodependentes, ex-internados e imigrantes de data recente. Não há quaisquer direitos jurídicos directos a um alojamento para as pessoas sem abrigo, excepto em França e no Reino Unido, direitos que, neste último país, foram recentemente reduzidos.

Experiências nacionais

No relatório são indicados breves resumos da estrutura da política de habitação, das suas tendências, dos desafios fundamentais e das respostas a tais desafios, e exemplos do papel da União Europeia em 13 dos seus 15 Estados-membros. Tratando-se de resumos, não é possível sintetizá-los aqui novamente.

O papel da UE

De acordo com o princípio da subsidiariedade, a UE não tem competência para legislar em matéria de habitação. Este facto foi interpretado no sentido de a União Europeia não poder financiar projectos de construção de habitação, ainda que a política seja formulada por um Estado-membro ou a um nível governativo inferior. No entanto, nos programas da UE reconhece-se a importância do sector da habitação e está claro que a UE não tem qualquer papel nessa matéria, excepto se tal papel é interpretado de forma restrita como faculdade de financiar directamente os investimentos em matéria de habitação. À medida que as políticas de habitação se integram mais estreitamente com outras estratégias, tais como a restauração dos centros urbanos, tornam-se mais compatíveis com os programas da UE.

Os Fundos Estruturais europeus irão aumentar até atingirem um terço do orçamento da UE em 1999. Tais fundos equivalem a 0,3% do PIB da UE, mas o princípio da concentração garante que os mesmos representarão cerca de 3% do PIB em Espanha, na Grécia, em Portugal e na Irlanda.

Estudos recentes levados a cabo pela Universidade de Glasgow indicam quatro tipos de projecto que confirmam as ligações entre os Fundos Estruturais (predominantemente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu) e as organizações para a construção de habitação social:

- projectos sem componentes explícitos relativos à habitação, mas orientados para sectores caracterizados pela carência de alojamentos;
- projectos em relação aos quais as organizações para a construção de habitação diversificaram o seu trabalho e abrangem actividades que são elegíveis para obter financiamento da UE;
- projectos cujos objectivos não têm que ver com a construção de habitações, mas onde os fundos "passam" para a habitação;
- projectos em que os fundos europeus são utilizados para adquirir fundos adicionais para o investimento na habitação.

Desde aquela data, a evolução com interesse para a habitação inclui:

- a iniciativa relativa à Tecnologia Energética Limpa e Eficaz (CEET) que inclui o programa THERMIE II, o qual apoiará soluções para a habitação no âmbito da eficácia energética e que conta com uma dotação de mil milhões de ecus para o período de 1995-1999;
- o programa HELIOS II, destinado a prestar assistência aos deficientes através da reabilitação, da educação e da formação profissional (também para os prestadores de serviços), que dispõe de uma dotação trienal de 37 milhões de ecus;
- os programas TIDE e Telemática para as Pessoas Idosas e Deficientes, que têm por objectivo promover o fornecimento de novas tecnologias no âmbito da formação profissional, da prestação de serviços e de ajuda, e que têm uma relevância evidente para os prestadores de serviços de habitação destinados a grupos com necessidades específicas.

Recomendações

Poderiam ser tomadas medidas a nível europeu, nacional e local a fim de promover uma compreensão mais coesa das actividades da UE relacionadas com a habitação.

À escala europeia, a União poderia:

- fornecer uma única instância central para a recepção de relatórios e estatísticas a nível nacional relativos à habitação em geral;

- fornecer uma única instância central para o acesso a revisões ou avaliações de projectos financiados pela UE;
- incentivar os governos nacionais a prepararem e distribuirem aos fornecedores de alojamento uma resenha dos projectos comunitários relacionados com a habitação e uma orientação explícita quanto à forma de acesso a tais programas;
- desenvolver uma série de projectos de "melhor prática", e divulgá-los através de sistemas vídeo ou da Internet;
- considerar a possibilidade de elaborar um sistema de atribuição de prémios, com uma boa publicidade, para projectos "integrados" particularmente relevantes;
- incentivar a formação de um fórum para as diversas formas de propriedade que envolvam CECODHAS, EMF e outros organismos, com a finalidade de se discutir a evolução em matéria de habitação na Europa;
- promover o desenvolvimento de redes de fornecedores e profissionais do sector, e mesmo grupos comunitários, envolvidos em projectos integrados. Inicialmente poderia ser solicitado a todos os participantes em iniciativas comunitárias de êxito para integrarem tais redes. Os organismos profissionais para os profissionais da habitação, tais como o "Chartered Institute of Housing" no Reino Unido, SABO na Suécia e NWV nos Países Baixos, deveriam ser encorajados a ligarem-se em rede e a trocarem pessoal e informações.

A nível nacional, os Estados-membros poderiam reforçar o processo da compreensão mútua,

- elaborando um relatório anual breve mas que inclua estatísticas fundamentais e a evolução das políticas;
- procedendo a uma revisão das iniciativas financiadas pela UE nos seus próprios países, relacionadas com a habitação, que contivesse recomendações relativas à relevância dos programas, aos procedimentos e aos contactos;
- favorecendo, na selecção projectos, as ofertas de recursos que tivessem abordagens integradas e uma intenção, quando tal fosse pertinente, de obter financiamento da UE;
- solicitando aos níveis governativos menos elevados a nível nacional que desenvolvam os componentes europeus em matéria de habitação e das estratégias urbanísticas, para os quais se busca o apoio do financiamento público.

ANEXOS

Quadro 1: Formas de propriedade e despesa pública com a habitação

País	Formas de Propriedade				Custos da política de habitação
	Alojamentos ocupados pelo proprietário	Alojamentos de carácter social	Alojamentos privados de aluguer	Outros	(% PIB)
Bélgica	62	6	30		0,24 (1988)
Dinamarca	50	18	24		1,02 (1988)
Alemanha	38	26	36		1, 4 (1991)
Grécia	70	0	26		
Espanha	76	2	16		0,98 (1990)
França	54	17	21		1, 8 (1993)
Irlanda	80	11	9		
Itália	67	6	8		
Luxemburgo	67	2	31		
Países Baixos	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Reino Unido	66	24	10		3, 3 (1993)
Áustria	41	23	22		
Finlândia	72	143	11		1,48 (1987)
Suécia	43	22	18	16*	4,10 (1992)
UE	56	18	21		

* Sector das cooperativas

Fonte: Formas de propriedade: ECODHAS; Custos: Stephens (1996)

Quadro 2: Formas de apoio a favor dos proprietários habitações nos países europeus (Cerca de 1993-94)

País	IVA sobre as reparações	IVA sobre os novos alojamentos	Imposto de selo	1993 Imposto sobre o valor do aluguer	Redução de juros	Redução de juros sobre a manutenção	Imposto sobre o lucro da venda	1994 Acções em vista	1995 Diferenças actuais do incentivo fiscal
Países Baixos	17,5	17,5	6	S	S		S	Baixo rendimento	Em diminuição
Suécia	25,0	25,0		S	S	S	S	Melhoria do alojamento Subsídio de alojamento	Em diminuição
Reino Unido	17,5	0	1	N	S			Melhoria do alojamento Proprietários de habitação económica	Em diminuição
Dinamarca	25	25	1	S	S		(P)	Melhorias por idosos	Reduzido
Alemanha	15	-	2	N	S		(P)	Baixos rendimentos	Estável
Áustria	10-20	10-20	-	N	S		(P)	Baixos rendimentos	Estável
França	18,6	18,6	7,0	S	S	S		Melhoria do alojamento	Em diminuição
Bélgica	6/19,5	12/17,5	12,5	S	S		S		N/C
Luxemburgo	15	-	-	S	S		S		N/C
Finlândia					S			Jovens que adquirem habitação pela primeira vez	Em diminuição
Irlanda	12,5	12,5	0	N	S			Variedade de medidas	Em diminuição para os rendimentos mais elevados
Itália	4/19	4	8	N	S	S		Interessados em melhorias	Estável
Espanha	15	6/3	-	S	S	S	S	Baixos rendimentos; Melhorias por jovens	Em diminuição
Portugal	5/16	-	10	S	S	S			Estável
Grécia	18	-	10	S	S		S	Subsídios a empréstimos para compradores de baixos rendimentos	Estável

S =sim; N = 0; (P) = se houver revenda a curto prazo

Fontes: Hedman (1993) , ENHR Housing Finance Working Group (1995)

Quadro 3: Subsídio de alojamento e encargos de aluguer para os proprietários de alojamentos privados nos países da União Europeia, (cerca de 1992)

País	Mecanismos de incentivo para o proprietário	Percentagem de locatários privados que beneficiam de incentivos	Encargos sobre os rendimentos dos alugueres líquidos médios (após incentivo)
Portugal	Incentivo fiscal sobre o aluguer	n.a.	10 (antigo), 30 (novo)
Irlanda	Incentivo fiscal sobre o aluguer	n.a.	16
Grécia	Incentivo fiscal sobre o aluguer	n.a.	n.a.
Espanha	Incentivo fiscal sobre o aluguer	n.a.	18
França	Subsídio à habitação	20	17
Dinamarca	Subsídio à habitação	19	20
Países Baixos	Subsídio à habitação	13	20
Alemanha	Subsídio à habitação	10	21
Reino Unido	Subsídio à habitação	25	22
Suécia	Subsídio à habitação	9	27
Luxemburgo	Subsídio à habitação	n.a.	29

Fonte: Hedman (1993)

Quadro 4: Indicadores da qualidade da habitação (cerca de 1990); Rendimento dos países a nível individual em relação às médias da UE

País	Nº de Pessoas por quarto	Espaço por pessoa	Alojamento unifamiliar	% de Alojamentos anterior a 1918	% de unidades sem banheira/chuveiro	Proporção de alojamentos de boa qualidade	Alojamentos com aquecimento central	Média de todos os indicadores
Bélgica	0,19	n.a.	0,16	-0,29	n.a.	-0,21	-0,14	-0,06
Dinamarca	0,15	0,49	0,01	-0,02	+0,25	+0,21	0,86	0,21
Finlândia	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	n.a.	0,40	0,12
França	0,12	-0,03	-0,08	-0,39	-0,38	n.a.	n.a.	0,00
Grécia	-0,18	-0,24	-0,32	0,57	+0,100	n.a.	-0,80	-0,33
Irlanda	-0,16	-0,21	0,44	-0.38	n.a.	n.a.	-0,74	-0,21
Itália	-0,12	-0,12	n.a.	0,14	n.a.	-0,39	-0,23	-0,14
Luxemburgo	0,25	0,15	0,11	-0,10	n.a.	0,11	0,26	0,12
Países Baixos	0,22	n.a.	0,11	0,38	-0,88	0,11	0,43	0,36
Portugal	-0,39	n.a.	-0,05	-0,24	+0,175	0,07	n.a.	-0,47
Espanha	-0,10	-0,27	n.a.	0,29	-0,25	-0,32	-0,105	-0,24
Reino Unido	0,20	-0,18	0,27	-0,38	-0,88	0,19	0,49	0,21
Suécia	0,26	0,42	-0,27	0,38	-0,88	n.a.	n.a.	0,33
Alemanha (BDR)	0,16	0,06	-0,21	0,05	-0,50	n.a.	0,29	0,18
Áustria	-0,45	-0,18	n.a.	n.a.	+0,50	0,14	0,26	-0,15

Fonte: Hedman (1993)

Quadro 5: Exemplos da utilização dos financiamentos europeus

Caso em estudo	Financiamento europeu	Agências participantes	Projecto	Utilização dos financiamentos da UE
1. WOHNforum (Munique)	Pobreza 3	- instituições de caridade - autoridades locais	formação profissional e participação no *design* e na renovação de edifícios para apartamentos e escritórios	- para "passarem" ao investimento na habitação - para estimular financiamentos suplementares aos investimentos na habitação
2. Hamburg Eimsbüttel	Pobreza 3	- voluntariado - ministérios estatais	projecto multidimensional destinado a enfrentar a exclusão social, incluindo as melhorias ambientais	- para fins não ligados à habitação mas concentrados em especial nas propriedades residenciais - para estimular os financiamentos suplementares aos investimentos ligados à habitação
3. Bremen Tenever	Projecto-piloto urbano	- parceria regional - sociedades de construção de habitação	projecto multidimensional destinado a enfrentar a exclusão social com particular atenção para a valorização da qualidade, incluindo a criação de um serviço de portaria	- para fins não ligados à habitação mas concentrados em especial nas propriedades residenciais - para "passarem" a actividades ligadas à habitação
4. Partick Housing Association	RENEVAL (FEDER) Iniciativa comunitária	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	fornecimento de locais de trabalho	- por parte de associações de construção de alojamentos que diversificam as suas operações envolvendo actividades elegíveis para financiamento pela UE - para apoiar actividades não ligadas à habitação e que tornam financeiramente viável o desenvolvimento dos centros residenciais
5. Wise Group	Fundo Social Europeu	- autoridades locais - agências de formação proissional - departamentos governamentais	actividades de formação graças a projectos socialmente úteis (por exemplo, isolamento dos alojamentos)	- para "passarem" a projectos ligados à habitação
6. SHARE	Fundo Social Europeu	- SHARE - Scottish Homes	formação com vista à a obtenção de qualificações no domínio da habitação	- para "passarem " a projectos ligados à habitação

Fonte: Stephens *et al.* 1996

YHTEENVETO

Tämä esitys on yhteenveto samannimisestä täydellisestä kertomuksesta (n:o W-14).

Tässä kertomuksessa käsitellään kolmea kysymystä:
- Miten asuntopolitiikat edistävät Euroopan köyhien hyvinvointia?
- Parantavatko uudistukset politiikkaa ja käytäntöä?
- Mikä on ollut Euroopan unionin vaikutus asumiseen?

Yleiskatsaus asuntopolitiikkoihin

Seuraavat suuntaukset ovat olleet havaittavissa viime vuosisadan aikana useimmissa eurooppalaisissa asuntopolitiikoissa:
- asumisen vähimmäistason sääntely;
- yksityisesti vuokrattujen asuntojen vuokrasäännöstely (vähentynyt Luoteis-Euroopassa 1960-luvun jälkeen);
- yhteiskunnan järjestämät vuokra-asunnot erityisesti 1950-80 -luvuilla (lukuun ottamatta Välimeren maita ja Belgiaa) sekä
- myöhemmin painopiste on siirtynyt kohti asumisen laatua ja yksilöllisiä tukia, kun suurin asuntopula sekä varat ovat vähentyneet.

Näiden yleispiirteiden alle kätkeytyy eroja asumiseen liittyvien toimien tason ja muotojen suhteen. Jäsenvaltioiden asuntopolitiikat voidaan sijoittaa neljään ryhmään:

- Hollannissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on valtion puuttuminen asumiseen erittäin tyypillistä. Näissä maissa on yhteiskunnan vuokraamia asuntoja Euroopan unionissa ja niiden hallitukset käyttävät yli kolme prosenttia kotimaisesta bruttokansantuotteesta asuntopolitiikkaan.

- Itävallassa, Tanskassa, Ranskassa ja Saksassa markkinat ovat muuttuneet vähemmän ja yksityinen asunnonvuokraus on säilyttänyt asemansa. Asuntopolitiikan julkiset kustannukset ovat yleensä noin 1-2 prosenttia kotimaisesta bruttokansantuotteesta.

- Irlanti, Italia, Belgia, Suomi ja Luxemburg muodostavat erillisen ryhmän, mutta niissä kaikissa on suuri omistusasuntojen määrä ja yhteiskunnan vuokraamia asuntoja on suhteellisen vähän. Hallituksen asumiseen käyttämät kustannukset rajoittuvat tavallisesti noin yhteen prosenttiin kotimaisesta bruttokansantuotteesta.

- Portugalissa, Espanjassa ja Kreikassa on omistusasuntojen määrä erityisen suuri, niissä on hyvin vähän sosiaalisia vuokra-asuntoja ja (viime aikoihin asti) heikkotasoisten yksityisten asuntojen vuokraus on supistunut. Hallituksen asumiseen käyttämät kustannukset ovat vähemmän kuin yksi prosentti kotimaisesta bruttokansantuotteesta.

Tämä lyhyt erittely johtaa kahteen EU:n jäsenvaltioiden pienituloisten kotitalouksien asumisjärjestelyjä koskevaan johtopäätökseen:

- keinot, jolla hyvään asumiseen pyritään, eroavat voimakkaasti ja
- tuen tasot ja lajit eroavat toisistaan suuresti.

Asuntopolitiikka eroaa huomattavasti enemmän Euroopan unionin jäsenmaiden välillä kuin USA:n muodostavien osavaltioiden välillä.

Seuraavassa erittelyssä tutkitaan Euroopan unionin asuntopolitiikkaa asumismuodon perusteella.

Omistusasunnot: Tämä on yleisin asumismuoto neljässätoista viidestätoista jäsenvaltiosta, ja sen osuus on nyt 56 % EU:n asumisesta, vaikkakin tasot vaihtelevat suuresti. Asunnonomistajien yleisin tukimuoto on asuntolainan korkohelpotus, vaikkakin se on pienentynyt joissakin maissa. Muissa maissa omistajuutta tuetaan selkeästi toimenpitein, jotka vaihtelevat lisätuen järjestämisestä ensiasunnon ostajille aina kunnan omistamien asuntojen ostotukeen. Tämän asumismuodon sosiaaliset ongelmat syntyvät todennäköisesti silloin, kun omistajuus laajenee.

Yleisiä ongelmia omistusasuntojen kohdalla ovat muun muassa:

- iäkkäiden kodinomistajien kasvavalle joukolle huonosti soveltuvat asunnot;
- heikko kunnossapidon taso, erityisesti pienituloisten kodinomistajien kohdalla;
- maksamattomien asuntolainojen ja haltuunottojen kasvava määrä Luoteis-Euroopassa, erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Suomessa;
- erilleen muuttamisen tai avioeron vuoksi jakautuvien asunnonomistajaperheiden kasvava määrä, joka synnyttää lyhytaikaisten vuokra-asuntojen tarvetta.

Yksityisvuokraus: Tämä oli pitkään laskussa noin vuoteen 1990 asti, mutta yksityisiltä asunnon vuokraavia on yhä noin yksi viidesosa Euroopan unionin kotitalouksista. Yksityisvuokraus vaikuttaa olevan yleisempää kaupungeissa ja erityisesti pääkaupungeissa. Sen väheneminen johtuu vuokrasäännöstelystä, rakennusten purkuohjelmista ja muiden asumismuotojen tukemista. Saksassa korkeatasoisten asuntojen yksityinen vuokraus säilyi yleisenä epätavallisen kauan suhteellisen runsaasta verotuesta johtuen. Vuokrasäännöstely on kuitenkin vähenemässä jopa joissakin Välimeren maissa ja yksityinen asunnonvuokraus vaikuttaa herääväan uudelleen henkiin puolessa EU:n jäsenvaltioista.

Yksityisvuokrauksessa yleisesti havaittuja ongelmia ovat muun muassa:

- tällä hetkellä iäkkäät pienituloiset kotitaloudet elävät huonokuntoisissa asumuksissa;
- nuoret kotitaloudet (usein naimattomat), jotka eri syistä johtuen ovat lähteneet vanhempiensa luota ja jakavat huonotasoisia vuokra-asuntoja usean asukkaan kesken sekä
- köyhähköt kotitaloudet (usein perheet), joilla ei ole varaa omistusasuntoon ja joilla ei vielä ole mahdollisuutta saada yhteiskunnan järjestämää vuokra-asuntoa. Äskettäin maahan tulleet siirtolaiset, kansalliset vähemmistöt ja turvapaikan hakijat asuvat usein epäsuhtaisesti yksityisissä vuokra-asunnoissa.

Sosiaaliset vuokra-asunnot. Myös tällä tavoin asuu noin yksi viidesosa EU:n kotitalouksista. Yhteiskunnallisia vuokraisäntiä ovat tyypillisesti asumisyhdistykset, osuuskunnat tai kunnalliset asuntoyhtiöt. Vain Itävallassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa vallitsee paikallisten viranomaisten suora omistajuus. Tälle asunnonvuokrausalalle on tyypillistä korkotuen saanti Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuunottamatta, jossa toisuvia tulotukia käytettiin paikallisviranomaisten kohdalla ja jossa kerran maksettavia pääomatukia käytetään paljon suppeammalla asumisyhdistysalalla. Sosiaalisia vuokraisäntiä valvovat yleensä paikalliset viranomaiset Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuunottamatta, missä asumisyhdistyksiä valvovat hallituksen alaiset elimet. Tämä ala on supistunut johtuen investointien vähenemisestä 1980-luvulla. Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asukkaille annettiin myös rahallista tukea, jotta he saattoivat ostaa kotinsa kunnilta. Ainoastaan Irlannissa ja Saksassa on annettu jälleen etusija sosiaaliseen asumiseen liittyville investoinneille 1990-luvulla. Muutokset investoinneista henkilökohtaisiin tukiin ovat johtaneet kasvaviin asumistukilaskuihin, jotka myös kannustavat työtätekeviä ihmisiä lähtemään sosiaalisista asumuksista paetakseen sosiaaliavun saantiin liittyvää köyhyysloukkua.

Jotkut talousarviorajoituksista voivat olla väliaikaisia, kun maat pyrkivät täyttämään Maastrichtin lähentymisperusteet. Mutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa ja Ruotsissa sosiaalisen vuokra-asumisen uudelleenjärjestely on perusteellinen. Tämä heijastaa osittain ideologisia muutoksia, mutta myös sitä, että sosiaalinen asunnonvuokraus liitetään yhä useammin sosiaaliseen syrjäytymiseen. Tämä pitää paikkansa erityisesti niissä maissa, joissa ala on laaja ja joissa suuri osa köyhistä - työttömät, yksinhuoltajaperheet, kansalliset vähemmistöt ja siirtolaiset mukaan lukien - ovat asuneet sosiaalisissa vuokra-asunnoissa.

On kuitenkin tärkeätä, ettei sosiaalista vuokra-asumista syytetä näissä asunnoissa asuvien kotitalouksien sosiaalisista ja taloudellisista ongelmista. Alalla on viime aikoina saavutettu monia asioita, joita ovat muun muassa:

- asukkaat osallistuvat enemmän asumiseen liittyvään hallintoon;
- asuntojen luominen asunnottomille on korostunut, kun on kehitetty oikeudenmukaisempia tukijärjestelmiä;
- on annettu uudenlainen etusija ja myönnetty lisää varoja vanhusten, vammaisten ja muiden erityistarveryhmien asuttamiselle;
- johto ja henkilöstö ovat parantuneet;
- toisinaan koetetaan sekoittaa erilaisia asumistapoja ja tuloryhmiä pienemmille, tasapainoisemmille asuinalueille ja
- erittäin tärkeä seikka on se, että on olemassa onnistuneita esimerkkejä ränsistyneiden asuinalueiden kunnostamisesta.

Voidaan tehdä seitsemän yleistystä:

- On laajalti tunnustettu, että hyvä asuminen on välttämätöntä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta.

- Yksityisellä asunnonvuokrausalalla ovat vuokrat usein säilyneet mahdollisuuksien rajoissa vuokrasäännöstelyn avulla, millä on ollut epämieluisia vaikutuksia laatutason alenemiseen ja investointien supistumiseen. Vuokrasäännöstelyn poistaminen ja uudistettu tuki ovat syynä alan laajenemiseen, vaikkakin tiettyjen ryhmien ongelmat säilyvät.

- Omistusasuminen on ollut nopeimmin kasvava asumismuoto, jota on tuettu verotukien, inflaation ja muiden asumismuotojen vuokrankorotusten avulla. Iäkkäiden ja köyhien asuttamia taloja on yhä useammin jätetty korjaamatta ja pohjoisissa maissa ovat haltuunotot yleistyneet. Muutamissa maissa on otettu käyttöön erityistoimenpiteitä köyhien ja iäkkäiden kodinomistajien auttamiseksi. Verotuet ovat vähenemässä.

- Sosiaalinen vuokra-asuminen on alan suuren kasvun jälkeen vähenemässä Pohjois- ja Länsi-Euroopassa, ja se yhdistetään yhä useammin 'uusköyhyyteen' ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Viimeaikainen poliittinen kehitys on ollut myönteistä, sillä siihen on sisältynyt asteittaisempia tukipolitiikkoja, parempaa laadun hallintaa ja asuinalueiden uudistamista.

- Lisääntyvä köyhyys ja kallistuneet vuokrat ovat johtaneet suurempaan riippuvuuteen tuloperusteisesta asumistuesta, joka voi johtaa köyhyysloukkuun (työntekoa ehkäisevä) ja joka voi jopa rohkaista pääoman tehottomaan käyttöön. Hallitukset ovat huolissaan tukien kustannuksista ja pyrkivät vähentämään niitä;

- Yhä laajemmin tunnustetaan, että asuntopolitiikka on kytkettävä muihin, terveyteen, koulutukseen ja kaupunkikehitykseen liittyviin politiikkoihin.

- Asumisen verotuki vaikuttaa olevan laskussa Pohjois- ja Länsi-Euroopassa (Irlantia ja Saksaa lukuunottamatta). Etelä-Euroopassa hallituksen myöntämä paljon pienempi tuki vaikuttaa säilyvän vaikeana. Samalla kun poliittiset esitykset lisääntyvät, tuntuvat asuntopoliittiset pyrkimykset epäonnistuvan: rapistuneiden asuinalueiden heikot olot säilyvät, kaupunkikeskustojen kunnostus hidastuu ja yksityinen asunnonvuokraus kohtaa uusia paineita pienituloisten taholta. Pahimmillaan eivät yhteisasuminen ja asunnottomuus vähene.

Politiikkojen tulokset ja haasteet

Kertomuksessa tutkitaan myös neljää asuntopolitiikan aluetta.

Asuinmahdollisuus: Sosiaalinen asuminen ja asumistuet on suunniteltu siten, että ihmisillä on varaa maksaa vuokrat, mutta on joitakin maita (erityisesti etelässä), joissa on hyvin vähän sosiaalisia vuokra-asuntoja, eivätkä kaikki ryhmät voi saada sosiaalista asuntoa edes siellä, missä niitä on ja joissa kaikki eivät voi saada asumistukia

(esim. nuoret tai laittomat siirtolaiset). Lisäksi joidenkin ryhmien tulot ovat juuri sen tason yläpuolella, joka jättää heidät tuen ulkopuolelle, kun taas omistusasuntojen haltijat saavat joissakin maissa vähän avustusta menettäessään työpaikkansa ja siellä, missä asuntolainojen korot vaihtelevat, ovat omistajat haavoittuvaisia nopeasti nousevien asuntolainankorkojen suhteen.

Parantuneet olot: Luxemburgissa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on eniten asuintilaa ja vähiten tilaa on eteläisissä valtioissa. Yhden perheen asunnot ovat yleisimpiä Benelux-maissa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja harvinaisimpia Kreikassa, Saksassa ja Italiassa. Suurin osuus ennen vuotta 1919 rakennettuja taloja on Suomessa, Ruotsissa, Espanjassa, Italiassa ja Alankomaissa. Sellaiset mukavuudet kuin kylpy, suihku ja keskuslämmitys ovat yleisimpiä pohjoisissa maissa, vaikkakin ne vaihtelevat asumismuodon mukaan. Suuressa osassa Pohjois- ja Etelä-Eurooppaa on yksityisen vuokrauksen lisääntyminen yhdistettynä slummiasuntojen purkamiseen tehnyt yksityisistä vuokra-asunnoista mukavuustasoltaan samankaltaisia kuin muutkin asuinmuodot, mutta Välimeren maissa ovat yksityisesti vuokrattujen asuntojen mukavuudet huomattavasti heikkotasoisempia kuin omistusasuntojen mukavuudet.

Asunnon saanti: Omistusasuntojen saanti on helpottunut erityisesti niissä maissa (Yhdistynyt kuningaskunta, Suomi, Espanja), joissa sääntelyn poistaminen on johtanut asuntolainojen korkojen laskuun. Verotukien supistumiset voivat kuitenkin heikentää mahdollisuutta omistusasunnon saantiin. Vuokrasäännöstely on voinut lisätä mahdollisuuksia vuokrata asunto yksityisesti, mutta vähenevän tarjonnan ja siten asunnonsaannin vaikeutumisen kustannuksella, erityisesti kalustettujen asuntojen kohdalla. Vuokrasäännöstelyn purkamisen ja asunnonomistajien saaman tuen pitäisi parantaa asuntojen saantia, vaikka joillakin ryhmillä, kuten siirtolaisilla on yhä vielä vaikeuksia. Sosiaalisten asuntojen saanti väheni 1980-luvulla työttömyyden ja kotitalouksien määrän kasvaessa sekä investointien supistuessa. Tämä johti joissakin maissa 2-4 vuoden 'jonotukseen' heikkotasoissa väliaikaismajoituksissa. Saksan äkillisiä, 1980-luvun lopulla alkaneita paineita on lievennetty laajoilla investointiohjelmilla. Sosiaalisiin asuntoihin kohdistuva paine voi vähentyä samalla, kun kotitalouksien määrä laskee. Joissakin maissa erityisohjelmat ovat helpottaneet 1980-luvulla erityistarveryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten, asunnonsaantia.

Asunnottomuus: Asunnottomuus on sosiaalisen syrjäytymisen voimakkain ilmentymä. Kodittomien määrää on ongelmallista arvioida. Kodittomuus koskettaa yleensä miehiä, mutta lisääntyvässä määrin myös naisia. Portugalissa ja Kreikassa on katulapsia. Etelä-Euroopassa on arvioiden mukaan 150 000-200 000 slummeissa asuvaa. Myös kodittomia siirtolaisia on noin 200 000, ja 200 000 ihmistä asuu asuntovaunuissa tai teltoissa. Näihin lukuihin eivät sisälly 'piilossa olevat' kodittomat, jotka asuvat epävarmoissa majoituksissa, kuten ystävien tai sukulaisten luona. Lisääntyvän kodittomuuden syyt vaihtelevat, mutta niitä ovat muun muassa uusien kotitalouksien suuri määrä ja äkillinen siirtolaisuus, kasvava määrä rikkoutuneita perheitä, korkea työttömyysaste (erityisesti nuorten kohdalla), huonot sosiaaliturvajärjestelmät etelässä ja järjestelmien supistuva kattavuus pohjoisessa sekä psykiatristen potilaiden avohoidon yleistyminen. Asunnottomia on epäsuhtaisesti seuraavissa ryhmissä: miehet, 30-39 -vuotiaat, työttömät, sosiaaliturvaa vaille jäävät, terveydeltään heikot, aineiden väärinkäyttäjät, laitoksissa olleet ja tuoreet siirtolaiset. Asunnottomille ei ole olemassa välittömiä laillisia oikeuksia, paitsi Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja näitä oikeuksia on juuri supistettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kansalliset kokemukset

Kertomuksessa on lyhyt yhteenveto asuntopolitiikan rakenteesta, asuntopolitiikkojen suuntauksista, tärkeimmistä haasteista, vastauksista näihin haasteisiin sekä esimerkkejä Euroopan unionin asemasta kolmessatoista jäsenvaltiossa. Koska nämä ovat jo yhteenvetoja, niistä ei voi enää tehdä yhteenvetoa tässä.

EU:n asema

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:lla ei ole lainsäädännöllistä toimivaltaa asuntoasioissa. Tätä on tulkittu siten, että EU ei voi rahoittaa asuntohankkeita, vaikka politiikan olisi muotoillut jäsenvaltio tai hallitusta

alempana oleva aste. EU-ohjelmissa tunnustetaan kuitenkin asumisen tärkeys ja on selvää, että EU:lla ei ole asemaa asuntoasioissa, jos asia tulkitaan siten, että se tarkoittaa ainoastaan asuntoinvestointien suoraa rahoitusta. Kun asuntopolitiikat kytkeytyvät tiiviimmin muihin strategioihin, kuten kaupunkikunnostukseen, niistä tulee yhteensopivampia EU:n ohjelmien kanssa.

Euroopan rakennerahastot kasvavat siten, että ne ovat vuonna 1999 yksi kolmasosa EU:n talousarviosta. Ne vastaavat 0,3 %:a EU:n kotimaisesta bruttokansantuotteesta, mutta keskittämisperiaatteen avulla varmistetaan, että ne ovat Espanjassa, Kreikassa, Portugalissa ja Irlannissa noin 3 % kotimaisesta bruttokansantuotteesta.

Glasgow'n yliopistossa tehty tuore tutkimus toi esille neljänlaisia hankkeita, jotka vahvistavat rakennerahastojen (pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston) ja sosiaalisten asumisjärjestöjen välisiä yhteyksiä:

- hankkeet, joihin ei kuuluu selvää asumisosatekijää, mutta jotka on suunnattu asuntopuutteesta kärsiville alueille
- hankkeet, joissa asumisjärjestöt ovat eriyttäneet työnsä sellaisiin toimiin, joihin on mahdollista saada EU:n rahoitusta
- hankkeet, joilla ei ole asumiseen liittyviä tavoitteita, mutta joissa varat 'vuotavat' asumiseen
- hankkeet, joissa Euroopan unionin rahastoja käytetään lisävarojen saamiseksi asumisinvestointeihin

Tämän jälkeen tapahtuneita asumiseen kohdistuvia kehitysaskeleita ovat muun muassa:

- puhtaan ja tehokkaan energiateknologian aloite (Clean and Efficient Energy Technology, CEET) sisältää THERMIE II -ohjelman, joka tukee energiaa säästäviä asumisratkaisuja ja jolla on yhden miljardin ecun talousarvio ajanjaksolle 1995-99

- HELIOS II -ohjelma tähtää vammaisten auttamiseen kuntoutuksen, kasvatuksen ja koulutuksen avulla (asunnonjärjestäjät mukaan lukien) ja sillä on kolmeksi vuodeksi 37 miljoonan ecun talousarvio

- TIDE-ohjelma ja vanhusten ja vammaisten telematiikka -ohjelma (Telematics for Elderly and Disabled People) pyrkivät edistämään uusien teknologioiden käyttämistä koulutuksessa ja palvelujen sekä tuen antamisessa, ja ne koskevat erityisesti niitä asunnonjärjestäjiä, jotka tarjoavat asuntoja erityistarveryhmille.

Suositukset

Toimenpiteitä tehdään Euroopan tasolla sekä kansallisella ja paikallisella tasolla, jotta edistetään yhtenäisempää ymmärtämystä EU:n asumiseen liittyvistä toimista.

Euroopan tasolla unioni voisi

- järjestää yhden paikan, jonne asumiseen yleisesti liittyvien kansallisten kertomusten ja tilastojen vastaanottaminen olisi keskitetty
- järjestää yhden keskitetyn paikan, josta voi saada yhteisön rahoittamien hankkeiden tilintarkastuskertomuksia ja arviointeja
- rohkaista kansallisia hallituksia valmistelemaan ja jakamaan asunnonjärjestäjille katsauksen yhteisön asumiseen liittyvistä hankkeista sekä selkeät ohjeet siitä, kuinka näihin ohjelmiin pääsee mukaan
- kehittää sarjan 'parhaiten onnistuneista' hankkeista ja levittää sitä videon tai internetin avulla
- harkita hyvin mainostetun palkintomallin kehittämistä erinomaisille 'yhdentymishankkeille'
- rohkaista eri asumismuotoja edustavan foorumin muodostamista, jossa olisivat mukana CECODHAS, EMF ja muita keskustelemassa Euroopan asumiskehityksestä
- kannustaa yhdentymistä edistävissä hankkeissa mukana olevien asunnonjärjestäjien ja jopa yhteisöllisten ryhmien verkostojen kehittämistä. Tämä voitaisiin käynnistää vaatimalla kaikkia yhteisön aloitteissa menestyneitä tarjoajia osallistumaan tällaisiin verkostoihin. Asumistoiminnan ammattiryhmiä, kuten

Chartered Institute of Housing Yhdistyneessä kuningaskunnassa, SABO Ruotsissa ja NWV Alankomaissa, pitäisi rohkaista verkostoitumaan ja harjoittamaan henkilökunnan ja tietojen vaihtoa.

Kansallisella tasolla jäsenvaltiot voisivat lujittaa yhteisymmärryksen saavuttamista

- laatimalla lyhyen vuosittaisen kertomuksen, joka sisältää tärkeimmät tilastotiedot ja politiikkojen kehityksen
- kehittämällä tilintarkastuskertomuksen EU:n rahoittamista asumiseen liittyvistä aloitteista omassa maassaan. Kertomus sisältäisi huomioita ohjelman tarkoituksenmukaisuudesta, sen menettelyistä ja yhteyksistä
- suosimalla hankkeita valittaessa sellaisia rahoitustarjouksia, joilla on samankaltainen lähestymistapa ja aikomus, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, hakea eurooppalaista rahoitusta
- pyytämällä hallituksen alempia tasoja kehittämään asumis- ja suunnittelustrategioiden eurooppalaisia osatekijöitä, joille haetaan julkista rahoitustukea.

LIITTEET

Taulukko 1: Asumismuoto & asumisen julkiset kustannukset

Maa	Asumismuoto				Asuntopolitiikan kustannukset
	Omistusasunto	Sosiaalinen vuokra-asunto	Yksityinen vuokra-asunto	Muu	(% kotimaisesta bruttokansantuotteesta)
Belgia	62	6	30		0.24 (1988)
Tanska	50	18	24		1.02 (1988)
Saksa	38	26	36		1.4 (1991)
Kreikka	70	0	26		
Espanja	76	2	16		0.98 (1990)
Ranska	54	17	21		1.8 (1993)
Irlanti	80	11	9		
Italia	67	6	8		
Luxemburg	67	2	31		
Alankomaat	47	36	17		3.20 (1990)
Portugali	66	4	28		
Yhdistynyt kuningaskunta	66	24	10		3.3 (1993)
Itävalta	41	23	22		
Suomi	72	143	11		1.48 (1987)
Ruotsi	43	22	18	16*	4.10 (1992)
EU	56	18	21		

* osuustoiminnallinen ala

Lähde: Asumismuoto: ECODHAS; Costs: Stephens (1996)

Taulukko 2: Kuinka kodinomistajia tuetaan Euroopan maissa (Circa 1993-94)

				1993				1994	1995
	alv korjaustöissä	Uusien asuntojen alv	Leimavero	Vuokran arvonlisävero	Korkohelpotus	Kunnossapitohelpotus	Vero myyntivoitosta	Tavoitteena olleet toimenpiteet	Verotuen nykyinen muutossuuntaus
Alankomaat	17.5	17.5	6	Y	Y		Y	Pienituloiset	Supistumassa
Ruotsi	25.0	25.0		Y	Y	Y	Y	Kodinkunnostus Asumistuki	Supistumassa
Yhdistynyt kuningaskunta	17.5	0	1	N	Y			Kodinkorjaus Edullinen omistus	Supistumassa
Tanska	25	25	1	Y	Y		(P)	Iäkkäät kunnostajat	Supistettu
Saksa	15	-	2	N	Y		(P)	Pienituloiset	Vakaa
Itävalta	10-20	10-20	-	N	Y		(P)	Pienituloiset	Vakaa
Ranska	18.6	18.6	7.0	Y	Y	Y		Kodinparannus	Supistumassa
Belgia	6/19.5	12/17.5	12.5	Y	Y		Y		NK
Luxemburg	15	-	-	Y	Y		Y		NK
Suomi					Y			Nuoret ensiostajat	Supistumassa
Irlanti	12.5	12.5	0	N	Y			Monenlaisia toimenpiteitä	Supistumassa suurituloisilla
Italia	4/19	4	8	N	Y	Y		Kunnostajat	Vakaa
Espanja	15	6/3	-	Y	Y	Y	Y	Pienituloiset; Nuoret kunnostajat	Supistumassa
Portugali	5/16	-	10	Y	Y	Y			Vakaa
Kreikka	18	-	10	Y	Y		Y	Lainatuki pienituloisille	Vakaa

Y = kyllä; N = 0; (P) = jos myydään uudelleen lyhyen ajan kuluessa

Lähteet: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Taulukko 3: Asumistuet ja yksityisten asukkaiden nettovuokrat Euroopan unionin maissa noin vuonna 1992

Maa	Vuokralaisen tukimekanismi	Tukea saavien yksityisten vuokralaisten osuus	Vuokran keskimääräinen osuus tuloista (tuen jälkeen)
Portugali	Verohelpotus vuokrasta	n/a	10 (vanha), 30 (uusi)
Irlanti	Verohelpotus vuokrasta	n/a	16
Kreikka	Verohelpotus vuokrasta	n/a	n/a
Espanja	Verohelpotus vuokrasta	n/a	18
Ranska	Asumistuki	20	17
Tanska	Asumistuki	19	20
Alankomaat	Asumistuki	13	20
Saksa	Asumistuki	10	21
Yhdistynyt kuningaskunta	Asumistuki	25	22
Ruotsi	Asumistuki	9	27
Luxemburg	Asumistuki	n/a	29

Lähde: Hedman (1993)

Taulukko 4: Asumisen laadun osoittimet (vuoden 1990 tienoilla); yksittäiset maat verrattuna EU:n keskiarvoihin

				%	%	Hyötytilan osuus		Kaikkien osoittimien keskiarvo
	Henkilöitä huonetta kohden	Tilaa henkilöä kohden	Yhden perheen asunnot	Ennen vuotta 1918 rakennetut asunnot	Asunnot ilman kylpyä/suihkua		Keskuslämmitys	
Belgia	0.19	na	0.16	-0.29	na	-0.21	-0.14	-0.06
Tanska	0.15	0.49	0.01	-0.02	+0.25	+0.21	0.86	0.21
Suomi	0.01	-0.10	-0.11	0.38	-0.13	na	0.40	0.12
Ranska	0.12	-0.03	-0.08	-0.39	-0.38	na	na	0.00
Kreikka	-0.18	-0.24	-0.32	0.57	+0.100	na	-0.80	-0.33
Irlanti	-0.16	-0.21	0.44	-0.38	na	na	-0.74	-0.21
Italia	-0.12	-0.12	na	0.14	na	-0.39	-0.23	-0.14
Luxemburg	0.25	0.15	0.11	-0.10	na	0.11	0.26	0.12
Alankomaat	0.22	na	0.11	0.38	-0.88	0.11	0.43	0.36
Portugali	-0.39	na	-0.05	-0.24	+0.175	0.07	na	-0.47
Espanja	-0.10	-0.27	na	0.29	-0.25	-0.32	-0.105	-0.24
Yhdistynyt kuningaskunta	0.20	-0.18	0.27	-0.38	-0.88	0.19	0.49	0.21
Ruotsi	0.26	0.42	-0.27	0.38	-0.88	na	na	0.33
Saksa (BDR)	0.16	0.06	-0.21	0.05	-0.50	na	0.29	0.18
Itävalta	-0.45	-0.18	na	na	+0.50	0.14	0.26	-0.15

na = ei keskiarvoa *Lähde:* Hedman (1993)

Taulukko 5: Esimerkkejä Euroopan rahastojen käytöstä

Tapaustutkimus	**Eurooppalainen rahasto**	**Mukana olevat laitokset**	**Hanke**	**EU:n rahastojen käyttö**
1. WOHNforum (München)	Poverty 3	- avustusjärjestöt - paikallinen viranomainen	koulutusta & osallistumista huoneistojen & työtilojen suunnitteluun & kunnostamiseen	- 'vuotaminen' asuntoinvestointeihin - lisärahoituksen hankinta asuntoinvestointeihin
2. Hamburg Eimsbüttel	Poverty 3	- vapaaehtoiset - valtion ministeriöt	moniulotteinen hanke, jonka tavoitteena torjua sosiaalista syrjäytymistä, ympäristöön liittyvät parannukset mukaan lukien	- ei-asumistarkoituksiin, vaan keskittyy erityisiin asuinalueisiin - lisärahoituksen hankinta asuntoinvestointeihin
3. Bremen Tenever	Urban-pilottihanke	- alueellinen yhteistyö - asumisyritykset	moniulotteinen hanke, jonka tavoitteena torjua sosiaalista syrjäytymistä keskittymällä taitojen parantamiseen talonmiespalvelun perustaminen mukaan lukien	- ei-asumistarkoituksiin, vaan keskittyy erityisiin asuinalueisiin - 'vuotaminen' asumiseen liittyviin toimiin
4. Partick Housing Association	RENEVAL (ERDF-yhteisöaloite	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	työpajojen perustaminen	- erikoistuminen asumisyhdistyksen avulla EU:n rahoitusta saaviin toimiin - tukea ei-asumiseen liittyviä toimia, jotka tekevät asumiskehityksestä taloudellisesti mahdollista
5. Wise Group	Euroopan sosiaalirahasto	- paikalliset viranomaiset - koulutusvirastot - hallituksen osastot	yhteiskunnallisesti hyödyllisten hankkeiden, esim. taloneristyksen, koulutustoiminta	- 'vuotaminen' asumiseen liittyviin hankkeisiin
6. SHARE	Euroopan sosiaalirahasto	- SHARE - Scottish Homes	asumispätevyyden koulutus	- 'vuotaminen' asumiseen liittyviin hankkeisiin

Lähde: Stephens *et al.* 1996

SAMMANFATTNING

Detta papper är en sammanfattning av en fullständig rapport (n° W-14) med samma titel.

Denna rapport är inriktad på tre frågor:

- Vad har de bostadspolitiska programmen för inverkan på välfärden i de fattigare europeiska länderna?
- Sker det en förbättring av politiken och den praktiska tillämpningen till följd av nya innovationer?
- Vad har varit Europeiska unionens bidrag till resultaten i fråga om boendet?

Översikt över bostadspolitiken

Under det senaste århundradet har följande tendenser tydligt kunnat skönjas i de flesta europeiska bostadspolitiska program:

- Bestämmelser avseende en minimistandard beträffande bostäderna.

- Hyresreglering inom den privata sektorn. (Minskning i nordvästra Europa efter 1960.)

- Tillhandahållande av samhällsägda hyresbostäder, i synnerhet under åren 1950-80 (förutom i medelhavsländerna och i Belgien).

- Påföljande förändringar i den bostadspolitiska inriktningen gentemot bostadskvalitet och individuella subventioner, i samband med att det har skett en minskning av brist på råmaterial och av tillgångar.

Dessa gemensamma karaktärsdrag döljer emellertid den olikhet som föreligger i fråga om nivåer och omfattning av interventioner. Medlemsstaternas bostadspolitik kan delas in i fyra grupper:

- Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket kännetecknas av en omfattande statlig inblandning. I dessa länder återfinns Europeiska unionens största sektorer för samhällsägda bostäder och dessa länders regeringar använder mer än 3 % av deras BNP till de bostadspolitiska programmen.

- I Österrike, Danmark, Frankrike och Tyskland har det i mindre utsträckning skett en undanträngning av marknaden och omfattande sektorer för privatägda hyresbostäder har funnits kvar. De offentliga utgifter avseende de bostadspolitiska programmen ligger vanligtvis omkring 1-2 % av BNP:n.

- Irland, Italien, Belgien, Finland och Luxemburg utgör en disparat grupp, men i samtliga dessa länder återfinns omfattande sektorer för självägda bostäder samt relativt små sektorer för samhällsägda hyresbostäder. De offentliga utgifterna avseende boendet är huvudsakligen begränsade till att ligga omkring 1 % av BNP:n.

- I Portugal, Spanien och Grekland återfinns i synnerhet stora sektorer för självägda bostäder, minimala sektorer för samhällsägda hyresbostäder och (fram tills nyligen) minskande sektorer för privatägda hyresbostäder av dålig kvalitet. De offentliga utgifterna avseende bostadspolitiken är mindre än 1 % av BNP:n.

Denna korta analys pekar mot två slutsatser beträffande tillhandahållandet inom EU:s medlemsstater av bostäder för hushåll som utgörs av låginkomsttagare:

- Tillvägagångssätten för att erhålla bostäder med bra kvalitet skiljer sig kraftigt åt.

- Nivåerna och skillnaderna i stöd varierar kraftigt.

Bostadspolitiken uppvisar långt större skillnader mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen, än mellan USA:s konstituerande stater.

I följande analys granskas bostadspolitiken inom Europeiska unionen, samt inom olika former av bostadsinnehavande.

Sektorn för självägda bostäder: I fjorton av de femton medlemsstaterna svarar denna sektor för den mest utbredda formen av bostadsinnehavande, och denna sektor svarar nu för 56 % av boendet inom EU, även om nivåerna skiljer sig kraftigt åt mellan länderna. Den mest allmänt tillgängliga formen av hjälp för självägare är skattelättnad på låneräntebetalningar, även om detta stöd har minskat i vissa länder. Andra länder tillhandahåller ett uttryckligt stöd för självägande, med åtgärder som sträcker sig från tillhandahållande av extra stöd för förstagångsköpare till stöd för köp av kommunalägda enheter. Sociala problem beträffande denna form av bostadsinnehav uppstår vanligtvis när ägandeskapet utvidgas.

Vanliga problem som påträffas inom sektorn för självägande innefattar

- dåligt anpassade enheter för det växande antalet äldre bostadsinnehavare,
- dåliga standarder beträffande underhåll, i synnerhet bland bostadsinnehavare i de lägre inkomstklasserna,
- ökande resterande ränteskulder samt ett bostadsåtertagande i nordvästra Europa, i synnerhet i Förenade kungariket och Finland,
- ett växande antal bostadsinnehavarfamiljer, vilka splittras till följd av separation eller skilsmässa, vilket skapar krav avseende kortfristiga hyresbostäder.

Sektorn för privatägda hyresbostäder: Denna sektor befann sig i en långtgående tillbakagång fram till omkring 1990, men rymmer fortfarande cirka en femtedel av samtliga hushåll inom Europeiska unionen. Sektorn för de privatägda hyresbostäderna har en tendens att vara större i städer, och då i synnerhet i huvudstäder. Dess nedgång kan hänföras till hyresreglering, rivningsprogram och stöd för andra former av bostadsinnehav. I Tyskland skedde en ovanlig utveckling, då man upprätthöll en stor sektor för privatägda hyresbostäder med god kvalitet, vilket berodde på ett relativt generöst skattemässigt stöd. I vissa av medelhavsländerna är emellertid hyresregleringen till och med på tillbakagång, och dessutom visar sektorn för de privatägda hyresbostäderna tecken på återhämtning i hälften av EU:s medlemsländer.

Problem som ofta påträffas inom sektorn för de privatägda hyresbostäderna innefattar

- hushåll som utgörs av äldre låginkomsttagare, vilka lever i bostäder av dålig kvalitet,
- yngre hushåll (ofta ensamstående) vilka till följd av en mängd olika skäl har lämnat sina föräldrahem och lever i bostadsenheter med dålig kvalitet eller i kollektivboende, och
- fattiga hushåll (ofta i form av familjer) som inte har ekonomiska möjligheter till självägande, men som än så länge inte kan få åtkomst till sektorn för de samhällsägda hyresbostäderna. Nyinflyttade invandrare, etniska minoriteter och asylsökande lever ofta i en oproportionerlig utsträckning i privata hyresbostäder.

Sektorn för samhällsägda hyresbostäder: Även denna sektor rymmer omkring en femtedel av EU:s hushåll. De samhälleliga hyresvärdarna utgörs vanligtvis av bostadsrättsföreningar, bostadsrättskooperativ eller av kommunala bostadsföretag. Endast i Österrike, Förenade kungariket och i Irland är ett direkt ägande av de lokala myndigheterna den mest utbredda formen av ägande. Denna sektor understöds vanligtvis genom räntesubventioner, med undantag för i Förenade kungariket, där periodiska inkomstsubventioner har tillämpats inom den lokala myndighetssektorn, samt med undantag för att enstaka kapitalsubventioner tillämpas inom den mycket mindre bostadsrättsföreningssektorn. Övervakningen av samhällets hyresvärdar utförs vanligtvis av de

lokala myndigheterna, förutom i Förenade kungariket där bostadsrättsföreningarna övervakas av statliga organ. Denna sektor har varit på tillbakagång alltsedan investeringarna minskade under 1980-talet. I Irland och i Förenade kungariket erhöll dessutom hyresgästerna incitament till att köpa sina bostäder från kommunerna. Endast i Irland och i Tyskland har man gett investeringar i de kommunala bostäderna en förnyad prioritet under 1990-talet. En övergång i inriktningen från investeringar till personliga subventioner har resulterat i ett ökat antal lagförslag avseende bostadsbidrag, och det har dessutom resulterat i att människor med arbete har uppmuntrats till att lämna denna sektor, i syfte att undgå den fattigdomsfälla som förknippas med de behovsprövade förmånerna.

Vissa av budgetinskränkningarna kan vara tillfälliga, i samband med att länderna försöker uppfylla Maastrichtavtalets konvergenskriterier. Men i Förenade kungariket, Nederländerna och Sverige är omstruktureringen av sektorn för de samhällsägda hyresbostäderna av fundamental betydelse. Omstruktureringen återspeglar till viss del ideologiska skiften, men också det faktum att sektorn alltmer förknippas med en social uteslutning. Detta gäller i synnerhet för de länder där denna sektor är stor och har inbegripit en större andel av de fattiga; däribland de arbetslösa, familjerna med en ensamstående förälder, de etniska minoriteterna och invandrarna.

Icke desto mindre är viktigt att inte beskylla den samhällsägda boendeformen för de sociala och ekonomiska problem som hushållen i denna sektor drabbas av. Inom sektorn för de samhällsägda bostäderna har ett flertal framsteg nyligen gjorts, däribland

- ett ökat deltagande för de boende vad det gäller förvaltningen av bostäderna,

- en större tonvikt på att hysa de hemlösa, vilket har skett i samband med att ett rättvisare tilldelningssystem har utvecklats,

- nya prioriteringar och nya tillgångar har ägnats åt att hysa de äldre, de handikappade och andra grupper med särskilda behov,

- kvaliteten på ledning och personal har förbättrats,

- försök har i vissa fall gjorts med att blanda olika former av bostadsinnehavande och inkomstgrupper i mindre och mer balanserade bostadsområden, och

- det har, på ett avgörande sätt, förekommit lyckosamma exempel på program avseende restaurering av nedgångna bostadsområden.

Det går att dra sju allmänna slutsatser:

- Det är sedan länge allmänt erkänt att bra bostäder är nödvändiga för det sociala sammanhanget.

- Ekonomiska möjligheter inom sektorn för de privatägda hyresbostäderna har ofta uppnåtts genom hyresreglering, vilket har haft oönskade konsekvenser, däribland en minskad kvalitet samt minskade investeringar. Borttagandet av hyresregleringen och ett förnyat stöd har medfört att sektorn har expanderat, även om det kvarstår vissa problem för särskilda grupper.

- Självägandet har varit den snabbast växande formen av bostadsinnehavande, och detta har understötts av skattesubventioner och inflation, samt hyresökningar inom andra former av bostadsinnehavande. Det har skett ett ökat förfall vad det gäller bostäder som ägs av äldre och av fattiga, samt ett ökat bostadsåtertagande bland länderna i norr. Några få länder har infört särskilda åtgärder för att bistå de fattiga och de äldre bostadsinnehavarna. Skattesubventioner är på tillbakagång.

- Sektorn för de kommunalägda hyresbostäderna är, efter att ha haft en kraftig tillväxt, på tillbakagång i norra och västra Europa, och förknippas alltmer med de "nyfattiga" och med den sociala uteslutningen. Nyligen

genomförda politiska utvecklingsprogram har varit positiva, och dessa innefattar progressivare tilldelningsprinciper, en bättre kvalitet på ledning och en föryngring av bostadsområden.

- En ökad fattigdom och höjda hyror har resulterat i att man i allt större utsträckning fått förlita sig på behovsprövade bostadsbidrag, vilket kan skapa fattigdomsfällor (arbetsavskräckande åtgärder) och till och med kan uppmuntra ett ineffektivt användande av tillgångarna. Regeringarna är oroade över bidragskostnaderna och strävar efter att minska dessa.

- Det finns ett ökat erkännande om att det är nödvändigt att integrera bostadspolitiken med övriga politiska program avseende hälsa, undervisning och föryngring av stadskärnor.

- I norra och västra Europa (med undantag för Irland och Tyskland) tycks det skattemässiga stödet för bostäder minska. I södra Europa tycks det statliga stödet vara stabilt, samtidigt som stödet där är mycket mindre. Samtidigt som effektiviteten i utdelningen från de politiska programmen skulle kunna öka, är det mer troligt att de bostadspolitiska försöken kommer att misslyckas; de dåliga förhållandena för de nedgångna bostadsområdena kommer att bestå, restaureringen av innerstäderna kommer att avta och sektorn för de privatägda hyresbostäderna kommer att ställas inför nya påfrestningar vad det gäller låginkomsttagarna. I bästa fall kommer det delade boendet och hemlösheten inte att minska.

Följder och utmaningar för bostadspolitiken

I rapporten granskas dessutom fyra bostadspolitiska områden.

Ekonomiska möjligheter: Även om det kommunalägda boendet och bostadsbidragen är avsedda att skapa ekonomiska möjligheter till att betala hyrorna, så finns det i vissa länder (i synnerhet i södra Europa) en minimal omfattning av sektorer med kommunalägda hyresbostäder, varvid vissa samhällsgrupper inte har åtkomst till det kommunala boendet där detta faktiskt finns och andra grupper inte har tillgång till bostadsbidragen (t ex unga människor eller illegala invandrare). Vidare förekommer det grupper som har en inkomst strax ovanför de nivåer som kvalificerar dem till hjälp, samtidigt som självägarna i vissa länder endast får en viss hjälp i händelse av arbetslöshet och - i de fall där variabla lånenivåer är allmänt rådande - är känsliga för de hastigt stigande lånenivåerna.

Förbättrade förhållanden: De högsta utrymmesstandarderna återfinns i Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket; de lägsta standarderna i länderna i södra Europa. Bostäder med en enstaka familj är vanligast i Benelux-länderna, Irland och Förenade kungariket, och är minst vanliga i Grekland, Tyskland och Italien. Den största andelen hus byggda innan 1919 återfinns i Finland, Sverige, Spanien, Italien och Nederländerna. Bekvämligheter såsom bad, dusch och centralvärme är vanligast i länderna i norra Europa, även om dessa bekvämligheter varierar mellan de olika formerna av bostadsinnehavande. I stora delar av norra och västra Europa har en förbättring avseende sektorn för de privatägda hyresbostäderna - i kombination med en rivning av slumbostäder - inneburit att sektorn med de privatägda hyresbostäderna erhållit bekvämlighetsnivåer som är snarlika de nivåer som återfinns i andra former av bostadsinnehavande; dock är bekvämligheterna i de privatägda hyresbostäderna i medelhavsländerna påtagligt sämre än i de självägda bostäderna.

Åtkomst: Åtkomsten till självägandet har förbättrats, i synnerhet i de länder (Förenade kungariket, Finland, Spanien) där avregleringen har resulterat i en minskning av lånetilldelningen. Minskningar av skattesubventionerna kan emellertid minska åtkomsten. De ekonomiska möjligheterna inom sektorn för de privatägda hyresbostäderna kan ha förbättrats till följd av hyresregleringen, men i så fall till priset av en minskad tillgång och därigenom också åtkomst - i synnerhet inom den delgrupp som omfattar möblerade bostäder. Hyresavreglering och stöd till hyresvärdar torde förbättra åtkomsten, även om vissa grupper - såsom invandrare - fortfarande ställs inför svårigheter. Åtkomsten till sektorn för de privatägda hyresbostäderna minskade under 1980-talet, vilket skedde i samband med att arbetslöshetsnivån och omfattningen av hushållsbildningen ökade samt investeringarna minskade. I vissa länder resulterade detta i en "köbildning" till tillfälliga två- eller fyraåriga bostäder med dålig kvalitet. De akuta påfrestningar som Tyskland har ställts inför alltsedan det sena 1980-talet, har lättat till följd av stora investeringsprogram. Påfrestningen på sektorn för de privatägda hyresbostäderna kan komma att minska en aning, i samband med att omfattningen av hushållbildningen minskar. I vissa länder har

särskilda program under 1980-talet underlättat åtkomsten för vissa behovsgrupper, såsom de äldre eller de handikappade.

Hemlöshet: Hemlösheten är den mest brådskande yttringen av den sociala uteslutningen. Att beräkna antalet hemlösa är problematiskt. Att sakna tak över huvudet är något som män oftast erfar; dock utgör kvinnor en allt större andel. Gatubarn återfinns i Portugal och Grekland. Enligt beräkningar uppskattas att det finns omkring 150 000-200 000 kåkstadsinvånare i södra Europa. Det finns också omkring 200 000 hemlösa invandrare och 200 000 individer som bor i husvagnar eller tält. Dessa siffror inkluderar ej de "dolda" hemlösa som bor under osäkra bostadsförhållanden, t ex de som sover på golvet hos vänner eller släktingar. Följderna av den ökade hemlösheten varierar, men inkluderar en hög nivå av hushållsbildning samt en häftig invandring, ett ökat antal splittrade familjer, högre arbetslöshet (i synnerhet bland de yngre), dåligt konstruerade socialförsäkringssystem i södra Europa och en minskad täckning i norra Europa samt avinstitutionalisering av patienter med psykiatriska problem. Hemlösa människor är oproportionerligt representerade bland följande grupper: män i åldrarna 30-39, arbetslösa, individer som ej är kvalificerade för socialbidrag, individer med dålig hälsa, missbrukare, individer som tillbringat tid i institutioner samt nyinflyttade invandrare. Förutom i Frankrike och i Förenade kungariket finns det inga direkta juridiska rättigheter beträffande bostäder avseende hemlösa individer, och dessa rättigheter har dessutom nyligen minskat i Förenade kungariket.

Statliga erfarenheter

Rapporten tillhandahåller kortfattade slutsatser beträffande den bostadspolitiska strukturen, de bostadspolitiska tendenserna, de avgörande utmaningarna, responsen på dessa utmaningar samt exempel på den roll som Europeiska unionen spelar i tretton av medlemsländerna. Då det rör sig om slutsatser, är dessa inte mottagliga för vidare slutsatser häri.

EU:s roll

EU saknar - i linje med subsidiaritetsprincipen - kompetens att lagstifta i bostadsfrågor. Detta har tolkats som att EU inte kan finansiera bostadsprojekt, även om bostadspolitiken formuleras av en medlemsstat eller på en lägre statlig nivå. Icke desto mindre erkänner olika EU-program boendets betydelse, samtidigt som det står helt klart att EU inte har någon roll att spela vad det gäller boendet - även om det tolkas på ett snävt sätt till att innebära en direkt finansiering av bostadsinvesteringarna. Samtidigt som bostadspolitiken blir alltmer integrerad med andra handlingsprogram, såsom föryngringen av innerstäderna, så blir bostadspolitiken mer kompatibel med EU-programmen.

Fram till 1999 kommer den Europeiska strukturfonden att växa till att representera en tredjedel av EU:s budget. Detta motsvarar 0,3 % av EU:s BNP; dock tillförsäkrar koncentrationsprincipen att det kommer att motsvara cirka 3 % av BNP:n i Spanien, Grekland, Portugal och Irland.

Nyligen genomförda undersökningar, vilka utförts av universitetet i Glasgow, pekar på fyra olika typer av projekt vilka bekräftar kopplingen mellan strukturfonderna (i huvudsak den Europeiska regionala utvecklingsfonden och den Europeiska socialfonden) och organisationerna för de samhällsägda bostäderna:

- Projekt som saknar en uttrycklig bostadskomponent, men som är inriktade på områden där bostäder försakas.
- Projekt där bostadsorganisationerna har diversifierat sina uppgifter mot aktiviteter som är lämpliga för en EU-finansiering.
- Projekt med mål som ej kan hänföras till bostäder, men där finansieringen "läcker" in till bostäder.
- Projekt där en europeisk finansiering används såsom påtryckningsmedel till ytterligare finansiering avseende boendeinvesteringar.

Ytterligare utvecklingsskeden efter detta, vilka är av intresse med avseende på bostäder, inkluderar:

- Initiativet Clean and Efficient Energy Technology (CEET), vilket inkluderar THERMIE II och kommer att understödja energibesparande bostadslösningar samt har en budget för perioden 1995-99 som uppgår till en miljard ECU.

- Programmet HELIOS II, vilket är inriktat på att bistå handikappade med rehabilitering, undervisning och utbildning (även avsett för leverantörer) och har en treårsbudget på 37 miljoner ECU.

- Programmen TIDE och Telematics for Elderly and Disabled People, vilka är inriktade på befrämja tillhandahållandet av nya tekniska metoder avseende träning, hjälpverksamhet och stöd, varvid dessa program har en uppenbar betydelse för leverantörer av bostäder där särskilda behov föreligger.

Rekommendationer

I syfte att befrämja en mer sammanhängande förståelse avseende de bostadsrelaterade EU-aktiviteterna, skulle åtgärder kunna vidtas på europeisk nivå samt på nationella och regionala nivåer.

På europeisk nivå skulle unionen kunna vidta följande åtgärder:

- Tillhandahålla ett enhetligt, koncentrerat kontaktforum avseende mottagandet av statliga rapporter och statlig statistik som hänför sig till bostäder i allmänhet.

- Tillhandahålla ett enhetligt, koncentrerat kontaktforum avseende åtkomsten till granskningar och utvärderingar av projekt som finansieras av unionen.

- Uppmuntra de statliga regeringarna om att förbereda - samt att sprida till leverantörerna av bostäderna - en granskning av de bostadsrelaterade gemenskapsprojekten samt en utförlig vägledning om hur man skall få åtkomst till sådana program.

- Utveckla en serie projekt av typen "bästa praktiska tillämpning" och att sprida dessa med hjälp av video och Internet.

- Överväga utvecklandet av ett belöningssystem - vilket ges omfattande publicitet - för framstående "integrerade projekt".

- Uppmuntra bildandet av ett forum avseende tvärgående former av bostadsinnehavande, samt att däri inbegripa CECODHAS, EMF m fl, varvid syftet med detta skall vara att diskutera bostadsutvecklingen i Europa.

- Befrämja utvecklandet av ett nätverk av leverantörer och yrkesutövare - även gemenskapsgrupper - vilka är inblandade i integrerade projekt; en början skulle kunna vara att kräva att samtliga framgångsrika anbudsgivare avseende gemenskapsinitiativ deltar i sådana nätverk; organ avseende professionella yrkesutövare - såsom Förenade kungarikets Chartered Institute of Housing, Sveriges SABO och Nederländernas NWV - bör uppmuntras till att skapa nätverk och att utbyta personal och information.

På den statliga nivån torde medlemsstaterna kunna förstärka processen mot att uppnå en ömsesidig förståelse med hjälp av följande:

- Framställa en årlig, kortfattad rapport, vilken inkluderar viktig statistik samt politiska utvecklingsskeden.

- Utarbeta en revision avseende EU-finansierade initiativ i respektive land, som hänför sig till bostadsförhållanden, med yttranden om programmens relevans, tillvägagångssätt och beröringspunkter.

- Befrämja, efter att ha gjort ett urval bland projekten, sådana anbud avseende tillgångar som har ett integrerat förhållningssätt och en avsikt - i de fall där detta är relevant - att ansöka om europeisk finansiering.

- Erfordra att regeringarnas lägre statliga nivåer utvecklar europeiska komponenter för bostäder samt planlösningsstrategier, i de fall då ansökan om offentligt finansieringsstöd har gjorts.

BILAGOR

Tabell 1: Olika former av bostadsinnehavande samt offentliga utgifter avseende bostäderna

Land	Form av bostadsinnehavande				Bostadspolitiska kostnader
	Självägda bostäder	Samhällsägda hyresbostäder	Privatägda hyresbostäder	Övriga	(% BNP)
Belgien	62	6	30		0,24 (1988)
Danmark	50	18	24		1,02 (1988)
Tyskland	38	26	36		1,4 (1991)
Grekland	70	0	26		
Spanien	76	2	16		0,98 (1990)
Frankrike	54	17	21		1,8 (1993)
Irland	80	11	9		
Italien	67	6	8		
Luxemburg	67	2	31		
Nederländerna	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Förenade kungariket	66	24	10		3,3 (1993)
Österrike	41	23	22		
Finland	72	143	11		1,48 (1987)
Sverige	43	22	18	16*	4,10 (1992)
EU	56	18	21		

* Sektorför kooperativägda bostäder

Källa: Innehavande: ECODHAS; kostnader: Stephens (1996)

Tabell 2: De europeiska ländernas förhållningssätt avseende stödet till bostadsägare (cirka 1993-94)

	1993							1994	1995
	Moms avseende reparationer	Moms avseende nya bostäder	Stämpel-avgift	Moms avseende uthyrning	Avdrag avseende ränta	Avdrag avseende underhåll	Skatt avseende försäljningsvinst	Åtgärder avsedda för	Senaste förändring avseende det skattemässiga stödet
Nederländerna	17,5	17,5	6	J	J		J	Låginkomsttagare	Minskande
Sverige	25,0	25.0		J	J	J	J	Upprustning av bostad, bostadsbidrag	Minskande
Förenade kungariket	17,5	0	1	N	J			Upprustning av bostad, lågkostnadsägare	Minskande
Danmark	25	25	1	J	J		(P)	Upprustning som görs av äldre individer	Har minskat
Tyskland	15	-	2	N	J		(P)	Låginkomsttagare	Stabilt
Österrike	10-20	10-20	-	N	J		(P)	Låginkomsttagare	Stabilt
Frankrike	18,6	18,6	7,0	J	J	J		Upprustning av bostad	Minskande
Belgien	6/19,5	12/17,5	12,5	J	J		J		Okänt
Luxemburg	15	-	-	J	J		J		Okänt
Finland					J			Unga förstagångsköpare	Minskande
Irland	12,5	12,5	0	N	J			Ett flertal olika åtgärder	Minskande för höginkomsttagare
Italien	4/19	4	8	N	J	J		Upprustare	Stabilt
Spanien	15	6/3	-	J	J	J	J	Låginkomsttagare, upprustning som görs av yngre individer	Minskande
Portugal	5/16	-	10	J	J	J			Stabilt
Grekland	18	-	10	J	J		J	Lånesubventioner till låginkomsttagare	Stabilt

J = ja; N = nej; (P) = om försäljning skett under en kort tidsperiod

Källor: Hedman (1993), ENHR Housing Finance Working Group (1995).

Tabell 3: Bostadsbidrag och nettohyresbördor för hyresgäster i privata hyresbostäder, i länder inom Europeiska unionen, cirka 1992

Land	Stödmekanismer avsedda för hyresgäster	Andel av hyresgäster i privata hyresbostäder som erhåller stöd	Genomsnittlig nettohyresbörda i förhållande till inkomst (efter stöd)
Portugal	Skattelättnad på hyran	Ej tillgängligt	10 (äldre) 30 (ny)
Irland	Skattelättnad på hyran	Ej tillgängligt	16
Grekland	Skattelättnad på hyran	Ej tillgängligt	Ej tillgängligt
Spanien	Skattelättnad på hyran	Ej tillgängligt	18
Frankrike	Bostadsbidrag	20	17
Danmark	Bostadsbidrag	19	20
Nederländerna	Bostadsbidrag	13	20
Tyskland	Bostadsbidrag	10	21
Förenade kungariket	Bostadsbidrag	25	22
Sverige	Bostadsbidrag	9	27
Luxemburg	Bostadsbidrag	Ej tillgängligt	29

Källa: Hedman (1993)

Tabell 4: Indikatorer avseende bostadskvaliteten (cirka 1990); enskilda länders prestanda i förhållande till genomsnittet för EU

	Personer per rum	Utrymme per person	Enstaka familj	Procent av bostäder byggda före 1918	Procent av enheter utan bad/dusch	Andel enheter av god kvalitet	Centralvärme	Genomsnitt avseende samtliga indikatorer
Belgien	0,19	Ej tillgängligt	0,16	-0,29	Ej tillgängligt	-0,21	-0,14	-0,06
Danmark	0,15	0,49	0,01	-0,02	+0,25	+0,21	0,86	0,21
Finland	0,01	-0,10	-0,11	0,38	-0,13	Ej tillgängligt	0,40	0,12
Frankrike	0,12	-0,03	-0,08	-0,39	-0,38	Ej tillgängligt	Ej tillgängligt	0,00
Grekland	-0,18	-0,24	-0,32	0,57	+0,100	Ej tillgängligt	-0,80	-0,33
Irland	-0,16	-0,21	0,44	-0,38	Ej tillgängligt	Ej tillgängligt	-0,74	-0,21
Italien	-0,12	-0,12	Ej tillgängligt	0,14	Ej tillgängligt	-0,39	-0,23	-0,14
Luxemburg	0,25	0,15	0,11	-0,10	Ej tillgängligt	0,11	0,26	0,12
Nederländerna	0,22	Ej tillgängligt	0,11	0,38	-0,88	0,11	0,43	0,36
Portugal	-0,39	Ej tillgängligt	-0,05	-0,24	+0,175	0,07	Ej tillgängligt	-0,47
Spanien	-0,10	-0,27	Ej tillgängligt	0,29	-0,25	-0,32	-0,105	-0,24
Förenade kungariket	0,20	-0,18	0,27	-0,38	-0,88	0,19	0,49	0,21
Sverige	0,26	0,42	-0,27	0,38	-0,88	Ej tillgängligt	Ej tillgängligt	0,33
Tyskland (BDR)	0,16	0,06	-0,21	0,05	-0,50	Ej tillgängligt	0,29	0,18
Österrike	-0,45	-0,18	Ej tillgängligt	Ej tillgängligt	+0,50	0,14	0,26	-0,15

Källa: Hedman (1993)

Tabell 5: Exempel på hur den europeiska finansieringen används

Fallstudier	Typ av europeisk finansiering	Berörda organ	Projekt	Användning av EU-finansiering
1. WOHNforum (München)	Fattigdom 3	- välgörenhet - lokala myndigheter	Utbildning och deltagande i utformning och renovering av byggnader avsedda för lägenheter och arbetsutrymmen	- i syfte att "läcka" in till bostadsinvesteringar - såsom påtryckningsmedel för ytterligare finansieringar avseende bostadsinvesteringar
2. Hamburg Eimsbüttel	Fattigdom 3	-frivilligsektorn - statliga myndigheter	Flerdimensionella projekt i syfte att tackla den sociala utslagningen, däribland förbättringar av miljön	- för syften som ej avser bostäder, men som är inriktade på särskilda bostadsområden - i syfte att "läcka" in till bostadsrelaterade investeringar
3. Bremen Tenever	Urban Pilot Projekt	- regionalt partnerskap - bostadsföretag	Flerdimensionella projekt i syfte att tackla den sociala utslagningen, med fokusering på en förbättring av yrkeskunskaper, däribland upprättande av fastighets-skötartjänster	- för syften som ej avser bostäder, men som är inriktade på särskilda bostadsområden - i syfte att "läcka" in till bostadsrelaterade investeringar
4. Partick Housing Association	RENEVAL (ERDF Community Initiative)	- Partick HA - Scottish Homes - Glasgow Development Agency	Tillhandahållande av verkstäder	- med hjälp av en bostadsrättsförening som är diversifierad till att omfatta aktiviteter som är berättigade för EU-finansiering - för att understödja aktiviteter som ej avser bostadsändamål, men som resulterar i att en bostadsutveckling blir finansiellt genomförbar
5. Wise Group	European Social Fund	- lokala myndigheter - utbildningsorgan - statliga departement	Utbildningsaktiviteter som tillämpar socialt användbara projekt, t.ex. husisolering	- i syfte att "läcka" in till bostadsrelaterade investeringar
6. SHARE	European Social Fund	- SHARE - Scottish Homes	Utbildning för bostadsbehörighet	- i syfte att "läcka" in till bostadsrelaterade investeringar

Källa: Stephens *m.fl.*. 1996

References

This report has utilised a wide range of statistical and written sources. The works cited below are the principal sources and a starting point for further reading.

Principal sources:

Balchin P, (ed.) (1996) *Housing Policy in Europe,* Routledge

Boelhouwer P, *et al* (1996) 'The Netherlands', in Paul Balchin (ed.) *Housing Policy in Europe,* Routledge

CECODHAS. (1994) *A Roof Over the Head of Every European: 5 Years of Involvement and Action.*

Dieleman F M, (1996) *European Housing Market Developments.* ENHR Conference Keynote, Copenhagen.

Fitzpatrick S, (1996) *Homelessness in the European Union.* Paper Presented at the "Future of Housing Services" Conference, University of Glasgow.

Hedman E, (ed.) (1994) *Housing in Sweden in an International Perspective,* BOVERKET

Housing Corporation (London), (1996)

McCrone G, and Stephens M (1995) *Housing Policy in Britain & Europe*, UCL Press.

Maclennan D, and Williams R, (1990) *Affordable Housing in Europe,* Joseph Rowntree Foundation, York.

Maclennan D, and Meen G, (1993) *Housing Markets and National Economic Performance in the OECD Countries.* Joseph Rowntree Foundation, York.

Maclennan D, and Stephens M, (1996) *European Monetary Union and the Housing Sector.* ENHR Conference Keynote Speech, Copenhagen.

Maclennan D, and Bannister J, (1996) *Housing: Making the Connections.* Urban Studies, Special Issue 1996.

Maclennan D, (1997) (Forthcoming) *Private Rental Housing in the Advanced Economies.* Netherlands Journal of Housing and the Environment, Special Issue.

Priemus H, Kleinman M, Maclennan D, and Turner B, (1993) *European Union: Consequences for National Housing Policies.* Delft University Press.

Smith F, and Urquhart A, 'The Scope and Availability of European Structural Funds', case study working papers for CHRUS report to the Housing Corporation

Stephens M, Bennett A, & Smith F (1996) *European Funding: The Independent Social Housing Sector and the European Structural Funds in England,* The Housing Corporation and National Housing Federation