

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 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 niveaoverschillen. De meest gewone vorm van steun voor eigenaarsbewoners 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 huurprijscntroles, 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 huurprijscntrole 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 eigendomsstypes 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 huurprijnscontrole, die echter ongewenste neveneffecten had, waaronder een daling van de kwaliteit en de investeringen. Het wegvallen van de huurprijnscontrole 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 fiscale 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 blijven: 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 hypotheek 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 woonoppervlakenormen; 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 eigendomsstypes; 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 eigendomswohnungen 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 teruggeschoefd.

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 eigendomsstypes, 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 (% BBP)
	Door eigenaar bewoond	Sociale huursector	Particulier e huursector	Andere	
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.-Britannië	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)