Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

RAPPORT

Regie op volkshuisvesting: een landenvergelijking

26 januari 2023 | Dienst Analyse en Onderzoek |
Commissie voor Binnenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Samenvatting en bevindingen ..... 3 - 6
Factsheet: Landenvergelijking volkshuisvesting 7

1 Inleiding ..... 8 - 9

2 Nederland ..... 10 - 12
2.1 Totale woningbouw 10
2.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 11
2.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 12

3 Duitsland ..... 13 - 16
3.1 Totale woningbouw 13
3.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 14
3.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 15

4 Engeland ..... 17 - 19
4.1 Totale woningbouw 17
4.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 18
4.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 18

5 Frankrijk ..... 20 - 22
5.1 Totale woningbouw 20
5.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 20
5.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 22

6 Oostenrijk ..... 23 - 25
6.1 Totale woningbouw 23
6.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 24
6.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 25

7 Zweden ..... 26 - 28
7.1 Totale woningbouw 26
7.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen 26

7.3 Huisvesting van aandachtsgroepen 27

Literatuurlijst .....29 - 30

Samenvatting en bevindingen

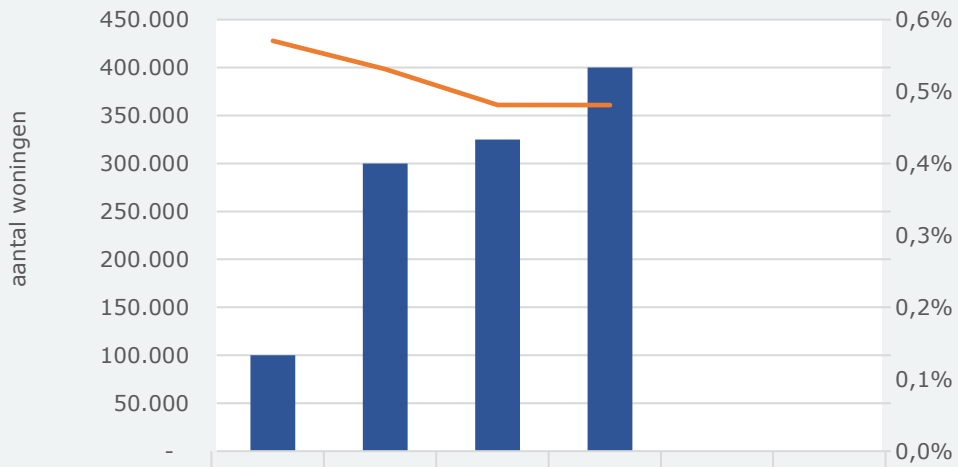
Inleiding
In 2023 zal het kabinet het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting bij de Tweede Kamer indienen. Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voert de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) verkennende werkzaamheden uit om de commissie te ondersteunen bij de voorbereiding op dit wetsvoorstel. Een onderdeel hiervan is dit rapport waarin verslag wordt gedaan van een landenvergelijking inzake de regie van de overheid op volkshuisvesting met het doel te onderzoeken hoe andere landen omgaan met dit vraagstuk en om het wetsvoorstel in een breder perspectief te plaatsen.

Aanpak
Voor de uitvoering van het landenvergelijkende onderzoek is via het ECPRD-netwerk bij de parlementen van andere Europese landen informatie opgevraagd over de (beoogde) woningbouwproductie, sociale en betaalbare huisvesting en de huisvesting van aandachtsgroepen. In aanvulling op het onderzoek via het ECPRD-netwerk is deskresearch verricht. Uit de landenvergelijking zijn inzichten over de regie van de overheid op volkshuisvesting in Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden naar voren gekomen. Ook is meer duidelijk geworden over de verhouding van de centrale overheid ten opzichte van lagere overheden in deze landen.

Bevindingen
Samengevat blijkt uit de vergelijking tussen Nederland en de andere onderzochte Europese landen het volgende:

Woningbouw

Landelijke streefcijfers woningbouwproductie



	Nederland	Engeland	Frankrijk	Duitsland	Oostenrijk	Zweden
Woningbouwproductie (per jaar)	100.000	300.000	325.000	400.000	*	*
Populatie, 2021 (x mln)	17,5	56,5	67,5	83,1		
% populatie	0,57%	0,53%	0,48%	0,48%		

* Geen landelijke doelstellingen in Oostenrijk en Zweden
Bron: Rijksoverheid.nl, Wereldbank en ECPRD, bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

Woningbouw wordt in Nederland en alle onderzochte Europese landen (Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) gezien als een belangrijk maatschappelijk en politiek vraagstuk. Om de woningbouw te stimuleren, zijn of worden door regeringen proactief maatregelen ingevoerd. In Nederland, Duitsland en Frankrijk komen deze maatregelen voort uit een schaarste aan betaalbare woningen. In Engeland wil de Conservatieve Partij de woningmarkt opnieuw in evenwicht brengen in de richting van meer eigenwoningbezit. De regeringen van Nederland, Duitsland, Engeland en Frankrijk kennen daarom landelijke meerjarige doelstellingen op het gebied van woningbouw. De doelstellingen liggen rond de 0,5% van de bevolking van deze landen, en in Nederland het hoogst (zie figuur). Duitsland en Engeland halen de beoogde streefcijfers niet vanwege externe omstandigheden (bijvoorbeeld de coronacrisis, Russisch-Oekraïense oorlog, verhoogde inflatie).

In Oostenrijk en Zweden bestaan geen nationale doelstellingen voor woningproductie. Wel zijn in Oostenrijk in het regeerprogramma 2020-2025 prikkels aangekondigd voor woningrenovatie en -productie in het kader van een nieuwe *Finanzausgleichsgesetz* (een wet op de herverdeling van inkomsten tussen de federale staat, de deelstaten en de gemeenten). In Zweden is naar aanleiding van een regeringsonderzoek naar een sociaal duurzaam woningaanbod eind maart 2022 onder meer een voorstel gedaan voor de invoering van een nieuwe, uniforme wet waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de gemeenten voor huisvesting wordt benadrukt. Vanwege een recente regeringswisseling heeft dit nog niet tot een wetsvoorstel geleid.

Alle onderzochte landen kennen een landelijk kader voor huisvesting dat in nationale wet- en regelgeving is vastgelegd. Het beleid rondom huisvesting is in deze landen echter niet uniform in nationale wet- en regelgeving vastgelegd. In Nederland zijn de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op de bouw van sociale huur gewaarborgd in landelijke wet- en regelgeving (onder meer aanstaande Omgevingswet). De uitvoering van de landelijke regels wordt doorgaans overgelaten aan lokale autoriteiten (deelstaten dan wel gemeenten). In Duitsland en Oostenrijk kan op deelstatelijk niveau worden afgeweken van het beleid en wettelijke kader op landelijk niveau.

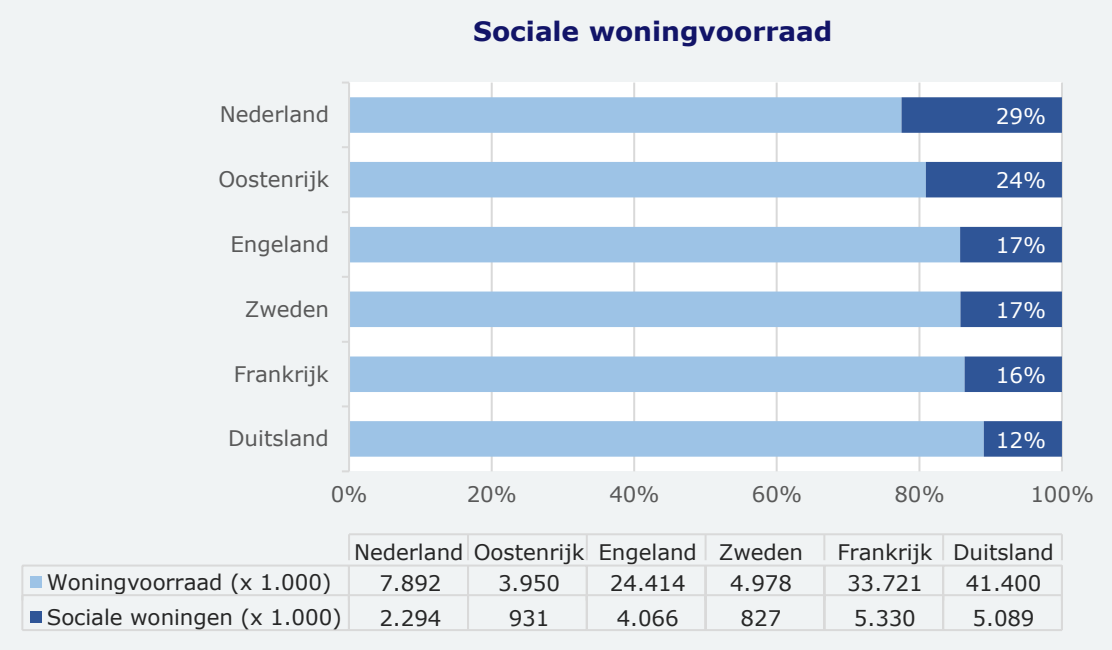
Sociale en betaalbare woningbouw
Het vergelijken van doelstellingen voor *sociale huisvesting* en *betaalbare huisvesting* wordt bemoeilijkt door het feit er geen eenduidige definitie van deze termen bestaat in en tussen landen. In wetenschappelijk onderzoek over sociale huisvesting in Europa komt op basis van de literatuur de volgende definitie naar voren, waarbij (1) het bestaan van een sociaal systeem, (2) de lange termijn en (3) huishoudens met lagere inkomens, als criteria centraal staan:

Wetenschappelijke definitie sociale huisvesting in Europa
"Social housing is social housing if and only if social housing is a system providing long-term housing to a group of households specified only by their limited financial resources, by means of a distribution system and subsidies."[1]

[1] Hansson & Lundgren (2019).

In Nederland is aandacht gevraagd voor een uniforme wettelijke definitie van een sociale huurwoning, onder meer om de streefpercentages adequaat te kunnen monitoren. In Duitsland wordt in nationale wetgeving meer in het algemeen verwezen naar 'door de overheid gesubsidieerde huisvesting' of 'huisvestingsbevordering' met als doelgroep huishoudens die geen geschikte woning op de markt kunnen vinden en afhankelijk zijn van ondersteuning. In Frankrijk, Oostenrijk en Zweden is de sociale huisvesting breed toegankelijk. In Frankrijk is deze gebaseerd op bepaalde inkomensplafonds. In Oostenrijk en Zweden is sociale huisvesting in beginsel niet uitsluitend gericht op mensen met lage inkomens of de meest kansarme categorieën.

Met inachtneming van de variërende definities heeft Housing Europe in het landenvergelijkende onderzoek *The State of Housing in Europe 2021* voor de verschillende Europese landen de huidige aantallen van de totale woningvoorraad en sociale huisvesting benoemd. Van de onderzochte landen in deze landenvergelijking is het percentage bestaande sociale huisvesting ten opzichte van de totale woningvoorraad in Nederland het hoogst, namelijk 29% (zie figuur).



	Nederland	Oostenrijk	Engeland	Zweden	Frankrijk	Duitsland
Woningvoorraad (x 1.000)	7.892	3.950	24.414	4.978	33.721	41.400
Sociale woningen (x 1.000)	2.294	931	4.066	827	5.330	5.089

Bron: Housing Europe (2021), bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

De uitvoering van wetgeving op het gebied van sociale huisvesting is in alle landen belegd bij lokale autoriteiten (gemeenten). De lokale autoriteiten beoordelen zelfstandig de sociale huisvestingsbehoefte binnen hun gebied en worden hierbij in sommige landen begeleid of geïnstrueerd door landelijke richtlijnen. In Nederland kunnen gemeenten volgens de Huisvestingswet sturen op de woonruimteverdeling voor sociale en middenhuur en woonruimtevoorraad via een huisvestingsverordening. In Frankrijk bestaat de doelstelling van minimaal 25% sociale huisvesting ten opzichte van de totale woningvoorraad op gemeentelijk niveau. In Duitsland bestaan nationale doelstellingen

specifiek voor betaalbare woningen; in de overige onderzochte landen zijn hiertoe geen concrete landelijke doelstellingen.

Desondanks kennen de meeste onderzochte landen wel maatregelen om het aantal sociale huurwoningen of betaalbare woningen te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van financieringssubsidies, bouwpremies, planningsverplichtingen, verlaging van de bouwkosten, of de invoering van een hogere belasting op bouwrijpe maar onbebouwde grond in Duitsland.

Huisvesting van aandachtsgroepen
In alle onderzochte landen worden specifieke aandachtsgroepen onderscheiden met bijzondere woonbehoeften. Daarbij is er wel variatie in de groepen die worden genoemd. Het kan gaan om huishoudens met een laag inkomen, huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders, zwangere vrouwen, ouderen, gehandicapten, daklozen en andere hulpbehoevenden, personen die in onhygiënische of overbevolkte woningen wonen of anderszins in onbevredigende woonomstandigheden leven, personen die moeten verhuizen om medische of welzijnsredenen.

Hoewel de toewijzing een gemeentelijke taak is, is er in Engeland, Frankrijk en Duitsland wetgeving waarin bepaalde aandachtsgroepen worden aangewezen die voorrang krijgen bij de toewijzing van sociale huisvesting. Ook in Oostenrijk worden door woningcorporaties met beperkte winst sociale criteria gehanteerd om groepen met speciale woningbehoeften voorrang te geven. In Zweden zijn gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van bepaalde groepen die behoefte hebben aan aangepaste huisvestingsoplossingen, zoals ouderen en gehandicapten.

De genoemde groepen komen deels overeen met de aandachtsgroepen die in Nederland worden onderscheiden, maar voor een deel ook niet. In Duitsland worden bijvoorbeeld huishoudens met kinderen of alleenstaande ouders genoemd, en in Frankrijk mensen die van baan veranderen en rijksambtenaren. In Frankrijk en Engeland worden ook huidige onbevredigende woonomstandigheden meegewogen.

Vluchtelingen zijn in de ECPRD-reacties niet genoemd maar in Nederland worden statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) wel als aandachtsgroep benoemd. Uit de resultaten van deskresearch naar de andere onderzochte Europese landen blijkt dat aan asielzoekers, indien nodig, extra ondersteuning wordt geboden voor hun huisvesting. Zo kunnen zij in Oostenrijk en Zweden kiezen voor huisvesting in een opvangcentrum of hun eigen huisvesting regelen. In andere landen kan huisvesting worden toegewezen indien zij dakloos dreigen te raken (Duitsland) of de woonlasten niet kunnen dragen (Engeland). Frankrijk wordt gekenmerkt door een chronisch woningentekort voor asielzoekers.

Factsheet: Landenvergelijking volkshuisvesting

	DOELEN WONINGBOUW-PRODUCTIE	DOELEN SOCIALE EN BETAALBARE WONINGBOUW	AANDACHTSGROEPEN MET BIJZONDERE WOONBEHOEFTE	INSTRUMENTEN VERSTERKING REGIE
NEDER-LAND	900.000 woningen tot en met jaar 2030, tot 100.000 per jaar	600.000 betaalbare woningen (67%), waarvan 350.000 middenhuur en betaalbare koop (39%) en 250.000 sociale huurwoningen (28%) tot en met jaar 2030	Ouderen, arbeidsmigranten, (dreigende) dak- en thuislozen, statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning), studenten en uitstromers van GGZ-instellingen	Provinciale woningbouwafspraken; regionale woondeals met gemeenten; Woningbouwimpuls (financiële bijdrage aan gemeenten voor versnelling bouw) Voorgenomen: verplichte huisvestingsverordening, woonzorgvisie, minimumpercentage sociale huur
DUITS-LAND	400.000 nieuwe klimaatvriendelijke woningen per jaar (Woningbouwdoelstelling 2022)	100.000 woningen in publiekelijk gefinancierde segment per jaar	Huishoudens met lage inkomens en andere huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders, zwangere vrouwen, ouderen, gehandicapten, daklozen en andere hulpbehoevenden	Creëren positieve investeringsvoorwaarden (fiscale stimulering, subsidies, bestuursakkoorden); beoogde invoering hogere belasting (per 1-1-2025) op bouwrijpe maar onbebouwde grond om speculatie tegen te gaan
ENGE-LAND	300.000 woningen per jaar	Geen landelijke doelstellingen; NPPF: minimaal 10% betaalbaar eigenwoningbezit bij grote bouwprojecten	Daklozen, personen die in onhygiënische of overbevolkte woningen wonen, personen die moeten verhuizen om medische of welzijnsredenen en of met een handicap en noodgedwongen verhuizing binnen de gemeente	Affordable Homes-programma (subsidie aan gemeenten voor de bouw van betaalbare huurwoningen en goedkope koopwoningen); gemeenten leidend in bepalen benodigde woningaanbod en verdelen woningvoorraad
FRANK-RIJK	Tussen 210.000 en 325.000 woningen per jaar	Geen landelijke doelstellingen; minimaal 25% sociale huisvesting van de totale woningvoorraad per gemeente	Daklozen, mensen die in ongezonde of gevaarlijke woningen wonen, mensen van wie de woning in beslag wordt genomen of te koop wordt aangeboden, mensen die van baan veranderen, slachtoffers van huiselijk geweld en gehandicapten; voorrang voor bepaalde groepen	Habitations à loyer modéré (HLM), goedkope huisvestingsorganisaties met stabiel financieringssysteem
OOSTEN-RIJK	Geen landelijke doelstellingen	Geen landelijke doelstellingen	Wenen: Personen in overbevolkte woningen, jonge huishoudens (starters op de woningmarkt), personen met speciale behoeften, huishoudens die apart leven vanwege een echtscheiding, personen met ouderdomsgerelateerde woonwensen (drempelvrij wonen), rolstoelgebruikers die een drempelvrij huis nodig hebben en alleenstaande ouders	Gereguleerd stelsel van kostenhuur en woningcorporaties met beperkte winst; meer bevoegdheden voor deelstaten en gemeenten dan de federale Staat; hervorming verschillende wetten op nationaal niveau (2020-2025)
ZWEDEN	Geen landelijke doelstellingen	Geen landelijke doelstellingen	Ouderen en gehandicapten die behoefte hebben aan aangepaste huisvestingsoplossingen; systeem van onderhuur door gemeenten ('sociale contracten') voor kwetsbare groepen	Geen specifieke sociale huisvestingssector; volkshuisvesting voor iedereen toegankelijk met voorrangssysteem in toewijzing door gemeenten; onderzoek door onafhankelijke onderzoekscommissie naar sociaal duurzaam woningaanbod (2022)

1 Inleiding

Wetgevingsrapporteurschap
Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voert de Dienst Analyse en Onderzoek voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting verkennende analyses uit namens de wetgevingsrapporteurs Geurts (CDA) en Boulakjar (D66). Onderdeel van de werkzaamheden is een landenvergelijking met het doel te onderzoeken hoe andere landen omgaan met het vraagstuk van de regie op volkshuisvesting. Met de resultaten van dit onderzoek kan het wetsvoorstel in een breder perspectief worden geplaatst.

Landenvergelijking: opzet van het onderzoek
Voor de landenvergelijking zijn via het ECPRD-netwerk (zie tekstkader) de onderstaande vijf vragen naar de parlementen van België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden verstuurd. Hierbij is informatie opgevraagd over de wijze van sturing op de totale woningbouwproductie, het aandeel sociale woningbouw en betaalbare woningbouw in brede zin, en de huisvesting van aandachtsgroepen. De focus lag op de invloed van de centrale overheid op lokale overheden. In november 2022 hebben de verschillende landen een reactie verstuurd. Van België en Denemarken is geen reactie ontvangen.

1. Welke invloed heeft de centrale overheid op **de totale omvang van de productie van woningbouw**? Zijn er landelijke doelstellingen? Zijn er regelingen (wettelijk, vrijwillig, financieel) met lagere overheden om ervoor te zorgen dat er voldoende huizen worden gebouwd? Wat zijn de ervaringen met dergelijke instrumenten (zijn er bijvoorbeeld evaluaties beschikbaar)?

2. Stuurt of beïnvloedt de centrale overheid **de omvang van de productie van sociale huurwoningbouw**, en zo ja, hoe? Zijn er landelijke doelstellingen? Zijn er verplichtingen voor lagere overheden met betrekking tot de productie van sociale huurwoningen? Wat zijn de ervaringen met dergelijke instrumenten (zijn er bijvoorbeeld evaluaties beschikbaar)?

3. Stuurt of beïnvloedt de centrale overheid **de omvang van de productie van betaalbare woningenbouw** in andere segmenten dan de sociale woningbouw? Wordt er een 'middensegment' onderscheiden, en zo ja, hoe wordt dit gedefinieerd? Zijn er landelijke doelstellingen? Zijn er verplichtingen voor lagere overheden in dergelijke andere segmenten? Wat zijn de ervaringen met dergelijke instrumenten (zijn er bijvoorbeeld evaluaties beschikbaar)?

4. Vereist de centrale overheid van lagere overheden dat zij een bepaald percentage van het aantal beschikbare sociale huurwoningen reserveren voor bepaalde **groepen met een bijzondere woonbehoefte of kwetsbaarheid**? Zo ja, wat voor soort groepen worden onderscheiden? Wat zijn de ervaringen met dergelijke instrumenten (zijn er bijvoorbeeld evaluaties beschikbaar)?

5. Zijn er **andere inzichten** (lessen, relevante ontwikkelingen) met betrekking tot de balans tussen nationale sturing en lokale autonomie op bovengenoemde punten?

Wat is het ECPRD?
ECPRD is een afkorting voor het European Centre for Parliamentary Research and Documentation (Nederlands: Europees Centrum voor Parlementair Onderzoek en Documentatie). Dit betreft een interparlementair netwerk dat tot doel heeft informatie, ideeën en praktijkervaringen tussen de parlementen in Europa te delen om de onderlinge samenwerking op het gebied van o.a. administratie, wetgeving, informatie, onderzoek en documentatie te vergemakkelijken en intensiveren.

Leeswijzer
In het voorgaande hoofdstuk 'Samenvatting en bevindingen' is samenvattend een synthese van de bevindingen geboden. In hoofdstuk 2 wordt de situatie in Nederland beschreven, waarna in de hoofdstukken 3 tot en met 7 de resultaten van het landenvergelijkend onderzoek per land worden uiteengezet voor wat betreft Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden. Hierbij zijn in ieder hoofdstuk per land de reacties op de vijf verschillende vragen verwerkt in een drietal paragrafen inzake totale woningbouw, sociale huisvesting en betaalbare woningen en de huisvesting van aandachtsgroepen.

2 Nederland

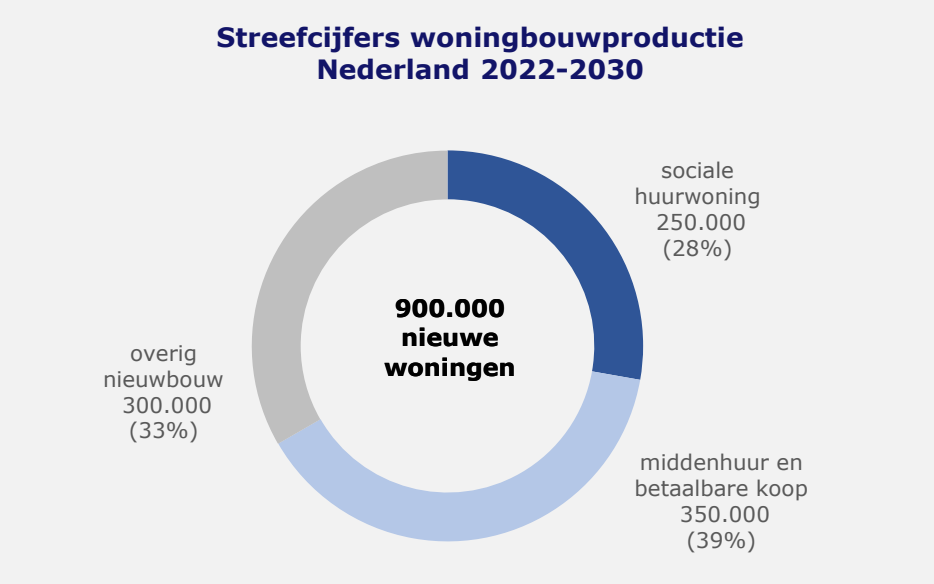
Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.
Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet

Een ieder heeft recht op huisvesting.
Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest

2.1 Totale woningbouw

Nationale Woon- en Bouwagenda: woningbouwdoelen tot 2030
Huisvesting is een eerste levensbehoefte, een grondrecht en een van de kerntaken van de overheid. In het afgelopen decennium werden het woonbeleid en de ruimtelijke ordening in Nederland gekenmerkt door decentralisatie, marktwerking en een geleidelijke afbouw van de sociale huursector. Deze ontwikkelingen hebben mogelijk bijgedragen aan het huidige woningtekort en het gebrek aan betaalbare woningen. In de Tweede Kamer pleiten veel partijen nu voor meer regie door de rijksoverheid op volkshuisvesting.

Het kabinet presenteerde in maart 2022 de Nationale Woon- en Bouwagenda met een schets van de beleidsdoelen voor de komende jaren. Een van de doelen is de beschikbaarheid van voldoende woningen. In oktober 2022 bereikte minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Hugo de Jonge een akkoord met alle 12 provincies om ruim 900.000 nieuwe woningen te bouwen tot 2030. Hiervan moeten 600.000 woningen (67%) voldoen aan bepaalde eisen voor betaalbaarheid: 350.000 woningen vallen in de segmenten middenhuur en betaalbare koop en 250.000 in de sociale huursector (zie figuur).



Bron: Ministerie van BZK, bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

2.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Sociale huur: wettelijke taak woningcorporaties; andere verhuurders
In Nederland hebben woningcorporaties op grond van de Woningwet een wettelijk verankerde taak om sociale huurwoningen aan te bieden aan een specifieke doelgroep. De focus ligt op huishoudens met de laagste inkomens, mensen die uitstromen uit zorginstellingen of statushouders. Woningcorporaties maken prestatieafspraken met de gemeente en huurdersorganisaties waarin onder meer staat wat de plannen voor het woningbeleid zijn voor het komende jaar, bijvoorbeeld over nieuwbouw van sociale huurwoningen. Andere verhuurders als beleggers, particulieren, bouwers of projectontwikkelaars bouwen ook huurwoningen maar richten zich doorgaans niet primair op huishoudens met de laagste inkomens, mensen die uitstromen uit zorginstellingen of statushouders en zij maken geen prestatieafspraken hierover met de gemeente.

Gemeenten: aanwijzing doelgroepen en toewijzing sociale huurwoningen
De Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft als uitgangspunt dat gemeenten de bouw van sociale huurwoningen kunnen borgen in een bestemmingsplan. Gemeenten kunnen op basis van het onderliggende Besluit ruimtelijke ordening (Bro) een doelgroepenverordening uitwerken, waarin zij onder meer kunnen vastleggen voor wie sociale huurwoningen gebouwd worden, wat de minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen (minimaal 10 jaar) is en wat de maximale aanvangshuurprijzen zijn. Met de aanstaande Omgevingswet zal dit instrumentarium veranderen en zal de inhoud van een doelgroepenverordening in een 'omgevingsplan' (in plaats van het bestemmingsplan) kunnen worden opgenomen.

De Huisvestingswet geeft gemeenten mogelijkheden om te sturen op het gebruik van bestaande woningen. In een huisvestingsverordening kunnen gemeenten regelen wie in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, bijvoorbeeld op basis van inkomen. De toewijzing van sociale huurwoningen kan op deze manier door hen aan bepaalde regels worden gebonden. In de huisvestingsverordening kan ook de definitie van een 'sociale huurwoning' worden vastgelegd. Momenteel bestaat hierover geen eenduidige definitie. Wel is onder andere in het kader van het aanstaande wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting aandacht gevraagd voor een uniforme wettelijke definitie van een sociale huurwoning, onder meer om de streefpercentages adequaat te kunnen monitoren.

Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting
Voor de realisatie van de landelijke bouwopgave uit de Nationale Woon- en Bouwagenda in samenwerking met provincies en gemeenten, is de nodige wet- en regelgeving in voorbereiding, waaronder het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. Dit wetsvoorstel bevat naar verwachting onder andere verplichtingen voor gemeenten om:

- een bepaald percentage (bijvoorbeeld 30%) van de woningvoorraad uit sociale huurwoningen te laten bestaan;
- te beschikken over een woonzorgvisie, die de domeinen wonen en zorg met elkaar verbindt. Dergelijke visies moeten een analyse bevatten van de lokale

behoeften en doelstellingen en acties om voldoende huisvesting te waarborgen voor aandachtsgroepen;
- een bepaald percentage van de beschikbare bestaande sociale huurwoningen voor aandachtsgroepen te reserveren. Een belangrijk instrument hiervoor is de huisvestingsverordening, die een deel van de gemeenten al heeft. Een dergelijke verordening wordt naar verwachting verplicht.

Het doel van het wetsvoorstel is om huisvesting te borgen voor huishoudens met een laag inkomen en voor aandachtsgroepen, maar ook om verschillen op de woningmarkt op regionaal niveau aan te pakken. Zo is het aandeel sociale huurwoningen in sommige steden relatief hoog, maar geven kleinere aangrenzende gemeenten vaak minder prioriteit aan sociale huurwoningen.

Vrijwillige instrumenten
Naast het juridisch instrumentarium worden instrumenten met een vrijwillig karakter ingezet, waaronder afspraken met gemeenten, de landelijke vereniging van woningcorporaties Aedes en andere betrokken partijen. Verder maken lokale overheden jaarlijks afspraken in overleg met woningcorporaties in hun regio over het bouwen, verbeteren en verdelen van sociale huurwoningen. Ten slotte zijn er landelijke fondsen en subsidies voor woningproductie, zoals de Woningbouwimpuls, om de financiering van nieuwbouwwijken te verbeteren en de ontwikkeling ervan te versnellen.

2.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

Aandachtsgroepen aangewezen voor met name sociale huurwoningen
In het aanstaande wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting wordt voortgeborduurd op specifiek beleid, met name in het geval van sociale huurwoningen, voor de huisvesting van ‘aandachtsgroepen’. Dit beleidskader is uiteengezet in het programma ‘Een thuis voor iedereen’. Onder de categorie ‘aandachtsgroepen’ vallen diverse groepen met specifieke woonwensen of kwetsbaarheden, in het bijzonder: ouderen, arbeidsmigranten, (dreigende) dak- en thuislozen, statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning), studenten en uitstromers van GGZ-instellingen. Het Rijk, de provincies en gemeenten zullen de woningbouwafspraken verder uitwerken in regionale woondeals met daarin de locaties, doelgroepen, verdeling huur/koop en prijscategorieën.

3 Duitsland

3.1 Totale woningbouw

Woningbouw als maatschappelijk vraagstuk
Woningbouw is een van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken in Duitsland, vooral met betrekking tot de schaarste aan betaalbare woningen in grote steden, grootstedelijke gebieden en universiteitssteden. Daarom heeft de federale regering sinds maart 2018 een groot aantal nieuwe maatregelen ingevoerd om de woningbouw te intensiveren en om de betaalbaarheid van huisvesting te waarborgen. Het beleid voor woningbouw is bedoeld om aan de groeiende vraag naar betaalbare woningen te voldoen, maar is niet geheel uniform in landelijke wet- en regelgeving vastgelegd. Wel bestaan er verschillende instrumenten, reglementen en afspraken op federaal niveau.

Nationale doelen
In Duitsland bestaan nationale doelen voor de woningbouwproductie. In de vorige regeerperiode was een van de centrale instrumenten de Huisvestingsstrategie die op 21 september 2018 tijdens een woningtop door de federale overheid, de deelstaten en de gemeenten is aangenomen. Destijds is in dat akkoord overeengekomen om meer betaalbare woonruimte te creëren, onder meer door investeringen in nieuwbouw te stimuleren en de bouwkosten te verlagen.[2] De huidige coalitie heeft zich in het regeerakkoord tot doel gesteld om jaarlijks in totaal 400.000 nieuwe klimaatvriendelijke woningen te bouwen die zijn toegesneden op specifieke behoeften, waarvan 100.000 in het publiek gefinancierde segment.

Woningbouwdoelstelling 2022 onder druk
Het is nu al voorzienbaar dat het doel voor woningbouwproductie in 2022 niet wordt gehaald. In 2021 werden minder dan 300.000 appartementen opgeleverd en in 2022 zijn de omstandigheden volgens de Duitse regering opnieuw aanzienlijk verslechterd door onder meer de coronapandemie, de Russisch-Oekraïense oorlog, het tekort aan geschoolde arbeiders en verhoogde inflatie. Volgens het Federaal Bureau voor de Statistiek stegen de prijzen voor de nieuwbouw van conventioneel vervaardigde woongebouwen in Duitsland in augustus 2022 met 16,5% op jaarbasis. Bovendien zijn in de periode januari tot augustus 2022 slechts bouwplannen voor 211.636 appartementen goedgekeurd, wat 3% (of 6.622) woningen minder is dan in dezelfde periode vorig jaar. De coalitie blijft vasthouden aan de genoemde doelen en heeft onlangs weer een pakket maatregelen genomen om de woningbouw verder te versnellen.

Verlaging van de bouwkosten door vereenvoudiging regelgeving
Ter stimulering van de woningbouwproductie moeten de bouwkosten in het algemeen worden verlaagd. Dit moet in de eerste plaats worden bereikt door het verder ontwikkelen en harmoniseren van bouwregelgeving, algemene procedurele

[2] Unterrichtung der Bundesregierung auf BT-Drs. 19/11750 vom 11. Juli 2019 - Wohngeld und Mietenbericht 2018.

vereenvoudigingen en inspanningen op het gebied van digitalisering, maar ook door het beperken van nalevingskosten als gevolg van regelgeving.

Verdere maatregelen: fiscale stimulering, subsidies en bestuursakkoorden
De regering wil positieve investeringsvoorwaarden op de woningmarkt creëren, onder meer door versterking van de sociale huurwoningbouw, bijzondere afschrijvingen voor nieuwe huurwoningbouw, bouwpremies voor woningen en subsidies voor stadsontwikkeling. Dergelijke verbeterde investeringsvoorwaarden zijn bijvoorbeeld geïmplementeerd in het bestuursakkoord over de toekenning van federale financiële bijstand op het gebied van sociale huisvesting van 2021 en het bestuursakkoord over stadsontwikkeling van 2022. Deze akkoorden specificeren het bedrag en het doel van de federale financiële bijstand en de vaststelling van jaarlijkse doelstellingen voor sociale huisvesting.

Impuls voor woningbouw: hogere belasting op bouwrijpe maar onbebouwde grond
Per 1 januari 2025 vindt in Duitsland een hervorming van het stelsel inzake de onroerendezaakbelasting plaats. Dit omvat een belasting op eigendom van percelen, inclusief gebouwen en land- en bosbouwactiviteiten. Onderdeel van de hervorming is de beoogde invoering van de zogenoemde onroerendezaakbelasting C (OZB C) die is bedoeld om een impuls voor woningbouw te creëren op gemeentelijk niveau. Dit betreft een hoger aanslagpercentage voor bouwrijpe maar onbebouwde grond.

Hogere belasting op grond (Duitse ministerie van Financiën)
Het Duitse ministerie van Financiën vermeldt over de hogere belasting op grond: "*Er is een aanzienlijk woningtekort, vooral in grootstedelijke gebieden. De daarmee gepaard gaande waardeontwikkeling van de grond wordt in toenemende mate gebruikt om bouwrijpe grond aan te houden als speculatieobject. Soms wordt grond alleen gekocht om te wachten op waardestijging en het vervolgens met winst door te verkopen. Deze speculatie met bouwgrond verhindert de bouw van dringend benodigde woonruimte. [...] In de toekomst kunnen gemeenten een hoger aanslagpercentage vaststellen voor bouwrijpe maar onbebouwde grond als er geen sprake is van bebouwing. De zogenoemde OZB C maakt speculatie dus duurder en creëert financiële prikkels om daadwerkelijk woonruimte te creëren op bouwrijpe grond.*"[3]

3.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Huisvestingsbevordering: sociale huisvesting omvat ook koopsector
In Duitsland is de term 'sociale huisvesting' ongebruikelijk, In de wet wordt over het algemeen verwezen naar 'door de overheid gesubsidieerde huisvesting' of 'huisvestingsbevordering'. Dit omvat ongeveer 3% van de nationale woningvoorraad. In Duitsland worden woningen met een lagere dan marktconforme huur verhuurd op basis

[3] Bundesministerium der Finanzen (2022), originele tekst in het Duits.

van een contract tussen de beheerder en de regionale overheid. In ruil voor overheidssteun blijft er sprake van een gematigde huur gedurende 30 jaar. Aan het eind van deze periode, als de steun wordt terugbetaald, wordt de woning onderdeel van de particuliere sector. Echter, als de eigenaar een gemeente of coöperatie is, wordt ook daarna in de praktijk vaak nog een gematigde huur aangehouden. Als deze woningen worden meegerekend omvat de 'sociale' of 'betaalbare' sector naar schatting ruim 12% van de woningvoorraad.[4]

Een wezenlijk onderdeel van de Huisvestingsstrategie (2018) is de huisvestingsbevordering die op federaal niveau wettelijk is geregeld in de *Wohnraumförderungsgesetz* (WoFG). Volgens artikel 1, eerste lid, van deze wet wordt hieronder verstaan de bevordering van woningbouw en andere maatregelen om huishoudens te ondersteunen bij het aanbieden van huurwoningen en het bouwen van koopwoningen. Dit is breder dan wat in Nederland onder de sociale huursector wordt verstaan. De doelgroep omvat huishoudens die geen geschikte woning op de markt kunnen vinden en afhankelijk zijn van ondersteuning.

Deelstaten maken wetgeving binnen landelijke kaders

De deelstaten zijn verantwoordelijk voor de wetgeving voor huisvestingsbevordering. Zij zijn niet verplicht maar kunnen deelstatelijke wetten uitvaardigen om huisvesting te bevorderen. Niet alle deelstaten hebben dergelijke wetten uitgevaardigd. De bestaande deelstatelijke wetten op dit vlak verschillen soms op specifieke punten maar zijn hoofdzakelijk vergelijkbaar.[5] Als deelstaten hun wetgevende bevoegdheid niet uitoefenen, blijft de WoFG als federale wet van toepassing op grond van artikel 125a, eerste lid, van de Duitse Grondwet. De vereisten voor huisvestingsbevordering zijn dan met name terug te vinden in zogenoemde *Verwaltungsvorschriften*, d.w.z. niet-bindende bestuursrechtelijke regelingen op federaal niveau[6], die in individuele gevallen de concrete uitvoering van de stimulering regelen.

3.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

Doelgroepen aangewezen voor huisvestingsbevordering

De huisvestingsbevordering bij huurwoningen (artikel 7 WoFG) is met name bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen, evenals gezinnen en andere huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders, zwangere vrouwen, ouderen, gehandicapten, daklozen en andere hulpbehoevenden. Voor wat betreft de huisvestingsbevordering van het eigenwoningbezit (artikel 8 WoFG) geldt de ondersteuning in het bijzonder voor gezinnen, andere huishoudens met kinderen en gehandicapten, voor zover deze groepen rekening houdend met hun inkomen en de eigenwoningaftrek, de last van het bouwen of verwerven van een woning zonder de ondersteuning niet kunnen dragen.

[4] Housing Europe (2021), p. 63 en 66.

[5] Zie voor een overzicht van de verschillende deelstatelijke wetten op het gebied van financiële ondersteuning bij sociale huisvesting: Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern: Überblick über die Rechtsgrundlagen*, 16 september 2022.

[6] Het gaat hierbij om instructies van hogere tot ondergeschikte autoriteiten binnen het bestuur die bedoeld zijn om te zorgen voor een juiste, tijdige en uniforme uitoefening van het bestuurlijk handelen, in het bijzonder de uitoefening van discretionaire bevoegdheden.

Asielzoekers brengen in Duitsland de eerste zes maanden in opvangcentra door, waarna zij voor de rest van de asielprocedure worden ondergebracht in staatshuisvesting. Zodra zij asiel hebben gekregen, mogen zij deze accommodatie verlaten en zijn deelstaten verantwoordelijk voor hun huisvesting in het geval van dreigende dakloosheid.[7]

[7] Weidinger & Kordel (2020).

4 Engeland

4.1 Totale woningbouw

Nationale doelen
In hun verkiezingsprogramma's van 2019 deden alle belangrijke politieke partijen toezeggingen om het woningaanbod in Engeland te vergroten. In het manifest van de Conservatieve Partij werd beloofd "door te gaan met het verhogen van het aantal huizen dat wordt gebouwd". Bovendien is het volgens de partij nodig om de woningmarkt opnieuw in evenwicht te brengen in de richting van meer eigenwoningbezit. Er werd vermeld dat de vooruitgang in de richting van een doelstelling van 300.000 woningen per jaar tegen de eerste helft van 2020 zou doorgaan, wat zou betekenen dat in de volgende regeerperiode minstens een miljoen nieuwe woningen zouden worden gebouwd. Na kritiek op de berekeningsmethode van het benodigde woningaanbod is verduidelijkt dat de doelstelling van 300.000 nieuwe woningen moet worden gezien als een uitgangspunt en niet als een uitdrukking van de daadwerkelijke huisvestingsbehoefte.[8]

Woningbouwdoelen onder druk
In 2020/21 zijn in Engeland circa 216.000 nieuwe woningen opgeleverd. Dit is lager dan de 243.000 opgeleverde nieuwbouwwoningen in het jaar daarvoor. Deze krimp in woningbouw is mede veroorzaakt door Covid-19 beperkingen in 2020. Vóór 2020/21 groeide het nieuwe huisvestingsaanbod jaarlijks sinds 2012/13.[9] Meer recente cijfers kunnen worden geraadpleegd in de online interactieve dashboard *Local authority data: housing supply* met statistieken over de woningvoorraad, het nieuwe woningaanbod en het aanbod van betaalbare woningen van lokale autoriteiten in Engeland.

Gemeenten bepalen benodigde woningaanbod binnen procedurele kaders
De beslissing over hoeveel nieuwe woningen moeten worden gebouwd, ligt grotendeels bij gemeenten. De lokale autoriteiten zijn op grond van de *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* verplicht om het niveau van de huisvestingsbehoefte binnen hun gebied te beoordelen en ruimtelijke ordeningsplannen op stellen om aan die behoefte te voldoen. Onafhankelijke inspecteurs beoordelen de plannen. Voor het planningsproces dienen de landelijke beleidsregels in het National Planning Policy Framework (NPPF) te worden gevolgd. In een wetsvoorstel inzake nivellering (het verminderen van geografische, economische en sociaalmaatschappelijke verschillen) en herontwikkeling (*Levelling Up and Regeneration Bill*) dat momenteel aanhangig is bij het Britse parlement, zijn wijzigingen aan het planningsproces van lokale autoriteiten opgenomen om dit te simplificeren, moderniseren en verder standaardiseren.

[8] House of Commons Library (2021).
[9] House of Commons Library Research Briefing (2022), p. 54.

4.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Sturing op betaalbare huur en koop zonder afrekenbare doelen

In Engeland bestaat 17% van de woningvoorraad uit sociale huisvesting.[10] Er is een *Affordable Homes*-programma waarmee de overheid subsidie verstrekt voor de bouw van betaalbare huurwoningen en goedkope koopwoningen. Het *Affordable Homes*-programma voor 2021-26 zal £ 11,5 miljard aan subsidies toewijzen over een periode van vijf jaar. Dit zal naar verwachting tot 180.000 nieuwe woningen ondersteunen, afhankelijk van de economische omstandigheden. Het beschikbare bedrag wordt voor 50% besteed aan de financiering van woningen tegen een gereduceerde huurprijs en voor 50% aan betaalbaar eigenwoningbezit. In februari 2021 bevestigde de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Christopher Pincher, dat dit nieuwe programma het aantal sociale huurwoningen ruim zou verdubbelen, met ongeveer 32.000 sociale huurwoningen die moeten worden opgeleverd. In 2018 deed de liefdadigheidsorganisatie Crisis samen met de National Housing Federation een oproep tot de bouw van 90.000 sociale huurwoningen in Engeland gedurende vijftien jaar om aan nieuwe behoeften te voldoen en de achterstand aan te pakken.

Minimumrichtlijnen voor de beschikbaarheid van betaalbare koop; sociale huur aan gemeenten overgelaten

Er zijn geen nationale doelstellingen voor de ontwikkeling van betaalbare woningen. Volgens de richtlijnen van het NPPF moet in beginsel echter ten minste 10% van de aangeboden woningen beschikbaar zijn voor betaalbaar eigenwoningbezit bij grote woningbouwprojecten, tenzij dit het benodigde aantal in het gebied overschrijdt of afbreuk doet aan de huisvestingsbehoefte van aandachtsgroepen. Het is aan gemeenten om het minimumniveau voor beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen te bepalen. Gemeenten kunnen aanvullende eisen stellen. Zo kan als voorwaarde voor het verlenen van een bouwvergunning bijvoorbeeld worden vastgesteld dat een ontwikkelaar een zogenoemde artikel 106-overeenkomst moet aangaan met de gemeente om een bepaald percentage betaalbare woningen bij het bouwproject te leveren of te financieren.

4.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

Lokale vrijheid voor verdeling woningen binnen wettelijke kaders

Binnen gemeenten wordt de voorraad huurwoningen op basis van de woningbehoefte toegewezen. Gemeenten zijn op grond van Deel 6 van de *Housing Act 1996* verplicht toewijzingsregels voor huisvesting te ontwikkelen die een "redelijke voorkeur" geven aan bepaalde categorieën aanvragers. Dit betreft volgens artikel 166A, derde lid, van de *Housing Act 1996* daklozen, personen die in onhygiënische of overbevolkte woningen wonen of anderszins in onbevredigende woonomstandigheden leven, personen die moeten verhuizen om medische of welzijnsredenen (inclusief redenen die verband houden met een handicap); en personen die noodgedwongen moeten verhuizen naar een bepaalde plek in de gemeente omdat dit anders tot moeilijkheden zou leiden (voor

[10] Housing Europe (2021), p. 107.

henzelf of voor anderen). Er gelden wettelijke richtlijnen voor het ontwikkelen en implementeren van de lokale toewijzingsregels. Afgezien van deze verplichting hebben gemeenten veel vrijheid in de verdeling van hun woningvoorraad. Voor de voorraad van huurwoningen in het bezit van woningcorporaties vindt toewijzing plaats binnen hetzelfde wettelijke kader.

Aan asielzoekers die geen woonlasten kunnen dragen en in aanmerking komen voor steun van de Britse visa- en immigratiedienst kan huisvesting worden toegewezen in bepaalde aangewezen regio's in het Verenigd Koninkrijk, waaronder Glasgow, Birmingham en Manchester.[11]

[11] Shelter England (2022).

5 Frankrijk

5.1 Totale woningbouw

Nationale doelen
In Frankrijk wordt de laatste jaren een proactief huisvestingsbeleid gevoerd. Sinds 2016 is de woningbouw sterk gestegen, met uitzondering van de jaren 2020 en 2021 door de coronacrisis. Het doel is om jaarlijks tussen de 210.000 en 325.000 woningen te bouwen. In januari 2013 werd de doelstelling voor sociale huisvesting wettelijk verhoogd van 20% naar 25% van de totale woningvoorraad per gemeente. In datzelfde jaar trad per 1 juli 2013 een wet in werking waarmee het voor de regering mogelijk is om maatregelen te nemen om woningbouwprojecten te versnellen. Eerder, al in 2000, werd de Wet solidariteit en stedelijke vernieuwing aangenomen om de bouw van sociale woningen te vergemakkelijken.

Stimulerende maatregelen woningbouw: vier prioriteiten
Er zijn verschillende maatregelen genomen om woningbouw te stimuleren. In 2014 kondigde de regering maatregelen aan op basis van vier prioriteiten: de toegang tot koopwoningen bevorderen, de bouwregels vereenvoudigen, de bouw van sociale woningen voortzetten en versterking van het grondbeleid. Om bouwwerkzaamheden te stimuleren, is bijvoorbeeld de verbouwing van kantoren naar woningen gefaciliteerd en is de doorlooptijd van beroepsprocedures en procestermijnen verkort.

5.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Publieke en private huisvestingsorganisaties
Op 1 januari 2021 omvatte de sociale woningvoorraad 5,2 miljoen woningen. Dat is ongeveer 17% van de woningvoorraad.[12] Het Franse systeem van sociale huisvesting is voornamelijk gebaseerd op twee categorieën van goedkope huisvestingsorganisaties (*Habitations à loyer modéré*, of kort: HLM). In beide gevallen zijn deze organisaties zowel ontwikkelaars (ze bouwen of verwerven gebouwen) als beheerders (ze beheren gebouwen door ze te verhuren). De eerste categorie, publiekrechtelijke *Offices publics de l'habitat* (OPH), staan onder toezicht van lokale overheden, gemeenten en stadsdelen, en voeren het beleid van deze overheden uit. De tweede categorie, de volkshuisvestingsmaatschappijen (*Entreprises Sociales pour l'Habitat*, of kort: ESH) genoemd, zijn privaatrechtelijk van aard. Ze bouwen en beheren sociale woningen namens hun aandeelhouders. Dit kunnen grote bedrijven, grote openbare of particuliere financiële holdings of dochterondernemingen zijn van Action logement, het orgaan dat de deelname van werkgevers aan bouwinitiatieven beheert.

[12] Houusing Europe (2021), p. 59.

Gunstige financiering via staatsbank

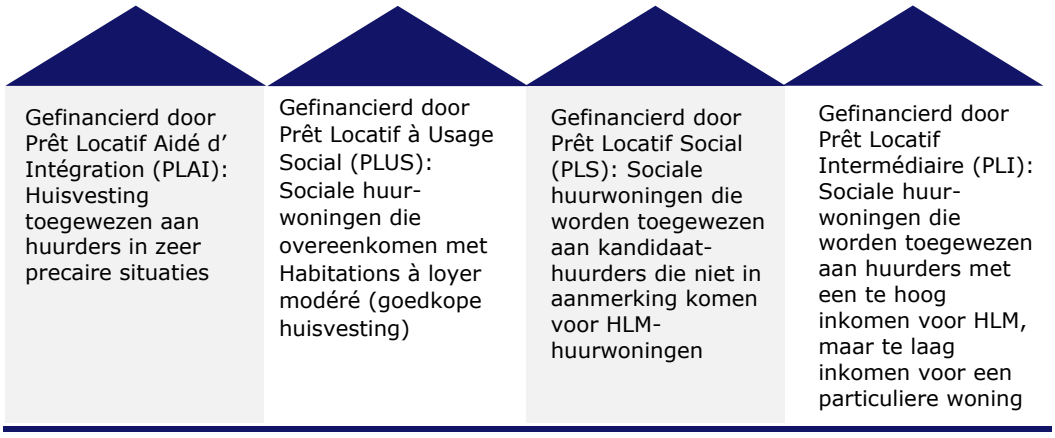
Voor de Franse sociale huisvestingssector is een financieringssysteem opgezet waarmee langlopende leningen kunnen worden aangegaan tegen relatief lage kosten. De leningen die worden uitgegeven door de staatsbank *Caisse des Dépôts* (CDC) zijn gebaseerd op meer dan € 270 miljard afkomstig van de 65 miljoen zgn. Livret A-spaarrekeningen van de Fransen. Ongeacht de bank waar de rekeningen worden aangehouden, wordt twee derde van de ingezamelde middelen gecentraliseerd bij de CDC, die ze tegen een preferentieel tarief uitleent aan sociale huisvestingsmaatschappijen. In 2011 en 2016 werd het aantal van 130.000 gefinancierde sociale woningen bereikt.

Maatregelen om sociale woningbouw te bevorderen

In maart 2021 ondertekende de regering een inspanningsovereenkomst met belanghebbenden op het gebied van sociale huisvesting om 250.000 sociale woningen te bouwen. In 2021 was het doel 120.000 woningen, maar voor slechts 104.800 werden de plannen goedgekeurd. Sinds de inwerkingtreding van de Wet solidariteit en stedelijke vernieuwing uit 2000 zijn gemeenten met meer dan 3.500 inwoners in grootstedelijke gebieden van meer dan 50.000 inwoners verplicht om meer dan 20% van het totaal aantal woonhuizen als sociale huurwoningen aan te bieden (dit is wettelijk gestegen naar 25% sinds januari 2013). Ook het btw-tarief is sinds 2014 verlaagd naar 5,5% voor zowel de bouw en renovatie van sociale woningen als het stimuleren van de energierenovatie van bepaalde woningen. De Wet op de differentiatie, decentralisatie, deconcentratie en vereenvoudiging van lokale openbare actie die in 2022 is aangenomen, bestendigt de effecten van de Wet solidariteit en stedelijke vernieuwing.

Sociale huisvesting op basis van inkomensplafonds

In Frankrijk is sociale huisvesting niet uitsluitend op de meest kansarme categorieën gericht; de gehanteerde inkomensplafonds zijn ook afgestemd op middeninkomens. Dit vloeit voort uit het feit dat sociale huisvesting aanvankelijk op de loonsector en de huisvesting van werknemers was gericht. Een overweging daarbij is bovendien de wens om sociale diversiteit te behouden in de buurten waar goedkope woningen zijn geconcentreerd. Zodoende zijn er verschillende soorten sociale huurwoningen die voldoen aan de behoeften van verschillende bevolkingsgroepen. Deze worden aangeduid volgens de financieringswijze waarmee zij zijn gebouwd (zie figuur).



Bron: ECPRD, bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

5.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

Voorrang voor aandachtsgroepen; toewijzingscommissie
Sommige mensen hebben voorrang bij de toegang tot sociale woningen, bijvoorbeeld daklozen, mensen die in ongezonde of gevaarlijke woningen wonen, mensen van wie de woning in beslag wordt genomen of te koop wordt aangeboden, mensen die van baan veranderen, slachtoffers van huiselijk geweld en gehandicapten. Tussen 2018 en 2021 kregen 280.000 daklozen huisvesting. Sinds 2021 is het percentage toegewezen woningen voor dakloze huishoudens met 55% gestegen ten opzichte van 2020.

De toewijzing van sociale huurwoningen wordt uitgevoerd door een toewijzingscommissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van de verhuurder (inclusief een vertegenwoordiger van zijn huurders), een vertegenwoordiger van de gemeente waar de woning zich bevindt en een vertegenwoordiger van de Staat. De commissie komt op gezette tijden bijeen om drie aanvragen te beoordelen van kandidaten die voldoen aan de criteria voor elke beschikbare wooneenheid.

De Staat heeft verder het recht om sociale woningen te reserveren. Er is ook een aandeel van 5% gereserveerd voor burgerlijke en militaire ambtenaren van de Staat.

Asielzoekers hebben recht op huisvesting. Hiervoor is de Franse immigratie- en naturalisatiedienst verantwoordelijk. Zodra zij asiel hebben gekregen, worden ze geacht de door de staat verstrekte huisvesting binnen drie maanden te verlaten, met de mogelijkheid van een verlenging van drie maanden in geval van bijzondere omstandigheden. In de praktijk is sprake van een chronisch woningentekort voor de huisvesting van asielzoekers.[13]

[13] The New Humanitarian (2021).

6 Oostenrijk

6.1 Totale woningbouw

Woningbouw voornamelijk belegd bij deelstaten; geen landelijk doel
In Oostenrijk valt het wettelijke kader voor de woningbouw voornamelijk onder de bevoegdheid van de negen deelstaten. Dit kader omvat het ruimtelijke ordeningsrecht, het bouwrecht en, sinds 1987, het huursubsidierecht en het woningrenovatierecht.

Het Constitutioneel Hof oordeelde in 1951, 1958 en 1960 dat de federale bevoegdheid voor "Volkswohnungswesen" (volkshuisvesting) verwijst naar sociale huisvesting voor mensen met een laag inkomen. Er zijn wel federale wetten gebaseerd op deze bevoegdheid, zoals de Stadterneuerungsgesetz 1974, (stadvernieuwing) en daarnaast de Bodenbeschaffungsgesetz 1974, (grondaankoop) die is gebaseerd op de federale bevoegdheid voor renovatie, maar deze moeten worden toegepast door deelstaten en spelen geen grote rol meer.

De resterende federale bevoegdheid voor volkshuisvesting conform de federale Grondwet is voornamelijk ingezet op de *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* (WGG), een wet die de rechtsgrondslag vormt voor woningcorporaties met beperkte winst. De specifieke bepalingen zijn gericht op het creëren van optimale voorwaarden voor de economische activiteiten van de 185 sociale woningbouwcorporaties. De WGG is de basis voor het verhuren en beheren van de 971.000 beschikbare woningen verspreid over heel Oostenrijk (= 25% van de gehele woningvoorraad).[14]

Als gevolg van deze decentralisatie zijn er ook geen landelijke doelstellingen voor de woningproductie. In het regeerprogramma 2020-2025 zijn prikkels aangekondigd voor woningrenovatie en -productie in het kader van een nieuwe *Finanzausgleichsgesetz* (een wet op de herverdeling van inkomsten tussen de federale staat, de deelstaten en de gemeenten) zonder cijfermatige doelstellingen te vermelden. Tot nu toe zijn echter geen nieuwe maatregelen vastgesteld, aangezien de geldigheid van het oude *Finanzausgleichsgesetz* 2017-2021 met twee jaar is verlengd (2022 en 2023).

De investeringen in woningbouw/renovatie en betaalbaarheid van huur zijn afhankelijk van de vormgeving van veel verschillende wetten, zoals in het huur- en kooprecht of belastingrecht. In het regeerprogramma 2020-2025 is voorzien in een hoorzitting met alle belanghebbenden om een hervorming van alle betrokken wetten op nationaal niveau uit te werken.

[14] Federal Ministry of Labour and Economy (2022).

6.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Gemeentelijke huisvesting en huisvesting met beperkte winst
In Oostenrijk bestaat geen officiële definitie van sociale huisvesting, maar zijn er wel verschillende vormen van woningaanbod 'buiten de markt'. Gemeentelijke huisvesting (of volkshuisvesting) bestaat uit huurwoningen die door gemeenten worden aangeboden. Daarnaast bestaan er zogenoemde 'beperkte winst'-woningen: huur- en koopwoningen die op non-profit basis worden aangeboden door woningcorporaties die worden gereguleerd en toegang hebben tot overheidssubsidies. De deelstaten verstrekken financiering via woningbevorderingsregelingen, die het type huisvesting en aanbieders definiëren evenals huurgrenzen en inkomensgrenzen voor (toekomstige) bewoners. Samen maken beide segmenten 24 procent uit van de woningvoorraad; gemeentelijke huisvestingscorporaties 7 procent en woningcorporaties met beperkte winst 17 procent.[15]

Uitgangspunten huisvesting met beperkte winst
Het federale wettelijk kader beschrijft de rol en procedures voor het bepalen van de huurprijzen van aanbieders van sociale huisvesting. De belangrijkste uitgangspunten van huisvesting met beperkte winst in Oostenrijk zijn:

- Kostenhuur: woningcorporaties met beperkte winst berekenen huurprijzen op kostenbasis, wat inhoudt dat de prijzen niet boven of onder de kosten kunnen worden gesteld die worden gemaakt bij de productie, financiering en het beheer van woongebouwen.
- Winstbeperking: Omzet genererende componenten maken deel uit van kostendekkende prijzen. In het geval van woningcorporaties met beperkte winst zijn deze echter duidelijk vastgelegd in wet- en regelgeving met bovengrenzen.
- Circulaire fondsen: het eigen vermogen wordt permanent vastgehouden voor doeleinden met beperkte winst en overschotten worden continu herbelegd.
- Personeelsbeperkingen: woningcorporaties met beperkte winst moeten onafhankelijk zijn van de bouwsector om onderhandse transacties ten nadele van huurders te voorkomen. Ook de salarissen van functionarissen mogen de wettelijke grenzen niet overschrijden.
- Beperkte bedrijfsactiviteiten: woningcorporaties met een beperkt winstoogmerk dienen voornamelijk bedrijfsactiviteiten uit te oefenen die vallen binnen hun wettelijke hoofddoel – woningbouw, onderhoud en renovatie – en doen dit op eigen naam.
- Auditvereisten: alle woningcorporaties met beperkte winst moeten jaarlijks worden gecontroleerd door onafhankelijke auditors. Met de audit wordt de naleving van wetgeving, inclusief efficiënt gebruik van middelen en kapitaal, evenals goed beheer van de organisatie gemonitord.

Resultaten huisvesting met beperkte winst
De Oostenrijkse aanpak is ontworpen om huisvesting te bieden via aanbieders zonder winstoogmerk. Uit een recent onderzoek naar de impact van de Oostenrijkse sector van woningcorporaties met beperkte winst kwam naar voren dat deze jaarlijks bijna 1

[15] Housing Europe (2021), p. 39.

miljard euro van het Oostenrijkse bbp uitmaakt. Dit komt in de eerste plaats door stimulering van de particuliere consumptie, door middel van lagere woonlasten, en door grotere overheidsinvesteringen in economisch productieve gebieden (zoals onderwijs of onderzoek) mogelijk te maken als gevolg van besparingen ten opzichte van een situatie waarin de huisvestingsbehoeften van huishoudens met lage inkomens moeten worden vervuld via aanvullende sociale uitkeringen en inkomensondersteuning.[16]

6.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

Huisvestingsomstandigheden van gehandicapten
Oostenrijk is in haar ECPRD-reactie niet ingegaan op de toewijzing van sociale huurwoningen aan aandachtsgroepen maar wel op de huisvestingsomstandigheden van gehandicapten. Het Nationaal Actieplan Handicap 2022-2030 dat in juli 2022 door de Oostenrijkse regering is goedgekeurd, verwijst naar de bevoegdheid van de deelstaten op het gebied van bouwrecht en algemene bepalingen om de toegankelijkheid van gebouwen te waarborgen. Volgens het actieplan is slechts 13% van de flats toegankelijk voor gehandicapten.

Wenen: voorrang toewijzing sociale huurwoningen
In Wenen worden door de gemeente aanvullende sociale criteria gehanteerd bij het bepalen van voorrang in de toewijzing van sociale huurwoningen. Deze criteria hebben betrekking op: personen die in overbevolkte woningen wonen, jonge huishoudens die starters zijn op de woningmarkt, personen met speciale behoeften, huishoudens die apart leven vanwege een echtscheiding, personen met ouderdomsgerelateerde woonwensen (drempelvrij wonen), rolstoelgebruikers die een drempelvrij huis nodig hebben en alleenstaande ouders.[17]

Asielzoekers hebben recht op basiszorg in de eerste vier maanden na erkenning van hun vluchtelingenstatus, d.w.z. georganiseerde opvang in herbergen, pensions, opvangcentra van ngo's of van de desbetreffende deelstaat, of huursubsidie wanneer een asielzoeker zelf een appartement huurt. De gangbare vorm van basiszorg is georganiseerde huisvesting, behalve in Wenen waar particuliere huisvesting prevaleert.[18]

[16] Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations (2022).
[17] City of Vienna (2022).
[18] Asylum in Europe (2022).

7 Zweden

Geen unanieme definitie sociale en betaalbare huisvesting
Inleidend merkt de Onderzoeksdienst van het Zweedse parlement (Sveriges Riksdag) op dat sociale huisvesting en betaalbare huisvesting mogelijk dubbelzinnige termen zijn. Volgens de Zweedse Nationale Raad voor Huisvesting, Bouwen en Planning (Boverket) is er geen unanieme manier om dergelijke huisvesting te definiëren. In plaats daarvan verschillen systemen tussen en binnen landen.

7.1 Totale woningbouw

Gemeenten verantwoordelijk voor huisvesting
De invloed van de rijksoverheid op de geproduceerde woningen is in Zweden beperkt. Het maakt geen deel uit van het beleid op rijksniveau. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting. Een wet op de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van gemeenten uit 2000 specificeert de verplichtingen. Historisch gezien bestond de invloed van de rijksoverheid op het gebied van huisvesting vooral uit subsidies voor de bouw en kredietgaranties op leningen voor bouwwerken.

7.2 Sociale huisvesting en betaalbare woningen

Algemeen toegankelijk volkshuisvestingsmodel ontkoppeld van inkomen
In Zweden bestaat geen specifieke huisvestingssector die 'sociale huisvesting' wordt genoemd. Zweden kent een volkshuisvestingsmodel dat breed en algemeen is. Het staat open voor iedereen en is niet gericht op een bepaalde inkomensgroep. De volkshuisvesting beslaat ongeveer de helft van de Zweedse huurwoningsector. 17% van de totale voorraad kan als sociale huur worden aangemerkt.[19]

Toewijzing woningen lokaal bepaald
De sociale huisvestingswoningen zijn eigendom van gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen, maar er is geen verplichting voor gemeenten om dergelijke huisvesting te bieden. In de meeste gevallen wordt volkshuisvesting toegewezen via een wachtlijst. De gemeenten kunnen echter, als eigenaar van de volkshuisvestingsmaatschappijen, de toewijzing sturen via een voorrangssysteem. De criteria die gehanteerd worden bij prioritering verschillen door het hele land. Het meest toegepaste voorrangscriterium is de woon-werkafstand bij indiensttreding. De voorrangsregeling wordt op lokaal niveau toegepast en wordt niet beïnvloed door de landelijke overheid.

De laatste jaren zijn er uitzonderingen gemaakt op de praktijk van de nationale overheid om zich niet in (volks)huisvesting te mengen. In 2016 nam het Zweedse parlement een

[19] Housing Europe (2021), p. 95.

wetsvoorstel aan inzake de opvang van bepaalde nieuw aangekomen immigranten voor vestiging. In datzelfde jaar vaardigde de regering ook een verordening uit inzake investeringssteun voor huurwoningen en huisvesting voor studenten. Eigenaren van onroerend goed hadden in dat kader tot voor kort de mogelijkheid om investeringssteun van de overheid te ontvangen voor de bouw van huurwoningen en woningen voor studenten, met bepaalde huurniveaus. In 2021 besloot het Zweedse parlement echter om het systeem af te schaffen. De nationale overheid beziet momenteel hoe de investeringssteun kan worden afgebouwd.

Regeringsonderzoek naar sociaal duurzaam woningaanbod
De Zweedse huisvestingssector was onderwerp van onderzoek door een onafhankelijke onderzoekscommissie van de Zweedse overheid. Het onderzoek had tot doel maatregelen te analyseren die beogen de taakverdeling tussen het rijk en de gemeenten op het gebied van het woonbeleid te verduidelijken en een aantal instrumenten van het woonbeleid efficiënt en effectief te laten zijn.

De bevindingen van het onderzoek zijn eind maart 2022 gepubliceerd in een rapport over een sociaal duurzaam woningaanbod. De belangrijkste conclusie is dat hoge drempels het moeilijk maken voor mensen om zich op de reguliere woningmarkt te vestigen en hun woning aan te passen aan hun woonsituatie. Het aanbod op de woningmarkt blijkt volgens het onderzoek niet te kunnen voldoen aan de woonbehoefte van huishoudens. De gevolgen voor degenen die zich niet op de woningmarkt kunnen vestigen en niet in hun basisbehoeften kunnen voorzien, zijn onder meer overbevolking, krappe huisvestingsfinanciën, onveilige huisvestingsoplossingen en dakloosheid. Het gebrek aan woningaanbod heeft er ook toe geleid dat de zogenaamde structurele dakloosheid hoog is. Dit legt een grote druk op de sociale voorzieningen van de gemeenten.

In het rapport worden onder meer de volgende voorstellen gedaan:
- de invoering van een nieuwe, uniforme wet waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de gemeenten voor huisvesting wordt benadrukt;
- de rijksoverheid een landelijk actieplan voor de huisvestingsvoorziening laten opstellen en aan het begin van elke regeerperiode hierover laten rapporteren;
- het werk van de gemeente op het gebied van huisvesting verbreden door middel van gemeentelijke actieplannen met lokale doelen en rekening houdend met uiteenlopende behoeften en omstandigheden.

Onlangs is een regeringswisseling geweest in Zweden. De voorstellen hebben nog niet tot wetsvoorstellen geleid.

7.3 Huisvesting van aandachtsgroepen

‘Sociale contracten’: onderhuur door gemeenten aan kwetsbare groepen
Voor kwetsbare groepen die grote moeilijkheden ondervinden om de reguliere woningmarkt te betreden, is een systeem van onderhuur ontstaan, waarbij gemeenten appartementen huren die ze onderverhuren aan huishoudens die sociale bijstand nodig

hebben, bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten. De afspraken worden ook wel 'sociale contracten' genoemd. Ook dit is een systeem dat op lokaal niveau wordt beheerd en niet wordt beïnvloed door de landelijke overheid.

Asielzoekers hebben twee keuzes als het gaat om huisvesting: (1) zij kunnen in een opvangeenheid of vluchtelingenkamp van het Zweedse migratieagentschap verblijven; (2) zij kunnen hun eigen huisvesting bij familie of vrienden regelen.[20]

[20] Asylum in Europe (2022a).

Literatuurlijst

Assemblée Nationale (2022), *Affordable Housing*, 22 november 2022 (ECPRD 5230)

Asylum in Europe (2022), *Country Report Austria: Housing*, laatst geraadpleegd op 24 januari 2023

Asylum in Europe (2022a), *Country Report Sweden: Housing*, laatst geraadpleegd op 24 januari 2023

Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations (2022), *The economic impacts of Limited-Profit Housing Associations in Austria,* laatst geraadpleegd op 29 november 2022

Austrian Parliamentary Administration (2022), *Affordable Housing*, 15 november 2022 (ECPRD 5230)

Bundesministerium der Finanzen (2022), *Die neue Grundsteuer - Fragen und Antworten*, 13 oktober 2022

City of Vienna (2022), *Flat allocation criteria,* laatst geraadpleegd op 29 november 2022

Deutscher Bundestag (2022), *Affordable Housing*, 24 november 2022 (ECPRD 5230)

Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (2022), *Soziale Wohnraumförderung in den Bundeésländern: Überblick über die Rechtsgrundlagen*, 16 september 2022

Federal Ministry of Labour and Economy (2022), laatst geraadpleegd op 29 november 2022

Hansson, A.G. & Lundgren, B. (2019), Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria, *Housing, Theory and Society*

House of Commons Library (2021), *Calculating housing need in the planning system (England)*, 27 augustus 2021

House of Commons Library Research Briefing (2022), *Levelling Up and Regeneration Bill 2022-23*, 1 juni 2022

House of Commons Library (2022), *Affordable Housing*, 3 november 2022 (ECPRD 5230)

Housing Europe (2021), *The State of Housing in Europe 2021,* laatst geraadpleegd op 24 januari 2023

Shelter England (2022), *Accommodation for asylum seekers,* laatst geraadpleegd op 24 januari 2023

Sveriges Riksdag (2022), *Affordable Housing*, 15 november 2022 (ECPRD 5230)

The New Humanitarian (2021), *What's behind the housing crisis for asylum seekers in France?*, 27 april 2021

Weidinger, T. & Kordel, S. (2020), Access to and exclusion from housing over time: Refugees' experiences in rural areas, *International Migration*