

# SOCIALE HUISVESTING RICHT ZICH IN STEEDS MEER EU-LANDEN OOK OP MIDDENINKOMENS

*Door: Sebastian Garnier, Managing Director bij AxHA, een adviesbureau voor Europese zaken, gespecialiseerd in sociale huisvesting, NGO's en maatschappelijke organisaties.*

**Steeds meer EU-landen trekken de conclusie dat sociale volkshuisvesting zich niet alleen op de allerarmsten moet richten. Veel landen kennen aanzienlijke hogere inkomensgrenzen voor toewijzing van sociale huurwoningen dan in Nederland. Ook houden de inkomensgrenzen in veel landen rekening met zowel het aantal personen in het huishouden als met regionale verschillen. Dat blijkt uit een vergelijking tussen 18 landen binnen de Europese Unie.**

De Nederlandse woningmarkt is oververhit en steeds meer huishoudens hebben moeite om een geschikte woning te vinden. Dat leidt tot discussies over het versmallen, verbreden of flexibiliseren van de toegang tot betaalbare en sociale woningen. Met het oog hierop heeft Aedes, vereniging van woningcorporaties, onderzoek laten doen naar de manier waarop andere landen binnen de Europese Unie de toegang tot sociale huisvesting hebben ingericht. Elke EU-lidstaat moet zich daarbij uiteraard houden aan de Europese staatssteunregels.

## **Flexibeler Inkomensgrenzen**

In 15 van de 18 onderzochte landen<sup>1</sup>, blijkt dat (de hoogste bandbreedte van) de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning hoger ligt dan in Nederland. Dit is te verklaren omdat de meeste landen een fijnere systematiek hanteren. Er zijn meerdere grenzen op basis van bijvoorbeeld het aantal gezinsleden of regionale verschillen. Zo'n 80% van deze 18 EU-landen houdt rekening met de regionale of lokale woningmarktsituatie bij het definiëren van de inkomensgrenzen. Verder hanteren alle onderzochte landen, behalve Nederland in de huidige situatie, hogere inkomens voor meerpersoonshuishoudens.

Een grotere differentiatie zegt overigens niks over de grootte van de sociale huisvesting als onderdeel van de woningmarkt, zo blijkt ook uit het onderzoek. Hogere (of lagere) inkomensgrenzen leiden niet per definitie tot een grotere (of kleinere) sector zolang deze juist scherper rekening kunnen houden met bijzondere lokale of persoonlijke situaties. Eén nationale begrenzing zoals Nederland die hanteert is daarom redelijk uniek in Europa.

## **Meer aandacht voor middeninkomens**

Een andere trend in Europa is dat langzaam erkend wordt dat een zogeheten residuele bestemming van sociale huisvesting niet langer toereikend is. Als sociale huisvesting zich alleen richt op de allerarmsten komen andere groepen op de woningmarkt in de knel. De onbetaalbare prijzen en het haperend marktaanbod in veel Europese steden vertoont grote gelijkenissen met Nederland. Dit ondanks de grote verschillen tussen EU-landen op het gebied van sociale huisvesting. Ook in andere EU-landen komen lagere en middeninkomens in toenemende mate tussen wal en schip terecht.

We zien daarop een reactie in landen die hun (beperkte) sociale huisvesting tot nu toe exclusief richtten op de meest kwetsbaren. Zij nemen steeds vaker aanvullende maatregelen om het aanbod van betaalbare huisvesting te stimuleren voor lagere en –middeninkomens. Dit is vooral het geval in grotere steden, zoals blijkt uit de inkomensgrenzen die daar worden gehanteerd.

---

<sup>1</sup> Onder de 28 EU-landen is een selectie gemaakt van landen met tenminste een minimale omvang aan sociale huisvesting. Bulgarije, Estland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta en Roemenië zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

Een typisch voorbeeld is Portugal met een zeer beperkte sociale huursector van 2% van de woningvoorraad. Onlangs heeft het land haar beleid rondom sociale huur herijkt door ook maatregelen te nemen ten behoeve van de middenklasse.

Volgens een onderzoeker uit dit land is de hoofdreden van het nieuwe nationale programma "*het besef dat het gat tussen sociale huisvesting en de vrije woningmarkt steeds groter wordt*". Het nieuwe programma biedt huishoudens met een (bruto) jaarlijks inkomen tot EUR 45.000 (+ EUR 5.000 per kind) toegang tot betaalbare huren (20% onder de markt). Ter vergelijking: In Nederland kom je met een inkomen van meer dan 42.000 euro in de basis niet in aanmerking voor een sociale huurwoning.

**TABEL 1 : DIFFERENTIATIES VAN DE INKOMENSGRENZEN VOOR SOCIALE HUISVESTING EN BEVOEGDHEIDSNIVEAUS.**

Land	Differentiatie op lager dan nationaal niveau?	Differentiatie op basis van grootte huishouden?	Wie bepaalt de inkomensgrenzen?
<b>België</b>	JA	JA	Gewesten
<b>Denemarken</b>	JA	JA	Woningbouwverenigingen <sup>2</sup> .
<b>Duitsland</b>	JA	JA	Deelstaten <sup>3</sup>
<b>Finland</b>	JA	JA	Gemeenten <sup>4</sup>
<b>Frankrijk</b>	JA	JA	Nationaal
<b>Ierland</b>	JA	JA	Nationaal
<b>Italië</b>	JA	JA	Nationaal, regionaal en gemeenten
<b>Luxemburg</b>	JA	JA	Nationaal
<b>Nederland</b>	<b>NEE</b>	<b>NEE</b>	<b>Nationaal<sup>5</sup></b>
<b>Oostenrijk<sup>6</sup></b>	JA	JA	Regionaal
<b>Polen</b>	JA	JA	Nationaal en gemeenten
<b>Portugal</b>	JA	JA	Nationaal of gemeenten <sup>7</sup>
<b>Slovenië</b>	NEE	JA	Nationaal
<b>Slowakije</b>	NEE	JA	Nationaal
<b>Spanje</b>	JA	JA	Nationaal, regionaal en gemeenten
<b>Tsjechië</b>	NEE	JA	Nationaal
<b>UK</b>	JA	JA	Gemeenten
<b>Zweden<sup>8</sup></b>	JA	JA	Nationaal en gemeenten

### **Nederland: achterblijvend aanbod middenhuur**

Tien jaar na de invoering van de inkomensgrenzen in Nederland, blijkt dat het aanbod voor huishoudens met een middeninkomen fors achterblijft bij de verwachtingen. Voor zowel lage - als middeninkomens wordt het

<sup>2</sup> Gemeenten mogen 25% - 100% toewijzen.

<sup>3</sup> Met uitzonderingsmogelijkheden in bepaalde gemeenten.

<sup>4</sup> Binnen het controlekader van een nationale fonds (ARA).

<sup>5</sup> Wel gemeentelijke bevoegdheden voor urgenties op basis van de Huisvestingswet.

<sup>6</sup> Onbekend of staatssteun aan sociale huisvesting onder het DAEB Besluit valt.

<sup>7</sup> Afhankelijk van de (steun)regeling

<sup>8</sup> Dit valt niet onder het DAEB Besluit 2012/21 aangezien er geen sprake is van staatssteun in Zweden en publieke huisvesting voor een brede groep marktconform dient te gebeuren.

steeds problematischer om een betaalbare woning te vinden in een stad<sup>9</sup>. De private sector zou na het inkrimpen van de corporatiesector, volgens de economische voorspellingen van de overheid, het middensegment voor haar rekening moeten nemen. Dit valt tegen qua nieuwbouw. Corporaties zijn teruggegaan naar een smallere doelgroep en kerntaken. De investeringscapaciteit en het werkveld van woningcorporaties is de afgelopen tien jaar ingeperkt. Private partijen hebben de beoogde ruimte gekregen om het middensegment te bedienen<sup>10</sup>.

#### **De Nederlandse situatie momenteel**

De belangrijkste doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen beneden € 38.035 (prijsspeil 2019). De woningcorporatie moet jaarlijks ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan die groep toewijzen. Daarnaast mogen corporaties tot 2021 10% van de vrijkomende woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tussen € 38.035 en € 42.436 (prijsspeil 2019). Deze 10% kan echter ook worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder de € 38.035. De overige, maximaal 10% van de vrijkomende woningen, mogen woningcorporaties vrij toewijzen<sup>11</sup>.

Woningen die corporaties commercieel verhuren (vanuit de zogenaamde 'niet-DAEB-tak') mogen ze wel aan alle huishoudens verhuren. Hiervoor moeten ze echter wel een marktconforme, en dus duurdere lening afsluiten zonder een garantie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Op dit moment maakt de (Rijks)overheid geen onderscheid naar regio of huishoudgrootte. Over dat laatste is nu wel een politiek debat gaande.

Maar de tekorten lopen al jaren op. Steeds meer personen (met name starters en jongeren) hebben geen toegang tot een betaalbaar koop- of huurhuis. Vooral grotere steden zitten met hun handen in het haar. Veel gemeenten kijken naar woningcorporaties om hun woningvoorraad toegankelijk te houden voor de middengroepen. Die zijn immers cruciaal voor het functioneren van lokale gemeenschappen en een stadseconomie (leraren, politie, ambtenaren, winkelbedienenden).

Corporaties kunnen weliswaar jaarlijkse tot tien procent aan middeninkomens (boven € 42.436) toewijzen, maar omdat die formeel niet tot de doelgroep behoren, vinden corporaties dit lastig. Ook moet bij deze 10% rekening gehouden worden met voorrangregels uit de plaatselijke huisvestingsverordeningen en andere nationale voorrangregels, bijvoorbeeld voorrang aan mensen die door fysieke of psychische beperkingen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen<sup>12</sup>. Dat maakt het voor corporaties ingewikkeld om apart beleid te maken voor een groep die op basis van het inkomen duidelijke huisvestingsproblemen ondervindt, maar niet als werkveld wordt gezien.

Daarnaast kunnen corporaties ook vanuit de niet-DAEB-tak woningen verhuren aan middeninkomens. Maar dit mag alléén onder marktconforme omstandigheden (zonder verlies en zonder staatssteun) én als de markt het laat afweten. Dat is vreemd. Hoe kan een corporatie dan in een project stappen waar marktpartijen hun vingers niet aan willen branden?

---

<sup>9</sup> 'Met name in gespannen woningmarktregio's heeft een toenemend aantal huishoudens meer moeite om een betaalbare, passende woning te vinden' meldt Minister Ollongren aan de Tweede Kamer (brief van 8 juli 2019). Zie verder *De bouwspagaat. Publieke binnenstedelijke doelen en private buitenstedelijke belangen*, Maarten van Schie, Marnix Breedijk, Edwin Buitelaar, Ruimte en Wonen, 20 maart 2018; *Beleid en praktijk – betaalbaar wonen in Nederland*, Frans Schilder en René Scherpenisse, Planbureau voor de Leefomgeving, december 2018; *Meer woningen in het middensegment zijn niet de heilige graal*, Cody Hochstenbach, Sociale Vraagstukken, 2 januari 2018

<sup>10</sup> Nederlandse beleggers hebben in het verleden in Brussel klachten ingediend tegen de afbakeningen van de doelgroepen van woningcorporaties die in hun ogen té ruim was.

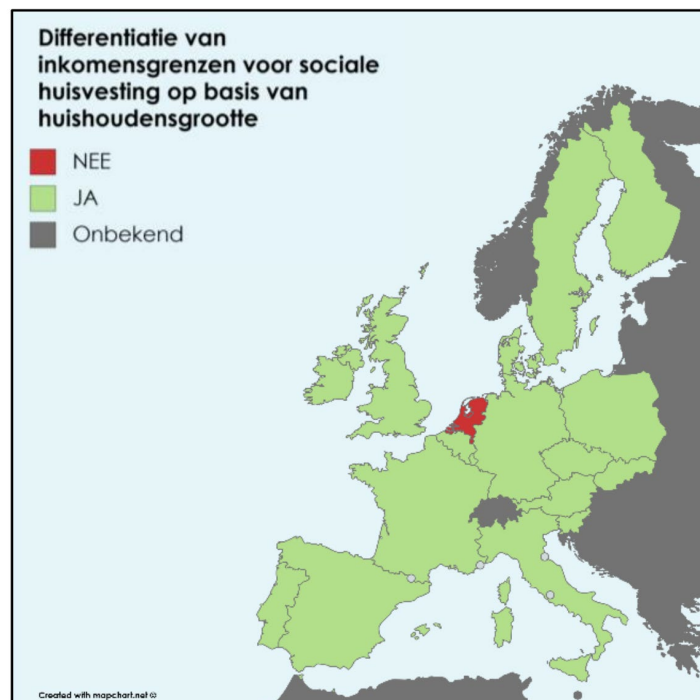
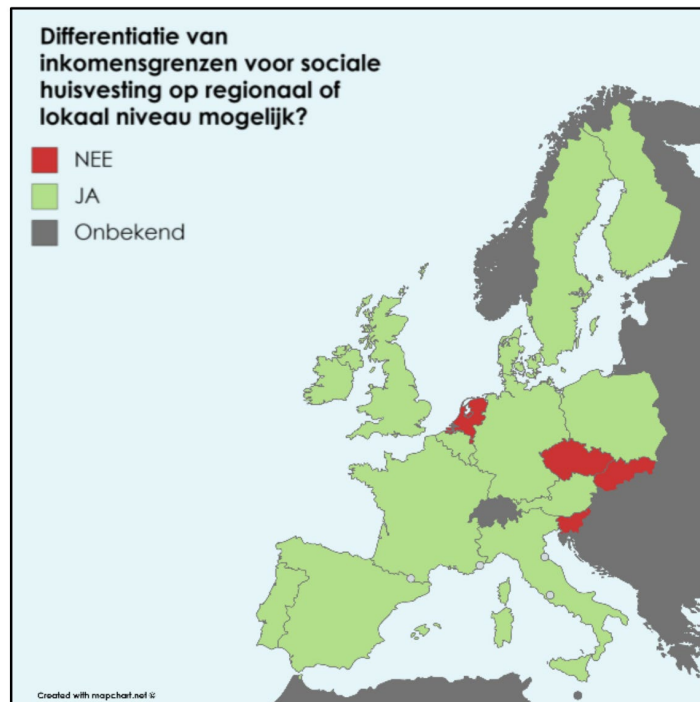
<sup>11</sup> Bron: Rijksoverheid <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betalbare-woningen>

<sup>12</sup> MG Circulaire 2018-02 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Landelijke inkomensgrens versus differentiatie

Met de invoering van een landelijke inkomensgrens in 2009 verloren gemeenten een belangrijk middel om de toegang tot de sociale huursector vorm te geven. Dit onderzoek toont aan dat deze Nederlandse situatie een uitzondering is: regionale of lokale differentiatie blijkt in andere delen van Europa juist de regel te zijn.

Dat is niet verwonderlijk aangezien het bieden van toegang tot sociale huisvesting vaak wordt ingezet als instrument om in te spelen op tekorten op lokale en regionale woningmarkten. Zoals minister Ollongren onlangs aangaf is "de schaarste op de woningmarkt in de ene regio groter dan in de andere. Met name in de grote steden is sprake van forse prijsstijgingen en ziet niet iedereen zijn woonwensen gerealiseerd."



Uit de uitgevoerde landenvergelijking mag geconcludeerd worden dat de invoering van één, nationale inkomensgrens in Nederland in Europees verband bijzonder ongewoon is (zie Tabel 1 en 2)<sup>13</sup>. Het staat ook niet in relatie tot het aandeel corporatiewoningen – wat het gevaar van een tweedeling van de maatschappij met zich meebrengt. Mogelijk verklaart de vroegere keuze voor één ruwe grens, in combinatie met oververhitte woningmarkten, de kloof waar veel huishoudens momenteel in vallen.

### **Veel variatie**

Elk land kent haar eigen definitie van sociale huisvesting, doelgroepen en bijbehorende woningtypen. EU-lidstaten zijn binnen de staatsteunregels redelijk vrij om dit te organiseren en te steunen zolang dit een noodzakelijk algemeen belang dient waar de markt dat niet lukt<sup>14</sup>.

In **Duitsland** is bijvoorbeeld het aandeel erg laag. Na een privatisering in de jaren '90, zijn er geen aparte woningcorporaties die gesteund worden. Commerciële en publieke woningbedrijven kunnen subsidie ontvangen om woningen tijdelijk als sociaal te verhuren, waarna de woning alsnog in de vrije markt komt – wat massaal gebeurde de laatste jaren. Het lage rendement wordt beschouwd als de reden dat er daarnaast de laatste jaren te weinig sociale woningen werden bijgebouwd.

In **Frankrijk** bestaan wel aparte sociale huisvesters die min of meer verbonden zijn aan de lokale of regionale overheid. De nationale wet differentieert inkomensgrenzen op basis van regio's en gezinssamenstelling. Daarnaast bestaan er verschillende segmenten sociale huur met uiteenlopende doelgroepen, inclusief middeninkomens.

**Het Verenigd Koninkrijk** kent gemeentelijke woningbedrijven en 'housing associations'. Die laatste zijn vergelijkbaar met de Nederlandse woningcorporaties, maar hebben een ruimer werkgebied (als DAEB en niet-DAEB). Doelgroepen worden in de UK lokaal gedefinieerd aan de hand van urgenties, cruciale beroepen, zorgbehoeftes en economische gebondenheid met een stad.

### **Hoogte inkomensgrens en aandeel sociale sector**

Er blijkt op het eerste oog geen correlatie te bestaan tussen de hoogste segmenten van de inkomensgrenzen in een land en het aandeel sociale huisvesting in de woningmarkt. Met andere woorden: landen met een hoge inkomensgrens hebben zeker niet per definitie een grotere sociale huursector.

Sterker nog: de differentiatie op basis van regio's en grootte van gezinnen lijkt er juist voor te zorgen dat er beter gestuurd kan worden op daadwerkelijke behoeften. Hiermee wordt ook marktverdringing van private spelers voorkomen aangezien de toegang tot sociale huisvesting verfijnder wordt. Een grotere differentiatie, waarborgt ook – zoals bekend - een betere sociale mix in wijken en een groter draagvlak voor sociale huisvesting.

Het meest voorkomend bij de differentiatie van de inkomensgrens is dat er een basisbedrag is waar per extra familielid, in de regel per kind, een bedrag bovenop komt. De bedragen worden dan vaak bijgesteld voor de woningmarktsituatie in bepaalde gebieden. Des te opvallender is het dan ook dat in het huidige Nederlandse voorstel om de inkomensgrens te differentiëren geen andere grens is opgenomen voor gezinnen met kinderen. Er is alleen een knip tussen eenpersoonshuishoudens enerzijds en meerpersoonshuishoudens anderzijds.

---

<sup>13</sup> Alleen in Slowakije, Slovenië en Tsjechië wordt een unieke landelijke inkomensgrens gebruikt. Nederland is daarbij het enige land van de 18 onderzochte landen dat daarnaast ook geen differentiatie op basis van huishoudensgrootte kent.

<sup>14</sup> Bron: Hoe zit het precies met de inkomensgrens voor sociale huurwoningen, Aedes, mei 2019

Onze rondgang door Europa leert dat in onze selectie van 18 landen waar de sociale huisvesting zich niet beperkt tot de allerarmsten, maar een wat breder deel van de bevolking huisvest, de inkomensgrenzen vaak hoger uitkomen dan in Nederland. (zie Tabel 2).

**TABEL 2 : LANDENTABEL MET HET PERCENTAGE SOCIALE/PUBLIEKE HUISVESTING TEN OPZICHTE VAN DE HELE WONINGVOORRAAD EN DE HOOGST BEKENDE INKOMENSGRENS IN EEN LAND**

Land	Hoogste inkomensgrens (per huishouden, per jaar) <sup>15</sup>	% sociale huisvesting <sup>16</sup>
<b>België</b>	EUR 51.300 + 2.500 euro per persoon ten laste (Wallonië)	6,5%
<b>Cyprus</b>	EUR 76.000 MPH met zes kinderen	n.a.
<b>Denemarken</b>	Geen inkomensgrens	21%
<b>Duitsland</b>	EUR 51.620 voor 3-persoonshuishouden in (Bayern)	3,9%
<b>Finland</b>	Niet vastgelegd. EUR 94.440 als richtlijn voor MPH 5 leden <sup>17</sup> .	13%
<b>Frankrijk</b>	EUR 72.132 voor MPH met 4 leden (Ile-de-France)	17%
<b>Ierland</b>	EUR 42.000 MPH met 3 volwassenen/4 kinderen (Dublin)	8,7%
<b>Italië</b>	EUR 90.000 voor MPH (Cenni di Cambiamento, Lombardije)	3,7%
<b>Luxemburg</b>	EUR 74.557 voor MPH (SNHBM)	5,1%
<b>Nederland</b>	EUR 42.436	30%
<b>Oostenrijk<sup>18</sup></b>	EUR 87.430 voor MPH met 4 leden (Wenen) <sup>19</sup>	24%
<b>Polen</b>	EUR 50.220 voor een 5-persoonshuishouden <sup>20</sup>	7,6%
<b>Portugal</b>	EUR 45.000 voor MPH + EUR 5.000 per persoon (Lissabon) <sup>21</sup>	2%
<b>Slovenië</b>	EUR 61.589 voor MPH met zes personen <sup>22</sup>	6%
<b>Slowakije</b>	EUR 19.755 voor MPH (2 volwassenen, 2 kinderen) <sup>23</sup>	3%
<b>Spanje</b>	EUR 80.567 voor een MPH met zes leden <sup>24</sup>	2,5%
<b>Tsjechië</b>	EUR 28.500/jaar voor MPH met vijf leden <sup>25</sup>	9,4%
<b>UK</b>	Geen inkomensgrenzen <sup>26</sup>	18%
<b>Zweden</b>	Geen inkomensgrenzen. Essentie Zweeds 'universeel model' <sup>27</sup>	19%

<sup>15</sup> Bedragen zijn niet gecorrigeerd op basis van koopkrachtverschillen tussen landen wat de verschillen waarschijnlijk groter zou maken met Nederland.

MPH= Meerpersoonshuishoudens, EPH= Eenpersoonshuishoudens.

<sup>16</sup> Bron: State of Housing, Housing Europe, 2017.

<sup>17</sup> Geen specifieke inkomensgrens voor andere programma's voor lage- en middeninkomens met staatsgarantie (2016 en 2017).

<sup>18</sup> Onbekend of staatssteun aan sociale huisvesting onder het DAEB Besluit valt.

<sup>19</sup> Plus EUR 5.100 per extra persoon in een huishouden

<sup>20</sup> Woiwodschap (regio) Mazowieckie - waar ook Warschau gelegen is voor zgn TBS sociale huisvesting.

<sup>21</sup> Programma Renda Acessível da CML. Voor het nationaal programma 1º Direito, is de inkomensgrens EUR 20.916 en afhankelijk van bijstandsincome (4x), dit is ongeveer drie keer zo hoog als het minimum inkomen.

<sup>22</sup> Gebaseerd op 470% van het gemiddeld nationaal netto-loon.

<sup>23</sup> Dit bedrag komt overeen met 1,6 x het gemiddeld nationaal bruto inkomen.

<sup>24</sup> Hoogste categorie sociale huisvesting in Madrid.

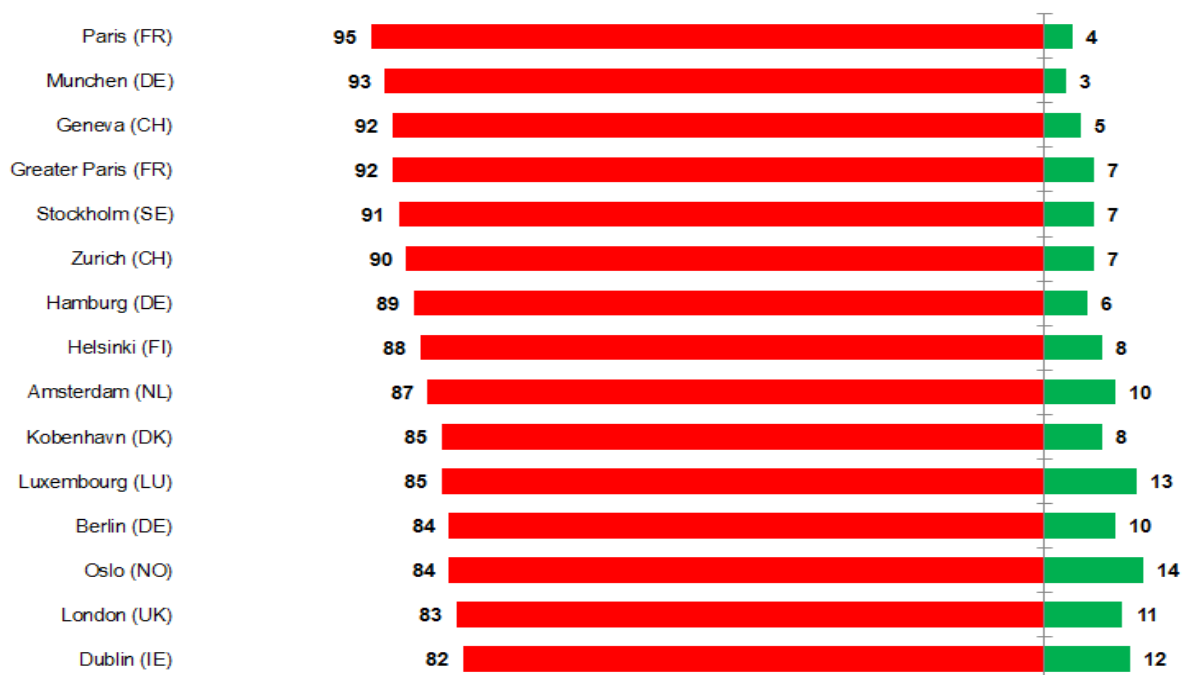
<sup>25</sup> Middels het State Housing Development Fund. Dit bedrag komt overeen met 1,8 x gemiddeld nationaal bruto-inkomen.

<sup>26</sup> Opgesteld door lokale overheid. Selectie en prioriteit op basis van een puntensysteem met verschillende criteria, waar een laag inkomen als factor kan meespelen.

<sup>27</sup> Het Zweedse stelsel valt niet onder het DAEB Besluit 2012/21 aangezien er geen sprake is van staatssteun en publieke huisvesting voor een brede groep op marktconforme wijze dient te gebeuren.

Omringende landen hebben relatief minder sociale woningen tot hun beschikking dan Nederland en hebben een grotere vrije huurmarkt of een hoger eigenwoningbezit. Dit lijkt het doel te zijn waar de Nederlandse regering op koerst. Toch blijkt dat dit geen succes verzekert. Vele andere Europese steden, met minder sociale huisvesting, ervaren dat steeds meer mensen moeite hebben het vinden van betaalbare huisvesting. (tabel 3)

**TABEL 3: EUROPESE ENQUÊTE: IS HET EENVOUDIG OM EEN WONING TE VINDEN TEGEN EEN REDELIJKE PRIJS? (ROOD: ONEENS, GROEN: EENS). BRON: QUALITY OF LIFE IN EUROPEAN CITIES 2015, EUROPEAN COMMISSION.**



De grote vrijheid om inkomensgrenzen lokaal in te vullen, zoals bijvoorbeeld in Denemarken en Oostenrijk, richt zich daarnaast sterk op het voorkomen van problemen die gepaard gaan met een te hoge concentratie van kwetsbare groepen in bepaalde wijken of woongebouwen.

### De wal en het schip in Nederland

Terugkomend op de huidige Nederlandse voorstellen om de inkomensgrenzen aan te passen kan men zich afvragen wat dit betekent voor de huidige discussies over de toegang tot de betaalbare woningen van woningcorporaties?

De regering stelt nu een kleine differentiatie voor in de wijze waarop sociale woningen door corporaties worden toegewezen. Dit zou de vorm krijgen van een verlaging voor eenpersoonshuishoudens. De tijdelijk verhoogde grens van € 42.436 voor 10% van de toewijzingen wordt alleen gehandhaafd voor meerpersoonshuishoudens en niet verder gedifferentieerd. In feite betekent dit dus een verdere verkleining van de doelgroep. Het houdt geen verfijning in op basis van een daadwerkelijke behoefte die de markt nu onbeantwoord laat. Door de voorgestelde grenzen komen 8% minder huishoudens in aanmerking voor een sociale huurwoning dan nu het geval is<sup>28</sup>.

Met de ervaringen sinds de invoering van de inkomensgrenzen bijna tien jaar geleden, en met wat we in Europa zien, is het moeilijk om te zien hoe deze differentiatiekeuze door de overheid een oplossing bevat. Het

<sup>28</sup> Gezamenlijke reactie Aedes en Woonbond op internetconsultatie "Wetsvoorstel Huur en inkomensgrenzen", juli 2019

creëert eerder een aanvullend probleem. De situatie in Nederland vraagt juist om verdere differentiatie van de toewijzingsgrenzen, bijvoorbeeld door die te verhogen voor jonge gezinnen en in bepaalde woningmarktregio's. Uiteraard is dit alleen effectief in combinatie met maatregelen om het aanbod van woningen voor de verschillende groepen, m.n. kwetsbare, woningzoekenden navenant te vergroten.

Dit onderzoek laat zien dat in de meeste Europese landen de inkomensgrenzen rekening houden met verschillen tussen huishoudens en regio's en middeninkomens bediend worden. Zelfs in landen waar het aandeel sociale huisvesting beperkt is en zich focust op kwetsbare groepen, wordt getracht het schip – het aanbod sociale en betaalbare woningen - dichterbij de wal te krijgen zodat minder huishoudens ertussen vallen. Waarom zou in Nederland de wal het schip keren?

Auteursrechten: CC BY 4.0

Oktober 2019

