

**REFLECTIONS ON EUROPEAN  
SOCIAL HOUSING MODELS  
AND OPPORTUNITIES FOR  
HOUSING COOPERATIVES  
FROM A DUTCH PERSPECTIVE**  
**REFLEXIÓN SOBRE EL  
MODELO DE VIVIENDA  
SOCIAL EUROPEO Y  
OPORTUNIDADES PARA  
COOPERATIVAS DE VIVIENDA  
A TRAVÉS DEL CASO DE LOS  
PAISES BAJOS**

**Vincent Gruis**

Faculty of Architecture and the Built Environment | Delft University of Technology

# Abstract

This chapter briefly reflects on European social housing models and mainly discusses opportunities for housing cooperatives in the Dutch housing system. Since the introduction of the new Housing Act in 2015 in the Netherlands, there are legal opportunities for social housing tenants to form cooperatives. However, in practice, this does not happen a lot yet. From our analysis of the Dutch housing systems it is concluded that it is unlikely that it will take place on a larger scale, among others due to a lack of tradition (path dependency) and support from housing corporations – the main owners of social housing in the Netherlands.

## KEYWORDS

Social housing, housing cooperatives, path dependency, housing corporations, the Netherlands

# Resumen

Este capítulo reflexiona brevemente sobre los modelos de vivienda social europeos y presenta las oportunidades para las cooperativas de vivienda en el sistema de vivienda holandés. La introducción de la nueva Acta de Vivienda el 2015 en los Países bajos, abrió oportunidades legales para los arrendatarios de vivienda social de formar cooperativas. Sin embargo, su implementación no ha sido masiva en la práctica. Desde nuestro análisis del sistema de vivienda Holandesa se puede concluir que es poco probable que esto suceda a una gran escala, entre otros factores, debido a la falta de tradición (trayectorias dependientes) y a la falta de apoyo desde las corporaciones de vivienda, quienes son los principales dueños de la vivienda social en los Países Bajos.

## **PALABRAS CLAVES**

Vivienda social, Cooperativas de vivienda, Trayectorias dependientes, Corporaciones de Vivienda, Países bajos.

## 1. REFLECTIONS ON EUROPEAN SOCIAL HOUSING MODELS AND OPPORTUNITIES FOR HOUSING COOPERATIVES FROM A DUTCH PERSPECTIVE

There is not one European model for social housing provision and management. There is a wide variety of models regarding for example tenure (owner-occupied, rent, cooperative, mixed tenure), or when looking at the provider (state, market, third-sector, community organizations), the allocation criteria (ranging from restricted to the relatively low-income households to open to a broad part of society) or the finance mechanism (public grants, revolving funds, private finance, mortgages etc.). Even within countries, there is often more than one system in place to provide social housing, which is one of the reasons why there is not one commonly accepted definition of social housing in Europe, not even within the EU (see e.g. Brava & Palvarini, 2013).

In more general terms, a very rough distinction can be made between countries with an emphasis on social housing provision through subsidized owner-occupied housing (mostly southern and post-communist eastern European countries) and countries with an emphasis on rental housing which usually have rents set below market rents to increase the affordability (mostly north-western European countries). Additionally, various forms of cooperative housing exist in many European countries as well. For example, housing cooperatives manage over 2,5 million dwellings in Poland, approximately 20% of the total housing stock in the country, 17% in the Czech Republic and Sweden and 15% in Norway, but in many other European countries it has a small share. On average 10% of European households live in cooperatives (CE-CODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012).

The main housing policy and tenure form is argued to be related to countries' welfare systems and socio-cultural preferences that have developed over years (e.g. Hoekstra, 2010). Consequently, the dominant shapes of social housing provision are highly path-dependent (e.g. Boelhouwer & Van der Heijden, 1993). Nevertheless, as for example Van Bortel et al. (2018) indicate, there is an increasing hybridity in the provision of social housing. Traditionally, there has been a more or less singular relationship between the providing entity of social housing and the tenant, and in recent decades hybrid forms of provision have emerged, in which housing is provided through cooperation between different types of actors, including a growing collaboration between the tenants and professional housing providers, as well as an increasing mix of public and private finance. Moreover, the term social housing is more and more replaced and/or complemented by the term affordable housing, reflecting among others the acknowledgement that also middle-income households have increasing problems to secure affordable housing, particularly in larger European cities (among others due to the continuous urbanisation) (e.g. Czis-

## 1. REFLEXIÓN SOBRE EL MODELO DE VIVIENDA SOCIAL EUROPEO Y OPORTUNIDADES PARA COOPERATIVAS DE VIVIENDA A TRAVÉS DEL CASO DE PAÍSES BAJOS

No existe un único modelo europeo para la provisión y gestión de viviendas sociales. Por el contrario, existe una amplia variedad de modelos relacionados, por ejemplo, con la tenencia (en propiedad, alquiler, cooperativa, tenencia mixta), o cuando se mira al proveedor (estado, mercado, tercer sector, organizaciones comunitarias), los criterios de asignación (que van desde los criterios restringidos a los hogares de ingresos relativamente bajos hasta los que se abren a una gran parte de la sociedad) o al mecanismo financiero (subvenciones públicas, fondos rotatorios, finanzas privadas, hipotecas, etc.). Incluso dentro de los países, a menudo hay más de un sistema establecido para proporcionar vivienda social, que es una de las razones por las que no existe una definición comúnmente aceptada de vivienda social en Europa, ni siquiera dentro de la UE (véase, por ejemplo, Brava & Palvarini, 2013).

En términos más generales, se puede hacer una distinción muy aproximada entre países con énfasis en la provisión de vivienda social a través de viviendas subsidiadas ocupadas por sus propietarios (en su mayoría países de Europa del sur y postcomunistas de Europa del este) y países con énfasis en viviendas de alquiler que usualmente tienen precios de alquiler establecidos por debajo de las rentas del mercado para aumentar la asequibilidad (en su mayoría países del noroeste de Europa). Además, también existen varias formas de vivienda cooperativa en muchos países europeos. Por ejemplo, las cooperativas de vivienda administran más de 2,5 millones de viviendas en Polonia, aproximadamente el 20% del total de viviendas en el país, el 17% en la República Checa y Suecia, y el 15% en Noruega, pero en muchos otros países europeos tienen una pequeña cuota. En promedio, el 10% de los hogares europeos viven en cooperativas (CECODHAS Housing Europe e ICA Housing, 2012).

Se sostiene que la principal política de vivienda y forma de tenencia está relacionada con los sistemas de bienestar de los países y las preferencias socioculturales que se han desarrollado a lo largo de los años (por ejemplo, Hoekstra, 2010). Esto implica que las formas dominantes de la provisión de viviendas sociales son altamente dependientes de la trayectoria (por ejemplo, Boelhouwer & Van der Heijden, 1993). Sin embargo, como por ejemplo Van Bortel et al. (2018) indican, hay una creciente hibridez en la provisión de viviendas sociales. Si bien tradicionalmente ha habido una relación más o menos directa entre la entidad proveedora de vivienda social y el inquilino, en las últimas décadas han surgido formas híbridas de provisión, en las cuales la vivienda se proporciona a través de la cooperación entre diferentes tipos de actores. Dentro de estas cooperaciones, se incluye una creciente colaboración entre los inquilinos y los proveedores profesionales de vivienda, así como un-

chke & Van Bortel, 2018). Nevertheless, the Dutch experience indicates that these new, more hybrid forms of housing provision, still have to conquer a place among mainstream forms of (social) housing provision and this counts in particular for the institutionalized form of housing cooperatives.

The Netherlands is characterized by a relatively large share of social rented housing, being approximately 30% of the total Dutch housing stock, which is higher than in any other country in the European Union. 56 % of the stock is owner occupied and 14 % private rent (rented out by private landlords and institutional investors). The Netherlands has only very few housing cooperatives. In fact, they are so few that they are not even recognized as a separate tenure category in national data on housing tenures.

Social rented housing in the Netherlands is mainly owned and managed by housing corporations, which are private not-for-profit institutions that operate within a specific public regulatory framework. Their main task is to provide rental housing that is affordable for people with relatively low-incomes. They are allowed to provide housing for higher-income households as well, but will not receive state support for this. Dwellings with a rent below a level determined by central government regulations, have to be allocated mainly to households with an income below a level determined by state regulations. However, if tenants' income rises above the threshold, they cannot be forced to leave the dwelling, under Dutch rent protection laws. The state support for social housing mainly consists of the central and local government jointly acting as backup for a guarantee on loans that housing corporations attract to develop and maintain social rented housing. This backup secures easy access for housing corporations to loans on the capital market against low-interest rates. For the rest, deficits in investments for new construction and renovation of social rented housing must be covered by surpluses from the exploitation and sales of parts of the housing stock.

Roughly since the 1980s, after decades of post-war stimulation of housing provision through the housing corporations, the Dutch government has diminished its direct support (through "bricks-and-mortar" subsidies) for social rented housing. Tenants with a low income are, however, eligible for an individual housing allowance depending on their income and the rent of their dwelling and home-ownership is supported through a (significant) tax deduction facility for interest on mortgages. The shift away from direct support of social rented housing was part of a more general trend of neo-liberalism in Europe (e.g. Boelhouwer, 1997), but also rooted in the (not undisputed) notion that there is sufficient social rented housing in comparison to the number of low-income households in the Netherlands (Ministry of VROM, 1989). In this context of state withdrawal in direct housing provision, both central and local government are sympathetic towards collaborative forms of provision, in which groups of households jointly provide for and/or manage their housing.

acombinación cada vez mayor de financiación pública y privada. Además, el término vivienda social es cada vez más reemplazado y/o complementado por el término vivienda asequible; lo que refleja, entre otros, el reconocimiento de que también los hogares de ingresos medios tienen problemas cada vez mayores para asegurar una vivienda asequible, particularmente en ciudades europeas más grandes (entre otras, debido a la urbanización continua) (por ejemplo, Czischke & Van Bortel, 2018). Sin embargo, la experiencia holandesa indica que estas nuevas formas, más híbridas, de provisión de vivienda, todavía tienen que conquistar un lugar entre las formas corrientes de provisión de vivienda (social), y esto cuenta en particular para la forma institucionalizada de cooperativas de vivienda.

Los Países Bajos se caracterizan por una proporción relativamente grande de viviendas sociales alquiladas, que representan aproximadamente el 30% del total de viviendas holandesas, que es mayor que en cualquier otro país de la Unión Europea. El 56% del parque habitacional está ocupado por el propietario y el 14% de alquiler privado (alquilado por propietarios privados e inversionistas institucionales). Los Países Bajos tienen muy pocas cooperativas de vivienda. De hecho, son tan pocas que ni siquiera son reconocidos como una categoría de tenencia separada en los datos nacionales sobre tenencias de vivienda.

Las viviendas de alquiler social en los Países Bajos están administradas por corporaciones de vivienda, y son principalmente propiedad de estas. Las corporaciones de vivienda son instituciones privadas sin fines de lucro que operan dentro de un marco regulatorio público específico. Su tarea principal es proporcionar viviendas de alquiler que sean asequibles para personas con ingresos relativamente bajos. También se les permite proporcionar vivienda a los hogares de mayores ingresos, aunque no reciben apoyo estatal para esto. Las viviendas con un alquiler bajo el nivel definido en las regulaciones del gobierno central deben asignarse principalmente a los hogares están también por debajo del nivel determinado el estado. Sin embargo, según las leyes holandesas de protección de alquileres, si los ingresos de los inquilinos aumentan por encima del umbral, no se les puede obligar a abandonar la vivienda. El apoyo estatal a la vivienda social consiste principalmente en que el gobierno central y el gobierno local actúan conjuntamente como respaldo de una garantía de préstamos que las corporaciones de vivienda atraen para desarrollar y mantener viviendas sociales de alquiler. Este respaldo garantiza un acceso fácil para las corporaciones de vivienda a préstamos en el mercado de capital con bajas tasas de interés. Para el resto, los déficits en las inversiones para nuevas construcciones y renovaciones de viviendas sociales alquiladas deben cubrirse con excedentes de la explotación y venta de partes del parque de viviendas.

Aproximadamente desde la década de 1980, después de décadas de estim-

Since the introduction of the new Housing Act in 2015, housing corporations are obliged to consider handing over the property or management of their housing stock to their tenants, if there is sufficient interest amongst tenants to form a housing cooperative. Former member of Senate Adri Duivesteijn, has played a crucial role in advocating for the introduction of this possibility in the new Housing Act. He argued that transfer of housing from housing corporations to housing cooperatives would lead to empowerment of households and a greater involvement with their living environment and at the same time would generate cash for new investments by housing corporations (Duivesteijn, 2013).

Since the recent introduction of the possibility to establish housing cooperatives, there have been only a few cases in which a transfer from a housing corporation to a cooperative has taken place. This may have to do with the fact that it is still a relatively new possibility and initiatives to form a housing cooperative will develop in the coming years, but there are other explanations which hamper implementation in the Netherlands as well.

As stated above, there is no tradition of cooperative housing in the Netherlands, which means that households are not used to it and nor are banks. The lack of tradition makes Dutch banks reluctant to provide mortgages to cooperatives, because they do not know the risks and do not have “standard” financial arrangements in place. The Dutch regulatory context is not mature either. Whilst there are well developed regulations for rented housing and home-owners’ associations, there is no specific regulatory framework for the management and finance of cooperatives.

The lack of tradition makes it also questionable how large the (potential) demand for housing cooperatives in the Netherlands is, particularly when there still are options at the social rented and private sector for many. And although collaborative housing initiatives are increasingly applied in urban renewal processes (e.g. Krokfors, 2012; Fromm, 2012; Droste, 2015), they may be easiest to apply to new housing development in which locations can be matched with groups with similar interests. In the case of an existing, inhabited housing estate, the chance of having sufficient households within that estate interested in establishing a housing cooperative is in general probably lower. For massive take-up, however, increased community involvement in the existing stock is crucial, if only because of the low share of new developments in housing provision, compared to the existing stock (Van Bortel et al., 2018).

If the establishment of housing cooperatives from the existing housing stock in the Netherlands is to be stimulated, a strong involvement of housing corporations would be necessary, if only because of their share in the total housing stock and their legal obligation to respond to tenant initiatives to establish a housing cooperative. Although housing corporations are generally



ulación post-guerra de la provisión de viviendas a través de las corporaciones de vivienda, el gobierno holandés ha disminuido su apoyo directo (a través de subsidios de “ladrillos y mortero”) para viviendas de alquiler social. Sin embargo, los inquilinos con bajos ingresos son elegibles para un subsidio de vivienda individual en función de sus ingresos y el alquiler de su vivienda, y la propiedad de la vivienda se financia a través de una (significativa) deducción de impuestos por intereses sobre hipotecas. El cambio del apoyo directo a las viviendas sociales alquiladas formaba parte de una tendencia más general del neoliberalismo en Europa (por ejemplo, Boelhouwer, 1997), pero también estaba arraigado en la noción (no indiscutible) de que hay suficientes viviendas sociales alquiladas en comparación con el número de hogares de bajos ingresos en los Países Bajos (Ministerio de VROM, 1989). En este contexto de retiro estatal en la provisión directa de viviendas, tanto el gobierno central como el local simpatizan con las formas colaborativas de provisión, en las cuales grupos de hogares proporcionan y/o administran conjuntamente su vivienda.

Desde la introducción de la nueva Ley de Vivienda en 2015, las corporaciones de vivienda están obligadas a considerar la entrega de la propiedad o la gestión de su stock de viviendas a sus inquilinos, si es que hay suficiente interés entre los inquilinos para formar una cooperativa de vivienda. El ex miembro del Senado, Adri Duivesteijn, ha jugado un papel crucial en abogar por la introducción de esta posibilidad en la nueva Ley de Vivienda. Argumentó que la transferencia de vivienda desde corporaciones de vivienda a cooperativas de vivienda conduciría al empoderamiento de los hogares y a una mayor participación en su forma de vivir y, al mismo tiempo, generaría efectivo para nuevas inversiones de corporaciones de vivienda (Duivesteijn, 2013).

Desde la reciente introducción de la posibilidad de establecer cooperativas de vivienda, solo ha habido unos pocos casos en los que se ha realizado una transferencia de una corporación de vivienda a una cooperativa. Esto puede tener que ver con el hecho de que todavía es una posibilidad relativamente nueva y las iniciativas para formar una cooperativa de vivienda se desarrollarán en los próximos años, pero existen otras explicaciones que también dificultan la implementación en los Países Bajos.

Como se mencionó anteriormente, no existe una tradición de vivienda cooperativa en los Países Bajos, lo que significa que ni los hogares ni los bancos tampoco están acostumbrados a ello. La falta de tradición hace que los bancos holandeses se muestren reacios a otorgar hipotecas a las cooperativas, porque no conocen los riesgos y no cuentan con acuerdos financieros “estándar”. El contexto regulatorio holandés tampoco es maduro. Si bien existen reglamentos bien desarrollados para las viviendas de alquiler y las asociaciones de propietarios de viviendas, no existe un marco regulatorio específico para la gestión y la financiación de las cooperativas.

sympathetic towards tenant involvement, they have reasons to be reluctant towards stimulation of housing cooperatives as well. They have, for example, concerns about social exclusion by cooperatives and the longer term availability of housing for lower-income households. Furthermore, their tenants are often not able or willing to pay the market price, so they do not have a financial interest in stimulating housing cooperatives either – the housing corporations could generate more income when they sell houses on the open market when they become vacant or selling estates to for example real estate investors. Finally, supporting the households in shaping a cooperative asks a lot from the housing corporations' human resources as well, which hampers duplication of initiatives (see also Fromm, 2012).

The overall conclusion is that the conditions for housing cooperatives to become a mainstream form of housing provision in the Netherlands are not favourable, confirming Boelhouwer & Van der Heijden's (1993) observation that housing traditions and the institutional structure of the housing market play an important role in the shaping and adoption of housing policies. For advocates of collaborative housing this means it is very fortunate that a single European model for social housing does not exist. And for the Netherlands, it is very fortunate that collaboration between and amongst tenants and landlords is not restricted to the formal establishment of housing cooperatives.

La falta de tradición hace que también sea cuestionable cuán grande es la (potencial) demanda de cooperativas de vivienda en los Países Bajos, particularmente cuando todavía hay opciones, para muchos, en el sector social alquilado y privado. Y aunque las iniciativas de vivienda colaborativa se aplican cada vez más en los procesos de renovación urbana (por ejemplo, Krokfors, 2012; Fromm, 2012; Droste, 2015), pueden ser las más fáciles de aplicar al desarrollo de nuevas viviendas en las que las ubicaciones pueden combinarse con grupos con intereses similares. En el caso de un conjunto habitacional existente, la posibilidad de tener suficientes hogares dentro de ese conjunto interesados en establecer una cooperativa de vivienda es, en general, probablemente baja. Sin embargo, para una adopción masiva, es crucial una mayor participación de la comunidad en el stock existente, aunque solo sea por la baja participación de nuevos desarrollos en la provisión de vivienda, en comparación con el stock existente (Van Bortel et al., 2018).

Si se desea estimular el establecimiento de cooperativas de vivienda a partir del stock de vivienda existente en los Países Bajos, sería necesaria una fuerte participación de las corporaciones de vivienda, aunque solo sea por su participación en el stock de vivienda total y su obligación legal de responder a iniciativas de inquilinos para establecer una cooperativa de vivienda. Si bien las corporaciones de vivienda generalmente simpatizan con la participación de los inquilinos, también tienen motivos para mostrarse reacios a estimular las cooperativas de vivienda. Por ejemplo, tienen preocupaciones sobre la exclusión social por parte de las cooperativas y la disponibilidad a largo plazo de viviendas para hogares de bajos ingresos. Además, sus inquilinos a menudo no pueden o no están dispuestos a pagar el precio del mercado, por lo que tampoco tienen un interés financiero en estimular las cooperativas de vivienda. Las corporaciones de vivienda podrían generar más ingresos al vender casas en el mercado abierto cuando quedan vacantes o vendiendo conjuntos a, por ejemplo, inversores inmobiliarios. Finalmente, apoyar a los hogares en la conformación de una cooperativa también exige mucho de los recursos humanos de las corporaciones de vivienda, lo que dificulta la duplicación de iniciativas (véase también Fromm, 2012).

La conclusión general es que las condiciones para que las cooperativas de vivienda se conviertan en una forma generalizada de provisión de vivienda en los Países Bajos no son favorables, lo que confirma la observación de Boelhouwer y Van der Heijden (1993) de que las tradiciones de vivienda y la estructura institucional del mercado inmobiliario desempeñan un papel importante en la conformación y adopción de políticas de vivienda. Para los defensores de la vivienda colaborativa, esto significa que es muy afortunado que no exista un modelo único europeo para la vivienda social. Y para los Países Bajos, es muy afortunado que la colaboración entre inquilinos y propietarios no se limite al establecimiento formal de cooperativas de vivienda.

## REFERENCES / REFERENCIAS

- Boelhouwer, P., & Van der Heijden, H. (1993). Housing Policy in Seven European Countries: the Role of Politics in Housing. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4), 383-404.
- Boelhouwer, P. (ed.) (1997). *Financing the social rented sector in Western Europe*. Delft: Delft University Press.
- Bortel, G. van, Gruis, V., Nieuwenhuijzen, J. & Pluijmers B. (Eds.) (2018). *Affordable Housing Governance and Finance: Innovations, partnerships and comparative perspectives*. Routledge
- Brava, M. & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy.
- CECODHAS Housing Europe and ICA Housing (2012). *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*.
- Czischke, D., & Van Bortel, G. (2018). An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 1-21.
- Droste, C. (2015). German co-housing: an opportunity for municipalities to foster socially inclusive urban development?, *Urban Research & Practice* 8 (1), 79-92.
- Duivensteijn, A. (2013). *De Wooncoöperatie: Op weg naar een zichzelf organiserende samenleving* [The housing cooperative: the way towards a self-organising society] <http://www.gemeenschappelijkwonen.nl/doc/wooncooperatie/2013-03%20De%20Wooncooperatie%20-%20Op%20weg%20naar%20een%20zichzelf%20organiserende%20samenleving%20-%20Adri%20Duivensteijn.pdf>
- Fromm, D. (2012). *Seeding Community: Collaborative Housing as a Strategy for Social and Neighborhood Repair*. *Built Environment*, 38 (3), 364-394.
- Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European welfare and housing systems* [PhD thesis]. Delft: Delft University Press.
- Krokfors, K. (2012). *Co-Housing in the Making*. *Built Environment*, 38 (3), 309-314. *Large European Cities* (2013). *Resolution for Social Housing in Europe*.
- Ministry of VROM (1989). *Volkshuisvesting in de jaren negentig* [Memorandum on Housing in the Nineties]. The Hague: SDU Uitgeverij.