

Kapitel 13. Udenlandske erfaringer

13.1. Indledning

Spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler hænger i en vis udstrækning sammen med, hvordan sektoren og dens midler styres. I forbindelse med en langsigtet fastlæggelse af anvendelsen af sektorens midler er det derfor hensigtsmæssigt at overveje sektorens fremtidige struktur-, styrings- og finansieringsmæssige indretning. Derudover er det et vigtigt selvstændigt formål at skitsere mulige fremtidige styringsformer i sektoren i lyset af sektorens boligsociale opgaver, jf. kapitel 3, og de nye udfordringer, sektoren er stillet overfor, herunder særligt i forhold til beboersammensætningen, jf. kapitel 5.

For at belyse styreformer og finansieringsforhold i den almene sektor er det fundet relevant at inddrage udenlandske erfaringer. I det følgende gennemgås den almenyttige/socialt boligsektors indretning og nyere historie i Holland, England og Sverige, ligesom de aktuelle boligpolitiske problemstillinger i de enkelte lande belyses.

Det, der især gør hollandske erfaringer relevante, er den vidtgående frisættelse af sektoren fra statslig støtte og styring, der har fundet sted. Baggrunden for beskrivelsen af engelske erfaringer er især, at der er sket en overførelse af eksisterende boliger og nybyggeri fra kommunerne til private non-profit boligselskaber, der er reguleret via en overordnet rammestyring. Endelig er det for Sveriges vedkommende særligt en vidtgående reduktion og omlægning af offentlig støtte og en forhandlingsmodel for huslejefastsættelse, som giver anledning til at se nærmere på boligsektorens indretning.

Omdrejningspunktet i gennemgangen, der ikke kan omfatte samtlige forhold i de enkelte landes måde at gribe styringen af den almene sektor an på, er således spørgsmålene om balancen mellem offentlig styring og boligorganisationernes selvstændighed og balancen mellem sikkerhed for, at sektoren løser de boligsociale opgaver, og en større grad af fleksibilitet i opgaveløsningen.

13.2. Holland³³

13.2.1. Det hollandske boligmarked

De sidste 15 års udvikling på det hollandske boligmarked er kendetegnet ved en relativ stor vækst i antallet af ejerboliger og et fald i antallet af lejeboliger. I perioden siden 1990 er ejerboligsektoren vokset med 1.1 mio. boliger, mens den sociale boligsektor er reduceret med 170.000 boliger. I 2005 udgjorde de sociale boliger 34 pct. af den samlede hollandske boligmasse, de private lejeboliger udgjorde 10 pct., og ejerboligerne 56 pct. (van der Moolen, 2006).

Tabel 13.1. Udviklingen på det hollandske boligmarked

Sektor i pct.	1990	1997	2005
Ejerboliger	45	50	56
Private lejeboliger	14	13	10
Sociale boliger	41	37	34
Antal boliger (*1000)	6.150	6.366	6.913

Kilde: van der Moolen, Den centrale boligfond 2006.

Baggrunden for denne udvikling er et lavt renteniveau, og at der i Holland er fradragsret for renteudgiften til boliglån. Ejere kan fratække en del af renteudgiften minus lejeværdi af egen bolig fra sin personlige bruttoindkomst. I 2001 udgjorde skattelettelsen som følge heraf 5.5 mia. € Til sammenligning udgjorde huslejesubsidieringen i den sociale og private lejeboligsektor 1.9 mia. € i 2002. (Boelhouwer 2005, s. 371-2). Nedgangen i den sociale boligsektor skyldes nedrivninger og frasalg. Selv om det samlede antal boliger i Holland er steget fra 6.15 mio. i 1990 til knap 7 mio. boliger i 2005 er der voksende boligmangel, fra 1.3 pct. i 1998 til ca. 3 pct. i 2005 af den eksisterende boligmasse (s. 369). Dette hænger sammen med et fald i nybyggeriet i de sidste 10 år. I perioden 1995-2003 faldt den samlede byggeaktivitet med 35 pct., i 2003 blev der bygget lige under 60.000 nye boliger. Skattefradragsreglerne for ejerboliger, i kombination med den stigende boligmangel, har medført at huspriserne er steget med 59 pct. i faste priser i samme periode (s. 365).

³³ Afsnittet om Holland er skrevet af seniorforsker Lars A. Engberg, Statens Byggeforskningsinstitut.

13.2.2. Den sociale boligsektor i Holland

Sociale boligselskaber

De sociale boligselskaber i Holland er private, uafhængige, non-profit selskaber, hvis virke er underlagt en række sociale forpligtelser. Målsætningerne for sektorens virke er fastlagt i Boliglov af 1901 og Forordning om administration af den sociale lejesektor 1993/2001 (Besluit Beheer Sociale Huursector, fremover BBSH) og koncentrerer sig om følgende målsætninger:

- at sikre billige boliger til økonomisk svagt stillede
- at sikre at boligmassen er af høj kvalitet, herunder vedligeholde og bygge nye boliger
- at inddrage beboerne i boligforvaltningen
- at sikre finansiel kontinuitet i selskaberne
- at bidrage til livskvalitet i nærmiljøet
- at kombinere bolig og social omsorg

Det primære formål for de hollandske boligselskaber er således at opføre og administrere gode boliger og boligområder fortrinsvis til personer i lavindkomstgruppen. I efterkrigstiden har de sociale boligselskaber bygget mange boliger med en relativ høj standard, og sektoren er derfor også attraktiv for familier fra mellemindkomstgruppen. Dette forhold betyder, at der i Holland kun er få boligområder, hvor der udelukkende bor lejere fra lavindkomstgruppen (van Kempen & Priemus 2002, s. 237). I de senere år er der imidlertid tendenser til social og etnisk segregering især i de større byer.

De hollandske boligselskaber er hybridorganisationer, der forener overskudsgivende markedsaktiviteter, f.eks. salg af nybyggede ejerboliger, med en boligsocial forpligtelse til at bygge boliger til en lav leje til husstande med lave indkomster samt til generelt at forbedre leve- og boligforholdene for beboerne.

Det er samtidig en central opgave for boligselskaberne at tilvejebringe boliger til personer med forskellige sociale behov. Der kan være tale om fysisk handicappede, hjemløse, ældre, mentalt handicappede, misbrugere, eller straffede personer, der har brug for en udslusningsbolig. Boligselskaberne står ikke for pleje og omsorg, idet udgangspunktet er, at midler akkumuleret i sektoren ikke skal finansiere opgavevaretagelsen i den sociale servicesektor.

Der er for øjeblikket godt 500 sociale boligselskaber der tilsammen administrerer 2.3 mio. lejeboliger, svarende til 80 pct. af alle lejeboliger i Holland. I de sidste

20 år har selskaberne gennemgået en rationaliserings- og fusionsproces, således at antallet siden 1990 er blevet halveret fra 1037 selskaber.

Tabel 13.2. Antallet af sociale boligselskaber og boliger 2005

Boliger	Antal selskaber	pct.
0-1.000	133	26
1.001-5.000	237	47
5.001-10.000	85	17
10.001-25.000	38	7
≥25.001	15	3
I alt	508	100

Kilde: van der Moolen, Den Centrale Boligfond 2006

Der etableres kun få nye selskaber. Et nyt selskab skal først have autorisation af Boligministeriet, og en sådan gives kun, hvis selskabet udfylder en niche på boligmarkedet, der ikke allerede er dækket. Hertil kommer, at selskabernes hovedopgave - at tilvejebringe nye lejeboliger til en lav leje som typisk ikke dækker omkostninger – fordrer, at selskabet er i besiddelse af en rimelig egenkapital eller har udsigt til et løbende driftsoverskud. Et nyt selskab, der af gode grunde hverken ejer en etableret boligbestand eller har nogen stor egenkapital, har derfor begrænsede mulighed for at etablere sig. Et nyt selskab har dog principielt mulighed for at søge finansiel hjælp i det fondssystem, som sektoren har etableret med henblik på at kunne garantere långivningen, jf. senere. Erfaringen viser imidlertid, at det i praksis er vanskeligt at opnå denne hjælp, idet fondssystemet er sammensat af en majoritet af allerede eksisterende selskaber, som ikke vil være tilbøjelige til at yde en sådan hjælp.

De sociale boligselskabers økonomi

Efter nulstillingsaftalen, jf. afsnit 13.2.3, er de hollandske boligselskaber i princippet selvfinansierende, selskabernes indtægter skal dække udgifter forbundet med drift og nybyggeri af boliger. I overensstemmelse med den boligsociale forpligtelse udlejes en del af boligselskabets boliger til en leje, som ligger under kostprisen. Boligselskaberne må således selv finansiere denne difference. Aktuelt er der en forskel mellem kostpris og kalkuleret huslejeindtægt pr. bolig på 50.000 € (Boelhouwer 2005, s. 371).

Selskabernes indtægter stammer fra flere kilder. Først og fremmest er der overskud i forbindelse med den almindelige udlejning, idet indtægter fra husleje i dele af det eksisterende byggeri overstiger de direkte omkostninger. Herudover

har de indtægter fra salg af eksisterende boliger. Endelig er de involveret i en række forretningsmæssige aktiviteter hvoraf salg af nybyggede både leje- og ejerboliger udgør den største aktivitet. Således solgte de i 2003 15.000 boliger til en gennemsnitlig salgspris på 118.557 €, hvoraf nettofortjenesten pr. bolig udgjorde 78.550 €³⁴

De sociale boligselskaber betaler moms, som i Holland pt. er 19 pct., mens de er fritaget for selskabsskat i forbindelse med kommercielle aktiviteter. Selskaberne betaler en særlig ejerskifteskat (6 pct. af værdien af det solgte) i forbindelse med salg, en regel der dog ikke gælder, såfremt boligselskabet er med i et byudviklingsselskab og enten sælger ejendomme til eller køber ejendomme af dette selskab. Fra 2007 skal selskaberne til at betale selskabsskat for alle aktiviteter, der ikke har at gøre med tilvejebringelse af sociale boliger.

Ifølge en opgørelse fra Den Centrale Boligfond, jf. senere, er 90 pct. af de hollandske boligorganisationer økonomisk velkonsoliderede, og fonden vurderer, at der på mellemlang sigt ikke er optræk til økonomiske problemer i sektoren. Fonden opgjorde i 2002 boligorganisationernes samlede lejeindtægter til 22 mia. €, og et økonomisk overskud på ca. 4 mia. € (Boelhouwer 2005, s. 371). Samtidig er markedsværdien af selskabernes boligbestand i en aktuel rapport (2004) anslået til at være 291 mia. €³⁵.

På trods af et overskud på 4 mia. € byggede selskaberne kun nye boliger for 1 ½ mia. € svarende til omkring 15.000 boliger (Boulhouwer 2006, mundtligt oplæg). Selskabernes finansielle reserver vokser således. I 1955 var der en egenkapital reserve per boligenhed på 90 € (de Kam 2005, s. 17), mens denne i 2000 var vokset til 5-6.000 € jf. tabel 13.3.

³⁴ (Centraal Fonds Volkshuisvesting, Referentie corporatie 2003, table 3.3. page 13).

³⁵ (*De woningmarkt uit het slot*, Advies van de Raad van Economisch Adviseurs aan de regering, 28 maart 2006, page 9, Tweede Kamer 30 507 nr. 2, vergaderjaar 2005-2006). De 4 mia. € i overskud er tal fra 2004.

Tabel 13.3. Geografiske forskelle i de sociale boligselskabers økonomiske profil, år 2000.

Region	Netto- fortjeneste pr. solgt enhed	Offentlig vurdering (anslået markeds- værdi, gennemsnit pr. enhed)	Årlig huslejeindtægt pr. enhed, brutto.	Disponibel egenkapital pr. enhed	Solvens
Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Haag	26.996	56.463	3.903	6.114	11,9%
Andre bymæssige regioner	60.957	54.454	3.902	4.864	8,7%
Resten af Nederlandene	57.511	66.960	4.082	6.320	11,7%
Nederlandene	52.495	62.261	4.006	5.940	11,1%

Kilde: Bedrijfstakinformatie 2000, Aedes, Hilversum, s. 44-58. Alle tal i euro, år 2000, omregnet fra gylden, 1 euro = 2,2 gylden.

Udover nybyggeriet har boligselskaberne en stor opgave i at forny den eksisterende boligmasse, så den føres op til nutidige standarder, og bidrage aktivt til byomdannelsen, som især er påkrævet i de store byer (van der Moolen 2002). Selvom der ikke er de store forskelle i solvens geografisk set, forefindes både behovet for nybyggeri og byomdannelse især i de store byer (Ouweland 2002, s. 212). Samlet set lever sektoren ikke op til de offentlige målsætninger for investeringer heri, og den hollandske regering har peget på, at der er behov for en solidarisk og geografisk bestemt udligningsordning inden for sektoren. Hvis ikke parterne frivilligt påtager sig en sådan solidarisk omfordeling, intervernerer regeringen via Den Centrale Boligfond (Ibid.).

Den offentlige regulering af de sociale boligselskaber

Boligselskabernes aktiviteter superviseres af Boligministeriet (VROM), hvortil der er knyttet et boliginspektorat samt en række regionale boliginspektører. Hvert år indsender selskaberne en årsrapport til ministeriet, hvori redegøres for den enkelte organisations aktiviteter set i forhold til de opstillede målsætninger. Den økonomiske supervision tager Den Centrale Boligfond sig af.

Hvis et selskab i flere år i træk ikke lever op til de opstillede krav og målsætninger, har boligministeren kompetence til i første omgang at pålægge boligselskabet at gennemføre bestemte foranstaltninger og i anden omgang kan der indsættes en observatør i bestyrelsen med kompetence til at gennemføre en

rekonstruktion af selskabet, så det ønskede resultat kan opnås. I ekstreme tilfælde kan selskabets autorisation trækkes tilbage, en mulighed der endnu ikke er benyttet.

Eksempel: Woonbron, Rotterdam

"Tjen penge hvor det er muligt, brug penge hvor det er nødvendigt". Dette er det sociale boligselskab Woonbrons motto. Woonbron har 720 ansatte, der administrerer 46.600 boliger i Rotterdam-området. Selskabet har formuleret følgende retningslinier for sit virke: Woonbron er grundlæggende en "med-producent" af boligtilbud i dialog med kunderne. Kundegruppen skal være bredt sammensat, og alle kunder skal have et valg: at leje eller at købe sin bolig. Kunderne skal føle sig hjemme i deres bolig, og Woonbron ser det som en fornem opgave at skabe varierede og attraktive boligområder. Om sætningen pr. boligenhed udgør i 2005-priser 5120 € og regnskabet for 2005 ser ud som følger:

Indtægter 2005	(* mio. €)	Udgifter 2005	(*mio. €)
Lejeindtægter	195	Renteudgifter	56
Salg	72	Vedligehold	63
Bevillinger	0,6	Lokal ejendomsskat og forsikring	25
Andre	32	Investeringer i ikke-profitabel ejendom	59
		Lønninger	45
		Andre	30

Kilde: Woonbron

Selskabet har en udgift i forbindelse med nybyggeri af boliger, opgjort som differencen mellem opførelsesomkostninger og tilladt lejeniveau. Woonbron argumenterer for, at huslejustrereguleringen medfører for lave huslejeniveauer, og selskabet ønsker at huslejustrereguleringen helt ophæves imod til gengæld at betale virksomhedsskat af selskabets samlede aktiviteter. Ledige boliger allokeres vha. et lotteri-system, og 1/5 af boligerne reserveres til personer med presserende sociale behov. Mellem 1/3 og 1/4 af lejerne modtager boligydelse. Ifølge Woonbron er der få højtlønnede blandt lejerne, og det vanskeligt at tiltrække denne gruppe.

Den offentlige regulering af de sociale boligselskaber er indirekte, og selskaberne nyder relativ stor autonomi. Der er to hovedgrunde til dette. For det første er der en hollandsk tradition for at staten uddelegerer væsentlige sociale forpligtigelser på boligmarkedet til selskaberne. For det andet er der som en konsekvens af 90ernes nulstillingsaftale (se neden for) begrænsede offentlige

subsidier til sektoren, et forhold der begrænser statens muligheder for styring. Regelsættet (BBSH), der regulerer selskabernes aktiviteter, er af en generel karakter. Hovedreglen er, at de sociale boligselskaber skal tage hensyn til både overordnede og kommunale boligpolitiske målsætninger. BBSH giver imidlertid ikke kommunerne formelle sanktionsmuligheder med henblik på at gennemtvinge de lokale målsætninger, så det er i sidste instans den hollandske stat, som sanktionerer selskaberne i tilfælde af gentagne regelbrud.

Den offentlige styring af de sociale boligselskaber kan således karakteriseres som en forhandlings- og kontraktrelation baseret på efterfølgende supervision og kontrol med målopfyldelsen. Før BBSH blev introduceret i 1993 havde kommunerne større kontrol med de sociale boligselskaber, og rollefordelingen var klar. Kommunerne administrerede de objektive subsidier, traf beslutninger om nybyggeri, byggekvaliteter mm. Som led i nulstillingsrefomen i 1990'erne er beslutninger vedrørende bygge- og renoveringsaktiviteter overgået til selskaberne selv. Kommuner og boligselskaber har fået øget frihed til at formulere den lokale boligpolitik, og til at indgå aftaler om boligselskabernes bidrag til denne politik (Dieleman 1999, s. 255). Kommunerne må forhandle med selskaberne, fordi kommunerne ingen hierarkiske instrumenter har til at tvinge de sociale boligselskaber til at bidrage til de kommunale boligpolitiske målsætninger. I praksis kan parterne være uenige om, hvor der skal bygges, og hvor der skal sælges, og også om omfanget af salg og nybyggeri. Der kan også være uenighed om målsætningerne for nybyggeriet, og om den indbyrdes fordeling af omkostningerne i forbindelse med renoverings- og byggeaktiviteter. I Amsterdam har kommunen indgået en aftale med boligorganisationerne, der skal skabe bedre betingelser for nybyggeri. Aftalen indebærer, at selskaberne får en reduktion i grund- og forpagtningspriser, lov til at kræve højere initiale huslejer, mulighed for at sælge dele af de nybyggede sociale boliger efter en årrække, og at kommunen finansierer udgiften til etablering af parkeringskældre (van der Veer og Schuiling 2005, s. 177).

Som en konsekvens af den usikkerhed, der er forbundet med forhandlingsrelationen, har parterne på eget initiativ etableret en praksis med at indgå resultatkontrakter. Resultatkontrakterne er hensigtserklæringer, de er ikke juridisk bindende og kan ikke i videre omfang sanktioneres. Både stat og kommuner ønsker en større grad af offentlig styring med boligselskaberne, end hvad de eksisterende indirekte styringsmidler giver mulighed for.

I takt med, at de sociale boligselskaber fusionerer, vokser deres opland. Et enkelt selskab opererer i hele Holland, og ét selskab har alene 100.000 boliger, en udvikling der gør det vanskeligere for kommunerne at udøve indflydelse på selskabernes dispositioner. I nogle kommuner er der således fornyet interesse for sektoren som led i udviklingen af bolig- og bypolitiske visioner og strategier, og i bestræbelsen på at få mere kontrol med boligselskaberne udvikler kommunerne bedre redskaber til at monitorere og benchmarke selskabernes aktiviteter. Den hollandske regering har netop vedtaget en ny procedure efter hvilken kommunerne formulerer kommunale strategier for investeringer og nybyggeri på det lokale boligmarked. Med baggrund i strategierne søger kommunerne at indgå aftaler med de sociale boligselskaber via offentlige udbud, og i de tilfælde, hvor ingen selskaber ønsker at indgå forpligtende samarbejdsaftaler med kommunerne, kan boligministeren tvinge selskaberne til at indgå i sådanne aftaler.

Finansiering og garanti

Den sociale boligsektor er finansielt uafhængig af den hollandske stat i kraft af et finansielt garantisystem, der gør det muligt for selskaberne at optage lån på det private kapitalmarked på favorable vilkår. Selskaberne sparer derved penge på at optage billige lån, og systemet konsoliderer selskabernes økonomi. Systemet er sammensat af to fonde, De Sociale Boligers Garantifond, og Den Centrale Boligfond, der udgør fundamentet for de sociale boligorganisationers finansielle uafhængighed, idet staten og kommunerne dog i sidste ende er garantistillere i systemet.

1. De Sociale Boligers Garantifond stiller garanti for boligselskabernes lån på det private lånemarked. Boligselskaberne skal godkendes som medlemmer af fonden, hvilket blandt andet indebærer, at de er kreditværdige, og at de skal betale et medlemsbidrag. Selskaberne forpligter sig samtidig til at stille en procentdel af de optagne lån til rådighed for fonden, hvis dennes reservekapital falder under et vist niveau. Er dette ikke tilstrækkeligt til at sikre fondens soliditet træder det offentlige til. De Sociale Boligers Garantifond har udstedt garantier for mere end 60 mia. € I 2001 var 90 pct. af alle hollandske boligselskaber medlemmer af fonden (Ouwerhand & Daalen 2002).

2. Den Centrale Boligfond træder til hvis et boligselskab er ved at gå konkurs. Fondens er finansieret af obligatoriske bidrag fra de sociale boligselskaber, og den har beføjelser til at overtage styringen af selskabet i forbindelse med en økonomisk rekonstruktion. Der udarbejdes en redningsplan og ydes støtte i

form af engangsbeløb og rentefri lån. Halvdelen af støtten finansieres af kommunerne. Fonden har siden sin etablering hjulpet 17 boligorganisationer med mere end 480 mio. € Fonden fører økonomisk tilsyn med boligselskaberne, og varskoer Boligministeren, hvis et selskab kommer i økonomisk uføre. Boligministeren har bemyndigelse til at erstatte bestyrelsesmedlemmer, og indsætte midlertidige ledere i forbindelse med en omstrukturering af selskabet. Dette er sket 5-10 gange i de sidste tyve år, hovedsageligt på grund af uretmæssig virksomhedsdrift i selskaberne.

Garantisystemet betyder, at boligselskaberne opnår en AAA-rating på det finansielle marked, og de kan optage lån til rentesats der typisk ligger 1 pct. point under hvad andre låntagere skal betale.

Huslejeregulering

I Holland regulerer staten huslejeniveauerne for både almene og private udlejningsboliger med det udgangspunkt, at lavindkomstgrupperne skal have adgang til billige boliger.

Reguleringsystemet indebærer, at der for hver bolig fastsættes en maksimal leje med udgangspunkt i en vurdering af boligernes kvalitet ("Woningwaarderingssystem, WWS" (boligvalideringssystem)). Boligernes kvalitet vurderes med udgangspunkt i blandt andet areal, beliggenhed, installationer mv. Denne grundleje tillægges betaling for service, ekstra faciliteter, elevator mv. (VROM 2006). Hvis den samlede leje overstiger 541 € (2001) frigøres lejefastsættelsen fra lejereguleringen, således at der kan opkræves en mere markedsbestemt husleje. Denne liberaliseringsgrænse udgør samtidig den øvre grænse for de huslejer, hvortil der kan ydes individuelle boligsubsidier, jf. nedenfor.

I 2000 havde 90 pct. af de almene boliger en månedlig husleje der var mindre end 427 € Den gennemsnitlige husleje var 320 € og lejlighedernes gennemsnitsstørrelse 61 m² (Ouweland & van Daalen 2000, s. 19). Det bemærkes, at huslejen i Holland opgøres ekskl. en række driftsudgifter, der indregnes i huslejen i Danmark. Huslejeniveauerne i de to lande er således ikke direkte sammenlignelige.

Udover fastsættelse af en maksimal leje indebærer reguleringen, at huslejerne opskrives en gang årligt, med en opskrivningsprocent, der fastsættes centralt af staten med reference til inflation og prisudvikling. I 2001 steg huslejerne med 3,8 pct. i gennemsnit.

Det hollandske parlament har netop vedtaget en liberalisering af huslejereguleringen, som indebærer to ting: 1. at huslejeloftet udfases over de næste 4 år for helt at forsvinde i 2010, og 2. at huslejeloftet fjernes umiddelbart for 20 pct. af alle lejeboliger, dvs. 5-600.000 boliger. Målet er at skære 1,1 milliard € i individuel boligstøtte i en periode over fire år.

Tabel 13.4. Årlige tilladte huslejestigninger

År	Aktuel stigningstakt	Foreslået stigningstakt
2005	Inflation + 1,5 %	
2006	Inflation + 1,5 %	+ 2 %
2007	Inflation + 2,5 %	+ 3 %
2008	Inflation + 2,5 %	+ 3,5 %
2009	Inflation + 3 %	+ 4 %
2010	Huslejeloft fjernes helt	

Kilde: Genugten, Woonbond 2006

I forbindelse med liberaliseringen har regeringen indgået en aftale med Aedes, de almene boligorganisationers interesseorganisation (omtalt som "the Mega Deal"). Aftalen indebærer, at de almene boligorganisationer bidrager med 163 mio. € om året i forbindelse med regeringens ønske om nedbringelse af huslejesubsidierne, mod til gengæld at få lov til at hæve huslejerne. I en aktuel afstemning blandt medlemmerne af Aedes har 52,5 pct. af disse stemt for forslaget. Aedes bestyrelse har besluttet at støtte aftalen under forudsætning af, at den hollandske regering kan garantere, at den videreføres efter næste valg.

Huslejestigninger og nedrivning af almene boliger var et varmt emne i den netop afsluttede kommunale valgkamp. De varslede huslejestigninger møder modstand: "*hvorfor er det nødvendigt med huslejestigninger når selskaberne ikke mangler penge?*" (Lejerforeningen Woonbond). De sociale boligselskaber kritiseres for at træde lejernes rettigheder under fode i forbindelse med nedrivninger, og for overhovedet at rive boliger ned i en situation med voksende boligmangel.

Individuel boligstøtte

Individuel boligstøtte udbetales til de lejere, der har høj husleje i forhold til deres indkomst. Princippet er, at lejerne selv skal betale en standardhusleje (i 2001 var denne omkring 165 € pr. måned for personer på laveste indkomstrin). Den del af huslejen, der ligger over standardhuslejen og under liberaliserings-

grænsen dækkes af gradueret boligstøtte (henholdsvis 100 pct., 75 pct. og 50 pct. subsidiering afhængigt af huslejeniveau og husstandens sammensætning).

I 2000 var der ca. 1 million lejere som modtog boligstøtte. Hver tredje lejer i den sociale boligsektor modtager en støtte, der svarer til ca. 40 pct. af den gennemsnitlige husleje, således at lejerne selv betaler 60 pct. I 2002 var 1,9 mia. € øremærkede til generelle boligsubsidier til den sociale og private lejesektor, heraf gik 1,5 mia. € til boligstøtte (Boelhouwer 2005, s. 371).

Udlejning

Som hovedregel blander kommunerne sig ikke i selskabernes specifikke udlejning. Den enkelte kommune skal formulere en udlejningspolitik, der eksempelvis beskriver sammenhængen mellem husleje og husstandsindkomst, og hvordan ældreboliger allokeres. Lejere kan ikke sættes ud af lejlighederne, hvis deres husstandsindkomst stiger. Ofte samarbejder boligselskaber og kommuner om at fastlægge anvisningskriterier, hvor ansøgeren får fortrinsret baseret på en egnethedsvurdering. Selskaberne laver årlige opgørelser over udlejningen med hensyn til lejernes indkomster, husstandenes sammensætning mm. Opgørelserne indgår i selskabernes årlige resultatkontrakter. Generelt gælder det, at billige lejligheder skal anvises til lavindkomsthushold. Lokale aftaler om allokering skal godkendes på provinsniveau.

For at få mere gennemsigtighed i udlejningen af sociale boliger, har man i Delft udviklet en annoncebaseret udlejningsmodel. Modellen indebærer, at ledige lejemål sammen med udlejningskriterierne annonceres offentligt i medierne, og ansøgerne sorteres efter åbne og objektive kriterier såsom anciennitet, indkomstforhold og familiesituation. I nogle tilfælde ophæves ansøgningskriterierne helt.

I Rotterdam er der, på baggrund af en lov vedtaget i det hollandske parlament, indført en boliganvisningspolitik, der bemyndiger kommunen til at nægte boligsøgere med en lav indtægt adgang til bestemte kvarterer i byen. Når boligsøgere afvises, får de ikke automatisk fortrinsret til en social bolig beliggende i en anden lokalitet.

Salg

Udbredelsen af privat ejerskab til sin bolig er et højt prioriteret boligpolitisk mål i Holland. Lov om fremme af ejerboliger fra 2001 opstillede en målsætning om salg af 500.000 sociale boliger frem til år 2010, svarende til et salg på 50.000 boliger årligt. Realiseres denne målsætning, vil den sociale boligsektor

gå fra en markedsandel på 36 pct. til en andel på 25 pct. (1,75 mio. boliger) i 2010 (Ouwehand 2002, s. 206).

Det faktiske salg af sociale boliger indfrier ikke de opstillede målsætninger. I 1998, 1999 og 2000 blev der solgt ca. 23.000 lejligheder om året, og i de senere år sælges der kun ca. 10.000 boliger årligt.

Der sælges færrest boliger i det vestlige Holland, hvor boligmarkedet er presset og afstanden mellem huslejer og købspriser derfor størst. For at fremme salget har selskaberne mulighed for at sælge med en prisreduktion i forhold til den anslåede markedsværdi. Gives der prisreduktion har boligselskabet en tilbagekøbsklausul, og både fortjeneste og tab i forbindelse med salg deles mellem boligkøber og boligselskab. Prisreduktionsmodellen har bidraget til at stimulere salget af sociale boliger. Kun ældre lejligheder kan omfattes af discountordningen, nye lejligheder skal derimod sælges til markedspris.

13.2.3. Reformprocessen

Indledning

Hovedtemaet i den hollandske boligpolitik siden 1960'erne har under skiftende regeringer været liberalisering af boligmarkedet, og størst mulig reduktion i den offentlige støtte under hensyn til behovet for nybyggeri for at modvirke bolig manglen i Holland (Boelhouwer 2005). Regeringens hvidbog "Boligpolitik i 90'erne" fra 1989 satte dagsordenen for den hollandske boligpolitik i det følgende årti: Statslig tilbagetrækning fra boligmarkedet (deregulering), politisk og administrativ decentralisering af ansvaret for den sociale boligsektor fra staten til kommuner og boligselskaber, ophævelse af sektorens subsidier til mursten (objektive subsidier) og den økonomiske frisættelse af de sociale boligselskaber (nulstillingsreformen). Den individuelle boligstøtte blev fastholdt og udbygget med henblik på at sikre, at lavindkomstgrupper også fremover ville have adgang til rimelige boligforhold. Endelig introducerede hvidbogen mis-match terminologien i analysen af den sociale lejeboligsektors dobbelte problem; velstillede personer boede til leje i subsidierede lejligheder, og dårligt stillede lejere boede i relativt dyre lejligheder med høj subjektiv subsidiering til følge (van Kempen & Priemus 2002, s. 241-242).

90'ernes nulstillingsaftale

Som et led i opfyldelsen af ØMU'ens konvergenskrav til de offentlige budgetter blev der i midten af 1990'erne gennemført en større reform af den hollandske sociale boligsektor med henblik på at nedbringe de offentlige subsidier, der

i 1994 udgjorde knap 22 mia. kr.³⁶ (Priemus 1995, s. 150). Den såkaldte bruterings- eller nulstillingsreform betød, at den hollandske stat ophævede de offentlige subsidier til sektoren, og samtidig annullerede boligselskabernes gæld til staten.

Med effekt fra 1. januar 1993 fastlagde BBSH retningslinierne for de sociale boligselskaber, og ophævede sammenhængen mellem huslejeregulering og subsidieringspolitik. Inden nulstillingsaftalen afhang de offentlige støttekrone til renovering og nybyggeri af stigningstakten i huslejerne, der var fastsat af Parlamentet. Jo højere stigningstakt i huslejerne, jo lavere støtte, og omvendt, jo lavere stigningstakt jo højere støtte. Efter den nye ordning skulle selskaberne ikke følge en given huslejestigningstakt, men have frihed til at variere de årlige huslejestigninger inden for boligselskabets samlede bestand af boliger.

Nulstillingsaftalen trådte i kraft 1. januar 1995. Den anslåede nutidsværdi af de objektive boligsubsidier, der knyttede sig til aktiviteter iværksat frem til 1995, blev opgjort og modregnet i boligselskabernes udestående lån til staten. Værdien af de objektive subsidier androg i alt ca. 123 mia. kr.³⁷, mens selskaberne samlede gæld til staten udgjorde godt 140 mia. kr.³⁸. Differencen blev dækket ved, at selskaberne optog samlede lån for godt 17 mia. kr.³⁹ på kapitalmarkedet (Ekkers, P. 2002, s. 148). Gæld og tilgodehavender var ulige fordelt selskaberne imellem, hvorfor nulstillingsaftalen stillede boligselskaberne økonomisk forskelligt efterfølgende.

I forbindelse med nulstillingsaftalen bortfaldt de statslige lånegarantier, idet staten dog fortsat i side ende garanterer tab, der ikke kan dækkes af sektoren selv, jf. afsnit 13.2.2. Finansiering og garanti. For at skabe sikkerhed for boligselskabernes øvrige lån, ca. 56 mia. kr.⁴⁰, udvidede De Sociale Boligers Garantifond sit virke, og stillede efter 1. januar 1995 garanti for disse. (Priemus 1995, s. 151). Som en del af den økonomiske frisættelse af de sociale boligselskaber blev det samtidig aftalt, at de fremover kunne beholde indtjeningen forbundet med salg af boliger.

³⁶ 6,5 mia. gylden

³⁷ 36 mia. gylden

³⁸ 41 mia. gylden

³⁹ 5 mia. gylden

⁴⁰ ca. 16 mia. gylden

Fokus på byomdannelse

Fra midt i 1990'erne og frem blev de hollandske bestræbelser på at bekæmpe mis-match tematikken nedtonet af frygt for ghettoisering, og der blev sat fokus på byomdannelse som en konsekvens af en begyndende etnisk og social segregering i visse boligkvarterer (van Kempen & Priemus 2002, s. 244-5).

Nulstillingsreformen betød, at de generelle offentlige subsidier til nybyggeri blev ophævet fra 1. januar 1995, bortset fra en mindre del der blev fastholdt med henblik på at stimulere visse projekter. Disse midler blev i 2000, sammen med eksisterende kommunale byfornyelsesmidler, lagt sammen i Investeringsfonden for Byfornyelse (ISV) (Ouwehand & van Dalen 2000, s. 81).

Den hollandske by- og boligpolitik har siden 1997 fokuseret på at omdanne kvarterer med billige lejeboliger til blandede boligområder, hvor også husstande med højere indkomster ønsker at bosætte sig. For at realisere denne målsætning, og etablere dyrere leje- og ejerboliger, har det været nødvendigt at nedrive, omdanne eller renovere eksisterende, billige lejeboliger (Ibid., s. 245). I Holland er der en udbredt opfattelse af, at socialt og økonomisk blandede bolig- og byområder er at foretrække, frem for socialt og etnisk segregerede kvarterer. Det accepteres, at dele af boligmassen med fast hånd nedrives, således at beboersammensætningen ændres i retning af det ønskede resultat. I praksis betyder dette, at boliger, der er kvalitetsmæssigt fornuftige, rives ned. Aktuelt nedrives der ca. 14.000 boligheder om året. Når en lejer sættes ud af sin lejlighed på grund af nedrivning, får vedkommende typisk ”absolut prioritet” i forbindelse med adgangen til en ny lejebolig.

Mensen, Wensen, Wonen

I 2001 vedtog det hollandske Parlament en boligpolitisk aftale ”Mensen Wensen Wonen” (Mennesker, Ønsker, Boliger). Hovedtemaerne i aftalen var valgfrihed, privatisering og deregulering, øget beboerindflydelse, bedre bomuligheder for lavindkomstgrupper, og opprioritering af sociale omsorgsfunktioner i de sociale lejeboliger. Omfanget af den sociale lejeboligsektor skal reduceres, og de sociale boligselskaber skal fokusere mere målrettet på den nederste del af boligmarkedet. I aftalen fremhæves det, at de sociale boligorganisationer bevarer deres ”sanktionerede status⁴¹” som sociale boligorganisationer i hvert fald

⁴¹ dvs. underlagt retningslinierne i BBHS, og privilegeret af lempeligere beskatning af den del af selskabernes aktiviteter der relaterer sig til sociale boliger.

frem til 2010. Aftalen udstikker en række boligpolitiske mål for perioden 2001 til 2005, der angiver de hollandske ambitioner for byomdannelsen:

1. Der skal nedrives 20.000 boliger om året,
2. Der skal sammenlægges 16.000 små til 8.000 større boliger,
3. Der skal renoveres 65.000 boliger om året, og
4. Der skal bygges 100.000 nye boliger om året, heraf 25.000 nye sociale lejeboliger.

Samme år blev Lov om Fremme af Ejerboliger vedtaget, hvori det stipuleres, at der skal sælges 50.000 sociale lejeboliger om året frem til år 2010, i alt 500.000 boliger. Loven introducerer et individuelt årligt økonomisk tilskud til lavindkomsthusholdninger, der ønsker at komme ind på ejerboligmarkedet som førstegangskøbere (van Kempen & Priemus 2002, s. 259).

Stigende boligpriser, stagnerende nybyggeri

Efter årtusindeskiftet kom Holland ind i en økonomisk recessionsperiode, og de intenderede bygge- og moderniseringsaktiviteter på boligmarkedet og i byomdannelsen blev ikke realiseret. Fra 2000 faldt antallet af nybyggede boliger i Holland fra 70.000 årligt til knap 60.000, hvilket ikke var nok til at følge med væksten i antallet af husholdninger. Samtidig lå antallet af nedrevne boliger på 14-15.000 boliger årligt. Som det fremgår af tabel 13.5. er antallet af nedrivninger siden da faldet yderligere, og nybyggeriet ligger på omkring det halve af det ønskede niveau.

Tabel 13.5. Udviklingstræk i den almene boligbestand, 2003-2004

	2003	2004
Nedrivninger	11.640	12.504
Nybyggeri	10.710	15.820
Salg	12.000	16.400

Kilde: Nieboer, OTB, 2006

Følgen har været, at bolig manglen er steget fra 1,3 pct. i 1998 til ca. 3 pct. i 2003 af den samlede boligmasse (Boelhouwer 2005, s. 368). Det hollandske boligmarked står således over for nye udfordringer. Boligpriserne er steget kraftigt, nybyggeriet er stagneret, der er voksende bolig mangel, og begyndende social segregering i visse udsatte boligområder specielt i de større byer, udviklingstræk der påvirker den sociale lejeboligsektor.

13.2.4. Aktuelle udfordringer

Indledning

Udviklingen på det hollandske boligmarked og i den sociale lejeboligsektor betyder, at de sociale boligselskabers rolle er til politisk debat i Holland i disse år. De sociale boligselskaber kritiseres for at bygge for få billige boliger til lavindkomstgruppen, i en situation, hvor der er begyndende boligmangel, og for i stadig højere grad at opføre sig som private udlejere, der tænker mere på indtjening end på sociale hensyn, en kritik der bidrager til at forværre sektorens omdømme i befolkningen. Efter at boligselskaberne har fået mulighed for at investere på egen hånd, er deres sociale og politiske støttebase svundet ind. Der er en voksende skepsis i befolkningen over for de sociale boligselskaber, og beboerne opfatter ikke længere boligorganisationerne som ”deres” (de Kam 2005, s. 17).

Styrker og svagheder

Hollandske iagttagere af sektoren fremhæver, at styrken i den hollandske model er den entreprenante adfærd i boligorganisationerne, hvor organisatoriske ressourcer og økonomisk kapital mobiliseres med henblik på at varetage sociale hensyn.

Svaghederne ligger i den svage lokale forankring, i brugernes manglende indflydelse på organisationsniveau, i utilstrækkelig evaluering af den sociale målopfyldelse og effektivitets bench-marking, og i den tøvende holdning til intern omfordeling i sektoren (de Kam 2005, s. 27). Der er endvidere peget på, at der kan gøres meget for at øge de sociale boligselskabers effektivitet (VROM 2001, s. 45).

Fordi der bor mange relativt velstillede lejere i den sociale boligsektor, er den sociale segregering i de sociale lejeboliger historisk set begrænset, et forhold som dog er under forandring i takt med en begyndende tendens til residualisering (van Kempen & Priemus 2002). I takt med udviklingen på det hollandske ejerboligmarked, og et politisk pres på salg af lejeboliger i den dyreste ende, er der sket en voksende indkomstmæssig segregering igennem de sidste 10 år. Det er således blevet fremhævet, at mange beboere havner i en fattigdomsfælde, fordi den individuelle boligstøtte går ned, når indkomsten stiger, og at mange dårligt stillede beboere ikke har adgang til en rimelig boligkarriere (van Genugten, Lejerforeningen Woonbond 2006).

Generelt er der stor efterspørgsel efter sociale boliger, men kun få ledige lejligheder, og lange ventelister. Den statistiske boligmangel blev i 2000 anslået til 120.000 boliger (VROM 2002) og der er voksende ventelister i den sociale lejeboligsektor, fra 3 til 10 år, i Amsterdam og Utrecht ventelister på op til 12 år (Woonbond). I 2003 blev der revet flere billige lejeboliger ned, end der blev bygget, og andelen af billige lejeboliger er for nedadgående som følge af nedrivninger, huslejestigninger og frasalg. Den hollandske sociale lejeboligsektor står således over for tre hovedproblemer:

1. De sociale boligselskaber bygger for få (billige) sociale lejeboliger. Accelererende priser på ejerboliger, og stagnation i nybyggeriet, har medført en øget efterspørgsel på lejeboliger, og der er voksende ventelister til sociale lejeboliger.
2. Regenereringsprocessen i eksisterende boligmiljøer (nedrivning, renovering og nybyggeri) går for langsomt.
3. Som en følge af den lave bygge- og renoveringsaktivitet lever den sociale lejeboligsektor ikke i tilstrækkelig grad op til sine sociale forpligtelser, et problem der f.eks. viser sig inden for ældreboligområdet.

Sektorens fremtidige rolle?

I 2005 blev der iværksat et omfattende analyse- og udredningsarbejde omkring sektorens rolle og fremtid i Holland: Hvordan kan selskabernes engagement i byomdannelsen styrkes? Hvordan får man de sociale boligselskaber til i højere grad at leve op til de offentlige målsætninger for sektoren? Hvordan får både stat og kommuner bedre hånd i hanke med boligselskaberne? Hvordan håndteres ønsket om at liberalisere huslejereguleringen, og samtidig kontrollere boligsubsidierne?

Der er flere svar i debatten. Der udtrykkes et ønske om at bevare boligselskabernes hybrid-status, og samtidig efterleve et pres fra EU i retning af mere klart at adskille sociale og markedsaktiviteter. Der skal opstilles mere klare målsætninger for sektoren, den lokale kontrol og brugerindflydelse skal øges, der skal være mere fokus på effektiv ledelse, og der skal etableres effektive eksterne supervisions- og kontrolinstanser. Der er enighed om, at den sociale boligsektors entreprenør-ånd skal bevares, og at sektoren samtidig skal blive bedre til at imødekomme samfundsmæssige behov. Spørgsmålet er, hvordan denne balancegang bedst lykkes? I det følgende rekapituleres de vigtigste udfordringer.

Der bygges for få nye sociale lejeboliger

Der bygges for få sociale lejeboliger i Holland. I første halvdel af 1990'erne blev der bygget omkring 30.000 lejeboliger årligt, et tal der faldt til 10.710 boliger i 2003 og 15.820 boliger i 2004. Andelen af *billige* nybyggede lejeboliger er ligeledes faldet. I 1996 byggede selskaberne 21.500 nye, billige lejeboliger, i år 2000 var dette tal faldet til 5.500 boliger. Samtidig steg antallet af lejeboliger i den midterste og dyreste ende af skalaen fra 4.000 til mere end 5.000 boliger om året (VROM 2002).

Den primære overskudsgivende aktivitet for de sociale boligselskaber er typisk nybyggeri med salg for øje, og selskaberne konkurrerer med hinanden og private aktører om erhvervelse af jordbesiddelser og byggemuligheder.

Tabel 13.6. Byggeomkostninger, sociale lejeboliger, 2005-priser

Boligstørrelse: 85 m ² , Udeareal 170 m ²		
Udgifter	€	€pr. m ²
Opførelsesomkostninger	93.100	1.095
Arealudgifter	21.200	249
Andre udgifter	15.700	185
I alt	130.000	1.529

Kilde: van der Moolen, Den centrale boligfond 2006

En væsentlig grund til, at der ikke bygges flere boliger, er, at der mangler byggegrunde, og at nybyggeri er omkostningstungt. Iagttagere fremhæver dog, at boligselskaberne kunne bygge mere, hvis de ville (de Kam, personlig kommunikation). I Holland er reglen den, at jordbesidderen også ejer retten til at udvikle jorden, mens det er kommunen som udsteder byggetilladelser. Tidligere har kommunerne haft gode muligheder for at påvirke boligudviklingen ved at stille plankrav i forbindelse med salg af arealer til bebyggelse. I dag har investorer og private developere etableret en førerposition i forhold til arealbesiddelse. De sociale boligselskaber erhverver oftere byggegrunde via netværk end via det frie marked (de Kam 2005, s. 19).

Dalende engagement i renovering og byomdannelse

I 2002 påviste Den Centrale Boligfond et stort vedligeholdelses- og renoveringsefterslæb på 2,4 mio. boliger, dvs. lidt mere end hver tredje bolig. Samtidig fandt Boligfonden, at omfanget af de sociale boligselskabers engagement i byomdannelsen var for nedadgående. Der er aktuelt et stort behov for at renovere specielt den billige lejeboligbestand. De fleste selskaber opfatter det som

vigtigt at prioritere renovering og byomdannelse, men en sådan indsats er økonomisk ufordelagtigt, jf. nedenstående boks 13.1. 2003 havde stagnationen i boligselskabernes engagement i renovering og byomdannelse nået et niveau, der medførte, at det hollandske parlament overvejede at gennemtvinge en omfordeling af midler fra de rige boligselskaber til de fattige boligselskaber med det største renoveringsefterslæb (de Kam 2005, s. 24). De sociale boligselskabers engagement i byomdannelse kræver, at de foretager omfattende investeringer. Når et boligselskab sælger en bolig, opnås typisk en gennemsnitlig fortjeneste på ca. 50.000 € Hvis boligen i stedet indarbejdes i et byomdannelsesprogram og sælges via en prisreduktionsaftale, giver samme bolig kun en fortjeneste på ca. 10.000 € (de Kam 2005, s. 24). Regnestykket vises i følgende boks:

Boks 13.1. Boligselskabernes indtjeningsforhold, sociale og private boliger

Hvis boligerne nedrives i forbindelse med en byomdannelse, og erstattes af 33 pct. sociale lejeboliger og 66 pct. private ejerboliger, ser regnestykket således ud: I Holland er grundprisen for sociale lejeboligheder 12.000 € mens den er 42.000 € for private boligheder. Den gennemsnitlige arealpris for de nye boliger er således $(1 \cdot 12.000 + 2 \cdot 42.000) / 3 = 32.000$ €. Denne indtægt skal dække nedrivningsomkostninger (7.000 € per enhed), genopretning af veje og udearealer (5.000 €) lejerkompensation ifb. med genhusning (5.000 €) og generelle omkostninger i forbindelse med byomdannelsesindsatsen (5.000 €), i alt 22.000 €. Nettofortjenesten udgør herefter $(32.000 - 22.000)$ € 10.000 €. Boligselskabernes incitament til at deltage i et byomdannelsesprogram er således klart ringere end til at gennemføre et regulært salg (eksempel opstillet af de Kam, personlig kommunikation).

I en aktuel undersøgelse fremgår det, at de sociale boligselskaber vurderer, at de 10 vigtigste forhold, der påvirker den økonomiske balance negativt, hidrører fra forhold, hvor kommunerne har det sidste ord at skulle have sagt. Dette drejer sig f.eks. om lokalplanbeslutninger, beslutninger angående andelen af billige lejeboliger og bebyggelsestæthed (de Kam 2005, s. 25). Når selskaberne alligevel i et vist omfang vælger at nedrive boliger, har de forskellige motiver til dette: at forbedre kvarteret eller den enkelte boligs kvalitet (f.eks. øge boligernes energieffektivitet) at regulere den lokale boligbestands sammensætning, f.eks. øge andelen af ældreboliger, eller at ændre beboersammensætningen. Hvis boligkvalitet og huslejer går op, vil nogle af eksisterende lejere med lave husstandsindkomster ikke være i stand til at vende tilbage efter fornyelsen.

Etablering af ældreboliger

Den hollandske regering planlægger med offentlig støtte i alt at etablere 255.000 ældreboliger frem til 2015 (VWS 2006). Efter 2015 skal indsatsen yderligere styrkes i forhold til denne målsætning, da andelen af ældre i den hollandske befolkning fortsætter med at vokse. For at realisere målsætningen afsætter boligministeren 650 mio. € med henblik på at reducere den regionale boligmangel til mellem 1½ og 2 pct. og indgår aftaler med de sociale boligselskaber, kommuner, regioner og provinser om støtte til specielt ældreboliger. De sociale boligselskaber forventes at tilpasse deres boligbestand til de ændrede behov i befolkningen, herunder at sikre egnede og billige boliger til den voksende, ældre befolkningsgruppe. Selskabernes samarbejde med lokale velfærds- og omsorgsinstitutioner skal udvikles, og de forventes at spille en hovedrolle inden for nybyggeri af ældreboliger, og udvikling af pleje- og støttefunktioner i forbindelse med ældreboligerne. Hvis selskaberne enkeltvis ikke har nok ressourcer til at løfte den fremtidige opgave med at udvide bestanden af ældreboliger, forventer regeringen, at andre selskaber træder til med økonomisk hjælp, og sker dette ikke, vil ministeren intervenere. Dette kan enten ske via obligatoriske bidrag til de Sociale Boligers Garantifond, eller via et lovindgreb efter hvilket boligselskaberne forpligtes til at bidrage med midler til specifikke boligpolitiske målsætninger som eks. etablering af ældreboliger. Med den nye huslejepolitik forventes det at de sociale boligselskaber investerer mere, og at de har tilstrækkelige ressourcer til dette på mellemlang og lang sigt.

De enkelte selskabers målsætninger om opførelse og drift af ældreboliger er et typisk forhandlingspunkt i de lokale resultatkontrakter. Specielt i de større hollandske byer er der et behov for flere ældreboliger. Kommune og boligselskab når oftest til enighed om målsætningerne på området, selskaberne ser den ældre lejergruppe som en nem og attraktiv kundegruppe, der betaler huslejen til tiden og sjældent beklager sig. Er parterne uenige, kan kommunen presse selskaberne ved at undlade at give dem lov til at sælge boliger i bestemte områder.

Hvordan få mere offentlig kontrol med de sociale boligselskaber?

Som det fremgår, lever de sociale boligselskaber ikke i tilstrækkeligt omfang op til de statslige og kommunale boligpolitiske målsætninger, og det diskuteres, hvordan det offentlige kan få mere direkte kontrol med selskaberne. Problemet kan illustreres med den lave byggerate som eksempel. På den ene side kan kommunerne stille krav om, at selskaberne bygger flere boliger. Kravet er omkostningsfrit for kommunerne, der ikke selv skal bidrage til byggeriets finansiering. Omvendt har kommunerne ingen muligheder for at gennemtvinge kra-

vet, idet den eneste styringsmulighed ligger i, at boligselskaberne har interesse i at fastholde en god relation til kommunen. Når det i nogle tilfælde lykkes at finde fælles fodslag i bestræbelsen på at øge nybyggeriet, synes det at bero på, at parterne etablerer fælles udviklingselskaber, eller at byggemodningen finansieres af den kommunale part.

De mange selskabsfusioner har skabt frygt for monopolistisk adfærd, og for at afstanden mellem selskaberne og kommunerne bliver for stor. Samtidig betyder det øgede pres på boligmarkedet, at lejerne har vanskeligt ved "at stemme med fødderne" for herigennem at udøve indflydelse på selskabernes adfærd, når ventelisterne til sociale lejeboliger er voksende. Den hollandske regering har på den baggrund lagt op til en styrkelse af den statslige styring af sektoren. Boligministeren har således foreslået, at der indføres bedre instrumenter til at sanktionere de boligselskaber, der ikke lever op til måltal, fastsat i selskabernes resultatkontrakter, f.eks. i form af bøder.

Mange kommuner og selskaber indgår aftaler, der strækker sig over fire år eller mere, om investeringer i nybyggeri, velfærdsforanstaltninger, byomdannelse mm., og som typisk indebærer en kommunal kompensation som f.eks. lavere jordpriser. I forhold til det danske system, hvor der både er pligt til udbud af bygherreopgaven og efterfølgende af selve byggeopgaven, er det klart, at der her er tale om en situation med væsentlige begrænsninger på konkurrencen. Den hollandske regering er på den baggrund fremkommet med et forslag om at indføre en ny udbudsprocedure for at få transparens i den lokale jord- og boligpolitik.

Fair konkurrence på det hollandske boligmarked ("level playingfield" - diskussionen)

For at kvalificere sig til en social bolig må en husstands årsindkomst maksimalt være 35.000 € Dette niveau betyder, at 40 pct. af den hollandske befolkning som udgangspunkt kan komme i betragtning til en social lejebolig. Hertil kommer, at husstande, der har opnået en social bolig, har ret til at blive boende, selvom husstandsindkomsten efterfølger overstiger dette niveau. Målgruppen er dermed så bred, at de sociale boligselskaber kommer i konkurrence om husstande, der også kan efterspørge ejerboliger og i private lejeboliger. I takt med at de sociale boligselskaber i Holland er blevet økonomisk velkonsoliderede, er der opstået en diskussion af sektorens rolle: Skal boligudbuddet fortsat være så bredt, eller skal det målrettes bestemte (lavindkomst) grupper?

Samtidig er selskabernes monopolstatus i forhold til andre boligformer til debat, og der er en verserende diskussion af selskabernes hybride status som både sociale og privatkapitalistiske aktører på boligmarkedet. Denne diskussion er blusset op i forbindelse med EU-Kommissionens henvendelse til den hollandske regering vedrørende den hollandske sociale lejeboligsektors betydning for konkurrenceforholdene på det hollandske boligmarked. For at imødegå EU-Kommissionen forslås det fra politisk hold, at der introduceres en sondring mellem moder- og datterselskaber, og at boligselskabernes kommercielle aktiviteter isoleres til datterselskaber, der ikke momsfrtages. For at effektivisere sondringen forudsættes, at datterselskabet gerne må finansiere moderselskabet, mens det modsatte er ulovligt. Vedtages det fremsatte forslag, skal de sociale boligselskaber etablere datterselskaber der agerer på markedsvilkår fra 2008.

13.2.5. Afslutning

Den hollandske sociale lejeboligsektor retter sig imod et bredt udsnit af den hollandske befolkning med et boligtilbud af relativ høj kvalitet (van der Veer & Schuiling 2005, s. 168). Med nulstillingsreformen i 1990'erne blev de hollandske sociale boligselskaber "sociale entreprenører", der skal balancere mellem en nyvunden finansiel uafhængighed, og en offentligt fastsat social forpligtelse til at investere i ikke-overskudsgivende aktiviteter. De sidste 10 års udvikling på bolig- og kapitalmarkedet har været gunstig for boligselskaberne. Kombinationen af et fordelagtigt lånegarantisystem og overskudsgivende markedsaktiviteter, herunder især salg af eksisterende boliger, har bidraget til at konsolidere selskabernes økonomi efter reformen.

Udviklingen viser, at balancen mellem sociale og økonomiske hensyn er vanskelig. Som markedsaktører forfølger selskaberne en rationel risikominimeringsstrategi, med den følge, at de ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til de offentligt fastsatte målsætninger for sektorens virke. Dette viser sig ved, at selskaberne ikke er tilstrækkeligt aktive inden for områderne nybyggeri, renovering og byomdannelse, og de kritiseres for ikke at tilvejebringe tilstrækkeligt mange billige lejeboliger.

Nulstillingsreformen ophævede de offentlige subsidier til renovering og nybyggeri af sociale lejeboliger. Dette betød samtidig, at statens og kommunernes direkte regulering af sektoren via subsidier blev afløst af en indirekte og mere "blød" offentlig styring, med udgangspunkt i lokale resultatkontrakter mellem kommunerne og de sociale boligselskaber. Markedsorienteringen, og en bølge af selskabsfusioneringer, har samtidig bidraget til at løsrive selskaberne fra

deres oprindelige lokale udgangspunkt. Reformen har således givet boligselskaberne en dobbelt uafhængighed; dels af de offentlige myndigheders regulering, dels af deres traditionelle lokale forankring eller base (Ouwehand 2002, s. 213).

De sociale boligselskaber står i dag over for store opgaver i forbindelse med at renovere den eksisterende boligbestand, hvoraf en stor del er bygget i tiden efter 2. Verdenskrig, og skabe tilstrækkelige boligtilbud til en aldrende hollandsk befolkning. Fra politisk hold stilles krav om, at de sociale boligselskaber udligner indbyrdes økonomiske forskelle, øger effektiviteten og indfrier deres boligsociale forpligtelser. I takt med at selskaberne samlet set ikke indfrier de offentligt fastsatte sociale forpligtelser, udtrykker både stat og kommuner et stigende ønske om at etablere en øget kontrol med sektoren. Som regeringen konstaterer i den boligpolitiske aftale ”Mensen, Wensen, Wonen“ fra 2001; ”The government and the market together work to implement the housing policy, each from their own area and responsibility. According to the assessment of the Policy Document on Housing in the Nineties, the government went too far in its hands-off approach towards those responsible for the implementation of the housing policy (municipalities, housing associations and market parties)” (VROM 2001, s. 6). Det er netop blevet et lovkrav, at kommunerne skal formulere lokale boligpolitiske strategier for investeringer og nybyggeri og via offentlige udbud indgå forpligtende samarbejdsaftaler med de sociale boligselskaber. Afholder selskaberne sig fra at indgå i sådanne aftaler, ligger det i loven, at selskaberne kan tvinges hertil.

13.2.6. Litteratur

Boelhouwer, P.J. (2005). The incomplete privatization of the Dutch housing market: Exploding house prices versus falling house-building output. *Springer: Journal of Housing and the Built Environment* (2005) 20:363-378.

de Kam, G. (2005). Social enterprise in the Dutch property market. *GaP, University of Nijmegen, Working Paper Series 2005/3*.

Dieleman, F. M. (1999). The Impact of Housing Policy Changes on Housing Associations: Experiences in the Netherlands. *Housing Studies, Vol. 14, No. 2*, s. 251-259.

Ekkers, P. (2002; 148) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag, Sdu.

Ouwehand, A. (2002). The Dutch housing policy for the next decade: An attack on housing associations or adjustment to changing demands? Review article, *European Journal of Housing Policy* 2(2) 2002, s. 203-221.

- Ouwehand, A. & van Daalen, G. (2002). *Dutch housing associations. A model for social housing*. Delft: DUP Satellite, Delft University Press.
- Mazanti, B. (2003). Salg af sociale boliger i Nederlandene. I "*Udenlandske erfaringer med salg af almene boliger*", Københavns Universitet: Geografisk Institut & Fonden Realdania.
- Priemus, H. (1995). How to abolish social housing? The Dutch case. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, no. 1, 1995.
- Priemus, H. (2001). A new housing policy for the Netherlands (2000-2010): A mixed bag. *Journal of Housing and the Built Environment*, no 16 2001, s. 319-332.
- Priemus, H. (2001). Poverty and Housing in the Netherlands: A Plea for Tenure-neutral Public Policy. *Housing Studies*, Vol. 16., No. 3, s. 277-289.
- van Kempen, R. & H. Priemus (2002). Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New Housing Policies. *Urban Studies*, vol. 39, No. 2, s. 237-253.
- van der Moolen, J. (2002). *Tiers of financial support in social housing in the Netherlands*, Den Centrale Boligfond.
- van der Veer, J. & D. Schuiling (2005). The Amsterdam housing market and the role of housing associations. *Journal of Housing and the Built Environment* (2005) 20: 167-181.
- VROM (2001). What People Want, Where People Live. Housing in the 21st Century. Summary.
- VROM (2002) [Ministeriet for boliger, fysisk planlægning og miljø]. Cijfers over Wonen 2002: feiten over mensen, wensen, wonen. Den Haag: VROM.
- VROM (2006). Dutch rent policy, <http://international.vrom.nl>.
- VROM/Dekker (2005) *Statsstøtte og den sociale boligsektor i relation til EU-lovgivningen*, brev til Det Hollandske Parlaments 2. Kammer, Generaldirektoratet for Boligsektoren, 2005.
- VWS (2006) [Ministeriet for Folkesundhed, Velfærd og Sport]. Policy for older persons in the perspective of an ageing population", VWS 2006.

13.3. England

13.3.1. Det engelske boligmarked

Sociale boliger⁴² i England bliver dels opført af private, non-profit organisationer, dels af lokale myndigheder. Historisk er der op gennem 1900-tallet givet store offentlige subsidier til kommunalt byggeri af sociale boliger, som stadig udgør størsteparten af den sociale boligsektor. Fra 1960'erne er der tillige givet offentlig støtte til privat, socialt boligbyggeri (såkaldte Housing Associations). Fra 1977 blev kommunerne forpligtet til at skaffe boliger til boligsøgende, og den sociale boligsektor var et redskab hertil.

Som et resultat af en række gennemgribende reformer af det engelske boligmarked, der er gennemført siden begyndelsen af 1980'erne, er der sket en kraftig reduktion i byggeriet af kommunale, sociale boliger, som i dag kun udgør en meget lille del af det samlede nybyggeri. Samtidig er den samlede bestand af kommunale boliger reduceret kraftigt fra knap 5,1 mio. boliger i 1981 til 2,9 mio. boliger i 2004. Denne nedgang er resultatet dels af frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne, dels af, at kommunale boliger er blevet overført til private non-profit boligselskaber (Housing Associations).

Boliger, ejet af Housing Associations, har været og er fortsat en begrænset del af det engelske boligmarked, men udgør den hurtigst voksende del heraf. Antallet af disse boliger er vokset fra 454.000 i 1981 til 2,0 mio. i 2004.

Tabel 13.7. Boliger fordelt på ejerform, UK:

Sektor i pct.	1981	1991	2004
Ejer	58	66	71
Privat leje	11	9	10
Housing Associations	2	3	8
Kommunale boliger	29	22	11
I alt (i 1000)	20.955	23.000	25.274

Kilde: Housing Statistics. Office of the Deputy Prime Minister, UK

Sammensætningen af boligmassen har de seneste årtier ændret sig afgørende i den private ejerboligs favør. Ejerboligen udgjorde således ca. 50 pct. af boligmassen i 1975, og godt 70 pct. i 2004. Det relativt beskedne private udlejnings-

⁴² Betegnelsen "sociale boliger" er, i stedet for det danske "almene boliger", benyttet om den boligsociale sektor.

byggeri har i mange årtier udgjort mellem 5 og 15 pct. af boligmassen, og udgør i dag – trods nyere forsøg for at forbedre sektorens vilkår – omkring 10 pct., jf. tabel 13.7.

Ser man særskilt på nybyggeriet, har byggeri i den private sektor i de seneste årtier udgjort den altovervejende del. Det private byggeri har siden 1960'erne udgjort mellem 100.000 og 200.000 boliger årligt, mens nybyggeriet i Housing Associations i 2005 var på godt 17.000 boliger, svarende til 11 pct. af det totale nybyggeri⁴³.

13.3.2. Housing Association-sektoren

Fra 1989 blev Housings Association-sektoren tildelt hovedrollen i forbindelse med opførelse af nyt boligbyggeri til løsning af boligsociale opgaver. Dette sporskifte har dels bestået i en omfordeling af den offentlige støtte til nybyggeri fra kommunale boliger til Housing Associations (HA), dels i en overførsel af dele af de tidlige kommunale boliger til HA. Der er derudover sket en kraftig udvikling af styrings- og finansieringsformer i HA-sektoren siden slutningen af 1980'erne.

Betegnelsen Housing Association (Registered Social Landlord) dækker en række forskellige typer private non-profit boligorganisationer, jf. boks 13.2. Der er i alt omkring 2000 HA, som spænder fra meget små organisationer med 1-5 boligenheder til meget store organisationer, hvoraf de 15 største har 25 pct. af sektorens 2 mio. boliger. Selvom antallet af boliger under HA har været kraftigt stigende som resultat af regeringens politik, har antallet af HA i en årrække været faldende, hvilket skal ses i sammenhæng med, at selskaber uden stor volumen kan have vanskeligt ved at leve op til de krav, der stilles til sektoren (Newcombe, 1998).

For at kunne modtage offentlig støtte er der krav om, at selskabet alene må opføre, købe og renovere ejendomme, som imidlertid kan have forskellige ejerformer. Således virker selskaberne under friere forhold end i Danmark, og er samtidig underlagt klare begrænsninger med hensyn til, hvad de må beskæftige sig med.

⁴³ Housebuilding Statistics. Office of the Deputy Prime Minister, UK.

HA styres af bestyrelser, hvis medlemmer oftest er ulønnede. Det er dog tilladt at honorere disse. Der er ikke faste regler for, hvem der kan være medlem, men de udpeges blandt lokale "stakeholders" såsom lejere, kommunale repræsentanter, lokale boligorganisationer, erhverv eller politikere. Det er blevet påpeget, at den reelle kontrol ligger hos ansatte funktionærer, långivere, kommuner og stat (Andersen m.fl., 2006).

Den offentlige subsidiering og regulering af HA-sektoren varetages via den statslige styrelse The Housing Corporation (HC), der er organiseret som en selvstændig enhed med egen bestyrelse og 9 regionale afdelinger forskellige steder i landet.

Selskabstyper og målgrupper

Der kan som nævnt skelnes mellem en række forskellige typer af Housing Associations. Selskaberne kan således både have den almene befolkning som målgruppe, og sigte mod smallere segmenter såsom ældre, unge eller handicappede. Endvidere kan beboernes status variere, idet selskaberne spænder fra at drive sædvanlig udlejning til at være andels- eller fællesejede samt i visse tilfælde formidle støtte til køb af ejerboliger mv.

Boks 13.2. Housing Associations

Housing Associations omfatter (Harriott og Matthews, 1998, Housing Corporation Annual Report & Accounts 2003-04):

- *Almindelige almennyttige boligselskaber*, der er oprettet for at tilbyde en billig bolig til folk med behov derfor
- *Abbeyfields*, der er små bofællesskaber for 3-4 beboere samt evt. en ansat husholderske/plejer
- *Almshouses*, der kan dateres tilbage til det 12. århundrede og driver et – ofte mindre – antal ejendomme for ældre.
- *Hostels*. Nogle selskaber tilbyder indkvartering i Hostels, dvs. steder, hvor beboerne/familierne har eget soveværelse, men deler øvrige faciliteter – køkken, bad, toilet, opholdsrum - med de andre beboere,
- *Cooperatives*, hvor beboerne selv kollektivt ejer og bestyrer deres boliger igennem et medlemskab, der ofte kan erhverves for et symbolsk beløb,
- *Co-ownerships*, der til dels kan sammenlignes med danske andelsboligforeninger. Beboerne i denne boligtype har ret til en del af værdiforfølgelsen i ejendommen ved fraflytning.
- *Young Mens/Womens Christian Association (YMCA/YWCA)*, som er organisationer, der tilbyder boliger til enlige unge, og er en af de største udbydere af sådanne boliger
- *Sale/leasehold*. Denne selskabsform er ulig de andre boligselskabsformer, idet udgangspunktet er, at beboerne på sigt skal overtage boligerne på privat basis. Selskabsformen er således en billig form for ejerbolig (delt ejerskab), hvor beboerne igennem delvist køb af boligen og delvist leje af boligen kan bo billigt. Forholdet mellem den ejede og lejede andel af boligen kan variere over tid.
- *Stock Transfer*, som er selskaber dannet ved overførsel af tidligere kommunalt ejede boliger.

Der er i sammenligning med f.eks. danske boligorganisationer tale om en betydelig variation, herunder med hensyn til grundlæggende ejerform og ”produktet”. Mest udbredt er almindelige almennyttige boligselskaber, almshouses og abbeyfields, som hver udgjorde mellem 300 og 500 af de i alt godt 2000 selskaber, der var registreret i 2004.

Ejerformer

Housing Associations bygger, administrerer og støtter flere forskellige ejerformer: Lejeboliger (der er sammenlignelige med lejeboliger i Danmark), andelsboliger (co-ownerships), medejerboliger (shared ownerships) og ejerboliger, som købes på det åbne marked (The Homebuy Scheme).

Andelsboliger spiller i dag en begrænset rolle i nybyggeriet, fordi den økonomiske støtte er mindre fordelagtig. Boligerne ejes af et andelsselskab, der har opført dem, og har beboerne som medlemmer.

Huslejen fastsættes med udgangspunkt i ejendommens omkostninger og behovet for henlæggelser. Boligerne har således lighedspunkter med de danske støttede andelsboliger. I modsætning hertil kan lejen i de engelske andelsboligforeninger dog hæves, således at dette afspejler en stigning i andelsværdien. De midler, som herved tilfalder andelsforeningen, kan bruges til en form for ”udlodninger”, der tilfalder både nuværende og tidligere beboere efter visse regler.

Medejerboliger bygger på den ide, at lejere etapevis kan købe en del af den ejendom, de bor i. I takt med, at de køber deres andele, nedsættes huslejen. Beboerne vil have samme rettigheder som normale ejere af egen bolig eller lejlighed.

Husstande, som har et akut boligbehov, eller som ikke har økonomisk mulighed for at købe en normal ejerbolig, har fortrinsret til disse boliger. Ejerandelens størrelse varierer fra 25 til 75 pct., og udgør oftest 50 pct. fra starten. Beboerne står selv for vedligeholdelse – dog er det i etageejendomme boligselskabet, der står for udvendig vedligeholdelse. Udover kapitaludgifter for den del af ejendommen, man ikke selv ejer, betales en administrationsafgift til boligselskabet. Andelen af medejerboliger i nybyggeriet har udgjort op til ca. 30 pct.

Støtte til køb af ejerboliger gives i form af tilskud (”The Homebuy Scheme”), som administreres af HA i samarbejde med kommunerne. Tilskuddene gives primært til lejere i HA eller kommunale sociale boliger, eller til personer på ventelisterne til disse boliger – dvs. med et anerkendt boligbehov. Man skal kunne dokumentere, at man ikke selv kan finansiere et boligkøb. Tilskuddet gives i form af et rente- og afdragsfrit lån, som dækker 25 pct. af købsprisen, og som forfalder ved fraflytning og salg.

Salg af lejeboliger. Nyere boliger, der er købt eller bygget de seneste ca. 10 år, er omfattet af den generelle ret for lejere til at købe deres sociale bolig (Right to Acquire, jf. afsnit 13.3.3). For øvrige boliger afgør selskabet selv, om det skal være muligt at købe boligerne. Der gælder visse begrænsninger af købsretten, blandt andet for så vidt angår kooperativer, boliger i mindre byer mv.

Styring og regulering

Reguleringen af Housing Associations er grundlæggende kendetegnet ved, dels at der i vidt omfang tages udgangspunkt i opstilling af landsdækkende normer og målsætninger samt systematisk evaluering af selskabernes performance i relation hertil, dels at tildeling af offentlig støtte sker i konkurrence mellem selskaberne.

Den centrale organisatoriske enhed med hensyn til sektorens styring er The Housing Corporation (HC), hvortil der er delegeret statslig kompetence med hensyn til regulering, tilsyn og tildeling af offentlig støtte. Størstedelen af de opgaver vedrørende nybyggeri og tilsyn, der i Danmark varetages af kommunerne, varetages i England af HC, der beskæftiger omkring 500 personer (fuldtidsstillinger), fordelt på den centrale og de regionale enheder.

Regulering via målostilling og evaluering

The Housing Corporation har udarbejdet en såkaldt *Regulatory Code and Guidance*, som beskriver krav og målsætninger for selskaberne samt procedurer for, hvordan de kontrolleres.

Som led heri foretages vurderinger af alle selskaber med udgangspunkt i de tre hovedmålsætninger i Regulatory Code, nemlig:

- Finansiell levedygtighed/sundhed (viability)
- Forsvarlig politisk styring (governance)
- Forsvarlig administrativ ledelse (managing)

Derudover vurderes som et fjerde forhold selskabernes udviklingsperformance (som vedrører antallet og kvaliteten af de boliger, de leverer), såfremt de tidligere har modtaget offentlige midler.

Regulatory Code omfatter dels ”Codes”, som har karakter af nogle overordnede målsætninger, dels ”Guidances”, som er mere operationelle anvisninger på, hvordan målene skal nås. Anvisningerne er dog ikke bindende for selskaberne, men har snarere karakter af anbefalinger. Det er et afgørende princip, at der ved

vurderingen af selskaberne bliver taget højde for, om selskaberne har fundet andre veje til at opnå de samme overordnede målsætninger.

Målet om *finansiel sundhed* skal sikre, at selskabet på kort og langt sigt kan svare sine fordringer og ikke går konkurs. I vurderingen indgår blandt andet:

- at der udarbejdes en ”business plan”
- at der leveres regnskaber til The Housing Corporation
- at der etableres interne økonomiske kontrolsystemer.

Målet om *forsvarlig politisk styring* omhandler organisationens politiske ledelse, herunder ledelsens sammensætning og kvaliteten af dens arbejde. Målet vedrører også, hvorvidt selskaberne lever op til de overordnede krav og politiske målsætninger, der stilles for sektoren. I vurderingen indgår blandt andet:

- at selskaberne må bevise, at de er uafhængige – økonomisk og på anden måde
- at selskabernes aktiver kun må bruges til boligformål
- at selskaberne skal have en bestyrelse med tilstrækkelig ekspertise og uafhængighed
- at almindelige principper for god forretningsskik skal være overholdt
- at selskabernes drift og dispositioner skal være synlige for beboere og andre ”stakeholders”, og at disse parter skal inddrages. Beboernes klagemuligheder skal respekteres
- at selskaberne skal samarbejde aktivt med de statslige myndigheder
- at der ikke må forekomme diskrimination af bestemte befolkningsgrupper, herunder i forbindelse med boligtildelelse, ansatte, leverandører mv.

Målet om *forsvarlig administrativ ledelse* omhandler kvaliteten, effektiviteten og retmæssigheden af den daglige drift af selskabet, herunder forhold som huslejefastsættelse, udlejningspolitik, boligservice og samarbejde med kommunerne. Vurderingen tager blandt andet udgangspunkt i følgende:

- at huslejen fastsættes under hensyn til retningslinier fra The Housing Corporation
- at der regelmæssigt udarbejdes performerapporter til bestyrelsen
- at selskabet så vidt muligt lever op til lokale og nationale ”performance indikatorer” for deres boligservice – og offentliggør evalueringer heraf
- at selskabet lever op til krav til boligstandard og bygningslovgivning
- at der gives fortrinsret til boligsøgende med boligbehov og ydes særlig service til sårbare grupper

- at der samarbejdes med kommunerne om løsning af boligsociale opgaver, herunder via kommunal anvisningsret
- at der samarbejdes med kommunerne om lokal boligpolitik generelt, herunder byfornyelse.

Som det fremgår, er *huslejefastsættelse* og *udlejning* forhold, der er omfattet af Regulatory Code, jf. nedenstående gennemgang.

Vurderingen af det fjerde forhold, selskabernes *udviklingsperformance*, tager udgangspunkt i, hvorvidt selskabet har levet op til sine målsætninger med hensyn til antallet og kvaliteten af nyetablerede boliger, i den udstrækning det for nyligt har modtaget offentlig støtte hertil. Vurderingen heraf omfatter dels, hvorvidt en række proceduremæssige forhold har været tilfredsstillende, f.eks. om udgiftskalkulationer har været realistiske, dels boligernes kvalitet. Kvalitetsvurderingen er relativt omfattende, og vedrører et bredt spekter af forhold, som på forhånd er defineret. Det drejer sig om det eksterne miljø (bygningens placering i området, trafikforhold, æstetiske udtryk), indretning, tilgængelighed, sikkerhed, miljø- og energimæssig bæredygtighed, støjforhold, fleksibilitet og holdbarhed.

Regulering af lejefastsættelse

Hvad *lejefastsættelsen* angår, er det forudsat, at den fastsættes af selskabet på et niveau, der ligger under det tilsvarende niveau i den private sektor, og som reflekterer boligens størrelse, ejendomsværdi og det lokale lønniveau. The Housing Corporation har for hver kommune fastsat beregnede normer for huslejeniveauet ("Target Rents"), som boligselskabet skal dokumentere, at det kan overholde, når det byder ind på midler. Boligorganisationen har dog under hensyntagen til de nævnte overordnede hensyn i sidste ende kompetence til selv at fastsætte huslejen, som dog højst må stige med en centralt fastsat faktor fra år til år. Man har således forladt et tidligere, mere restriktivt system, hvor lejen blev endeligt fastsat af en udefra kommende "rent officer", som var en statslig embedsmand (Hedman, 1999).

Huslejeniveauet i HA ligger markant under niveauet i privat udlejningsbyggeri, og udgjorde 69 pct. heraf i 1999. Det ligger samtidig 10 pct. point højere end i de kommunale boliger, hvilket dog primært skyldes, at HA er nyere. (Green Paper, 2000).

Regulering af udlejning

Med hensyn til *udlejningen* er det et krav, at der indgås et samarbejde med lokale myndigheder herom, hvor en række hensyn vil skulle opfyldes, herunder boliger til hjemløse og vanskeligt stillede personer. På regeringsplan har udmeldingen været, at boligerne ikke kun skulle fordeles til de fattigste og mest sårbare grupper, men at disse på den anden side skulle have fortrinsret. Hvis der er tale om problemramte boligområder, bør der undtages fra denne regel (Green Paper, 2000). Kommunerne har normalt ret til at anvise til 50 pct. af de ledige boliger, hvilket ikke nødvendigvis udnyttes fuldt ud. De øvrige boliger fordeles af Housing Associations samt – i mindre omfang – af en særlig statslig instans, der hjælper lejere i sektoren til at flytte rundt mellem afdelinger. Der er ikke som i Danmark faste regler for ventelister – boligerne skal fordeles efter behov. Det er op til boligselskaberne selv at definere disse behov.

HA-beboerne udgøres af folk på et relativt lavt indkomstniveau. I 2001 udgjorde bruttoindkomsten for husstande i HA 2.333 kr. pr. uge mod et gennemsnit i GB på 5.325 kr.⁴⁴ (Living i Britain 2001, National Statistics). Det kan derudover bemærkes, at i den boligsociale sektor som helhed var 52 pct. af beboerne i fuld beskæftigelse i 1977, mens tallet i 1999 var faldet til 23 pct. I HA alene udgjorde denne andel 20 pct. i 1999/2000. Andelen af pensionister i sektoren er i samme periode vokset relativt kraftigt. Udviklingen må ses i nær sammenhæng med de gennemførte omlægninger af boligpolitikken, herunder frasalg af boliger, men er også betinget af mindre forskydninger i det generelle beskæftigelsesniveau mv. (Green Paper, 2000, Key Facts, 2000).

Vurdering, kontrol og myndighedsudøvelse

Selve *vurderingsprocessen* foregår ved hjælp af information, selskaberne leverer til The Housing Corporation. Et centralt udgangspunkt for vurderingen er et dokument (self assessment compliance statement), hvor selskabet selv vurderer, hvorvidt det lever op til Regulatory Code. Der lægges afgørende vægt på, at denne information er åben og ærlig, og at selskabet af egen drift orienterer om større strategiske dispositioner, risici osv. Mangelfuld information til The Housing Corporation vil i sig selv føre til en negativ vurdering af selskabets politiske styring. Derudover kan anden information indgå i vurderingsprocessen, f.eks. via HC's deltagelse i bestyrelsesmøder mv.

⁴⁴ Henholdsvis 216 og 493 £.

Vurderingerne er gjort pædagogisk tilgængelige via et simpelt ”traffic light system”, hvor hvert selskab for hvert af de fire forhold tildeles grønt, gult eller rødt lys, afhængigt af hvor tilfredsstillende deres performance er. Vurderingerne af selskaberne offentliggøres på internettet.

En nyere udbygning af vurderingssystemet er indførelse af såkaldt risikobaseret regulering. Selskaberne inddeles i høj-, medium- og lavrisikoorganisationer på baggrund af en vurdering af selskabernes risici. På baggrund heraf tilpasses reguleringsindsatsen, så der gennemføres en intensiv kontrol med særligt store selskaber eller selskaber med potentielle problemer, risikobetone- de aktiviteter mv., og en begrænset kontrol med veldrevne og mere uproblema- tiske selskaber.

I tilfælde af væsentlige problemer med et selskabs performance i relation til Regulatory Code, har The Housing Corporation kompetence til at gennemføre mere indgribende myndighedsudøvelse (supervision). Der skelnes mellem to ”grader” af supervision, idet der enten er tale om ”intervention”, som er systematisk dialog om forbedringer, eller ”enforcement”, som indebærer, at HC anvender lovgivningsmæssige beføjelser til f.eks. at suspendere den offentlige støtte, placere myndighedspersoner i bestyrelsen for selskabet mv.

I 2004 var antallet af supervisionssager i alt 55, heraf 35 tilfælde af enforcement. I de foregående 4 år har antallet af sager samlet ligget mellem 47 og 93.

Finansiering

Som led i en omlægning, der skulle reducere den offentlige involvering i finansieringen af Housing Associations, blev der i 1988 gennemført en stadig gældende finansieringsreform, baseret på privat låntagning og en, som tidligere nævnt, friere huslejedannelse, som dog stadig bygger på, at lejen skal være ”betalelig” for lavindkomsthusholdninger. Udgangspunktet er, at selskaberne uden offentlig garanti optager lån til byggeri på det frie lånemarked i den udstrækning, den fastsatte lejebetaling kan finansiere tilbagebetaling heraf. Den resterende del af byggeudgiften finansieres af et tilskud fra The Housing Corporation. Finansieringsformen indebærer, at selskaberne i højere grad end tidligere, hvor lånene var offentlige, må opbygge økonomiske reserver til at imødegå den økonomiske risiko ved driften og låntagningen.

Samtidig bygges der på et princip om, at offentlig støtte til byggeri bliver fordelt på baggrund af budafgivning, således at støttemidlerne bliver fordelt til de projekter, der bygger mest for en given støtte. Finansieringsformen indebærer,

at boligorganisationerne har et incitament til at bygge for mindst mulig støtte, hvilket indebærer et opadgående pres på huslejerne. Konsekvensen af reformen har således været, at lejerne er steget, og at de offentlige udgifter til individuel boligstøtte som følge heraf er vokset (Maclennan og More, 2001).

Fra 1988 og frem er den offentlige del af finansieringen som nævnt blevet givet som kapitaltilskud. Disse udgjorde oprindeligt op til 75 pct. af udgifterne. Denne tilskudsandel har efterfølgende været faldende, og udgjorde f.eks. 10 år senere maksimalt 54 pct., fordi selskaberne, som en del af konkurrencen om midler, tilbyder at bygge med mindre tilskud. Til sammenligning støttes danske almene boliger i dag med i størrelsesordenen 35 pct. af den samlede anskaffelsessum.

Med hensyn til *tildeling af offentlig støtte* udarbejder The Housing Corporation et program for, hvordan de offentlige midler skal anvendes og fordeler tilskuddene på de forskellige puljer til nybyggeri, renovering mv. Midlerne fordeles efter ansøgning/budgivning fra boligselskaber og kommuner.

Midlerne tildeles i konkurrence mellem ansøgerne på baggrund af følgende kriterier:

- ansøgningens sammenhæng med den regionale boligstrategi,
- value-for-money,
- høje kvalitetsniveauer, samt
- leverancesikkerhed.

Selvom midlerne uddeles centralt af The Housing Corporation, tages der således hensyn til regionale vurderinger af boligbehovet, regionale strategiske mål mv.

13.3.3. Reformen på det engelske boligmarked

Efter omkring 1980 er der som nævnt gennemført omfattende reformer af det engelske boligmarked.

Reformeringen af boligsektoren har væsentligst bestået af følgende elementer:

1. Overførelse af den boligsociale opgave fra kommunale selskaber til Housing Associations samt diverse støtte til andre ejerformer end udlejningsboliger.
2. Frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne.
3. Afregulering og øget subsidiering af den private udlejningssektor.

4. Generel nedskæring af boligsubsidier – især for ejerboligerne – og om-lægning fra støtte til boliger til støtte til personer. Der har således været en stærk vækst i de individuelle boligtilskud i starten af 1990'erne.

I det følgende omtales kort punkterne 1-3.

Opprioritering af Housing Associations

Fra slutningen af 1980'erne fik Housing Associations en central rolle i den engelske regerings strategi på boligområdet – en satsning, der har været fastholdt siden. I strategien lå dels, at nyt socialt byggeri skulle opføres af HA, dels at der skulle overføres boliger fra de kommunale selskaber til HA (Stock Transfer).

Forud for denne omlægning var det blevet påvist, at HA-sektoren godt nok var dyrere, men samtidig mere dynamisk og effektiv end de kommunalt ejede boliger, og med en højere grad af beboerinvolvering, –tilfredshed og servicekvalitet (MacLennan og More, 2001). En anden faktor bag omlægningen var, at HA ansås for at være relativt uafhængige af den offentlige sektor. Overgangen fra kommunale boliger til HA var derfor et resultat af de generelle ønsker om at privatisere den offentlige sektor. Ved omlægningens start var byggeriet dog fuldt ud offentligt finansieret, men det er efterfølgende i stigende grad blevet finansieret af privat kapital (jf. afsnit 13.3.2). Endelig kan det nævnes, at lejernes købsret til deres boliger er mindre vidtgående i HA end i sociale boliger, hvilket kan være udslagsgivende for kommunerne, der ved at satse på Housing Associations bedre kan bevare en social boligsektor og bygge nyt uden at risikere tab på grund af den rabat, lejerne får.

Salg af sociale boliger

I 1980 gennemførte man adgangen for lejere til at købe deres egen sociale bolig (Right to Buy). Lejerne fik med initiativet mulighed for at købe deres bolig til en favorabel pris, hvilket har ført til frasalg af store dele af den sociale boligsektor⁴⁵.

Ordningen blev i hovedtræk udformet således, at

- Lejeren skal have boet mindst tre år (senere nedsat til to år) i boligen.
- Lejeren søger kommunen om lov til at købe.

⁴⁵ Nedenstående vurderinger bygger til dels på informationer fra den danske ambassade.

- Prisen fastsættes på baggrund af en ejendomsmæglervurdering, men der beregnes et nedslag i prisen afhængigt af, hvor længe lejeforholdet har varet. Der optjenes 1 og 2 pct. årligt for henholdsvis huse og lejligheder.
- Der er dog fastsat et loft (både procentuelt og absolut) over rabatten, som afhænger af boligens geografiske placering. I yderområder, hvor de største rabatter gives, udgør de op til 70 pct.
- Videresælges boligen inden for de første 3 år vil en del af rabatten skulle tilbagebetales.

Right to Buy-ordningen er blevet anvendt i stor udstrækning. Der er således blevet solgt ca. 2,3 mio. boliger i perioden 1980-2001 – svarende til mellem en tredjedel og halvdelen af den kommunale boligmasse.

I 1996 blev der ved lov introduceret en supplerende ordning – Right to Acquire – som gør det muligt for lejere at købe deres bolig i Housing Associations, men med mere beskedne rabatter end i RtB-ordningen. Der er således to parallelle ordninger, der begge sigter mod at give lejere mulighed for at købe deres lejebolig, men som er rettet mod henholdsvis de kommunale boliger og Housing Associations.

Generelt betragtes lejernes ret til at købe deres bolig som en hævdvunden ordning, der nyder folkelig og politisk opbakning (Olsson, 2003). Udover ordningens popularitet er begrundelsen for at fastholde den, at der er tale om et redskab til fremme af blandede boligkvarterer. Det er den engelske regerings vurdering, at salgsordningen har bidraget til skabe lokalsamfund med et mix af forskellige indkomstgrupper, fordi ordningen har fastholdt de mere velhavende husholdninger i områderne (Green Paper, 2000).

Af RtB-ordningens succes følger dog ikke, at den også fremover kan forventes benyttet i usvækket omfang. Dels er kommunerne nødt til at holde fast i en del af den sociale boligmasse til løsning af de boligsociale forpligtelser. Dels er det typisk de mest attraktive boliger, der er blevet solgt først. Det kan derfor være vanskeligt at finde interesserede købere til en del af den tilbageblevne sociale boligmasse.

På trods af den generelle opbakning har man inden for de senere år set en stigende bekymring for følger af ordningen (Olsson, 2003). Der er blandt andet blevet rejst kritik af ordningen fra de sociale myndigheder, som med det omfattende salg af kommunernes boligmasse har fået sværere ved at finde boliger til

ressourcesvage borgere. For visse områder betyder dette blandt andet, at de lokale myndigheder er nødt til at lade akut boligsøgende indkvartere i private Bed & Breakfasts. Også fra regeringens side er der givet udtryk for, at den udstrakte brug af ordningen udover de nævnte positive effekter har haft uønskede virkninger i form af en ”residualisering” af den sociale boligsektor, som i stigende grad er blevet de ringest stillede gruppers domæne (Green Paper, 2000).

Der kan endvidere konstateres en stigning i antallet af hjemløse over en længere periode. Den aktuelle status er, at det ved en målrettet indsats er lykkedes at vende udviklingen i antallet af såkaldte ”rough sleepers”. Der ses imidlertid en kontinuerlig stigning i antallet af hjemløse husstande, der har fået tildelt en midlertidig bolig. Denne stigning har stort set fundet sted i den private udlejningssektor. Fra 1995 til 2005 er dette antal mere end fordoblet, så det nu udgør ca. 100.000 husstande (Sustainable Communities: Homes for All, 2005).

Det kan endelig bemærkes, at der er sket et skred i anvendelsen af købsordningen, således at køb af boligerne i stigende grad finder sted med henblik på hurtigt videresalg (Olsson, 2003). Dette ses dels ved, at de lejere, der videresælger, bliver stadig yngre, dels ved at videresalg i stigende grad finder sted kort tid efter treårsfristen, hvor man ikke længere mødes med krav om tilbagebetaling af rabatten. Fra oprindeligt at være møntet på mangeårige lejere, der blev boende, bruges ordningen således stadig mere som et springbræt til at komme ind på det relativt dyre engelske ejerboligmarked.

Styrkelse af den private udlejningssektor

Frem til slutningen af 1980’erne var den private udlejningssektors andel af boligmarkedet gradvis faldende. Det skete dels på grund af en restriktiv huslejeregulering, dels som følge af gode muligheder for omdannelse til ejerboliger. Resultatet var en privat udlejningssektor på omkring 10 pct. af den samlede boligmasse – en i sammenligning med andre lande usædvanlig lav andel. Der blev derfor gjort forsøg på at styrke sektoren på ny, dels ved at frigive huslejerne ved nyudlejning, dels ved at fremme investeringer i sektoren. Forsøget på at fremme investeringerne havde form af en siden hen afskaffet skattemæssig subsidiering, som gav øgede incitamenter til kapitalindsud i ejendomsselskaber – en subsidiering, der udgjorde op til 60 pct. af kapitalindsuddet. Den langsigtede virkning heraf var dog begrænset, hvilket blandt andet skyldes, at den private udlejningssektor fortsat ikke kunne konkurrere med ejerboligerne, som skattemæssigt var subsidieret kraftigere. Dertil kommer, at en del af inve-

steringerne i den private udlejningssektor havde en spekulativ karakter, idet boliger blev frasolgt som ejerboliger efter en kortere årrække. (Andersen, 2002).

Samlet set har regeringens bestræbelser på at styrke udlejningssektoren således ikke givet markante resultater. Sektorens andel af den samlede boligbestand er i det væsentlige uændret, og sektoren har i dag en relativt nichepræget funktion, idet den er polariseret mellem på den ene side billige boliger af begrænset kvalitet, herunder klubværelser o.l., og på den anden side dyrere boliger, der retter sig mod en mere velhavende målgruppe, og hvoraf en del lejes møbleret ud på midlertidige kontrakter.

Det skal dog bemærkes, at der siden midten af 1990'erne har været en mærkbar stigning i individuelle investeringer i udlejningsejendomme. Årsagen hertil er dels introduktionen af særlige, fordelagtige lån til formålet, dels at det er blevet mere udbredt at investere midler, herunder pensionsmidler, i udlejningsejendomme frem for i værdipapirer (Scanlon, 2005).

Nye boligpolitiske tiltag

Den engelske regering har i 2005 udsendt en ny 5-års strategi, "Sustainable Communities: Homes for all", som indeholder regeringens vurdering af de aktuelle boligpolitiske udfordringer og oplister regeringens initiativer.

I Homes for All fremhæves særligt, at der er sket en mærkbar stigning i bolig efterspørgslen i forhold til udbuddet, blandt andet som følge af den stabile økonomiske velstand og et stigende antal husstande. En medvirkende årsag er endvidere manglende investeringer i sociale boliger i 1980'erne.

I forlængelse heraf konstateres følgende:

- Det er blevet vanskeligere for mange at få råd til en bolig.
- Som følge af højere huspriser har offentlige og private arbejdsgivere fået vanskeligere ved at rekruttere og fastholde medarbejdere i visse områder. Dette rammer blandt andet nøglemedarbejdere som sygeplejersker og lærere, der ikke har råd til at bosætte sig i rimelig nærhed af arbejdspladsen.
- Det utilstrækkelige boligudbud medfører et mere ustabil boligmarked, hvilket kan skade samfundsøkonomien i bredere forstand.
- Der er et stigende velstandsgab mellem ejere og andre.
- Flere lever i en midlertidig bolig.

- Fattigdom og arbejdsløshed bliver koncentreret i særlige områder.
- Der er lav efterspørgsel og lejeledighed i visse områder.

I den engelske regerings boligstrategi, som er et svar på disse forhold, ligger den boligsociale hovedindsats på hjemløseområdet samt på førstegangskøberprogrammer mv., der skal gøre det lettere at købe en bolig på det åbne marked, jf. nedenstående opsummering. Der skal ske en fortsat frigørelse af boliger fra den sociale boligmasse og en stigning i antallet af nyetablerede sociale boliger. Udvikling af nye initiativer i forhold til Housing Associations er i vidt omfang delegeret til Housing Corporation, og er derfor ikke omhandlet i den engelske regerings boligstrategi. Strategien omfatter:

- *Program for førstegangskøbere.* Der etableres et program, som er målrettet grupper, der har svært ved at komme ind på ejerboligmarkedet. Programmet opererer med delt ejerskab til boligen i en overgangsperiode, og er for 50 pct. vedkommende forbeholdt nøglemedarbejdere i den offentlige sektor, såsom sygeplejersker, skolelærere mv.
- *Choise to own.* Right to buy og Right to Acquire-ordningerne fortsætter og førstnævnte udvides. Blandt andet tilbydes ekstra hjælp til lejere, der ikke har råd til at overtage boligen under den nuværende ordning, og der gives mulighed for, at man kan købe en andel af sin bolig med eventuelt henblik på efterfølgende fuld overtagelse. Der gives endvidere mere støtte til at købe en bolig på det åbne marked.
- *Initiativer til reduktion af hjemløshed.* Der sigtes mod at reducere antallet af hjemløse og personer med midlertidig bopæl. Blandt andet afsættes flere øremærkede midler til formålet, udbuddet af sociale udlejningsboliger øges med 75.000 nye boliger over tre år, der gøres i højere grad brug af private udlejningsboliger og der foretages øgede investeringer i herberger, der kan huse hjemløse.

De boligpolitiske initiativer vedrører derudover konkurrence på byggeområdet, etablering af internet-tjenester, plandirektiver om blandt andet høj bebyggelsestæthed i vækstområder samt en frivillig certificeringsordning for bæredygtigt byggeri.

Der er parallelt med Homes for All udsendt en anden 5-års-strategi, ”Sustainable Communities: People, Places and Prosperity”, som sigter mod at styrke lokalsamfundene, herunder lokal ledelse og problemløsning, samt skabe renere,

sikrere og grønnere områder. Der er således tale om en områdefokuseret indsats, som sigter mod at løse områderelaterede problemer, herunder f.eks. kriminalitet, og samtidig give borgere i alle områder del i samfundets velstand og adgang til god service, herunder ved en indsats på tværs af sektorer, såsom skoler, sundhed, transport og handel.

13.3.4. Aktuelle udfordringer

I forhold til det engelske boligmarked *som helhed* gør en række grundlæggende problemstillinger sig gældende.

Som den engelske regering har sammenfattet det i sin boligpolitiske strategi *Homes for All*, drejer det sig om, at der er problemer med hjemløshed og midlertidigt indkvarterede. Der er også konstateret ret omfattende problemer med social marginalisering, lav boligefterspørgsel og lejeledighed i visse belastede områder. Dette skal ses i sammenhæng med forholdene på boligmarkedet som helhed, herunder at den private udlejningssektor er af begrænset omfang, hvilket har ført til en stor koncentration af familier med lave indkomster i den sociale sektor. Dertil kommer, at det generelt er blevet vanskeligere for mange at få råd til en bolig, og at der er et stigende velstandsgab mellem ejere og andre. De påpegede problemer skal endvidere ses i sammenhæng med et formodet utilstrækkeligt samlet boligudbud, hvilket forventes at have afsmittende effekter på arbejdsmarkedet og samfundsøkonomien i øvrigt.

For de lejere, der har overtaget deres sociale lejebolig som ejerbolig, må det antages, at der er sket en markant forbedring af deres boligøkonomiske situation i kraft af de ydede rabatter.

Det forekommer sandsynligt, at alle eller de fleste af de påpegede problemstillinger har en vis sammenhæng med den reduktion af den kommunale boligbestand fra 29 til 11 pct. af boligmassen, og af hele den sociale boligsektor fra 31 til 19 pct., der er sket i perioden 1981 til 2004.

I den engelske boligpolitik synes der således at være en vanskelig balancegang mellem på den ene side at fastholde muligheden for, at lejere skal kunne købe deres egen sociale bolig, og på den anden side at håndtere de opståede konsekvenser af, at en stor andel af de sociale boliger er blevet afhændet.

I en evaluering af den engelske boligpolitik er det blevet påpeget, at en række centrale initiativer har været succesfulde målt på deres egne forudsætninger, f.eks. har *Right to Buy* resulteret i en kraftig vækst af antallet af boligejere.

Samtidig har den dog haft utilsigtede konsekvenser, som i nogle tilfælde er uønskede. Der peges i den forbindelse på fremkomsten af udsatte boligområder (residualisering) og på, at boligstøttesystemet medfører en begrænsning af incitamenterne for de fattigste til at søge arbejde (jf. nedenstående). På den baggrund efterlyses en mere sammenhængende vision for, hvordan en kohærent og robust indretning af boligmarkedet kunne se ud (Stephens m.fl. 2005).

Med hensyn til *Housing Association-sektoren*, kan der trækkes nogle særlige konsekvenser, styrkesider og svagheder frem.

Selskabernes tættere tilknytning til de centrale myndigheder og svagere tilknytning til kommunerne medfører risiko for en øget lokal fragmentering, og at det bliver vanskeligere at føre en samlet lokal boligpolitik. I de senere år har man dog fra centralt hold søgt at styrke selskabernes samarbejde med kommunerne og andre lokale parter, hvilket vurderes at være lykkedes. Overførelsen af boliger fra kommunerne til HA har samtidig skabt en for kommunerne hensigtsmæssig adskillelse af funktionen som boligadministrator fra kommunens boligpolitiske funktion og ansvar. (Andersen m.fl., 2006).

Med hensyn til huslejefastsættelsen i HA kan der peges på en vis iboende modsætning mellem det forhold, at huslejerne skal være "betalelige" og det forhold, at staten til stadighed nedbringer sin støtteandel til byggeriet via den udbudsform, der anvendes. Derudover er huslejefastsættelsen kendetegnet ved, at der er tilfældige forskelle på huslejeniveauer i ellers sammenlignelige byggerier og selskaber. Der er ikke en klar sammenhæng mellem boligens kvalitet, størrelse og kapitalværdi på den ene side og huslejen på den anden side (Hedman, 1999).

Beboersammensætningen er i det væsentlige ikke blevet ændret som følge af den friere huslejefastsættelse, men udgøres fortsat af personer med en lav gennemsnitlig indkomst. En medvirkende årsag hertil er de relativt gode muligheder for individuel boligstøtte, der er et led i den politisk tilsigtede omlægning fra murstens- til personstøtte. Det er dog blevet påpeget, at der ikke er tale om en uproblematisk mekanisme, idet den meget solide individuelle støtte, som omfatter helt op til 100 pct. af huslejen, hvis man i øvrigt er berettiget til social bistand, holder folk i en "fattigdomsfælde", idet der skal en markant indkomstvækst til at opveje tabet af boligstøtte, hvis man kommer i arbejde (Hedman, 1999).

En væsentlig del af baggrunden for opprioriteringen og udviklingen af *Housing Association-sektoren* har været en forventet øget effektivitet som følge af den

mere forretnings- og markedsorienterede stil, som er tilstræbt i sektoren. Det er da også vurderingen, at overførslen af boliger fra kommunerne til HA har skabt en mere varieret struktur af dynamiske og kompetente organisationer, som administrerer sociale boliger. En evaluering (refereret i Green Paper, 2000) har således vist, at de nye boligselskaber fungerer væsentligt mere effektivt end den gamle kommunale administration, og at beboerne er blevet mere tilfredse med deres boliger og den service, de får. I en anden evaluering anføres det, at virkningen af den nye reguleringstilgang er vanskelig at måle, men sandsynligvis ikke har medført reducerede omkostninger, men en styrket kvalitet af styringen. Den mere fragmenterede ejerform, der kendetegner Housing Association-sektoren frem for de kommunale boliger, har desuden gjort det til en mere kompleks opgave at sikre renovering og fornyelse samt en koordineret indsats på områdeniveau i forhold til eksempelvis kriminalitet og anti-social adfærd (Stephens m.fl., 2005).

Som tidligere omtalt er der en meget stor spredning i Housing Associations størrelse (antal boliger). Der har været gjort forsøg på fra centralt hold at få selskaberne til at fusionere, og det har været praksis at give flest penge til de største og forventet mest effektive selskaber. Hermed er effektiviteten i sektoren blevet forsøgt fremmet.

Styringsmodellen, som tager udgangspunkt i ”performance assessment” og i at selskaberne konkurrerer indbyrdes om tildeling af midler, er i høj grad baseret på, at der skal skabes konkurrence mellem selskaberne. Fremgangsmåden har ført til en effektivisering af selskaberne, men det er blevet påpeget, at den også har medført en beskæring af Housing Associations service over for særligt udsatte grupper (Andersen m.fl., 2006).

Set i forhold til en dansk sammenhæng er der en række forhold på det engelske boligmarked, som eventuelt kan være af interesse, herunder etablering af mellemformer mellem traditionelle ejerformer, øget mobilitet samt lettere adgang til ejerboligmarkedet mv. Den væsentligste inspiration er dog at finde i Housing Association-sektorens relativt sofistikerede styringssystem, baseret på landsdækkende normer og målsætninger, systematisk evaluering af selskabernes performance og etablering af konkurrence mellem selskaberne. Set i en dansk sammenhæng vil det være væsentligt at forholde sig til eventuelle problemer med at skabe de nødvendige sammenhænge mellem en sådan reguleringsform og det danske beboerdemokrati, som er væsentligt mere udfoldet end i England. Disse ting behøver imidlertid ikke at udelukke hinanden. Endvidere

bør man være opmærksom på det ressourcekrævende i selve reguleringsarbejdet, som må antages at involvere flere offentlige ressourcer end eksempelvis det nuværende danske, regelbaserede system.

13.3.5. Sammenfatning

Efter 1980 er der gennemført en række omfattende reformer af det engelske boligmarked. De væsentligste elementer i omlægningen har været

- Overførelse af løsningen af den boligsociale opgave fra kommunale selskaber til private non-profit selskaber, *Housing Associations*.
- Frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne.
- Afregulering og øget subsidiering af den private udlejningssektor.
- Stigende individuel boligstøtte til personer samtidig med at støtten til boliger er reduceret, om end den fortsat ligger på et i forhold til Danmark meget højt niveau.

Særligt frasalget af dele af den sociale boligsektor til lejerne har haft meget markante konsekvenser for det engelske boligmarked. De kommunalt ejede, sociale boligers andel af den samlede boligmasse er således faldet fra 29 til 11 pct. fra 1981 til 2004. Samtidig er andelen af boliger, ejet af Housing Associations, dog steget fra 2 til 8 pct. i samme periode.

Den markante reduktion af den boligsociale sektor har afstedkommet ret omfattende problemer på det engelske boligmarked som helhed, idet der har været stigende tendenser til hjemløshed og midlertidig indkvarterede familier, marginaliserede boligområder med lav boligefterspørgsel (residualisering) samt utilstrækkeligt udbud af boliger, ikke mindst i vækstområder.

Set i forhold til en dansk sammenhæng er der en række forhold på det engelske boligmarked, som kan være af interesse, herunder etablering af mellemformer mellem traditionelle ejerformer, øget mobilitet samt lettere adgang til ejerboligmarkedet mv. Den væsentligste inspiration er dog at finde i Housing Association-sektorens relativt sofistikerede styringssystem, baseret på landsdækkende normer og målsætninger, systematisk evaluering af selskabernes performance og etablering af konkurrence mellem selskaberne.

Det statslige organ The Housing Corporation foretager regulering af, tilsyn med og tildeling af offentlig støtte til selskaberne. Som led heri foretages vur-

deringer af alle selskaber, hvor det afgøres, hvor godt selskaberne lever op til de udstukne målsætninger. Resultaterne heraf offentliggøres.

The Housing Corporation foretager desuden statslig støttetildeling, idet lånoptagelse sker på det private marked. Støtte tildeles på baggrund af konkurrence mellem selskaberne under hensyn til det regionale boligbehov, selskabets evne til at levere høj kvalitet for en begrænset støtte mv.

Kommunernes rolle i forhold til Housing Associations er relativt tilbagetrukket, og begrænser sig til samarbejde med selskaberne om udlejningspraksis over for svage grupper, varetagelse af en samlet lokal boligpolitik mv.

13.3.6. Litteratur

Andersen, Hans Skifter (2002:1). Erfaringer med boligmarkedet og boligpolitikken i andre lande. I: *Samfundsøkonomen*.

Andersen, Hans Skifter, Hedvig Vestergaard, Knud Erik Hansen (2006). *Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger*. Statens Byggeforskningsinstitut.

Harriott, Stephen, Lesley Matthews (1998). *Social Housing*. Longman.

Hedman, Eva (1999). *Den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England*. Bilag til delbetænkning. Boverket. Sverige.

The Housing Corporation's hjemmeside: <http://www.housingcorp.gov.uk>. Herunder flg. publikationer:

- Corporate Plan 2005-08.
- Annual Report & Accounts 2003/04.
- The Regulatory Code and guidance. 2005.
- How we regulate: Governance. 2005.
- How we regulate: Management. 2005.
- How we regulate: Viability. 2005.
- How we regulate: Risk based regulation. 2005.
- Scheme Development Standards. 2003.
- Key Facts. 2000, 2003.

Housing Green Paper. Quality and Choice: A Decent Home for All (2000). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Living in Britain 2001. National Statistics, UK.

MacLennan, Duncan, Alison More (2001). Changing Social Housing in Great Britain: a Comparative Perspective. I: *European Journal of Housing Policy* 1(1).

Newcombe, Richard (1998). Not too big, not too small: Strategies for medium-sized housing associations. University of York.

Olsson, Thomas Leen (2003). Salg af kommunale boliger i England. I: *Udenlandske erfaringer med salg af almene boliger*. Byggecentrum.

Priemus, Hugo, Peter Boelhouwer (1999). Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. I: *Urban Studies* 36 (4).

Scanlon, Kathleen J. (2005): The Profile and Intentions of Buy to Let Investors. Report. Council of Mortgage Lenders, UK.

Stephens, Mark, Christine Whitehead, Moira Munro (2005). *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy. An evaluation of English housing policy 1975-2000*. Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Sustainable Communities: Homes for All (2005). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Sustainable Communities: People, Places and Prospects (2005). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

13.4. Sverige

13.4.1. Det svenske boligmarked

I Sverige er der næsten 4,4 mio. boliger. Lejesektoren udgør ca. 46 pct. af markedet. I Danmark udgør lejesektoren knap 40 pct. af markedet.

Tabel 13.8. Beregnet boligbestand efter boligtype og ejerforhold, 2003

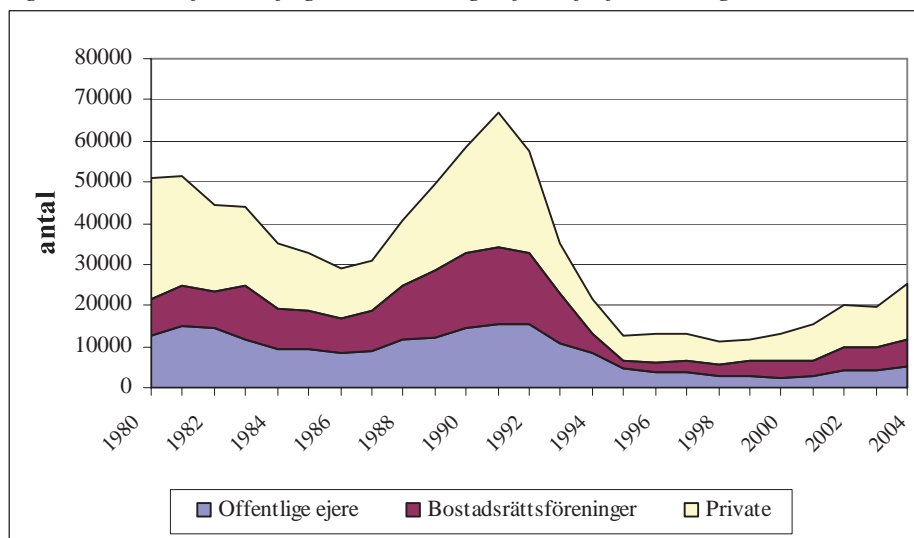
	Udlejning	Bostadsrätt	Ejerboliger	Alle
	antal - 1.000			
En- og tofamiliehuse (småhus)	294	88	1.603	1.985
Flerfamiliehuse	1.696	633	37	2.366
I alt	1.990	721	1.640	4.351
	Pct.			
En- og tofamiliehuse (småhus)	15	4	81	100
Flerfamiliehuse	72	27	2	100
I alt	46	17	38	100

Anm.: En bostadsrätt fungerer som en mellemting mellem en dansk andels- og ejerlejlighed.

Kilde: Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

Den almennyttige sektor udgør ca. 20 pct. af boligmarkedet med omkring 835.000 lejemål⁴⁶ (2001), mens den private udlejningssektor udgør ca. 26 pct. af den samlede boligbestand. Der er ikke nogen aktuel officiel fordeling af udlejningssektoren mellem almennyttig og privat siden boligtællingen i 1990, hvor udlejningssektoren udgjorde 48 pct. af boligmarkedet med 22 pct. til den almennyttige sektor og 26 pct. til den private udlejningssektor.

Figur 13.1. Fuldførte lejligheder i Sverige efter ejerforhold og år



Anm.: Offentlige ejere er almennyttige boligselskaber og staten, kommuner og landsting. Hovedparten af lejlighederne er ejet af almennyttige boligselskaber.

Kilde: Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2006 samt Socialministeriets beregninger

Nybyggeriet har i de seneste 25 år været på 32.000 boliger om året i gennemsnit, svarende til lidt under 1 pct. af den samlede bestand. Nybyggeriet har været gennem markant store konjunktursvingninger. Fra et niveau på ca. 50.000 fuldførte boliger i 1980 faldt niveauet således frem til 1987, hvor 30.000 boliger blev fuldført. Efter en stigning i de følgende år toppede fuldførelserne i 1991 med næsten 67.000 fuldførte boliger, hvorefter niveauet faldt brat til et

⁴⁶ Peter Abbas: Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003 (A). De forskellige kilder angiver lidt varierende omfang af den almennyttige sektor, men andelen ligger mellem 20 og 25 pct. Den seneste boligkælling i Sverige er gennemført i 1990. Siden er bestandstal opdateret med statistik over årlige ændringer. Der offentliggøres dog ikke tal over bestanden af udlejningsboliger fordelt på almennyttig udlejning og privat udlejning.

niveau under 15.000 boliger årligt i årene 1995 – 2000. Siden er nybyggeriet steget jævnt og skønnes at udgøre omkring 30.000 boliger årligt i 2005 og 2006 (Bostadsmarknaden år 2005 – 2006).

Nedgangen i nybyggeriet først i 1990'erne skete i alle sektorer. En del af forklaringen herpå var den ændring af den statslige støtte, som blev gennemført med virkning fra 1993. Der blev ikke ændret på, at alle dele af boligbyggeriet fortsat kunne modtage støtte, men beregningen af støtten blev ændret, således at støtten blev afhængig af boligtype, standard og ikke længere var koblet til opførelsesomkostningerne. Samtidig blev støtten, der hidtil havde været ydet som rentesikring, hvor staten betalte den del af ydelserne, der lå ud over et nærmere fastsat renteniveau, reduceret og gjort rentefølsom.

13.4.2. Huslejereguleringen

I Sverige fastsættes lejen på baggrund af et samspil mellem en vurdering af boligens brugsværdi kombineret med en forhandling mellem parterne, dvs. mellem udlejerne og lejerorganisationerne.

Udgangspunktet er, at lejerne har en direkte beskyttelse mod opsigelse, idet der dog er en række undtagelser herfra, som svarer til de danske muligheder for opsigelse.

Beskyttelse mod opsigelse vil imidlertid være uden reelt indhold, såfremt udlejer frit kunne fastsætte lejen. I så tilfælde ville en lejer nemlig altid indirekte kunne tvinges væk, ved at udlejeren fastsatte en tilstrækkelig høj leje.

Der er derfor regler for lejefastsættelsen, såfremt parterne ikke kan blive enige. Lejen skal fastsættes til et rimeligt beløb, som ikke må være væsentlig højere end lejen for boliger, som med hensyn til brugsværdi er ligeværdige. Ved denne sammenligning skal der først og fremmest sammenlignes med boliger, som ejes af de kommunale (almene) boligselskaber. Denne brugsværdisammenligning har især til formål at etablere en kvalitetsrelateret lejestruktur, men skal samtidig udgøre et værn mod urimelige høje huslejer samt beskytte uopsigeligheden.

En boligs brugsværdi bestemmes af størrelsen, standard, planløsning, vedligeholdelsestilstand, lydisolering o.l. Hertil kommer en række andre faktorer såsom adgang til elevator, garageplads, fælles vaskerier mv. Endelig spiller beliggenhed, bomiljø og lign. en stor rolle.

For at kunne sammenligne boligerne kræves det, at de i grove træk modsvarer hinanden. De skal således være af samme størrelse, udseende og standard. De skal have samme beliggenhed, dvs. ligge i samme del af kommunen. I praksis stilles der store krav til sammenligneligheden, for at en given bolig kan anvendes.

Det er den månedlige husleje, som sammenlignes. Det accepteres, at lejen for to ens lejemål kan variere med op til 5 pct.

Det er parterne selv, som skal fremskaffe det sammenligningsgrundlag, som fremlægges for huslejenævnet. Nævnet påser, at materialet er repræsentativt og ser bort fra ikke-repræsentative huslejer. Herefter fastsættes lejen ud fra de boliger, som har den højeste leje.

Som det fremgår, skal der først og fremmest sammenlignes med lejen i det almenyttige byggeri, ejet af de kommunale boligselskaber, som således bliver lejenormerende også for de private udlejere.

I praksis lykkes det sjældent at fremskaffe et tilstrækkeligt sammenligningsgrundlag. Hvis dette beror på, at der ikke findes sammenlignelige boliger i samme by/kommune, må der findes et sammenligningsgrundlag i andre byer. Er dette heller ikke muligt, må huslejenævnet foretage en almindelig vurdering af, hvad der i det pågældende tilfælde er en rimelig husleje. I denne vurdering indgår foruden nævnets almindelige viden om lejeniveauet mange gange et hensyn til omkostningsudviklingen i det selskab, som forvalter boligen.

Brugsværdisystemet tager især sigte på at fastsætte lejen for ens boliger. Fastsættelse af leje for forskellige boliger, altså for boliger af forskellig kvalitet, sker i det kollektive forhandlingsystem.

Forhandlingsystemet indebærer forhandlinger om lejen mellem på den ene side udlejer evt. en udlejerorganisation og på den anden side lejerorganisationer. Der kan være mange lejerorganisationer, som forhandler, ligesom der kan være tale om andre organisationer, eks. Studenterforeninger, som også påtager sig at organisere studenterne som lejere.

Forhandlingerne foregår i to etaper. Først indgås en forhandlingsaftale og på baggrund af den en overenskomst.

Forhandlingsaftalen er at sammenligne med arbejdsmarkedets hovedaftale. I aftalen angives, hvilke boliger der er omfattet af forhandlingerne, hvem der

forhandler, hvornår der forhandles samt hvilke former og procedurer, der skal følges. En forhandlingsaftale må ikke begrænses til lejerorganisationens medlemmer, men gælder generelt.

Kan der ikke nås en aftale, kan hver af parterne tvinge en aftale frem gennem huslejenævnet, idet der så tages hensyn til, om lejerorganisationen er kvalificeret nok, om antallet af omfattede lejligheder mv.

På baggrund heraf forhandles en overenskomst, hvori lejen fastsættes på baggrund af brugsværdisystemet, dvs. samme leje til samme kvalitet. Er den enkelte lejer uenig i den således bestemte leje kan den prøves i nævnet med henblik på en brugsværdivurdering, hvilket en udlejer ikke kan.

Såfremt der ikke kan forhandles en overenskomst faldes der enten tilbage til det individuelle system med huslejenævnets vurdering eller uenigheden afgøres af centrale partssammensatte forhandlingsorganer. På det almene område findes Hyresmarknadskommittén og på det private udlejningsområde findes Bostadsmarknadskommittén.

For nybyggede lejeboliger er der pr. 1. juli 2006 indført et nyt regelsæt for leje-fastsættelsen for at tilskynde til opførelse af nye lejeboliger ved at sikre, at udlejeren kan få dækket omkostningerne. Regelsættet indebærer, at en forhandlet husleje ikke kan indklages for huslejenævnet, såfremt parterne er enige herom.

Lejen på det almene område fastsættes i forhandlinger mellem det enkelte kommunale boligselskab på den ene side og en eller flere lejerforeninger på den anden side. Udgangspunktet er, at lejen skal dække omkostningerne, dvs. dels dække de direkte omkostninger og dels omfatte en forrentning af den investerede kapital. Forrentningen kan højst beregnes som renten på statsobligationer plus 1 pct. Omkostningerne beregnes på selskabsniveau og altså hverken for den enkelte bolig for sig eller for en bebyggelse (afdeling) for sig. Den totale leje er således mere eller mindre givet på forhånd, så det der forhandles om, er fordelingen på de enkelte boliger. Udgangspunktet er det såkaldte solidariske huslejesystem, hvor de ældre boliger typisk betaler en større del af de samlede omkostninger end hvad de skulle have gjort, såfremt fordelingen tog udgangspunkt i de faktiske omkostninger for disse boliger. Fordelingen sker på de forskellige lejligheder i henhold til deres relative brugsværdi, idet der er etableret et pointsystem som vægter de forskellige brugsværdielementer, herunder geografisk beliggenhed, standard mv.

13.4.3. Den almennyttige sektor – hvordan fungerer den?

De almennyttige boligselskaber er som hovedregel ejet af de 290 kommuner. En mindre del drives fortsat som stiftelser (ca. 10 pct. af de almennyttige boligselskaber i 1999⁴⁷).

Selskaberne er som hovedregel organiseret i kommunale aktieselskaber på linje med vandforsyningen, el-forsyning og andre kommunale driftsvirksomheder som f.eks. teatre, museer eller sportsanlæg mv. Selskaberne drives som aktieselskaber med skattepligt, låneadgang, afkast af indskudt kapital inden for visse begrænsninger og risiko for at gå konkurs. Det sidste er der et eksempel på fra 1990, hvor boligselskabet i Haninge Kommune gik konkurs og i realiteten hev kommunen med ned⁴⁸.

De kommunale aktieselskaber drives ud fra et ”non-profit” eller ”hvile i sig selv princip”, der tilgodeser almenvellets interesser. Aktieselskabet kan dog beregne et kapitalafkast af selskabets kapital og kommunen har muligheder for at flytte overskud rundt mellem forskellige kommunale aktieselskaber og også flytte eventuelle overskud eller kapitalgevinster over til andre kommunale formål. Boligselskaber vil dog altid have boligsociale opgaver og skulle udleje til lejere med sociale problemer jf. kommunernes forsyningsansvar og forpligtelser overfor husvilde. Udpegede kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør selskabernes bestyrelser.

Det kommunale ejerskab skal endvidere ses i sammenhæng med kommunernes traditionelt store ansvar for implementeringen af den svenske boligpolitik. Kommunerne har siden 1947 et forsyningsansvar for et tilstrækkeligt antal boliger af god kvalitet og til en rimelig husleje til alle borgere – ikke bare socialt udsatte grupper⁴⁹. Ansvarer er både et planlægningsansvar og et forsyningsansvar i den forstand, at kommunerne har pligt til at administrere boligformidlinger/ventelister til lejeboliger, hvis der er behov.

Staten overvåger løbende boligmarkedet i kommunerne via kvartalsvise indikatorrapporter (Boverkets indikatorer) og årlige undersøgelser. Seneste årsrapport er ”Bostadsmarknaden år 2005 – 2006, Slutsatser af Bostadsmarknadsenkäten

⁴⁷ Abbas: Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003.

⁴⁸ Abbas: Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003.

⁴⁹ Forsyningsansvaret var kortvarigt ophævet i perioden 1993 til 2001.

2005” (Boverket 2005). Kommunerne har endelig en egentlig forpligtelse til at anvise boliger i forhold til husvilde.

13.4.4. Finansiering og støtte

Den svenske stat støtter nybyggeri efter flere forskellige ordninger, der i et vist omfang kan kombineres, således at det enkelte byggeri kan få støtte fra flere ordninger på en gang.

Produktionsstøtten består af 4 elementer:

- Rentebidrag
- Investeringsbidrag
- Investeringsstimulans og
- Garantistillelse for kredit.

Rentebidraget beregnes som en andel af en beregnet renteudgift. Andelen udgør nu 30 pct. af den beregnede renteudgift. Renteudgiften opgøres som en nærmere fastsat subventionsrente gange et bidragsgrundlag, der bestemmes af lejlighedens størrelse. Bidragsgrundlaget beregnes ud fra nogle rammebeløbs-satser pr. m². Rammebeløbet beregnes som 11.000 Skr. pr. m² for de første 35 m². Derefter reduceres det med 35 kr. pr. m² for hele grundarealet for hver m² over 35 m². Bidragsgrundlaget kan højst være 120 m² svarende til 963.000 kr. eller 8.025 kr. pr. m². Der kan ydes rentebidrag til både udlejningsejendomme og bostadsrætsforeninger.

Rentebidrag kan også ydes til ombygninger af eksisterende boliger.

Tabel 13.9 Eksempler på beregning af rammebeløb til beregning af bidragsgrundlag

Lejlighedens størrelse	Rammebeløb pr. m ²	Bidragsgrundlag
65	9.950	646.750
85	9.250	786.250
120	8.025	963.000

Kilde: Socialministeriets beregninger på grundlag af Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

Subventionsrenten fastsættes af Boverket ugentlig med udgangspunkt i den 5-årige byggeobligation. Renten er pr. 19. juni 2006 på 3,81 pct. p.a. Subventi-

onsrenten fastsættes for den enkelte låntager for en 5-årig periode, således at rentebidraget for den enkelte støttemodtager ligger fast for en 5 års periode.

Siden medio 2004 er der ydet rentebidrag til ca. 68.000 lejeboliger, heraf ca. 19.000 plejeboliger og ca. 18.500 studenterboliger. Derudover er der ydet rentebidrag til ca. 38.500 boliger med bostadsrätt.

Til nybyggeri af boliger i områder med boligmangel kan der ydes et *investeringsbidrag* til nye lejeboliger. Som udgangspunkt kan bidraget udgøre 15 pct. af et bidragsgrundlag, beregnet efter samme regler som for rentebidraget, dog højst 90.000 Skr. pr. bolig I de store vækstområder kan der ydes større bidrag. Således kan boliger i Gøteborg-området, Malmø-området og i kommuner, der grænser op til Stockholmsregionen, støttes med 20 pct., dog højst 120.000 Skr. pr. bolig. I Stockholmsregionen, hvor der er størst mangel på boliger, kan bidraget udgøre op til 25 pct. af bidragsgrundlaget, dog højst 150.000 kr. pr. bolig. Loftet for støttebeløb opnås ved et areal på 59 m². Regeringen har afsat 2,5 mia. Skr. i perioden 2001 til 2006 til tilskud til opførelse af lejeboliger (investeringsbidrag) i områder med boligmangel.

I 2003 indførtes en såkaldt *investeringsstimulans* for opførelse af mindre udlejningsboliger på højst 70 m² og studenterboliger på højst 60 m² i områder med mangel på boliger. Investeringsstimulansen svarer i praksis til en sænkning af byggemomsen fra 25 pct. til 6 pct. Støtten er ligesom investeringsbidraget differentieret geografisk. Støttemodtagerne forpligter sig til i 10 år at anvende boligerne som forudsat og kan ikke i denne periode sælge ejendommen. Investeringsbidrag og investeringsstimulans kan kombineres. I Stockholmsområdet kan den samlede investeringsstøtte således udgøre op til 210.000 kr. for en lejlighed på 60 m².

Tabel 13.10. Kapitalomkostninger ved forskellige former for støtte til en lejelejlighed på 70 m² ved 5 pct. afkastkrav, markedslånerente på 5 pct. samt subventionsrente på 4,5 pct.

Produktions- omkostninger	Årlige nettokapitaludgifter					Maksi- mal støttepct.
	uden støtte	med			med alle 3 støttefor- mer	
		rente- bidrag	med rente- bidrag og inv. bidrag	med alle 3		
Svenske kr. pr. m ²						pct.
Stockholm	16.000	800	657	550	507	37
Gøteborg	15.000	750	607	521	487	35
Øvrige land	14.000	700	557	493	467	33

Kilde: Många mål – få medel, Boverkets utredning af statliga stöd til bostadsbyggandet 1993 – 2004, Boverket februar 2005, s. 152, samt Socialministeriets beregninger. Boverkets beregninger viser, at den samlede støtte gør huslejen konkurrencedygtig med tilsvarende boliger opført som bostadsrätt.

Der er givet investeringsstøtte til godt 11.000 boliger, heraf 56 pct. i almennyttige selskaber og 44 pct. private bygherrer.

Den sidste støtteform er kreditgaranti, hvor en statslig garantiordning stiller sikkerhed for op til 90 pct. af markedsværdien af boligen, dog højest 2.000.000 kr. Garantien kan overstige 90 pct. i de tilfælde, hvor bidragsgrundlaget er over 90 pct. af markedsværdien. Garantien finansieres af en brugerbetaling på 0,25 pct. af garantien under 70 pct. af markedsværdien, 0,4 pct. for den del der ligger mellem 70 og 90 pct. af markedsværdien og 0,6 pct. for den garanti, der eventuelt ligger over 90 pct. af markedsværdien. Den nuværende ordning trådte i kraft 15. april 2004. Ved udgangen af 2004 var godt 13.000 boliger omfattet af den nye kreditgaranti.

13.4.5. Salg af almennyttige boliger

I løbet af 1990'erne var der mange ledige almennyttige boliger, som påførte selskaberne tab. Nogle kommuner begyndte på den baggrund at sælge almennyttige lejligheder med henblik på en løsning af de finansielle problemer i boligselskaberne. Salget af lejligheder styrkede selskabernes kapitalgrundlag og gjorde dem mindre økonomisk sårbare. I nogle områder tjente salget også til at finansiere udgifter i forbindelse med nybyggeri.

I andre kommuner blev realiseringen af kapitalen, bundet i almennyttige boliger, brugt til at styrke kommunes økonomi eller til at finansiere tab i andre

kommunale aktieselskaber. Eksempelvis har Stockholm kommune overført midler fra sine boligselskaber til det underskudsgivende Globen⁵⁰.

I 2001 opgjorde den svenske lejerorganisation, at kommunerne overvejede salg af ca. 125.000 lejligheder eller ca. 15 pct. af bestanden. Forud havde regeringen i 1999 forsøgt at stoppe salget, men loven var ikke effektiv. Loven blev strammet og siden april 2002 har kommuner skullet indhente godkendelse til salg af almennyttige boliger eller aktier i det almennyttige boligselskab fra lensstyrelserne. Loven indebærer, at der ikke kan gives tilladelse til salg, hvis der er risiko for, at den kommunale boligbestand bliver så lille, at huslejerne ikke bliver bestemmende (inte slår igenom) ved fastlæggelse og forhandling af de lokaler huslejer.

I perioden 2000 til 2004 er der gennemført salg af ca. 55.000 almennyttige lejligheder, hvoraf de 39.500 er solgt i 2000 og 2001. Ca. 75 pct. af alle lejligheder er solgt i Stockholmsområdet. For perioden 2005 – 2006 er der planlagt salg af ca. 3.300 lejligheder, hvoraf hovedparten er uden for Stockholmsområdet.

13.4.6. Reformprocesser

Staten har frem til de store omlægninger i 1990'erne prioriteret støtte til al boligbyggeri højt. Det største samlede program var det såkaldte ”Miljonprogrammet” fra 1965 til 1975. Den statslige støtte blev både givet som murstensstøtte, hvoraf rentebidraget var den vigtigste del, og individuel boligstøtte. Murstensstøtten i form af rentebidrag til lånene blev givet til både private og almennyttige lejeboliger og til ejerboliger. Samtidig gælder reglerne om individuel boligstøtte ikke bare lejere, men også ejere og bostadsrätter. Statsstøtten har således ikke i sig selv givet fortrinsret til særlige boligformer.

Fra 1980 til 1993 steg de statslige udgifter til rentebidraget til det tredobbelte, idet udgifterne som følge af et stigende renteniveau steg fra ca. 10 mia. Skr. til over 35 mia. Skr. (2002 – priser)⁵¹ (Bengt Turner 2003). Sammenfaldende med en økonomisk lavkonjunktur i Sverige og som led i en større reform af den offentlige sektor, skattesystem og behovet for at nedbringe et meget højt udgiftstryk (70 pct. af BNP i 1993) blev både murstensstøtten (produktionsstøtten) og den individuelle boligstøtte omlagt. Rentebidraget blev beskåret og

⁵⁰ Abbas: Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003,

⁵¹ Bengt Turner: Allmännyttans framtid i Sverige, i antologien Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden, Nordisk Ministerrådet, TmaNord 2003:536

omlagt til en rentefølsom støtte, som samtidig blev begrænset til lejeboliger og bostadsrätter. I omlægningerne indgik også i sidste halvdel af 1990'erne en begrænsning af målgruppen for bostadsbidrag (svarer til dansk boligsikring, dvs. individuel boligstøtte til ikke-pensionister) til at være unge mellem 18 og 28 år og børnefamilier.

I 2002 var statens udgifter til murstensstøtte reduceret til ca. 2 mia. Skr. (Regeringskansliet - "Beskatning af boendet" 22. juli 2005). Antallet af modtagere af bostadsbidrag faldt fra 550.000 familier i 1995 til 220.000 i 2004. Antallet af pensionister med boligtillæg faldt med 115.000 fra 555.000 i 1995 til 431.000 i 2004⁵²

13.4.7. Udfordringer

En arbejdsgruppe under Finansdepartementet har arbejdet med forslag til ændringer i støttesystemet. I 2005 afleveredes rapporten (Ds. 2005:39, Bostadsfinansiering, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering), hvor det blandt andet foreslås, at den generelle støtteordning i form af rentebidrag afvikles. I stedet foreslås en mere målrettet støtteordning til nye lejeboliger, der mangler på de lokale markeder. Investeringsbidraget vil, ligesom den nuværende investeringsstimulans, jf. afsnit 13.4.4., være regionalt differentieret. I Stockholm foreslås et bidrag på 3.000 kr. pr. m², dog højst 360.000 kr. pr. lejlighed.

Det foreslås endvidere, at der indføres en individuel kommunal administreret etableringsstøtte for unge og andre svage grupper på boligmarkedet.

Der er sat en foreløbig grænse for rentebidrag, således at der ikke efter juni 2008 vil blive givet nye tilsagn om rentebidrag. I løbet af 2007 skal der gennemføres yderligere analyser inden der fremsættes forslag til et samlet langsigtet finansieringssystem⁵³.

I den svenske debat spiller ubalancer på boligmarkedet en stor rolle. Boverket opgør kvartalsvist og årligt boligmangel og ledige boliger for alle områder af landet på grundlag af kommunernes vurderinger og indberetninger. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været boligoverskud i en række kommuner. I 1994, hvor der var flest ledige boliger, boede mere end 60 pct. af befolkningen

⁵² Social Tryghed i de nordiske lande 2004 - fortryk, NOSOSKO 2006.

⁵³ Miljö- och samhällbyggnadsdepartementet: Bostadspolitik – Skrift om regeringens bostadspolitik, juni 2006

i kommuner, hvor der blev rapporteret om overskud af boliger, mens under 5 pct. boede i kommuner med boligmangel. Det tal er siden vendt rundt, så det i 2005 er 60 pct. af befolkningen, der bor i kommuner med boligmangel (111 kommuner) og ca. 15 pct. i kommuner med boligoverskud (80 kommuner). De resterende 99 kommuner vurderer, at boligmarkedet er i balance.

Boligoverskuddet i nogle kommuner synes at bero på to forhold. For det første steg huslejerne realt fra 1990 til 1996 med ca. 30 pct., jf. Bengt Turner. Sammen med en stigende arbejdsløshed og afmatning i den økonomiske vækst resulterede dette i en faldende boligefterspørgsel. Samtidigt er der lige som i Danmark sket en ændring i den økonomiske væksts geografiske fordeling. Efter vendingen i konjunkturerne sidst i 1990'erne er den økonomiske vækst koncentreret i 3 regioner (Stockholm, Gøteborg og Stor-Malmø), hvilket har givet en stor efterspørgsel af boliger i disse områder, mens der sker en nedgang i befolkningen i blandt andet det nordlige Sverige.

Boligoverskuddet førte til nedrivning af boliger i løbet af 1990'erne og der er fortsat kommuner, der planlægger nedrivninger. Siden 1998 er der nedrevet 18.800 boliger på grund af udlejningsvanskeligheder. I 2001 var der 96 kommuner, der overvejede at nedrive boliger. Tallet er faldet til 55 kommuner i 2005. De 55 kommuner overvejer nedrivning af i alt 4200 boliger. Der er således fortsat en del geografiske ubalancer i boligforsyningen.

Boverket angiver også, at der mangler boliger til særlige grupper, som står svagt på boligmarkedet. Det gælder boliger til unge, ældre og personer med funktionsnedsættelse.

Regeringen har i 2005 bestilt en udredning om den almennyttige sektors vilkår fremover. Udredningen skal ses i sammenhæng med overvejelser om at ændre på udlejningsmarkedet i almindelighed. Udredningen er bestilt til maj 2007. Der er således også i juli 2006 bestilt en udredning om lejeloven med henblik på en modernisering af denne. Et af punkterne i opdraget er, hvordan lejernes indflydelse på moderniseringsarbejder kan styrkes.

13.4.8. Sammenfatning

I Sverige er der ca. 4,4 mio. boliger. Den almennyttige sektor udgør ca. 20 pct. heraf, det private udlejningsmarked står for ca. 26 pct. af markedet, mens ca. 17 pct. af boligerne er i bostadsrætsforeninger, og de resterende 38 pct. er ejerboliger.

De almennyttige boligselskaber har til opgave at sikre gode boliger til en rimelig husleje for den brede befolkning. Selskaberne er i almindelighed ejet af kommunen, der driver dem som aktieselskaber på linje med øvrige kommunale forsyningsselskaber og ofte som datterselskab i et moderselskab, der driver alle kommunens selskaber. Kommunerne har mulighed for at beregne et mindre kapitalafkast af den indskudte kapital. Aktieselskabskonstruktionen muliggør blandt andet via kapitalafkastet flytning af overskud mellem de forskellige aktiviteter.

Huslejen i den almennyttige sektor er fastsat ud fra et ”hvile i sig selv princip” i de enkelte boligselskaber, der typisk dækker en kommune. Den samlede husleje i et selskab fordeles ud på boligerne ud fra et brugsværdiprincip. Huslejen på det private udlejningsmarked er fastsat ud fra et brugsværdiprincip, hvor det er huslejen i den almennyttige sektor, der sætter niveauet for huslejerne. Den almennyttige sektor er således bestemmende for huslejeniveauet også på det private udlejningsmarked, dvs. for næsten halvdelen af boligmarkedet.

De almennyttige boligselskaber har stor lokal selvbestemmelse. Den store frihed blev i løbet af 1990'erne brugt af flere kommuner til at iværksætte salg af almennyttige boliger. I nogle tilfælde skete salget for at konsolidere økonomien i de enkelte selskaber og i andre tilfælde for at styrke andre kommunale virksomheder. I 2000 og 2001 blev der solgt næsten 40.000 boliger og der var planer om salg af op mod 125.000 boliger. I 2002 blev det ved lov indført, at kommunerne skal have tilladelse af lensstyrelserne til salg af boliger og at tilladelse ikke skal gives, hvis kommunens bestand af almennyttige boliger efter salget er utilstrækkelig til at øve bestemmende indflydelse på huslejedannelsen. Svenskerne omlagde og beskar et omfattende og dyrt støtteprogram for alle boligtyper og ejerformer til et mere begrænset støtteprogram til nybyggeri af lejeboliger. I begyndelsen af 1990'erne kom produktionsstøtten op på over 35 mia. Skr. Den er over godt 10 år reduceret til ca. 2 mia. Skr. Det er vedtaget af rentebidraget skal afvikles. Derudover er der en diskussion af finansieringssystemet, blandt andet om produktionsstøtten skal begrænses yderligere til kun at være til grupper med særlige sociale behov (unge, ældre og handicappede).

Samtidig er der sket en omlægning af den individuelle boligstøtte, der tidligere omfattede alle ejerformer, så den er blevet mere rettet mod kun børnefamilier og unge mellem 18 og 28 år.

Svenskerne har haft en række ubalancer på boligmarkedet. Et markant udtryk for dette er, at svenskerne siden 1998 har nedrevet 18.800⁵⁴ boliger på grund af udlejningsvanskeligheder. Samtidig er der i de senere år opstået boligmangel især i højvækstregionerne (Stockholm, Göteborg og Malmö). Det er en væsentlig udfordring at sikre tilstrækkeligt byggeri i vækstområderne.

13.4.9. Litteratur

Peter Abbas (a), Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003

Peter Abbas (b), Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003,

Boverket, Bostadsmarknaden år 2005–2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, Boverket 2005

Boverket, Många mål – få medel – Boverkets utredning af statliga stöd till bostadsbyggandet 1993 – 2004, Boverket februar 2005

Boverket, Boverkets Indikatorer, Boverket maj 2006

Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

Miljö- och samhällbyggnadsdepartementet, Bostadspolitik – Skrift om regeringens bostadspolitik, juni 2006

Nososko, Social tryghed i de nordiske lande 2003 – Omfang, udgifter og finansiering, NOSOSKO, 25:2005

Regeringskansliet, diverse opslag på hjemmesiden www.regeringen.se om bostadspolitik mv.

SBC, Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2006, Statistiska Centralbyrån 2006

Bengt Turner, Allmännyttans framtid i Sverige, i antologien Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden, Nordisk Ministerrådet, TmaNord 2003:536

⁵⁴ Statiska Centralbyrån, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2006