

DEN FREMTIDIGE UDVIKLING AF DEN ALMENE BOLIGSEKTOR

Foredrag ved Helsingør Boligselskabs seminar på Pharmakon i Hillerød d. 11. november 2006

Hans Kristensen
Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning
Københavns Universitet

Indledning

Den seneste måneds intense avisdebat om statens inddragelse af Landsbyggefondens kommende indbetalinger, og det sørgelige finanslovsforlig der forleden blev indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti, hvor man inddrager 1,5 mia. (udover de 8 mia. der allerede er inddraget), kunne tolkes sådan, at der nu dårligt nok er en fremtidig udvikling af den almene boligsektor mulig.

Sådan ser jeg ikke på situationen. Ét slag er tabt, men ”krigen om fremtiden” fortsætter. Og hvad handler ”krigen” så om?

For mig at se er det helt afgørende spørgsmål for den almene sektor, om den igen kan blive – eller med en mere optimistisk nutidsbeskrivelse: fortsat skal forblive – en almen boligsektor. Forstået som en boligform, hvor ganske almindelige mennesker frivilligt vælger at bosætte sig, også selvom de kunne have råd til at bo i en anden boligform. Eller om den almene bolig i fremtiden bliver den sociale bolig, der, hvor dem der ikke kan klare sig selv, er henvist til at bo. Det handler den første del af mit foredrag om. Jeg vil kort opsamle den nyere forsknings resultater om, hvordan vi vil leve og bo i fremtiden, og dernæst vurdere, hvordan den almene boligsektor passer til disse ønsker og behov.

Den anden del af mit foredrag handler om, hvilke muligheder den almene sektor har for at forandre sig og tilpasse sig til fremtiden. Denne del af foredraget tager udgangspunkt i Socialministeriets nye rapport: Den almene boligsektors fremtid, hvor jeg først vil se på sektorens økonomiske fremtid – her har vi Landsbyggefonden igen, men også huslejen må diskuteres – og dernæst tage fat på det helt centrale spørgsmål om, hvordan den almene boligsektor kan organiseres og styres i fremtiden.

Hvordan vil vi leve og bo i fremtiden?

- danskernes boligpræferencer

Der har i de senere år været lavet en del undersøgelser af udviklingen i danskernes boligpræferencer. De viser alle nogenlunde det samme billede:

Vi elsker vores bolig, og især vores eget hus. Også blandt beboerne i de almene boliger er drømmen i vid udstrækning at få et eget hus.

Vi vil bo godt. Og boligen er blevet en central markør af, om vi har succes i vort liv, eller ej. Derfor tjener mange om- og tilbygninger på ejerboligerne til både at få mere og bedre tag over hovedet – men også til overfor sig selv (og andre) at markere, at ”vi har et vellykket familieliv”. Et væsentligt element i denne udvikling er, at vi i stigende udstrækning oplever boligen som et helt individuelt ”projekt”, noget vi selv er ansvarlige for – ikke noget vi, i samme grad som tidligere, betragter som et fælles samfundsanliggende.

Denne optagethed af boligen er det ikke lykkedes den almene bolig at blive en del af. Snarere tvært imod. Da jeg var ”ung familiefader” i begyndelsen af 1970'erne var de mest interessante tilbud på boligmarkedet dem den almene sektor havde: Galgebakken og Farum Midtpunkt rummede dels langt større og bedre boliger end dem vi havde råd til at købe, dels en række ekstra tilbud om fællesskab, fælleslokaler og uanede muligheder, som slet ikke fandtes i ejerboligerne. Selvom vi også den gang havde galopperende ejendomspriser, så oplevede mange især unge familier, at man på alle måder fik mere for pengene i disse nye, eksperimenterende boliger, end i ejerboligerne. Sådan er det ikke mere. Når danskerne i dag drømmer om deres fremtidige bolig, så er det ejerboligen – og først og fremmest parcelhuset – de drømmer om. Og det gælder også for beboerne i lejeboligerne. Den hårde kerne i den almene boligsektor, som oplever denne boligform som den eneste rigtige, er efterhånden et ret begrænset mindretal.

Boligens store betydning i vore individuelle liv indebærer, at boligpolitikens økonomiske aspekter har en helt enorm stor betydning for den enkeltes budget og livsplaner – hvad vi jo dagligt ser, at politikerne er helt opmærksomme på, i forbindelse med diskussionen om beskatningen og måske især ikke-beskatningen af værdistigningerne i fast ejendom.

- danskernes betalingsvillighed når det gælder egen bolig

Danskernes optagethed af boligen, og boligudgifternes størrelse i de fleste familiers budget, ser ud til kun at kunne gå en vej: opad. Des mere vi tjener, des mere bruger vi på boligen. I 1945 var den gennemsnitlige realindkomst ca. det halve af det den er i dag. Når dertil lægges, at der som hovedregel kun var én indkomsttager i familien, så var den gennemsnitlige reale husstandsindkomst meget lavere end den er i dag – og man brugte i gennemsnit ca. 6% af indkomsten på boligen. I dag har gennemsnitsfamilien med to indkomsttagere en husstandsindkomst der er 3-4 gange så høj, som den gang, og af den bruges næsten 25% på boligen. Igen her er det ejerboligerne, som ligger i top prismæssigt og forbrugsmæssigt. Der bygges til og om, så parcelhusene bliver større og større – og bedre og bedre udstyret år for år. I gennemsnit er parcelhusene i dag på m², men de almene boliger næsten alle sammen er under 100 m² (kun 4% er over 110 m²).

- individualisering og markedstænkning præger tiden

Tidsånden er præget af individualisme og på flere og flere områder er der tale om, at markedsgørelse ses som den "naturlige" løsning. Det mentale klima skifter i disse år. I forbindelse med vore boliger bliver det mere og mere udbredt, at folk tænker på friværdier, refinansiering, investeringer osv. dvs. ser på boligen i et boligmarkedsperspektiv, med streg under marked. På et tidspunkt vil den folkelige mentalitetsændring have banet vejen for realpolitiske ændringer.

I disse år går udviklingen i de fleste europæiske lande mod "mindre stat – mere marked". Denne tendens har præget udviklingen på boligmarkederne i snart flere årtier. I Danmark går udviklingen meget langsomt – for tiden nærmest slet ikke. Men ejerboligerne (ca. 49% af alle boliger) er jo allerede overladt til markedet og de ca. 7% andelsboliger er godt på vej, så dem der "mangler" er de ca. 21% almene og de ca. 17% private udlejningsboliger. Set over en længere tidsperiode er der dog sket en forskydning i retning af mere marked. Lige efter krigen var 40% af boligmassen ejerboliger, og 60% lejeboliger. Ses andelsboligerne som en form for ejerboliger, så er tallene i dag nærmest omvendt med ca. 60% ejer- og 40% lejeboliger.

Hvordan passer den almene boligsektor til denne fremtid?

- den almene boligsektors boliger

Med en meget grov forenkling kan man sige, at de 541.500 almene boliger er for små, for gamle, for nedslidte, de ligger de forkerte steder, de rummer ingen nytænkning og bolig- og livsstilmæssige eksperimenter. Resultatet er, at de ingen appel har til de unge familier, der har økonomiske muligheder for at vælge frit på boligmarkedet. Der er behov for et enormt løft for sektorens boliger, hvis de skal kunne klare sig i konkurrencen med især ejerboligernes muligheder. Boligselskabernes Landsforening har for nyligt revideret en opgørelse fra 2001 over renoveringsbehovet i sektoren for de næste 20 år. Der når man frem til, at der bør investeres 163 mia. kr. over de 20 år. Det lyder voldsomt. Men omregnet til investeringen pr. bolig, så bliver tallet til ca. 15.000 kr. pr. år. Og – som påpeget af Dansk Byggeri i deres høringssvar til Socialministeriet her i september – så er det et betænkeligt lavt beløb. I ejerboligsektoren bruges der aktuelt mellem 22. og 26.000 kr. pr. bolig pr. år – dvs. næsten det dobbelte beløb. (Måske det alligevel passer meget godt sammen, da ejerboligerne groft taget er ca. dobbelt så store som lejeboligerne).

- beboersammensætningen

Den almene boligsektor har igennem de sidste 25-30 år gennemløbet en meget negativ udvikling i beboersammensætningen. Tidligere husede sektoren et bredt udsnit af befolkningen, dog med undtagelse af de mere velstillede grupper. Nu sikrer den først og fremmest boliger for en række svage grupper, hvoraf mange er udenfor arbejdsmarkedet: enlige mødre, førtidspensionister, bistanmodtagere, arbejdsløse flygtninge og indvandrere. Sektoren er på vej til at blive en socialpolitisk niche på

boligmarkedet, og det præger på afgørende vis den almene boligs attraktionsværdi på boligmarkedet. Der er ved at opstå et image af ”taber-bolig”, som gør ondt værre. Og som svækker sektorens konkurrenceevne på boligmarkedet om nye, ”gode kunder”.

- segregationen

I de seneste 25-30 år har store dele af både arbejder- og middelklassen og de rige bosat sig i ejerboligerne, først og fremmest parcelhusene. Boligmarkedet er blevet opdelt, segregeret. At de rige bosætter sig i en del af byen, de fattige i en anden, er ikke noget nyt fænomen. Det har altid været sådan – og det vil formentlig blive ved med at forekomme. Det nye er, at de ”gode” og de ”dårlige” boligområder er blevet væsentligt større end de tidligere var, og at grænserne imellem områderne er blevet væsentligt sværere at komme over. Især den segregation, hvor de etniske forhold spiller stærkt ind, har skabt høje barrierer. Det danske samfund har opbygget mekanismer, støtteordninger mv., som har fungeret for ”fattige” danskere, der vil bryde den sociale arv og sikre sig bedre boligforhold og bedre liv end deres forældre. Disse mekanismer – især skole og uddannelsessystemet – har endnu ikke haft held med at åbne vejene ud af fattigdom og belastede boligområder for indvandrere. Tvært imod ser det i disse år snarere ud til, at antallet af belastede boligområder med stigende procenter af indvandrere, som lever uden for arbejdsmarkedet, blandet med socialt og økonomisk svage danskere, stiger. Beboersammensætningen – og måske især mediernes interesse for den – truer sektorens image og position på boligmarkedet.

- beboerdemokratiet

Beboerdemokratiet var engang et stort aktiv for den almene sektor. Men man må se i øjnene, at det ikke ”sælger mange billetter” i dag. Det har det da heller ikke for godt. Det hænger både sammen med ændringerne i beboersammensætningen og med den ændrede, mere individualistiske, tidsånd. For nogle år siden stillede forskerne Lotte Jensen og Ole Kirkegaard diagnosen, at beboerdemokratiet havde ændret sig fra det velkendte repræsentative demokrati til et ”supermarkedsdemokrati”, hvor man som beboer shopper når man har lyst til det, eller brug for det. Det seje træk med alle de løbende bureaukratiske opgaver, er der mindre og mindre interesse for og opslutning til. Men når noget brænder på, eller der skal køres en særlig kampagne for nye lejepladser, imod tagbebyggelse eller hvad det nu er, der popper op lokalt, så kan beboerne mobiliseres så længe sagen er varm.

- regionale forskelle

Den almene boligsektors nutid og fremtid tegner sig afgørende forskelligt i forskellige dele af landet. Meget groft sagt er der et problembillede i de to største byer: København og Århus, og et andet i resten af landet. På sin vis er problemerne mindst i København og Århus, fordi der fortsat er en høj efterspørgsel efter boliger, og ikke kun fra socialt og økonomisk svage grupper. Man kan end og - hvis man ellers tør – forbedre boligerne og lade prisen stige uden risiko for at stå med tomme lejligheder. Sådan er det ikke i

Esbjerg, Nakskov og Nykøbing Mors. Der – og i meget store dele af landet – er konkurrencen fra ejerboligerne benhård. Selv familier med lave og usikre indtægter har råd til at bosætte sig i en ejerbolig – og gør det. Kun de aller fattigste, dem der hænger yderst i det sociale sikkerhedsnet, har ikke andet valg end den almene lejebolig.

En tilpasning af hele den almene boligbestand til fremtidens bolig efterspørgsel hverken kan eller skal med andre ord, skæres over samme læst. Der er meget store lokale forskelle, som de almene boligorganisationer bliver nødt til at tage højde for i deres fremtidsplaner.

”For at bevare den almene boligsektor må alt forandres”

- er der store problemer i den almene boligsektor?

I min indledning har jeg peget på, at der er en uoverensstemmelse mellem vores boligpræferencer og de boliger den almene boligsektor kan tilbyde. Men hvor stort et problem er det? Der står jo ikke så mange lejligheder tomme, så sektoren klarer sig da nogenlunde. Man kunne derfor godt stille spørgsmålet, om der overhovedet er grund til at lave om på den almene boligsektor? Den har i meget høj grad været i stand til at opfylde sit formål: at skaffe gode boliger til den danske befolkning, og især til den del af befolkningen, som hverken har arvet en stor formue eller tjener særligt mange penge.

Spørgsmålet bliver yderligere aktuelt, når man har vist udlændinge rundt i ”belastede boligområder”, og gang på gang har oplevet, at de efter en rundgang har haft meget svært ved at se, hvad det er for problemer vi har.

En del af boligbevægelsens egne beboervalgte, måske især de ældre, har det lidt på samme måde, som de undrende udlændinge: det går da egentlig meget godt, hvorfor lave noget om?

Mit svar er, at der ikke er tale om en akut krise, sektoren har hidtil været i stand til at tackle sine problemer (nogen gange med lidt hjælp fra staten og/eller kommunen), men at der er tale om et ”trusselsbillede” for de kommende år og måske især årtier: Den almene boligsektor er på en ”taberkurs” i forhold til de øvrige boligformer, især ejerboligen. Og hvad værre er, denne udvikling er selvforstærkende. Der er derfor behov for nytænkning om sektorens fremtidige rolle på boligmarkedet.

- markedsøkonomernes forslag til fremtiden

Fra økonomiside er der i flere årtier kommet næsten enslydende anbefalinger om at lade markedet styre sektoren og især regulere huslejen. OECD har slået til lyd for denne markedsførelse i flere omgange, DØRS gjorde det samme i foråret 2001 og nu har Velfærdskommissionen i sin slutrapports kapitel 12, som har den manende titel: Et frit og dereguleret boligmarked, gentaget forslaget om at lade markedsmekanismen regulere hele udlejningssektoren. Velfærdskommissionen går faktisk skridtet videre, idet

de også foreslår at de specielle finansieringsregler for den almene sektors grundkapital, hvor kommunen bidrager, og den statslige ydelsesstøtte til tilbagebetalingen af lånene, afskaffes. Desuden foreslår kommissionen at skattefriheden ophæves. Som en logisk konsekvens heraf tales der i slutrapportens sammenfatning om, at der i fremtiden kun vil være to boligtyper: ejerboligen og den private udlejningsbolig. Sådan. Færdigt arbejde!

- *det politiske flertals modvilje*

Da den borgerlige regering tiltrådte i 2001 havde de en plan for den almene boligsektors fremtid. Den handlede om markedsgørelse gennem salg af almene boliger. Den store plan endte med en lille, tidsbegrænset forsøgsordning. Jeg ved godt, at forsøgsordningen ikke tegner til at blive en succes. Men forløbet op til forsøgsordningen med det hemmelige udvalgsarbejde, og regeringens demonstrative vilje til at ”tryne” den almene boligsektor med et diktat om salg, oppefra og ned, har sat sig spor i bevidstheden. Det er ikke vennerne, som har magten på Christiansborg.

Hvis man skulle være i tvivl om regeringens kølige og distancerede holdning til sektoren, så er ”tyveriet” af Landsbyggefondens kommende formue en påmindelse om at regeringen ikke hidtil har ønsket en langsigtet reform, men snarere er gået efter at ”score kassen” nu og her. Som det tegner lige nu bliver der igen i år inddraget omkring 3 mia. af de fremtidige indbetalinger, udover de ca. 8 mia., som tidligere er inddraget til lettelse af statens ydelsesstøtte til nyt byggeri. Det betyder, at der først fra omkring 2019 bliver overskud i Landsbyggefonden. Det er på mange måder en skam, at disse (fremtidige) penge bruges så idéløst, som de gør. Der har ellers været mange gode ideer til, hvorledes midlerne kunne sikre en konkurrencedygtig almen boligsektor med bedre boliger i fremtiden. Midlerne kunne også have indgået i en fremtidig mere konsekvent frigørelse af den almene sektor fra staten. Men sådan ser det ikke ud til at gå. Den førte politik fra regeringens side har været ekstremt kortsigtet – og meget uvenligt stemt overfor den almene boligform.

Socialministeriets rapport om: Den almene boligsektors fremtid

Men måske er der nye tider på vej. I november 2005 blev der indgået en boligaftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, hvor det blandt andet blev aftalt, at der skulle gennemføres et udredningsarbejde om den almene boligsektors fremtid. Resultatet af dette udredningsarbejde – en moppedreng af en rapport på 488 sider – blev offentliggjort d. 12. september (2006). Det er en uhyre grundig rapport, hvad sidetallet jo også indikerer. Den gennemgår den almene boligsektors nyere historie, og peger her på en del af de problemer, jeg har gennemgået ovenfor. Dernæst ser den på den aktuelle boligbestand og på behovene for både renovering af eksisterende boliger og for byggeriet af nye boliger. Det mest spændende kommer til sidst i rapporten, hvor den gennemgår forskellige finansierings- og organiseringsmodeller for sektoren.

Finansieringen af den almene sektor i fremtiden: Landsbyggefondens muligheder

Selvom Landsbyggefondens kasse stort set er tømt helt frem til 2019, så er der stærke følelser om netop disse – fremtidige – penge. Man kunne helt pragmatisk udsætte spørgsmålet til der var nogle penge i kassen. Men på den anden side hører hele spørgsmålet om den almene sektors fonde (udover Landsbyggefonden er der jo de lokale dispositionsfonde) uløseligt sammen med sektorens evne til selv at finansiere nybyggeri, reovering og forskellige former for boligsociale tiltag (ghettoindsatser).

Beløbene der går ind i og ud af Landsbyggefonden og de lokale dispositionsfonde, har fyldt meget i debatten. Det drejer sig p.t. om beløb i størrelsesordenen 1,5-2 mia. kr. om året. Som bekendt har staten inddraget en ganske væsentlig del af de kommende års indbetalinger til Landsbyggefonden (tidligere 8 mia. kr. og nu yderligere 1,5 mia. kr. i finansloven for 2007), for – som det oprindeligt også var aftalt i forbindelse med etableringen af Landsbyggefonden – at kompensere for den statslige ydelsesstøtte (som er statens bidrag til rentebetalingen på de realkreditlån de almene boliger (siden midten af 1960'erne) er finansieret med). Den statslige ydelsesstøtte udgør aktuelt 3,3 mia. kr.

I Socialministeriets rapport om Den almene boligsektors fremtid oprides ikke mindre end 10 forskellige scenarier for anvendelsen af midlerne i Landsbyggefonden. Scenarierne varierer med hensyn til indtægterne: dvs. hvor stor en andel af betalingerne fra de udamortiserede lån der skal tilgå Landsbyggefonden (50-70%) og hvor meget der skal blive i de lokale dispositionsfonde. Og de varierer med hensyn til udgifterne: hvor meget skal fonden bidrage med til nybyggeriet, hvor meget til reoveringer af eksisterende afdelinger og endelig hvor meget skal gå til ghettoindsatser?

Scenarierne viser, at Landsbyggefonden ikke kan finansiere ca. halvdelen af statens ydelsesstøtte til nybyggeriet, en reoveringsindsats på nuværende niveau og en ghettoindsats på f.eks. 300 mio. kr. årligt, hvis indbetalingerne til fonden forbliver på det nuværende niveau (50% af betalingerne på de udamortiserede lån). Men det kan lade sig gøre, hvis indbetalingerne til fonden sættes op til 70%. Men hverken reoveringsindsatsen eller støtten til ghettoindsatsen ville være at tilstrækkelig størrelse. Hvis fonden der imod samtidigt kunne få den høje indbetaling (70%) og blive fri for at betale refusion til staten for ydelsesstøtten i nybyggeriet, så ville der være råd til en ganske gedigen reoveringsindsats og betragtelige betalinger til ghettoindsatsen, som bedre ville kunne sikre sektorens konkurrenceevne på fremtidens boligmarked.

Finansieringen af den almene sektor i fremtiden: Huslejen i de almene boliger

Hverken indbetalingerne til Landsbyggefonden (de 1,5-2 mia. kr. pr. år) eller den statslige ydelsesstøtte (på 3.3 mia. kr. pr. år) er den største pengestrøm i den almene boligsektor. Man kan derfor stille spørgsmålet, om ikke denne del af sektorens pengestrømme er overeksponeret i forhold til de store strømme, som huslejen (og boligstøtten) udgør.

Huslejen i den almene sektor udgør p.t. ca. 15 mia. kr. om året. Den statslige boligstøtte udgør ca. halvdelen af dette beløb (7,5 mia. kr.). Boligstøtten består af boligsikringen, som omfatter ca. 1/3 af beløbet, og boligydelsen, som omfatter de resterende 2/3 af beløbet. Rapporten kommer også ind på dette emne. Den konstaterer, at den nuværende "balancehusleje" ikke afspejler den boligmarkedsmæssige værdi forskellige almene boliger har, men snarere er et produkt af byggetidspunkt, finansiering og problembillede i den enkelte boligafdeling. Rapporten diskuterer mulighederne for nye modeller for huslejebetaling, som i større udstrækning reflekterer "det lejedes værdi". Der opereres med følgende elementer i en værdifastsættelse:

1. Boligens størrelse
2. Boligens indretning
3. Boligens installationsforhold
4. Boligens miljøprofil (støj, forurening mv.)
5. Boligens opførelseskvalitet og vedligeholdelsestilstand
6. Boligens beliggenhed
7. Beboermiljøet og sociale forhold

En ændret lejefastsættelse ud fra disse syv forhold vil med sikkerhed føre til store ændringer i huslejen i en del almene boligafdelinger. Groft taget ville det formentlig indebære, at nogle af de store byggerier fra 1960-70erne ville blive betydeligt billigere at bo i, mens nogle af de mere attraktive kæde- og rækkehuse fra tæt-lav perioden i 1980erne, og de særligt velbeliggende lejligheder fra tidligere perioder, ville blive dyrere at bo i.

Det er et kontroversielt emne – og især blandt de veletablerede beboere i de "gode afdelinger" et meget upopulært emne. Men i en samlet diskussion af sektorens fremtid må spørgsmålet om den fremtidige huslejebetaling tages op, og i den sammenhæng bør hensynet til de kommende, fremtidige beboere, og afdelingernes fremtidige udvikling i det hele taget, må bringes ind i diskussionen.

Tre modeller for den fremtidige organisering og styring af den almene boligsektor

Især spørgsmålet om, hvordan sektoren kan organiseres og styres, synes jeg er interessant. Rapporten udvikler tre forskellige modeller, hvoraf den ene stort set ligner den nutidige organisering, mens de to andre opridses helt nye måder at være organiseret og styret på. Jeg vil kort trække de væsentligste træk ved de tre modeller op.

Model 1: Den regelstyrede almene sektor

Her er der i store træk tale om at videreføre den almene sektor nogenlunde som den er i dag. Begrundelsen er/kunne være, at sektoren fungerer godt og at den opfylder sin væsentligste målsætning, om at skaffe gode boliger til en rimelig pris til de (økonomisk) svage grupper i samfundet.

”Business as usual” betyder, at staten vedbliver med at fastlægge reglerne for, hvad sektoren skal og hvad den ikke må. Der kan blive tale om justeringer og mindre ændringer, men ikke om principielle skift i styringen. Kommunerne har – også som nu – det lokale ansvar for udmøntningen af de generelle regler, for beslutningen om at bygge nyt, og kommunen har tilsynsforpligtelsen.

Model 2: Den frisatte almene sektor

Dette er den radikalt anderledes model for den almene sektor. Helt grundlæggende fastholdes sektoren som en non-profit organisation, som har et boligsocialt ansvar.

Men når dette er sagt, så ændres sektorens vilkår i øvrigt fuldstændigt. Den frisættes helt styringsmæssigt og organisatorisk. Den kan vælge den form og praksis, som passer den bedst – og den kan vælge mange forskellige former. Det økonomiske mellemværende mellem stat, kommune og sektoren gøres op (og udlignes?), hvorefter sektoren disponerer frit over sine indtægter (primært lejeindbetalinger) og sine udgifter til drift, vedligeholdelse og nybyggeri.

Den statslige og kommunale styring via lovgivningen bortfalder. Den løbende ”regulering” kommer til at ske igennem aftaler mellem boligorganisationerne og primært kommunerne, men det er boligorganisationerne som tager beslutningerne om nybyggeri, reovering og salg. Det er også boligorganisationerne der klarer hele finansieringen på egen hånd.

Boligorganisationerne kan frit (evt. via datterselskaber) gå ind i overskudsgivende aktiviteter, som f.eks. hjemmeservice i boligområderne – eller for den sags skyld udenfor de almene boligområder. Blot skal det eventuelle overskud recirkuleres i boligorganisationen.

Model 3: Den mål- og aftalestyrede almene sektor

Er en mellemform, hvor boligorganisationerne får en højere grad af frihed, men ikke autonomi. Styringen af boligorganisationerne vil i høj grad blive underlagt kommunerne. Styringen skal være i form af mål- og rammestyling, som der laves kontrakt på med kommunen.

Boligorganisationerne må gerne påtage sig sideaktiviteter, hvis der kan opnås enighed herom med kommunen. Kommunen skal også godkende evt. anvendelse af egenkapitalen, og kommunen tager beslutning om nybyggeri. Samtidigt er kommunen fortsat tilsynsmyndighed. Staten er især inde i forbindelse med fondsmidlerne i sektoren, som den kan omfordele.

Boligselskabernes Landsforenings og Kommunernes Landsforenings ønsker om den fremtidige organisering

Boligselskabernes Landsforening har taget stilling til de tre modeller i sit høringssvar af 25.9.2006.

Model 1 drøftes slet ikke, som en ønskværdig fremtidig model. Den nutidige organisering er efter BLs mening ikke i stand til at løse sektorens fremtidige problemer. Model 2 drøftes i lyset af de hollandske erfaringer med den frisættelse af de almene boligselskaber, som hollænderne gennemførte i midten af 1990'erne. Det gode i disse erfaringer er, at friheden har åbnet for en fleksibel og lokalt tilpasset løsning af sektorens opgaver. De dårlige erfaringer er imidlertid i overtal: De frisatte boligselskaber bygger mindre, og især mindre til de socialt svage grupper. Der har også vist sig vanskeligheder med finansieringen af renoveringer i de frisatte boligorganisationer, igen her særligt tunge problemer i de bebyggelser, som har de svageste beboere. Endelig lægger BL vægt på, at det offentlige (i praksis første og fremmest kommunernes) mulighed for at føre en aktiv by- og boligpolitik forringes i og med de ”kappede bånd” mellem kommunerne og boligselskaberne.

Model 3 med tætte kommunale forbindelser og mål og rammestyring finder BL derimod meget interessant. Dels fordi fondssystemet bevares nogenlunde i den nuværende form, og dermed på sigt (desværre meget langt sigt) åbner for en selvfinansiering af renoveringsindsatsen og indsatsen mod ghettoisering. Dels fordi modellen indebærer et tæt samarbejde mellem kommunerne på den ene side og boligorganisationerne på den anden. De almene boliger bliver et aktiv i den kommunale by- og boligpolitik. Desuden ser BL det som en spændende mulighed, at boligorganisationerne stilles mere frit til at løse nye opgaver for kommunerne, f.eks. i forbindelse med pleje- og omsorgstilbud i ældreboliger. Endelig ser BL frem til, at den nuværende detailregulering ophæves og erstattes af en forenklet mål- og rammestyring af sektoren.

Kommunernes Landsforening nåede at spille ud med et notat om sine ønsker til den fremtidige organisering af den almene boligsektor i august 2006, en lille måned før Socialministeriets rapport udkom. I notatet diskuteres de tre modeller fra Socialministeriets rapport således ikke – men den model KL beskriver som ønskværdig ligger meget tæt på rapportens model 3.

KL ønsker en liberalisering af den almene boligsektor og især en frigørelse fra den utidssvarende, statslige detailregulering af sektoren. Den opgave- og strukturreform KL forestiller sig skal baseres på mål- og rammestyring, hvor det bliver kommunerne der indgår kontrakter med boligorganisationerne og som samtidig har tilsynsforpligtigelsen overfor dem. KL skitserer også en finansieringsreform, hvor der sker en hvis huslejeregulering og -udjævning i den eksisterende boligmasse – men uden en voldsom stigning i den samlede huslejebetaling, en frigørelse af sektorens muligheder for belåning af bygningerne, og endelig en styrkelse af Landsbyggefonden, så den kan finansiere fremtidens store renoveringsopgaver.

KL og BL skulle – på baggrund af disse udspil – jo nok kunne enes om at Socialministeriets model 3, er den model, der skal udvikles i fremtiden.

Sammenfattende vurdering af frihedsgrader, fordele og ulemper ved de tre modeller

Model 1: Den regelstyrede almene sektor, rummer ingen væsentlige ændringer, kun justeringer, i forhold til den nugældende praksis. Statens styring fastholdes og kommunernes øges en smule – så der er snarere tale om mindre frihed end om mere. Fordelene er trygheden ved det velkendte og i både statens og kommunernes økonomiske involvering i sektoren. Ulemperne er nøjagtig de samme: at sektoren ikke på eget initiativ kan ”rokke med ørene”, og at statens måde at involvere sig på afhænger af det politiske flertal i folketinget. Den synes hverken BL eller KL om – så dens fremtid afhænger af, om folketingets – og især regeringens – politikere vil fastholde statens magt og indflydelse over den almene sektor. Er der vilje til reform – så bliver det model 2 eller 3, der skal i spil.

Model 2: Den frisatte almene sektor, er for de dristige, dem der tror på egne kræfter – denne model giver maksimal frihed til de almene boligorganisationer. Efter årtier med tung, bureaukratisk (politisk) styre af sektorens vilkår, burde denne frihed opleves som en kolossal lettelse. Og det tror jeg også den bliver, måske især i de professionelle dele af boligorganisationerne. Men i Socialministeriets beskrivelse fremstilles modellen således, at den bliver næsten uspiselig for beboerdemokratiet. Det afskaffes stort set – og hvem har set en institution nedlægge sig selv? Selvom det kan være konfliktfyldt med et fortsat beboerdemokrati, og nogle helt forretningsmæssige non-profit, almene boligorganisationer, så må det være muligt at opretholde en betydelig beboerindflydelse på virksomheden også i den frisatte model 2. Værre er det med BLs modstand, som især baseres på de negative hollandske erfaringer. Her kunne man være fristet til at spørge: Når man nu har set de problemer man løb ind i, i Holland, hvorfor så ikke fra starten sørge for at undgå dem i en dansk model?

Model 3: Den mål- og aftalestyrede almene sektor, indebærer først og fremmest, at statens styring erstattes med en kommunal styring. Som modellen er beskrevet vil sektorens frihedsgrader nok øges noget, men den vil fortsat være tvunget ind i det offentlige planlægnings- og forvaltningssystem gennem de mål der opstilles og de rammer der stikkes ud. Kommunens engagement i sektoren er en fordel, da det giver økonomisk tryghed, ligesom det sikrer en koordinering med kommunens by- og boligpolitik, som også BL fremhæver i sit høringssvar. Men efter min mening er det dog især godt for kommunerne, da det giver dem et stærkt by- og boligpolitisk implementeringsinstrument. Er det altid godt for den almene boligsektor? Men man kan også få det indtryk, at modellen nærmest udskifter statens herredømme over sektoren med et kommunalt

herredømme. Det er vel dybest set også det KL giver udtryk for i sit notat. Så jeg vil slutte med at stille spørgsmålene: om det der er godt for kommunen altid er godt for de almene boliger? Ville det ikke være bedre for den almene sektor at forhandle samarbejdsvilkår med kommunen ud fra en helt fri position (som i model 2), end ud fra en, hvor kommunen er den stærke part?

