

## **DEN ALMENE SEKTOR PÅ ET FRIT MARKED**

**Hans Kristensen, Center for bolig og velfærd**

**Oplæg ved Nykredits konference for den almene boligsektor  
Odense d. 6.3.2006**

For blot 5-6 år siden var det kætteri af første klasse, at tale om frigørelse og markedstilpasning ved møder med den almene boligsektor. I dag er det blevet et rigtigt "hot issue" i samme kredse. Og noget som snarere vækker begejstring og kampånd, end trusler om bål og brand.

Det er på en måde paradoksalt, alt den stund at alle de større politiske partier har besluttet sig til, at der ikke skal ske nogle væsentlige ændringer i boligpolitikken lige foreløbigt. På trods heraf har der bredt sig en utryg stemning i den almene boligsektor, og der er en stigende erkendelse af, at der er behov for at tænke nyt om sektorens fremtid.

Jeg vil i mit oplæg kort ridse de interne og de eksterne trusler mod den almene boligsektor op, som ligger bag dette holdningsskift, og dernæst komme med et forslag til en offensiv strategi til imødegåelse af truslerne.

### ***Den almene boligsektors nutid – de interne trusler***

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.

I samme periode 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 ikke haft held med at åbne vejene ud af fattigdom og belastede boligområder for indvandrerne. 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.

En anden del af det interne trusselbillede vedrører den organisationsform, som den almene boligsektor har valgt. Beboerdemokratiet har det ikke så godt. Det hænger sammen med ændringerne i beboersammensætningen. 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.

Endelig er sektoren også truet af de nuværende finansieringsregler. De medfører en dyrere belåning end den andre boligejere kan opnå. Disse økonomiske vilkår gør, at de almene boliger ikke kan konkurrere prismæssigt med ejerboligerne uden for højvækstområderne København og Århus. Det er faktisk billigere at købe sig en bolig i størstedelen af Danmark, og ikke kun i de deciderede udkantområder, end det er at leje en nyere almen bolig. Helt forudsigeligt har det ført til fraflytning af alle dem, der har økonomiske valgmuligheder, hvilket så har accelereret udviklingen af en negativ beboersammensætning yderligere.

### ***Den almene boligsektors nutid – de eksterne trusler***

Der er forskellige elementer i trusselbilledet for det der truer sektoren i dens nuværende form ”udefra”. Nogle mere håndgribelige end andre.

Blandt de meget kontante trusler er årtiers anbefalinger fra økonomiside om at lade markedet regulere huslejen. OECD har slået til lyd for denne markedsgørelse 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 grundkapitalen (med offentlige midler) i den almene sektor afskaffet, samt 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!

En anden trussel, som fyldte meget i sektorens bevidsthed for et par år siden, er ”truslen” om salg af almene boliger. 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.

Mens salgstruslen således er gledet lidt i baggrunden, så er ”tyveriet” af Landsbyggefondens kommende formue til gengæld kommet ind i rampelyset. Som det tegner lige nu, så er der meget lang tid til der overhovedet bliver et overskud i Landsbyggefonden. Det er på mange måder en skam, at disse (fremtidige) penge bruges så idéløst, som de gør. Der har været mange gode ideer til, hvorledes midlerne kunne sikre bedre boliger i den almene boligsektor i fremtiden, og – som jeg vil komme ind på senere – midlerne kunne også indgå i en fremtidig mere konsekvent frigørelse af den almene sektor fra staten.

En mindre håndgribelig – men nok så væsentlig – ekstern trussel er udviklingen i danskernes boligpræferencer. Det er måske ikke nyt, men: Vi elsker vores bolig, og især vores eget hus. Selv blandt beboerne i de almene boliger er drømmen i vid udstrækning et eget hus. Vi vil bo godt. Og boligen er i meget stor udstrækning blevet en central markør af, om vi har succes i vort liv, eller ej. Det betyder også, på det samfundsmæssige plan, 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. 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.

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.

Denne optagethed af boligen er det ikke lykkedes den almene bolig at blive en del af. Når danskerne 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.

Endelig 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. 52% af alle boliger) er jo allerede overladt til markedet og de ca. 9% andelsboliger er godt på vej, så dem der ”mangler” er de ca. 20% almene og de ca. 10% private udlejningsboliger. I en dansk sammenhæng var Venstre i 1990erne en varm fortaler for afregulering, privatisering og markedsgørelse af hele lejeboligområdet. Men siden 2001 har der mest været tale om symbolske handlinger fra regeringens side, som f.eks. forsøgsordningen med salg af almene boliger...og lejlighedsvis festtaler om liberaliseringens velsignelser. Men trods denne stilstand, så er jeg overbevist om, at tiden arbejder for markedsgørelse. Det mentale klima skifter i disse år. Det bliver 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.

### ***En fri, markedsorienteret, non-profit (almen) boligsektor***

Den almene sektor kan i denne situation vælge at ”dukke hovedet” og håbe, at de interne og de eksterne trusler forsvinder, og at de fæle markeds kræfter får raset ud, så vi igen vender tilbage til de gode gamle dage. Eller sektoren kan tage tyren ved hornene og selv formulere en offensiv strategi, som så vidt muligt vender tendenserne til markedsgørelse og deregulering til egen fordel. Det er dette scenarie, jeg vil udvikle lidt.

En offensiv tænkning i relation til markedsgørelsen kunne indebære, at sektoren skulle omstilles til ***en fri, markedsorienteret, non-profit (almen) boligsektor***. Jeg tror, at sektoren skal satse på at blive endnu mere ”fri”, end der hidtil har været lagt op til i blandt andet LO-BATs boligpolitiske oplæg fra december 2004. Jeg tror, at den almene sektor fuldt og helt skal overgå til at fungere på markedsvilkår, også i forhold til kommunerne. Det kræver naturligvis at det økonomiske mellemværende mellem staten og sektoren gøres op, og at det gøres på en måde, så der etableres et bæredygtigt økonomisk fundament for den frie almene sektor. Det kræver også nye økonomiske relationer med kommunerne. Det er naturligvis vigtigt, at overgangen ikke fører til, at selskaberne går fallit på stribe – i det mindste ikke lige med det samme. Det er i denne sammenhæng, at Landsbyggefondens midler burde indgå. Men der ud over må man forestille sig, at også dispositionsfondenes midler kommer i spil. Og der vil formentlig yderligere blive tale om huslejestigninger i nogle af de mere attraktive afdelinger. Jeg kunne også forestille mig, at der også kan blive tale om salg af almene boliger, som en måde at skaffe kapital til udvikling af selskaberne.

Det er imidlertid vigtigt, at der vedtægtsmæssigt bevares den binding på de nye, frie non-profit boligselskaber, at de skal sigte mod at skaffe gode, billige boliger til samfundets svage grupper.

Løsningen af boligsociale opgaver (med streg under sociale) skulle i denne model udliciteres fra kommunal side, således at alle former for boligudlejere og –ejere kunne byde på dem. Og de bedste (og billigste) skulle da vinde udbudsrunderne. Mit gæt er, at der ikke vil blive så mange der byder, og at de bedste – muligvis også de eneste – der på overbevisende måde er i stand til at løse opgaverne vil blive de nye, frie almene boligselskaber. Mere herom nedenfor.

### *Hvad med lejerne?*

Hvis den almene boligsektor skal overleve som ”almen” og ikke ende som en social boligsektor, så skal der produktudvikles og eksperimenteres med en større variation i boligudbudets beliggenhed, kvalitet, pris og med nye varianter af udlejnings- og ejerformer. Nogle af de befolkningsgrupper, som i dag søger over i – eller allerede bor i – parcelhusene skal fristes til at bo i de almene boliger.

De selvhjulpne to-forsørgerfamilier med gode job og velfungerende børn, ”dem som alle vil ha’”, bliver svære at få fat i, for denne familietype bor stort set altid i ejerbolig. Det kunne tænkes at gå lidt lettere med de midaldrende par, som gerne vil væk fra parcelhuset. En fri almene boligsektor kunne udvikle fristende bosætningsalternativer for disse attraktive familietype. Sådanne ”fristelser” kunne f.eks. være nye ejerformsvarianter, i form af hybrider mellem ejer-, andels- og lejeboligerne, boliger hvor serviceniveauet er højt, prisen er rimelig, og naboerne ikke er alt for belastende. Lykkes det ville det mindske segregationen på boligmarkedet.

Helt anderledes vanskeligt kan det blive, at sikre en fremtidig boligforsyning til ”dem de andre ikke vil lege med”: fattige enlige og enlige forsørgere uden for arbejdsmarkedet på hel eller delvis offentlig forsørgelse, indvandrere i samme situation, og nok især de psykisk syge, alkoholikerne, narkomanerne. Efter frigørelsen af den almene sektor er det kommunerne, som har problemet med at skaffe boliger til disse grupper.

Det er nemt at forestille sig, at de frie almene boligselskaber ikke ligefrem står i kø for at få den type lejere, som volder problemer og påfører selskaberne tab, ved enten selv at misligholde lejligheden, eller som skræmmer andre (gode) lejere væk. Men bosætningen af de svageste grupper er ikke et uløseligt problem. Den logiske konsekvens af markedsgørelsen er, at kommunerne i fremtiden køber sig til en løsning af sine bolig-sociale problemer. Det kunne f.eks. ske gennem udlicitering, hvor kravene til boligernes beliggenhed, standard, og den ekstra service der skal ydes gøres op i udbudsmaterialet. Det kunne – for alle involverede parter, og måske i særlig grad for kommunerne – vise sig at blive en ”eye-opener”, hvor de reelle omkostninger ved at huse de mere tunge problemgrupper, kom åbenlyst frem.

I det lykkelige scenario vil nogle boligudlejere – nok især nogle af de frie almene boligselskaber – efterhånden blive rigtigt gode til at løse boligsociale problemer, de vil dyrke og udvikle denne markedsniche – og samfundet vil opnå en bedre samlet løsning end i dag. I et mindre lykkeligt scenario er der risiko for, at en sådan specialisering vil trække i retning af nye semi-institutioner, som måske nok på kort sigt løser de boligsociale problemer, men som samtidigt øger segregationen på boligmarkedet, med risiko for at fastlåse de marginaliserede grupper yderligere i deres marginale position. Endelig er der en risiko for, at synliggørelsen af prisen for at løse boligsociale problemer, kan føre til at solidariteten i samfundet ikke holder, så man lader ”fanden tage de sidste”.

### ***Perspektivet for en fri, non-profit (almen) boligsektor***

Afslutningsvis en opsummering af mit forslag:

#### *Hvorfor nu?*

Mit svar er, at netop nu, hvor vi har den borgerlige regering, bør man – i sektorens egen interesse – tage regeringen på ordet og sige ja til: markedsgørelse, deregulering, frisættelse, udlicitering. Men naturligvis blande denne cocktail selv, så den sikrer en ny, revitaliseret og dynamisk almen sektor.

#### *Hvordan?*

Hovedideen er, at melde offensivt ud med en dereguleret markedsmodel for den almene boligsektor – måske som jeg har foreslået det, måske modificeret eller udviklet yderligere.

#### *Det gode perspektiv*

Går det godt, så udløser markedsgørelsen en social og organisatorisk kreativitet i både boligsektoren og i kommunerne, som fører til bedre løsninger på de boligsociale problemer end vi kender i dag. Friheden til at udbyde komplekse løsninger af både de sociale og de boligmæssige problemer fra kommunernes side, og til at tilbyde mere samlede pakked løsninger fra boligselskabernes side, kan ende lykkeligt.

#### *Det onde perspektiv*

Men det kan så sandeligt også gå galt. Hvis solidariteten svigter, og mottoet bliver: fanden ta’ de sidste, så vil der kunne opstå fortabte slumområder, hvor alt håb lades ude.

