

## **HVAD MED BYPOLITIKKEN, HVIS DEN ALMENE SEKTOR MARKEDSGØRES?**

**Foredrag ved BL's seminar om almene boligers fremtid d. 8.12.2005**

**Ved centerleder Hans Kristensen  
Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet**

Svaret på det spørgsmål jeg er blevet stillet: hvad (sker der) med bypolitikken, hvis den almene sektor markedsføres, kan ikke gives entydigt. **Det kommer an på...**, hvorledes markedsførelsen af den almene sektor gennemføres, og på hvorledes bypolitikken afgrænses og indrettes.

### **Markedsførelsens mulige ansigter**

Etableringen af en fri almen boligsektor er ikke entydigt bestemt. Det kan ske på mange forskellige måder. I en bypolitisk sammenhæng er det interessante spørgsmål, hvorledes relationen mellem kommunen og den almene boligsektor bliver udformet. Den kunne blive:

*...som i gamle dage:*

Kommunen og den almene boligsektor har ingen særlige relationer. De almene boligselskaber bestemmer selv i betydelig grad gennem medlemskab og ventelister, hvem de vil leje ud til – og hvem de ikke vil leje ud til. Det fører med stor sandsynlighed til at nogle af de mest problematiske borgere vil få meget svært ved selv at finde sig en bolig. I gamle dage var det nemlig de private udlejningsboliger og de kommunale boliger – men altså ikke de almene boliger – , som husede de svageste grupper på boligmarkedet. Det gør de (næsten) ikke mere. Der er for det første blevet langt færre private udlejningsboliger, og en stor del af dem, der fortsat findes, er boliger for familie, venner og bekendte, eller pensionskasseboliger for bedrestillede grupper. Og de kommunale boliger er stort set forsvundet. Hvis de almene boliger kan slippe for de mest belastende lejere vil de være fristet til at gøre det. Det kan på et eller andet tidspunkt føre til, at kommunen selv må opføre og drive sociale boliger i form af ”husvildeboliger” eller forskellige former for ”institutioner” for hjemløse, narkomaner, psykisk syge etc. Det ville være lige som at stille uret 50-60 år tilbage. Det er næppe realistisk

*...næsten som nu:*

Man kunne også forestille sig, at en fri almen boligsektor opretholder nogenlunde samme relationer til kommunen som i dag. Kommunen indskyder grundkapital i alment nybyggeri og får/opretholder en anvisningsret til X% af lejlighederne. Kommunen enten betaler eller stiller sikkerhed for nogle af de mest problematiske beboeres huslejebetaling, som den almene boligsektor så er forpligtet til at skaffe boliger til. Lidt

afhængigt af styrkepositionen på det lokale boligmarked kunne man tænke sig, at de frie almene boligselskaber kan forhandle vilkårene for, og størrelsen af, anvisningsretten. I vækstområderne – hvor boligerne kan lejes ud til anden side – vil boligselskaberne stå stærkt i forhandlingerne, mens det modsatte vil gælde i tilbagegangsområderne.

*...med markedsgørelse – helt igennem:*

Endelig kunne man tænke sig, at markedsgørelsen bliver gennemført konsekvent. Relationen mellem kommune og den frie almene boligsektor bliver en ren markedsrelation, hvor der indgås forretningsmæssige aftaler parterne imellem. Det kan ske på forskellig vis, f.eks. ved at kommunen udbyde sine bolig-sociale problemer og ser hvilke boligudlejere, som vil løse problemerne – og til hvilken pris.

Jeg vil diskutere denne model mere udførligt i relation til bypolitikken i det følgende.

### **Bypolitikens afgrænsning og indretning**

Den statslige bypolitik afgik stort set ved døden i 2001, så den relevante bypolitik kan afgrænses til kommunernes bypolitik. Hvilke delelementer består den af, og hvorledes vil de blive berørt, hvis den almene boligsektor sættes fri på markedet?

Væsentlige delelementer i den kommunale bypolitik vedrører forholdene for erhverv, service, kultur og transport. Der er næppe nogle af disse dele af bypolitikken, som berøres nævneværdigt af ændrede markedsmæssige vilkår for den almene boligsektor.

Det gør vilkårene for den kommunale bolig- og bosætningspolitik derimod. Temmelig meget, hvis der blev tale om en tilbageføring til *gamle dage*. Så skulle kommunerne selv drive sociale boliger/institutioner i større udstrækning. Det er – som nævnt – næppe realistisk. Vilkaerne for den kommunale bolig- og bosætningspolitik vil blive berørt mindst, hvis en fremtidig markedsgørelse udformes *næsten som nu*, og mest hvis *markedsgørelsen føres helt igennem*. Det er derfor mest interessant at vurdere, hvad der vil ske i bypolitikken, hvis det bliver den konsekvente markedsmodel, der realiseres.

Helt grundlæggende vil kommunerne i langt højere grad end i dag skulle gøre sig klart, hvorledes det kommunale boligmarked fungerer, hvilke boliger forskellige grupper efterspørger, hvilke ændringer der er i bosætningen, hvor og hvorledes byudviklingen skal foregå, og især hvorledes kommunen vil løse de boligsociale problemer for de svage grupper, herunder hvem der skal løse problemerne.

Den kommunale bolig- og bosætningspolitik har altid været afhængig af markedets vilkår. Men den almene boligsektors begrænsede markedsafhængighed har kunne bruges – og er blevet brugt – til at gennemføre byudvikling, hvor markedet ikke kunne eller ville. Det har både ført til lykkelige situationer, hvor kommunen og almennytten i fællesskab har åbnet nye bosætningsmuligheder – men det er også gået galt, når nye boligområder tiltrak nogle andre beboergrupper, end dem de var bygget til. I en markedsgjort fremtid tvinges både kommune og boligselskaber til – i langt højere grad – at tænke markeds-mæssigt ved udviklingen af nye boligområder. Og det er vel – stort set – en fordel.

Sikringen af boliger og bosætning til de selvhjulpne to-forsørgerfamilier med gode job og velfungerende børn, ”dem som alle vil ha” , bliver kun marginalt påvirket af en markeds-gørelse af de almene boliger, for denne familietype bor stort set altid i ejerbolig. Den lille påvirkning, som kan ske, er, at den frie almene boligsektor udvikler fristende bosætningsalternativer i visse afdelinger for denne attraktive familietype. Sådanne ”fristelser” kunne f.eks. være nye ejerformsvarianter, som hybrider mellem ejer-, andels- og lejeboligerne, boliger hvor serviceniveauet er højt, prisen er rimelig, og naboerne ikke er alt for belastende. En fri almen boligsektor kan utvivlsomt opfinde og markedsføre sådanne fristelser, og derved (igen) blive ”almen” og ikke ”social”. En sådan udvikling kunne være med til at 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, de psykisk syge, alkoholikerne, narkomanerne. Kommunerne kan få et alvorligt problem med at skaffe boliger til disse grupper, hvis den almene sektors forpligtelse til at huse disse svage grupper fjernes helt eller delvist i forbindelse med markeds-gørelsen. Det er nemt at forestille sig, at de frie almene boligselskaber vil prøve at undgå den type lejere, som volder problemer og påfører selskaberne tab, ved enten selv at misligholde lejligheden, eller som skræmmer andre (gode) lejere væk. Det gælder i udpræget grad de psykisk syge og narkomanerne, samt i varierende omfang indvandrere og flygtninge. Man kunne også forestille sig, at boligselskaberne ville vælge en løsning, hvor de bosættes i isolerede boligafdelinger, hvis selskaberne ikke helt kan slippe for dem. Det vil fastholde og muligvis forøge segregationen.

Men bosætningen af de svageste grupper er ikke et uløseligt problem. En mulig – måske endda logisk – konsekvens af markeds-gørelsen ville være, at kommunerne i fremtiden købte sig til en løsning af sine bolig-sociale problemer. Det kunne f.eks. ske gennem udlicitering, hvor kravene til boligernes beliggenhed, standard, service mv. gøres op i udbudsmaterialet. Alle boligudlejere kunne byde ind med den pris de skulle have, for at huse og i en eller anden grad også servicere de vanskeligt stillede grupper. 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 den ideelle verden vælger kommunen den løsning, som opfylder de sociale/driftmæssige krav til den laveste pris. I den virkelige verden kan det godt være, at nogle kommuner blot vælger den billigste løsning.

I den ideelle verden vil nogle boligudlejere – måske 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 den virkelige verden er risikoen imidlertid, 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 og fastlåser nogle af de marginaliserede grupper i deres marginale position.

En yderligere risiko er, at synliggørelsen af prisen for at løse boligsociale problemer, kan føre til at solidariteten i samfundet ikke holder. Det er ikke så svært at forestille sig, at der på et tidspunkt kan komme et flertal for forslag om besparelser, som umuliggør forsvarlige løsninger på de svageste gruppers boligproblemer. I så fald vil segregationens negative sider blive forstærket. Vi vil igen få synlig og påtrængende slumbebyggelser.

Er der mest grund til at vente en positiv konsekvens af markedsgørelsen eller en negativ? Det er svært at svare på, der er få erfaringer at bygge på. Men personligt hælder jeg til den optimistiske vurdering, at frisættelsen og markedsgørelsen af den almene sektor vil udløse nye, kreative løsninger på tilsyneladende fastlåste problemer. Et eksempel på denne kreativitet kan findes i den svenske almennyttets historie. For små tyve år siden var der meget store udlejningsvanskeligheder i dele af million-programmets bebyggelser, og i de værst ramte bebyggelser havde boligselskaberne ofte opgivet både den fysiske og sociale genopretning. Netop disse områder – opgivet af alle – valgte det private, markedsbaserede selskab Formator at gøre til sit forretningsområde. Selskabet indgik forvaltnings- og investeringskontrakter med kommunerne om genopretning og drift af belastede boligområde. I en årrække på 5-6 år nåede selskabet meget fine resultater. De uløselige problemer blev løst – de forhen opgivne områder blev efterspurgt, også af familier som havde mulighed for at vælge andre boligområder. En bypolitisk happy-end: bedre boliger og mindre segregation. Det kostede penge – men det lod sig gøre. Der er stadig noget at lære af Formator.

Desværre slutter historien ikke her. Formator overtog et meget stort, nedslidt boligområde ved Stockholm, og gik i gang med en omfattende fysisk reovering. Den løb imidlertid fra dem, så det endte med en konkurs.

### **Det kommer an på...**

Af ovenstående fremgår det, at der ikke er entydige svar på, hvorledes en markedsgørelse af den almene boligsektor, kommer til at influere på

bypolitikken – og især de dele af bypolitikken som handler om at skabe gode (eller ligefrem bedre) forhold for de svageste grupper på boligmarkedet.

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

Men det kan så sandeligt også gå galt. Hvis solidariteten svigter, og mottoet bliver: fanden ta' de sidste, så vil den segregerede by med fortabte slumområder, hvor alt håb lades ude, meget nemt blive en realitet i mange byer.