

HAR VI EN FREMTID – OG HVILKEN?

Hans Kristensen, Center for bolig og velfærd

**Oplæg ved DABs seminar for formænd, næstformænd og bestyrelse
Kollekole d. 21.1.2006**

Alene det at kunne stille spørgsmålet om den almene boligsektor har en fremtid, viser, at det der var en selvfølge for 5-10 år siden: fremtiden for den almene boligsektor, ikke længere er helt så indlysende sikker.

Det kan synes mærkeligt at fremtiden for en sektor, som har over en halv million boliger, og over en million beboere, skulle tegne sig særligt usikker. Ikke mindst i en tid, hvor alle de større politiske partier har besluttet sig til, at der ikke skal ske nogle væsentlige ændringer i boligpolitikken lige foreløbigt. Men trods disse forhold, så har der bredt sig en utryk 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, 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 gennemsnit af befolkningen, dog med undtagelse af de mere velstillede grupper, nu sikrer den først og fremmest boliger for en række svage grupper udenfor arbejdsmarkedet: enlige mødre, førtidspensionister, bistandsmodtagere, arbejdsløse flygtninge og indvandrere. Sektoren er på vej til at blive presset ud i 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. Det gælder især for den segregation, hvor de etniske forhold spiller stærkt ind. 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 vort skole og uddannelsessystem – har 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.

En del af det interne trusselbillede vedrører den organisationsform, som den almene boligsektor har valgt. Beboerdemokratiet har det ikke så godt. Det skyldes bl.a. at ændringen i beboersammensætningen slår ud i problemer med at få beboerdemokratiet til at fungere. For nogle år siden stillede 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, var 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 sine nuværende finansieringsregler, som medfører en dyrere belåning end den andre boligejere udsættes for. Disse økonomiske vilkår gør, at de almene boliger ikke kan konkurrere prismæssigt med ejerboligerne uden for højvækstområderne, som Hovedstaden og Århusområdet. Det er faktisk billigere at købe sig en bolig i størstedelen af Danmark, og ikke kun i udkantområderne, 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 ”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 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 markedet regulere hele udlejningsmarkedet. Velfærdskommissionen går faktisk skridtet videre, idet de også foreslår at de specielle finansieringsregler for grundkapitalen 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, ovenfra 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 er 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 konsekvens frigørelse af den almene sektor fra staten.

For nogle år siden kom BL med et omfattende forslag til en modernisering af den almene sektor over en tyve års periode. Moderniseringen skulle finansieres af de midler, som efterhånden kom ind i Landsbyggefonden. Prisen for den bygningsmæssige modernisering og ombygning i den almene boligsektor – som kun dækkede boligsiden af en sådan strategi – svingede mellem 49 mia. kr. og 135 mia. kr. over den tyve års periode, dvs. mellem godt 2 mia. og næsten 7 mia. kr. om året. Den strategi har regeringen umuliggjort ved år at tvangsdræne fonden for midler, som bruges til at erstatte dele af den statslige støtte til nybyggeriet af almene boliger.

En mindre håndgribelig – men nok så væsentlig – ekstern trussel er udviklingen i danskernes boligpræferencer. Det er måske ikke nyt, men: Vi elsker vores bolig. Det gælder i særligt udpræget grad vores eget hus. Og vi bruger mange penge på det . 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 ”samfundets skyld”.

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 indkomstagere 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.

Fra politisk regulering til marked.

Man kan tolke udviklingen på det danske boligmarked – og i den statslige boligpolitik – som langsomt gående mod ”mindre stat – mere marked”. Tendensen til at lade markedet ordne boligforsyningen og – fordelingen har præget udviklingen i de fleste europæiske lande i snart flere årtier. Ejerboligerne (ca. 52% af boligerne) er jo allerede overladt til markedet, så det vi taler om er de ca. 20% almene, de ca. 10% private udlejningsboliger og de ca. 9% andelsboliger. I en dansk sammenhæng var Venstre i 1990erne en varm fortaler for afregulering, privatisering og markedsgørelse af hele lejeboligområdet. Siden 2001 har der mest været tale om symbolske handlinger fra Venstre og Konservatives 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 almindeligt, at folk tænker ”boligøkonomisk” og ”boligmarkedsmæssigt”. På et tidspunkt vil mentalitetsændringen 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 på 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 kunne forestille mig den endnu mere ”fri”, end det hidtil har været gjort (i blandt andet LO-BAT oplægget fra december 2004). En sådan løsning, hvor den almene sektor fuldt og helt overgår til at fungere på markedsvilkår, også i forhold til kommunerne, kræver naturligvis at det økonomiske mellemværende mellem staten og sektoren gøres op, og at der etableres et økonomisk fundament for den frie sektor, som sikrer, at selskaberne ikke går fallit på stribe – i det mindste ikke lige med det samme.

Det var i denne sammenhæng, at Landsbyggefondens midler burde have indgået. Men der ud over må man forestille sig, at også dispositionsfondenes midler kommer i spil, at der sandsynligvis vil blive tale om huslejestigninger i nogle af de mest attraktive afdelinger, og at der også kan komme salg af almene boliger på tale, som en måde at skaffe kapital til udvikling af selskaberne.

Det er imidlertid vigtigt, at der vedtægtsmæssige 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 kommunernes 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.

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. 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 markedsfører 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 delvist forsvinder i forbindelse med markedsgørelsen. 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 markedsgørelsen 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. 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.

Et svensk eksempel på en vellykket markedsgørelse

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 renovering. Den løb imidlertid fra dem, så det endte med en konkurs.

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

Afslutningsvis kunne man stille følgende spørgsmål:

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 markedsmode – 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 meget bedre løsninger på de boligsociale problemer 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 nemt kunne dannes fortabte slumområder, hvor alt håb lades ude.

