

STATSSTØTTE ELLER FRIHED – ALMENE BOLIGER OG BOLIGMARKEDET

Foredrag ved Boligkontoret Danmarks konference på LO-skolen i Helsingør d. 30.9.2006

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

Hvorfor overhovedet lave om på den almene boligsektors vilkår?

Man kan med rette spørge, 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.

I embeds medfør har jeg ofte vist udlændinge rundt i ”belastede boligområder”, og er gang på gang blevet slået af, at de har svært ved at se, hvor det er, vi har problemer.

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?

Men går det nu så godt? Er der kedelige ting skjult – ikke i skabene – men måske snarere bag facaderne? Som forsker er det næsten et kald, at kigge bag om tingenes pæne overflader, for at finde eventuelle trusler og problemer, og få dem frem i lyset, så man kan gøre noget ved dem i tide. Eller lade være, hvis man synes at det er klogest.

Selvom jeg er enig med både udlændingene og de ”gamle” i beboerdemokratiet om at den almene boligsektor har gjort det godt, så er der nogle alvorlige trusler, som den almene boligsektor har svært ved at tackle, sådan som den er ”skruet sammen” i dag.

Jeg vil kort opridse både de interne og de eksterne trusler. Dernæst vil jeg kort gennemgå de tre modeller for den almene boligsektors fremtidige organisering, som findes i den netop udsendte rapport fra Socialministeriet: Den almene boligsektors fremtid. Til afslutning vil jeg komme med min vurdering af de tre modeller.

De ”interne” trusler:

- 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.

- segregationen

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 endnu 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.

- beboerdemokratiet

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.

De eksterne trusler

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

- danskernes boligpræferencer

En 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 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.

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.

- individualisering og markedstænkning præger tiden

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. 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.

- *markedsøkonomernes fælles felttog*

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 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*

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.

Hvis man skulle være i tvivl om regeringens holdning til sektoren, så er ”tyveriet” af Landsbyggefondens kommende formue til gengæld en påmindelse om regeringens holdning, som er til at tage og føle på. Som det tegner lige nu bliver der igen i år inddraget omkring 3 mia. af de fremtidige indbetalinger, udover de ca. 5 mia. (?) som tidligere er inddraget, således 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 bedre boliger i den almene boligsektor i fremtiden. Midlerne kunne også indgå i en fremtidig mere konsekvent frigørelse af den almene sektor fra staten. Men igen her ser vi, at den førte politik fra regeringens side er ekstremt kortsigtet – og meget uvenligt stemt med den almene boligform.

Socialministeriets tre modeller for den almene boligsektors fremtid

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.

Især spørgsmålet om, hvordan sektoren kan organiseres og styres, synes jeg er interessant. Andre synes at finansieringskapitlet, som rummer ikke mindre end 10 forskellige scenarier for anvendelsen af midlerne i Landsbyggefonden, er det mest spændende kapitel. I organiserings- og styringskapitlet er der udviklet 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, renovering 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 rammestyre, 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.

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.

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 beskrivelsen 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.

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. Det er dog især godt for kommunerne, da det giver dem et stærkt by- og boligpolitisk implementeringsinstrument. Men man kan også få det indtryk, at modellen nærmest udskifter statens herredømme over sektoren med et kommunalt herredømme. Og er det så godt for sektoren?

Afslutning – mine personlige meninger

Efter i mange år at have fulgt udviklingen af problemerne i den almene boligsektor og ud fra en vurdering af det generelle politiske klima i Danmark (og Europa), så er det min vurdering, at de tætte bånd til staten som ligger i model 1, og som har været sektorens vilkår i mange år, ikke længere er ønskværdige for sektoren. De virker som en spændtrøje (og nogen gange som en undskyldning for ikke at gøre noget).

For mig at se – og især fordi jeg i dag er i en kreds af almene boligfolk – så er min anbefaling, at der bør arbejdes med en hybrid mellem model 2 (frihedsmodellen) og 3 (den kommunale model). Hovedvægten bør efter min mening – hvis man altså ser det fra boligorganisationernes side – lægges på at opnå friheden i model 2, men med udviklede – og gensidigt forpligtende aftalte relationer – til kommunen som i model 3.

Havde I nu været en kommunal forsamling, så ville mit råd nok have været et andet. Så ville jeg have anbefalet en udvikling af model 3 (den kommunale model), hvor kommunen fastholder sektoren som sit instrument i udviklingen af by- og boligpolitikken. Denne model burde dog ”krydres med” udviklingen af nogle lidt mere selvstændige, kreative og forretningsmæssige boligorganisationer end dem vi kender i dag, inspireret af beskrivelsen i model 2 (frihedsmodellen). Det er også noget i den retning Kommunernes Landsforenings oplæg fra august 2006 tegner deres ønskebillede, om end de gerne ser, at staten stadig opretholder et økonomisk engagement i den almene boligsektor.

BILAG

Den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler

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 de varierer med hensyn til udgifterne: hvor meget skal fonden bidrage med til nybyggeriet, hvor meget til renoveringer af eksisterende afdelinger og endelig hvor meget skal gå til ghettoindsatser? Scenarierne viser, at Landsbyggefonden ikke kan finansiere dele af statens ydelsesstøtte til nybyggeriet, en renoveringsindsats 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%. Hvis fonden 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 renoveringsindsats og betragtelige betalinger til ghettoindsatsen.

Beløbene der går ind 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. Det er imidlertid langt fra den største pengestrøm i den almene boligsektor. Huslejen i den almene sektor udgør p.t. ca. 15 mia. kr. om året. Boligstøtten (som kan ses som en anden form for statslig ”ydelsesstøtte”) udgør ca. halvdelen af dette beløb (7,5 mia. kr.). Boligsikringen udgør ca. 1/3 og boligydelsen 2/3 af den samlede boligstøtte. 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