

Kommunal boligpolitik – boligpolitikens genopstandelse?

Artikel til Samfundsøkonomen

Hans Kristensen

Resumé

Siden Boligministeriets nedlæggelse i 2001 har der været en meget begrænset politisk opmærksomhed om boligpolitik. Det paradoksale ved udviklingen er, at der samtidigt har været en voldsom medieopmærksomhed om boligen, og dramatiske ændringer på boligmarkedet. Det er artiklens pointe, at den statslige boligpolitik er døende, hvorimod den kommunale boligpolitik i de kommende år vil få større og større betydning.

Den statslige boligpolitikens død

I det meste af en menneskealder var boligpolitik tæt forbundet med Boligministeriet. Ministeriet blev oprettet i 1947 for at bidrage til at løse boligkrisen efter anden verdenskrig. Det lykkedes ikke umiddelbart, men dog med tiden. Det fremgår når der ses på udviklingen i danskernes gennemsnitlige boligforbrug over de 60 år siden da. Der har været et jævnt stigende forbrug af plads, fra et gennemsnit på ca. 35 m² umiddelbart efter krigen til ca. 52 m² nu. Og samtidigt er kvaliteten af boligerne væsentligt forbedret. Fra en situation, hvor en stor del af boligmassen manglede centralvarme, bad eller toilet i boligen, til en, hvor disse mangler er blevet ret sjældne – men dog ikke helt forfærdelige. De oprindelige ”mangelproblemer”, som i sin tid begrundede oprettelsen af ministeriet, var således væk, da den nytiltrådte borgerlige regering i 2001 besluttede sig til at nedlægge Boligministeriet og fordele dets opgaver på hovedsagligt tre andre ministerier (Økonomi- og Erhvervsministeriet, Integrationsministeriet og Socialministeriet). De nye problemer Boligministeriet i 1980-90erne havde fået ansvaret for at gøre noget ved, først og fremmest den sociale og etniske segregation på boligmarkedet, og – på det allerseneste – formuleringen af en sammenhængende bypolitik, som kunne danne ramme om den kommunale byplanlægning, blev henholdsvis placeret i Integrationsministeriet (segregationsproblemerne) og nedprioriteret (bypolitikken). En lidt mere positiv udlægning af bypolitikens skæbne er, at den blev overført til Miljøministeriets Landsplanafdeling, som allerede havde ansvaret for en betydelig andel af bypolitikken i konkurrence med By- og boligministeriet. Men Landsplanafdelingen blev imidlertid samtidigt omplaceret fra at være en ministernær del af departementet i Miljøministeriet til at være en mere perifer afdeling indplaceret i Skov- og Naturstyrelsen.

Boligens stigende betydning

Selvom Boligministeriet således blev dømt af banen, er hverken boligens betydning for den enkelte borger, eller for samfundet mere generelt, blevet mindre væsentlig. Man kunne næsten sige tvært imod når man ser på, hvor meget køb og salg af boliger, boligprisernes udvikling, og indretningen af (nye) boliger, har fyldt i medierne i de seneste år. Danskernes optagethed af deres bolig er ikke enestående. Den samme tendens findes i de fleste europæiske lande. Og overalt er det den samme paradoksale udvikling man møder: flere og flere bor større og bedre – og bruger en stadig større andel af deres stigende realindkomst på at bo, uden at der opstår en endelig behovstilfredsstillelse. Mere vil have mere. Der er tilsyneladende et næsten ubegrænset marked for boliger med flere kvadratmeter, bedre udstyr og bedre beliggenhed.

I den mere generelle samfundsmæssige kontekst har boligformen, prisen og beliggenheden stor betydning for, hvorledes samfundets fremtidige sociale geografi bliver. Er der i et område mange almene boliger, så stiger sandsynligheden for, at der med tiden kommer flere ressourcetsvage familier i det pågældende område. Det modsatte er som hovedregel tilfælde, hvis der i et område er mange ejerboliger. Det er dog en regel med den modifikation, at den kun gælder i områder indenfor pendlingsafstand til erhvervsmæssige vækstområder. I landets udkantområder er ejerboligerne så billige, at de tiltrækker socialt og økonomisk svage grupper, ligesom de almene boliger gør det i de større byer.

De forskellige boligformer har også en stor samfundsøkonomisk betydning. Helt aktuelt er opbygningen af friværdier i ejerboligerne i vækstområderne af stor betydning for fordelingen af formuer, som igen smitter af på fordelingen af forbrugsmuligheder både nu og i fremtiden. For en del ældre husejere har de seneste års prisstigninger på ejerboliger forøget deres potentielle forbrugsmuligheder som pensionister langt mere end de møjsommelige pensionsopsparinger. Uligheden i forhold til lejere i den samme aldersgruppe er markant – men politisk ”lagt død”. Fra regeringens side er der langt mere opmærksomhed om de midler der i de kommende år indbetales af lejerne i den almene sektor til Boligselskabernes Landsbyggefond. En væsentlig del af midlerne er allerede blevet inddraget i tidligere finanslovsforlig, og frygten i den almene boligsektor er, at der vil blive tale om yderligere økonomiske dræn, som forringer sektorens evner til at vedligeholde og forbedre standarden af de almene boliger. I perioder overskygger diskussionen om hvem der ejer, og kan disponere over de fremtidige indbetalinger til Boligselskabernes Landsbyggefond, helt de aktuelle, og for beboerne og kommunerne meget stærkt nærværende, problemer med den sociale og etniske segregation.

Hvem efterspørger boliger?

Hvis man ser lidt nærmere på de kommende årtiers bolig efterspørgsel er der nogle forskellige demografiske grupper, som umiddelbart er de mest interessante: de unge børnefamilier og de store årgange. De unge (børne)familier er særligt interessante, fordi der er en bred politisk enighed om, at netop denne gruppe skal sikres gode boligforhold især af hensyn til børnenes opvækst. Gruppen er også interessant, fordi den som gruppe har relativt høje flyttefrekvenser, mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{3}$ flytter årligt. De er også den befolkningsgruppe, de fleste kommuner ønsker at tiltrække – især når det drejer sig om erhvervsaktive familier. I en igangværende undersøgelse af danske kommuners boligpolitik (Center for Bolig og Velfærd) er det et gennemgående træk i store og små kommuner, i vækst- og tilbagegangskommuner, at ”drømmetilflytterne” er den unge børnefamilie med to erhvervsaktive forældre. Denne kommunale drøm skyldes ikke kølige kommunaløkonomiske overvejelser, for netop denne gruppe er udgiftstung, da den stiller store krav til den kommunale service: børneinstitutioner, skoler, fritids- og idrætsfaciliteter. Årsagen er nok snarere, at en tilflytning af unge børnefamilier kan være med til at sikre det lokale samfunds overlevelse. Problemet for kommunerne er imidlertid, at der er tale om en relativt lille gruppe. Børnefamilierne med far, mor og børn udgør knapt 20% af samtlige husstande, og lidt afhængigt af afgrænsningen udgør de unge børnefamilier således kun 5-10% af samtlige husstande. Og ikke alle de unge familier har behov for at flytte, da en del af børnefamilierne har fundet den permanente bolig allerede før de fik børn. Det gælder især uden for vækstcentrene, hvor man bosætter sig i de billige parcelhuse på et langt tidligere tidspunkt i boligkarrieren, end man har mulighed for i de større byer.

En måske mere kommunaløkonomisk interessant gruppe er de ældre, som har forladt arbejdsmarkedet for at gå på pension, eller som inden for de kommende 5-10 år vil gøre det. Pensionistgruppen på boligmarkedet udgør allerede i dag ca. $\frac{1}{4}$ del af samtlige husstande. Blandt de nuværende – og især kommende – pensionistgrupper er en særlig interessant undergruppe, som lejlighedsvis også har mediernes store bevågenhed, de store årgange, der i dag er mellem 55 og 65 år gamle. At de er særligt interessante skyldes, dels at der er så relativt mange af dem, dels at godt $\frac{2}{3}$ del af gruppen har en ejerbolig og dels at den generation, i langt større udstrækning end tidligere generationer, har relativt gode pensionsordninger. Det vil sige, at der her er tale om en gruppe, som har de økonomiske muligheder for at bosætte sig uafhængigt af lokaliseringen af jobmulighederne. Det har en del udkantkommuner tænkt over, og nogle forsøger med en målrettet markedsføring af gode, attraktivt beliggende – og relativt billige – huse, med åbne vidder, natur og måske endog kyst i umiddelbar nærhed af boligen, at lokke netop denne gruppe til. En del af købstæderne og de større byer appellerer til den samme gruppe med attraktivt beliggende havneboliger, hvor mulighederne for et aktivt byliv med cafeer, restauranter, kunst og kultur lige uden for døren udgør maddingen. En del må bide på krogen, for denne type boliger omsættes stadig. Men ellers er problemet ved

disse strategier, at der i årtier har været et næsten fastlåst flyttemønster for aldersgrupperne over 60 år, med under 5% der flytter om året.

En ofte lidt overset gruppe på boligmarkedet er de enlige. De udgør mere en 1/3 del af samtlige husstande – og andelen vokser stadig. Det er en meget heterogen gruppe. Den omfatter både de unge, der lige er flyttet hjemmefra, dem der har valgt at bo alene mere permanent, dem der midlertidigt er tvunget til at bo alene f.eks. efter en skilsmisse, samt enkerne og enkemændene. Mediernes smarte betegnelse for gruppen er ”singerne”. I medierne beskrives gruppen som fortroppen i byernes pulserende natteliv, som dem der lever og ånder for det moderne byliv. Virkeligheden er knapt så spændende, når det kommer til deres boligdrømme. Måske med undtagelse af de helt unge ønsker de – lige som alle andre – boliger i grønne omgivelser med fred og ro. De ønsker også pænt store boliger, hovedparten vil foretrække boliger på mere end 80 m².

Hvilke boliger efterspørges?

I en netop udsendt ATV-rapport: Den gode bolig – hvordan skal vi bo i fremtiden (ATV, 2006) er konklusionen på en omfattende undersøgelse af udviklingen i boligefterspørgslen, at ”ejerboligen vinder over lejeboligen”. Det gælder både med hensyn til vores faktiske boligform, hvor en stigende andel (60%) bor i ejerbolig, og det gælder ikke mindst i forbindelse med vores boligdrømme, hvor mellem 80 og 90% af alle aldersgrupper, familietyper, uanset nuværende boligform, udtrykker ønske (og forventning) om at bo i en ejerbolig i fremtiden. Eneste undtagelse fra denne generelle regel er de over 60-årige, som i dag bor til leje. Blandt dem er det ”kun” halvdelen der har ejerdrømmen intakt. Det er især friheden til selv at kunne bestemme over boligen og de nære omgivelser, som tiltaler folk ved ejerboligen. Næsten 90% har det som hovedbegrundelse for deres valg. At se på boligen som et investeringsobjekt man med tiden kan ”tjene penge på” spiller dog også en rolle – men en mindre fremtrædende rolle. Ca. 2/3 del af ejerne tillægger det en væsentlig betydning. For flere er det væsentligste økonomiske aspekt ved ejerboligen, at man selv i vid udstrækning har ”styr på” sine boligudgifter (AKF & SBI, 2001).

Andelsboligen blev i sin tid lanceret som en boligform, der skulle forene det gode ved ejerboligen (ansvarlighed) med det bedste fra den almene boligform (fællesskab og demokratiske beslutningsprocesser), og som samtidigt kunne være en økonomisk overkommelig boligform uden ”spekulationsmuligheder”. I en periode var denne boligform den stærkest subsidierede overhovedet. Det gjorde den meget populær både blandt unge, som skulle til at etablere sig på boligmarkedet uden at være i besiddelse af en formue, og blandt ældre, som solgte en ejerbolig med en kapitalgevinst, hvoraf kun en lille brøkdel skulle bruges til at betale andelen. I en del andelsboligforeninger opretholdes de oprindelige principper stadig, inklusive ønsket om at være en boligform, som er tilgængelig for mennesker uden formue og høj indkomst. Men i og med at reglerne for

værdiansættelsen af boligerne er blevet liberaliseret betydeligt, således at boligernes værdi kan fastsættes ud fra handelsværdien ved salg, opgiver andre andelsboligforeninger nogle af de oprindelige principper. I disse foreninger fører det ændrede regelsæt – utvivlsomt under indflydelse af formuegevinsterne på ejerboligmarkedet og de stigende priser på ejerboligerne – til massive opskrivninger af andelens værdi. For de unge, der vil ”videre” fra andelsboligen, er dette fuldt forståeligt. Men for de nye, der vil ind, fremtræder dette som prisstigninger på boligerne, således at der opstår en økonomisk barriere også i denne boligform. Samtidigt er subsidieringen af nye andelsboliger reduceret betydeligt, således at de nye ustøttede andelsboliger ikke er et nær så attraktivt tilbud, som andelsboligerne tidligere var.

Endelig er der udlejningsboligerne, som udgør ca. 40% af boligmassen. Igennem mange år er andelen af private udlejningsboliger faldet, mens der har været en stigning i andelen af almene udlejningsboliger. Noget kunne tyde på, at de private udlejningsboliger i disse år er på vej gennem et hamskifte, fra både at rumme nogle af de absolut dårligste (og billigste) udlejningsboliger og nogle af de bedste (og dyreste), til hovedsagligt at blive udbydere af mere eksklusive lejeboliger for et velhavende segment af befolkningen. Den private udlejningsbolig er imidlertid gledet ud af mediernes opmærksomhedsfelt. Det er snart mange år siden Ekstrabladet har eksponeret en rigtig ”bolighaj”. Den boligpolitiske opmærksomhed har i stedet været rettet mod de almene udlejningsboliger. Over en længere årrække er de gået fra at være boliger, hvor et bredt udsnit af befolkningen boede, til hovedsageligt at huse de socialt og økonomisk svage grupper. Selvom der landet over stadig findes en mængde mindre, velfungerende og socialt velafbalancerede almene boligafdelinger, så er det mediebillende, der har dannet sig, et andet. Det påvirker i høj grad de boligsøgendes adfærd og valg. Den almene bolig er ikke drømmeboligen for ret mange, der kan vælge deres boligform frit. Eneste markante undtagelse er flygtninge- og indvandrergrupperne, som både udtrykker stor tilfredshed med at bo i de almene boliger, og som også fortsat søger ind i de ledige boliger. Det gode ved denne tendens er, at de relativt store almene familieboliger passer godt til de ofte børnerige indvandrerfamilier. Den kedelige konsekvens er, at de almene boligernes image og attraktivitet blandt etniske danskere daler yderligere. Få kommuner ønsker at få (nye) bebyggelser med stor indvandrerkoncentration, så byggeriet af almene familieboliger ligger relativt lavt. Hovedparten af de nye almene boliger, der opføres i disse år, er ældreboliger, der stadig efterspørges som en praktisk boligform når kræfterne og evnen til selv at vedligeholde og passe et eget hus slipper op.

Fra statslig til kommunal boligpolitik

Mens den statslige boligpolitik er blevet fragmenteret ved at blive lagt ud i flere forskellige ministerier, og generelt har fået en aftagende betydning som politikområde, så er det modsatte ved at ske i den kommunale sektor. Flere og flere kommuner er blevet sig bevidst, at boligbestanden og

boligudbuddet i kommunen har en ganske stor indflydelse på, hvem der flytter til (og fra) kommunen. Og at fordelingen og sammensætningen af til- og fraflytningen har helt afgørende konsekvenser for kommunens skole-, fritids-, kultur- og institutionspolitik. I et lidt større perspektiv kan man sige, at boligpolitikken rummer nøglen til den fremtidige udvikling i kommunen. Denne rolle har ellers hidtil været tildelt den kommunale erhvervs politik. Men der har i de senere år udviklet sig en stigende erkendelse af, at ikke alle kommuner har mulighed for at skabe mange nye arbejdspladser ved at tiltrække erhvervs virksomheder. Den stigende koncentration af de mere fremtidssikre erhvervs virksomheder i de større byer: Hovedstaden, Århus og det Østjyske bybånd fra Randers og ned til Kolding, har efterladt hovedparten af de danske kommuner i en situation, hvor de må ”kæmpe” for deres fremtidige indbyggere med andre midler end det varierede arbejdsmarked. Og her kommer boligen stærkt ind i billedet.

I en diskussion af den fremtidige kommunale boligpolitik må der således skelnes mellem på den ene side vækstkommunerne, hvor bolig efterspørgslen på det nærmeste kommer af sig selv, og stagnationskommunerne, hvor kommunen – eller andre – må skabe attraktive bolig miljøer for at holde på sine borgere og/eller lokke nye til.

Boligmarkedet i vækstkommunerne

På en måde har vækstkommunerne det let. Folk flytter til kommunen, og de er villige (og i stand) til at betale de stigende boligpriser. Kommunen skal godt nok planlægge en udbygning – men det har de fleste lidt større kommuner mange års erfaring med. Udbygning og vækst er til at have med at gøre.

Men alt er ikke idyl. I mange vækstområder har der igennem de senere år været en prisudvikling på boligerne, først og fremmest ejerboligerne, som har gjort det sværere at være førstegangskøber. Det rammer især de unge og de unge familier, som enten fastlåses i en for lille eller for dårligt beliggende bolig, eller som ”tvinges” til at flytte langt væk fra byen og dens arbejdspladser. Dette er dog hovedsagligt et København og Århus problem – i de andre vækstbyer er afstandene ud til de billige ejerboliger mere overkommelig.

Et andet alvorligt problem for en del af vækstkommunerne er udviklingen af social og etnisk segregation, hvor dele af det lokale boligmarked bliver til områder, som man ikke flytter frivilligt til på grund af en koncentration af familier og enkeltpersoner med sociale og økonomiske problemer, ofte kombineret med en stigende koncentration af flygtninge og indvandrere.

Ingen af disse problemer er nye. De har været under udvikling i årtier. Og der har været afprøvet en række forskellige by- og boligpolitiske instrumenter overfor dem. Segregationsproblemerne mere grundlæggende og langsigtede løsninger findes slet ikke i boligområderne, men derimod i

uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Men segregationens synlige udtryk findes i boligområderne, og den kan der gøres noget ved. Det handler først og fremmest om sociale udviklingsprogrammer og beboerrådgivere i de belastede boligområder, men også om fysisk vedligeholdelse og – når det er gået rigtig galt – om genopretning. Et væsentligt element i forebyggelsen er en målrettet kommunale boliganvisning, således at problemerne ikke øges konstant ved en tilflytning af svage grupper.

For så vidt angår prisudviklingen på ejerboliger, så er en flaskehals i mange af vækstkommunerne ofte et for begrænset udbud af byggegrunde, med voldsomme prisstigninger på grunde (og siden på husene) til følge. Derfor må vækstkommunerne stræbe efter at øge udbudet af byggegrunde. Men også byggepriserne kan der være grund til at se nærmere på. Især i Hovedstadsområdet ligger niveauet væsentligt over resten af landet. Her er der med andre ord god grund til – som Københavns Kommune netop nu forsøger det – at satse på en udvikling af billige boliger.

Boligmarkedet i tilbagegangskommunerne

I tilbagegangskommunerne er der næsten ingenting der ”går af sig selv”, bortset fra tilbagegangen over hele linjen. Det største problem det generelle forfald, som sætter et umiskendeligt præg både i byerne og på landet. Husene forfalder, nogle står tomme, haverne gror til og butikkerne er for længst lukket. Skolen lukker og der bliver længere og længere til de øvrige former for offentlig service. Det synlige fysiske forfald har den kedelige egenskab, at det virker selvforstærkende. I forfaldsprocessen indgår også stigende udlejningsproblemer både i de private udlejningsboliger og i de almene boliger, og stagnerende eller endog faldende priser på ejerboligerne. Den økonomiske og servicemæssige tilbagegang og det fysiske forfald følges af en social tilbagegang, hvor enkeltpersoner eller familier med sociale (og økonomiske) problemer flytter til de billigste huse, hvor de ofte kan bo billigere end i f.eks. de almene lejeboliger.

For dem der hele livet har boet i disse områder opleves tilbagegangen problematisk på flere måder. Den reducerede service er et problem. Den generelle tristesse et andet. Dertil kommer, at boligen bliver svær at sælge til en pris, der muliggør en flytning til f.eks. en nærliggende købstad. For nogle kan det opleves som en ny måde at blive stavnsbundet på. I sin yderste konsekvens kan udviklingen føre til, at hele landsbyer og områder ”dør”, uden at kommunen eller andre kan gøre ret meget ved det. En del af problemet er, at instrumenterne i kommuneplanlægningen i langt højere grad er gearret til at styre vækst end til at styre tilbagegang. F.eks. er det vanskeligt for kommunen at få fjernet de dårligste huse inden der rykker ”smarte” opkøbere ind, der laver en yderst nødtørftig istandsættelse og som dernæst udlejer husene til bistandsklienter, som kommunen dernæst hænger på. Kommunen har meget få instrumenter, hvormed de kan bremse det accelererende forfald.

Nogle kommuner har forsøgt at få det bedst mulige ud af den vanskelige situation ved at koncentrere den lokale byfornyelses- og udviklingsindsats til den (eller de) byer i kommunen, som rummer det største beliggenhedsmæssige, bygnings- og miljømæssige potentiale. Andre har forsøgt at lokke ”udenbys” tilflyttere til ved målrettede bosætningskampagner rettet mod vækstområderne. Udsigten til en større, bedre og mere velbeliggende bolig til en langt lavere pris, har været ”slagnummeret”. Men som generel løsning forslår sådanne kampagner ikke. Der skal en langsigtet planlægning med en prioritering af indsatsen til. Yderligere er der behov for en genoplivning af byfornyelsen, og en kommunal adgang til at kunne kondemnere de dårligste ejendomme eller alternativt købe dem op og nedrive dem.

Den fremtidige kommunale bolig- og bypolitik

De nye store kommuner får et ganske betydeligt ansvar for, hvorledes kommunens byer udvikler sig i de kommende år og for borgernes fremtidige velfærd. Hverken det regionale eller det statslige niveau tegner til at blive nogen særligt udfarende kraft i det nye bolig- og bypolitiske felt. En væsentlig forudsætning for at kommunen kan fylde rollen ud er, at den har et overblik over udviklingen i de forskellige boligformer og geografiske områder. Det kræver kortlægning, analyser og detaljerede prognoser. Men det kræver også, at der i kommunalbestyrelsen tages stilling til, hvilken demografisk og social, geografisk og bosætningsmæssig udvikling kommunen vil være med til at sætte i gang eller – for den sags skyld – bremse. I denne sammenhæng bliver den kommunale bolig- og bypolitik en væsentlig opgave for de nye kommunalbestyrelser.

Litteratur:

Den gode bolig – hvordan skal vi bo i fremtiden,
Akademiet for de Tekniske Videnskaber, ATV, 2006

Det danske boligmarked – udvikling i boligforsyning og boligønsker
Statens Byggeforskningsinstitut, SBI og Amternes og Kommunernes
Forskningsinstitut, AKF, Byforum 2001