



Den almene boligsektors fremtid

Rapport fra
arbejdsgruppen vedrørende
fremtidsperspektiver for en mere
selvbærende almen sektor

Socialministeriet 2006

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	7
Kapitel 2. Sammenfatning	11
2.1. Indledning	11
2.2. Den almene sektors formål	11
2.3. Beskrivelse af den almene sektors boligbestand, husleje, beboersammensætning og konkurrenceevne	13
2.4. Den fremtidige anvendelse af sektorens midler	21
2.5. Finansiering og husleje som elementer i en mere selv bærende sektor	28
2.6. Ændrede styreformer	34
Kapitel 3. Den almene sektors formål og målgruppe	45
3.1. Den boligsociale opgaves historik – målgruppe	45
3.2. Hovedkarakteristika og samspil med det øvrige boligmarked	48
3.3. Målgruppe og opgaver i dag	50
Kapitel 4. Beskrivelse af den almene sektors boliger og husleje primo 2005	53
4.1. Indledning	53
4.2. Den almene sektors boliger primo 2005	53
4.3. Huslejen i almene og private udlejningsboliger 2005	63
4.4. Sammenfatning	73
Bilag 4. a. Datagrundlag og metode	74
Bilag 4. b. Fordeling af almene boliger på kommuner	77
Bilag 4. c. Husleje fastsættelsen i lejelovgivningen	86
Kapitel 5. Beboersammensætningen i den almene sektor	87
5.1. Indledning	87
5.2. Husstande og beboere	87
5.3. Fordeling på husstandstyper	88
5.4. Børn fordelt efter antal forsørgere	90
5.5. Beboernes aldersfordeling i almene boliger	90
5.6. Etnisk sammensætning af beboerne	91
5.7. Etnisk sammensætning og aldersfordeling	93
5.8. Socioøkonomisk fordeling	94
5.9. Beboernes indkomstforhold	98
5.10. Modtagere af indkomsterstøttede ydelser	102
5.11. Pensionister fordelt efter alder	103
5.12. Variationerne i beboersammensætningen i sektoren	104
5.13. Ghettoer – udviklingstræk siden 1994	110
5.14. Sammenfatning	117
Bilag 5.1	119
Kapitel 6. Den almene sektors konkurrenceevne	121
6.1. Indledning	121
6.2. Hvad bestemmer boligefterspørgslen	124
6.3. Ledige almene boliger	131
6.4. Udvikling i boligbestand og nybyggeri af almene boliger	136
6.5. Udvikling i anskaffelsesudgifter, huslejeudvikling og – struktur i almene boliger	140
6.6. Priser på ejerboliger	145
6.7. Det aktuelle konkurrenceforhold mellem almene boliger og ejerboliger	153
6.8. Den økonomiske balance mellem boligformerne	158
6.9. Sammenfatning	171
Kapitel 7. Sektorens indtægter og fremtidige råderum	177
7.1. Indledning	177
7.2. Landsbyggefonden	177
7.3. Boligorganisationernes egne midler	188
7.4. Boligorganisationernes kapitalgrundlag	199

7.5. Sammenfatning	200
Kapitel 8. Fremtidigt behov for alment nybyggeri	203
8.1. Indledning	203
8.2. Definitioner	204
8.3. Den fremtidige potentielle boligefterspørgsel.....	205
8.4. Ændringer i boligforbruget som ikke er demografisk betinget.....	219
8.5. Ændringer af den eksisterende boligmasse.....	223
8.6. Det fremtidige behov for nybyggeri.....	224
8.7. Det fremtidige behov for almene boliger.....	227
8.8. Sammenfatning	249
Bilag 8.1. Metode.....	253
Kapitel 9. Det fremtidige behov for ekstern finansiering af renovering, tilgængelighed og ghettoindsats i eksisterende alment byggeri	257
9.1. Indledning	257
9.2. Den sociale og forebyggende indsats.....	257
9.3. Den hidtidige indsats for renovering af almene boliger.....	259
9.4. Det fremtidige renoveringsbehov	272
9.5. Scenarier for Landsbyggefondens fremtidige investeringsramme.....	289
9.6. Sammenfatning	296
Bilag 9.1.....	299
Kapitel 10. Scenarier for den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler	301
10.1. Indledning	301
10.2. Scenariernes elementer	301
10.3. Scenarier	306
10.4. Sammenfatning	326
Kapitel 11. Den almene sektors finansiering og selvfinansieringsgrad.....	327
11.1. Indledning	327
11.2. Finansiering og støtte til alment byggeri siden boligforliget i 1966	328
11.3. Finansiering og støtte med rente- og ydelsessikring.....	334
11.4. Finansierings- og støttemodeller med indeksslån.....	337
11.5. Fleksibel finansiering - finansiering og støtte for alment nybyggeri siden 1999.....	339
11.6. Sammenfatning	347
Kapitel 12. Huslejestruktur i den almene sektor og finansiering af nybyggeri	351
12.1. Indledning	351
12.2. Udgangspunkter for overvejelser af ændringer i huslejefastsættelsen	352
12.3. Balanceleje – lejevfastsættelse i almene boliger.....	354
12.4. Individuel boligstøtte	357
12.5. Beboerbetalingen – ”kapitalafkast” i husleje	359
12.6. En tilpasset finansierings- og støttemodel	363
12.7. Overvejelser om yderligere ændringer af finansierings- og støttemodellen	365
12.8. Eksisterende modeller for kvalitetsbaseret husleje	368
12.9. Model for huslejudligning i den almene sektor.....	373
12.10. Sammenfatning	383
Kapitel 13. Udenlandske erfaringer	389
13.1. Indledning	389
13.2. Holland.....	389
13.3. England	409
13.4. Sverige	426
Kapitel 14. Styring af det almene byggeri	437
14.1. Indledning	437
14.2. Styring og bagvedliggende hensyn på en række delområder.....	439

14.3. Sammenfatning	457
Kapitel 15. Ændrede styreformer	459
15.1. Indledning	459
15.2. Modeller for styring af den almene boligsektor	460
15.3. Model 1 - en regelstyret almen sektor	466
15.4. Model 2 - en frisat almen sektor	468
15.5. Model 3 - en mål- og aftalestyret almen sektor	477
15.6. Sammenfatning og oplæg til overvejelser om valg af styreform	485

Kapitel 1. Indledning

Som led i boligaftalen af 4. november 2005 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering blev det aftalt, at der skal gennemføres et udredningsarbejde med henblik på at skabe et grundlag for fastlæggelsen af den fremtidige anvendelse og styring af den almene sektors midler.

Af aftalen fremgår, at formålet med udredningsarbejdet er at analysere mulighederne for fortsat at øge den almene sektors selvfinansiering, herunder at analysere mulighederne for at føre den almene sektor helt eller delvist over i en mere økonomisk selv bærende konstruktion. Endvidere skal udredningsarbejdet skabe et grundlag for en principiel fastlæggelse af de fremtidige styreformer på området.

Det indgik endvidere i aftalen, at der skulle etableres en følgegruppe med repræsentanter for boligorganisationerne, kommunerne, lejerne og faglig ekspertise, som løbende inddrages i arbejdsgruppens arbejde.

På den baggrund nedsattes i januar 2006 en arbejdsgruppe vedr. fremtidsperspektiver for en mere selv bærende almen sektor. Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

”Som led i boligaftalen af 4. november 2005 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering er det aftalt, at der skal gennemføres et udredningsarbejde med henblik på at skabe et grundlag for fastlæggelsen af den fremtidige anvendelse og styring af den almene sektors midler.

Formålet med udredningsarbejdet er at analysere mulighederne for fortsat at øge den almene sektors selvfinansiering, herunder at analysere mulighederne for at føre den almene sektor helt eller delvist over i en økonomisk mere selv bærende konstruktion. I udredningsarbejdet skal udenlandske, herunder svenske og hollandske, erfaringer inddrages og den fremtidige balance mellem anvendelsen af sektorens midler til nybyggeri, renovering og andre indsatser i det eksisterende byggeri skal belyses.

Analysearbejdet vil blandt andet skulle omfatte følgende elementer:

- Analysere udviklingen i beboersammensætningen i den almene sektor.
- Analyse af det aktuelle og det fremtidige økonomiske råderum i den almene sektor lokalt og centralt, herunder fordelingen af midler i dispositionsfondene på tværs af boligorganisationer.
- Analysere det fremtidige behov for nybyggeri, renovering og sociale foranstaltninger mv. samt udgifterne hertil.

- Opstille modeller for en økonomisk mere selv bærende almen sektor, herunder forskellige modeller for finansiering og husleje fastsættelse i det almene nybyggeri.
- Opstille modeller hvor beboerbetalingen på de bagvedliggende lån i nybyggeriet i højere grad kan påvirkes af ændringer i renteniveauet.
- Overveje behovet og mulighederne for en målretning af det støttede byggeri.
- Overveje forenkling af pengestrømmene i den almene sektor.
- Analysere de økonomiske konsekvenser af de opstillede modeller mv.

Udvalget skal skitsere modeller for en modernisering af den almene sektor som blandt andet understøtter gennemsigtighed i og forenkling af pengestrømmene i sektoren. Et hovedformål er at fremme tilgængeligheden og styrke muligheden for en øget andel af ressourcestærke lejere.

Der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Socialministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Formandskab og sekretariat varetages af Socialministeriet. Udvalget aflægger rapport inden den 1. juli 2006.

Der etableres en følgegruppe med repræsentanter for boligorganisationerne, kommunerne, lejerne og faglig ekspertise. Følgegruppen inddrages løbende i udvalgets arbejde. Udvalget gennemfører en ekstern høring før færdiggørelse af den endelige rapport.”

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Afdelingschef Frank Bundgaard, Socialministeriet (formand)
 Chefkonsulent Søren Lindemann Aagesen, Finansministeriet
 Fuldmægtig Mickey Jan Petersen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
 Specialkonsulent Henrik Thorning, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
 Kontorchef Lise Nielsen, Socialministeriet
 Kontorchef Pia Mørch, Socialministeriet, indtil 1. maj 2006
 Kontorchef Mikael Lynnerup Kristensen, Socialministeriet, efter 1. maj 2006

Sekretariat:

Boligpolitisk koordinator Per Larsen, Socialministeriet
 Specialkonsulent Karsten Gullach, Socialministeriet
 Specialkonsulent Klaus Lundsager, Socialministeriet
 Fuldmægtig Birgitte Fæster, Socialministeriet
 Fuldmægtig Jacob Østlund Jacobsen, Socialministeriet

Herudover har følgende bidraget til rapporten:

Specialkonsulent Ole Kjærgaard, Socialministeriet
 Fuldmægtig Allis Ougaard, Socialministeriet
 Fuldmægtig Ejnar Andersen, Socialministeriet
 Fuldmægtig Anders Valdbjørn Rasmussen, Socialministeriet
 Afdelingsleder Michael Kaadtmann, Socialministeriet
 Overassistent Katarina Saczek, Socialministeriet

Afsnittet om Holland i kapitel 13 er affattet af seniorforsker Lars A. Engberg, SBI.

Arbejdsgruppen har afholdt 7 møder.

Følgegruppen fik følgende sammensætning:

Direktør Gert Nielsen, Boligselskabernes Landsforening
Vicedirektør Bent Madsen, Boligselskabernes Landsforening
Økonom Jesper Larsen, Lejernes LO
Landsformand Bodil Kjærum, Danmarks Lejerforeninger
Kontorchef Eske Groes, Kommunernes Landsforening
Chefkonsulent Maj Green, Kommunernes Landsforening
Lektor Lotte Jensen
Professor Nils Groes

Følgegruppen har afholdt 3 møder.

Kapitel 2. Sammenfatning

2.1. Indledning

Som det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen, er formålet med udredningsarbejdet for det første at skabe grundlag for fastlæggelsen af den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler, for det andet analysere mulighederne for fortsat at øge den almene sektors selvfinansiering, herunder at analysere mulighederne for at føre den almene sektor helt eller delvist over i en økonomisk mere selv bærende konstruktion, og endelig for det tredje at levere et grundlag for en principiel diskussion af sektorens fremtidige styringsformer.

I overensstemmelse hermed har arbejdsgruppen bestræbt sig på at beskrive grundlaget for eventuelle beslutninger om de forhold, der er nævnt i kommissoriet og i forlængelse heraf skitsere mulige initiativer til nærmere overvejelse.

Det forudsættes generelt, at de initiativer, der foreslås overvejet i rapporten, kan implementeres på en sådan måde, at det ikke indebærer øgede udgifter for det offentlige samt at beboerne gennemsnitligt set bliver holdt skadesløse, bortset fra når der er tale om initiativer, der som led i en renoveringsindsats resulterer i forbedringer af boligerne.

Nedenfor gives en sammenfattende gennemgang af rapportens enkelte kapitler. Rapporten falder i fem afsnit. Første del er et indledende afsnit, der omhandler den almene sektors formål (kapitel 3). Andet afsnit beskriver den almene sektors boligbestand, husleje, beboersammensætning og konkurrenceevne (kapitel 4-6). Dernæst følger tre centrale hovedafsnit, som på baggrund af belysningen af sektorens formål og aktuelle situation lægger op til overvejelser om ændringer i sektorens fremtidige rammer og vilkår. Det drejer sig om et afsnit vedrørende den fremtidige anvendelse af sektorens midler (kapitel 7-10), et afsnit om finansiering og husleje som elementer i en mere selv bærende sektor (kapitel 11-12) og endelig et afsnit om ændrede styreformere (kapitel 13-15).

2.2. Den almene sektors formål

Det er en grundlæggende forudsætning for udredningsarbejdet, at den almene sektor forsat skal være i stand til at leve op til sit formål og dermed fortsat være i stand til at løse et bredt spektrum af boligsociale opgaver.

I *kapitel 3* gives derfor en beskrivelse af den boligsociale opgave og den almene sektors formål og målgruppe, hvoraf det fremgår, at den almene sektors boligsociale opgaver både skal ses snævert i relation til grupper med særlige behov, og bredt som led i et varieret og afbalanceret boligmarked.

Den almene sektor løser således boligsociale opgaver for den mindre ressourcestærke del af befolkningen, som har et akut boligbehov, og for boligsøgende med særlige behov, f.eks. unge uddannelsessøgende, ældre eller handicappede. For at undgå, at der i løsningen af denne opgave sker en social (og etnisk) ghettodannelse, der isolerer de svageste, herunder ikke mindst den opvoksende generation, fra kontakt med det øvrige samfundsliv, er det samtidig vigtigt, at beboersammensætningen i den enkelte bebyggelse bliver blandet og dermed også omfatter mere ressourcestærke husstande. Modvirkning af tendenser til segregering og ghettoisering er dermed også en væsentlig del af den boligsociale opgave.

Hertil kommer, at sektorens boligsociale hovedformål også må ses som en del af et varieret boligmarked i sammenhæng med de øvrige boligformer. Den almene bolig har en selvstændig rolle på boligmarkedet som et tilbud til boligsøgende, hvis behov og økonomiske situation ikke matcher de øvrige boligtyper. Herudover ligger der det væsentlige hensyn, at et lejeboligmarked med rimelig husleje skal understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Endelig bør det nævnes, at nybyggeri af den almene sektor gennem årene har spillet en vigtig rolle i udviklingen af byggeriet såvel som i reguleringen af konjunkturen i bygge- og anlægssektoren. Staten har således som et led i tilsagnsgivningen kunnet stille krav om f.eks. kvalitetssikring, logistikplanlægning, totaløkonomi, tilgængelighed og handicapvenlighed mv.

Med henblik på at kunne løse denne brede boligsociale opgave, skal betingelserne for den almene sektor – jf. *kapitel 15* – lægges til rette, således at det sikres:

- at der i passende omfang opføres nybyggeri, som er målrettet ressource svage befolkningsgrupper og som kan medvirke til en integration af de forskellige befolkningsgrupper.
- at tendenser til social og etnisk ghettoisering i det eksisterende byggeri modvirkes ved at forbedre de udsatte boligområder fysisk, økonomisk og socialt.
- at lejen er tilpasset et boligsocialt niveau, og at lejen er sikret mod pludselige stigninger. Dette hindrer ikke, at der kan ske en udligning af konstaterede huslejespænd inden for sektoren.
- at udlejningen er gennemskuelig, objektiv og tilgodeser grupper med særligt behov for de pågældende boliger.
- at der sker en forsvarlig, effektiv og moderne drift med henblik på at muliggøre et højt serviceniveau for alle grupper til en rimelig udgift. Boligerne skal løbende vedligeholdes, renoveres og forbedres, således at de fortsat matcher nutidige krav til boligen og dermed er attraktive for de boligsøgende.

- at beboerne inddrages i driften i så høj grad som muligt, herunder især på områder, der direkte berører dem.
- at konkurrenceforvridning over for andre sektorer undgås, og at konkurrencen inden for sektoren bliver styrket for at sikre optimal opgavevaretagelse, samt at boligorganisationerne på passende og fleksibel måde kan indgå i et samspil med det omgivende samfund.

2.3. Beskrivelse af den almene sektors boligbestand, husleje, beboersammensætning og konkurrenceevne

2.3.1. Boligbestand og husleje

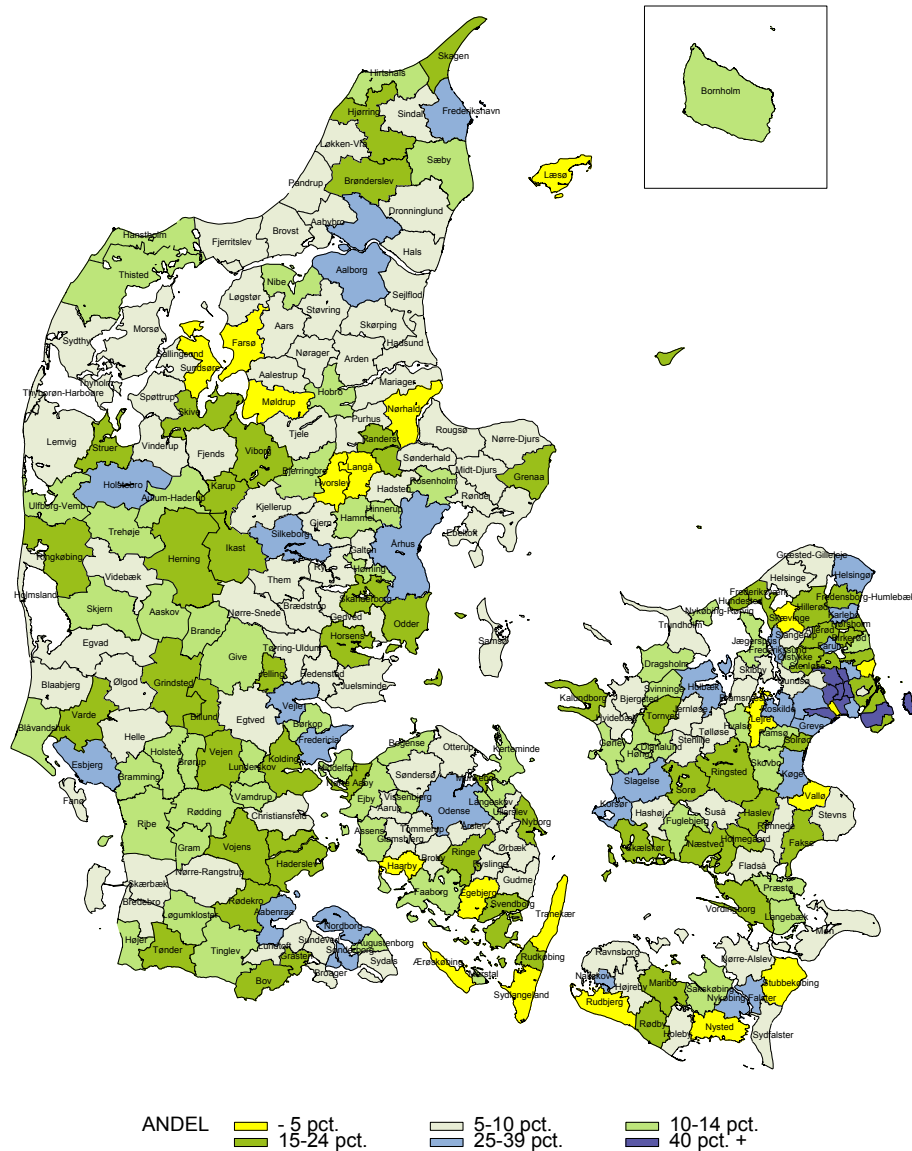
I *kapitel 4* beskrives den almene sektors boligbestand og husleje primo 2005.

Den almene sektor består af 771 boligorganisationer, fordelt på 7.909 afdelinger med i alt 541.500 boliger. Størrelsesmæssigt er der stor spredning imellem boligorganisationerne. Således repræsenterer $\frac{1}{5}$ af organisationerne over halvdelen af afdelingerne og 70 pct. af boligerne.

Den almene sektor udgør over $\frac{1}{5}$ af den samlede boligbestand. De almene boliger er relativt nye, idet under 2 pct. af boligerne er opført før 1940. Størrelsesmæssigt er der tale om en lille spredning mellem sektorens boliger, idet $\frac{2}{3}$ af boligerne er mellem 50-90 m² og kun 4 pct. af boligerne er over 110 m².

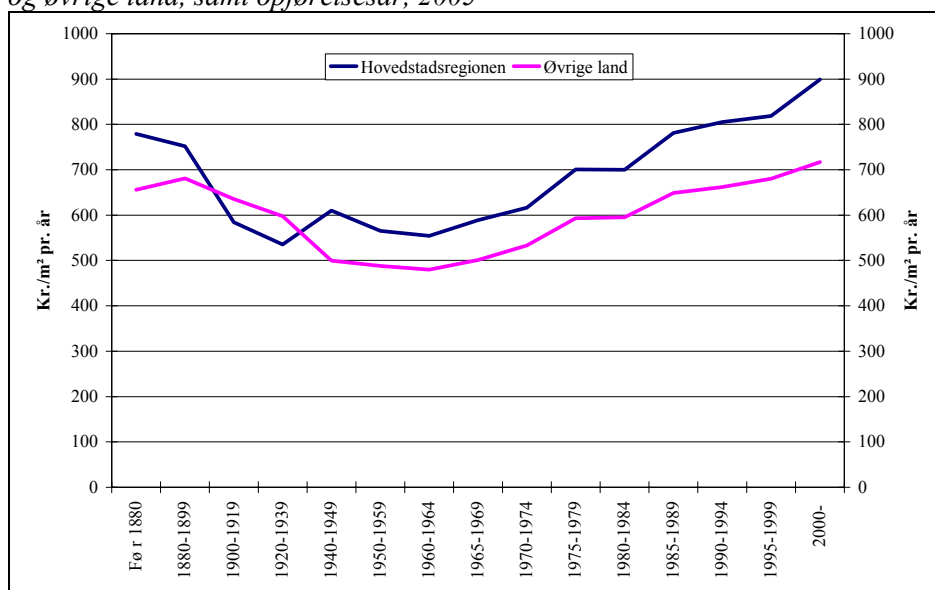
Geografisk er sektoren kraftigt overrepræsenteret i de sydlige forstadskommuner til København og underrepræsenteret i de mindre kommuner i provinsen, jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Andelen af almene boliger i pct. af boligmassen fordelt på kommuner primo 2005 – før kommunalreform



Primo 2005 var den årlige gennemsnitsleje for almene boliger 595 kr. pr. m², svarende til en årlig husleje på i gennemsnit 44.400 kr. pr. bolig. Det er knap 3 pct. lavere end den gennemsnitlige m²-leje i private udlejningsboliger. For både almene og private udlejningsboliger gælder, at huslejen afhænger af boligernes opførelsesår. Således var huslejen i det almene nybyggeri (2005) i gennemsnit 46 pct. højere end lejen i 1960' er-byggeriet, jf. figur 2.2.

Figur 2.2. Huslejeprofilen for almene boliger fordelt på Hovedstadsregionen og øvrige land, samt opførelsesår, 2005



Huslejerne varierer ligeledes geografisk: Den gennemsnitlige husleje i almene boliger i Hovedstadsregionen var således 65 kr. pr. m² højere end i det øvrige land. Dette skyldes blandt andet større udgifter til ejendomsskatter og vandafgifter. De store forskelle i den årgangsbestemte huslejestruktur beror især på forskelle i beboernes udgifter til renter og afdrag på optagne lån ved byggeriets finansiering.

2.3.2. Beboersammensætning

I forlængelse af beskrivelsen af boligbestand og husleje følger i *kapitel 5* en gennemgang af beboersammensætningen i den almene sektor.

Der er over en årrække sket en stigende social og etnisk opdeling af det danske samfund, som særligt har medført en koncentration af resourcesvage personer med sociale problemer og personer med anden etnisk baggrund end dansk i den almene sektor.

I 1970 havde den almene sektor en beboersammensætning, der med hensyn til beboernes arbejdsmarkedstilknytning svarede til de øvrige sektorer på boligmarkedet. Dette mønster er siden ændret markant. I perioden 1970-2000 er andelen af husstande uden for arbejdsmarkedet således steget fra 20 til 51 pct. Andelen i privat udlejningsbyggeri er samtidig steget fra 28 pct. til 41 pct., mens andelen i ejerboliger er steget fra 18 pct. til 21 pct. Det er således den almene sektor, der i særlig grad har opsuget den generelle stigning i andelen af husstande uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er en betydelig spredning i afdelingernes andele af beboere uden arbejdsmarkedstilknytning. Andelen af beboerne, der er uden for arbejdsmarkedet (ekskl. efterlønsmodtagere og folkepensionister), varierer således fra 13 pct. i den tiendedel, der har den laveste andel, til 54 pct. i den tiendedel, der har den højeste andel.

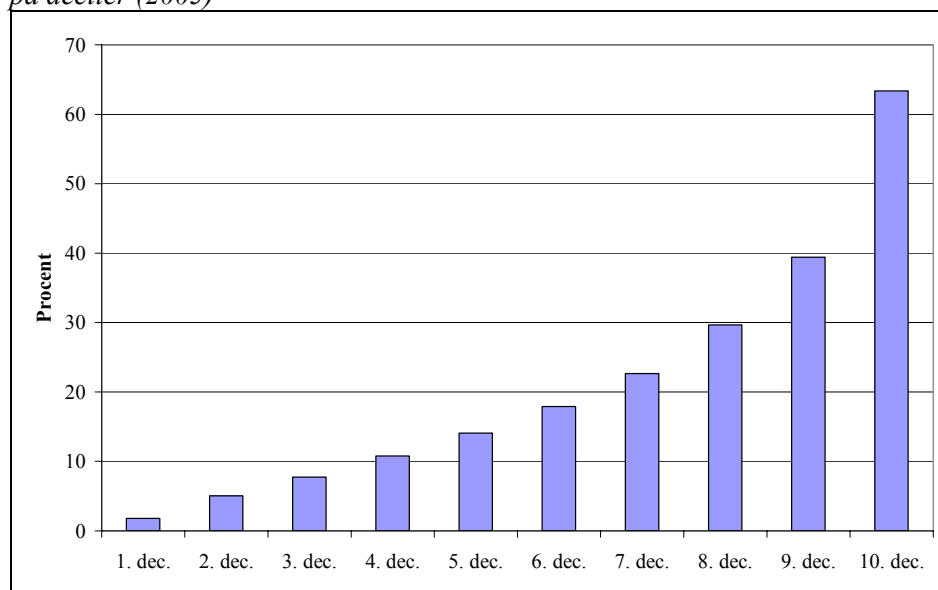
I 2004 er næsten $\frac{2}{3}$ af de i alt 487.000 husstande i den almene sektor enlige. 54 pct. af husstandene er enlige uden børn og knap 11 pct. er enlige med børn. På landsplan er det ca. 43 pct. af husstandene, der er enlige m/u børn.

Andelen af indvandrere og efterkommere i landet som helhed er fra 1981 til 2004 steget fra 3 pct. til 8 pct. I den almene sektor er andelen i samme periode steget fra 5 pct. til 23 pct. Denne gruppe er således overrepræsenteret i den almene sektor med ca. 180 pct.

47 pct. af alle indvandrere og efterkommere i Danmark (inklusive indvandrere fra vestlige lande) bor i den almene sektor. $\frac{2}{3}$ af samtlige børn af indvandrere og efterkommere bor i sektoren.

Også med hensyn til andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande kan der konstateres en betydelig spredning mellem afdelingerne. I den tiendedel af afdelingerne, der har den laveste andel, udgør denne gruppe 2 pct. I den tiendedel af afdelinger, der har den højeste andel, er 63 pct. af beboerne indvandrere eller efterkommere heraf, jf. figur 2.3.

Figur 2.3. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande fordelt på deciler (2005)



Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Første decil angiver de afdelinger, der tilsammen repræsenterer de 10 pct. af sektorens boliger, der har den laveste andel af indvandrere mv. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter andel af indvandrere mv., osv. Søjlernes højde angiver den gennemsnitlige andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de enkelte deciler.

Der er ghettoområder i København, Københavns forstadskommuner, i alle de 8 største bykommuner i provinsen samt i flere mindre bykommuner i provinsen. Derudover er der ghettolignende afdelinger i stort set alle øvrige bykommuner i provinsen. Disse områder er karakteriseret både af en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet og en høj andel af indvandrere og efterkommere fra

ikke-vestlige lande. Andelen af beboere, der modtager midlertidige indkomsterstøttende ydelser, er stort set uændret i disse områder siden 1994. Til gengæld er der sket en betydelig stigning i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Der er dog store forskelle på udviklingen i de enkelte ghettoområder.

Beboerne i den almene sektor har en lavere gennemsnitsindkomst end beboerne i de øvrige 3 hovedsegmenter på boligmarkedet og afstanden mellem de højeste og de laveste indkomster er mindre end i de øvrige sektorer.

39 pct. af de voksne beboere i sektoren er modtagere af førtidspension, efterløn eller folkepension. Godt 30 pct. af de voksne har modtaget midlertidige indkomsterstøttende ydelser (a-dagpenge, syge- og barseldagpenge, kontanthjælp mv.) i løbet af opgørelsesåret. Netto er ca. 70 pct. af beboerne modtagere af varige eller midlertidige indkomsterstøttende ydelser. På landsplan er det tilsvarende tal 52 pct.

Samlet fremgår det, at den almene sektor i overensstemmelse med sit boligso- ciale formål stiller boliger til rådighed for socialt og/eller økonomisk vanskeligt stillede grupper, især grupper uden for arbejdsmarkedet eller med en løs til- knytning til arbejdsmarkedet og grupper med anden etnisk baggrund end dansk. Samtidig må det konstateres, at den brede beboersammensætning, som prægede sektoren for 30 år siden, og som er nødvendig, hvis den sociale og etniske inte- gration af ressourcetsvage og indvandrere skal lykkes, er blevet mere skæv, og at nogle afdelinger har en meget kraftig underrepræsentation af personer med en regulær og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

2.3.3. Konkurrenceevne

Udviklingen i beboersammensætningen afspejler den almene sektors konkur- rencesituation. I *kapitel 6* analyseres derfor den almene sektors konkurrenceev- ne.

De senere år har været kendetegnet ved en meget lav rente, fortsat kraftigt sti- gende ejerboligpriser og et voksende antal ledige almene boliger.

Der er ingen tvivl om, at den lave rente i kombination med indførslen af rente- tilpasningslån og afdragsfrie lån har styrket ejerboligens konkurrenceevne. Det må imidlertid vurderes at være tale om en effekt, som vil aftage i takt med den rentestigning, der nu er sat ind, samt en forventet stabilisering af andelen af afdragsfrie lån. I modsætning til situationen i 1970'erne og 1980'erne er real- renten efter skat positiv, men dog forholdsvis lav.

Da boligtagernes valg af boligform normalt sker indenfor et større eller mindre lokalt marked, er det grundlæggende ikke meningsfuldt at tale i helt generelle vendinger om den almene sektors konkurrenceevne på landsplan. Vurderingen må tage højde for geografiske forskelle. Tilsvarende er der selvfølgelig forskel på konkurrencesituationen for eksisterende og nybyggede almene boliger. En- delig må det antages, at der løbende sker en udvikling i konkurrenceevnen for

en given bolig, således at der vil være forskel på konkurrenceevnen på kort henholdsvis langt sigt.

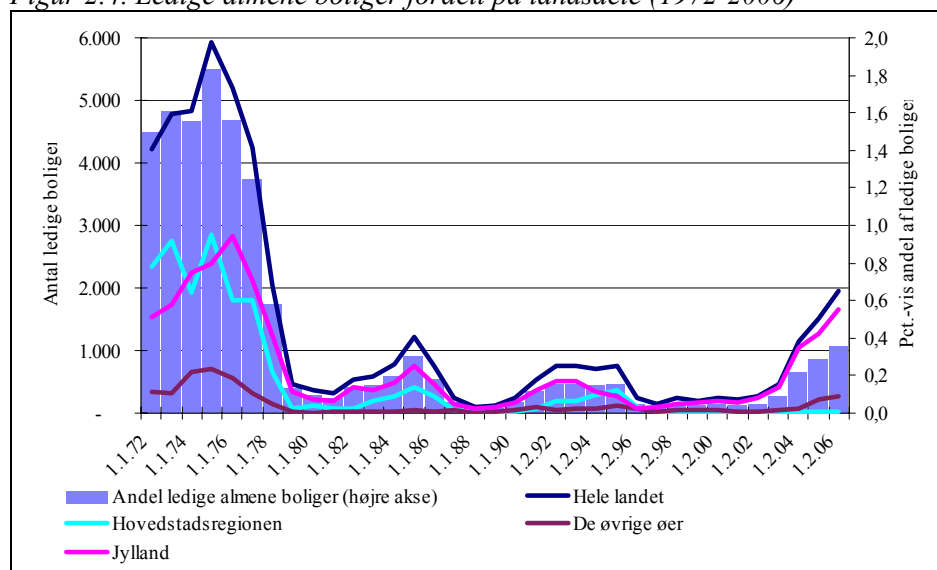
Geografiske forskelle

Pris-lejeforholdet¹ peger umiddelbart på, at der geografisk er meget store forskelle i den almene sektors konkurrenceevne overfor ejerboliger. På den ene side synes konkurrenceevnen lav i store dele af Jylland, og på den anden side synes den at være relativ god i Hovedstadsregionen. Der er dog en række forhold, der nuancerer dette billede.

Hvis man blot tager udgangspunkt i geografiske forskelle i førsteårsboligudgifter eller forskelle i pris-lejeforhold, ville der være grund til at forvente, at antallet af ledige boliger var langt højere i det meste af Jylland og i visse andre udkantsområder, end det faktisk er.

Sammenlignes antallet af det aktuelle antal ledige almene boliger med niveauet i tidligere ledighedsperioder ses f.eks., at antallet aktuelt ”kun” udgør $\frac{1}{3}$ af antallet af ledige boliger i midten af 1970’erne, jf. figur 2.4, og at den samlede almene boligbestand dengang var langt mindre. Endvidere er boligledigheden i dag i høj grad koncentreret til udkantsområder i Jylland og rammer også lidt ældre boliger. Der kan således være tale om et konkurrenceevneproblem for almene boliger i disse områder, men boligledighedsomfanget tyder ikke umiddelbart på, at der generelt er tale om et stort konkurrenceevneproblem.

Figur 2.4. Ledige almene boliger fordelt på landsdele (1972-2006)



Anm.: En almen bolig betragtes som ledig, hvis den påfører en boligafdeling økonomisk tab. Lejligheder, der midlertidig står tomme, fordi de er under istandsættelse eller hvis lejen dækkes af fraflytter, anses ikke for ledig.

Kilde: Landsbyggefonden og Socialministeriets beregninger

¹ Pris-lejeforholdet er defineret som forholdet mellem kontantprisen pr. m² for enfamiliehuse (1. halvår 2005) og m²-lejen for almene boliger opført efter 1984.

Til yderligere belysning af konkurrencesituationen er foretaget en opgørelse af boligomkostningerne i forskellige boligtyper. Opgørelserne tegner et billede af en generelt skarp konkurrencesituation mellem ejerboligen og den almene bolig. Endvidere fremgår det, at den potentielle købers forventninger til udviklingen i priserne på ejerboliger spiller en væsentlig rolle. Alt andet lige udsættes den almene bolig således for en endnu større konkurrence, hvis ejeren forventer at opnå reale kapitalgevinster i forbindelse med salg, og mindre konkurrence, hvis ejeren forventer at lide et tab ved salget af ejendommen.

Dette indikerer, at de almene boligers konkurrencesituation ikke er helt så vanskelig i udkantsområder, som den statistiske analyse af pris-lejeforholdet umiddelbart peger på. Det kan nemlig netop være i områder med relativt lavt pris-leje-forhold, at der kan være forventninger om stagnerende eller faldende ejerboligpriser. Alt andet lige vil dette virke dæmpende på efterspørgslen efter ejerboliger og kan dermed være med til at forklare, at antallet af ledige almene boliger i disse områder trods en svagere konkurrencesituation er forholdsvis begrænset.

Den faldende efterspørgsel efter almene familieboliger i udkantsområder i Jylland kan derfor ikke alene fortolkes som et konkurrenceevneproblem i forhold til ejerboliger, men er antagelig også udtryk for en generel faldende boligefterspørgsel, som er normal for stagnationsområder, og som derfor også rammer ejerboligerne. Den meget afdæmpede prisudvikling i disse områder synes at bekræfte dette, jf. tabel 6.7 og figur 6.16.

Omvendt indikerer inddragelse af forventninger til prisudviklingen på ejerboliger, at almene boligers konkurrencesituation aktuelt ikke er helt så gunstig i vækstområder, især Hovedstadsregionen, som den statistiske analyse umiddelbart tilsiger, fordi der netop her kan være forventninger om kraftigt stigende ejerboligpriser. I Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport "Prisstigninger på boligmarkedet" (august 2005) er der foretaget en analyse af stigningen i boligpriserne. Analysen peger på, at dette er/har været tilfældet. Der er imidlertid ikke tvivl om, at de almene familieboligers konkurrencesituation i disse områder alt andet lige er gunstig, også fordi flere fra mellemløbet i den nuværende situation "ikke har råd" til at købe en ejerbolig, og at der derfor reelt ikke findes ledige almene boliger her.

Nybyggeri og eksisterende byggeri

Nybyggeriets konkurrenceevne overfor eksisterende ejerboliger synes i udkantsområder i Jylland at være svag, mens den for nybyggeriet i Hovedstadsregionen er forholdsvis gunstig - dog ikke så gunstig som for de eksisterende familieboliger generelt. Tilsagnsgivningen i den forløbne del af 2006 tyder på, at kommunerne allerede har taget højde for denne udvikling. Der forventes således givet et meget lavt antal tilsagn til familieboliger i 2006. Heraf forventes godt 25 pct. givet i Jylland, ekskl. Århus Amt, hvilket er en lav andel i forhold til de foregående år.

Som nævnt peger opgørelsen af boligomkostningerne på, at der generelt er en skarp konkurrencesituation mellem en nybygget ejerbolig og en nybygget al-

men bolig. Såvel udbredelsen af nye låneformer som skattestoppet i relation til ejendomsværdiskatten har medvirket hertil.

Selvom der på det seneste er sket et fald i de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter for almene boliger, har der over en længere periode været tale om en tendens til reale prisstigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri. Da beboernes andel af kapitaludgifterne samtidig ”kun” reguleres med 75 pct. af inflationen indebærer dette alt andet lige, at der opbygges huslejeforskelle mellem successive byggeårsgange, som ikke kan henføres til forskelle i kvaliteten.

Hvis det antages, at de viste reale prisstigninger for anskaffelsesudgifterne gør sig gældende bredt på boligmarkedet, dvs. også i f.eks. ejerboligsektoren, vil der efter hver lavkonjunktur i ejerboligpriserne gå længere tid, før der for alvor kommer gang i nybyggeriet, idet priserne på eksisterende boliger skal stige mere, før nybyggeriet bliver rentabelt, fordi byggeomkostningerne samtidig er steget mere end den almindelige inflation. Der går således længere tid, før nybyggeriets dæmpende virkning på stigende ejerboligpriser slår igennem.

Hvis dette er tilfældet, er der ikke alene tale om, at nye almene boligers konkurrencesituation over for nye ejerboliger er blevet skærpet, men også om at der tillige kan siges at eksistere et strukturelt konkurrenceevneproblem for nybyggeri generelt. Sidstnævnte peger på vigtigheden af at have fokus på fremme af produktivitetsudviklingen i byggesektoren samt på betydningen af at sikre et tilstrækkeligt udbud af byggegrunde.

Det antages normalt, at huslejeforskellene mellem nyere alment byggeri og det øvrige almene byggeri er større, end hvad der kan henføres til kvalitetsforskelle. For byggeri opført før 1970 synes der at gøre sig konkurrencemæssige fordele gældende, idet der er betydelige (positive) huslejespænd for alment byggeri opført i 1950- og 1960’erne. Sådanne byggerier kan derfor ikke mindst i Hovedstadsregionen have en stærk konkurrenceposition, mens det omvendt ikke kan afvises, at byggerier fra perioden 1975-2000 kan stå svagt i konkurrencen.

I almene boliger kan der forekomme såkaldte ”negative huslejespænd”, dvs. at huslejen er for høj i forhold til kvaliteten. Huslejen kan imidlertid ikke uden videre nedsættes, da den enkelte afdelings udgifter og indtægter skal modsvare hinanden (balancelejeprincippet). Det indebærer, at det vil være vanskeligere at udleje de pågældende boliger til husstande, der ikke modtager boligstøtte. Ledige boliger eller en meget stor andel af ressourcetsvage husstande kan ses som en indikation herpå. I de forskellige større indsatser overfor problemramte almene boligområder har initiativer, der kunne sikre en lavere husleje, derfor indgået med stor vægt. Dette kan blandt andet ses som forsøg på at eliminere negative huslejespænd.

Kort og langt sigt

Som det fremgår ovenfor kan der peges på nogle forhold som rentefald, nye låneformer og stigende ejerboligpriser, som i hvert fald midlertidigt har svæk-

ket den almene sektors konkurrenceevne. Stigende renter vil medvirke til, at den udvikling redresseres.

I perioden fra 1970 er der – uanset konjunkturerne på boligmarkedet – succesivt sket en ændring af beboersammensætningen i den almene sektor i retning af en markant større andel af resourcesvage husstande. Dette hænger sammen med, at andelen af personer, der modtager indkomsterstøttede ydelser, er blevet større, og at udbuddet af private udlejningsboliger med relativt lave huslejer er blevet mindre.

Samtidig er det spørgsmålet, om ikke den (mellem)gruppe, som har økonomisk mulighed for at efterspørge såvel ejer- som lejeboliger, er blevet mindre. Perioden siden 1970 har – på trods af et par stagnationsperioder – gennemsnitlig set været kendetegnet ved en pæn vækst i den disponible realindkomst. Dette kan have ført til, at mellemgruppen i højere grad undlader at efterspørge almene boliger.

Efterspørgslen efter almene boliger svækkes generelt, hvis standarden og kvaliteten af almene boliger "halter efter" ejerboligerne, f.eks. som følge af begrænsninger på boligstørrelsen eller manglende incitament til forbedringer. Efterspørgslen svækkes muligvis også af, at det er blevet langt lettere "at spise mursten". Tendenser i retning af, at de almene boliger bliver relativt mindre attraktive, kan føre til en mindre afbalanceret beboersammensætning. Omvendt kan et højt prisniveau for ejerboliger og/eller en forventning om reale fald i ejerboligernes pris bidrage til at gøre de almene boliger relativt mere attraktive i forhold til ejerboliger og således forbedre de almene boligets konkurrenceevne.

2.4. Den fremtidige anvendelse af sektorens midler

2.4.1. Råderummet

Med henblik på at kunne opstille rammer for den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler, er der i *kapitel 7* foretaget en opgørelse af den almene sektors indtægter og råderum.

Samlet set vil den almene sektor i årene fremover opsamle betydelige midler. Midlerne stammer primært fra fortsatte lejeindbetalinger efter udamortiseringen af lån, og opsamles dels centralt i Landsbyggefonden, dels lokalt i de enkelte boligorganisationers dispositionsfonde.

En del af disse midler er allerede disponeret eller bundet af aftaler.

Landsbyggefonden

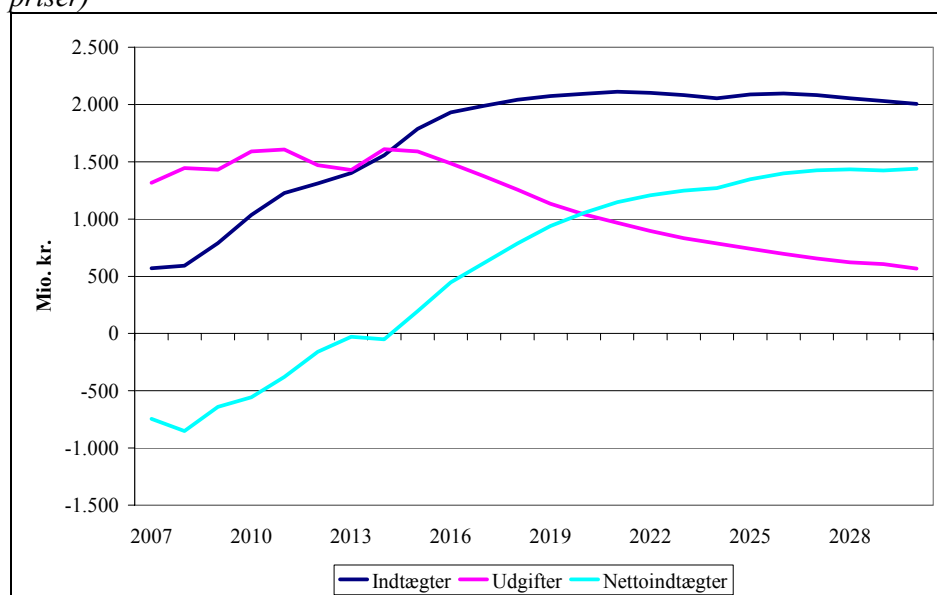
Landsbyggefonden vil fremover få betydeligt øgede indtægter. Først og fremmest vil indbetalinger af likvide midler fra udamortiserede lån stige markant fra i alt 227 mio. kr. i 2007, til ca. 700 mio. kr. i 2010, ca. 1.800 mio. kr. i 2020 og ca. 1.700 mio. kr. i 2030 (2007-priser). Hertil kommer årlige indtægter fra

pligtmæssige bidrag på ca. 300 mio. kr. De samlede indtægter vil således overstige 2 mia. kr. om året fra 2018.

På den anden side har Landsbyggefonden også betydelige udgifter fremover. Det drejer sig om udgifter til refusion af statens udgifter til nybyggeri i perioden 2002-2006, om udgifter til støtte til udbedring af byggeskader og renoveringsarbejder i perioden 1991-2008, om udgifter til huslejesikring og huslejebidrag i forbindelse med omprioriteringsrunderne i 1994 og 2000, om udgifter til en social og forebyggende indsats i 2006 samt om driftsstøtte til problemramte afdelinger. Disse udgifter vil på langt sigt være faldende i takt med, at de enkelte ordninger udfases.

I figur 2.5 er vist Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007 til 2030.

Figur 2.5. Landsdispositionsfondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Kilde: Socialministeriet

Landsbyggefondens udgifter overstiger i de kommende år indtægterne, således at fonden i en periode er nødt til at finansiere en del af sin virksomhed ved lånoptagelse. De optagne lån forventes at være tilbagebetalt inden udgangen af 2019. Derefter øges fondens likvide nettoformue gradvist til et niveau på ca. 13 mia. kr. i 2030. Det er altså dette økonomiske råderum, som er til anvendelse.

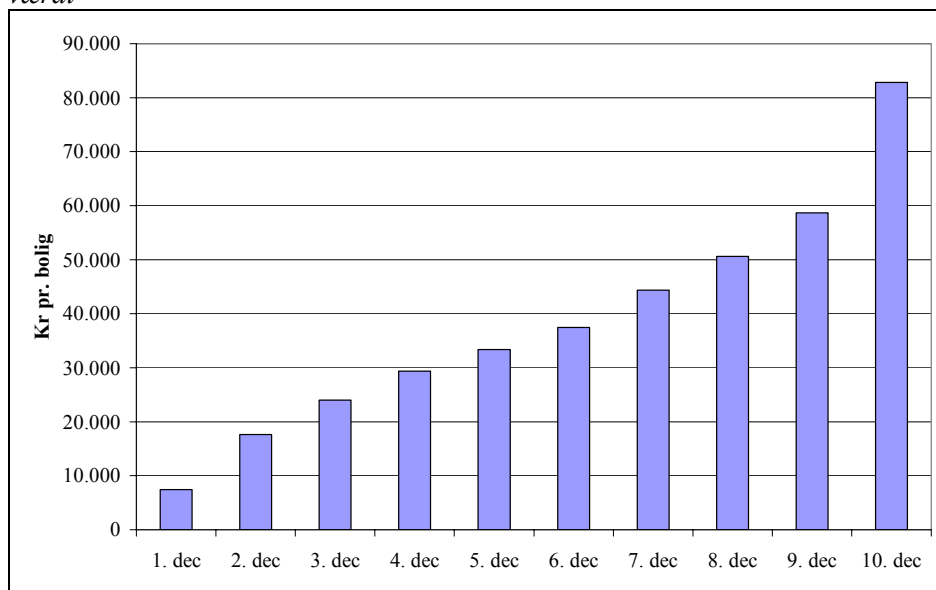
Boligorganisationernes egenkapital

De samlede midler i de almene boligorganisationers dispositionsfonde udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 2.700 mio. kr., svarende til 5.000 kr. pr. bolig.

De almene boligorganisationers samlede arbejdskapital udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 1.447 mio. kr., svarende til 2.680 kr. pr. bolig. Hertil kommer ca. 450 mio. kr. i de almene administrationselskaber.

Ligesom Landsbyggefonden vil boligorganisationernes dispositionsfonde i de kommende år få store indtægter fra udamortiserede lån. I perioden 2007-2030 vil indtægterne, opgjort i nutidsværdi, udgøre i alt knap 21 mia. kr., svarende til knap 39.000 kr. pr. bolig. Der er store forskelle mellem de enkelte boligorganisationer med hensyn til, hvor store fremtidige indtægter de vil få fra udamortiserede lån i den nævnte periode, jf. figur 2.6.

Figur 2.6. De almene boligorganisationers gennemsnitlige indtægter pr. bolig fra udamortiserede lån i hele perioden 2007-2030 fordelt på deciler. Nutidsværdi



Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter de gennemsnitlige betalinger pr. bolig fra udamortiserede lån 2007-2030. 1. decil omfatter de boligorganisationer, der tilsammen repræsenterer de 10 pct. af sektorens boliger, der har de mindste betalinger pr. bolig for udamortiserede lån i perioden. 2. decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter betalingerne pr. bolig for udamortiserede lån i perioden osv. Der er ca. 54.000 boliger i hver decil. Søjlernes højde angiver de gennemsnitlige betalinger pr. bolig for udamortiserede lån 2007-2030.

Det fremgår af figuren, at der er betydelige forskelle mellem de enkelte boligorganisationer med hensyn til, hvor store indtægter de vil få fra udamortiserede lån i den nævnte periode. I 1. decil, som består af den tiendedel af boligerne, som ligger i de boligorganisationer, hvor indtægterne pr. bolig er mindst, udgør de samlede indtægter, opgjort i nutidsværdi, i hele perioden i gennemsnit godt 7.000 kr. pr. bolig. 80 boligorganisationer med i alt knap 6.000 boliger vil slet ikke få nogen indtægter fra udamortiserede lån før efter 2030. På den anden side udgør de samlede indtægter i 10. decil, som består af den tiendedel af boligerne, hvor indtægterne udgør det største beløb i perioden, ca. 83.000 kr. pr. bolig.

De lokale midler i sektoren er endog meget skævt fordelt mellem boligorganisationerne. Det gælder for såvel den nuværende egenkapital som for de fremtidige indtægter fra udamortiserede lån.

Den skæve fordeling er et resultat af tilfældigheder, herunder forskellige finansierings- og støtteregler, forskellige byggetidspunkter og stigende anskaffelsesudgifter. Yderligere er der ikke nogen sammenhæng mellem den enkelte boligorganisations fremtidige dispositionsfondsindbetalinger og det lokale behov. Nogle boligorganisationer vil have et behov, som overstiger egne midler, mens der i andre boligorganisationer i bedste fald vil ske en u hensigtsmæssig akkumulering af midler.

Med henblik på i højere grad at skabe en sammenhæng mellem midler og behov, kan det overvejes at reducere forskellene i de fremtidige indbetalinger via overførsel af en større andel af ydelserne på tilbagebetalte lån til Landsbyggefonden. Andelen udgør i dag 50 pct.

En del af de indbetalte midler bør dog antagelig forblive i de lokale dispositionsfonde for at fastholde den lokale ansvarlighed i opgaveløsningen.

I den sammenhæng kunne det overvejes at erstatte den detaljerede regulering af anvendelsen af de lokale midler med overordnede rammer, som blandt andet i højere grad styrkede boligorganisationernes engagement og incitament til at deltage i nybyggeriet, f.eks. ved at boligorganisationerne blev inddraget i finansieringen af nybyggeriet, således at de f.eks. finansierede den del af anskaffelsessummen, som måtte ligge ud over et vist niveau.

Endelig kunne det overvejes, at sikre en vis ensartethed i størrelsen af de midler, som vil skulle forblive lokalt, f.eks. således at midlerne fordeles ligeligt mellem boligorganisationerne, eventuelt sådan at et nærmere bestemt beløb pr. bolig af organisationens likvide midler forbliver i dispositionsfonden.

2.4.2. Behov for nybyggeri

For nærmere at kunne fastlægge den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler er der i *kapitel 8* udarbejdet en prognose for det fremtidige behov for alment nybyggeri.

Prognosen bygger på en generel analyse af det fremtidige samlede behov for nybyggeri baseret på en demografisk fremskrivning (den potentielle boligefterspørgsel) i de enkelte amter. Det behandles endvidere, hvordan det samlede behov for nybyggeri påvirkes af en række faktorer, som ikke er demografisk betinget, herunder unges alder på det tidspunkt de flytter hjemmefra, den generelle indkomstudvikling samt omfanget af nedlæggelser og sammenlægninger af eksisterende boliger.

Analysen viser, at der i alt vil være behov for gennemsnitligt 5.400 almene boliger årligt i perioden fra 2005 til 2040. Behovet er ikke jævnt fordelt over perioden. I perioden frem til 2030 vil behovet for nybyggeri således udgøre gennemsnitligt 6.000 almene boliger årligt.

2.4.3. Behovet for reovering og midler til en social indsats

I forlængelse af prognosen for nybyggeri er der i *kapitel 9* analyseret det fremtidige behov for ekstern finansiering af reovering mv. samt behovet for midler til en social og forebyggende indsats i det eksisterende almene byggeri.

Almene boliger har generelt set og sammenlignet med andre udlejningsboliger et beskedent behov for basal opretning og forbedring. Sektorens eksisterende værktøjer til løbende vedligeholdelse, opretning og forbedring har dermed generelt vist sig effektive.

Hvis der ønskes en forbedring af såvel sektorens konkurrenceevne og dermed af indsatsen mod ghettoiseringen samt en forbedring af handicaptilgængeligheden, vil det kræve en fortsat indsats, herunder også i det aktuelt forholdsvis attraktive ældre almene byggeri.

I en række afdelinger er der kun begrænset mulighed for at finansiere reoveringsarbejder gennem huslejestigninger på grund af risikoen for udlejningsvanskeligheder. Hertil kommer, at beboerne først og fremmest har incitament til at acceptere huslejeforhøjelser, hvis der til gengæld sker synlige forbedringer af de enkelte boliger, eller gennemføres arbejder, der afhjælper konkrete problemer, som beboerne oplever. Det vurderes, at der fortsat er almene bebyggelser, hvor byggeskader som f.eks. betonskader fortsat vil kræve investeringer.

Landsbyggefondens har i en redegørelse fra 2001 undersøgt det samlede reoveringsbehov i de kommende 20 år. Redegørelsen er i en revideret redegørelse fra 2006 blevet opdateret i lyset af den indsats, der har været i de seneste 5 år.

Landsbyggefondens opererer med 3 forskellige scenarier, der afspejler forskellige ambitionsniveauer, rækkende fra udbedring af byggeskader, installation af bad i alle lejligheder og opretning af klimaskærmen (scenario A) til en fuld genopretning af bebyggelsernes konkurrenceevne med lejlighedssammenlægninger, arkitektoniske udtryk mv. samt en relativ omfattende forbedring af handicaptilgængeligheden (scenario C). Afhængigt af ambitionsniveauet vurderer Landsbyggefondens, at der over de næste 20 år er behov for investeringer på mellem 59 mia. kr. og 163 mia. kr. (2006-priser), svarende til årlige investeringer på 3,0 mia. kr. (scenario A), 5,8 mia. kr. (scenario B) og 8,2 mia. kr. (scenario C).

I perioden 2001 til 2003 har reoveringsindsatsen i sektorens boliger beløbet sig til mellem 2,7 mia. kr. og 3,3 mia. kr. årligt, svarende til en gennemsnitlig årlig indsats på 6.600 kr. pr. bolig (ekskl. de arbejder, der finansieres af hensatte midler). Medregnes de merinvesteringer, som efterfølgende er blevet muliggjort af det løft i Landsbyggefondens investeringsrammer, som blev gennemført som et led i boligaftalen af 2002, skønnes reoveringsindsatsen i den almene sektor pt. at udgøre op imod 4 mia. kr. årligt.

Det eksisterende reoveringsniveau ligger således en del højere end Landsbyggefondens mindste scenario (scenario A). Hvis der skal gennemføres en mere omfattende indsats for handicaptilgængelighed og en genopretning af sektorens

konkurrenceevne, der kan modvirke ghettoiseringen (Landsbyggefondens to største scenarier), skønnes det derimod at kræve merinvesteringer i størrelsesordenen 2-4 mia. kr. årligt i en 20-årig periode.

Hvis Landsbyggefondens skal kunne støtte disse investeringer, vil det isoleret set øge Landsbyggefondens årlige udgifter med ½-1½ mia. kr. Resten vil blive finansieret over huslejerne.

Som udgangspunkt for en nærmere fastlæggelse af de fremtidige rammer for Landsbyggefondsfinansierede investeringer er opstillet et basisscenario, hvorefter den årlige renoveringsramme i 2009 forhøjes til 2 mia. kr. Fra 2010 nedtrappes successivt til et permanent niveau på 1.750 mio. kr., gældende fra 2014.

Med en årlig ustøttet renoveringsindsats på 2,4 mia. kr. (inkl. tilskud fra egen trækningsret) vil den almene sektors samlede renoveringsomfang i basisscena-riet udgøre 4,4 mia. kr. i 2009, faldende til 4,1 mia. kr. i 2014 og årene derefter. Over 20 år vil dette indebære en samlet investering i størrelsesordenen 84 mia. kr., hvilket placerer basisscena-riet mellem Landsbyggefondens scenario A (59 mia. kr.) og scenario B (124 mia. kr.). I forhold til Landsbyggefondens scenario C svarer investeringen til godt halvdelen.

Imidlertid må det antages, at dispositionsfondene, som også i de kommende år – alt andet lige – vil få betydelige indtægter, kan bidrage til et yderligere løft i aktiviteten. Størrelsen heraf vil naturligvis afhænge af, hvad der i øvrigt besluttes vedrørende den fremtidige fordeling af indtægterne fra færdigbetalte lån. Antages det, at dispositionsfondene vil kunne understøtte investeringer på yderligere 2 mia. kr. pr. år, vil den samlede investeringsaktivitet nå et niveau, svarende til Landsbyggefondens scenario B.

Basisscena-riet vil give et væsentligt kvalitetsløft til mange almene boliger. Hvis der ønskes en større indsats for genopretning af det fysiske miljø i problemramte områder såvel som en mere omfattende opgradering af handicaptilgængeligheden, vil det antagelig kræve en forhøjelse af de afsatte rammer.

Hvis de samlede investeringsrammer forhøjes med yderligere 1 mia. kr. årligt, svarende til knap 2.000 kr. årligt pr. bolig, med henblik på en større indsats i forhold til især sammenlægninger, ombygninger og forbedringer samt handicapforanstaltninger, vil de samlede årlige investeringer alt andet lige udgøre godt 100 mia. kr. over 20 år. Hertil kommer igen en øget indsats finansieret ved dispositionsfondsmidler.

Ved siden af basisscena-riets bygningsrelaterede udgifter er der behov for at afsætte midler til en social og forebyggende indsats, herunder til målrettede huslejenedsættelser. Analysen af beboersammensætningen viser, at der i perioden siden 1970 uanset konjunkturerne på boligmarkedet successivt er sket en ændring af beboersammensætningen i den almene sektor i retning af en markant større andel af ressourcessvage husstande. Samtidig er en stigende del af beboerne i den almene sektor indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande. Det medfører etablering af egentlige ghettoer samt ghettolignende områ-

der, ligesom situationen i en række yderligere almene afdelinger står i fare for at blive forværret, såfremt der ikke gribes forebyggende ind.

Samlet set er der således behov for, at der i forlængelse af de afsatte midler i 2006 også fremover afsættes midler til en økonomisk og social genopretning. Det er vanskeligt at skønne over størrelsen af de midler, der skal afsættes, men der er som beregningsteknisk forudsætning valgt at operere med en årlig ramme på 300 mio. kr. fordelt med 200 mio. kr. til en social og forebyggende indsats og 100 mio. kr. til målrettede huslejenedsættelser.

Det må ligesom i den gældende ordning forudsættes, at der i forbindelse med støtte fra Landsbyggefonden foreligger en omfattende helhedsplan, der ikke alene identificerer de konkrete lokale problemer og fremtidsmuligheder, men også koordinerer initiativerne i den samlede indsats. Igangsætningen af konkrete indsatser i et konkret problemramt alment boligområde forudsætter således en længerevarende planlægning. Det vil derfor – uanset valgt niveau for investeringsrammen - være afgørende, at der kan arbejdes med en længere tidshorison.

På den baggrund findes det væsentligt, at der træffes aftale om en længerevarende fastlæggelse af investeringsrammen. Den nuværende aftale udløber i 2008. Det kan derfor overvejes at forlænge aftalen om investeringsrammen med f.eks. en ny 6-årsperiode, dvs. for 2009-2014. I forhold til den 20-årige investeringshorison, der er opereret med i ovenstående, fastholdes herved også muligheden for senere at revurdere det fremtidige behov på baggrund af indvundne erfaringer.

2.4.4. Scenarier for den fremtidige anvendelse af sektorens midler

På baggrund af opgørelsen af råderummet i kapitel 7, prognosen for nybyggeri i kapitel 8 og opgørelsen af renoveringsbehovet mv. i kapitel 9 er der i *kapitel 10* opstillet en række scenarier for den fremtidige anvendelse.

Scenarierne viser, at Landsbyggefonden med de nuværende indtægter ikke vil være i stand til alene at finansiere hele støtten til det almene nybyggeri i perioden frem til 2030. Kun hvis fondens andel af indtægterne fra udamortiserede lån forøges fra de nuværende 50 pct. til lidt over 70 pct., vil fonden kunne finansiere hele nybyggeristøtten frem til 2030. I så fald vil hele fondens råderum medgå hertil, og der vil ikke være midler til at støtte en fortsat renoveringsindsats eller afsætte midler til en social og forebyggende indsats. Fonden vil endvidere ikke være i stand til at dække evt. merudgifter som følge af f.eks. pris- og rentestigninger.

Landsbyggefonden vil med de nuværende indtægter være i stand til at bidrage til støtten til det almene nybyggeri frem til 2030 efter samme principper, som er gældende for 2005 og 2006, dvs. gennem en refusionsordning, hvor fonden refunderer halvdelen af statens udgifter til ydelsesstøtte til nybyggeriet. Det vil i så fald betyde, at der kunne støttes renoveringer for 600 mio. kr. årligt, samt at der ikke kunne afsættes midler til en social indsats.

Hvis fonden både skal kunne bidrage til finansieringen af støtten til nybyggeriet i samme omfang som i de senere år og kunne iværksætte nye renoverings- og ghettoinitiativer, vil det enten være nødvendigt at reducere fondens refusion af statens udgifter til ydelsesstøtte eller at øge Landsbygefondens indtægter.

Hvis refusionen af udgifter til nybyggeriet reduceres til 33 pct. vil fonden tillige kunne støtte renovering inden for en årlig investeringsramme på 1,5 mia. kr., svarende til niveauet i perioden 2003-08. Hvis fonden tillige afsætter midler til en social og forebyggende indsats på f.eks. 300 mio. kr. årligt, vil fonden ikke have mulighed for at bidrage til betalingen af udgifterne til nybyggeriet.

Hvis Landsbygefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges til 70 pct., vil fonden være i stand til både at medvirke til finansieringen af støtten til det almene nybyggeri i samme omfang som i de senere år, fortsætte den nuværende renoveringsstøtteordning på et lidt højere niveau end i dag og yde betydelige tilskud til en ghettoindsats i de udsatte almene boligområder.

2.5. Finansiering og husleje som elementer i en mere selv-bærende sektor

2.5.1. Finansiering og selvfinansieringsgrad

En mere økonomisk selv bærende almen sektor kan nås ad mange forskellige veje. En vej er – som det er beskrevet i det foregående – at en større eller mindre del af sektorens opsparede midler medgår direkte til finansiering af nybyggeriet. Herved mindskes den offentlige støtte, og den samlede sektorbetalte del af anskaffelsessummen stiger tilsvarende, uden at beboerbetalingen til nybyggeriet ændres.

En anden vej er at se på, om selvfinansieringsgraden (indirekte) kan øges ved ændringer i finansieringen og i huslejefastsættelsen, både når det gælder nybyggeriet, og når det gælder forholdene i det eksisterende byggeri.

I *kapitel 11* gennemgås den almene sektors finansiering og selvfinansieringsgraden analyseres.

Hovedtrækkene i finansieringen af og støtten til alment byggeri har ikke ændret sig siden boligforliget i 1966.

Fælles for de regelsæt for finansiering og støtte, der har været gældende siden 1966, er, at byggeriet er finansieret ved 1) beboerindskud, 2) grundkapitalindskud og 3) realkreditlån. Det offentlige tilskud reducerer ydelsesbetalingen på realkreditlånet – og varierer med ændringer i ydelsen (f.eks. som følge af renteændringer eller låneomlægninger). Det er endelig karakteristisk, at beboerbetalingen ikke nedsættes, når det oprindelige realkreditlån er udamortiseret, men at beløbet i stedet for indbetales til lokale og centrale fonde.

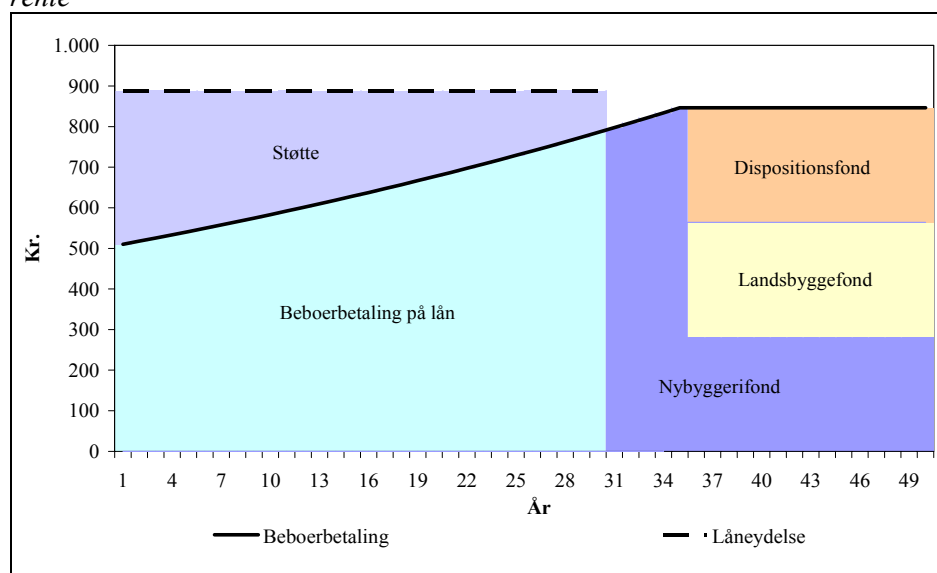
Siden indeksslånereformen i 1982, hvor beboerbetalingen blev nedsat, har den som udgangspunkt udgjort, hvad der svarer til 3,6 pct. af anskaffelsessummen

på årsbasis (inkl. bidrag til realkreditinstituttet). Beboerbetalingen er siden 1979 blevet inflationsreguleret – og støtten dermed aftrappet – indtil beboerbetalingen svarer til ydelserne på lånet. Med finansieringsreformen i 1999 er beboerbetalingen og den underliggende realkreditfinansiering blevet helt adskilt. Det har således generelt været staten, der har båret den fulde renterisiko.

Siden 1966 er der sket en række ændringer i den grundlæggende finansierings- og støttemodel med hensyn til blandt andet finansieringsfordelingen, anvendte låntyper, realkreditlånets løbetid, antallet af år, hvor beboerbetalingen opreguleres, og starten på fondsindbetalingerne. Den periode, hvori beboerbetalingen indekseres, kan variere i helt op til 10 år, idet perioden for korte indeksslån (IS20) kun vil være på ca. 25 år, mens den for nominallån optaget siden 1999 ligger fast på 35 år. Denne forskel kan alt andet lige medføre mærkbare huslejeforskelle, hvilket vurderes ikke at være hensigtsmæssigt.

Den nuværende finansierings- og støttemodel er vist i figur 2.7.

Figur 2.7. Beboerbetalning, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved konstant rente



Anm.: Figuren illustrerer finansierings- og støttereglerne efter 1. januar 1999. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i den gennemsnitlige anskaffelsessum for en familiebolig i 2006 (15.000 kr. pr. m²) ved en finansieringsrente på 5 pct. p.a. og en inflation på 2,0 pct. p.a.

Støtteandelen (nutidsværdi af støtte) i de forskellige varianter af finansierings- og støttemodellen har været faldende i tidens løb og udgør aktuelt i størrelsesordenen 35 pct. af anskaffelsessummen. Hovedforklaringen på den faldende støtteandel er, at renten generelt set har været faldende siden 1982.

Selvfinansieringsgraden kan opgøres i form af nettostøtteandelen for et nyopført alment byggeri, defineret som den offentlig støtte (ydelsesstøtte og grundkapital) minus bidrag til nybyggerifonden (negativ støtte). Nutidsværdien af den samlede negative støtte udgør knap 10 pct. af anskaffelsessummen ved en finansieringsrente på 5 pct. og en inflation på 2 pct., således at nettostøtten

udgør godt 26 pct. For byggerier med tilsagn efter 2001 refunderer Landsbyggefonden 50-71 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. Herved reduceres nettostøtten yderligere. For et byggeri, der i 2006 får tilsagn om støtte, vil nutidsværdien af nettostøtten ved en finansieringsrente på 5 pct. således udgøre 12 pct. af anskaffelsessummen.

Generelt er det sådan, at nettostøtteandelen i høj grad afhænger af udviklingen i renten og inflationen, samt at den kun ved urealistisk lave realrenter vil blive negativ.

For den finansierings- og støttemodel for alment nybyggeri, som har været gældende siden 1999, viser opgørelsen af nettostøtteandelen, at den del af den almene sektor, som er opført efter 1999, på langt sigt sandsynligvis vil være økonomisk selv bærende med hensyn til finansiering af det nybyggeri, der skal opføres fra omkring 2030.

For byggeri opført efter finansieringsreformen i 1999 gælder desuden, at de indbetalinger, der vil tilgå landsdispositions-fonden og de lokale dispositionsfonde, efter 35 år vil kunne bidrage til – afhængigt af blandt andet rente og inflationsforudsætningerne – at dette byggeri i vid udstrækning kan blive selv bærende med hensyn til at finansiere renoveringer, som den enkelte boligafdeling ikke selv kan løfte.

Disse betragtninger er naturligvis partielle og baseret på, at der hverken ”lægges beslag” på disse indbetalinger til finansiering af nyt byggeri i perioden frem til 2030 eller til finansiering af renoveringer i byggeri opført før 1999. Det er blandt andet også en forudsætning, at nybyggeriet er konkurrencedygtigt.

2.5.2. Huslejestruktur og finansiering af nybyggeri

I *kapitel 12* ses der på, om selvfinansierungsgraden (indirekte) kan øges ved ændringer i finansieringen og i huslejefastsættelsen.

Udgangspunktet for overvejelserne i dette kapitel er, at huslejestrukturen i den almene sektor ikke i tilstrækkelig grad afspejler boligtagernes præferencer med hensyn til kvalitet og beliggenhed. Dette er en medvirkende årsag til lange ventelister i nogle områder og lejeledighed i andre områder – og dermed til de konkurrencemæssige problemer, som dele af den almene sektor har i forhold til især ejerboligerne.

Det belyses derfor, hvordan der via tilpasninger af finansierings- og støttemodellerne kan tilvejebringes nogle huslejerelationer, som tager højde herfor og herigennem medvirker til at gøre den almene sektor økonomisk mere selv bærende.

Der skal understreges, at der er tale om en helt overordnet skitsering af mulige ændringer af finansierings- og støttemodellerne med henblik på dels at ændre huslejestrukturen i den almene sektor som helhed, dels at ændre huslejen i nybyggeriet. Derfor er der ikke foretaget en egentlig beregning af de økonomiske konsekvenser for boligtagere og det offentlige.

Model for en kvalitetsbaseret huslejestruktur

Boliger ibrugtaget efter 1970, har en højere leje end boliger taget i brug før, og jo yngre boligen er, jo højere er også lejen. Samtidig er der ikke årgangsbestemte lejeforskelle af betydning i boliger fra før 1970. Den aldersbestemte forskel beror først og fremmest på forskelle i kapitaludgifter. Samtidig er der store forskelle inden for samme årgang.

På den baggrund kan en metode til udligning af lejen ikke blot tage udgangspunkt i de aldersbetingede forskelle og søge at udligne disse, f.eks. ved at påligne det ældre byggeri yderligere pligtmæssige bidrag.

Kravet til en udligningsordning må i stedet være, at den i størst mulig grad er i stand til at opfange den enkelte boligs/boligafdelings særlige kvalitet set i forhold til resten af sektoren.

Da de årgangsbestemte huslejeforskelle i meget stor udstrækning beror på forskelle i afdelingernes nettokapitaludgifter, må etableringen af en mere kvalitetsbaseret huslejestruktur tage udgangspunkt i en udligning af disse udgifter – og ikke den samlede husleje. Hertil kommer, at det af hensyn til lejernes incitament til at holde lejen nede, er helt afgørende, at der ikke skabes mulighed for udligning af beboerbeslutede udgifter.

Samtidig må en ordning udformes så enkel og ubureaukratisk som muligt. Dette indebærer blandt andet, at der så vidt muligt må tages udgangspunkt i eksisterende registrerede data og allerede etablerede vurderinger. Endvidere bør ordningen i så høj grad som muligt basere sig på en maskinel behandling af data, således at der ikke bliver tale om en meget tung, ressourcekrævende og bureaukratiseret vurdering.

Der fokuseres på kvalitetsbaseret lejefastsættelse, hvor kvalitet forstås i bred forstand, dvs. at det ud over fysiske karakteristika ved boligen (standard/kvalitet i snæver forstand) også omfatter boligens beliggenhed og beboersammensætningen i området.

På den baggrund er skitseret en model, som på grundlag af eksisterende data og vurderingsrutiner vil kunne opfange forskellene mellem de enkelte boliger/boligafdelinger. Udgangspunktet for modellen er den beregningsmodel, som blev anvendt af Lejelovskommissionen². Modellen suppleres endvidere med erfaringer fra omprioriteringerne af visse almene boligafdelingers lån i 1994 og 2000.

Det er i princippet alene den enkelte boligefterspørger, som er i stand til at foretage den ”korrekte” vægtning af de enkelte parametre og dermed også finde markedsprisen. Da lejefastsættelsen er reguleret, kan der ikke via markedet fastsættes en ”korrekt” leje for disse boliger. I stedet kan der skeles til ejerboligmarkedet, hvor prisstrukturen er markedsbestemt. Udgangspunktet for en model for kvalitetsbaseret lejeudligning kunne derfor være at vurdere hver

² Lejelovskommissionens betænkning, februar 1997

enkelt almen bolig som ejerbolig, hvorved der ville kunne etableres en prisstruktur, som ville afspejle forskellene i kvalitet i bred forstand, herunder beliggenhed, de enkelte boliger imellem.

En mulighed er at tage udgangspunkt i SKATs eksisterende vurderingssystem for ejerboliger. For vurderingsmodellerne gælder, at de løbende estimeres i forhold til de faktiske salgspriser for ejerboliger, og at de således giver en rimelig afspejling af de faktiske markedspriser. Samtidig vil vurderingen kunne foretages enkelt og uden det store ressourceforbrug.

Modellerne fastlægger prisen for en standardbolig samt såvel tillæg/fradrag for en lang række kvalitetsparametre som tillæg/fradrag for beliggenhed. Den enkelte afdelings/boligområdes sociale profil må imidlertid antages at spille en stor rolle ved vurderingen af kvaliteten/"markedsprisen" for en given almen bolig. Vurderingsmodellerne må derfor suppleres med et fradrag(/tillæg), som afspejler de sociale faktors betydning for kvaliteten i bred forstand.

Med vurderingen som ejerbolig, suppleret med sociale indikatorer, kan der etableres en prisstruktur blandt de almene boliger, som afspejler boligens geografiske og sociale beliggenhed, de mere håndgribelige sider af boligens standard herunder størrelse, samt via opførelsesåret mere u håndgribelige kvaliteter.

Når kapitaludgiftsstrukturen således er fastlagt, skal der herefter ske en fastlæggelse af "niveauet" for den fundne kapitaludgiftsstruktur – og dermed den nye husleje. Niveauet bør afspejle sektorens boligsociale sigte.

Der er flere muligheder her. Der kan f.eks. tages udgangspunkt i, at det samlede kapitaludgiftsprovener i den almene sektor udtrykker det acceptable boligsociale niveau, men at fordelingen ikke afspejler de bagvedliggende kvalitetsforskelle på en rimelig måde. De samlede kapitaludgifter skal herefter fordeles i forhold til vurderingspriserne og de således fordelte kapitaludgifter kan herefter sammenlignes med de faktiske udgifter, så overskud og underskud kan udlignes. Samlet set vil denne metode ikke medføre en stigning i den gennemsnitlige husleje, men internt i sektoren vil nogle boliger få en højere leje, mens andre vil få en reduceret leje.

I den forbindelse er det naturligvis afgørende at sikre, at der bliver en fornuftig sammenhæng mellem den udlignede huslejestruktur i det eksisterende byggeri og huslejeniveauet i nybyggeriet, jf. nedenfor. Det er endvidere vigtigt at sikre, at de fastsatte udligningsbeløb over tid reguleres på en sådan måde, at der ikke opstår nye skævheder i huslejestrukturen i forhold til fremtidigt nybyggeri.

Det skal understreges, at der er tale om en modelskitse, og at der er behov for at meget grundigt udredningsarbejde med henblik på en eventuel implementering.

Ændringer i finansieringen og beboerbetalingen i nybyggeriet

De ændringer, der skitseres for finansieringen og støtten til nybyggeriet tager udgangspunkt i, at der i de senere år er sket et fald i niveauet for de gennemsnitlige boligomkostninger i en nybygget ejerbolig som følge af nye låneformer

og skattestoppet, der også omfatter ejendomsværdiskatten. Da beboerbetalingen i nyt alment byggeri ligger fast, er det almene nybyggeris konkurrenceevne overfor ejerboliger blevet forringet.

Hvis sigtet er en omlægning af finansieringen, som er neutral i forhold til de offentlige udgifter, kan en model for en ny fastsættelse af huslejen i det almene nybyggerinybyggeri f.eks. omfatte følgende tilpasninger af den gældende finansierings- og støttemodel for nybyggeri:

- Beboerbetalings startniveau reduceres til f.eks. 3,0 pct.
- Valsetaktsreguleringen af beboerbetalingen, eventuelt i en modificeret udformning, forlænges til f.eks. 45 år.
- Realkreditlånets løbetid forlænges til f.eks. 40 år.
- Forøgelsen af de årlige fondsindbetalinger efter år 40 som følge af en forlænget reguleringsperiode går i nybyggerifonden.

For beboerne vil nedsættelsen af beboerbetalings startniveau og fastholdelsen af valsetaktsreguleringen betyde, at huslejen vil komme til at ligge på et lavere niveau i de første 35 år. Herefter vil dette gradvist ændre sig som følge af den længere reguleringsperiode. Statens merudgifter som følge af det lavere startniveau for beboerbetalingen vil blive opvejet af mindredgifter, der følger af den længere løbetid på realkreditlånet. En løbetidsforlængelse medfører dog samtidig en udskydelse af starttidspunktet for fondsindbetalingerne, og medfører dermed alt andet lige en mindre grad af selvfinansiering.

I kapitlet skitseres yderligere mulige ændringer af finansierings- og støttemodellen. Disse kan implementeres, uanset om beboerbetalingen bibeholdes uændret eller ændres som skitseret ovenfor. Disse ændringer retter sig i høj grad mod at påvirke såvel boligorganisationernes som kommunernes adfærd med hensyn til at holde anskaffelsesudgifter og husleje nede samt sikre et nybyggeri af passende omfang.

De almene boligorganisationer har som byg- og driftsherre en forholdsvis omfattende indflydelse på det almene byggeri. I den forbindelse kan der være behov for at forbedre boligorganisationernes incitament til at begrænse anskaffelsesudgifter og driftsudgifter – og dermed holde huslejen nede. Med henblik herpå kan følgende ændringer overvejes:

- Den statslige støtte afkobles fra anskaffessummen, således at støtten ikke som i dag følger med op ved en høj anskaffessum. For at undgå, at beboerbetalingen påvirkes heraf, kan den overskydende støtte dækkes af fondsfinansiering, herunder eventuelt fra lokale fonde. I forlængelse heraf kan den statslige støtte ændres til et engangstilskud, og det kan overlades til boligorganisationen og/eller Landsbyggefonden at bestemme finansieringen og afholde den løbende støtte. Det må nærmere overvejes, om incitamentsvirkningerne er tilstrækkelige til at undgå meget dyrt byggeri, eller om der fortsat skal være en maksimumbeløbsordning.

- Dækning af enkeltelementer i anskaffelsessummen og/eller de afledede kapitaludgifter kan ske ved dispositionsfondsfinansiering i stedet for som nu via støtte og husleje. Umiddelbart synes det nærliggende at overveje en sådan ændring for omkostninger ved optagelse af realkreditlån.
- Dækning af lejetab som følge af ledige boliger overlades til boligorganisationen i stedet for som nu, hvor det dækkes direkte over huslejebetalingen i den berørte afdeling. Herved får boligorganisationen et kraftigere incitament til at løse en afdelings problemer – ligesom det undgås, at lejeledighed i en afdeling medfører stigende huslejer, som igen øger lejeledigheden.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der i højere grad kan ske en målretning af nybyggeriet, så der primært bygges, hvor efterspørgslen er størst.

Det er opfattelsen, at incitamentsbaserede instrumenter generelt må foretrækkes. Dette gælder ikke mindst fordi disse styringsinstrumenter fastholder den kommunale handlefrihed, som blev indført med decentraliseringen af det almene byggeri i 1994.

Med en grundkapitalandel på 14 pct., som er gældende fra 1. januar 2007, sker der en relativ kraftig styrkelse af kommunernes incitament til at foretage en grundig vurdering af behovet, før der gives tilsagn til nyt byggeri.

Hvis der herudover ønskes en kraftigere målretning af byggeriet, kan der peges på såvel incitamentsbaserede muligheder, f.eks. geografisk differentiering af grundkapitalandelen, som egentlig regulering à la den gældende ordning for fordeling af tilsagn til fremme af privat udlejningsbyggeri, hvor Socialministeriet udpeger de geografiske områder, hvor der kan gives tilsagn.

2.6. Ændrede styreformer

2.6.1. Udenlandske erfaringer

Spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler hænger i en vis udstrækning sammen med, hvordan sektoren og dens midler styres. I forbindelse med en langsigtet fastlæggelse af anvendelsen af sektorens midler er det derfor hensigtsmæssigt at overveje sektorens fremtidige struktur-, styrings- og finansieringsmæssige indretning. For at belyse dette, er det fundet relevant at inddrage sammenligninger med udvalgte internationale erfaringer. I *kapitel 13* bliver den almennyttige/sociale boligsektors indretning og nyere historie i Holland, England og Sverige gennemgået, ligesom de aktuelle boligpolitiske problemstillinger i de enkelte lande belyses.

Holland

I midten af 1990'erne blev der gennemført en større reform af den hollandske sociale boligsektor med henblik på at nedbringe de offentlige subsidier. Den såkaldte "bruterings"- eller nulstillingsreform betød, at den hollandske stat

ophævede de offentlige subsidier til sektoren, og samtidig annullerede boligselskabernes gæld til staten.

Nulstillingsaftalen trådte i kraft den 1. januar 1995 og indebar, at den anslåede nutidsværdi af de objektive boligsubsidier, der knyttede sig til aktiviteter iværksat frem til 1995, blev opgjort og modregnet i boligselskabernes udestående gæld til staten. Værdien af subsidierne androg i alt ca. 123 mia. kr., mens selskaberne samlede gæld til staten udgjorde godt 140 mia. kr. Differencen blev dækket ved, at selskaberne optog samlede lån for godt 17 mia. kr. på kapitalmarkedet. Gæld og tilgodehavender var ulige fordelt selskaberne imellem, hvorfor nulstillingsaftalen stillede boligselskaberne økonomisk forskelligt.

Nulstillingsaftalen betød en økonomisk frisættelse af de hollandske boligselskaber. De blev i princippet selvfinansierende, idet selskabernes indtægter skulle dække udgifter forbundet med drift og nybyggeri af boliger. Selskabernes indtægter stammer fra flere kilder. Først og fremmest er der overskud i forbindelse med den almindelige udlejning, idet indtægter fra husleje i dele af det eksisterende byggeri overstiger de direkte omkostninger. Herudover har selskaberne indtægter fra salg af eksisterende boliger. Endelig er de involveret i en række forretningsmæssige aktiviteter, hvoraf salg af nybyggede leje- og ejerboliger udgør den største aktivitet.

Selskabernes boligsociale forpligtelser blev fastholdt. De er forsat forpligtet på at opføre og administrere gode boliger og boligområder fortrinsvis til personer i lavindkomstgruppen og deres indtægter skal medgå til løsning af denne opgave.

Nulstillingsreformen betød, at de hollandske sociale boligselskaber blev "sociale entreprenører", der skal balancere mellem en finansiel uafhængighed, og en offentligt fastsat social forpligtelse til at investere i ikke-overskudsgivende aktiviteter.

Udviklingen siden reformen har vist, at balancen mellem sociale og økonomiske hensyn er vanskelig. Som markedsaktører forfølger selskaberne en rationel risiko-minimeringsstrategi med den følge, at de ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til de offentligt fastsatte målsætninger for sektorens virke. Dette viser sig ved, at selskaberne ikke er tilstrækkeligt aktive inden for områderne nybyggeri, renovering og byomdannelse, og de kritiseres for ikke at tilvejebringe tilstrækkeligt mange billige lejeboliger.

Nulstillingsreformen betød endvidere, at statens og kommunernes direkte regulering af sektoren via subsidier blev afløst af en indirekte og mere "blød" offentlig styring med udgangspunkt i lokale resultatkontrakter mellem kommunerne og de sociale boligselskaber. Markedsorienteringen, og en bølge af selskabsfusioneringer, har samtidig bidraget til at løsrive selskaberne fra deres oprindelige lokale udgangspunkt. Reformen har således givet boligselskaberne en dobbelt uafhængighed; dels af de offentlige myndigheders regulering, dels af deres traditionelle lokale forankring eller base.

De sociale boligselskaber står i dag over for store opgaver i forbindelse med at renovere den eksisterende boligbestand, hvoraf en stor del er bygget i tiden efter 2. Verdenskrig, og skabe tilstrækkelige boligtilbud til en aldrende hollandsk befolkning.

Fra politisk hold stilles krav om, at de sociale boligselskaber udligner indbyrdes økonomiske forskelle, øger effektiviteten og indfrier deres boligsociale forpligtelser. I takt med at selskaberne samlet set ikke indfrier de offentligt fastsatte sociale forpligtelser, udtrykker både stat og kommuner et stigende ønske om at etablere en øget kontrol med sektoren. Regeringen konstaterede selv i 2001, at nulstillingsreformens statslige hands-off politik overfor boligselskaber og kommuner var gået for vidt. Siden da er der da også sket forskellige stramninger overfor sektoren. Senest er det blevet et lovkrav, at kommunerne skal formulere lokale boligpolitiske strategier for investeringer og nybyggeri, og via offentlige udbud indgå forpligtende samarbejdsaftaler med de sociale boligselskaber. Afholder selskaberne sig fra at indgå i sådanne aftaler, ligger det i loven, at selskaberne kan tvinges hertil.

England

Siden 1980 er der gennemført betydelige reformer af det engelske boligmarked. De væsentligste elementer i omlægningen har været:

- Overførelse af løsningen af den boligsociale opgave fra kommunale selskaber til private non-profit selskaber, *Housing Associations*.
- Frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne.
- Afregulering og øget subsidiering af den private udlejningssektor.
- Stigende individuel boligstøtte til personer samtidig med at støtten til boliger er reduceret, om end den fortsat ligger på et meget højt niveau i forhold til Danmark.

Den kommunalt ejede sociale boligsektor er som følge heraf i perioden 1981-2004 blevet reduceret fra 29 pct. til 11 pct. af boligbestanden. Reduktionen beror dels på frasalg til lejerne og dels på overførsel af boliger til sociale boligselskaber (*Housing Associations*), hvis andel af boligbestanden i samme periode er steget fra 2 til 8 pct.

Reduktionen af den boligsociale sektor har afstedkommet ret omfattende problemer på det engelske boligmarked som helhed, idet der har været stigende tendenser til hjemløshed og midlertidig indkvarterede familier, marginaliserede boligområder med lav boligefterspørgsel (residualisering) samt et utilstrækkeligt udbud af boliger, ikke mindst i vækstområder.

Set i forhold til en dansk sammenhæng er der en række forhold på det engelske boligmarked, som kan være af interesse, herunder etablering af mellemformer mellem traditionelle ejerformer, øget mobilitet samt lettere adgang til ejerboligmarkedet mv. Den væsentligste inspiration er dog at finde i *Housing Associ-*

ation-sektorens relativt sofistikerede styringssystem, baseret på landsdækkende normer og målsætninger, systematisk evaluering af selskabernes performance og etablering af konkurrence mellem selskaberne.

Det statslige organ The Housing Corporation fører tilsyn med og tildeler offentlig støtte til selskaberne. Som led heri foretages vurderinger af alle selskaber, hvor det afgøres, hvor godt selskaberne lever op til de udstukne målsætninger. Resultaterne heraf offentliggøres. Støtte tildeles på baggrund af konkurrence mellem selskaberne under hensyn til det regionale boligbehov, selskabets evne til at levere høj kvalitet for en begrænset støtte mv.

Kommunernes rolle i forhold til Housing Associations er mere tilbagetrukket, og begrænser sig til samarbejde med selskaberne om udlejningspraksis over for svage grupper, varetagelse af en samlet lokal boligpolitik mv.

Sverige

I Sverige er der ca. 4,4 millioner boliger. Den almennyttige sektor udgør ca. 20 pct. af boligerne, det private udlejningsmarked står for ca. 26 pct. af markedet, mens ca. 17 pct. af boligerne er i bostadsrättsforeninger, og de resterende 38 pct. er ejerboliger.

De almennyttige boligselskaber har til opgave at sikre gode boliger til en rimelig husleje for den brede befolkning. Selskaberne er i almindelighed ejet af kommunen, der driver dem som aktieselskaber på linje med øvrige kommunale forsyningsselskaber og ofte som datterselskab i et moderselskab, der driver alle kommunens selskaber. Kommunerne har mulighed for at beregne et mindre kapitalafkast af den indskudte kapital. Aktieselskabskonstruktionen muliggør blandt andet via kapitalafkastet flytning af overskud mellem de forskellige aktiviteter.

Huslejen i den almennyttige sektor er fastsat ud fra et ”hvile i sig selv princip” i de enkelte boligselskaber, der typisk dækker en kommune. Den samlede husleje i et selskab fordeles på boligerne ud fra et brugsværdiprincip. Huslejen på det private udlejningsmarked er fastsat ud fra et brugsværdiprincip, hvor det er huslejen i den almennyttige sektor, der sætter niveauet for huslejerne. Den almennyttige sektor er således bestemmende for huslejeniveauet også på det private udlejningsmarked, dvs. for næsten halvdelen af boligmarkedet.

De almennyttige boligselskaber har stor lokal selvbestemmelse. Den store frihed blev i løbet af 1990'erne brugt af flere kommuner til at iværksætte salg af almennyttige boliger. I nogle tilfælde skete salget for at konsolidere økonomien i de enkelte selskaber og i andre tilfælde for at styrke andre kommunale virksomheder. I 2000 og 2001 blev der solgt næsten 40.000 boliger, og der var planer om salg af op mod 125.000 boliger. For at begrænse salget blev kommunernes muligheder for at frasælge indskrænket i 2002. Kommunerne skal således nu have tilladelse af lensstyrelserne til salg af boliger. Tilladelse kan ikke gives, hvis kommunens bestand af almennyttige boliger efter salget er utilstrækkelig til at øve bestemmende indflydelse på huslejedannelsen.

Staten har frem til de store omlægninger i 1990'erne prioriteret støtte til al boligbyggeri højt. Det største samlede program var det såkaldte "Miljonprogrammet" fra 1965 til 1975. Den statslige støtte blev både givet som murstensstøtte, hvoraf rentebidraget var den vigtigste del, og individuel boligstøtte. Murstensstøtten i form af rentebidrag til lånene blev givet til både private og almennyttige lejeboliger og til ejerboliger. Samtidig gælder reglerne om individuel boligstøtte ikke bare lejere, men også ejere og bostadsrätter. Statsstøtten har således ikke i sig selv givet fortrinsret til særlige boligformer.

Fra 1980 til 1993 steg de statslige udgifter til rentebidraget til det tredobbelte, idet udgifterne som følge af et stigende renteniveau steg fra ca. 10 mia. SKr. til over 35 mia. SKr. (2002 – priser). Sammenfaldende med en økonomisk lavkonjunktur i Sverige og som led i en større reform af den offentlige sektor, skattesystem og behovet for at nedbringe et meget højt udgiftstryk (70 pct. af BNP i 1993) blev både murstensstøtten (produktionsstøtten) og den individuelle boligstøtte omlagt. Rentebidraget blev beskåret og omlagt til en rentefølsom støtte, som samtidig blev begrænset til lejeboliger og bostadsrätter. I omlægningerne indgik også i sidste halvdel af 1990'erne en begrænsning af målgruppen for bostadsbidrag (svarer til dansk boligsikring, dvs. individuel boligstøtte til ikke-pensionister) til at være unge mellem 18 og 28 år og børnefamilier.

I 2002 var statens årlige udgifter til murstensstøtte reduceret til ca. 2 mia. SKr. Det er vedtaget, at rentebidraget skal afvikles. Derudover er der en diskussion af finansieringssystemet, blandt andet om produktionsstøtten skal begrænses yderligere til kun at omfatte grupper med særlige sociale behov (unge, ældre og handicappede).

Svenskerne har haft en række ubalancer på boligmarkedet. Et markant udtryk for dette er, at der siden 1998 er nedrevet 18.800 boliger på grund af udlejningsvanskeligheder. Samtidig er der i de senere år opstået boligmangel især i højvækstregionerne (Stockholm, Göteborg og Malmö). Det er en væsentlig udfordring at sikre tilstrækkeligt byggeri i vækstområderne.

2.6.2. Styring af den almene sektor

Med henblik på at tilvejebringe et grundlag for en stillingtagen til den fremtidige styring af den almene sektor er der i *kapitel 14* foretaget en gennemgang af den eksisterende styreform i den almene sektor.

Den samlede styring er i dag – som resultat af en øget decentralisering, der er gennemført over en årrække - præget af en arbejdsdeling mellem stat og kommuner. Staten fastlægger ved lov mere eller mindre detaljerede eller overordnede regler og retningslinier, mens kommunerne har vidtgående beføjelser med hensyn til konkrete beslutninger om nybyggeri og udøvelse af det daglige tilsyn med boligorganisationerne.

Internt styres de enkelte boligorganisationer via beboerdemokratiet, der på afdelings- og organisationsniveau træffer beslutninger, der har konsekvenser for huslejedannelse, bygningers fysiske stand og eventuelle modernisering mv. I en række tilfælde træffes større beslutninger i samarbejde med det kommunale

le tilsyn, eksempelvis i forbindelse med visse former for udlejning, etablering af nye støttede afdelinger, større renoveringer, helhedsplaner i forbindelse med indsats mod ghettoisering mv.

Med henblik på at indkredse hensynet bag samt omfanget og graden af den nugældende regulering, bliver der set nærmere på styringen af en række væsentlige delområder:

1. *Boligorganisationens ledelse og beboerdemokratiet*

De grundlæggende hensyn bag beboerdemokratiet skal ses i lyset af sektorens boligsociale opgaver. Beboerdemokratiet skal give den enkelte indflydelse på sin egen situation, og er med til at sikre engagement, integration og sammenhængskraft i boligområdet.

2. *Boligorganisationens hovedformål og sideaktiviteter*

De overordnede hensyn er at sikre naturlig sammenhæng mellem hovedformål og sideaktiviteter, sikre lejernes midler, undgå konkurrenceforvriddning og tilgodese skatteretlige hensyn.

3. *Boligorganisationens egenkapital*

Hensynene bag reguleringen af egenkapitalen er princippet om økonomisk solidaritet afdelingerne imellem, sikring af stødpudekapital, sikker forvaltning af lejernes midler, sikring af et fornuftigt vedligeholdelses- og moderniseringsniveau og mulighed for et dagligt råderum for beboerne.

4. *Nybyggeriet*

Reglerne om nybyggeri skal sikre, at der gennemføres nybyggeri i et omfang og af en art, som der er behov for i lokalområdet, at boligerne bliver opført til en omkostning, der er i overensstemmelse med det boligsociale formål, at statens og Landsbyggefondens udgifter til ydelsestøtte ikke overstiger det nødvendige, samt fremme af bestemte boligformer, som der er særligt behov for.

5. *Lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering*

Hensynene er at sikre et boligsocialt huslejeniveau og det solidariske princip, sikre vedligeholdelsestilstanden, optimal effekt af offentlige støttemidler og lejernes indflydelse på egne forhold.

6. *Udlejning og anvisning*

Formålet er at løse boligsociale opgaver over for husstande med særlige behov, børnefamilier, unge og ældre, sikre afbalanceret beboersammensætning, optimal udnyttelse af boligmassen, gennemskuelig og retfærdig udlejning og styrke mobiliteten samt det frie valg.

7. *Landsbyggefonden*

Hensynet bag reglerne om Landsbyggefonden er at sikre det almene byggeris selvfinansiering og central omfordeling efter behov.

8. *Det kommunale tilsyn*

Hensynet bag det decentrale tilsyn er kommunernes lokalkendskab og princippet om, at beslutninger bør træffes tættest muligt på borgerne.

2.6.3. **Ændrede styreformer**

Med henblik at danne grundlag for en principiel stilling til den fremtidige styring af den almene sektor, er der i *kapitel 15* givet en grundlæggende beskrivelse af tre forskellige styringsmodeller:

Den regelstyrede almene sektor (model 1). Denne model tager sit udgangspunkt i, at den almene sektor i dag generelt set er en velfungerende sektor, som på en lang række punkter tilgodeser de overordnede hensyn, ligesom der kun i meget begrænset omfang har vist sig problemer i den daglige drift. Der er derfor tale om en fortsættelse af den nuværende styringsmodel.

Model 1. Den regelstyrede almene sektor

Den nuværende grundlæggende styringsform fortsættes, men med løbende justeringer og moderniseringer, herunder både stramninger og lempelser af reguleringens indhold. Dvs.:

- Staten fastlægger regler for, hvad boligorganisationerne skal og ikke må, f.eks. med hensyn til udlejning, egenkapital, sideaktiviteter, byggepolitiske initiativer mv.
- Kommunerne forestår inden for de overordnede rammer og regler den lokale implementering og giver tilsagn til nybyggeri, har kommunal anvisningsret og fører tilsyn med, at boligorganisationerne overholder reglerne. Endelig er kommunerne tillagt en række godkendelsesbeføjelser.

Den frisatte almene sektor (model 2). I forbindelse med debatten om en mere selvberende sektor er det påpeget, at en større grad af økonomisk selvfinansiering tilsvarende må følges op med, at boligorganisationerne frigøres for den nuværende tætte regulering og tillægges stor selvstændighed på centrale områder.

Der er derfor opstillet en model, som indebærer vidtgående frihedsgrader for boligorganisationerne, samtidig med at den offentlige styring og kontrol med sektorens overordnede udvikling bliver kraftigt reduceret. Modellen er inspireret af hollandske erfaringer, men tillempet danske forhold.

Model 2. Den frisatte almene sektor

Sektorens opbygning ændres grundlæggende, således at sektoren frisættes styringsmæssigt og økonomisk.

Frisættelsen indebærer blandt andet,

- at sektorens økonomiske mellemværende med staten og kommunerne gøres op, hvorefter sektoren selv disponerer over de midler, der genereres af lejebetalinger mv., herunder specielt ydelser på udamortiserede lån. Til gengæld ophører den offentlige støtte til nybyggeriet.
- at den direkte styring af sektoren via lovgivning, kommunale beslutninger mv. afvikles, idet det offentliges varetagelse af boligsociale og øvrige samfundsmæssige hensyn i stedet fremmes ved opstilling af overordnede målsætninger, henstillinger eller indgåelse af aftaler mv.
- at boligorganisationerne selv træffer herefter selv beslutning om alle væsentlige forhold, herunder nybyggeri, renoveringer, salg til lejerne eller andre, anvendelse af egne midler, ghettoindsats, samarbejde med kommuner mv. Boligorganisationerne finansierer sine aktiviteter af egne midler.
- at boligorganisationerne forbliver non-profitorganisationer. Der skabes mulighed for, at boligorganisationerne, evt. via datterselskaber, kan engagere sig i overskudsgivende aktiviteter i fri konkurrence med andre aktører på boligmarkedet. Overskud kan ikke udbetales, men skal anvendes til boligsociale formål.

Den mål- og aftalestyrede almene sektor (model 3). Den frisatte model forringer i væsentlig grad kommunernes muligheder for at udøve en aktiv by- og boligpolitik. Der er derfor opstillet en mellemmodel, som i forlængelse af kommunalreformen på den ene side fastholder den overordnede offentlige, herunder især kommunale, indflydelse og styring af sektoren, men på anden side introducerer mål-, ramme- og aftalestyring som den dominerende styringsform, hvilket vil medføre en væsentlig mindre regelstyring og give større frihedsgrader for boligorganisationerne og kommunerne.

Model 3. Den mål- og aftalestyrede almene sektor

Med henblik på både at give boligorganisationerne større frihedsgrader og fastholde en høj grad af kommunal indflydelse, indføres mål- og aftalestyring som den dominerende styreform i den almene sektor:

- Boligorganisationerne får frihed til selv – inden for rammerne af en overordnet målfastsættelse og aftaler med kommunen – at løse sine opgaver.
- Den detaljerede lovgivning afskaffes på en række områder og erstattes af styring via overordnede mål og rammer, der konkret udmøntes i aftaler mellem kommune og boligorganisation. Det kan blandt andet gælde områder som sideaktiviteter, udlejning og anvendelse af opsparet egenkapital. Der vil endvidere kunne opstilles mål om boligorganisationernes effektivitet, beboerservice mv.
- Kommunerne vil fortsat som led i den kommunale boligpolitik og løsningen af de boligsociale opgaver beslutte nybyggeri og være tilsynsmyndighed.
- Den overordnede styring af sektorens fondsmidler fastholdes og der sikres mulighed for omfordeling af disse med henblik på en optimal fordeling og anvendelse i relation til huslejer, reovering, ghettoindsats mv.

Valg af fremtidig styreform skal sikre en optimal varetagelse af en række samfundsmæssige hensyn. Der findes ikke nogen entydig facitliste herfor, idet nogle af hensynene ikke kan tilgodeses samtidigt. Det kan f. eks. ikke lade sig gøre at skabe fuld sikkerhed for, at opgaverne løses på en bestemt måde og med ensartede rettigheder til alle lejere, hvis man samtidig ønsker at give boligorganisationerne størst mulig frihed. Der skal altså foretages en afvejning og et valg mellem forskellige hensyn – eller findes frem til den optimale balance mellem de ønskede hensyn i det omfang, de står i modsætning til hinanden.

Valg af fremtidig styringsform for den almene sektor vil dermed afhænge af de politiske præferencer. I hvor høj grad ønskes central statslig, kommunal eller boligorganisationsstyring af sektorens drift og udvikling? I hvor høj grad ønskes sikkerhed for, at alle borgere er stillet lige og kan forvente en nogenlunde ensartet behandling i alle kommuner?

Hvis der ønskes en høj grad af sikkerhed for, at bestemte hensyn opfyldes på en relativt ensartet måde i alle boligorganisationer, mens fleksibiliteten i opgaveløsningen ikke spiller så stor en rolle, må udgangspunktet for den fremtidige styring tages i model 1, den regulerede almene sektor. Stat - og i nogen grad kommunerne - spiller her en aktivt styrende rolle, der sikrer, at opgaverne bliver løst på en ensartet måde uden de store variationer mellem de enkelte boligorganisationer og kommuner.

Hvis der omvendt ønskes den maksimale fleksibilitet i opgaveløsningen, mens sikkerhed for en relativt ensartet opfyldelse af bestemte hensyn tillægges mindre betydning, kan udgangspunktet hensigtsmæssigst tages i model 2, den frisatte almene sektor. Her er det den enkelte boligorganisation, der er den centrale

beslutningstager, idet hverken stat eller kommune har mulighed for at blande sig i de almene boligorganisationers initiativer.

Hvis det endelig ønskes at fastholde en kommunal indflydelse på den lokale by- og boligpolitik, herunder sikringen af at de boligsociale opgaver fortsat kan løses, samtidig med at de enkelte boligorganisationer inden for denne ramme skal have en så stor handlefrihed som muligt, kan udgangspunktet tages i model 3, den mål- og aftalestyrede almene sektor. Her er den direkte statslige styring afløst af en overordnet fastsættelse af rammer, inden for hvilke kommuner og boligorganisationer frit kan aftale de lokale løsninger.

Udover disse centrale, modeldefinerende forhold har de enkelte modeller en række egenskaber, som også må indgå i det endelige valg af grundlaget for den fremtidige styring. Det gælder f.eks.:

1. *Nybyggeri efter behov*

I model 1 og 3 sker dette som i dag ved kommunalt tilsagn om nybyggeri. I model 2 kan kommunerne ikke styre nybyggeriet – boligorganisationerne træffer selv beslutning om nybyggeri og finansiering heraf. Model 2 forudsætter altså, at boligorganisationerne selv vælger at nybygge, der hvor der er behov, og kommunerne mister derved en væsentlig del af deres mulighed for at føre by- og boligpolitik.

2. *Boligsocialt huslejeniveau*

Dette hensyn varetages i alle tre modeller med fastsatte regler for lejenniveauet. I model 1 og 3 fortsættes balancelajeprincippet, evt. med indførelsen af en mere kvalitetsrelateret husleje gennem udligning af kapitaludgifterne. I model 2 fastsættes en boligsocial leje efter principper, der sikrer, at lejerne ikke hæfter for de frisatte boligorganisationers dispositioner.

3. *Gennemskuelig og objektiv udlejning til målgruppen*

I model 1 sker dette ved detaljerede udlejningsregler, i model 2 ved overordnede målsætninger, som boligorganisationen selv udfylder og i model 3 ved en kombination af overordnede målsætninger og aftaler mellem kommuner og boligorganisationer.

4. *Modvirke ghettoisering*

I model 1 sker det ved, at der ved lov gives en række redskaber og muligheder for støtte. I model 2 træffer boligorganisationen selv beslutning om, hvorvidt der skal gribes ind overfor tendenser til ghettoisering, hvordan indsatsen i givet fald skal gribes an, og hvordan den skal finansieres. I model 3 fastsættes indsatsen inden for overordnede rammer og støttemuligheder, samt efter aftale mellem kommune og boligorganisation.

5. *Forsvarlig og effektiv drift*

I model 1 sikres dette med en række fastsatte krav, som det kommunale tilsyn skal sikre overholdt. I model 2 har boligorganisationen selv det

overordnede ansvar, og dermed også incitamentet til at fremme og udvikle produktivitet. I model 3 skal boligorganisationerne leve op til en række krav og målsætninger, herunder aftaler med kommunerne, brug af nøgletal mv.

6. *Beboerdemokrati*

I model 1 og 3 bevares beboerdemokratiet. I model 2 får beboerdemokratiet mere karakter af den beboerrepræsentation, der kendes i det private udlejningsbyggeri.

7. *Hensigtsmæssige sideaktiviteter, der opfylder konkurrenceretlige hensyn*

I model 1 fastholdes positivlisten som reguleringsform, men der sker en modernisering af listen. I model 2 kan boligorganisationen operere meget frit og udføre overskudsgivende aktiviteter i konkurrence med private. I model 3 skal sideaktiviteter ses i lyset af lokale boligsociale opgaver og reguleres via målfastsættelse og/eller aftale mellem boligorganisation og kommune. I alle modeller skal aktiviteterne tilrettelægges, så de er i overensstemmelse med konkurrenceretlige hensyn.

Modellerne er beskrevet i deres rene form. I praksis er det naturligvis muligt i et vist omfang at kombinere modellerne. Man kan vælge at bevare en lovstyret model med mål og aftalestyring på afgrænsede områder. Eller man kan indføre mål og aftalestyring som grundmodel, men bevare en snæver styring på visse områder. Der kan således nemt tænkes en række mellemmodeller, der kombinerer elementer fra de forskellige modeller, men det er klart, at valget af den grundlæggende styringsform lægger begrænsninger for mulige kombinationer. Det vil f.eks. ikke være muligt at gennemføre en obligatorisk udligning af de økonomiske muligheder for forskellige boligorganisationer med udgangspunkt i model 2.

Kombinationsmulighederne gælder særligt i forhold til model 1 og 3, mens model 2 indebærer grundlæggende ændringer af den kendte styringsform, der i højere grad stiller de almene boligorganisationer som private udlejere.

Kapitel 3. Den almene sektors formål og målgruppe

3.1. Den boligsociale opgaves historik – målgruppe

Det almene byggeris hovedformål har altid været løsning af boligsociale opgaver.

Lov om støtte af boligbyggeri m.m. nr. 128 af 11. april 1933 var den første støttelov, hvor den almennyttige tanke bag de sociale boligselskaber blev lovfæstet. I forslaget til 1933-loven blev det understreget, at målgruppen især er ”den mindrebemidlede del af befolkningen”, samt at det i første række drejer sig om at fremskaffe sunde og billige boliger, som det må forudsættes, at den *mindrebemidlede* del af befolkningen vil kunne betale lejeafgiften for”. Og i forslaget til 1938-loven indkredses målgruppen til ”de, der har vist den største evne til trods deres ringe økonomiske midler at opretholde hjemmet og opdrage deres børn”. I 1955- og 1959-cirkulærerne præciseres det, at mindrebemidlede lejlighedssøgende altid burde komme i betragtning forud for andre, da statens ydelse af støtte til socialt boligbyggeri forudsatte, at lejlighederne i videst muligt omfang blev udlejet til mindrebemidlede boligtagere.

I 1961 var den økonomiske grænse for mindrebemidlethed en skattepligtig husstandsindkomst på 16.800 kr. med tillæg af 1.050 kr. for hvert hjemmeboende barn. Til sammenligning kan oplyses, at andelen af lønmodtagerhusstande med bruttohusstandsindkomster under 17.500 kr. i 1962 var 79 pct. En meget betragtelig del af husstandene var altså berettigede til almennyttige boliger i begyndelsen af 1960'erne.

Boliger til ”*mindstbemidlede*” var oprindeligt ikke en opgave for almene boligorganisationer. Tilskudslejligheder til *mindstbemidlede* blev opført i særlige afdelinger og ofte af særlige ”socialfilantropiske boligselskaber” eller af kommunerne. Under behandlingen af 1946-loven foreslog et lille mindretal, at boligorganisationerne i stedet skulle opføre boligerne i blandede ejendomme, idet ”den klassificering, der gennem opførelse af sådanne særlige beboelsesejendomme gennemføres, er befolkningspolitisk fejlagtig og til ubodelig skade for ungdommen.” Denne erkendelse bredte sig i begyndelsen af 1950'erne, og man begyndte at tilstræbe en spredning af boligerne for *mindstbemidlede*, således at boligerne indgik naturligt i det almene byggeri. Det særlige tilskud til boliger til *mindstbemidlede* blev gjort fleksibelt, således at tilskuddet blev beregnet for boliger, som var beboet af *mindstbemidlede* lejere, uanset hvilken bolig i afdelingen, de boede i. Tilskuddet til boligen bortfaldt, hvis husstanden fik en indkomstfremgang, der gjorde, at husstanden ikke længere tilhørte gruppen af *mindstbemidlet*.

Antallet af boliger for mindstbemidlede blev forøget i 1950'erne, og kommunen havde 100 pct. anvisningsret til disse boliger.

Efterhånden som lejeniveauet i nybyggeriet steg, fremkom der den situation, at man kunne få en billigere lejlighed i det ældre byggeri uden det særlige tilskud, hvorfor det i 1964 blev fastsat, at 10 pct. af lejlighederne i de afdelinger, der ikke havde tilskudslejligheder, fortrinsvis skulle overdrages til mindstbemidlede ved ledighed.

Med boligsikringens indførelse i 1967 ophørte kapitaltilskudsordningen til boliger for mindstbemidlede, og ”mindstbemidlet”-begrebet blev erstattet af et mere smidigt krav om, at boligerne skal stilles til rådighed for lejlighedssøgende, som efter deres personlige og økonomiske forhold har særligt behov for boliger i det almene byggeri. Almene boliger skulle herefter fortrinsvis stilles til rådighed for boligsøgende, der enten kunne opnå boligsikring, eller hvis husstandsindkomst lå under en vis indtægtsgrænse, der dog var afhængig af antallet af børn. Indtægtsgrænsen blev fastsat til 28.000 kr. i 1967-loven, 40.000 kr. i 1970 loven og 53.000 kr. i 1973 loven. Indkomstkrauet var begrænset til kun at gælde ved første indflytning i et boligselskab, og ikke ved oprykning. Til sammenligning havde 24,5 pct. af husstandene en husstandsfaktorindkomst (dvs. husstandsindkomsten ekskl. blandt andet direkte overførsler fra det offentlige) under 40.000 kr. 42,9 pct. af husstanden havde en husstandsfaktorindkomst under 50.000 kr. Andelen af fortrinsberettigede husstande var således langt mindre i begyndelsen af 1970'erne end i begyndelsen af 1960'erne, hvilket formentlig ikke har været tilsigtet.³

Reglerne blev suppleret med en minimumsindtægtsgrænse, idet man ellers ”ville udvide andelen af lejligheder, der i sådanne afdelinger skal besættes med mindstbemidlede, og for det andet risikere et ghettopræg over bebyggelsen, som man netop har villet undgå blandt andet ved at give regler om, at de særlige lejligheder med kapitaltilskud skal spredes i det almene byggeri og ved at fastsætte en 10 pct.'s regel, således at de øvrige udlejninger kan ske til husstande, der efter de hidtil gældende regler er mindrebemidlede.”

Med 1975-loven blev kravene ved tildeling af boliger i det almene byggeri lempet, idet bestemmelserne om fortrinsret for boligsøgende med indkomster under bestemte maksimumbeløb bortfaldt, herunder lavindkomstgruppens fortrinsrettigheder til kapitaltilskudslejligheder og til hver tiende lejlighed i afdelinger uden sådanne lejligheder. Baggrunden herfor var, at de ændrede forhold for udlejning i det almene nybyggeri havde mindsket behovet for fortrinsrettigheder ved tildeling af nye lejligheder. Den øgede konkurrence fra ejerboligmarkedet var en væsentlig årsag hertil på grund af fordelagtige skatteforhold for boligejere og den høje inflation. Det betød, at den store gruppe af mellemindkomster som var en del af den almene boligmasses målgruppe, fandt ejerboligmarkedet mere attraktivt. Kombineret med den måde, man byggede på i 70'erne, var dette starten på nogle af de problemer med segregering på bolig-

³ Wintherudvalgets rapport ” Den almennyttige boligsektors rolle på boligmarkedet”, 22.12.1986.

markedet, som eksisterer i dag, idet det almene byggeri i stigende grad huser de grupper af boligsøgende, som ikke har økonomisk mulighed for at investere på ejerboligmarkedet, jf. kapitel 6.

Boligorganisationerne skulle herefter tilstræbe, at der ikke er et åbenbart misforhold mellem den boligsøgendes husstandsindkomst og boligafgiften.

Den kommunale anvisningsret blev indført i 1984 på baggrund af en konstateret tendens til, at boligsøgende med lave indkomster og sociale problemer i vidt omfang har måttet henvise til det nyeste og dyreste byggeri i stedet for som tilsigtet til det ældre og relativt billige byggeri. Anvisningsretten til almene boliger er kommunernes primære redskab til anvisning af bolig til personer med akut boligbehov. Kommunerne har anvisningsret til 25 pct. af de almene familieboliger, og kommune og boligorganisation kan aftale, at anvisningsretten forhøjes op til 100 pct. I områder, der er omfattet af kombineret udlejning, har kommunerne 100 pct. anvisningsret.

I 1992 indførtes det nuværende ventelistesystem. Ventelistesystemet blev lovfæstet på baggrund af en redegørelse fra arbejdsgruppen om almennyttige udlejningsregler⁴, (1990), blandt andet på baggrund af et ønske om større gennemsigtig i udlejningen. Alle kan skrive sig på ventelisten uanset indkomst eller behov, men systemet indeholder fortrinsrettigheder for f.eks. børnefamilier til store lejligheder.

Der var på daværende tidspunkt bred enighed om, at ventelistesystemet fortsat sikrede, at den almene sektor kunne løse sine boligsociale opgaver. Samtidig blev det anset for positivt, hvis der i større grad kunne tiltrækkes boligsøgende med højere indkomster, idet integration af forskellige social- og indkomstgrupper i sektoren blev betragtet som et element i løsningen af den boligsociale opgave.

I perioden 1970 til 2000, hvor antallet af almene familieboliger steg med 218.000 boliger til 465.000 boliger, er andelen af husstandsrepræsentanter uden for arbejdsmarkedet steget fra 20 til 51 pct., mens andelen af lønmodtagere på højeste og mellemste niveau er faldet fra 17 til 9 pct. og øvrige lønmodtagere fra 58 til 37 pct., jf. kapitel 5. Et fleksibelt udlejningssystem ændrer altså ikke på, at sektorens primære målgruppe er lavindkomstgrupper og andre grupper, der ikke umiddelbart har adgang til det øvrige boligmarked.

Ventelistesystemet fra 1992 er bevaret, men behovet for en varieret beboersammensætning og fleksibilitet i regelsættet har siden afspejlet sig i udlejningsreglerne. Der kan især peges på reglerne om fleksibel udlejning, der giver kommune og boligorganisation mulighed for at aftale udlejning efter særlige

⁴ Redegørelse fra arbejdsgruppen om almennyttige udlejningsregler, Boligministeriet, Bygge- og Boligstyrelsen den 29.11.1990. I arbejdsgruppen deltog Kommunernes Landsforening, Boligselskabernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg kommune, Boligministeriets departement og Boligstyrelsen.

kriterier for indtil 90 pct. af de ledige boliger, der ikke er omfattet af kommunal anvisning.

Et andet eksempel er reglerne om kombineret udlejning, der trådte i kraft 1. juli 2005, der for første gang giver adgang til at afvise en bestemt gruppe (modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse) i afdelinger med en særlig høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet mod tilbud om en anden passende bolig.

Som det ses, har der siden 1940'erne været et stadig stigende fokus på at undgå en social ghettoisering i de almene boligområder, blandt andet fordi det ville føre til en koncentration af de svageste husstande. De boligsociale opgaver overfor ressourcetsvage boligsøgende og boligsøgende, der mangler mulighed for adgang til det øvrige boligmarked, er således i hele efterkrigstiden blevet løst ud fra en erkendelse af, at boligområderne ikke mindst af hensyn til børns og unges livschancer også må tiltrække mere ressourcestærke husstande, således at beboersammensætningen bliver mere afbalanceret.

3.2. Hovedkarakteristika og samspil med det øvrige boligmarked

Den almene boligsektor udgør en betydelig del af et samlet boligmarked, og dens opgaver og formål må dermed ses i sammenhæng med de øvrige boligformer på markedet:

Ejerboligsektoren har i perioden 1970-2005 udgjort en nogenlunde stabil halvdel af boligmarkedet. Kendetegnende for ejerboligsektoren er, at det kræver en vis likviditet, kreditværdighed og overskud til at spare op for at etablere sig i en ejerbolig. Der kan desuden være en vis økonomisk usikkerhed forbundet med rente- og prisudviklingen på boligmarkedet. Muligheden for afdragsfrie lån mindsker behovet for overskud til at spare op.

Har man det økonomiske råderum hertil, giver ejerboligen til gengæld en række fordele – muligheden for selv at vælge, hvor man vil bo, stor individuel råderet og finansielle dispositionsmuligheder. Afhængig af konjunkturerne er der mulighed for både tab og gevinst ved salg – og salg er i øvrigt forbundet med betydelige omkostninger. Behovet for økonomisk råderum og likviditet afspejler sig naturligt i beboersammensætningen – 56 pct. af beboerne i ejerboliger er i beskæftigelse eller selvstændige, heraf er 23 pct. selvstændige, mellem- eller højtuddannede, jf. nærmere kapitel 5.

Adgang til *andelsboligerne* kræver også likviditet, om end i mindre grad end tilfældet er for ejerboliger, og især de billigere andelsboliger forudsætter ofte et netværk, der kan give adgang. Andelsboligerne udgør kun 7 pct. af den samlede boligmasse, men der er store geografiske forskelle. Andelen af andelsboliger er steget fra 1 pct. til 7 pct. fra 1970 til i dag, blandt andet på grund af omdannelse af private udlejningsboliger.

De private *udlejningsboliger* bidrager fortsat – og ikke i uvæsentlig grad - til løsning af de boligsociale opgaver, men andelen af kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister er væsentlig lavere end i den almene sektor. Den private udlejningsboligmasses muligheder for at deltage i løsningen af den boligsociale opgave er imidlertid aftaget, idet bestanden af private udlejningsboliger i de sidste 35 år er reduceret med ca. 123.000 boliger. Det er især antallet af billige private udlejningsboliger der er faldende på grund af byfornyelse, lejligheds-sammenlægninger, adgangen til at forbedre med friere lejefastsættelse til følge og omdannelse til private andelsboliger. Samtidig er nybyggeriet af private udlejningsboliger begrænset.

Udlejning af private lejeboliger er ikke reguleret, og det er altså op til den enkelte udlejer at vælge, hvem der lejes ud til, og det forudsætter ofte et netværk at få adgang til de billige boliger. Kommunerne har efter lov om kommunal anvisningsret mulighed for at købe anvisningsret til privat udlejningsbyggeri. Muligheden er stort set ikke blevet brugt, og ved indførelsen af reglerne om kombineret udlejning blev lov om kommunal anvisningsret målrettet kommuner, der træffer beslutning om anvendelse af kombineret udlejning, således at disse kommuner får bedre muligheder for at anvise anden passende bolig, også i privat udlejningsbyggeri.

I perioden 2003-2007 kan der efter lov om fremme af privat udlejningsbyggeri ydes støtte til opførelse af private udlejningsboliger. Hovedformålet med denne lov er at bygge flere private udlejningsboliger, som en bredere del af befolkningen kan betale. Der er givet støtte til opførelse af 2.160 boliger efter denne lov.

De almene boliger adskiller sig fra det øvrige boligmarked ved at boligformen er tilgængelig for alle, uanset indkomstforhold, likviditet og netværk. Samtidig er der forholdsvis lave transaktionsomkostninger forbundet med at flytte. Herudover er den almene sektor den eneste boligform, hvor der ved udlejning skal tages hensyn til de boligsøgendes behov. I de grundlæggende udlejningsregler for de almene boligtyper tages der f.eks. hensyn til børnefamiliers behov, unge og ældres behov.

Denne tilgængelighed medfører dog samtidig lange ventelister i de mere attraktive afdelinger, især i Københavnsområdet. De fleksible udlejningsregler giver mulighed for fortrinsret til grupper med særlige behov, f.eks. pendlere og tilflyttere, således at adgangen for bestemte grupper kan sikres på trods af ventelisterne.

I kraft af anvisningsretten er den almene sektor kommunernes primære instrument i løsningen af boligsociale opgaver.

Den almene sektors boligsociale opgaver understreges da også af den faktiske beboersammensætning i den almene sektor, set i forhold til resten af boligmarkedet. Beboere i beskæftigelse og selvstændige er stærkt underrepræsenterede, mens personer uden for arbejdsmarkedet er stærkt overrepræsenterede i den almene sektor, jf. nærmere kapitel 5.

9 af 10 almene boliger er familieboliger. Der er almene boliger i alle landets kommuner, men der er store forskelle i de almene boligers andel af den samlede boligmasse. Andelen af almene boliger er størst på den Københavnske Vestegn og udgør over halvdelen af boligerne i kommunerne Brøndby, Albertslund, Ballerup og Herlev.

Med hensyn til beskrivelse af den almene sektors boliger og sammenhæng med det øvrige boligmarked henvises nærmere til kapitel 4.

3.3. Målgruppe og opgaver i dag

I dag løser den almene boligsektor et bredt spektrum af boligsociale opgaver:

Mindre ressourcestærke boligsøgende

Den almene sektor løser boligsociale opgaver for den mindre ressourcestærke del af befolkningen, dvs. boligsøgende med et akut boligbehov, herunder hjemløse og andre særligt udsatte grupper, som typisk anvises en bolig gennem den kommunale anvisning. Hertil kommer andre boligsøgende, der på grund af f.eks. skilsmisse eller tvangsauktion er kastet ud i en situation med akut boligbehov. Boligorganisationerne kan etablere særlige udslusningsboliger for personer, der udsluses fra midlertidige boformer efter serviceloven, ligesom boligorganisationerne kan opføre særlige ”skæve huse for skæve eksistenser”.

Boligsøgende med særlige behov

Sektorens målgruppe omfatter desuden bredere dele af befolkningen med særlige behov. Det gælder f.eks. unge studerende, som har brug for en ungdomsbolig og de ældre og handicappede, som har brug for en særlig bolig. Både ungdomsboliger og ældreboliger er fleksible boligformer, der kan dække en bred palet af behov. Ungdomsboliger kan indrettes som kollegieboliger eller som selvstændige boliger for unge børnefamilier. Og ældreboliger kan indrettes særligt for fysisk eller psykisk handicappede, som plejeboliger for stærkt plejekrævende, for demente, som bofællesskaber eller som boliger for mere selvhjulpne ældre.

Integration og modvirkning af segregering

Der lægges stadig stigende vægt på den boligsociale opgave, som består i at integrere udsatte befolkningsgrupper som f.eks. flygtninge og indvandrere, så der ikke opstår sociale øer bestående af udsatte grupper uden kontakt til arbejdsmarkedet og det omgivende samfund. Løsning af integrationsopgaven forudsætter, at den almene sektor af en bred del af befolkningen betragtes som en efterspørgselsværdig mulighed på boligmarkedet.

Hvis sektoren skal kunne løse sine opgaver, er det af afgørende betydning, at tendenser til segregering og ghettoisering undgås og modvirkes. Halvdelen af beboerne i den almene sektor står uden for arbejdsmarkedet, og andelen af indvandrere i almene boliger er 3 gange så høj som i befolkningen som helhed.

Variert boligmarked

Hertil kommer, at sektorens boligsociale hovedformål også må ses som en del af et varierende boligmarked i sammenhæng med de øvrige boligformer. Den almene bolig har en selvstændig rolle på boligmarkedet som et tilbud til boligsøgende, hvis behov og økonomiske situation ikke matcher de øvrige boligtyper.

Den offentlige støtte til nybyggeri skal sikre, at der sker en stabil tilvækst af lejeboliger til en fornuftig pris. Hermed sikres, at samfundet råder over boliger, der kan løse de boligsociale opgaver, og at der på boligmarkedet findes et varierende udbud af boligformer, der kan dække de boligsøgendes forskellige økonomiske forhold og livssituationer.

Mobilitet

Herudover ligger der også det væsentlige hensyn, at et lejeboligmarked med rimelig husleje skal understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet. Det er en afgørende forudsætning for mobiliteten, at man som arbejdstager har mulighed for at flytte til en passende bolig. Det er et stigende problem, især i Københavnsområdet, at arbejdstagere ikke har råd til at bosætte sig der, hvor arbejdskraften efterspørges på grund af stigende ejerboligpriser og mangel på udlejningsboliger.

Arbejdstagere, som flytter til en anden del af landet, kan have svært ved at få overblik over boligmarkedet i det nye område. Her kan almene boliger have en vigtig rolle som en bolig uden store transaktionsomkostninger. Ventelisterne kan gøre det vanskeligt at få en bolig med kort varsel i det område, man flytter til. Reglerne om fleksibel udlejning giver imidlertid mulighed for fortrinsret til pendlere og tilflyttere, og i afdelinger, der anvender fleksibel udlejning, giver 45 pct. fortrinsret til ”tilflyttere, der har fået arbejde i kommunen” og 41 pct. til ”pendlere, der arbejder i kommunen, men bor uden for.”⁵

Andre funktioner

Det skal bemærkes, at den almene boligsektor har haft og har opgaver og funktioner, der ikke har en egentlig boligsocial karakter. Det kan særligt fremhæves, at sektoren fra statens side har været brugt som instrument for konjunkturregulering og som instrument til udvikling af byggeriet. Disse funktioner skal ses i sammenhæng med, at staten har haft afgørende indflydelse på fastsættelse af rammer for nybyggeriet. Mens den konjunkturregulerende effekt er opnået ved fastsættelse af økonomiske rammer og eventuelle kvoter for nybyggeri, er de byggepolitiske målsætninger væsentligst blevet fremmet ved, at staten har stillet krav til byggeriet som led i tilsagnsgivningen. Sådanne krav er f.eks. blevet opstillet med hensyn til kvalitetssikring, logistikplanlægning, totaløkonomi samt tilgængelighed og handicapvenlighed. Dertil kommer diverse forsøgs- og tilskudsordninger, informationsarbejde mv., som gennem tiden har været sat i værk for at fremme byggeriets udvikling.

⁵ Fleksibel udlejning af almene familieboliger, Erhvervs- og Boligstyrelsen, januar 2004. Undersøgelserne i rapporten er gennemført af SFI og SBI.

Sammenfattende retter almene boliger sig mod ressourcetsvage boligsøgende og mod boligsøgende, hvis muligheder og behov ikke matcher de øvrige boligtyper på markedet. For at undgå, at der i løsningen af denne opgave sker en social (og etnisk) ghettodannelse, der isolerer de svageste, herunder ikke mindst den opvoksende generation fra kontakt med det øvrige samfundsliv, er det vigtigt, at beboersammensætningen i den enkelte bebyggelse bliver blandet og dermed også omfatter mere ressourcestærke husstande.

Kapitel 4. Beskrivelse af den almene sektors boliger og husleje primo 2005

4.1. Indledning

Kapitlet giver en overordnet beskrivelse af den almene sektors boliger og husleje primo 2005. Den overordnede beskrivelse suppleres i kapitel 9 med overvejelser og data vedrørende blandt andet bygningsstandarden (til brug for opgørelsen af behovet for at renovere boligerne) og i kapitel 6 og 12 suppleres med huslejeoplysninger (til brug for diskussionerne om den almene sektors konkurrenceevne og en ændret huslejestruktur).

Det aktuelle antal almene boliger fordelt på afdelinger og organisationer mv. belyses i afsnit 4.2, som også sammenligner de almene boliger med boligerne i de øvrige sektorer på udvalgte punkter. I bilag 4.a er det datamæssige grundlag til opgørelse af sektorens boligbestand beskrevet.

I afsnit 4.3 beskrives huslejen i almene og private boliger fordelt på opførelsesår og geografi primo 2005. I dette afsnit belyses også driftsudgifternes betydning for huslejestrukturen i almene boliger.

En sammenfatning af hele kapitlet findes i afsnit 4.4.

4.2. Den almene sektors boliger primo 2005

4.2.1. Afdelings- og organisationsstruktur

Antallet af almene boligorganisationer, afdelinger og boliger i begyndelsen af 2005 er vist i tabel 4.1. Det fremgår heraf, at der var 771 almene boligorganisationer med 7.909 afdelinger og 541.492 boliger. Den almene sektor udgør dermed lidt over en femtedel af den samlede boligbestand på godt 2,6 mio. boliger.

Tabel 4.1. Den almene sektor primo 2005

	Boligorganisationer	Afdelinger	Boliger
Antal i alt	771	7.909	541.492

Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

I tabellerne 4.2-4.4 belyses den almene sektors struktur med hensyn til organisationer og afdelinger samt med hensyn til administrationsforholdene.

Tabel 4.2. Organisationsstrukturen i den almene sektor primo 2005

Antal boliger pr. organisation	Antal organisatio- ner	Fordeling i pct.	Antal afdelin- ger	Antal boliger	Antal boliger pr. organisation (gns.)
1-49	139	18,0	196	3.820	27
50- 99	84	10,9	201	6.053	72
100-199	104	13,5	457	15.437	148
200-499	171	22,2	1.430	54.135	317
500-999	119	15,4	1.647	84.950	714
1.000-1.999	83	10,8	1.630	117.959	1.421
2.000-4.999	61	7,9	1.849	179.259	2.937
5.000-9.999	8	1,0	343	52.112	6.514
10.000-20.000	2	0,3	156	27.767	13.884
I alt	771	100,0	7.909	541.492	702

Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

Størrelsesmæssigt er der en stor spredning imellem de 771 boligorganisationer. Den gennemsnitlige boligorganisation har 10 afdelinger med i alt godt 700 boliger svarende til 70 boliger pr. afdeling.

139 organisationer, svarende til knap $\frac{1}{5}$ af alle boligorganisationer, har under 50 boliger pr. organisation (27 boliger i gennemsnit). I den modsatte ende har $\frac{1}{5}$ af boligorganisationerne over 1.000 boliger pr. organisation. Tilsammen repræsenterer denne femtedel knap 4.000 afdelinger fordelt på 377.000 boliger, svarende til 70 pct. af sektoren. De resterende $\frac{3}{5}$ af boligorganisationerne ligger jævnt fordelt i størrelse med mellem 50 og 1.000 boliger pr. organisation.

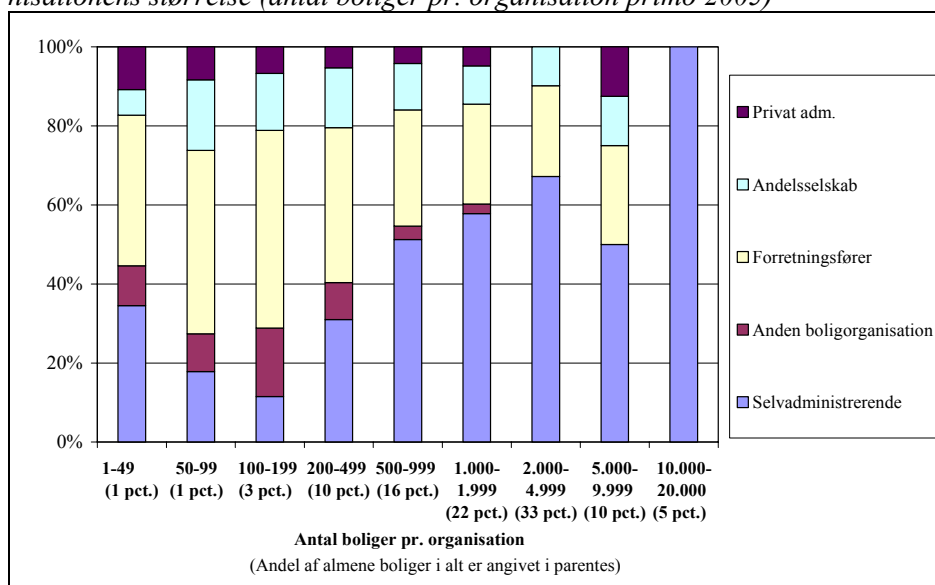
Boligorganisationerne kan overlade deres administrationsopgaver og drift til en forretningsfører. Forretningsføreren kan være enten en almen forretningsførerorganisation, et alment andelsselskab, en anden almen boligorganisation eller en privat administrator, f.eks. en advokat. Tabel 4.3 og figur 4.1 viser administrationsforholdene for de almene boligorganisationer primo 2005.

Tabel 4.3. Administrationen af den almene sektor primo 2005

	Antal admi- nistratorer	Organisati- oner	Afdelin- ger	Antal boliger	I pct.
Selvadministrerende	284	284	4.747	313.157	57,8
Anden boligorganisation	36	62	356	13.963	2,6
Forretningsfører	7	283	1.515	141.183	26,1
Andelsselskab	12	94	999	53.363	9,9
Privat administrator	32	48	292	19.826	3,7
I alt	371	771	7.909	541.492	100,0

Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

Figur 4.1. Boligorganisationerne, fordelt efter administrationsforhold og organisationens størrelse (antal boliger pr. organisation primo 2005)



Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

Det fremgår af tabel 4.3, at 284 boligorganisationer er selvadministrerende. De administrerer i alt 313.157 boliger, svarende til 58 pct. af de almene boliger i alt. De 2 største boligorganisationer (AAB og FSB) er selvadministrerende. Det ses af figur 4.1, at det især er større boligorganisationer, der er selvadministrerende. Således er kun $\frac{1}{4}$ af boligorganisationerne med under 500 boliger selvadministrerende. 36 boligorganisationer administreres af en anden boligorganisation.

Knap halvdelen af boligorganisationerne – repræsenterende 194.000 boliger – administreres af en forretningsførerorganisation eller et andelselskab. Der er en betydelig spredning i administratorernes størrelse målt på det antal boliger, de administrerer. Af forretningsførerorganisationerne administrerede de 3 største (DAB, Lejerbo og KAB) tilsammen knap 100.000 boliger og dermed knap $\frac{1}{5}$ af den samlede sektor, primo 2005. Det skal bemærkes, at boligorganisationer også kan indgå i administrative fællesskaber, som kun står for en del af administrationen f.eks. udlejning. Organisatorisk er det boligafdelingerne, der er hovedhjørnestenen med hensyn til udlejning og drift af boligerne. Afdelingerne er organiseret i boligorganisationer, der træffer beslutninger af mere overordnet karakter og som enten selv, eller gennem et administrationsselskab, forestår en række opgaver vedrørende afdelingernes administration. Strukturen er nærmere beskrevet i kapitel 14.

Tabel 4.4. Afdelingsstrukturen i den almene sektor primo 2005

Antal boliger pr. afdeling	Antal afdelinger	Fordeling i pct.	Antal boliger	Fordeling i pct.	Antal boliger pr. afdeling (gns.)
1-9	780	9,9	4.989	0,9	6
10-19	1.701	21,5	23.871	4,4	14
20-29	1.272	16,1	30.042	5,5	24
30- 49	1.424	18,0	54.160	10,0	38
50- 99	1.320	16,7	93.175	17,2	71
100- 149	551	7,0	66.962	12,3	121
150- 299	567	7,2	118.074	21,8	209
300- 499	200	2,5	77.046	14,2	384
500- 999	78	1,0	52.276	9,7	670
1.000-2.000	16	0,2	20.897	3,9	1.306
I alt	7.909	100,0	541.492	100,0	68

Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

Det fremgår af tabel 4.4, at der i gennemsnit var 68 boliger i en almen afdeling primo 2005. Det ses endvidere, at godt 80 pct. af de almene boligafdelinger har under 100 boliger, mens $\frac{2}{3}$ af afdelingerne har under 50 boliger. Knap 300 boligafdelinger har over 300 boliger og de 16 største afdelinger har mellem 1.000 og 2.000 boliger.

Hovedparten af afdelingerne med over 100 boliger er opført i 1960'erne og 1970'erne. Boligafdelinger opført i løbet af de sidste 25 år er gradvis blevet mindre. De nyeste boligafdelinger – opført i perioden efter 2000 – er i gennemsnit på under 30 boliger.

Antallet af afdelinger er en dynamisk størrelse påvirket af sammenlægninger af afdelinger og tilgang af nye afdelinger i forbindelse med nybyggeri. I de seneste år er der sket en årlig tilvækst på omkring 200 afdelinger som følge af nybyggeri, mens der årligt nedlægges i størrelsesordenen 50 afdelinger som følge af sammenlægninger.

4.2.2. Den almene sektor sammenlignet med de øvrige boligsektorer

I dette afsnit sammenlignes den almene boligmasse med de øvrige hovedsektorer på boligmarkedet dvs. ejerbolig-, andelsbolig- og den private udlejningssektor.

De almene boligers kvalitet er beskrevet via blandt andet installationsforhold i kapitel 9, og vil derfor ikke her nærmere blive belyst. Det skal dog bemærkes, at aldersstrukturen typisk også indikerer kvalitetsforskelle.

Aldersstrukturen

Den almene sektor udgør med sine knap 541.500 boliger knap 21 pct. af det samlede boligmarked og er dermed boligmarkedets næststørste sektor. Ejerboligsektoren er knap $2\frac{1}{2}$ gang større og den mest dominerende sektor med en andel på omkring halvdelen af boligmassen. Private udlejningsboliger som i tabel 4.5 tillige omfatter midlertidig udlejede ejerboliger, udgør 17 pct. af boligmassen og er 3-4 pct. point mindre end den almene sektor. Andelsboliger er

med en andel på 7 pct. af boligmassen den mindste boligsektor og udgør antalsmæssigt $\frac{1}{3}$ i forhold til den almene sektor.

Tabel 4.5. Boligbestanden fordelt på sektorer og opførelsesår, primo 2005

1.000 boliger	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Almene boliger	13	130	97	109	98	69	26	541
Ejerboliger	439	164	232	285	101	38	27	1.286
Andelsboliger	109	17	7	1	23	18	11	185
Privat udlejning	245	53	50	35	28	28	15	454
Antal boliger i alt ¹⁾	901	387	397	442	244	144	81	2.601
<i>Almene i pct. af i alt</i>	<i>1,5</i>	<i>33,7</i>	<i>24,5</i>	<i>24,6</i>	<i>40,0</i>	<i>47,9</i>	<i>31,7</i>	<i>20,8</i>

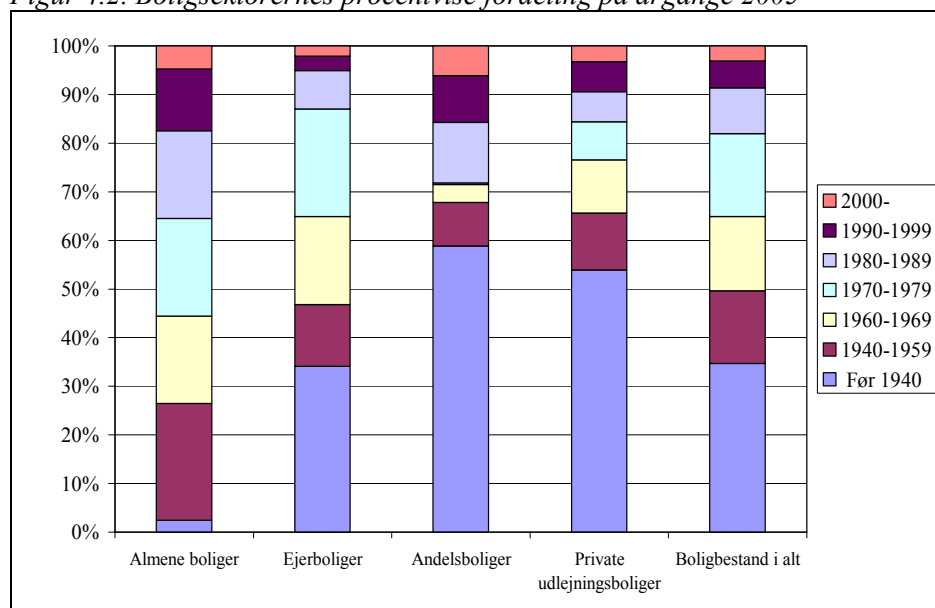
¹⁾ Inkl. offentlige ejede boliger, samt ikke benyttet boliger og uoplyst udlejningsforhold.

Kilde: Danmarks Statistik – ”Boligtælling 2005”, samt de almene boligafdelingers regnskaber

Boligbestandens aldersstruktur fremgår af tabel 4.5 og figur 4.2. Det ses, at aldersfordelingen er meget forskelligartet for de forskellige sektorer.

Karakteristisk for den almene sektor er, at de almene boliger er relative unge – godt 2 pct. er opført før 1940 og 56 pct. er opført efter 1970. For boligmassen som helhed er godt $\frac{1}{3}$ af boligerne opført før 1940 og tilsvarende godt $\frac{1}{3}$ er opført efter 1970. I modsætning til de almene boliger er de private udlejningsboliger og andelsboligerne gennemgående meget gamle, hvilket ses ved, at 55 pct. af boligerne er opført før 1940 og kun $\frac{1}{4}$ er opført efter 1970. Aldersfordelingen af ejerboliger påvirker i stor udstrækning aldersfordelingen for boligmassen som helhed.

Figur 4.2. Boligsektorernes procentvise fordeling på årgange 2005

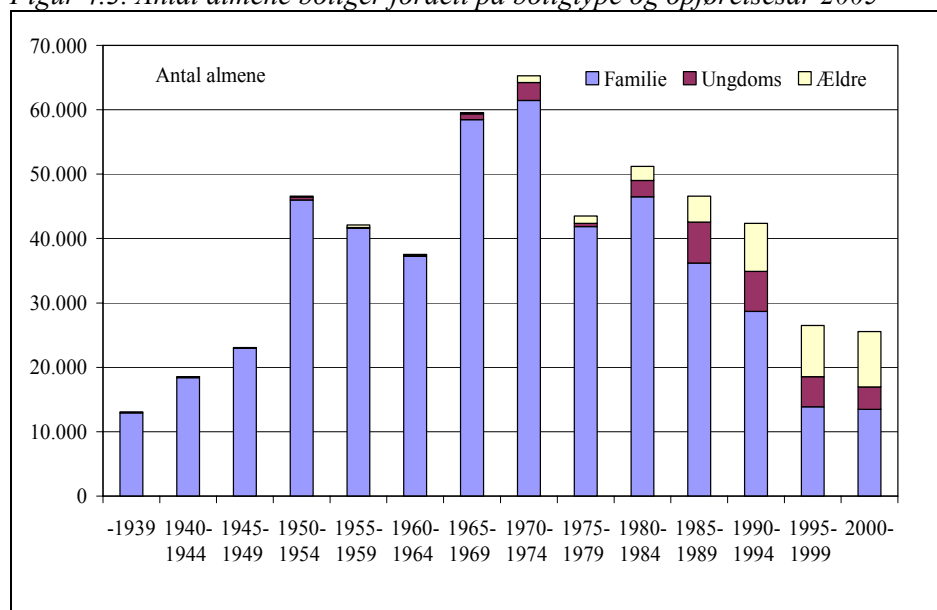


Kilde: Danmarks Statistik – ”Boligtælling 2005”, samt de almene boligafdelingers regnskaber

Det fremgår samtidig af tabellen, at det almene byggeri udgjorde 44 pct. af det samlede byggeri opført i 1980'erne og 1990'erne, samt at den almene sektor i de sidste 25 år har stået for næsten $\frac{3}{4}$ af den samlede årlige tilgang af lejeboliger.

Figur 4.3 viser antallet af almene boliger fordelt på de almene boligtyper dvs. familie-, ungdoms- og ældreboliger og opførelsesår. Den enkelte boligtype er primært bestemmende for boligens udlejning, dvs. hvilke grupper, der har fortrinsret til boligen.

Figur 4.3. Antal almene boliger fordelt på boligtype og opførelsesår 2005



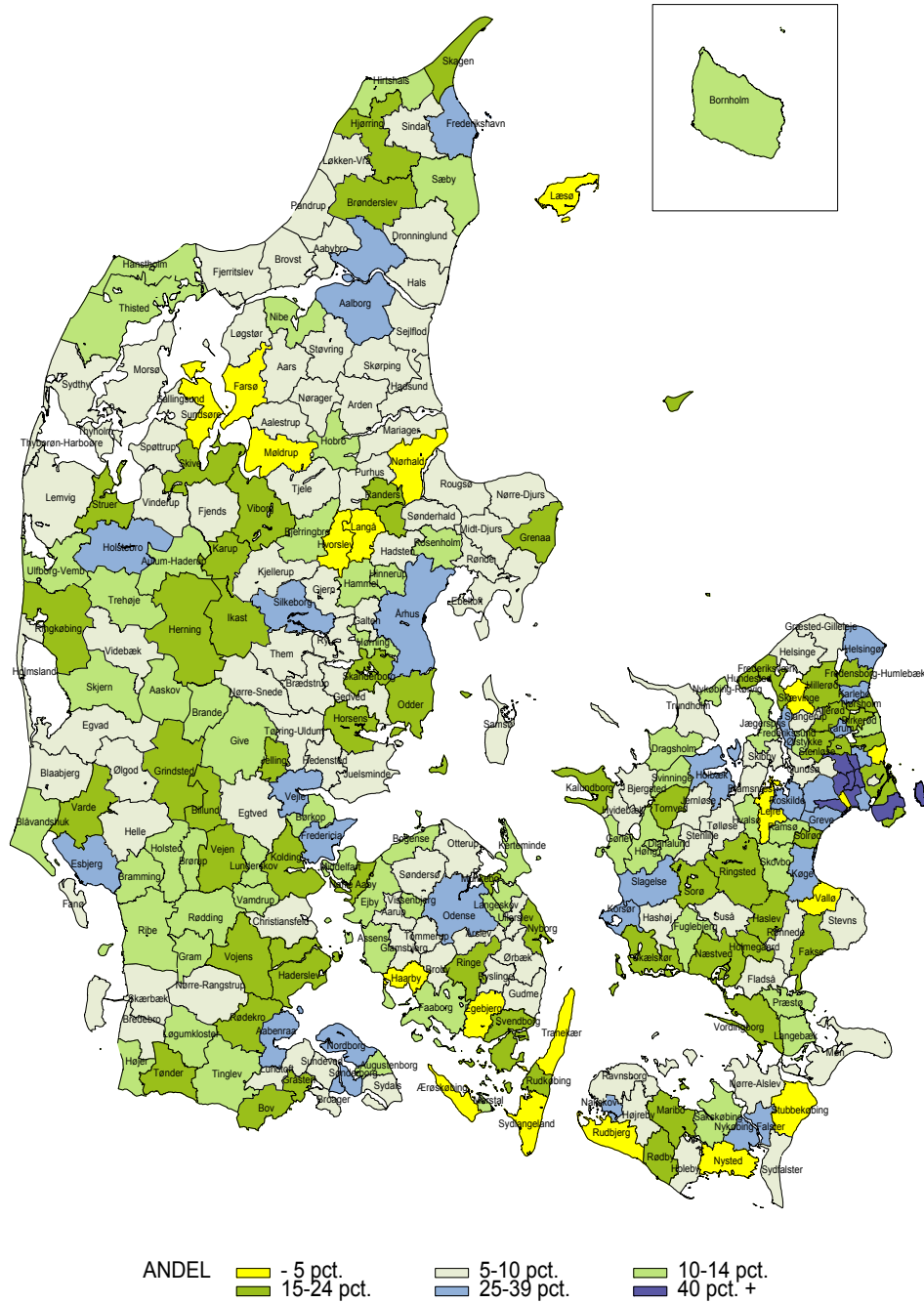
Kilde: De almene boligafdelingers regnskaber

Indenfor den almene sektor er familieboligen den klart mest dominerende boligtype og udgør knap 480.000 boliger, svarende til 89 pct. af bestanden. Ældre- og ungdomsboliger udgør godt 33.000 og knap 29.000 boliger, svarende til en andel på hhv. 6 pct. og 5 pct. af den samlede almene boligbestand. Andelen af ældre og ungdomsboliger er imidlertid kraftigt stigende i nybyggeriet og har samlet set udgjort knap halvdelen af det almene byggeri, opført i løbet af de sidste 10 år.

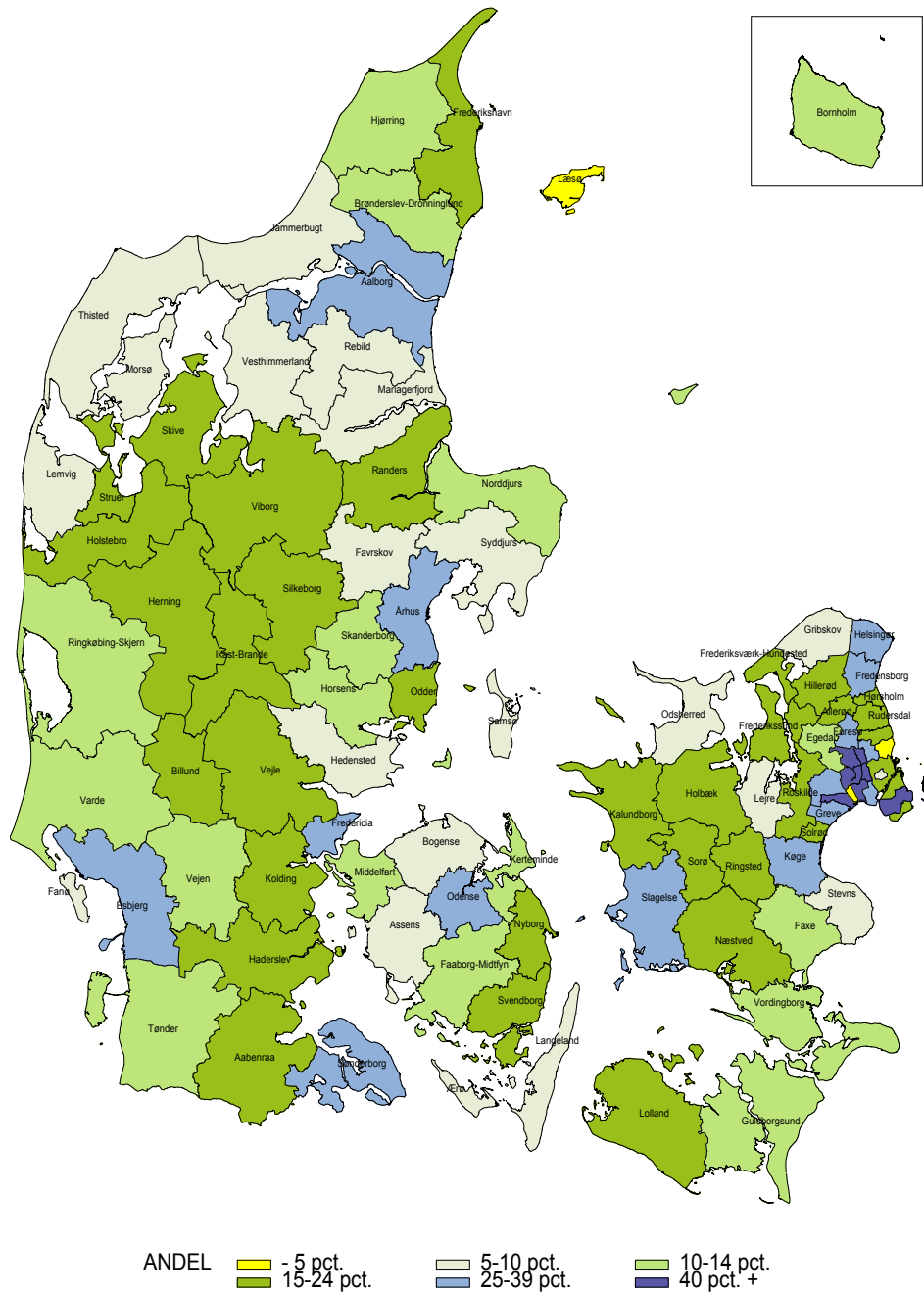
Geografisk beliggenhed

I tabel 4.6 ses, at boligbestandens sammensætning varierer geografisk. Der er en relativ tæt sammenhæng mellem ejerform og geografisk beliggenhed. Andelen af ejerboliger aftager således med stigende bymæssighed, mens andelen af almene boliger og øvrige udlejningsboliger modsat er stigende med stigende bymæssighed. Andelen af almene boliger i de enkelte kommuner fremgår af figur 4.4 og figur 4.5.

Figur 4.4. Andelen af almene boliger i pct. af boligmassen fordelt på kommuner primo 2005 – før kommunalreform



Figur 4.5. Andelen af almene boliger i pct. af boligmassen fordelt på kommuner primo 2005 – efter kommunalreform



Tabel 4.6. Boligbestanden fordelt efter ejerforhold og geografisk beliggenhed 2005

	Ejer		Privat	Almene	I alt ¹⁾	Almene	
	Ejer	Andels	udlej.	boliger		I alt	boliger
	Pct.					1.000 boliger	
KBH. og FRB.	18	31	29	18	100	337	62
KBH.'s forstæder, Nord	54	6	17	21	100	184	39
KBH.'s forstæder, Syd	45	4	9	43	100	203	87
Øvrig Hovedstadsregion	58	4	14	21	100	167	35
Større provinsbyer	41	4	24	27	100	478	128
Mindre provinsbyer	53	3	18	23	100	444	101
Øvrige kommuner	65	2	16	11	100	789	90
Hele Landet	49	7	17	21	100	2.601	541

Anm.: Større provinsbyer omfatter byer med mindst 40.000 indbyggere og mindre provinsbyer er byer med mellem 10.000-40.000 indbyggere.

¹⁾ Inkl. offentlige boliger, samt ikke benyttet boliger og uoplyst udlejningsforhold.

Kilde: Danmarks Statistik – ”Boligtælling 2005”, samt de almene boligafdelingers regnskaber

For de almene boliger ses en kraftig overrepræsentation i de sydlige forstadskommuner til København med en andel på over 40 pct. I kommunerne Brøndby, Albertslund, Ballerup og Herlev udgør de almene boliger over halvdelen af boligerne i alt, jf. figur 4.4 og figur 4.5 samt bilag 4.b. Modsat er de almene boliger kraftig underrepræsenteret i de mindre kommuner i provinsen (”øvrige kommuner”) med en andel på 11 pct. af boligerne i området.

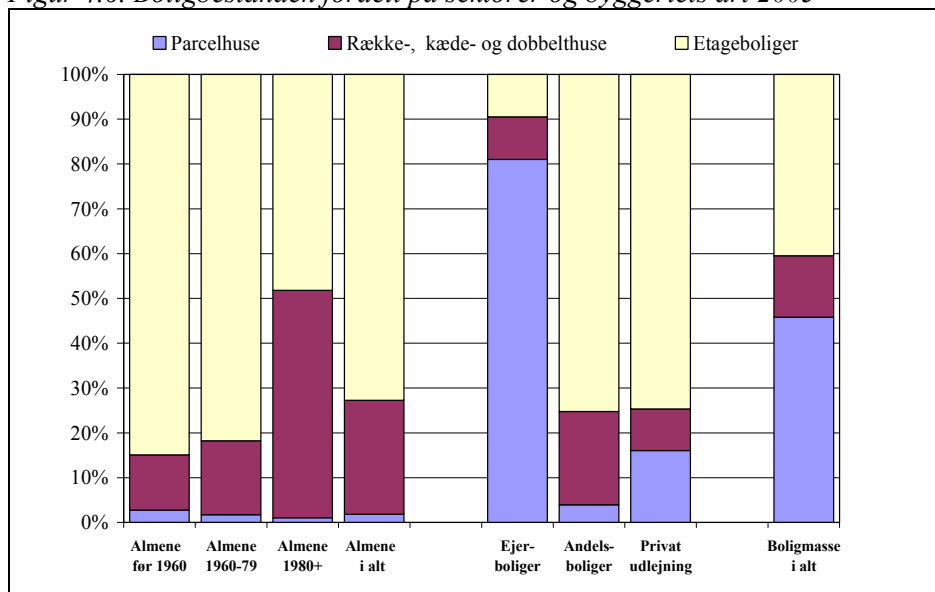
Det ses af tabel 4.6, at andelsboligerne i udpræget grad er et hovedstadsfænomen med en andel på 31 pct. af boligerne i København og Frederiksberg set i forhold til en andel på 7 pct. af den samlede boligmasse.

Andelen af private udlejningsboliger er tilsvarende høj i de større byområder (Hovedstadskommunerne (29 pct.) og de større provinsbyer (24 pct.)), men boligtypen er - modsat andelsboliger - også pænt repræsenteret i de øvrige dele af landet.

Byggeriets art

Der er markante forskelle på, hvilken type bygning (parcelhuse, rækkehuse eller etageboliger) eller byggeri, der opføres i de forskellige sektorer.

Figur 4.6. Boligbestanden fordelt på sektorer og byggeriets art 2005



Kilde: Danmarks Statistik – ”Boligtælling 2005”

Det ses af figur 4.6, at knap $\frac{3}{4}$ af de almene boliger er opført som etageboliger. Denne fordeling, der stort set også er gældende i den private udlejningsboligsektor og andelsboligsektoren, er i skarp kontrast til ejerboligsektoren, hvor under $\frac{1}{10}$ af boligerne er etageboliger. Modsat er andelen af parcelhuse i den almene sektor kun 2 pct., mod over 80 pct. i ejerboligsektoren. Andelen af rækkehuse i den almene sektor udgør $\frac{1}{4}$ af boligmassen. I løbet af de sidste 25 år er der sket en markant stigning i andelen af rækkehuse mv. i nybyggeriet, således at omkring halvdelen af de almene boliger opført efter 1980 er rækkehuse. Det skal bemærkes, at der er markante geografiske forskelle, med høj andel af almene etageboliger i Hovedstadsregionen og modsat høj andel af almene rækkehuse i provinsen.

Boligstørrelser

Der er relativ tæt sammenhæng mellem boligtype og boligstørrelse. Det ses af tabel 4.7, at en gennemsnitlig almen bolig er på 77 m². Andelsboliger og private udlejningsboliger er i gennemsnit lidt større end de almene boliger – nemlig henholdsvis 81 m² og 87 m².

Ejerboligerne skiller sig kraftigt ud med et gennemsnitligt boligareal på 137 m². I forhold til en gennemsnitlig almen bolig er den gennemsnitlige ejerbolig således 60 m² eller 80 pct. større.

Tabel 4.7. Boligbestanden fordelt på sektorer og boligstørrelser 2005

Pct.	Max 50 m ²	51-70 m ²	71-90 m ²	90-110 m ²	111- 130 m ²	Over 130 m ²	I alt	Gns.
								m ² pr. bolig
Almene boliger	11	29	39	17	4	0	100	77
Ejeboliger	1	5	9	15	20	50	100	137
Andelsboliger	8	33	29	22	5	3	100	81
Privat udlejning	17	29	24	13	7	11	100	87
Antal boliger i alt ¹⁾	8	17	20	15	12	28	100	113

¹⁾ Inkl. offentlige boliger, samt ikke benyttet boliger og uoplyst udlejningsforhold.

Kilde: Danmarks Statistik – ”Boligtælling 2005”, samt Socialministeriet – BBR 2005

40 pct. af de almene boliger er 70 m² eller mindre, hvilket stort set også gælder for privat udlejede boliger og andelsboliger. For ejerboliger derimod er det kun 6 pct. af boligerne, der har et boligareal på op til 70 m². I modsatte ende ses det, at kun 4 pct. af de almene boliger er over 110 m², mens dette er gældende for 70 pct. af ejerboligerne. Den meget lille andel af almene boliger på over 110 m² skyldes, at nybyggede almene boliger i dag ikke må overstige 110 m², og at det kun i perioden 1967-1985 har været hævet fra maksimalt 110 m² til maksimalt 130 m².

Spredningen i boligstørrelser er lille i den almene sektor, hvilket ses ved, at over ²/₃ af de almene boliger er på mellem 50-90 m², jf. tabel 4.7.

Ses der på det gennemsnitlige boligareal *pr. person* indsnævres forskellene mellem sektorerne, men arealet er dog fortsat mindst i almene boliger. Det gennemsnitlige boligareal *pr. person* udgjorde således i 2005 henholdsvis 41 m² i almene boliger, 54 m² i ejerboligerne, 50 m² i privat udlejede boliger og 48 m² i andelsboliger.

4.3. Huslejen i almene og private udlejningsboliger 2005

Nedenfor belyses den aktuelle husleje i almene og private boliger fordelt på opførelsesår og geografi. Herudover belyses driftsudgifternes betydning for huslejestrukturen i almene boliger. Der kan i øvrigt henvises til en beskrivelse af lejefastsættelsesreglerne i almene boliger i kapitel 12 og for private boliger i bilag 4.c.

Boks 4.1. Opgørelse af huslejerne

Opgørelserne over huslejerne er baseret på huslejeoplysningerne i boligstøtteregisteret primo 2005, der er stratificeret på baggrund af oplysninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR) og opgjort for rene beboelsesejendomme med mindst 3 lejligheder. For almene boliger er datagrundlaget huslejeoplysninger for 315.000 boligstøttehusstande bosat i bygninger med i alt 501.900 almene boliger. Tilsvarende er opgørelsen for private udlejningsboliger opregnet på baggrund af huslejeoplysninger fra 142.000 boligstøttehusstande, som bor i beboelsesbygninger med i alt 304.100 private udlejningsboliger. Dækningsgraden er hhv. 96 pct. af de almene boliger og 85 pct. af de private udlejningsboliger, som opfylder kriterierne opgjort via BBR. Opgørelsesmetoden er nærmere beskrevet i bilag 4.a.

4.3.1. Almene boliger

I nedenstående tabel 4.8 vises den årlige husleje pr. m² i almene boliger primo 2005. Gennemsnitslejen lå på 595 kr. pr. m² for alle almene boliger under et med 10 pct.- og 90 pct.- fraktiler svarende til hhv. 447 og 764 kr. pr. m².

Det ses, at den årlige husleje i almene boliger i gennemsnitlig ligger på 44.400 kr. pr. bolig i 2005, svarende til en månedlig husleje på 3.700 kr. (ekskl. varme mv.). Med godt 540.000 almene boliger i alt udgør den samlede huslejebetaling i almene boliger omkring 24 mia. kr. i 2005.

I det følgende belyses den årlige husleje udelukkende pr. m² (pr. år).

Tabel 4.8. Huslejeoplysninger for almene boliger primo 2005

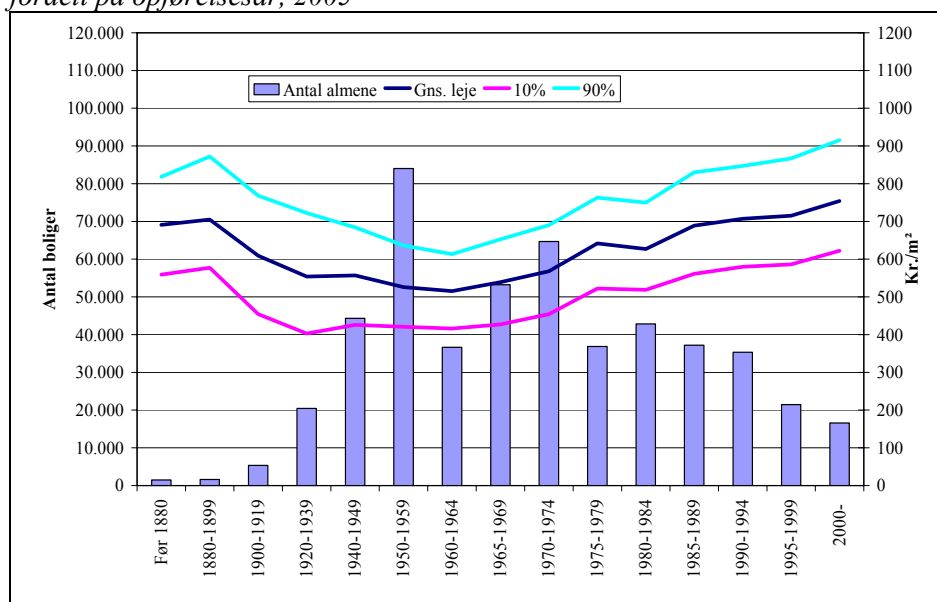
	Antal boliger	Årlig husleje	Lejegennemsnit	10 pct.- fraktil ¹⁾	90 pct.- fraktil ²⁾
			--kr./m ² /år--		
I alt	501.900	44.398	595	447	764

¹⁾ 10 pct.-fraktilen angiver den højeste husleje for de 10 pct. billigste almene boliger.

²⁾ 90 pct.-fraktilen angiver den laveste husleje for de 10 pct. dyreste almene boliger.

De årgangsfordelte huslejer har en klar "hængekøjeform" med gennemsnitler på 600-700 kr. pr. m² i afdelinger, opført før 1920, faldende til 515 kr. pr. m² i afdelinger, opført i 1960-64, og herefter stigende til godt 750 kr. pr. m² i det nyeste byggeri.

Figur 4.7. Antal almene boliger, gennemsnitlig husleje samt huslejespredning fordelt på opførelsesår, 2005



Anm.: Huslejespredning illustreret ved 10 pct.- og 90 pct.-fraktiler.

I nybyggeriet betales således en leje, der er 46 pct. større end lejen i 1960'er-byggeriet. Huslejeforskellene mellem almene boliger, opført efter 1960, beror i alt væsentligt på forskelle i nettokapitaludgifterne, dvs. forskelle i anskaffelsesudgifter, finansieringsform, renteniveau på finansieringstidspunktet, offent-

lig støtte mv. Dette forhold bliver nærmere belyst i afsnit 4.3.5. Almene boligers udgiftsposter i 2003.

Det bemærkes endvidere, at 90 pct. af de almene boliger har en m²-leje på 447 kr. eller mere. 80 pct. af boligerne har en m²-leje i intervallet 447-764 kr. pr. m², dvs. med en forskel på 317 kr. pr. m², jf. tabel 4.8.

4.3.2. Private udlejningsboliger

I private udlejningsboliger, som her tillige omfatter boliger ejet af offentlige bygherrer mv. (ekskl. ældreboliger), lå huslejen i januar 2005 på i gennemsnit 611 kr. pr. m², jf. tabel 4.9.

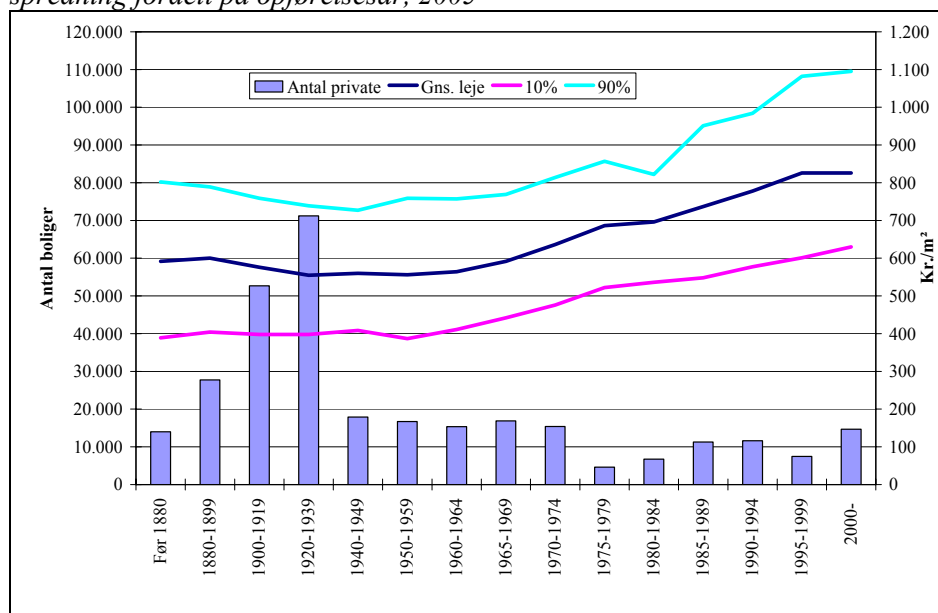
Som for almene boliger har 1950'ernes byggerier nogle af de laveste huslejer, men også byggeriet fra 1920'erne og 1930'erne har lav huslejeniveau (i gennemsnit på 555 kr. pr. m²). Huslejerne er højest i de nyeste boliger med i gennemsnit 826 kr. pr. m².

Tabel 4.9. Huslejeoplysninger for private udlejningsboliger primo 2005

	Antal boliger	Årlig husleje	Lejegennemsnit	10 pct.- fraktil	90 pct.- fraktil
			--kr./m ² /år--		
I alt	304.100	43.201	611	415	838

De årgangsfordelte huslejer har en såkaldt "svanehalsform" med gennemsnitslejer på mellem 555 og 600 kr. pr. m² i boliger, opført før 1970, stigende til 826 kr. pr. m² i det nyeste byggeri, jf. figur 4.8.

Figur 4.8. Antal private udlejningsboliger, gennemsnitlig husleje samt huslejespredning fordelt på opførelsesår, 2005



Anm.: Huslejespredning illustreret ved 10 pct.- og 90 pct.-fraktiler.

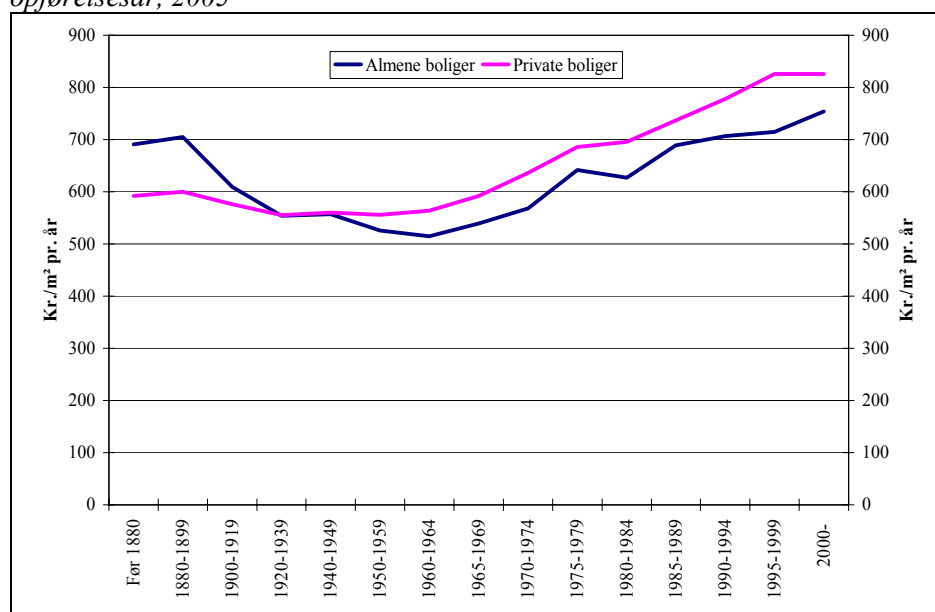
I nybyggeriet betales således en leje, der er 49 pct. større end lejen i det 60-80 år ældre byggeri, opført i perioden 1920-39. Det bemærkes endvidere, at 90

pct. af de private udlejningsboliger har en m²-leje på 415 kr. eller mere. 80 pct. af boligerne har en m²-leje i intervallet 415-838 kr. pr. m², jf. tabel 4.9. Denne forskel på 423 kr. pr. m² er godt 100 kr. pr. m² større end for den tilsvarende forskel i almene boliger. Spredningen i private udlejningsboliger er således væsentligt større end i de almene boliger.

4.3.3. Sammenligning af lejen i almene boliger og private udlejningsboliger

I almene boliger lå huslejerne som nævnt gennemsnitligt på 595 kr. pr. m² primo 2005. I private udlejningsboliger lå huslejerne på 611 kr. pr. m². Forskellen i gennemsnitlerne i de to boligtyper er således 16 kr. pr. m², svarende til knap 3 pct.

Figur 4.9. Huslejen i almene boliger og private udlejningsboliger fordelt på opførelsesår, 2005



Det ses af figur 4.9, at gennemsnitlejen i udlejningsboliger, opført før 1920 er højere i almene boliger end i de private boliger. For udlejningsboliger, opført efter 1950, ligger huslejen i almene boliger omvendt lavere end i private boliger. Huslejeforskellen for boligtyperne, opført før 1900, skyldes primært, at de få almene afdelinger i disse årgange er etableret i ombyggede og renoverede ejendomme. I det ældre byggeri er andelen af private udlejningsboliger med installationsmangler således større end i det almene byggeri. Den gennemsnitlige huslejeforskel mellem private og almene boliger opført i perioden 1960-1990 er omkring 50 kr. pr. m². Huslejeforskellen er størst for boliger opført i 1990'erne, hvor den er knap 90 kr. pr. m², mens den for boliger opført fra år 2000 udgør 73 kr. pr. m².

4.3.4. Huslejen og geografisk beliggenhed

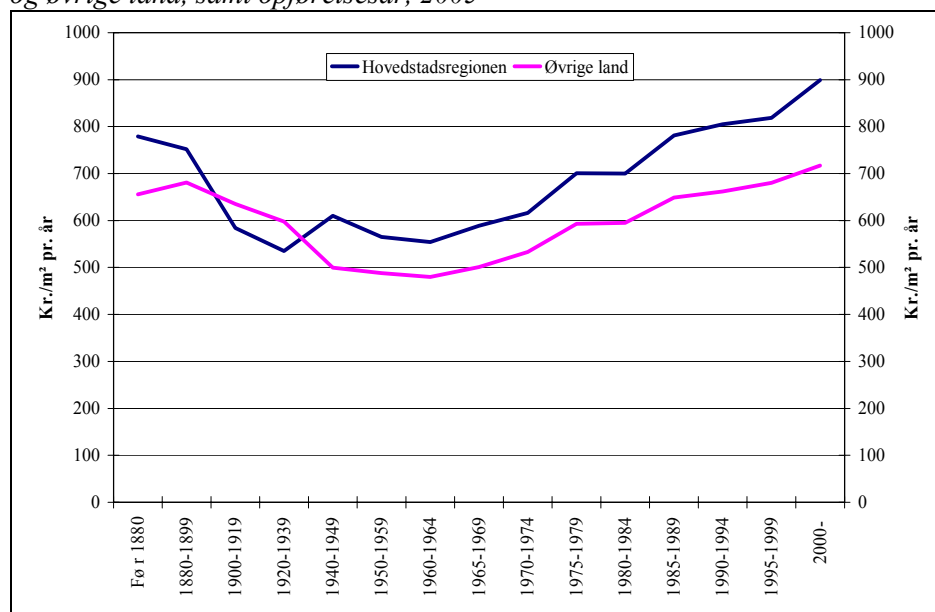
Det er velkendt, at der er en betydelig geografisk spredning i huslejeniveauerne. Disse forskelle beror på en række forskellige forhold. I dette afsnit belyses huslejerne ud fra byernes størrelse, beliggenhed og opførelsesår.

Almene boliger

Af de knap 502.000 almene boliger, der indgår i huslejeundersøgelsen, ligger 211.000 boliger (42 pct.) i Hovedstadsregionen, dvs. København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter. Gennemsnitslejen i disse lå i 2005 på 633 kr. pr. m². I den øvrige del af landet lå gennemsnittet på 568 kr. pr. m². Der er således i gennemsnit en huslejeforskel mellem almene boliger i Hovedstadsregionen og de øvrige land på 65 kr. pr. m². Forskellen skyldes blandt andet at ”offentlige og andre faste udgifter” er væsentligt højere i almene boliger i Hovedstadsregionen i forhold til det øvrige land, jf. afsnit 4.3.5.

Som det ses af nedenstående figur 4.10, har huslejeprofilen for almene boliger en udpræget ”hængekøjeform” både indenfor Hovedstadsregionen og i det øvrige land. Som nævnt tidligere, er der dog tale om meget få almene boliger fra årene før 1940. For boliger, opført 1940-2000, er der stort set samme årgangsbestemte huslejestruktur og stort set samme relative forskel for almene boliger i hovedstaden og i det øvrige land.

Figur 4.10. Huslejeprofilen for almene boliger fordelt på Hovedstadsregionen og øvrige land, samt opførelsesår, 2005



I tabel 4.10 er der foretaget en yderligere opdeling af huslejen i de almene boliger efter beliggenhed og opførelsestidspunkt samt efter kommunernes befolkningstal. Tabellen omfatter kun boliger uden installationsmangler.

Af tabellen ses det, at lejegennemsnittet for almene boliger er højest i Københavns og Frederiksberg kommuner, i amter indenfor Hovedstadsregionen og i små kommuner med under 10.000 indbyggere. Huslejen ligger højest med 669 kr. pr. m² i Frederiksborg og Roskilde Amter og næsthøjest med 636 kr. pr. m² i København og Frederiksberg kommuner. Sammenholdt med landsgennemsnittet svarer dette til en merleje på 40-80 kr. pr. m².

Når man inddrager boligernes opførelsesår bemærkes, at boliger i København og Frederiksberg kommuner opført før 1940'erne har lavere lejegennemsnit (553 kr./m²) end i landet som helhed (587 kr./m²). Almene boliger opført efter 1940 i disse kommuner er derimod konsekvent dyrere end i det øvrige land. Det fremgår endvidere, at lejeniveauet for nyere byggeri (1990-) indenfor Hovedstadsregionen er stigende, jo mere centralt boligerne er beliggende i Hovedstadsregionen.

Tabel 4.10. Gennemsnitlig husleje for almene boliger uden installationsmangler fordelt efter beliggenhed og opførelsesår, 2005

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Københavns og Frederiksberg kommuner	553	630	582	671	732	832	964	636
Københavns Amt og Frederiksborg og Roskilde Amter	768	560	574	638	744	816	898	613
Københavns og Frederiksberg kommuner	744	547	566	644	734	791	890	669
Kommuner med:								
Over 100.000 indbyggere	572	490	492	547	638	696	742	559
20.000-100.000 indbyggere	626	487	486	553	618	671	719	557
10.000-19.999 indbyggere	670	502	505	563	617	657	707	587
5.000-9.999 indbyggere	694	583	536	569	609	640	701	617
Under 5.000 indbyggere	679	585	629	563	591	669	727	627
Hele landet	587	536	529	594	658	711	754	596

I det øvrige land synes der ikke at være nogen klar sammenhæng mellem beliggenhedskommunens befolkningstal og huslejeniveauet. I de ældste boliger synes der at være en tendens til, at jo mindre kommunen er, des højere er lejegennemsnittet. Dette kommer især til udtryk for boliger opført før 1940 og for alle boliger under ét. Men ser man på byggerier i de efterfølgende år, er der ikke den store forskel i lejerne mellem byerne, og i nyere byggeri (efter 1970) har de større byer typisk ligeså højt lejeniveau som i de små kommuner (eller højere).

Private udlejningsboliger

Godt 124.000 private udlejningsboliger, svarende til 41 pct. af alle private udlejningsboliger, ligger i Hovedstadsregionen (Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter). I 2005 lå huslejen i Hovedstadsregionen gennemsnitligt på 594 kr./m², mens gennemsnittet udenfor Hovedstadsregionen lå på 623 kr. pr. m². Huslejen i private udlejningsboliger i Hovedstadsregionen er dermed i gennemsnit 29 kr. pr. m² lavere

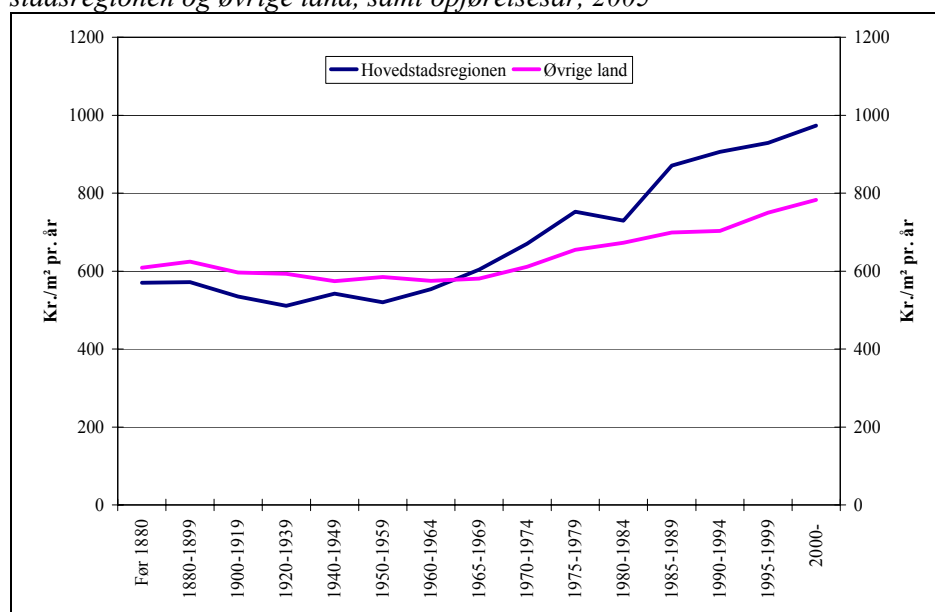
end i det øvrige land, hvilket antageligt skyldes, at bestanden af private udlejningsboliger i Hovedstadsregionen er ældre end i det øvrige land, samt forskellen i reguleringsforhold.

I figur 4.11 er vist huslejeprofilen for alle private udlejningsboliger i Hovedstadsregionen og for det øvrige land. Det fremgår, at der for det nyeste byggeri (boliger opført efter 1991 og dermed med fri huslejefastsættelse) er en ganske stor forskel i gennemsnitslejernerne i de to områder. Indenfor Hovedstadsregionen ligger lejegennemsnittet i det nyeste byggeri således omkring 190 kr. pr. m² højere end for tilsvarende boliger udenfor regionen.

Det betyder også, at forskellen mellem huslejen i boliger, opført i perioden før 1960, og huslejen i nybyggeriet er væsentlig større indenfor Hovedstadsregionen end i det øvrige land.

Huslejerne i Hovedstadsregionen har den karakteristiske ”svanehalsform”, hvor lejeniveauet i det nyere byggeri er væsentligt højere end i byggeri fra første halvdel af århundredet. Huslejeprofilen for det øvrige land er mere flad end profilen i Hovedstadsregionen. Forskelle må antages at bero på, at effekten af huslejeregulering er større for de ældre boliger i Hovedstadsregionen end i det øvrige land. Det ses således, at huslejen i nyere byggeri, hvor der er markedsleje, er højere i Hovedstadsregionen end øvrige land.

Figur 4.11. Huslejeprofilen for private udlejningsboliger fordelt på Hovedstadsregionen og øvrige land, samt opførelsesår, 2005



Sammenligning af lejen i almene boliger og private udlejningsboliger med hensyn til geografisk beliggenhed

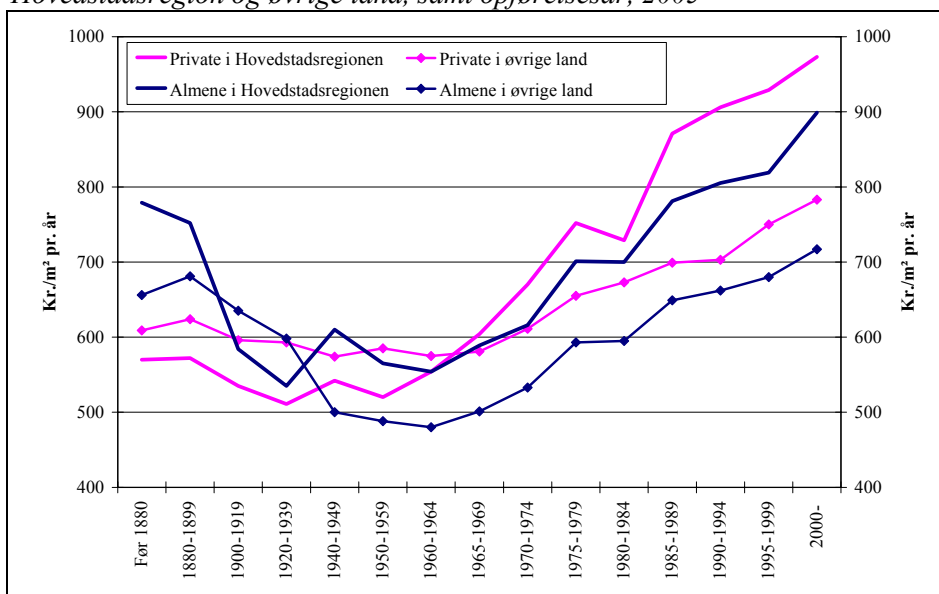
I figur 4.12 er figur 4.10 og 4.11 ”lagt sammen”. Det ses, at langt den største årgangsbestemte lejeforskel findes blandt private udlejningsboliger i Hovedstadsregionen. Her er huslejen i nybyggeriet næsten dobbelt så høj som i byggeri fra 1950’erne. For almene boliger i hovedstaden ligger huslejen i nybygge-

riet noget lavere end i private lejeboliger, mens lejen i byggeri, opført før 1960 ligger lidt højere.

Den årgangsbestemte huslejeforskel for private udlejningsboliger i det øvrige land er langt mindre end for private lejeboliger i hovedstaden. Huslejen i det øvrige lands nybyggeri ligger således betydeligt under niveauet i Hovedstadsregionen, mens lejen i det øvrige lands byggeri fra 1950'erne ligger noget over niveauet i Hovedstadsregionen. Lejen for almene boliger i provinsen ligger klart lavere end for private lejeboliger i provinsen, mens forskellen er indsnævret noget i nybyggeriet.

Endvidere ses, at der for huslejen i nye private udlejningsboliger, som afspejler markedslejen, er en forskel på op imod 200 kr. pr. m² mellem Hovedstadsregionen og det øvrige land. Huslejen i det almene nybyggeri ligger i såvel hovedstaden som i provinsen noget under lejen i det private byggeri. Forskellen er på godt 50 kr. pr. m² i provinsen, mens den er lidt større i hovedstaden for byggeriet efter 2000 og noget større for 1990'er-byggeriet (godt 100 kr./m²).

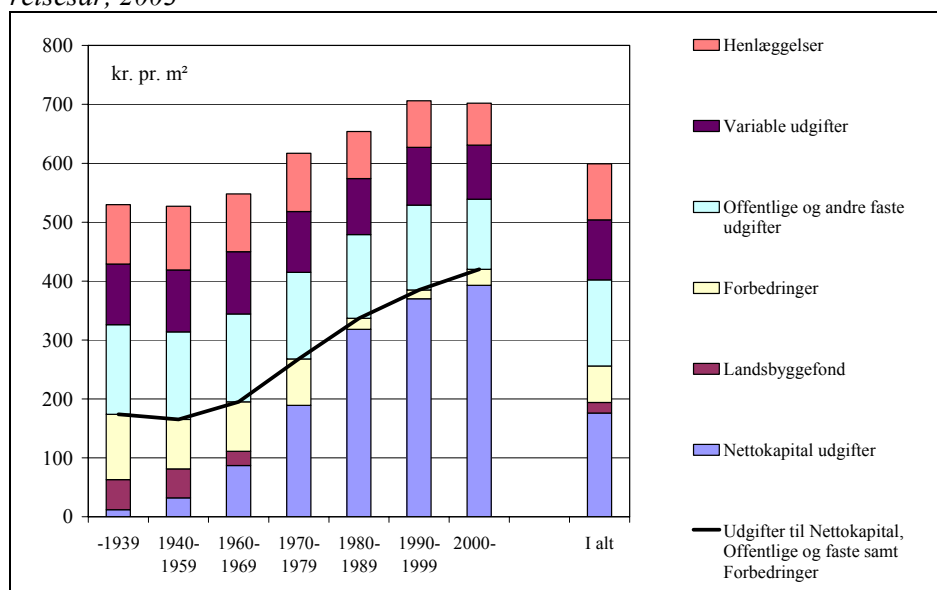
Figur 4.12 Huslejeprofil for almene og private udlejningsboliger fordelt på Hovedstadsregion og øvrige land, samt opførelsesår, 2005



4.3.5. Almene boligernes udgiftsposter i 2003

Til belysning af baggrunden for dels den årgangsbestemte huslejestruktur i almene boliger i 2005 og dels huslejeforskellen mellem almene boliger beliggende i Hovedstadsregionen og det øvrige land, er nedenfor vist hovedposter i driftsudgifterne i almene boliger. Datagrundlaget er regnskaberne for almene boligafdelinger fra 2003. Det skal bemærkes, at der ikke er direkte sammenlignelighed mellem huslejen i 2005 og udgifterne i 2003 som følge af tidsforskydningen. Hertil kommer, at huslejeindtægter i gennemsnit dækker godt 90 pct. af de samlede udgifter, idet en almen boligafdeling kan have andre indtægter (f.eks.: renteindtægter, indtægter fra andre lejemål og driftsstøtte fra Landsbyggefonden).

Figur 4.13. Gennemsnitlige driftsudgifter for almene boliger fordelt efter opførelsesår, 2003



Figur 4.13 viser driftsudgifternes variation med opførelsesår for almene boliger i alt for 2003. Det ses, at nettokapitaludgifter, dvs. beboernes udgifter til renter og afdrag på optagne lån ved byggeriets finansiering efter fradrag af offentlig støtte, udgør en væsentlig del af de samlede udgifter. Nettobetalingen af renter og afdrag udgjorde 176 kr. pr. m² i 2003, svarende til omkring 30 pct. af de samlede udgifter. Det ses, at nettokapitaludgifterne er stærkt afhængige af boligernes opførelsesår. Nettokapitaludgifterne er således 10 gange større i byggerier, opført efter 1990, end i byggeri, opført før 1960. Dette beror dels på stigende byggeomkostninger og dels på de varierende støtteregler, jf. afsnit 6.5.2 og afsnit 11.2. De øvrige driftsudgifter i alt er faktisk stigende med bygningernes alder, hvilket afspejler større udgifter til forbedringer, henlæggelser og pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden. Den årgangsbestemte huslejestruktur kan dermed alene forklares ved nettokapitaludgifterne.

Udgifterne til forbedringer mv. er således op til omkring 5 gange større i de ældste boliger end i de nyeste. Tilsvarende er de pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden afhængige af afdelingens opførelsesår (indbetales for afdelinger opført før 1970) og udgør i gennemsnit omkring 50 kr. pr. m² for almene boliger opført før 1960. Udgifterne til henlæggelser har også en vis betydning for det aldersafhængige udgiftsniveau, mens de variable udgifter (udgifter til renholdelse og vedligeholdelse mv.) er mindre afhængig af boligernes opførelsesår.

Tabel 4.11. Udgifter for almene boliger i Hovedstadsregionen 2003

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Nettokapitaludgifter	14	30	95	199	335	398	431	163
Off. og andre faste udgifter	214	229	201	175	179	182	160	198
- Skatter og afgifter	74	88	84	80	85	74	58	82
- Bidrag til LBF	54	51	25	0	0	0	0	22
Variable udgifter	110	124	122	116	116	115	124	119
- Renholdelse	58	69	66	63	64	70	68	66
Henlæggelser	102	122	106	110	89	85	89	107
Forbedringer mv.	100	82	87	84	26	24	24	71
Udgifter i alt	540	587	612	684	745	804	829	658

Kilde: Socialministeriets beregninger

Tabel 4.12. Udgifter for almene boliger i provinsen 2003

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Nettokapitaludgifter	5	33	80	182	311	354	384	185
Off. og andre faste udgifter	166	171	151	128	126	126	109	141
- Skatter og afgifter	45	46	46	43	40	34	26	42
- Bidrag til LBF	38	47	24	0	0	0	0	16
Variable udgifter	80	89	93	92	86	89	84	89
- Renholdelse	43	44	49	49	50	52	47	48
Henlæggelser	95	97	93	90	76	75	67	86
Forbedringer mv.	150	85	81	74	16	10	27	57
Udgifter i alt	497	475	498	566	615	655	672	558

Kilde: Socialministeriets beregninger

Fordelt på de forskellige driftsudgiftstyper er der en ganske betydelig spredning i udgiftsniveauet i forhold til boligernes beliggenhed. Forskellen mellem huslejeniveauet i hovedstaden og det øvrige land kan, set under ét, ikke forklares ved udgifterne til nettokapitaludgifterne. Disse udgifter er i gennemsnit 22 kr. pr. m² lavere i hovedstadsområdet i 2003, jf. tabellerne 4.11 og 4.12. Forklaringen på dette er, at de almene boliger i Hovedstadsregionen i gennemsnit er ældre. Forskellen i gennemsnitsudgifterne beror således mere på byggeriets aldersmæssige fordeling end på niveauforskelle i udgifterne. Det ses således, at nettokapitaludgifterne fordelt på opførelsesår konsekvent er højere i Hovedstadsregionen for byggeri opført efter 1960, hvilket skyldes højere grundudgifter og lønomkostninger i Hovedstadsregionen i forbindelse med byggeriets opførelse.

Det generelt højere huslejeniveau i Hovedstadsregionen skyldes dermed, at de øvrige driftsudgifter poster er større i Hovedstadsregionen. Offentlige og andre faste udgifter er således i 2003 57 kr. pr. m² højere i hovedstaden, hvilket primært skyldes udgifterne til ejendomsskatter og vandafgifter, som er 40 kr. pr. m² højere i Hovedstadsregionen. Variable udgifter er 30 kr. pr. m² højere i ho-

vedstaden, hvoraf 18 kr. pr. m² skyldes udgifterne til renholdelse (aflønning af driftspersonale), som er højere på grund af løn- og serviceniveau. Udgifterne til henlæggelser er endvidere større i hovedstaden, hvilket antagelig skal ses i sammenhæng med forskellen på lønniveau for håndværkere.

4.4. Sammenfatning

Den almene sektor består (primo 2005) af 771 boligorganisationer, fordelt på 7.909 afdelinger med i alt 541.500 boliger. Størrelsesmæssigt er der stor spredning imellem boligorganisationerne. Således repræsenterer $\frac{1}{5}$ af organisationerne over halvdelen af afdelingerne og 70 pct. af boligerne.

58 pct. af de almene boliger administreres af boligorganisationen selv, mens 36 pct. af boligerne administreres af en forretningsfører eller et andelsselskab. De resterende organisationer administreres af en anden boligorganisation eller af en privat administrator.

Den almene sektor udgør over $\frac{1}{5}$ af den samlede boligbestand. De almene boliger er relativt unge, idet under 2 pct. af boligerne er opført før 1940. For boligmassen som helhed er godt $\frac{1}{3}$ opført før 1940. Med hensyn til boligernes størrelse kan det konstateres, at der for almene boliger er tale om en lille spredning, idet $\frac{2}{3}$ af boligerne er mellem 50-90 m² og kun 4 pct. af boligerne er over 110 m². For ejerboliger derimod er 70 pct. af boligerne over 110 m².

Geografisk er den almene sektor kraftigt overrepræsenteret i de sydlige forstadskommuner til København og underrepræsenteret i de mindre kommuner i provinsen.

Primo 2005 var den årlige gennemsnitlige leje for almene boliger 595 kr. pr. m², svarende til en årlig husleje på i gennemsnit 44.400 kr. pr. bolig. Det er knap 3 pct. lavere end den gennemsnitlige m²-leje i private udlejningsboliger. For både almene og private udlejningsboliger gælder, at huslejen afhænger af boligernes opførelsesår. Således var huslejen i det almene nybyggeri (2005) i gennemsnit 46 pct. højere end lejen i 1960'ers-byggeriet. Huslejerne varierer ligeledes geografisk: den gennemsnitlige husleje i almene boliger i Hovedstadsregionen var således 65 kr. pr. m² højere end i det øvrige land. Dette skyldes blandt andet større udgifter til ejendomsskatter og vandafgifter. De store forskelle i den årgangsbestemte huslejestruktur beror isæt på forskelle i beboernes udgifter til renter og afdrag på optagne lån ved byggeriets finansiering.

Bilag 4. a. Datagrundlag og metode

1.1. Data til almene sektors boliger og beboere

Datamæssige grundlag til opgørelse af sektorens boligbestand og beboere.

Den almene boligsektor består af:

1. Almene boliger, der tilhører en almen boligorganisation.
2. Almene ældreboliger, der tilhører en kommune eller en amtskommune.
3. Almene ældreboliger, der tilhører en selvejende institution.
4. Almene ungdomsboliger, der tilhører en selvejende institution.

Opgørelsen af bestanden af almene boliger - blandt andet i kapitel 4 - til 541.496 boliger primo 2005 omfatter de almene boliger, der tilhører en almen bolig organisation. Opgørelsen er dermed ekskl. de almene boliger, der er ejet af kommuner og selvejende institutioner. At opgørelsen af sektoren udelukkende er opgjort som almene boliger ejet af en boligorganisation skyldes, at der er meget valide bestandsoplysninger for denne del af sektoren, idet der er regnskabsmæssig oplysningspligt til Landsbyggefonden. Datagrundlaget til opgørelsen af bestanden primo 2005 tager således udgangspunkt i regnskaberne for de almene boligorganisationer. På baggrund af blandt andet BOSSINF kan de øvrige almene boliger ejet af kommuner/amter eller selvejende organisationer skønsmæssigt opgøres til knap 40.000 boliger.

Danmarks Statistik opgør bestanden på baggrund af oplysningerne i Bygnings- og Boligregistret (BBR). I BBR er der primo 2005 registeret 506.165 boliger med ejerforhold almene. I forhold til bestandsoplysningerne fra de almene boligafdelingers regnskaber undervurderer opgørelsen via BBR således bestanden fejlagtigt med 35.000 boliger.

Der er forskellige årsager til denne difference:

Fejl i BBR som følge af fejl i registrering af ejerforholdet. Særligt ejerforholdet foreninger mv. indeholder en del almene boliger, men ejerforholdet andelsboliger og ejerforholdet aktie- og anpartsselskaber indeholder ligeledes fejlagtigt almene boliger. Almene boliger, der er ejerlejlighedsopdelt, kan også have fejlagtigt registeret ejerforhold. Af andre fejl i BBR kan være uoverensstemmelser mellem antallet af boliger i de almene afdelinger, jf. bestandsoplysningerne fra regnskaberne og registreringerne i BBR, herunder særligt registrering af enkeltværelser.

Opgørelse af sektorens boligbestand på baggrund af regnskaber muliggør analyser vedrørende beliggenhed, opførelsesår, boligtype, antal værelser og organisations- og administrationsforhold. Bestandsoplysningerne i kapitel 4 tager således udgangspunkt i bestandsoplysningerne fra regnskaberne. Beskrivelserne af beboersammensætning (kapitel 5) og installationsforhold (kapitel 9) har derimod udgangspunkt i BBR-grundlaget. Belysning af beboersammensætning i kapitel 5 tager herudover udgangspunkt i husstandene - dvs. beboede boliger på tællingstidspunktet og er dermed et lavere antal end antallet af boliger.

1.2. Huslejedata og metode

Huslejestatistik for almene og private udlejningsboliger blev i årene 1981, 1985, 1991, 1995 og 1999 udarbejdet på grundlag af skemainsamlede lejeoplysninger, indsamlet i forbindelse med de almindelige vurderinger for rene beboelsesejendomme med 3 eller flere lejligheder. Der er ikke siden 1999 skemainsamlet og udarbejdet egentlig huslejestatistik for både almene og private udlejningsboliger.

Registeret for individuel boligstøtte kan som alternativ til en skemainsamlet huslejeopgørelse anvendes til en huslejestatistik. Registeret indeholder opdaterede og kontrollerede huslejeoplysninger for i omkring ½ mio. lejere, svarende til i gennemsnit hver anden lejer. Anvendes registeret som en uvægtet stikprøve vil det give et skævt resultat. Registeret har eksempelvis en høj dækningsgrad af boligstøttemodtagere i ældreboliger og modsat en lav dækningsgrad af boligstøttemodtagere i nyere private udlejningsboliger og er dermed som stikprøve ikke optimalt fordelt. Boligstøttereget kan dog flettes med Bygnings- og Boligregisteret (BBR), hvilket muliggør en mere hensigtsmæssig stratificering.

En simpel metode til forbedring af opregningsproceduren er at antage, at den gennemsnitlige m²-husleje for boligstøttemodtagerne i en bestemt bygning svarer til de øvrige boliger i bygningen. Metoden er statistisk testet med tilfredsstillende resultat ved at sammenholde resultaterne fra Boligstøttereget primo 1999 med de skemainsamlede huslejeoplysninger primo 1999 (metoden er dokumenteret i et internt arbejdspapir i Socialministeriet).

Opgørelsen over huslejerne i kapital 4 i almene og private udlejningsboliger i 2005 er baseret på boligstøttereget primo 2005, hvor det er antaget, at den gennemsnitlige m²-husleje for boligstøttemodtagerne i en bestemt bygning svarer til m²-huslejen i de øvrige boliger i bygningen.

Grundlaget for huslejeundersøgelsen 2005

Af hensyn til sammenlignelighed med de tidligere huslejeundersøgelser omfatter undersøgelsen huslejeoplysninger i beboelsesejendomme med 3 eller flere lejemål. Boliger i ejendomme med én eller to boliger samt private andelsboliger er således ikke omfattet. Den beregnede husleje er den årlige m²-leje pr. januar 2005 ekskl. udgifter til varme mv.

I undersøgelsen indgår beregnet huslejeoplysninger for 806.000 egentlige boliger (dvs. boliger med eget køkken), svarende til 91 pct. af alle boliger, der opfylder de valgte kriterier. At der ikke er en 100 pct. dækningsgrad, skyldes at der er beboelsesbygninger, som ikke er beboet af mindst én boligstøttehusstand. Antallet af *almene boliger* der indgår i undersøgelsen er 502.000 boliger, som er opregnet på baggrund af huslejeoplysninger for 315.000 boligstøttemodtagere. Dækningsgraden er 96 pct. for almene boliger. Tilsvarende udgør antallet af private udlejningsboliger 304.000 boliger, som er opregnet på baggrund af 142.000 boligstøttehusstande. Dækningsgraden er 85 pct. af de private udlejningsboliger, der opfylder kriterierne, jf. tabel 1.

I opgørelsen af antal almene boliger er der foretaget korrektion af ejerforholdet for i størrelsesordenen 15.000 boliger, som fejlagtigt er registeret i BBR som primært private boliger. Herudover er offentligt ejet bygninger beboet af boligstøttehusstande, som modtager støtte efter de særlige ældreboligregler, korrigeret til ejerforholdet for almene boliger.

Tabel 1. Antal egentlige udlejningsboliger i huslejeundersøgelsen sammenholdt med bestanden og antallet af boligstøttemodtagere – primo 2005

	Før 1940	1940- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	Alle
<i>Almene boliger</i>							
Total bestand	29.375	134.505	92.918	105.189	85.138	77.888	525.013
Opregnet boliger i undersøgelsen	28.821	128.344	89.904	101.531	80.021	73.335	501.936
Boligstøttemod- tagere	15.315	73.197	48.970	62.702	58.252	56.336	314.772
Dækningsgrad (pct.)	98	95	97	97	94	94	96
<i>Private udlej- ningsboliger</i>							
Total bestand	198.925	39.470	35.284	23.829	22.088	39.893	359.489
Opregnet boliger i undersøgelsen	165.561	34.634	32.203	19.948	17.971	33.747	304.064
Boligstøttemod- tagere	68.182	15.714	14.424	10.298	12.485	21.320	142.423
Dækningsgrad (pct.)	83	88	91	84	81	85	85

Bilag 4. b. Fordeling af almene boliger på kommuner

Tabel 1. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
– efter kommunalreform

Nye kommune numre	Nye kommuner	Almene boliger					Egentlige boliger i alt	Andel af almene-boliger
		Familie-boliger	Ældre-boliger	Ungdoms-boliger	Almene boliger i alt			
101	København	50.617	5.043	1.560	57.220	285.086	20,1	
147	Frederiksberg	4.359	573	220	5.152	52.092	9,9	
151	Ballerup	12.241	163	369	12.773	21.650	59,0	
153	Brøndby	10.213	3	107	10.323	15.752	65,5	
155	Dragør	882	14	4	900	5.712	15,8	
157	Gentofte	1.132	36	0	1.168	33.953	3,4	
159	Gladsaxe	11.499	28	98	11.625	30.376	38,3	
161	Glostrup	4.601	0	81	4.682	10.640	44,0	
163	Herlev	6.952	253	39	7.244	12.717	57,0	
165	Albertslund	6.006	57	1.063	7.126	12.534	56,9	
167	Hvidovre	9.051	194	277	9.522	23.878	39,9	
169	Høje Taastrup	5.717	237	99	6.053	20.243	29,9	
173	Lyngby-Taarbæk	4.633	829	255	5.717	26.259	21,8	
175	Rødovre	8.312	77	68	8.457	18.022	46,9	
183	Ishøj	4.057	0	547	4.604	9.128	50,4	
185	Tårnby	7.392	29	25	7.446	18.593	40,0	
187	Vallensbæk	242	0	12	254	5.348	4,7	
190	Furesø	4.492	159	144	4.795	15.426	31,1	
201	Allerød	1.485	124	91	1.700	9.542	17,8	
210	Fredensborg	4.576	232	30	4.838	16.952	28,5	
217	Helsingør	7.625	456	184	8.265	28.209	29,3	
219	Hillerød*	3.237	237	251	3.725	18.838	19,8	
223	Hørsholm	1.741	363	72	2.176	11.308	19,2	
230	Rudersdal	3.850	321	90	4.261	24.467	17,4	
240	Egedal	1.534	255	95	1.884	15.243	12,4	
250	Frederikssund*	2.750	153	184	3.087	17.684	17,5	
253	Greve	5.533	300	191	6.024	20.024	30,1	
259	Køge	6.606	215	167	6.988	23.878	29,3	
260	Frederiksværk-Hundested	2.151	307	74	2.532	12.107	20,9	
265	Roskilde	7.086	211	1.324	8.621	37.021	23,3	
269	Solrød	1.091	225	24	1.340	8.607	15,6	
270	Gribskov	688	285	54	1.027	14.927	6,9	
306	Odsherred	1.212	140	34	1.386	14.448	9,6	
316	Holbæk	5.994	423	143	6.560	30.334	21,6	
320	Faxe	1.848	267	62	2.177	15.439	14,1	
326	Kalundborg	3.347	405	57	3.809	22.469	17,0	
329	Ringsted	2.561	201	138	2.900	13.925	20,8	
330	Slagelse	8.849	521	463	9.833	36.865	26,7	
336	Stevns	415	220	12	647	9.180	7,0	
340	Sorø	1.597	242	133	1.972	12.953	15,2	
350	Lejre	641	72	8	721	10.457	6,9	
360	Lolland	3.885	297	83	4.265	26.067	16,4	
370	Næstved	5.262	376	395	6.033	36.993	16,3	
376	Guldborgsund	3.999	539	74	4.612	31.536	14,6	

Tabel 1. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
– efter kommunalreform (fortsat)

Almene boliger							
Nye kommune numre	Nye kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
390	Vordingborg	2.780	413	167	3.360	22.830	14,7
400	Bornholm	2.054	223	135	2.412	22.141	10,9
410	Middelfart	1.853	202	72	2.127	16.717	12,7
420	Assens	1.524	163	114	1.801	19.107	9,4
430	Faaborg-Midtfyn	1.727	661	62	2.450	23.801	10,3
440	Kerteminde	1.250	12	79	1.341	10.498	12,8
450	Nyborg	2.144	314	43	2.501	14.764	16,9
461	Odense	20.714	1.113	2.668	24.495	92.906	26,4
479	Svendborg	3.525	572	718	4.815	28.809	16,7
480	Bogense	841	195	40	1.076	12.866	8,4
482	Langeland	519	94	28	641	8.640	7,4
492	Ærø	120	176	30	326	4.434	7,4
510	Haderslev*	4.639	567	284	5.490	25.964	21,1
530	Billund*	2.010	121	128	2.259	12.113	18,6
540	Sønderborg	8.653	463	254	9.370	37.012	25,3
550	Tønder*	2.218	248	23	2.489	20.945	11,9
561	Esbjerg*	13.536	103	814	14.453	54.950	26,3
563	Fanø	80	44	27	151	1.631	9,3
573	Varde*	2.657	392	211	3.260	23.082	14,1
575	Vejen	2.320	264	151	2.735	18.745	14,6
580	Aabenraa	4.941	257	221	5.419	28.706	18,9
607	Fredericia	6.476	167	113	6.756	23.926	28,2
615	Horsens*	4.851	461	167	5.479	37.221	14,7
621	Kolding*	6.944	908	905	8.757	40.963	21,4
630	Vejle*	8.568	774	838	10.180	48.531	21,0
657	Herning	6.264	414	832	7.510	38.436	19,5
661	Holstebro	4.604	313	612	5.529	26.454	20,9
665	Lemvig	767	117	38	922	10.849	8,5
671	Struer	1.793	45	29	1.867	10.661	17,5
706	Syddjurs	1.384	79	97	1.560	17.698	8,8
707	Norrdjurs*	1.983	173	191	2.347	20.258	11,6
710	Favrskov*	1.568	77	116	1.761	17.880	9,8
727	Odder	1.278	155	0	1.433	9.273	15,5
730	Randers*	7.754	210	123	8.087	44.018	18,4
740	Silkeborg	6.651	612	478	7.741	38.154	20,3
741	Samsø	86	53	0	139	2.707	5,1
746	Skanderborg*	2.540	382	84	3.006	22.073	13,6
751	Århus	37.795	342	4.560	42.697	143.176	29,8
756	Ikast-Brande	2.117	387	203	2.707	17.917	15,1
760	Ringkøbing-Skjern	2.501	428	185	3.114	26.007	12,0
766	Hedensted*	1.035	751	53	1.839	19.425	9,5
773	Morsø	963	0	26	989	11.109	8,9
779	Skive	3.063	418	422	3.903	23.299	16,8
787	Thisted	1.939	148	105	2.192	22.396	9,8
791	Viborg*	5.901	681	359	6.941	41.961	16,5
810	Brønderslev-Dronningelund	1.921	296	25	2.242	16.795	13,3
813	Frederikshavn	6.463	561	190	7.214	32.479	22,2

Tabel 1. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
– efter kommunalreform (fortsat)

<i>Almene boliger</i>							
Nye kommune numre	Nye kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
820	<i>Vesthimmerlands</i>	1.353	113	55	1.521	18.534	8,2
825	Læsø	57	0	0	57	1.373	4,2
840	<i>Rebild*</i>	757	72	52	881	12.492	7,1
846	<i>Mariagerfjord*</i>	1.515	77	115	1.706	19.854	8,6
849	<i>Jammerbugt</i>	844	286	96	1.226	18.072	6,8
851	<i>Aalborg</i>	21.871	1.715	1.463	25.049	97.134	25,8
860	<i>Hjørring</i>	4.037	370	319	4.726	32.800	14,4
I alt		479.708	33.264	28.520	541.492	2.601.468	20,8

Anm.: De nye kommuner er markeret med kursiv. De kommuner, hvor der i forbindelse med kommunedannelsen har været grænsejusteringer, er markeret med en stjerne

(*) De almene boliger tilhørende den gamle kommune, Mariager, er fordelt ligeligt mellem Randers og Mariagerfjord. De almene boliger tilhørende den gamle kommune, Sønderhald, er fordelt ligeligt mellem Randers og Norddjurs.

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform

Almene boliger							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
101	København	50.617	5.043	1.560	57.220	285.086	20,1
147	Frederiksberg	4.359	573	220	5.152	52.092	9,9
151	Ballerup	12.241	163	369	12.773	21.650	59,0
153	Brøndby	10.213	3	107	10.323	15.752	65,5
155	Dragør	882	14	4	900	5.712	15,8
157	Gentofte	1.132	36	0	1.168	33.953	3,4
159	Gladsaxe	11.499	28	98	11.625	30.376	38,3
161	Glostrup	4.601	0	81	4.682	10.640	44,0
163	Herlev	6.952	253	39	7.244	12.717	57,0
165	Albertslund	6.006	57	1.063	7.126	12.534	56,9
167	Hvidovre	9.051	194	277	9.522	23.878	39,9
169	Høje Taastrup	5.717	237	99	6.053	20.243	29,9
171	Ledøje-Smørum	339	10	30	379	4.179	9,1
173	Lyngby-Taarbæk	4.633	829	255	5.717	26.259	21,8
175	Rødovre	8.312	77	68	8.457	18.022	46,9
181	Søllerød	1.851	308	6	2.165	15.121	14,3
183	Ishøj	4.057	0	547	4.604	9.128	50,4
185	Tårnby	7.392	29	25	7.446	18.593	40,0
187	Vallensbæk	242	0	12	254	5.348	4,7
189	Værløse	1.720	45	22	1.787	7.846	22,8
201	Allerød	1.485	124	91	1.700	9.542	17,8
205	Birkerød	1.999	13	84	2.096	9.346	22,4
207	Farum	2.772	114	122	3.008	7.580	39,7
208	Fredensborg-Humlebæk	1.925	179	30	2.134	8.893	24,0
209	Frederikssund	1.939	50	65	2.054	8.221	25,0
211	Frederiksværk	1.565	194	19	1.778	7.868	22,6
213	Græsted-Gilleleje	347	30	16	393	7.418	5,3
215	Helsingø	341	255	38	634	7.509	8,4
217	Helsingør	7.625	456	184	8.265	28.209	29,3
219	Hillerød	3.169	196	245	3.610	16.412	22,0
221	Hundested	586	113	55	754	4.239	17,8
223	Hørsholm	1.741	363	72	2.176	11.308	19,2
225	Jægerspris	316	64	82	462	3.172	14,6
227	Karlebo	2.651	53	0	2.704	8.059	33,6
229	Skibby	217	0	5	222	2.564	8,7
231	Skævinge	68	41	6	115	2.426	4,7
233	Slangerup	278	39	32	349	3.727	9,4
235	Stenløse	615	155	33	803	5.285	15,2
237	Ølstykke	580	90	32	702	5.779	12,1
251	Bramsnæs	183	51	0	234	3.780	6,2
253	Greve	5.533	300	191	6.024	20.024	30,1
255	Gundsø	482	32	58	572	6.207	9,2
257	Hvalsø	386	21	4	411	3.265	12,6
259	Køge	6.080	14	147	6.241	17.910	34,8
261	Lejre	72	0	4	76	3.412	2,2
263	Ramsø	300	137	18	455	3.589	12,7

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform (fortsat)

Almene boliger							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
265	Roskilde	6.304	42	1.248	7.594	27.225	27,9
267	Skovbo	526	201	20	747	5.968	12,5
269	Solrød	1.091	225	24	1.340	8.607	15,6
271	Vallø	161	0	6	167	4.046	4,1
301	Bjergsted	218	26	4	248	3.596	6,9
303	Dianalund	426	48	0	474	3.273	14,5
305	Dragsholm	501	83	7	591	5.814	10,2
307	Fuglebjerg	262	101	12	375	2.954	12,7
309	Gørlev	342	50	4	396	2.860	13,8
311	Hashøj	193	3	16	212	2.810	7,5
313	Haslev	983	44	42	1.069	6.774	15,8
315	Holbæk	4.829	96	85	5.010	16.714	30,0
317	Hvidebæk	140	82	5	227	2.460	9,2
319	Høng	500	41	0	541	3.735	14,5
321	Jernløse	148	4	16	168	2.510	6,7
323	Kalundborg	2.147	206	44	2.397	9.818	24,4
325	Korsør	2.659	58	37	2.754	9.982	27,6
327	Nykøbing-Rørvig	410	28	11	449	3.905	11,5
329	Ringsted	2.561	201	138	2.900	13.925	20,8
331	Skælskør	1.094	58	20	1.172	5.709	20,5
333	Slagelse	4.903	402	390	5.695	18.364	31,0
335	Sorø	1.008	140	123	1.271	7.256	17,5
337	Stenlille	163	54	10	227	2.424	9,4
339	Svinninge	272	85	4	361	2.880	12,5
341	Tornved	416	184	16	616	4.110	15,0
343	Trundholm	301	29	16	346	4.729	7,3
345	Tølløse	329	54	22	405	4.120	9,8
351	Fakse	630	211	20	861	5.619	15,3
353	Fladså	197	17	12	226	3.193	7,1
355	Holeby	133	11	4	148	2.038	7,3
357	Holmegaard	366	120	8	494	3.137	15,7
359	Højreby	107	60	9	176	2.013	8,7
361	Langebæk	270	66	0	336	2.866	11,7
363	Maribo	790	70	32	892	5.790	15,4
365	Møn	333	222	30	585	6.326	9,2
367	Nakskov	2.210	60	9	2.279	8.034	28,4
369	Nykøbing-Falster	2.888	431	36	3.355	13.400	25,0
371	Nysted	63	0	0	63	2.802	2,2
373	Næstved	4.152	76	357	4.585	24.060	19,1
375	Nørre Alslev	219	68	4	291	4.517	6,4
377	Præstø	351	17	6	374	3.624	10,3
379	Ravnsborg	113	96	10	219	3.127	7,0
381	Rudbjerg	44	0	9	53	1.799	2,9
383	Rødby	488	0	10	498	3.266	15,2
385	Rønnede	235	12	0	247	3.046	8,1
387	Sakskøbing	529	24	21	574	4.603	12,5
389	Stevns	254	220	6	480	5.134	9,3
391	Stubbekøbing	114	16	9	139	3.307	4,2

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform (fortsat)

<i>Almene boliger</i>							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige Boliger i alt	Andel af almene boliger
393	Suså	285	62	6	353	3.649	9,7
395	Sydfalster	186	0	4	190	2.907	6,5
397	Vordingborg	1.826	108	131	2.065	10.014	20,6
400	Bornholm	2.054	223	135	2.412	22.141	10,9
421	Assens	609	65	33	707	5.435	13,0
423	Bogense	361	0	6	367	3.098	11,8
425	Broby	171	20	0	191	2.827	6,8
427	Egebjerg	94	75	14	183	3.853	4,7
429	Ejby	363	95	13	471	4.652	10,1
431	Faaborg	614	265	8	887	8.578	10,3
433	Glamsbjerg	134	24	28	186	2.834	6,6
435	Gudme	83	108	16	207	2.985	6,9
437	Haarby	114	0	0	114	2.327	4,9
439	Kerteminde	546	0	49	595	5.088	11,7
441	Langeskov	272	0	12	284	2.727	10,4
443	Marstal	72	145	22	239	2.198	10,9
445	Middelfart	1.163	35	52	1.250	9.617	13,0
447	Munkebo	432	12	18	462	2.683	17,2
449	Nyborg	1.886	191	17	2.094	9.531	22,0
451	Nørre Aaby	327	72	7	406	2.448	16,6
461	Odense	20.714	1.113	2.668	24.495	92.906	26,4
471	Otterup	322	71	0	393	4.828	8,1
473	Ringe	600	229	23	852	5.229	16,3
475	Rudkøbing	456	94	28	578	3.680	15,7
477	Ryslinge	107	94	25	226	3.139	7,2
479	Svendborg	3.348	389	688	4.425	21.971	20,1
481	Sydlangeland	55	0	0	55	2.635	2,1
483	Søndersø	158	124	34	316	4.940	6,4
485	Tommerup	142	50	24	216	3.375	6,4
487	Tranekær	8	0	0	8	2.325	0,3
489	Ullerslev	162	31	10	203	2.243	9,1
491	Vissenbjerg	319	24	18	361	2.739	13,2
493	Ærøskøbing	48	31	8	87	2.236	3,9
495	Ørbæk	96	92	16	204	2.990	6,8
497	Årslev	235	53	6	294	4.028	7,3
499	Aarup	206	0	11	217	2.397	9,1
501	Augustenborg	333	56	12	401	3.057	13,1
503	Bov	837	47	40	924	4.916	18,8
505	Bredebro	48	49	0	97	1.735	5,6
507	Broager	210	0	31	241	2.730	8,8
509	Christiansfeld	268	52	14	334	4.146	8,1
511	Gram	170	78	0	248	2.304	10,8
513	Gråsten	465	91	18	574	3.601	15,9
515	Haderslev	2.967	408	243	3.618	16.037	22,6
517	Højer	176	46	0	222	1.527	14,5
519	Lundtoft	148	6	10	164	2.783	5,9
521	Løgumkloster	377	0	0	377	3.079	12,2

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform (fortsat)

Almene boliger							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
523	Nordborg	2.208	77	39	2.324	6.855	33,9
525	Nørre Rangstrup	246	28	16	290	4.262	6,8
527	Rødning	446	97	13	556	4.911	11,3
529	Rødekro	654	96	18	768	4.951	15,5
531	Skærbæk	269	70	4	343	3.951	8,7
533	Sundeved	124	11	2	137	2.160	6,3
535	Sydals	175	8	6	189	3.003	6,3
537	Sønderborg	5.138	220	146	5.504	15.606	35,3
539	Tinglev	544	6	6	556	4.681	11,9
541	Tønder	1.102	55	3	1.160	6.391	18,2
543	Vojens	1.502	81	41	1.624	7.623	21,3
545	Aabenraa	2.758	102	147	3.007	11.375	26,4
551	Billund	791	0	62	853	3.985	21,4
553	Blåbjerg	103	49	10	162	3.014	5,4
555	Blåvandshuk	179	20	12	211	1.948	10,8
557	Bramming	570	52	49	671	5.857	11,5
559	Brørup	358	34	12	404	2.934	13,8
561	Esbjerg	11.996	23	582	12.601	40.642	31,0
563	Fanø	80	44	27	151	1.631	9,3
565	Grindsted	1.219	121	66	1.406	8.128	17,3
567	Helle	259	10	10	279	3.576	7,8
569	Holsted	201	90	28	319	3.157	10,1
571	Ribe	970	28	183	1.181	8.451	14,0
573	Varde	1.741	313	155	2.209	9.467	23,3
575	Vejen	1.315	43	98	1.456	7.743	18,8
577	Ølgod	375	0	24	399	5.077	7,9
601	Brædstrup	154	35	16	205	4.029	5,1
603	Børkop	386	100	20	506	4.746	10,7
605	Egtved	281	213	25	519	6.461	8,0
607	Fredericia	6.476	167	113	6.756	23.926	28,2
609	Gedved	275	70	0	345	4.413	7,8
611	Give	460	198	27	685	6.259	10,9
613	Hedensted	393	264	31	688	7.021	9,8
615	Horsens	4.422	356	151	4.929	28.779	17,1
617	Jelling	145	45	244	434	2.513	17,3
619	Juelsminde	376	254	22	652	7.078	9,2
621	Kolding	6.112	787	887	7.786	31.319	24,9
623	Lunderskov	235	69	0	304	2.314	13,1
625	Nørre Snede	124	161	17	302	3.398	8,9
627	Tørring-Uldum	266	233	0	499	5.326	9,4
629	Vamdrup	329	0	4	333	3.184	10,5
631	Vejle	7.296	218	522	8.036	28.552	28,1
651	Aulum-Haderup	241	100	4	345	2.936	11,8
653	Brande	447	35	16	498	4.094	12,2
655	Egvad	234	88	15	337	4.403	7,7
657	Herning	5.483	123	801	6.407	28.174	22,7
659	Holmsland	152	8	14	174	2.249	7,7

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform (fortsat)

<i>Almene boliger</i>							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige boliger i alt	Andel af almene boliger
661	Holstebro	4.122	253	574	4.949	19.518	25,4
663	Ikast	1.546	191	170	1.907	10.425	18,3
665	Lemvig	634	79	15	728	8.679	8,4
667	Ringkøbing	1.102	121	77	1.300	8.121	16,0
669	Skjern	699	114	52	865	5.974	14,5
671	Struer	1.715	17	23	1.755	8.791	20,0
673	Thyborøn-Harboøre	133	38	23	194	2.170	8,9
675	Thyholm	78	28	6	112	1.870	6,0
677	Trehøje	314	94	16	424	4.170	10,2
679	Ulfborg-Vemb	326	32	24	382	3.336	11,5
681	Videbæk	314	97	27	438	5.260	8,3
683	Vinderup	156	28	14	198	3.600	5,5
685	Åskov	226	97	11	334	3.156	10,6
701	Ebeltoft	537	46	16	599	6.825	8,8
703	Galten	248	56	35	339	4.529	7,5
705	Gjern	190	70	20	280	3.442	8,1
707	Grenaa	1.497	144	171	1.812	9.321	19,4
709	Hadsten	452	0	50	502	5.105	9,8
711	Hammel	448	38	34	520	4.838	10,7
713	Hinnerup	532	39	28	599	4.793	12,5
715	Hørning	373	25	12	410	3.501	11,7
717	Langå	163	0	12	175	3.591	4,9
719	Mariager	173	32	13	218	3.694	5,9
721	Midtdjurs	218	12	9	239	3.456	6,9
723	Nørhald	97	0	0	97	3.745	2,6
725	Nørre Djurs	187	0	10	197	3.468	5,7
727	Odder	1.278	155	0	1.433	9.273	15,5
729	Purhus	169	65	0	234	3.590	6,5
731	Randers	7.179	100	95	7.374	33.092	22,3
733	Rosenholm	425	21	38	484	4.480	10,8
735	Rougsø	240	0	0	240	3.722	6,4
737	Ry	322	63	7	392	4.635	8,5
739	Rønde	204	0	34	238	2.937	8,1
741	Samsø	86	53	0	139	2.707	5,1
743	Silkeborg	5.863	482	422	6.767	25.319	26,7
745	Skanderborg	1.597	238	30	1.865	9.408	19,8
747	Sønderhald	118	58	19	195	3.747	5,2
749	Them	169	42	8	219	3.072	7,1
751	Århus	37.795	342	4.560	42.697	143.176	29,8
761	Bjerringbro	582	0	70	652	6.269	10,4
763	Fjends	167	50	7	224	3.568	6,3
765	Hanstholm	304	16	10	330	2.889	11,4
767	Hvorslev	136	0	4	140	3.144	4,5
769	Karup	507	0	23	530	3.139	16,9
771	Kjellerup	429	18	28	475	6.321	7,5
773	Morsø	963	0	26	989	11.109	8,9
775	Møldrup	119	0	17	136	3.490	3,9

Tabel 2. Fordeling af almene boliger på kommuner primo 2005
- før kommunalreform (fortsat)

<i>Almene boliger</i>							
Gamle kommune numre	Gamle kommuner	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Almene boliger i alt	Egentlige Boliger i alt	Andel af almene boliger
777	Sallingsund	166	0	18	184	2.792	6,6
779	Skive	2.567	394	385	3.346	13.943	24,0
781	Spøttrup	223	0	6	229	3.453	6,6
783	Sundsøre	107	24	13	144	3.111	4,6
785	Sydthy	275	44	9	328	5.623	5,8
787	Thisted	1.360	88	86	1.534	13.884	11,0
789	Tjele	155	40	22	217	3.720	5,8
791	Viborg	4.371	591	220	5.182	21.775	23,8
793	Aalestrup	268	30	10	308	3.544	8,7
801	Arden	210	35	29	274	3.700	7,4
803	Brovst	225	0	3	228	3.998	5,7
805	Brønderslev	1.436	181	11	1.628	9.741	16,7
807	Dronninglund	485	115	14	614	7.054	8,7
809	Farsø	171	6	6	183	3.818	4,8
811	Fjerritslev	223	25	29	277	3.982	7,0
813	Frederikshavn	4.398	248	50	4.696	17.245	27,2
815	Hadsund	343	26	0	369	5.100	7,2
817	Hals	273	64	4	341	4.951	6,9
819	Hirtshals	880	52	36	968	6.701	14,4
821	Hjørring	2.742	258	251	3.251	17.269	18,8
823	Hobro	875	0	79	954	7.360	13,0
825	Læsø	57	0	0	57	1.373	4,2
827	Løgstør	400	20	10	430	5.066	8,5
829	Løkken-Vrå	245	30	12	287	4.452	6,4
831	Nibe	251	138	10	399	3.735	10,7
833	Nørager	158	0	4	162	2.456	6,6
835	Pandrup	197	89	14	300	5.321	5,6
837	Sejlfled	226	35	18	279	4.166	6,7
839	Sindal	170	30	20	220	4.378	5,0
841	Skagen	1.323	213	104	1.640	6.775	24,2
843	Skørping	299	45	26	370	4.464	8,3
845	Støvring	300	27	22	349	5.572	6,3
847	Sæby	742	100	36	878	8.459	10,4
849	Aabybro	199	172	50	421	4.771	8,8
851	Aalborg	21.121	1.478	1.431	24.030	84.282	28,5
861	Aars	514	57	29	600	6.106	9,8
I alt		479.708	33.264	28.520	541.492	2.601.468	20,8

Bilag 4. c. Huslejefastsættelsen i lejelovgivningen

Lejelovgivningen består af en lejelov for almene boliger og en lejelov for private boliger. På det private område findes endvidere boligreguleringsloven, der især indeholder særlige regler om lejefastsættelse (omkostningsbestemt husleje), forbedringer og vedligeholdelse. Boligreguleringsloven gælder i de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har besluttet, at loven skal gælde (regulerede kommuner).

Der er tre hovedprincipper for lejefastsættelsen i private udlejningsboliger, som nævnt efter disses udbredelse er:

- **Omkostningsbestemt leje** indebærer, at lejen fastsættes på grundlag af ejendommens driftsudgifter samt ejerens afkast, der som hovedregel udgør 7 pct. af ejendommens offentlige værdi ved 15. almindelige vurdering pr. 1.4.1973 (højere afkastprocenter for ejendomme opført i perioden 1964-1991).
- **Det lejedes værdi** er den leje, som er almindeligt gældende i området for tilsvarende boliger og anvendes i følgende 3 situationer:
 1. Det lejedes værdi er overgrænse for huslejen i kommuner uden boligregulering.
 2. For ejendomme med færre end syv beboelseslejligheder i kommuner med boligregulering (småejendomme) kan lejen også fastsættes efter reglerne om det lejedes værdi. Her kan dog kun sammenlignes med boliger, hvor lejen er fastsat omkostningsbestemt.
 3. For boliger i kommuner med boligregulering, som er gennemgribende moderniserede, kan lejen fastsættes efter reglerne om det lejedes værdi, hvis forbedringsinvesteringen overstiger bestemte grænser (§ 5, stk. 2).
- **Fri lejefastsættelse** indebærer, at lejen fastsættes på markedsvilkår efter aftale imellem lejeren og udlejeren ved lejekontraktens indgåelse. Dette gælder for ejendomme opført efter 1991.

Boligreguleringsloven gælder i dag i 172 kommuner og over 90 pct. af huslejeundersøgelsens private udlejningsboliger er beliggende i regulerede kommuner, svarende til 279.000 private udlejningsboliger i 2005. De 98 uregulerede kommuner – i undersøgelsens omfattende 25.000 private udlejningsboliger - er primært beliggende i mindre jyske kommuner og i de ydre kommuner i Hovedstadsregionen.

Kapitel 5. Beboersammensætningen i den almene sektor

5.1. Indledning

I dette kapitel beskrives dels beboersammensætningen i den almene sektor som helhed, dels variationen i beboersammensætningen inden for sektoren.

I afsnit 5.2-5.11 beskrives beboersammensætningen i den almene sektor sammenlignet med beboersammensætningen i hele boligmassen. Beskrivelsen omfatter generelt årene fra 1999 og 2004 (opgørelse pr. 1. januar), men føres i enkelte tilfælde længere tilbage. Sammenligningsgrundlaget for den almene sektors beboersammensætning er hele befolkningen, idet ”hele boligmassen” udover egentlige boliger også omfatter fælleshusholdninger (døgninstitutioner), beboede fritidshuse og husstande med uoplyst boligforhold.

I afsnit 5.12 beskrives variationerne i beboersammensætningen inden for den almene sektor med hensyn til andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet og beboernes etniske oprindelse.

I afsnit 5.13 beskrives udviklingen i de mest belastede boligområder - ghettoområder og ghettolignende afdelinger – med udviklingstræk tilbage fra 1994.

En sammenfatning af hele kapitlet findes i afsnit 5.14.

5.2. Husstande og beboere

I tabel 5.1 er vist antal husstande og beboere i almene boliger og i hele boligmassen.

Det fremgår af tabellen, at der i 2004 var 487.000 husstande⁶ og 914.000 beboere i de almene boliger.

Der boede i 2004 i gennemsnit 1,88 personer i en almen bolig mod 2,18 personer i hele boligmassen. Der er både i de almene boliger og i hele boligmassen sket et mindre fald i den gennemsnitlige husstandsstørrelse over de viste 5 år.

⁶ Her er benyttet tallet på almene boliger opgjort af Danmarks Statistik på grundlag af BBR, da der skal bruges en række statistiske baggrundsplysninger om beboerne. Det er ca. 50.000 boliger mindre end tallet opgjort efter boligorganisationernes regnskaber. Der henvises til bilag 4.b om datagrundlag og metode for en nærmere forklaring på forskellene.

Tabel 5.1. Husstande og beboere i almene boliger og i hele boligmassen, 1999 og 2004

	1999	2004
Almene boliger		
Husstande	469.776	487.220
Beboere	894.019	913.689
Beboere pr. husstand	1,90	1,88
Alle boliger		
Husstande	2.423.208	2.480.879
Beboere	5.313.577	5.397.640
Beboere pr. husstand	2,19	2,18

Anm.: Husstande er afgrænset som en selvstændig adresse.

Af tabel 5.2 fremgår, at 19,6 pct. af alle husstande i 2004 boede i almene boliger. På grund af den mindre husstandsstørrelse svarer dette til kun 16,9 pct. af befolkningen. Andelen af både husstande og beboere, der bor i almene boliger, er steget svagt over de viste 5 år.

Tabel 5.2. Husstande og beboere i almene boliger i pct. af hele boligmassen, 1999 og 2004

	1999	2004
	Pct.	Pct.
Husstande	19,4	19,6
Beboere	16,8	16,9

5.3. Fordeling på husstandstyper

I tabel 5.3 vises fordelingen af husstandstyper i almene boliger i 1999 og 2004. Der fremgår af tabellen, at knap 54 pct. af husstandene i 2004 bestod af enlige uden børn. Den næststørste gruppe udgøres med knap 19 pct. af par uden børn. Fra 1999 til 2004 er der sket en mindre stigning i andelen af enlige uden børn, mens andelen af par både med og uden børn er faldet lidt.

Tabel 5.3. Fordelingen på husstandstyper i almene boliger, 1999 og 2004

	Almene boliger			Overrepræsentation	Alle boliger
	1999	2004	Ændring	2004	2004
	Pct.	Pct.	Pct. point	Pct.	Pct.
Enlige uden børn	52,2	53,9	1,7	39	38,8
Enlige med børn	10,5	10,7	0,2	126	4,8
Par uden børn	20,1	18,9	-1,1	-38	30,5
Par med børn	12,6	12,1	-0,5	-40	20,4
Øvrige husstande	4,6	4,3	-0,3	-22	5,5
Alle husstande	100,0	100,0	0,0	-	100,0

Anm.: Øvrige husstande omfatter husstande med flere familier samt uoplyste husstande.

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

I den almene sektor er der en betydelig overrepræsentation af enlige med børn – over dobbelt så mange som i befolkningen som helhed. Også enlige uden børn er klart overrepræsenteret i sektoren. Til gengæld er der en betydelig underrepræsentation af par med og uden børn.

Den almene sektor ”servicerer” således i høj grad enlige. Denne gruppe udgør næsten $\frac{2}{3}$ af alle husstande i sektoren.

I tabel 5.4 er vist udviklingen i husstandstypernes fordeling i den almene sektor 1970-2000. Det fremgår heraf, at fordelingen på husstandstyper i 1970 i den almene sektor stort set svarede til fordelingen på landsplan. Parfamilierne udgjorde 66 pct. i den almene sektor og 63 pct. på landsplan. De enlige udgjorde 31 pct. af husstandene i den almene sektor og 28 pct. af alle husstande.

Dette billede er ændret markant over de 30 år frem til 2000. I 2000 udgør parfamilierne kun 36 pct. af husstandene i de almene boliger mod 56 pct. i alle boliger. Tilsvarende udgør de enlige 63 pct. af husstandene i den almene sektor mod 42 pct. på landsplan.

Tabel 5.4. Husstande i almene boliger og alle boliger fordelt på husstandstyper for udvalgte år, pct.

	1970		1982		1993		2000	
	Almen	Alle	Almen	Alle	Almen	Alle	Almen	Alle
Enlig mand	7	9	12	11	19	16	21	17
Enlig kvinde	24	19	35	20	42	25	42	25
Par	66	63	53	62	38	57	36	56
Uoplyst husstandstype	3	9	1	7	1	3	1	2
Husstande i alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Husstande antal	257	1800	315	2094	433	2325	475	2434

Kilde: De regionale mønstre i boligforbruget, AKF 2003

Det ses endvidere af tabel 5.4, at især andelen af enlige kvinder har udviklet sig kraftigt. Overrepræsentationen er særlig stor for enlige kvinder med børn, hvor den er oppe på knap 140 pct., mens overrepræsentationen er 50 pct. for enlige kvinder uden børn, jf. tabel 5.5.

Også andelen af enlige mænd har været stigende, men stigningen har været mere dæmpet end for de enlige kvinder. I løbet af perioden 1970 til 2004 er andelen af enlige mænd gået fra en underrepræsentation i den almene sektor til en overrepræsentation i 2004 på 29 pct., jf. tabel 5.5. Procentandelen for enlige mænd er også steget i de seneste år, mens andelen af enlige kvinder ikke har ændret sig meget de senere år, jf. tabel 5.5. Omvendt er sektorens andel af par, der i 1970 var større end den landsgennemsnitlige andel, nu 20 pct. point lavere end landsgennemsnittet (2000).

Tabel 5.5. Fordelingen af husstandstypen enlige på køn

	Almene boliger			Overrepræsentation	Alle boliger
	2000	2004	Ændring	2004	2004
	Pct.	Pct.	Pct. point	Pct.	Pct.
Enlige uden børn	50,3	52,1	1,8	41	37,1
heraf kvinder	30,2	30,4	0,3	50	20,2
heraf mænd	20,1	21,7	1,6	29	16,9
Enlige med børn	9,8	10,0	0,2	126	4,4
heraf kvinder	9,0	9,1	0,1	137	3,9
heraf mænd	0,8	0,9	0,1	51	0,6
I alt enlige	60,1	62,1	2,1	50	41,5

Kilde: Statistiske Efterretninger

5.4. Børn fordelt efter antal forsørgere

I tabel 5.6 er vist, hvor mange af de hjemmeboende børn i almene boliger, der har én henholdsvis to forsørgere. Det fremgår af tabellen, at knap 42 pct. af børnene i almene boliger i 2004 kun havde en forsørger. Andelen af hjemmeboende børn med kun en forsørger er steget lidt fra 1999 til 2004.

Tabel 5.6. Hjemmeboende børn i almene boliger fordelt efter antal forsørgere i 1999 og 2004

	Almene boliger			Overrepræsentation	Hele befolkningen
	1999	2004	Ændring	2004	2004
	Pct.	Pct.	Pct. Point	Pct.	Pct.
Enlige fors.	40,6	41,8	1,2	154	16,5
2 fors.	59,4	58,2	-1,2	-30	83,5
Alle børn	100,0	100,0	0,0	-	100,0

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Endvidere fremgår det af tabel 5.6, at der er en betydelig overrepræsentation af børn med kun en forsørger i almene boliger.

5.5. Beboernes aldersfordeling i almene boliger

Tabel 5.7 viser beboernes aldersfordeling i de almene boliger.

Tabel 5.7. Beboernes aldersfordeling i almene boliger, 1999 og 2004

	Almene boliger			Overrepræsentation	Hele befolkningen
	1999	2004	Ændring	2004	2004
	Pct.	Pct.	Pct.point	Pct.	Pct.
0- 6 år	10,0	9,0	-1,0	4	8,6
7-17 år	12,9	14,3	1,4	5	13,6
18-24 år	9,7	8,7	-1,0	14	7,6
25-34 år	15,2	13,6	-1,6	-1	13,7
35-49 år	18,6	20,1	1,5	-9	21,9
50-66 år	16,7	17,7	0,9	-18	21,4
67+ år	16,9	16,7	-0,2	28	13,0
Alle	100,0	100,0	0,0	-	100,0

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Af tabellen fremgår også de enkelte aldersgruppers overrepræsentation i forhold til aldersfordelingen i hele boligmassen. Det ses, at der i de almene boliger især er en stor overrepræsentation af ældre på 67 år og derover, men også en overrepræsentation af unge i alderen 18-24 år samt i mindre grad af børn under 18 år. Til gengæld er der en underrepræsentation af personer i alderen 35-49 år og især i alderen 50-66 år. Beboersammensætningen i de almene boliger er således domineret af aldersgrupper, der typisk er udenfor erhverv, nemlig pensionister samt børn og unge.

Fra 1999 til 2004 er der sket en stigning i overrepræsentationen af unge i alderen 18-24 år, og underrepræsentationen af 35-49 årige er blevet lidt mindre, men i øvrigt afspejler ændringerne fra 1999 til 2004 bevægelserne i landstallene.

5.6. Etnisk sammensætning af beboerne

Den almene sektor har i mange år haft en overrepræsentation af indvandrere og efterkommere. Som det fremgår af tabel 5.8, var 5 pct. af beboerne i den almene sektor i 1981 af udenlandsk herkomst mod 3 pct. på landsplan. Det svarer til en overrepræsentation på 66 pct. I 1996 var overrepræsentationen steget til ca. 180 pct. og har ligget på dette niveau siden.

Tabel 5.8. Udviklingen i beboersammensætningen i den almene sektor og fordeling af hele befolkningen, 1981 – 2004, pct.

	1981	1996	2000	2004
<i>Den almene sektor</i>				
Indvandrere og efterkommere	5	16	20	23
Danskere	95	84	80	77
<i>Hele befolkningen</i>				
Indvandrere og efterkommere	3	6	7	8
Danskere	97	94	93	92

Kilde: Årbog om udlændinge i Danmark 2005 – status og udvikling, Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration samt Danmarks Statistiks befolkningsstatistik

I tabel 5.9 er beboerne i almene boliger fordelt efter etnisk oprindelse. Det fremgår af tabellen, at andelen af beboere, der er indvandrere og efterkommere fra tredjelande, på 5 år er steget fra 17,5 pct. i 1999 til 21,1 pct. i 2004.

Tabel 5.9. Beboerne i almene boliger fordelt efter etnisk oprindelse, 1999 og 2004

	Almene boliger			Overrepræ-	Hele befolk-
	1999	2004	Ændring	sentation	ningen
	Pct.	Pct.	Pct.point	2004	2004
Øvrige Europa	3,4	3,9	0,5	179	1,4
Asien og statsløse	7,5	9,5	2,0	244	2,8
Øvrige lande	6,5	7,6	1,1	279	2,0
Tredjelande i alt	17,5	21,1	3,6	241	6,2
Norden, EU, Nordamerika og Oceanien	1,7	1,6	0,0	-19	2,0
Alle indvandrere og efterkommere	19,2	22,7	3,6	178	8,2
Danmark	80,8	77,3	-3,6	-16	91,8
Alle beboere	100,0	100,0	0,0	-	100,0

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik

Anm.: Her er anvendt afgrænsningen i KÅS statistikkerne for rubricering af landene. Gruppen Norden, EU, Nordamerika mv. består af de daværende 15 EU-lande, Island og Norge, USA, Canada, Australien, New Zealand og østaterne i Stillehavet. Gruppen "Øvrige Europa" består af europæiske lande uden for Norden og EU. Tyrkiet medregnes i denne gruppe.

Afgrænsningen svarer stort set til den afgrænsning af vestlige og ikke-vestlige lande, som bruges i blandt andet Integrationsministeriets Årbog om Udlændinge i Danmark. Dog regnes Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino og Vatikanstaten med i gruppen af vestlige lande, mens østaterne i Stillehavet regnes til gruppen af ikke-vestlige lande.

Det fremgår af tabellen, at der i de almene boliger er en meget betydelig overrepræsentation af indvandrere og efterkommere fra det øvrige Europa og især fra Asien og statsløse samt øvrige lande. Der er således næsten 2 ½ gange så mange beboere fra tredjelande, som man skulle forvente ud fra deres andel af den samlede befolkning.

Indvandrere og efterkommere fra Norden, EU og Nordamerika mv. er derimod underrepræsenteret i de almene boliger. Underrepræsentationen er steget lidt i perioden.

Tabel 5.10. Indvandrere og efterkommere fordelt efter boform, 1999 og 2004

	1999		2004	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Almen bolig	156.520	60	192.796	58
Andre boliger	103.541	40	141.356	42
I alt	260.061	100	334.152	100

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik

Antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande i almene boliger er steget fra knap 157.000 i 1999 til knap 193.000 i 2004, jf. tabel 5.10. I samme periode er antallet af indvandrere og efterkommere fra tredjelande i den øvrige del af boligmassen steget fra knap 104.000 til godt 141.000 personer. Samlet er der sket et lille fald i andelen af alle indvandrere og efterkommere fra tredjelande, der bor i den almene sektor. Der er en tendens til, at også de etniske minoriteter søger ind på ejerboligmarkedet i takt med fodfæste på arbejdsmarkedet og høje indkomster, men dog i langt mindre omfang end danskere med tilsvarende indkomster (se SBI 2006:02, Etniske Minoriteters flytninger og boligvalg – en registeranalyse).

5.7. Etnisk sammensætning og aldersfordeling

I tabel 5.11 er vist, hvor stor en andel af beboerne i de enkelte aldersgrupper i almene boliger, der er indvandrere og efterkommere. Det fremgår af tabellen, at andelen af indvandrere og efterkommere i løbet af de 5 år fra 1999 til 2004 er steget med 3,6 pct. point samt at alle aldersgrupper har bidraget til den samlede stigning. Den almene sektor har i 2004 en andel af indvandrere og efterkommere på 22,7 pct., dvs. en andel, der var næsten 3 gange så stor som denne befolkningsgruppes samlede andel af befolkningen.

Det ses endvidere, at andelen generelt er stigende, desto yngre aldersgruppen er. Af de ældste beboere er andelen af indvandrere og efterkommere 13 pct. af de 50-66 årige og 5,4 pct. af de over 67 årige, mens omkring en fjerdedel af de 18 til 50-årige beboere er indvandrere og efterkommere. Blandt de skolesøgende børn er godt hver 3. barn indvandrer eller efterkommer. Endelig er næsten 2 af 5 førskolebørn indvandrer eller efterkommer.

Tabel 5.11. Andelen af beboere i en given aldersgruppe i almene boliger, der er indvandrere eller efterkommere i 1999 og 2004 og tilsvarende andel i hele befolkningen 2004, pct.

	Almene boliger			Overrepræsentation i forhold til hele befolkningen	Hele befolkningen
	1999 Pct.	2004 Pct.	Ændring Pct.point	2004 Pct.	2004 Pct.
0-6 år	33,1	38,6	5,4	277	10,2
7-17 år	29,3	34,3	5,0	259	9,6
18-24 år	21,1	25,4	4,3	118	11,7
25-34 år	24,0	28,1	4,0	150	11,2
35-49 år	21,0	25,6	4,6	184	9,0
50-66 år	10,1	13,0	2,9	145	5,3
67+ år	4,6	5,4	0,8	54	3,5
Alle	19,2	22,7	3,6	-	8,2

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik

I tabel 5.12 vises andelen af alle indvandrere og efterkommere, der bor i almene boliger. 47 pct. af alle indvandrere og efterkommere bor i sektoren. Andelen har været stabil fra 1999 til 2004, dvs. at der ikke er tale om, at en stadig større andel af den voksende gruppe af indvandrere og efterkommere bor i almene boliger.

Det fremgår af tabel 5.12, at andelen af en given aldersgruppe for indvandrere og efterkommere, der bor i almene boliger, er klart størst for børnenes vedkommende med en andel i 2004 på over 60 pct. Derefter falder andelen til lidt over 40 pct. for de 18-49 årige og yderligere til godt 30 pct. for aldersgrupperne på 50 år og derover. Det fremgår endvidere, at andelen, der bor i almene boliger, er faldet fra 1999 til 2004 for alle aldersgrupper under 35 år, især for de 18-24 årige og de mindste børn. For alle aldersgrupperne på 35 år og derover er andelen derimod steget.

Tabel 5.12. Andelen af indvandrere og efterkommere fra alle lande i de enkelte aldersgrupper, der bor i almene boliger, 1999 og 2004

	1999	2004	Ændring
	Pct.	Pct.	Pct.point
0-6 år	69,0	66,5	-2,4
7-17 år	64,6	63,8	-0,8
18-24 år	46,8	41,8	-5,0
25-34 år	44,4	42,0	-2,4
35-49 år	41,2	43,9	2,8
50-66 år	31,1	34,2	3,1
67+ år	31,6	33,3	1,7
Alle	47,1	47,0	-0,2

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik

5.8. Socioøkonomisk fordeling

I tabel 5.13 er beboerne i de almene boliger fordelt efter deres socioøkonomiske gruppe i 1999 og 2004.

Det fremgår af tabellen, at der i den almene sektor er en betydelig overrepræsentation af øvrige lønmodtagere⁷, arbejdsløse, pensionister og øvrige uden for erhverv. Til gengæld er der en betydelig underrepræsentation af selvstændige og lønmodtagere på høj/mellem niveau og en noget mindre underrepræsentation af lønmodtagere på grundniveau (håndværkere, kontorassistenter, butiksassistenten mv.).

Endvidere viser tabellen, at lidt under 50 pct. af de over 15 årige er i arbejdstyrken og at andelen er vigende. Bevægelserne fra 1999 til 2004 afspejler æn-

⁷ Øvrige lønmodtagere omfatter uuddannede beskæftiget med manuelt arbejde inden for bygge- og anlæg, transport samt fremstillingsvirksomhed, medhjælp i landbrug, gartneri, fiskeri og skovbrug, rengørings- og renovationsarbejde, bud- og vagttjeneste samt dør- og telefonsalg.

dringerne i hele befolkningen, hvor andelen i arbejdsstyrken også er svagt faldende, men det bemærkes, at andelen af beboere i den almene sektor, som indgår i arbejdsstyrken ligger markant under landsgennemsnittet på 65 pct.

Tabel 5.13. Beboere på 15 år og derover i almene boliger i 1999 og 2004 samt hele befolkningen i 2004 fordelt efter socioøkonomiske grupper

	Almene boliger			Overrepræsentation i forhold til hele befolkningen	Hele befolkningen
	1999 Pct.	2004 Pct.	Ændring Pct. point	2004 Pct.	2004 Pct.
Selvstændige	1,7	1,5	-0,2	-66	4,5
Lønmodtagere					
høj/mellem niveau	12,9	16,2	3,4	-44	29,1
Lønmodtagere grundniveau	22,6	19,2	-3,4	-17	23,1
Øvrige lønmodtagere	7,5	5,9	-1,6	25	4,7
Arbejdsløse	4,6	4,9	0,3	45	3,4
I alt i arbejdsstyrken	49,3	47,8	-1,5	-26	64,8
Pensionister	35,0	34,6	-0,4	42	24,4
Øvrige uden for erhverv	15,7	17,6	1,9	64	10,8
I alt	100,0	100,0		-	100,0

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik

Dette billede er modsat situationen for godt 30 år siden. I 1970 lignede den almene sektor de øvrige sektorer med hensyn til beboernes arbejdsmarkedstilknytning. Kun 20 pct. af husstandsrepræsentanterne var uden for arbejdsstyrken. Faktisk var det den private udlejningssektor, der i 1970 havde den største andel af husstande uden arbejdsmarkedstilknytning (28 pct. af husstandene). Over de 30 år frem til 2000 er mønstret ændret meget markant, jf. figur 5.1.

Boks 5.1. Arbejdsstyrken og beboere uden for arbejdsmarkedet

I dette kapitel er der anvendt to forskellige begreber vedrørende beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

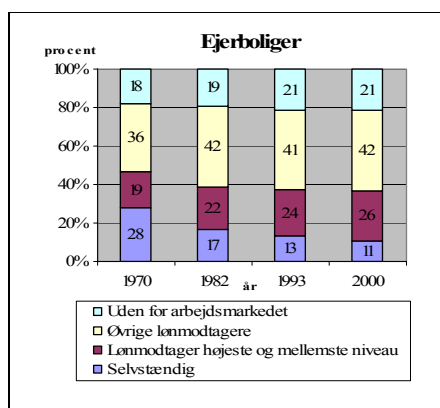
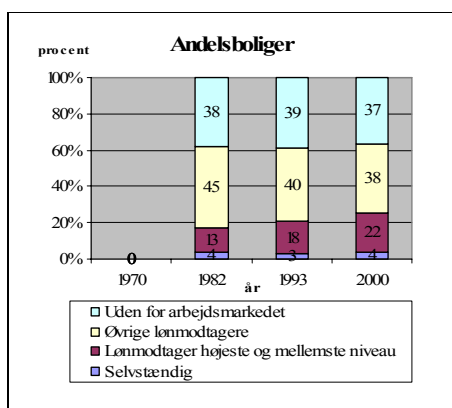
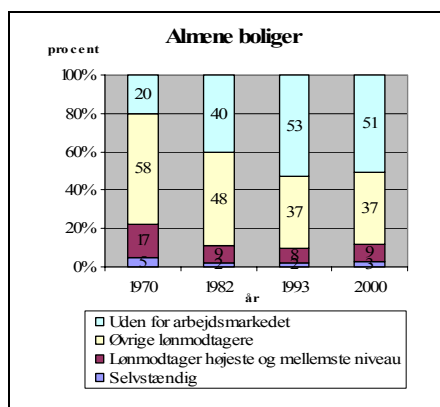
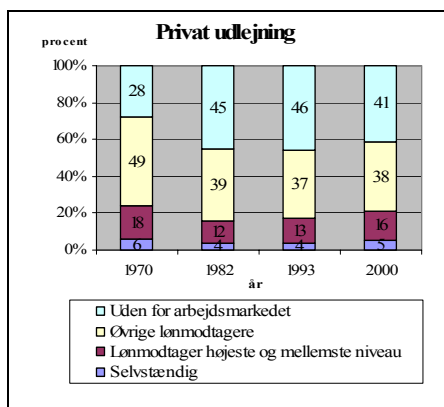
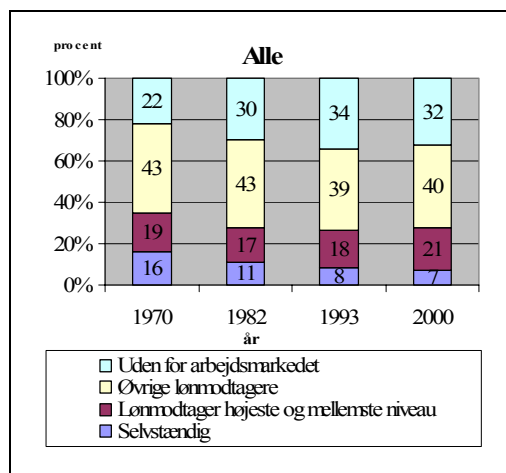
I afsnit 5.8 er anvendt arbejdsstyrkeopgørelsen. Grundlaget er Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. **Personer i arbejdsstyrken** opgøres her som personer over 15 år, der på tællingstidspunktet (sidste uge i november) modtager en lønindkomst, der svarer til mindst 80 timer årligt, er selvstændige, er midlertidig fraværende fra beskæftigelse (sygedagpenge, barseldagpenge), er i forskellige former for støttet beskæftigelse eller er arbejdsløse. Det afgørende er, om personen har erhvervsindkomst eller overførselsindkomst, der er betinget af en tilknytning til arbejdsmarkedet på tællingstidspunktet. Blandt andet indgår over 300.000 børn og uddannelsessøgende i arbejdsstyrken. **Personer udenfor arbejdsstyrken** består af pensionister, efterlønsmodtagere samt personer, der midlertidig er uden for arbejdsstyrken. Den sidste gruppe omfatter kontanthjælpsmodtagere mv., personer i aktivering, visse modtagere af syge- og barseldagpenge (hvor der ikke længere er refusion til arbejdsgiver) samt uddannelsessøgende og børn.

I figur 5.1 bruger AKF begrebet ”uden for arbejdsmarkedet”. Kategorien er efter 1986 (startåret for den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik) sammenfaldende med Danmarks Statistiks begreb ”uden for arbejdsstyrken”, mens begrebet før 1986 dækker en personkreds, der på grundlag af blandt andet indkomstforhold i løbet af året er søgt tilnærmet til at svare til begrebet ”uden for arbejdsstyrken”.

I afsnit 5.12 og 5.13 er anvendt begrebet ”beboere uden for arbejdsmarkedet”. Beboere uden for arbejdsmarkedet er defineret på samme måde som i reglerne om kombineret udlejning og omfatter kontanthjælpsmodtagere, arbejdsløse mv. og førtidspensionister på 18 år og derover. Der er kun medregnet personer, hvor mere end 30 pct. af bruttoindkomsten stammer fra de nævnte overførselsindkomster. Antallet er sat i forhold til antallet af beboere på 18 år og derover.

Det skal understreges, at begrebet ”uden for arbejdsmarkedet” ikke er sammenligneligt med begrebet ”uden for arbejdsstyrken”, idet de to begreber er defineret på forskellig måde.

Figur 5.1 Husstandsrepræsentanternes arbejdsmarkedstilknytning i de forskellige boligformer 1970 – 2000



Kilde: De regionale mønstre i boligforbruget, AKF 2003, samt Socialministeriets beregninger

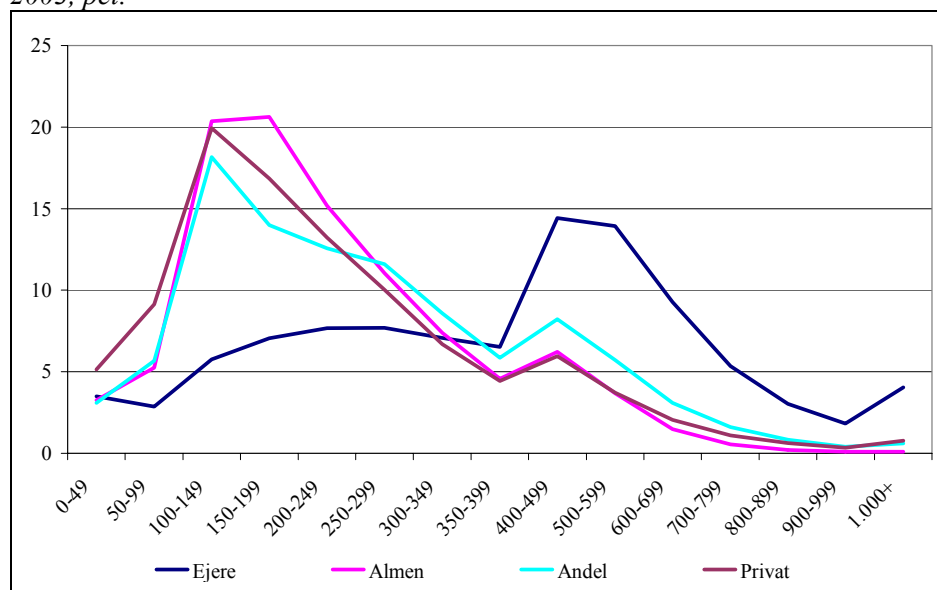
Anm.: Husstandsrepræsentant er defineret som ældste medlem i husstanden, som er på arbejdsmarkedet, eller ældste medlem, hvis ingen er på arbejdsmarkedet. Gruppen øvrige lønmodtagere omfatter her lønmodtagere på grundniveau og øvrige lønmodtagere. Ledige er rubriceret i de forskellige lønmodtagergrupper.

Fra 1970 til 2000 er andelen af husstande uden for arbejdsmarkedet steget fra 22 til 32 pct. I den almene sektor er andelen steget fra 20 pct. i 1970 til 51 pct. i 2000. I ejerboligsektoren er andelen af husstande uden arbejdsmarkedstilknytning steget fra ca. 18 pct. til ca. 21 pct., mens andelen i den private udlejningssektor er steget fra 28 pct. til 41 pct. Det er således den almene sektor der i særlig stor grad har opsuget den generelle stigning i andelen af husstande uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

5.9. Beboernes indkomstforhold

Indkomstforholdene for beboerne i den almene sektor belyses i det følgende ud fra tre forskellige vinkler. Først vises fordelingen af familiernes indkomster før og efter skat. Formålet er at vise størrelsen på indkomster og spredningen af familierne på indkomstintervaller. Derefter vises en fordeling af familiernes indkomster, når der er taget højde for familiestørrelse. Ved sammenligningen benyttes den såkaldte ækvivalensindkomst, der giver et mere reelt grundlag for sammenligning af husstandens økonomiske situation, jf. boks 5.2. Endelig vises nogle tal for beboernes modtagelse af indkomsterstøttende offentlige ydelser med henblik på at belyse tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Figur 5.2. Fordelingen af familierne efter bruttofamilieindkomst og boligform, 2003, pct.



Kilde: Se bilagstabel 5.a

Anm.: Beløb angivet i 1.000 kr.

Boks 5.2. Indkomstdefinitioner

Bruttofamilieindkomsten består af summen af erhvervsindkomst, overførselsindkomst og formueindkomsten. Overførselsindkomst består både af indkomsterstøttende ydelser (offentlige og private pensioner, arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, statens uddannelsesstøtte, kontanthjælp mv.) og formålsbestemte pengeydelser som individuel boligstøtte og familieydelser til børn og unge. Formueindkomst består af netto-renteindtægt (renteindtægter minus renteudgifter), aktieudbytter mv. samt beregnet lejeværdi af ejerbolig. Denne sidste beregnes som 4 pct. af den kontante ejendomsvurdering. Der gøres opmærksom på, at enkelte dele af pensionen til førtidspensionister efter den gamle ordning er skattefrie, ligesom personlige tillæg til pensionister, samt familieydelserne til børn og unge også er skattefrie. Der er ikke foretaget en bruttoficering af disse ydelser, hvorfor bruttoindkomsterne til modtagere af disse ydelser er undervurderet sammenholdt med almindelige skattepligtige indkomster og overførsler.

Disponibel indkomst er bruttoindkomst fratrukket indkomstskat, ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, bidrag til den særlige pensionsfond og tvungne underholdsbidrag.

Personer over 18 år, der bor hos deres forældre og som ikke selv er forældre eller indgår i parforhold regnes som en selvstændig familie.

Ækvivalensindkomst

For at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere personer i samme familie opgøres indkomsten pr. husstandsmedlem, idet de enkelte familiemedlemmer dog ikke tæller lige meget. Rent teknisk benyttes her den såkaldte ”modificerede OECD-skala”, der tillægger den første voksne i familien vægten 1. Den 2. voksne tillægges vægten 0,5, mens børn tildeles vægten 0,3. Summen af disse vægte for en given husstand udgør husstandens ækvivalensfaktor. En husstand med 2 voksne og 2 børn vil således have en ækvivalensfaktor på 2,1. Familiens ækvivalerede indkomst opgøres herefter som familieindkomsten divideret med ækvivalensfaktoren. Tallet udtrykker, hvor stor indkomst hvert familiemedlem - voksen som barn - skulle have for at opretholde nuværende forbrugsmuligheder, hvis de rent hypotetisk flyttede hver for sig. I beregningerne her er det den disponible indkomst, der ligger til grund for ækvivalensindkomsten.

Familieindkomst

Kurven for familieindkomsterne for beboerne i den almene sektor har en klar top i intervallet 100.000 - 199.999 kr. 40 pct. af familierne ligger i dette interval. 15 pct. af familierne ligger i intervallet fra 200.000 kr. til 249.999 kr. Indkomsterne svarer til det typiske niveau for pensionister, modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og lønmodtagere med én indkomst i den lavere ende af indkomstskalaen, jf. beboersammensætningen i den almene sektor.

Tabel 5.14. Årsindkomsten 2003 for udvalgte indkomsttyper

	Kroner
Folkepension enlig	113.768
Folkepension – ægtepar begge pension	169.336
Arbejdsløshedsdagpenge maksimum	161.980
Mandlig faglært LO'er	291.770
Kvindelig ufaglært LO'er	235.155
Privat funktionær	390.500

Anm.: Ved sammenligning af de nævnte indkomster skal det tages i betragtning, at overførselsmodtagerne – i modsætning til lønmodtagerne – ikke betaler arbejdsmarkedsbidrag af deres indkomst.

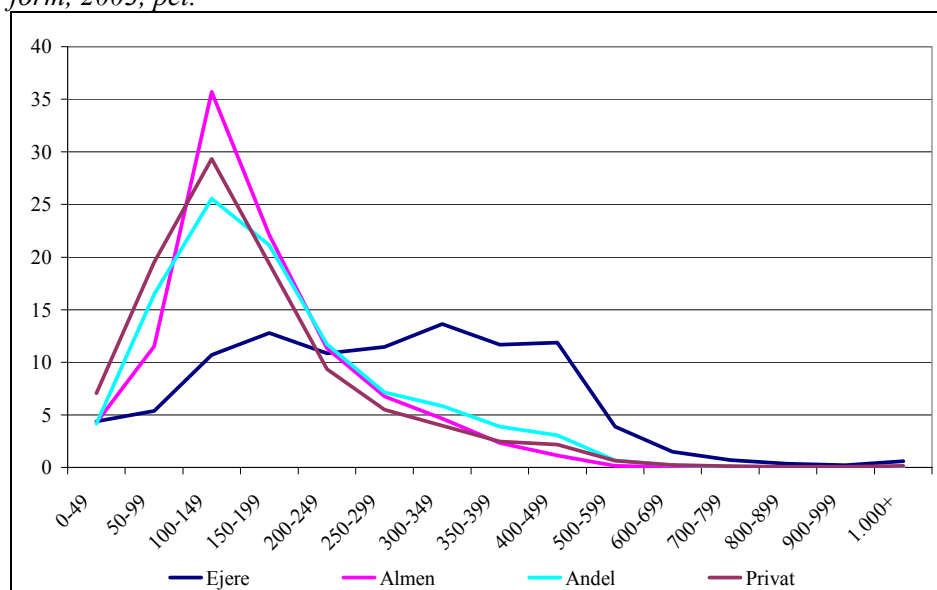
Kilde: Fordeling og incitamentter 2004, Finansministeriet juni 2004

Fordelingskurverne for beboerne i andelsboliger og private udlejningsboliger er i stor udstrækning sammenfaldende med fordelingen i den almene sektor. For indkomster over 300.000 kr. bemærkes dog, at andelene for andelsboligerne ligger noget over andelene for private og almene lejeboliger. Familierne i ejerboliger har i endnu mere udpræget grad indkomster på niveauet for 2 lønindkomster. Næsten en fjerdedel af familierne i ejerboliger har indkomster over 600.000 kr. dvs. et lønniveau over indkomsten for 2 faglærte LO'ere. Men i øvrigt er det bemærkelsesværdigt, at der også er mange ejere i den lavere ende af indkomstskalaen. Der vil formentlig være tale om pensionister, som har erhvervet ejerboligen i de erhvervsaktive år. Derudover er der en del steder i landet, hvor det ikke er dyrere at bo i ejerboliger end i lejeboliger, hvorved også husstande med beskedne indkomster kan bo i ejerboliger, jf. kapitel 6.

Disponible indkomster

De disponible indkomster afspejler fordelingen af bruttoindkomsterne. Beboerne i ejerboligerne fordeler sig over et forholdsvist bredt spænd af indkomster, mens beboerne i de 3 øvrige boformer har en meget klar koncentration i intervallet 150.000 – 200.000 kr. i disponibel indkomst. 74 pct. af beboerne i den almene sektor har under 200.000 kr. i disponibel indkomst (75 pct. og 67 pct. for beboerne i privat udlejning henholdsvis andelsboliger) mod 33 pct. af ejerne.

Figur 5.3. Fordelingen af familierne efter disponibel familieindkomst og boligform, 2003, pct.



Kilde: Se bilagstabel 5.b

Anm.: Beløb angivet i 1.000 kr.

Ækvivalensindkomster

Ækvivalensindkomsterne tager højde for forskelle i husstandsstørrelse ved dels at fordele indkomsten ud på alle medlemmer af husstanden og dels at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere personer i en husholdning, jf. boks 5.2. I tabel 5.15 er beboerne i de fire boligformer fordelt efter størrelsen af husstandens ækvivalensindkomst. Husstandene er fordelt på deciler. 1. decil (D1) viser den største ækvivalensindkomst for de 10 pct. af husstandene, der har den laveste ækvivalensindkomst. 2. decil (D2) viser den højeste ækvivalensindkomst for de næste 10 pct. af husstandene osv.

Det fremgår af tabel 5.15, at beboerne i den almene sektor har den laveste gennemsnitlige disponible ækvivalensindkomst på 129.000 kr. mod 132.000 kr. i den private udlejningssektor, som ligger næstlavest, og 161.000 kr. for alle familier. Den gennemsnitlige ækvivalensindkomst i den almene sektor ligger således 20 pct. under gennemsnittet.

I de laveste indkomstdeciler er der ikke så stor forskel mellem indkomstniveauet i den almene sektor, andelsboliger og privat udlejning. Det ses dog, at beboerne i private udlejningsboliger har lavere indkomst i første decil end de andre boligformer. Fra 4. decil ligger indkomsterne i den almene sektor under indkomsterne i andelsboligsektoren og fra 6. decil ligger indkomsterne for husstande i den almene sektor under alle de øvrige sektorer.

Tabel 5.15. Beboerne i de fire boligformer fordelt på deciler efter disponibel ækvivalensindkomst, 2003

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Alle
	Maksimumsindkomst i decilen, 1.000 kr.										Gns 1.000 kr.
Ejerbolig	93	122	144	161	177	194	214	241	286	411	189
Almen bolig	78	100	109	116	124	134	146	162	187	222	129
Andelsbolig	76	95	107	121	137	153	171	192	223	277	145
Privat udlejning	59	84	100	112	123	137	153	173	207	279	132
Alle familier	76	102	116	131	148	165	184	210	252	350	161

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Anm.: Decilberegningen er foretaget separat for hver boligform.

Indkomstspredningen blandt beboerne i de almene boliger er mindre end blandt beboerne i de øvrige boligformer. De laveste decilindkomster i den almene sektor er højere end hos beboerne i den private udlejningsmasse og i andelsboligsektoren. Omvendt er de højeste decilindkomster i den almene sektor lavere end de tilsvarende decilindkomster i nogen af de øvrige sektorer. Det kommer til udtryk ved, at forholdet mellem maksimumsindkomst i 9. decil og 1. decil (også kaldet 90/10 forholdet) i den almene sektor er 2,4 mod 2,9 i andelsboliger, 3,1 i ejerboliger og 3,5 i privat udlejning.

5.10. Modtagere af indkomsterstøttende ydelser

Det fremgår af ovenstående, at kun ca. halvdelen af beboerne er tilknyttet arbejdsmarkedet, og at beboernes indkomster hører til i den lavere ende af indkomstfordelingen. Indkomsterne kan være enten erhvervsindkomst, kapitalindkomst eller overførselsindkomst. I dette afsnit belyses de almene beboeres overførselsindkomster.

Det fremgår af tabel 5.16, at knap 40 pct. af beboerne modtager varige indkomsterstøttende ydelser, dvs. førtidspension, efterløn eller folkepension. For befolkningen som helhed er andelen knap 30 pct. Beboere med varige indkomsterstøttende ydelser er således overrepræsenteret med godt en tredjedel.

Godt 30 pct. af beboerne i almene boliger modtager midlertidigt indkomsterstøttende ydelser, dvs. arbejdsløshedsdagpenge, syge- og barselsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelse, revalidering og andre overførsler, der gives i forbindelse med midlertidig bortfald af indkomst. For befolkningen som helhed er det knap 25 pct., der i løbet af året har modtaget midlertidige ydelser, så også her er der en overrepræsentation af beboerne i den almene sektor. Overrepræsentationen er på 28 pct., jf. tabel 5.16.

Tabel 5.16. Andel af beboerne på 18 år og derover i almene boliger, der har modtaget indkomsterstøttende ydelser

	Almene boliger			Overrepræ-	Hele be-
	1999	2004	Ændring	sentation	folkningen
	Pct.	Pct.	Pct.point	2004	2004
Arbejdsløshedsdagpenge	11,0	10,3	-0,7	8	9,6
Øvrige dagpenge	12,3	12,1	-0,1	-7	13,1
Kontanthjælp	11,3	12,3	1,0	167	4,6
Revaliderings- og aktiveringsydelser	8,2	6,7	-1,6	140	2,8
Modtagere af midlertidige ydelser	31,0	31,5	0,5	28	24,5
Modtagere af varige ydelser	38,9	39,1	0,2	36	28,7
Alle modtagere af ydelser	69,1	69,2	0,1	32	52,3

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Anm.: Tallene for de enkelte ydelsestyper kan ikke umiddelbart summeres, da der skal renses for personer, der modtager flere ydelser i løbet af året, f.eks. kan en person modtage sygedagpenge i en periode og derefter overgå til revalideringsydelse, eller en person kan overgå fra en midlertidig ydelse til en varig ydelse.

Det bemærkes, at kontanthjælpsmodtagere er stærkt overrepræsenterede, idet andelen af kontanthjælpsmodtagere med 12,3 pct. er 167 pct. større end andelen i befolkningen som helhed. Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er heterogen, og omfatter i modsætning til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge også en del grupper, som formodes at have svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet på grund af manglende kvalifikationer og/eller svære sociale problemer. Andelen af modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og øvrige dagpenge (syge- og barselsdagpenge) ligger på niveau med andelen for hele befolkningen.

Ændringerne fra 1999 til 2004 er forholdsvis beskedne. Den konstaterede overrepræsentation af visse ydelsesmodtagere er således resultatet af en udvikling i den forudgående periode, jf. ovenfor.

5.11. Pensionister fordelt efter alder

I tabel 5.17 er vist andelen af pensionister i forskellige aldersgrupper i forhold til det samlede antal beboere på 18 år og derover i almene boliger. 15 pct. af alle beboere er førtidspensionister. 21 pct. af beboerne er folkepensionister. Det fremgår af tabellen, at andelen af pensionister er stabil.

Tabel 5.17. Pensionister i almene boliger fordelt efter alder i forhold til antallet af beboere på 18 år og derover

	1999	2004	Overrepræsentation	
			Ændring	2004
	Pct.	Pct.	Pct. point	Pct.
Under 35 år	0,7	0,7	0,0	90
35-49 år	3,0	3,2	0,2	139
50-66 år	11,3	11,1	-0,2	34
Førtidspensionister i alt	15,1	15,0	0,0	50
67+ år	21,3	21,1	-0,2	37
Alle pensionister	36,4	36,2	-0,2	42
Beboere på 18 år og derover	100,0	100,0	0,0	

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Det fremgår endvidere, at der i de almene boliger er en overrepræsentation af pensionister i alle aldersgrupper. Overrepræsentationen er med henholdsvis 90 pct. (under 35 år) og 139 pct. (35-49 år) meget betydelig for aldersgrupperne under 50 år, mens overrepræsentationen for førtidspensionister på 50 år og derover samt for folkepensionister ligger på 34-37 pct. Dette afspejler, at en af sektorens vigtige boligsociale opgaver er, at sikre en forsyning af gode tilgængelige og handicapegnede boliger.

5.12. Variationerne i beboersammensætningen i sektoren

I dette afsnit beskrives variationerne i beboersammensætningen i den almene sektor med hensyn til andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet og beboernes etniske oprindelse. Beboere uden for arbejdsmarkedet er defineret på samme måde som i reglerne om kombineret udlejning, jf. boks 5.1 ovenfor.

Beskrivelsen bygger på et datasæt over beboersammensætningen pr. 1. januar 2005 i 2.325 afdelinger med mindst 50 beboede boliger. Datasættet omfatter i alt ca. 385.000 boliger, svarende til 71 pct. af det samlede antal almene boliger.

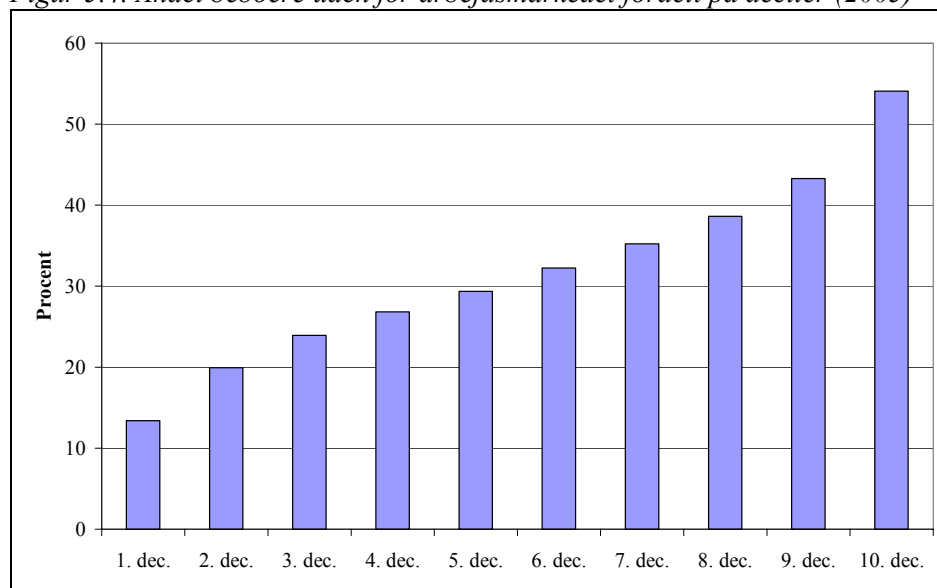
Til beskrivelsen af den seneste udvikling benyttes endvidere et datasæt over beboersammensætningen i identiske afdelinger pr. 1. januar 2003 og pr. 1. januar 2005. Dette datasæt omfatter 1.809 afdelinger med i alt 313.000 boliger, svarende til 58 pct. af det samlede antal almene boliger.

Det bemærkes, at de to datasæt ikke er helt repræsentative for den almene sektor, idet de kun omfatter afdelinger med mindst 50 beboede boliger. Der er derfor en underrepræsentation af afdelinger i mindre kommuner. Andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet og af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de analyserede afdelinger er derfor henholdsvis ca. 1 og ca. 3 pct. point højere end i hele den almene sektor.

5.12.1. Den sociale og etniske segregation i sektoren i 2005

Figur 5.4 viser, hvordan andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet varierer mellem sektorens afdelinger. De almene afdelinger er således rangordnet i deciler (enheden er antal boliger) efter andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet.

Figur 5.4. Andel beboere uden for arbejdsmarkedet fordelt på deciler (2005)

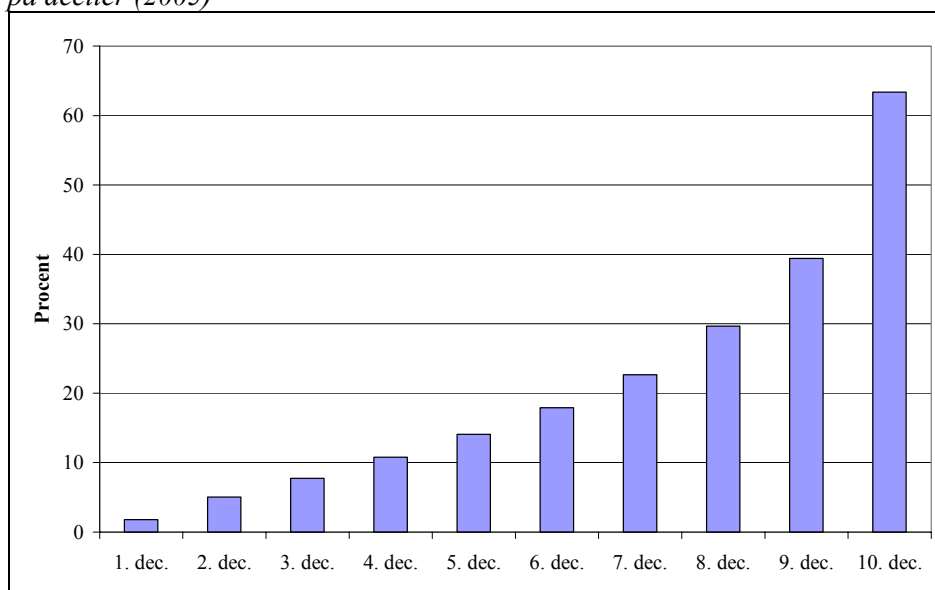


Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet. Første decil angiver de afdelinger, der tilsammen repræsenterer de 10 pct. af sektorens boliger, der har den laveste andel af beboere uden for arbejdsmarkedet. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter andel af beboere uden for arbejdsmarkedet osv. Søjlelernes højde angiver den gennemsnitlige andel beboere uden for arbejdsmarkedet i de enkelte deciler.

Den gennemsnitlige andel uden for arbejdsmarkedet i de afdelinger, der indgår i analysen, udgør 32 pct. Det fremgår af figur 5.4, at andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet varierer fra 13 pct. i de afdelinger, der ligger i første decil til 54 pct. i den tiendedel af afdelingerne, der har flest beboere uden for arbejdsmarkedet. Skævheden kan illustreres med, at en ligelig fordeling mellem afdelingerne ville kræve, at 14 pct. af beboerne udenfor arbejdsmarkedet skulle flytte til andre afdelinger for at få en helt lige fordeling af gruppen mellem alle afdelinger.

I figur 5.5 er vist andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande fordelt på deciler.

Figur 5.5. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande fordelt på deciler (2005)

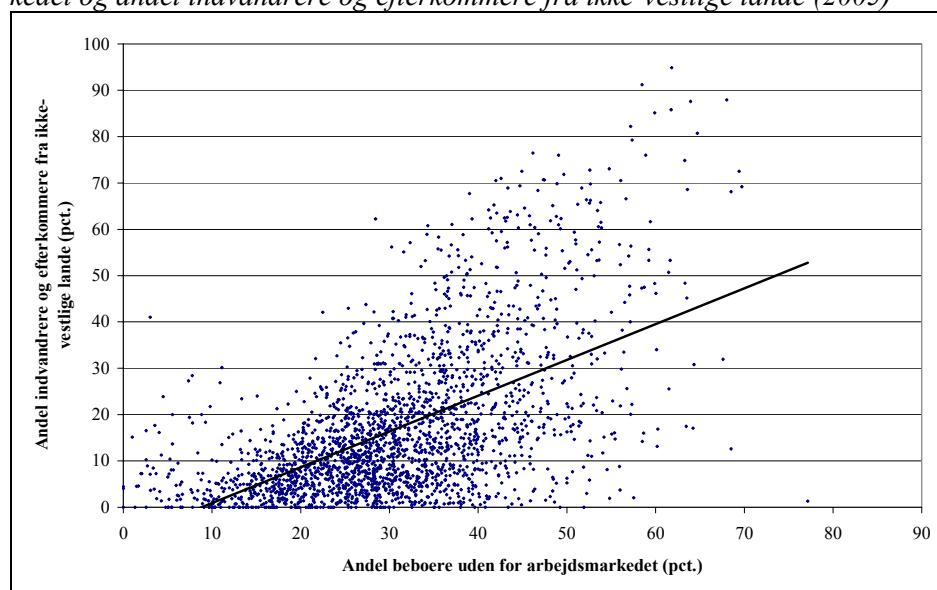


Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Første decil angiver de afdelinger, der tilsammen repræsenterer de 10 pct. af sektorens boliger, der har den laveste andel af indvandrere mv. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter andel af indvandrere mv. Søjlernes højde angiver den gennemsnitlige andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de enkelte deciler.

Den gennemsnitlige andel indvandrere mv. i de afdelinger, der indgår i analysen, udgør 24 pct. Det fremgår af figur 5.5, at andelen af indvandrere mv. varierer mellem 2 pct. i første decil til 63 pct. i tiende decil. Den viste fordeling svarer til, at 33 pct. af indvandrerne skulle flytte til andre afdelinger i den almene sektor for at opnå en ligelig fordeling mellem afdelingerne. Indvandrere mv. er således væsentligt mere skævt fordelt mellem afdelingerne end beboere uden for arbejdsmarkedet.

Der er en betydelig sammenhæng mellem afdelinger, hvor andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet er høj og afdelinger, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er høj. I figur 5.6 er vist sammenhængen mellem de to andele for de 2.325 afdelinger med mindst 50 beboede boliger.

Figur 5.6. Almene afdelinger fordelt efter andel beboere uden for arbejdsmarkedet og andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (2005)



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af figur 5.6, at der er en klar tendens til, at der i afdelinger med en høj andel indvandrere mv. også er en høj andel beboere uden for arbejdsmarkedet - og omvendt. Sammenhængen er dog ikke helt symmetrisk. Der er således i langt de fleste afdelinger - herunder i afdelinger med få indvandrere mv. - en ikke ubetydelig andel beboere uden for arbejdsmarkedet. Der er også en del afdelinger med en lav andel indvandrere mv., hvor der er en betydelig andel beboere uden for arbejdsmarkedet. Andelen af indvandrere mv. varierer mere end andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet. Med ganske få undtagelser er der i alle afdelinger med en høj andel indvandrere mv. også en høj andel beboere uden for arbejdsmarkedet.

5.12.2. Udviklingen i beboersammensætningen fra 2003 til 2005

Den gennemsnitlige andel beboere uden for arbejdsmarkedet er fra 2003 til 2005 steget med knap 2 pct. point. Der er en svag tendens til, at andelen er steget mest i de afdelinger, hvor andelen var mindst i 2003. Den relative stigning i alle afdelingerne under ét udgør 5 pct., varierende fra over 10 pct. i de 3 deciler, hvor andelen var mindst i 2003, til 1-2 pct. i de 2 deciler, hvor andelen var størst i 2003. Der har således over de to år været en vis tendens til en mere jævn fordeling af beboere uden for arbejdsmarkedet i den almene sektor.

Den gennemsnitlige andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er fra 2003 til 2005 steget med 1,5 pct. point. Stigningen udgør omkring 1 pct. point for de 4 deciler med den mindste andel indvandrere mv. i 2003 og omkring 2 pct. point for de 4 deciler med den største andel. Den relative stigning i alle afdelingerne under ét udgør 6 pct. varierende fra ca. 10 pct. eller mere i de 5 deciler, hvor andelen var mindst i 2003 til 2-4 pct. for de 2 deciler, hvor andelen var størst. Den absolutte stigning har således været størst i de afdelinger, hvor andelen er størst. Til gengæld har den relative stigning været størst i de afdelinger, hvor andelen er mindst. Der har således ikke været en

entydig tendens til en større eller mindre spredning af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande mellem afdelingerne i perioden 2003-05. Der er endvidere både blandt afdelingerne med en lav andel og blandt afdelingerne med en høj andel store forskelle i udviklingen i perioden.

En tidligere undersøgelse foretaget af Statens Byggeforskningsinstitut har vist, at den interne segregation af etniske minoriteter i den almene sektor er størst i de mindste kommuner og i de tre store provinsbyer. I København/Frederiksberg er de etniske minoriteter relativt mest ligeligt fordelt mellem afdelingerne. På landsplan er der over perioden 1998-2003 sket et fald i den interne segregation i den almene sektor, således at de etniske minoriteter er blevet mere jævnt fordelt i sektoren. Faldet i den etniske segregation er sket i alle kommunetyper, men er især stort i København/Frederiksberg og i de mindre kommuner (SBI 2005:10, Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger).

5.12.3. Den sociale og etniske beboersammensætning efter boligtyper, kommunegruppe og opførelsesperiode

De følgende 4 tabeller belyser andelen af henholdsvis beboere uden for arbejdsmarkedet og indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i afdelinger fordelt efter boligtyper, kommunegruppe og boligernes opførelsesperiode.

I tabel 5.18 er vist andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet i etagebyggeri.

Tabel 5.18. Andel beboere uden for arbejdsmarkedet i almene afdelinger opført som etagebyggeri fordelt på kommunegrupper og opførelsesperiode (2005)

	København/Frederiksberg	Forstadskommunerne	8 store bykommuner	Øvrige kommuner	Almene boliger i hele landet
Opført	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
Før 1965	32	21	31	30	28
1965-79	39	30	45	40	39
1980-89	42	27	35	35	37
1990-04	30	19	21	23	26
Alle årgange	35	26	38	36	33

Anm.: Forstadskommunerne omfatter 28 forstadskommuner til København. De 8 store bykommuner er Odense, Esbjerg, Horsens, Kolding, Vejle, Randers, Århus og Ålborg.
Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.18, at andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet er størst i afdelinger opført i perioden 1965-79. Derefter følger afdelinger opført i 1980'erne og derefter det ældre byggeri opført før 1965, mens andelen er lavest i det nyeste byggeri opført i 1990 og senere. København/Frederiksberg afviger dog lidt fra dette mønster, idet andelen her er størst i byggeriet fra 1980'erne. De almene boliger i forstadskommunerne, hvor det almene byggeri udgør en relativt stor andel af boligmassen, har for alle opførelsesperioder den klart laveste andel af beboere uden for arbejdsmarkedet. Det ses endvidere, at skævheden i beboersammensætningen er størst i de store bykommuner i provinsen og

mindst i København. Forskellen mellem de opførelsesperioder, der har henholdsvis den højeste og den laveste andel uden for arbejdsmarkedet udgør således 24 pct. point i de store bykommuner i provinsen mod kun 12 pct. point i København.

I tabel 5.19 er vist andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet i lavt byggeri.

Tabel 5.19. Andel beboere uden for arbejdsmarkedet i almene afdelinger opført som lavt byggeri fordelt på kommunegrupper og opførelsesperiode (2005)

Opført	København/Frederiksberg Pct.	Forstadskommunerne Pct.	8 store bykommuner Pct.	Øvrige kommuner Pct.	Almene boliger i hele landet Pct.
Før 1965	22	15	23	23	19
1965-79	31	23	41	38	31
1980-89	.	23	32	33	31
1990-04	31	22	26	29	26
Alle årgange	25	21	32	32	28

Anm.: Forstadskommunerne omfatter 28 forstadskommuner til København. De 8 store bykommuner er Odense, Esbjerg, Horsens, Kolding, Vejle, Randers, Århus og Ålborg.

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.19, at andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet er lidt lavere i det lave byggeri end i etagebyggeriet, men at mønstret derudover i det store og hele er det samme for de to typer byggeri. Der er dog den forskel, at det i det lave byggeri er det ældste byggeri opført før 1965, der har den laveste andel af beboere uden for arbejdsmarkedet.

I tabel 5.20 og 5.21 er vist andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i henholdsvis etagebyggeri og lavt byggeri.

Tabel 5.20. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i almene afdelinger opført som etagebyggeri fordelt på kommunegrupper og opførelsesperiode (2005)

Opført	København/Frederiksberg Pct.	Forstadskommunerne Pct.	8 store bykommuner Pct.	Øvrige kommuner Pct.	Almene boliger i hele landet Pct.
Før 1965	24	12	18	19	18
1965-79	42	35	44	33	38
1980-89	61	16	20	15	40
1990-04	34	12	8	9	22
Alle årgange	36	24	31	26	29

Anm.: Forstadskommunerne omfatter 28 forstadskommuner til København. De 8 store bykommuner er Odense, Esbjerg, Horsens, Kolding, Vejle, Randers, Århus og Ålborg.

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Tabel 5.21. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i almene afdelinger opført som lavt byggeri fordelt på kommunegrupper og opførelsesperiode (2005)

Opført	København/Frederiksberg Pct.	Forstads-kommuner- ne Pct.	8 store bykommuner Pct.	Øvrige kommuner Pct.	Almene boliger i hele landet Pct.
Før 1965	7	5	4	4	5
1965-79	41	11	16	13	13
1980-89	.	10	6	9	8
1990-04	43	11	8	9	10
Alle årgange	21	9	9	9	9

Anm.: Forstadskommunerne omfatter 28 forstadskommuner til København. De 8 store bykommuner er Odense, Esbjerg, Horsens, Kolding, Vejle, Randers, Århus og Ålborg.

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Af tabel 5.20 og 5.21 sammenholdt med tabel 5.18 og 5.19 fremgår, at fordelingen af indvandrere mv. er væsentligt mere skæv end fordelingen af beboere uden for arbejdsmarkedet. Mønsteret er dog helt det samme for de to beboergrupper. Særligt bemærkes den meget store andel indvandrere mv. i etagebyggeriet fra 1980'erne i København/Frederiksberg og den væsentligt lavere andel indvandrere mv. i det lave byggeri i forhold til etagebyggeriet. Der bør ikke lægges megen vægt på den relativt høje andel indvandrere mv. i det nyere lave byggeri i København/Frederiksberg, idet der kun er få boliger i denne gruppe (132 boliger).

5.13. Ghettoer – udviklingstræk siden 1994

Det nærmeste, man kommer på en officiel operationel definition på et ghettoområde, findes i reglerne om kombineret udlejning.

Reglerne om kombineret udlejning kan anvendes på fysisk sammenhængende almene områder med mindst 1.200 beboere, hvor mindst 50 pct. af de voksne beboere i én af afdelingerne og mindst 40 pct. af de voksne beboere i området som helhed er uden for arbejdsmarkedet. Reglerne kan endvidere anvendes i almene områder med mindst 5.000 beboere, hvor mindst 30 pct. af de voksne beboere er uden for arbejdsmarkedet.

Reglerne anvender udelukkende sociale kriterier. Der er endvidere lagt vægt på, at områderne skal have en vis størrelse. Med den særlige regel for områder med mindst 5.000 beboere tages der hensyn til, at store områder med en moderat andel beboere uden for arbejdsmarkedet kan være lige så belastede som mindre områder med en større andel uden for arbejdsmarkedet.

Anvendes reglerne om kombineret udlejning som definition på ghettoområder, er der pr. 1. januar 2005 i alt 26 ghettoområder i hele landet.

De 26 ghettoområder omfatter 100 almene afdelinger med i alt godt 34.000 boliger. For områderne under ét er 47 pct. af de voksne beboere uden for arbejdsmarkedet. 53 pct. af beboerne er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Ud over de således definerede ghettoområder er der en række andre mere eller mindre ghettolignende afdelinger med en stor andel beboere uden for arbejdsmarkedet og en stor andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Antallet af ghettolignende afdelinger afhænger af, hvor stor en andel beboere uden for arbejdsmarkedet eller indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der forudsættes, for at en afdeling kan betegnes som ghettolignende. I tabel 5.22 er vist antallet af afdelinger – udenfor ghettoområderne – der både har mindst henholdsvis 35, 40 eller 45 pct. beboere uden for arbejdsmarkedet og mindst henholdsvis 35, 40 eller 45 pct. indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Der er kun medregnet afdelinger med mindst 100 beboede boliger.

Tabel 5.22. Antal almene afdelinger, hvor både andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet og andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, udgør mindst henholdsvis mindst 35, 40 eller 45 pct. (2005)

Indvandrere mv.	Beboere uden for arbejdsmarkedet		
	Mindst 45 pct.	Mindst 40 pct.	Mindst 35 pct.
Mindst 45 pct.	26	45	65
Mindst 40 pct.	34	61	86
Mindst 35 pct.	40	77	114

Anm.: Afdelingerne i ghettoområderne er ikke medregnet. Afdelinger med mindre end 100 beboede boliger er ikke medregnet.

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Der fremgår af tabel 5.22, at der – uden for ghettoområderne – er 114 afdelinger, hvor der både er mindst 35 pct. beboere uden for arbejdsmarkedet og mindst 35 pct. indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Af disse afdelinger er der 26, der både har mindst 45 pct. beboere uden for arbejdsmarkedet og mindst 45 pct. indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande.

I det følgende er det valgt at afgrænse de ghettolignende afdelinger til afdelinger, hvor der både er mindst 40 pct. beboere uden for arbejdsmarkedet og mindst 40 pct. indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Dermed bliver antallet af ghettolignende afdelinger 61. Der er i alt 16.000 boliger i disse afdelinger.

Nedenfor belyses ghettoområdernes og de ghettolignende afdelingers fordeling på kommunegrupper, boligtyper og opførelsesperiode. Ghettoområderne og de ghettolignende afdelinger består samlet af 161 afdelinger med i alt 50.000 boliger. Til sammenligning udgøres hele den almene sektor af godt 7.900 afdelinger med godt 541.000 boliger. Det bemærkes, at der ikke er set på, hvordan de ghettolignende afdelinger indgår i større sammenhængende almene områder med hinanden eller med andre afdelinger.

Ghettoområdernes og de ghettolignende afdelingers fordeling på kommune-grupper er vist i tabel 5.23.

Tabel 5.23. Antal almene boliger i ghettoområder og ghettolignende afdelinger fordelt på kommune-grupper (2005)

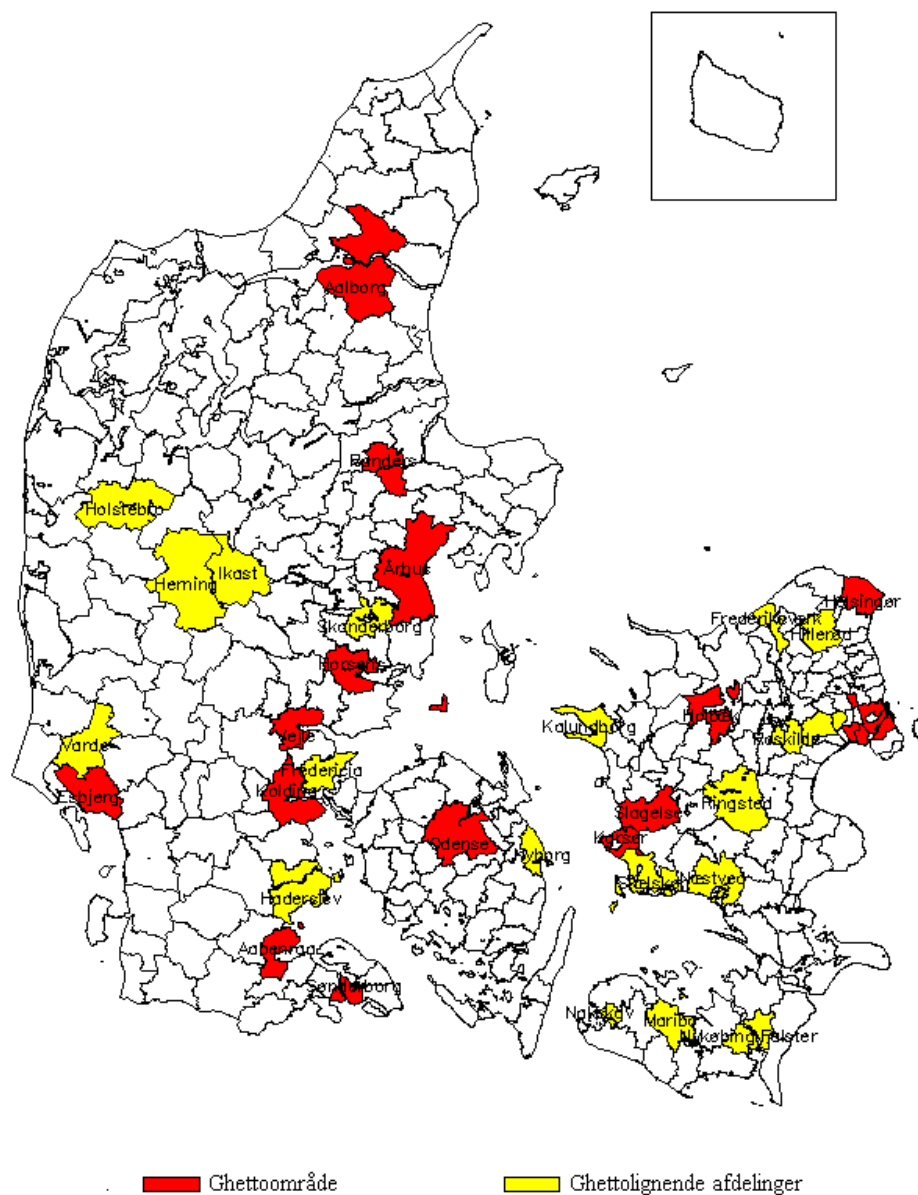
Kommune-gruppe	Ghettoområder		Ghettolignende afdelinger	
	Boliger	Pct.	Boliger	Pct.
København/Frederiksberg	5.000	15	4.300	27
Kbh. forstæder – Nord	0	0	0	0
Kbh. forstæder – Syd	7.500	22	2.000	12
Hovedstadsregionen i øvrigt	2.700	8	1.300	8
8 store bykommuner	14.300	42	4.100	26
Mindre bykommuner	4.600	13	4.100	26
Øvrige kommuner	0	0	200	1
Hele landet	34.100	100	16.000	100

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.23, at ikke mindre end 42 pct. af boligerne i ghettoområderne er beliggende i de 8 store bykommuner i provinsen. Der er et eller flere ghettoområder i alle 8 kommuner. Københavns sydlige forstæder er repræsenteret med 3 store ghettoområder i Brøndby, Herlev og Hvidovre. Derudover er der flere ghettoområder i København og i de mindre bykommuner i provinsen (Holbæk, Korsør, Slagelse, Svendborg, Sønderborg og Åbenrå).

For de ghettolignende afdelinger bemærkes især den store andel i København/Frederiksberg. Det drejer sig om i alt 20 afdelinger, som alle er beliggende i København. Derudover er der en relativt stor andel i de store og især i de mindre bykommuner i provinsen. Der er i de fleste provinsbyer en eller flere ghettolignende afdelinger (eller ghettoområder). De væsentligste undtagelser er Silkeborg, Skive, Frederikshavn og Hjørring. I Københavns sydlige forstæder er der 5 ghettolignende afdelinger, som alle er beliggende i Albertslund og Høje Tåstrup. Kommunerne Ballerup, Glostrup, Ishøj og Tårnby har hverken ghettoområder eller ghettolignende afdelinger.

Figur 5.7. Kommuner med ghettoområder og/eller ghettolignende afdelinger



Ghettoområdernes og de ghettolignende afdelingers fordeling på boligtyper er vist i tabel 5.24.

Tabel 5.24. Antal almene boliger i ghettoområder og ghettolignende afdelinger fordelt på boligtyper (2005)

	Ghettoområder		Ghettolignende afdelinger	
	Boliger	Pct.	Boliger	Pct.
Etageboliger	27.100	79	15.500	97
Lavt byggeri	2.300	7	100	0
Blandet byggeri	4.700	14	400	3
I alt	34.100	100	16.000	100

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.24, at langt de fleste ghettoområder består af etagebyggeri. De ret få boliger i lavt byggeri er fordelt på 13 afdelinger, som alle indgår som en del af et større område, der overvejende består af etageboliger. De lidt flere boliger i blandet byggeri er fordelt på 7 relativt store afdelinger.

Blandt de ghettolignende afdelinger er etageboligerne helt dominerende. Der er kun en enkelt afdeling i lavt byggeri og ligeledes en enkelt afdeling i blandet byggeri. De to afdelinger er begge beliggende i mindre provinsbyer.

Ghettoområdernes og de ghettolignende afdelingers fordeling på byggeriernes opførelsesperioder er vist i tabel 5.25.

Tabel 5.25. Antal almene boliger i ghettoområder og ghettolignende afdelinger fordelt på opførelsesperioder (2005)

Opførelsesperiode	Ghettoområder		Ghettolignende afdelinger	
	Boliger	Pct.	Boliger	Pct.
Før 1965	2.100	6	1.200	8
1965-69	5.700	17	5.400	34
1970-74	14.400	42	3.700	23
1975-79	8.700	26	3.000	19
1980-89	2.500	7	1.800	11
1990 og senere	600	2	900	5
I alt	34.100	100	16.000	100

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.25, at for ghettoområderne er opførelsesperioden 1970-74 med 42 pct. af boligerne helt dominerende. Derefter følger perioderne 1975-79 og 1965-69 med henholdsvis 26 og 17 pct. af boligerne.

De ghettolignende afdelinger udviser en noget større spredning på opførelsesperioder, idet perioderne fra 1965 til 1979 dog også her er klart dominerende.

5.13.1. Udviklingen i ghettoområderne siden 1994

I det følgende belyses udviklingen i beboersammensætningen i 18 udvalgte ghettoområder siden 1994. De udvalgte områder er alle omfattet af reglerne om kombineret udlejning. Udviklingen i ghettoområderne sammenholdes med udviklingen under ét i de kommuner, hvor områderne er beliggende.

Beskrivelsen bygger på KAAS-statistikker for de pågældende ghettoområder.

I tabel 5.26 vises udviklingen i andelen af beboere, der har modtaget midlertidige indkomsterstøttede ydelser i 1994, 1999 og 2004. De viste andele omfatter både beboere, der har modtaget ydelser i hele året og beboere, der kun har modtaget ydelser i en del af året.

Tabel 5.26. Andel beboere på 18 år og derover, der har modtaget midlertidige indkomsterstattende ydelser, i udvalgte ghettoområder i 1994, 1999 og 2004

Boligområde (afdeling)	Kommune	1994	1999	2004
		Pct.	Pct.	Pct.
Lundtoftegade	København	39	42	47
Tingbjerg	København	39	43	45
Mjølnerparken	København	59	75	72
Brøndby Strand	Brøndby	41	50	40
Hjortespring	Herlev	42	42	38
Avedøre Stationsby	Hvidovre	51	50	40
Vapnagård	Helsingør	43	47	38
Nordbyen	Slagelse	53	54	51
Vollsmose	Odense	53	56	57
By/Skovparken	Svendborg	51	55	55
Høje Kolstrup	Åbenrå	39	40	38
Stengårdsvej	Esbjerg	54	58	59
Hedegårdene	Esbjerg	51	53	57
Gl. Jenumparken	Randers	56	57	53
Bispehaven	Århus	47	57	55
Århus Vest	Århus	56	57	52
Gellerupparken	Århus	67	74	64
Sebbersundvej	Ålborg	55	52	48
Alle 18 områder i alt		49	53	48
Alle 13 kommuner i alt		28	29	26

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.26, at andelen af beboere i de 18 ghettoområder under ét, der har modtaget midlertidige indkomsterstattende ydelser steg med 4 pct.point fra 1994 til 1999 og derefter faldt med 5 pct.point fra 1999 til 2004. Over hele perioden fra 1994 til 2004 har der således været et beskedent fald i andelen. I de 13 kommuner under ét, hvor de anførte ghettoområder er beliggende, har udviklingen haft samme tendens, idet ændringerne dog har været noget mindre.

Der er dog betydelige forskelle mellem områderne. Den mest positive udvikling er sket i Avedøre Stationsby, hvor andelen fra 1994 til 2004 er faldet med ikke mindre end 11 pct.point. Men der er også en klar positiv udvikling i Hjortespring, Vapnagård, Gl. Jenumparken, Århus Vest, Gellerupparken og Sebbersundvej. Til gengæld er udviklingen gået den modsatte vej i Lundtoftegade, Tingbjerg, Mjølnerparken, Vollsmose, By/Skovparken, Stengårdsvej, Hedegårdene og Bispehaven. I Mjølnerparken er andelen således steget med 13 pct.point fra 59 pct. i 1994 til 72 pct. i 2004.

I tabel 5.27 er vist udviklingen i andelen af beboere, der er indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande. Det bemærkes, at andelen i 1994 er beregnet på grundlag af andelen af statsborgere fra de pågældende lande, hvilket medfører en vis usikkerhed.

Tabel 5.27. Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i udvalgte ghettoområder i 1994, 1999 og 2004

Boligområde (afdeling)	Kommune	1994	1999	2004
		Pct.	Pct.	Pct.
Lundtoftegade	København	23	42	48
Tingbjerg	København	25	46	58
Mjølnerparken	København	80	88	91
Brøndby Strand	Brøndby	36	50	51
Hjortespring	Herlev	20	23	27
Avedøre Stationsby	Hvidovre	32	36	37
Vapnagård	Helsingør	28	24	25
Nordbyen	Slagelse	39	61	54
Vollsmose	Odense	32	54	64
By/Skovparken	Svendborg	42	43	52
Høje Kolstrup	Åbenrå	24	28	27
Stengårdsvej	Esbjerg	24	55	72
Hedegårdene	Esbjerg	23	29	35
Gl. Jenumparken	Randers	33	31	37
Bispehaven	Århus	52	63	72
Århus Vest	Århus	42	44	50
Gellerupparken	Århus	87	80	84
Sebbersundvej	Ålborg	33	28	26
Alle 18 områder i alt		38	48	53
Alle 13 kommuner i alt		6	8	10

Anm.: For 1994 foreligger der ikke oplysninger om antallet af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de enkelte boligområder. Pct.andelen for 1994 er beregnet ved at gange antallet af statsborgere fra ikke-vestlige lande i boligområderne med en faktor på 1,36. Faktoren på 1,36 svarer til forholdet i hele Danmark i 1994 mellem henholdsvis antallet af indvandrere og efterkommere og antallet af statsborgere fra de pågældende lande.

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Det fremgår af tabel 5.27, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de 18 ghettoområder steg med 10 pct.point fra 1994 til 1999 og med 5 pct.point fra 1999 til 2004. Stigningen er således halveret fra den første periode til den anden periode. Den samlede stigning i de 18 ghettoområder under ét fra 1994 til 2004 er på 15 pct.point, mod en stigning på kun 4 pct.point i de 13 kommuner. Den absolutte stigning i ghettoområderne er således væsentligt større end i kommunerne.

Der er meget store forskelle på udviklingen i de enkelte ghettoområder. Der har således over de 10 år været en stigning i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande på mere end 20 pct.point i Lundtoftegade, Tingbjerg, Vollsmose, Stengårdsvej og Bispehaven, mens stigningen har været mere moderat i andre områder. I enkelte områder er andelen faldet en smule. Det skal dog i den forbindelse understreges, at pct.erne for 1994 er behæftet med nogen usikkerhed, idet de som nævnt ovenfor er *beregnet* på grundlag af data for antallet af statsborgere fra de pågældende lande.

5.14. Sammenfatning

Der er over en årrække sket en stigende social og etnisk opdeling af det danske samfund, som særligt har medført en koncentration af ressourcetsvage personer med sociale problemer og personer med anden etnisk baggrund end dansk i den almene sektor.

I 1970 havde den almene sektor en beboersammensætning, der med hensyn til beboernes arbejdsmarkedstilknytning svarede til de øvrige sektorer på boligmarkedet. Dette mønster er siden ændret markant. I perioden 1970-2000 er andelen af husstande uden for arbejdsmarkedet således steget fra 20 pct. i 1970 til 51 pct. i 2000. Andelen i privat udlejningsbyggeri er steget fra 28 pct. til 41 pct., mens andelen i ejerboliger er steget fra 18 pct. til 21 pct. Det er således den almene sektor, der i særlig grad har opsuget den generelle stigning i andelen af husstande uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er en betydelig spredning i afdelingernes andele af beboere uden arbejdsmarkedstilknytning. Andelen af beboerne, der er uden for arbejdsmarkedet, (ekskl. efterlønsmodtagere og folkepensionister) varierer således fra 13 pct. i den tiendedel, der har den laveste andel, til 54 pct. i den tiendedel, der har den højeste andel.

I 2004 er næsten $\frac{2}{3}$ af de i alt 487.000 husstande i den almene sektor enlige. 54 pct. af husstandene er enlige uden børn og knap 11 pct. er enlige med børn. På landsplan er det ca. 43 pct. af husstandene, der er enlige m/u børn.

Aldersfordelingen afspejler de dominerende husstandstyper. Personer over 67 år udgør 17 pct. af alle beboere i den almene sektor, svarende til en overrepræsentation på 28 pct. Der er også en vis, om end mindre, overrepræsentation af børn og unge.

Andelen af indvandrere og efterkommere er på landsplan fra 1981 til 2004 steget fra 3 pct. til 8 pct. I den almene sektor er andelen i samme periode steget fra 5 pct. til 23 pct. Denne gruppe er således overrepræsenteret i den almene sektor med ca. 180 pct.

47 pct. af alle indvandrere og efterkommere i Danmark (inkl. indvandrere fra vestlige lande) bor i den almene sektor. $\frac{2}{3}$ af samtlige børn af indvandrere og efterkommere bor i sektoren.

Også med hensyn til andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande kan der konstateres en betydelig spredning mellem afdelingerne. I den tiendedel af afdelingerne, der har den laveste andel, udgør denne gruppe 2 pct. I den tiendedel af afdelingerne, der har den højeste andel, er 63 pct. af beboerne indvandrere eller efterkommere heraf.

Der er en klar sammenhæng mellem afdelinger med en stor andel beboere uden for arbejdsmarkedet og afdelinger med en stor andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Indvandrere mv. er væsentligt mere skævt fordelt mellem afdelingerne end beboerne uden for arbejdsmarkedet. Skævheden i beboersammensætningen er størst i de store bykommuner i provinsen og mindst i København.

Der er ghettoområder i København, Københavns forstadskommuner, i alle de 8 største bykommuner i provinsen samt i flere mindre bykommuner i provinsen. Derudover er der ghettolignende afdelinger i stort set alle øvrige bykommuner i provinsen.

I en række udvalgte ghettoområder under ét er andelen af beboere, der modtager midlertidige indkomsterstøttende ydelser stort set uændret siden 1994. Til gengæld er der sket en betydelig stigning i andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Der er dog store forskelle på udviklingen i de enkelte ghettoområder.

En stor andel beboere uden for arbejdsmarkedet og en stor andel indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande forekommer især i afdelinger, opført som etagebyggeri i perioden 1965-79. I København er der dog også en stor andel i byggeriet fra 1980'erne.

Beboerne i den almene sektor har en lavere gennemsnitsindkomst end de øvrige 3 hovedsegmenter på boligmarkedet og afstanden mellem de højeste og de laveste indkomster er mindre end i de øvrige sektorer: Forholdet mellem maksimumsindkomsten i 9. decil og i 1. decil (også kaldet 90/10 forholdet) er i den almene sektor 2,4; I andelsboliger er forholdet 2,9, mens forholdet i privat udlejning og i ejerboliger er henholdsvis 3,5 og 3,1.

39 pct. af de voksne beboere i sektoren er modtagere af førtidspension, efterløn eller folkepension. Godt 30 pct. af de voksne har modtaget midlertidige indkomsterstøttende ydelser (arbejdsløshedsdagpenge, syge- og barseldagpenge, kontanthjælp mv.) i løbet af opgørelsesåret. Netto er ca. 70 pct. af beboerne modtagere af varige eller midlertidige indkomsterstøttende ydelser. På landsplan er det tilsvarende tal 52 pct.

Samlet fremgår det, at den almene sektor i overensstemmelse med sit boligsociale formål, jf. kapitel 3, stiller boliger til rådighed for socialt og/eller økonomisk vanskeligt stillede grupper, især grupper uden for arbejdsmarkedet eller med en løs tilknytning til arbejdsmarkedet og grupper med anden etnisk baggrund end dansk. Samtidig må det konstateres, at den brede beboersammensætning, som prægede sektoren for 30 år siden, og som er nødvendig, hvis den sociale og etniske integration af resourcesvage og indvandrere skal lykkes, er blevet mere skæv og nogle afdelinger har en meget kraftig underrepræsentation af personer med en regulær og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Bilag 5.1

Bilagstabel 5.a. Fordeling af familier efter brutto familieindkomst og boligform, 2003, pct.

Indkomst	Ejere	Almen	Andel	Privat
-49.999	3,49	3,26	3,08	5,14
-99.999	2,87	5,25	5,67	9,13
-149.999	5,77	20,36	18,17	19,93
-199.999	7,06	20,61	13,99	16,84
-249.999	7,67	15,19	12,56	13,22
-299.999	7,69	11,06	11,59	10,03
-349.999	7,06	7,39	8,59	6,69
-399.999	6,53	4,56	5,86	4,44
-499.999	14,42	6,22	8,22	5,96
-599.999	13,94	3,67	5,73	3,72
-699.999	9,27	1,48	3,09	2,05
-799.999	5,35	0,55	1,61	1,11
-899.999	3,04	0,21	0,84	0,62
-999.999	1,82	0,09	0,39	0,35
1.000.000 +	4,04	0,09	0,60	0,78
	100	100	100	100
Antal familier	1.435.496	541.945	190.653	601.138

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik

Bilagstabel 5.b. Fordeling af familier efter disponibel familieindkomst og boligform, 2003, pct.

Indkomst	Ejere	Almen	Andel	Privat
-49.999	4,38	4,26	4,17	7,06
-99.999	5,39	11,53	16,45	19,52
-149.999	10,70	35,71	25,55	29,33
-199.999	12,79	22,09	21,13	19,36
-249.999	10,85	11,30	11,70	9,36
-299.999	11,46	6,77	7,15	5,50
-349.999	13,63	4,63	5,84	3,96
-399.999	11,67	2,32	3,88	2,48
-499.999	11,88	1,16	3,06	2,18
-599.999	3,87	0,16	0,68	0,64
-699.999	1,50	0,04	0,21	0,24
-799.999	0,69	0,01	0,08	0,12
-899.999	0,37	0,00	0,03	0,07
-999.999	0,22	0,00	0,02	0,04
1.000.000 +	0,60	0,01	0,06	0,14
	100	100	100	100
Antal familier	1.435.496	541.945	190.653	601.138

Kapitel 6. Den almene sektors konkurrenceevne

6.1. Indledning

Der er sket en markant ændring i beboersammensætningen i den almene sektor. Hvor sektoren i 1970 havde en nogenlunde ”gennemsnitlig” beboersammensætning, er der i dag en klar overrepræsentation af boligmarkedets svage grupper og en markant underrepræsentation af husstande med fast arbejdsmarkeds-tilknytning i den almene sektor.

Formålet med dette kapitel er at belyse de almene boligers konkurrenceevne i forhold til de øvrige boligformer på det danske boligmarked. Der fokuseres ikke kun på den aktuelle konkurrencesituation, men også på udviklingen heri over en længere periode.

De almene boligers konkurrenceevne i forhold til de øvrige boligformer afhænger af, om der er tale om familie-, ældre- eller ungdomsboliger og vil variere geografisk, blandt andet afhængigt af det lokale udbud af ejerboliger, andels-, private udlejningsboliger og almene boliger.

Af en række grunde, jf. nedenfor, lægges hovedvægten på konkurrencesituationen mellem almene familieboliger og ejerboliger.

Afgrænsning af analysen

Udbuddet af almene boliger er specielt i forhold til de øvrige boligformer, idet det er bestemt af kommunerne og deres vurdering af det lokale boligbehov. Også efterspørgslen er speciel på grund af en forholdsvis stor kommunal påvirkning. Den kommunale ”andel” af efterspørgslen efter ældre- og plejeboliger må antages at være meget betydelig, mens den for ungdoms- og familieboliger generelt set er mindre.

Der er relativt få delmarkeder på det samlede boligmarked, hvor priserne kan give sig. Huslejen i den almene sektor og på den regulerede del af det private udlejningsmarked påvirkes ikke af efterspørgselsforhold, og også priserne på andelsboliger er regulerede. Det er derfor kun på markederne for ejerboliger og for nyopførte udlejningsboliger, at priserne kan forventes at skabe en ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Uligevægt på de øvrige markeder – herunder for almene boliger – må forventes at give sig udslag i udlejningsvanskeligheder og ledige boliger eller overefterspørgsel og ventelister. Uligevægt på ét marked kan influere på de øvrige markeder.

I dette kapitel fokuseres især på konkurrenceevnen for almene *familieboliger*, idet familieboligerne udgør langt den overvejende del af den almene sektor, og konkurrenceevnen har derfor her stor betydning for beboersammensætningen i

den almene sektor, jf. kapitel 5. Samtidig er efterspørgslen efter ældre- og plejeboliger som nævnt i høj grad domineret af kommunerne, og markedet for almene ungdomsboliger er forholdsvis ubetydeligt og koncentreret om relativt få store byer.

Der fokuseres især på konkurrenceevnen i forhold til ejerboligerne, idet prisen på ejerboliger afspejler markedsforholdene, og fordi ejerboligsektoren er langt den største af de fire sektorer på det danske boligmarked. I den forbindelse søges der taget højde for, at valg af ejerbolig indebærer, at man erhverver et formuegode, hvorfor valget mellem en almen bolig og en ejerbolig også kommer til at afhænge af forventninger til den fremtidige udvikling i ejerboligpriserne. Det er således ikke nok kun at belyse de boligudgifter, et bestemt boligvalg medfører. Boligomkostningerne, som ”fanger” formueaspekterne, må også belyses.

For de to øvrige sektorer gælder, at der generelt antages at være overefterspørgsel efter regulerede udlejningsboliger og ”traditionelle” andelsboliger, og antallet af disse antages tilsammen at være konstant. De (ikke-markedsbestemte) relative prisforhold mellem almene boliger på den ene side og henholdsvis private udlejningsboliger og andelsboliger på den anden side afgør de almene boligets konkurrenceevne i forhold til disse boligtyper.

En husstands boligefterspørgsel vil generelt afhænge af husstandens indkomst- og formueforhold, de relative priser på de alternative boligformer og af uligevægt på et eller flere af de øvrige markeder (der refereres generelt til den *ikke kommunale* efterspørgsel efter almene boliger, med mindre andet er nævnt i teksten).

Som udgangspunkt for at belyse efterspørgslen efter almene familieboliger kan man noget forenklet opdele boligtagerne i tre grupper efter indkomst- og formueforhold:

- En gruppe (1), som af økonomiske grunde typisk ikke vil have andet valg end at efterspørge lejeboliger. Det kan skyldes lav indkomst, som gør det nødvendigt med en lav husleje eller at modtage boligstøtte, og/eller manglende kreditværdighed.
- En mellemgruppe (2), som har økonomisk mulighed for at efterspørge såvel ejer- som lejeboliger, og hvis valg herimellem i høj grad afhænger af den økonomiske balance mellem disse sektorer. Størrelsen af denne gruppe og dens boligvalg har stor betydning for hensynet til at sikre en afbalanceret beboersammensætning, jf. kapitel 3.
- En gruppe (3), som normalt ikke vil efterspørge almene boliger, fordi de ønsker og kan betale en bolig af en størrelse, standard, kvalitet eller beliggenhed, herunder områdets beboersammensætning, som den almene sektor ikke kan honorere (f.eks. en bolig på over 110 m²). Indkomstbortfald i forbindelse med f.eks. arbejdsløshed eller skilsmisse kan bevirke, at personer midlertidigt glider ud af denne gruppe og for en kortere eller længere periode efterspørger en almen bolig.

En meget stor del af efterspørgslen efter familieboliger kommer naturligvis fra den første gruppe, blandt andet formidlet via kommunal anvisning. Det er imidlertid mellemløbet, der fokuseres på i dette kapitel, idet den almene sektors konkurrenceevne først og fremmest har stor betydning for denne gruppes boligvalg og dermed som nævnt for beboersammensætningen i den almene sektor.

Det skal understreges, at der således ikke på baggrund af dette kapitel kan siges noget om behovet for almene boliger. Det afhænger i høj grad af størrelsen af den første gruppe samt af størrelsen af den berettigede personkreds til ældre- og ungdomsboliger. Der henvises til kapitel 8.

Det skal endvidere understreges, at denne gruppeinddeling primært anvendes til at illustrere den pris- og indkomstelastiske efterspørgsel, og at der ikke gøres noget direkte forsøg på at fastsætte gruppernes størrelse. Der henvises til gennemgangen i afsnit 5.9 om beboernes indkomstforhold og afsnit 12.4 om individuel boligstøtte, som giver en vis fornemmelse af den almene sektors primære målgruppe. Den absolutte og relative størrelse af grupperne kan naturligvis variere over tid, og forskydninger heri kan således have stor betydning for efterspørgslen efter almene boliger.

Indholdsoversigt

Overordnet set består kapitlet af tre dele. Første del (afsnit 6.2) sætter den overordnede ramme for de efterfølgende analyser. Der gives således en kortfattet belysning, dels af hvad der bestemmer bolig efterspørgslen, dels af udviklingen siden 1970'erne i nogle centrale efterspørgselsparametre, f.eks. indkomst og rente.⁸

Anden del (afsnit 6.3-6.7) er en statistikbaseret analyse (makroplan) af den historiske udvikling og aktuelle struktur i en række centrale faktorer som ledige almene boliger, nybyggeri, udvikling i anskaffelsesudgifter, huslejudvikling og -struktur samt ejerboligprisernes udvikling og geografiske differentiering.

Anden del indledes med en belysning af omfanget af ledige almene boliger (afsnit 6.3), idet forekomsten af ledige boliger vil være en central indikator på konkurrenceevneproblemer. Nybyggeri af såvel almene som private boliger (afsnit 6.4) forøger boligudbuddet og påfører dermed alt andet lige det eksisterende almene byggeri øget konkurrence. Udviklingen i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri (afsnit 6.5) har betydning for konkurrenceforholdet mellem nybyggeri og eksisterende byggeri. Belysning af huslejudvikling og huslejestruktur (afsnit 6.5) sigter på dels at afdække det almene byggeris konkurrenceevne i forhold til det private udlejningsbyggeri, dels at fremdrage væsentlige

⁸ Når 1970 i afsnit 6.2 og nogle steder i de efterfølgende afsnit er valgt som startår, skyldes det, dels at man herved får tidsserier, der dækker flere høj- og lavkonjunkturperioder, og dels at det er for perioden siden 1970, at udviklingen i beboersammensætningen foreligger belyst, jf. kapitel 5. Når 1985/1986 i afsnit 6.3-6.7 i en række tilfælde er valgt som startår, er det begrundet i dels datamæssige forhold (huslejer), og dels at der her indtraf et markant konjunkturvendepunkt.

træk af betydning for sammenligningen med ejerboligpriserne i afsnit 6.6. Belysningen af dels ejerboligpriseres udvikling, dels deres geografiske og kvalitetsmæssige struktur (afsnit 6.6) er helt central, da det især er fra ejerboligerne, at konkurrencen om ”mellemlgruppen” kommer. I afsnit 6.7 sammenlignes husleje- og prisstruktur.

Det er således fra midt i afsnit 6.5, at fokus for alvor rettes mod konkurrencesituationen i forhold til ejerboligerne. Fokus er også primært herpå i tredje del.

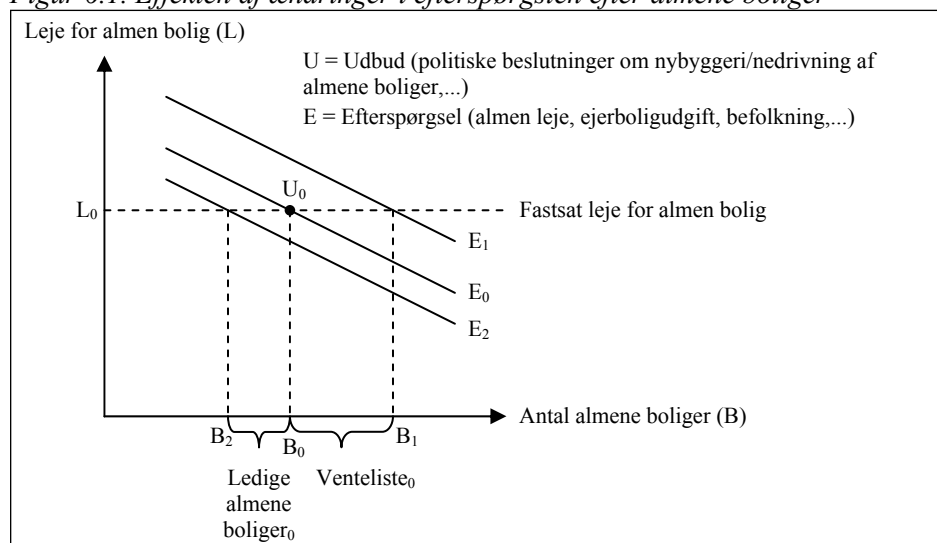
Tredje del (afsnit 6.8) er en regneeksempelbaseret fremadrettet analyse (mikroplan) af boligudgifter og -omkostninger i de forskellige ejerformer. Købet af en ejerbolig er også en investeringsbeslutning, og boligtagernes valg af ejerform involverer derfor forventninger til den fremtidige udvikling i især indkomst, rente og boligpriser, jf. afsnit 6.2. Derfor er det ikke – som man ofte ser det – tilstrækkeligt alene at sammenligne boligudgifter. Boligomkostningerne, som ”fanger” formueaspekterne af et boligvalg, må ligeledes belyses. Analysen af boligudgifter og -omkostninger gør det muligt at håndtere dette og udgør således et helt nødvendigt supplement til første og anden del.

Kapitlet sammenfattes i afsnit 6.9.

6.2. Hvad bestemmer boligefterspørgslen

På kort sigt er udbuddet af boliger (boligtjenester) konstant, dvs. at udbudskurven er lodret. En ændring i boligefterspørgslen vil derfor generelt medføre en ændring i boligprisen. På længere sigt kan boligudbuddet tilpasse sig ændringer i efterspørgslen via nybyggeri/forbedringer eller nedlæggelser. Nybyggeriets omfang afhænger af forholdet mellem priserne på eksisterende boliger og byggeomkostningerne (grundpriser og håndværkerudgifter), dvs. jo højere priserne er i forhold til omkostningerne, desto mere rentabelt vil nybyggeri være.

Figur 6.1. Effekten af ændringer i efterspørgslen efter almene boliger



Kilde: AErådet

Boks 6.1. Økonomiske parametre og variable i afsnit 6.2

Indkomstelasticiteten er et mål for den procentuelle ændring i efterspørgslen efter en vare/tjeneste som følge af en procentvis stigning i indkomsten. Eksempelvis vil en stigning i indkomsten på 10 pct., som medfører en stigning i efterspørgslen på 10 pct. efter bolig tjenester (tag over hovedet), betyde at indkomstelasticiteten på boliger er $(10 \text{ pct.}/10 \text{ pct.}) = 1$.

Real BNP er bruttonationalproduktet i faste priser. Udviklingen i det reale BNP viser udviklingen i det samlede bruttonationalprodukt "renset" for udviklingen i priserne, dvs. mængdeændringer, der er sammenlignelige over tid.

Real disponibel indkomst er den indkomst i faste priser (se ovenfor), som en husstand har til rådighed, efter at bidrag til private pensionsordninger og indkomstskatter er betalt.

Nominel lang rente er den effektive rente på et fastforrentet obligationslån (ekskl. bidrag) med lang løbetid.

Inflation er udviklingen i det almindelige prisniveau målt ved forbrugerprisindekset.

Skatteværdi af rentefradrag er den gennemsnitlige skattesats, som benyttes ved opgørelsen af værdien af retten til at fradrage renteudgifter i indkomsten.

Realrenten er den nominelle rente "renset" for inflation. Realrenten måler rentekostningerne i faste priser ved at låne penge. Hvis den nominelle rente er 6 pct. p.a. og inflationen 2 pct. p.a., bliver realrenten ca. 4 pct. p.a.

Realrenten efter skat er den nominelle rente korrigeret for skatteværdien af rentefradraget og "renset" for inflation (se ovenfor). Realrenten efter skat måler nettoomkostningen ved at låne penge i faste priser. Hvis den nominelle rente er 6 pct. p.a., skatteværdien af rentefradrag 33 pct. og inflationen 2 pct. p.a., bliver realrenten efter skat ca. 2 pct. p.a. Ved en nominel rente på 8 pct., en skatteværdi af rentefradrag på 75 pct. og en inflation på 4 pct. bliver realrenten efter skat ca. -2 pct. p.a. Realrenten efter skat kan således være negativ.

Real kontantpris på enfamiliehuse er den kontante salgspris i faste priser. Den viste udvikling heri er således "renset" for inflation.

Ændringer i efterspørgslen efter almene boliger kan på grund af lejefastsættelsesprincippet (balanceleje) ikke slå ud i prisen (lejen). Det betyder, at stigende efterspørgsel fører til længere ventelister og/eller færre ledige boliger, mens faldende efterspørgsel fører til flere ledige boliger og/eller kortere ventelister. Dette er illustreret i figur 6.1.

Nedenfor sondres der mellem efterspørgslen efter bolig tjenester, dvs. boligen betragtet som et forbrugsgode, der giver tag over hovedet, og efterspørgslen efter boliger, dvs. boligen betragtet som et investeringsgode. Når det gælder efterspørgslen efter ejerboliger, er de to synsvinkler uundgåeligt flettet sammen.

6.2.1. Efterspørgsel efter boligjenester

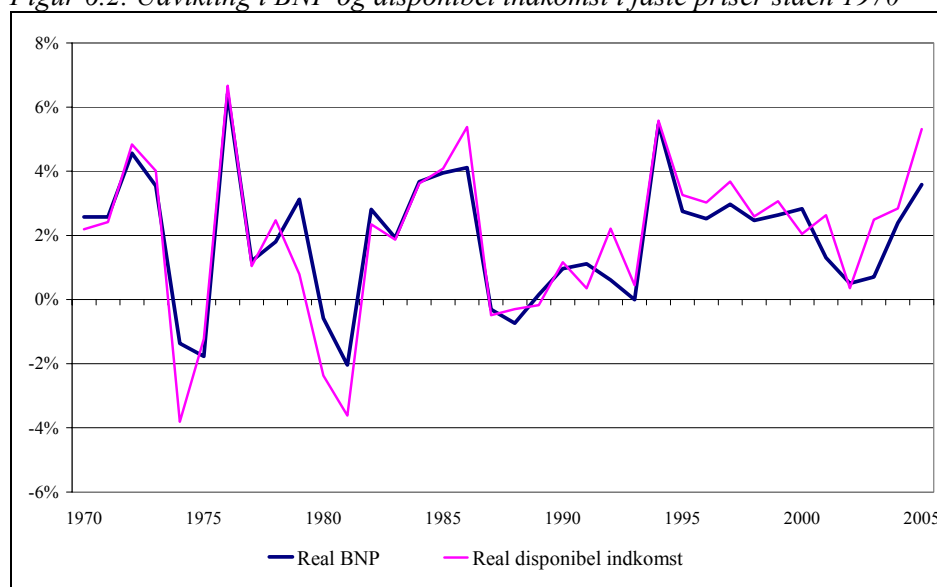
Demografiske forhold, f.eks. befolkningsstørrelse, aldersfordeling og familiemønstre, har betydning for efterspørgslen efter boligjenester på det lange sigt. Den demografisk betingede, potentielle boligefterspørgsel (PBE) behandles nærmere i kapitel 8. Denne potentielle efterspørgsel omsætter sig i effektiv efterspørgsel i et samspil med husstandsindkomsternes udvikling og fordeling.

De økonomiske konjunkturer har indflydelse på en lang række af de faktorer, der er afgørende for efterspørgslen efter boliger og boligjenester, f.eks. indkomster og formue, beskæftigelse og arbejdsløshed, huspriser og husleje og rente og inflation. Konjunkturerne varierer over tid.

I boks 6.1 gives en nærmere definition på en række af de parametre og variable, der anvendes i afsnit 6.2.1 og 6.2.2.

I figur 6.2 er vist den årlige stigningstakt i BNP og disponibel indkomst i faste priser siden 1970.

Figur 6.2. Udvikling i BNP og disponibel indkomst i faste priser siden 1970



Kilde: Danmarks Statistik

Figuren viser, at der har været tale om en stort set parallel udvikling i de to størrelser. For perioden før 1981 gælder, at figuren viser forholdsvis store udsving, men at perioden frem til oliekrisen i 1973 kan betragtes som afslutningen på en lang vækstperiode og perioden efter som en stagnationsperiode, der var præget af voksende ledighed og høj inflation. For perioden herefter kan der udskilles to højvækstperioder (1981-1986, 1993-) og en lavvækstperiode (1986-1993). For perioden efter 1993 gælder dog, at der har været tale om en kortvarig vækstpause efter 2000.

Generelt set har den seneste højvækstperiode været usædvanlig lang og boligefterspørgslen er blevet stimuleret kraftigt, hvis det lægges til grund, at ind-

komstelasticiteten for bolig(tjeneste)efterspørgslen er omkring 1. Dette kan samtidig have ført til, at den gruppe af boligtagere, der ikke efterspørger almene boliger, jf. afsnit 6.1, er vokset, hvilket alt andet lige kan have dæmpet efterspørgslen efter almene boliger.

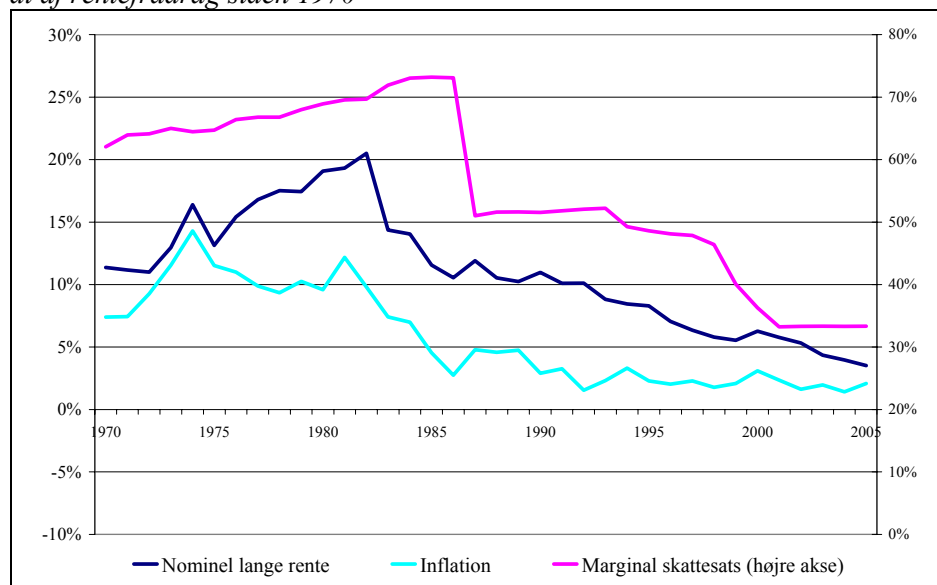
Ud fra en mikrosynsvinkel afhænger husstandenes efterspørgsel efter bolig tjenester af deres indkomst (og formue), prisen på bolig tjenester (husleje) og prisen på andre forbrugsgoder.

Individuel boligstøtte påvirker efterspørgslen efter visse bolig tjenester via dens betydning for den disponible husstandsindkomst, mens den offentlige regulering af lejefastsættelsen påvirker efterspørgslen ved at lægge loft over visse af priserne på bolig tjenester.

6.2.2. Efterspørgsel efter boliger

Efterspørgslen efter (ejer)boliger afhænger af disponibel indkomst, rente efter skat, forventet fremtidig boligpris og prisen på andet forbrug. Nedenfor belyses faktorer, som især har haft afgørende betydning for, hvor attraktivt det har været at investere i ejerboliger og som derigennem har haft betydning for de almene boligers konkurrenceevne i forhold til ejerboligerne.

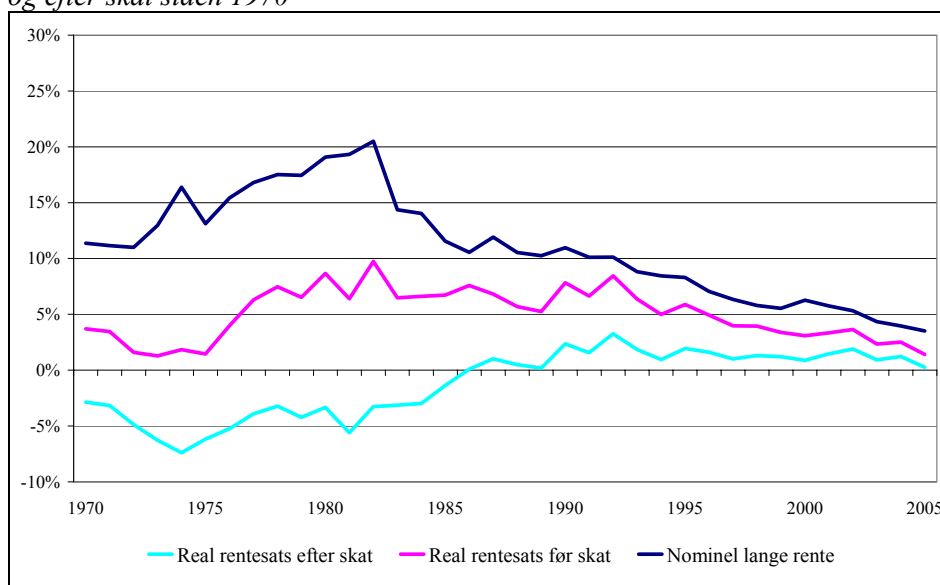
Figur 6.3. *Udvikling i lang obligationsrente, forbrugerprisindeks og skatteværdi af rentefradrag siden 1970*



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM-databanken

Figur 6.3 belyser udviklingen i faktorer, der bestemmer realrenten efter skat. Figuren viser tydeligt den overgang fra højrente- og højinflationssamfund, der fandt sted fra begyndelsen af 1980'erne til midten af 1990'erne. Endvidere fremgår det, at skattereformerne i 1986, 1994 og 1998 har medført en markant reduktion af skatteværdien af rentefradraget – fra godt 70 pct. i 1986 til godt 30 pct. i 2001. Virkningen på realrenten efter skat er vist i figur 6.4.

Figur 6.4. Udvikling i den nominelle lange obligationsrente samt realrenten før og efter skat siden 1970



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM-databanken samt Socialministeriets beregninger

Det ses, at udviklingen i den nominelle rente og inflationen har resulteret i en realrente, der i perioden fra sidst i 1970'erne og frem til 1995 lå over 5 pct., men siden har ligget klart under. Endvidere ses, at realrenten efter skat var negativ helt frem til 1987, hvorefter den har været svagt positiv. Forklaringen på denne udvikling ligger navnlig i den meget markante reduktion af skatteværdien af rentefradraget, som var en følge af skattereformen i 1986.

Alt andet lige har denne udvikling gjort det dyrere at bo i ejerbolig. Perioden efter 1986 var da også kendetegnet ved forholdsvis kraftigt faldende ejerboligpriser, jf. afsnit 6.6. Omvendt har den negative realrente efter skat før 1987 utvivlsomt medvirket til at stimulere efterspørgslen efter ejerboliger, blandt andet fra mellemgruppen, og dermed "trukket" efterspørgsel væk fra den almene sektor, jf. kapitel 5.

Beskatning af lejeværdi, som i 1998 blev afløst af ejendomsværdibeskatningen, har naturligvis også haft betydning for boligefterspørgslen. Der er fra flere sider argumenteret for, at denne lejeværdibeskatning ikke har været neutral i forhold til beskatningen af andre investeringer, men har ligget lavere, og derfor har betydet et indirekte subsidie til ejerboligtagerne. OECD (1999), Det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdskommissionen (2006) har belyst omfanget heraf.

Som nævnt påvirkes ejerboligefterspørgslen af forventninger til den fremtidige udvikling i huspriserne. Nybyggeriet af boliger vil kontinuerligt trække huspriserne i retning af prisen på nybyggeri af boliger, og huspriserne forventes på langt sigt at afspejle byggeomkostningerne.

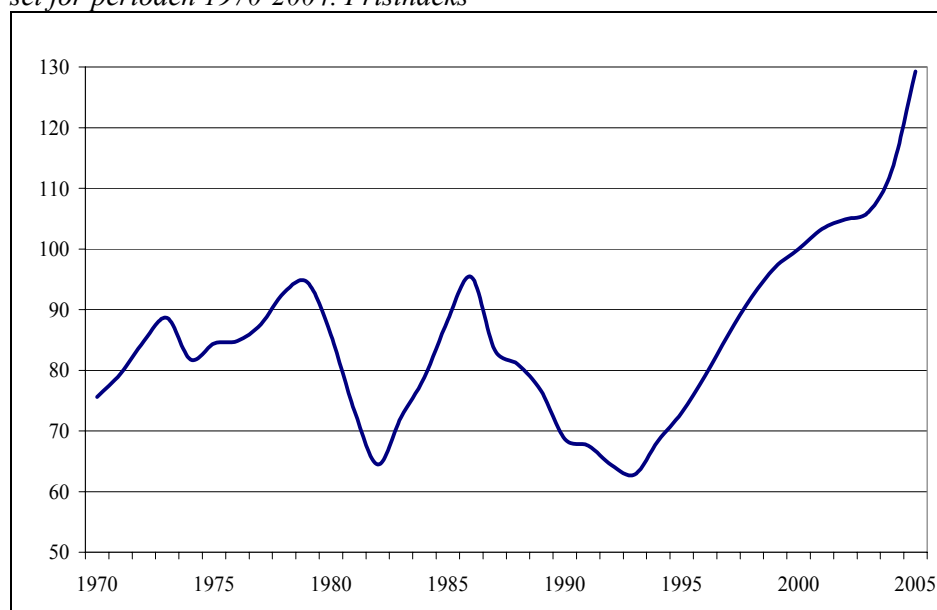
Det kan på kort sigt have stor betydning for en vurdering af de almene boligkers konkurrenceevne, om boligtagerne i mellemgruppen har forventninger om fort-

sat kraftigt stigende priser, eller om de forventer, at stigningen flader ud eller ligefrem afløses af (realt) faldende priser. Dette belyses i afsnit 6.8.

En undersøgelse fra 2. kvartal 2005, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport ”Prisstigninger på boligmarkedet” (Økonomisk Tema, nr. 1, august 2005), viser overordnet set, at boligtagere aktuelt synes at have forventninger om kraftige stigninger på kort sigt (1 år) – størst i Hovedstadsregionen og mindst i Jylland, ekskl. Århusregionen.

I figur 6.5 er vist udviklingen i ejerboligpriserne siden 1970. Det ses, at kontantprisen på enfamiliehuse, målt i faste priser, har været stigende siden 1993, og at der især har været tale om en meget kraftig stigning de to sidste år. Det ses imidlertid også, at ejerboligpriserne ved den igangværende vækstperiodes begyndelse i 1993 lå betydeligt under niveauet i 1970 og havde udvist store udsving siden 1970. Endvidere fremgår, at der ikke i perioden siden 1970 har været nogen klar langsigtet tendens i den reale prisudvikling på ejerboliger. Prisen er ganske vist steget realt fra periodens start til nu, men billedet ser helt anderledes ud, hvis man f.eks. kun ser på perioden indtil 1995.

Figur 6.5. Kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med forbrugerprisindekset for perioden 1970-2004. Prisindeks



Kilde: ADAM databasen

Anm.: Prisindeksets basisår er 2000, hvor indekset har værdien 100.

6.2.3. Andre efterspørgselsfaktorer

En række andre faktorer har betydning for boligtagernes valg mellem ejerbolig og lejebolig. Faktorerne falder i følgende tre grupper:

- Usikkerhed (forudsigelighed med hensyn til lejeudvikling og økonomi, omkostninger i forbindelse med boligsift etc.)
- Gør-det-selv-arbejde (serviceniveau)
- Råderet (selvbestemmelse i forbindelse med investeringer og finansiering)

Usikkerhed

Det foregående afsnits belysning af udviklingen i ejendomspriser, inflation, rente og skatteregler viser, at der kan være væsentlige økonomiske risici knyttet til investering i ejerboliger. Den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten siden skattestoppets indførelse i 2002 havde blandt andet til formål at skabe større sikkerhed om de fremtidige boligudgifter. For den enkelte boligejer er der usikkerhed om såvel fremtidig salgspris som boligens løbende værdi, der blandt andet bestemmer muligheder for yderligere belåning.

For lejeboliger er usikkerheden primært knyttet til den fremtidige huslejeudvikling. Denne usikkerhed er mindre for almene boliger som følge af balancelejeprincippet, jf. afsnit 12.3, der i sin nuværende udformning blandt andet indebærer, at huslejeudviklingen ikke påvirkes af ændringer i renten. Usikkerhed omkring husstandens fremtidige indkomstudvikling er ligeledes reduceret i lejeboliger i kraft af mulighederne for individuel boligstøtte ved et indkomstfald.

Usikkerhed vedrørende tidspunktet for boligtagers fraflytning til anden bolig og hyppigheden, hvormed der flyttes, har ligeledes betydning, idet ”flytteomkostningerne” er væsentligt højere i ejerboliger (salgsomkostninger) end i lejeboliger. En tidligere fraflytning af en ejerbolig end den forventede kan medføre et stort økonomisk tab for ejeren, mens lejere kun er forpligtet i en opsigelsesperiode på 3 måneder. For boligtagere med høj flyttehyppighed er lejeboligerne dermed – alt andet lige – mere attraktive end ejerboliger. Hertil kommer, at de generelle bytteregler for lejeboliger, og i særdeleshed oprykningens ret i almene boligafdelinger, muliggør en relativ let og billig flytning, hvis der opstår et behov for boligtilpasning (f.eks. til en større/mindre eller mere ældreegnet/tilgængelig bolig).

Samlet set er det svært at prisfastsætte disse forskellige usikkerheder, men generelt set er der – alt andet lige – mulighed for lavere boligomkostninger, jo højere risikoen er. Et eksempel herpå er de nye låneformer til ejerboliger. Rentetilpasningslån og lån med afdragsfrihed reducerer typisk boligomkostningerne, men har samtidig en markant anderledes risikoprofil i forhold til boliger finansieret med et traditionelt fastforrentet lån.

Gør-det-selv-arbejde

Generelt set skal beboere i udlejningsboliger, herunder almene boliger, ikke selv stå for drift og vedligeholdelse af boliger, fælles- og udearealer. Disse arbejder betales over huslejen og udføres af udlejer, enten ved eget arbejde eller oftere via aflønnet personale, herunder tilkaldte håndværkere. Dette relativt høje serviceniveau er en fordel for boligtagere med begrænsede evner og ressourcer (herunder fritid), men udgør også en væsentlig del af huslejen, jf. afsnit 4.3. I ejerboliger udfører mange af ejerne derimod selv lettere vedligeholdelsesarbejder og eksempelvis havearbejde. Ejere har dermed i forhold til lejere mulighed for at reducere boligomkostningerne ved dette ubeskattede gør-det-selv-arbejde.

Råderet

Lejere har generelt set meget lidt indflydelse på, hvornår der udføres forbedringer og større vedligeholdelsesarbejder i boligen, og har dermed begrænset indflydelse på huslejens størrelse. For almene boliger er der dog via beboerdemokratiet en vis indflydelse, men indflydelsen vil være afhængig af de øvrige lejere i afdelingen. I ejerboliger er det ejerens eget ansvar at vedligeholde, og ejere kan disponere, så det passer til deres økonomiske formåen. Ejere har også mulighed for at forbedre boligen og dermed tilføre boligen en højere (salgs)værdi, mens lejere kan være begrænset i deres forbedringsmuligheder af boligen. Hvis lejereren forbedrer boligen og senere fraflytter, vil lejereren generelt set ikke blive kompenseret for forbedringerne. Lejere kan dog i et vist omfang via reglerne om individuel råderet få økonomisk kompensation ved senere fraflytning.

Ejeren har endvidere mulighed for at finansiere vedligeholdelses- og forbedringsarbejder ved optagelse af lån med sikkerhed i boligens eventuelle friværdi. Som følge af den liberalisering af kapitalmarkederne, der er gennemført i de seneste 15 år, og i kombination med udbredelsen af nye låneformer, har ejerne fået forøget deres finansielle dispositionsmuligheder mærkbart. Det er således nu muligt at optage realkreditlån, hvor låneomkostninger og -vilkår er mere favorable end på almindelige forbrugslån, til finansiering af andet forbrug og/eller tilbagebetaling af dyr gæld.

Opsummering

Der er som ovenfor beskrevet en række forhold, der er fundamentalt forskellige, i boligtagernes valg mellem ejerbolig og lejebolig. Hertil kommer de markante forskelle i boligtype og -størrelse, jf. kapitel 4, samt beboersammensætning, jf. kapitel 5, der ligeledes har indflydelse på boligpræferencerne. Samlet set skal en opgørelse af de almene boligers konkurrenceevne alene baseret på økonomiske faktorer derfor tolkes med en vis varsomhed.

6.3. Ledige almene boliger

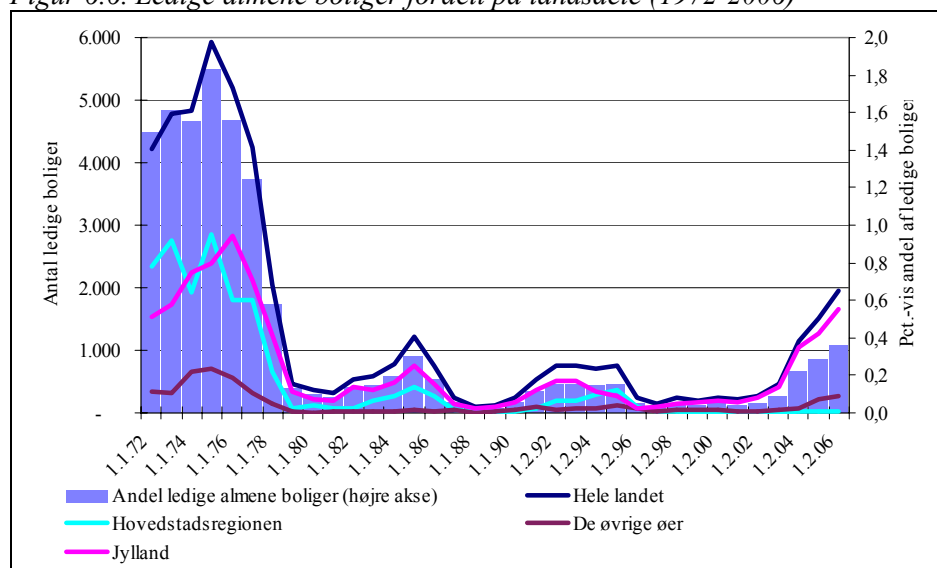
Som indikator for styrken af efterspørgslen efter almene boliger, jf. figur 6.2.1, vil følgende afsnit omhandle udviklingen i antallet af ledige boliger. Udviklingen siden 1970 beskrives på det overordnede niveau, mens den detaljerede udvikling på lands- og kommuneplan og i forhold til boligtype og ibrugtagelsestid beskrives fra 2001 og frem.

Figur 6.6 viser udviklingen i antallet af ledige boliger siden 1972. Det ses, at der i midten af 1970'erne var et meget stort antal ledige boliger set i forhold til den efterfølgende periode. Endvidere ses, at der både i midten af 1980'erne, i første halvdel af 1990'erne samt i perioden efter 2001 har været et relativt højt ledighedsomfang, og at antallet af ledige almene boliger i starten af 2006 ligger på det højeste niveau siden 1978.

Den meget høje ledighed i 1970'erne – i midten af 1970'erne var der sammenlignet med i dag to til tre gange så mange ledige boliger – var i øvrigt relativt set mere alvorlig, fordi bestanden af almene boliger var væsentlig mindre på

dette tidspunkt end i dag, jf. tabel 6.1. Det ses, at ledighedsprocenten i 1976 nåede tæt på 2 pct., mens den i 2006 kun var nået op på 0,36 pct.

Figur 6.6. Ledige almene boliger fordelt på landsdele (1972-2006)



Anm.: En almen bolig betragtes som ledig, hvis den påfører en boligafdeling økonomisk tab. Lejligheder, der midlertidig står tomme, fordi de er under istandsættelse eller hvis lejen dækkes af fraflytter, anses ikke for ledig.

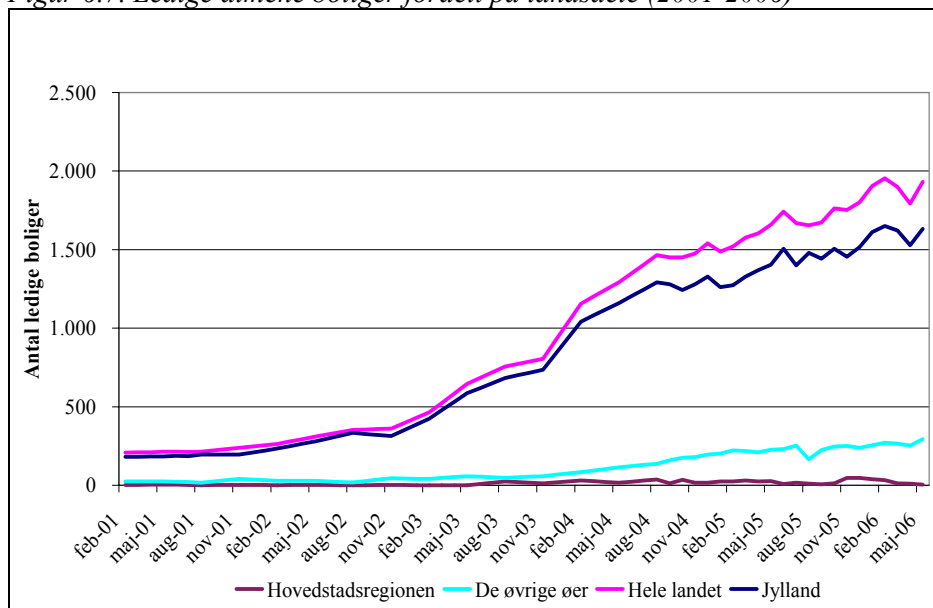
Kilde: Landsbyggefonden og Socialministeriets beregninger

Ved en sammenligning med figur 6.2 ses, at der er en vis tendens til, at der især er ledige almene boliger i perioder med forholdsvis høj økonomisk vækst. Og omvendt har boligledigheden været faldende eller næsten helt væk i de egentlige lavvækstperioder omkring 1980 og 1990.

I de tidligere perioder var de ledige boliger jævnt fordelt geografisk. Endvidere berørte den høje ledighed i 1970'erne især nybyggeriet, mens de ledige boliger i 1980'erne og 1990'erne befandt sig i nyere problemramte bebyggelser.

Nedenfor fokuseres der på de seneste års stigning i boligledigheden. Figur 6.7 viser udviklingen i antallet af ledige almene boliger opgjort på landsdele siden 2001. I februar 2006 var der i hele landet i alt 1.953 ledige almene boliger. I forhold til den samlede almene boligmasse på 541.000 boliger svarer det til en ledighedsprocent på 0,36.

Figur 6.7. Ledige almene boliger fordelt på landsdele (2001-2006)



Kilde: Landsbyggefonden og Socialministeriets beregninger

Antallet af ledige almene boliger har siden august 2001 været stigende - om end fra et meget lavt niveau med en ledighedsprocent på under 0,1 pct. I perioden februar 2001 til februar 2006 er lejeledigheden i almene boliger steget med 1.745 boliger. Stigningstakten er dog aftaget de seneste par år, jf. figur 6.7.

Det aktuelle antal ledige almene boliger er hovedsageligt et jysk fænomen. For hver 10 ledige boliger findes de 8 i Jylland. I alle amter i Jylland, bortset fra Århus Amt, er boligledighedsprocenten over 0,75 - højest i Sønderjyllands Amt med 1,29 pct.

Tabel 6.1. Fordelingen af ledige almene boliger efter landsdel og boligtype (februar 2006)

	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger	Uoplyst	I alt
Hovedstadsregionen	12	1	16	3	32
De øvrige øer	163	6	59	42	270
Jylland	1.042	25	269	315	1.651
Hele landet	1.217	32	344	360	1.953

Kilde: Landsbyggefonden

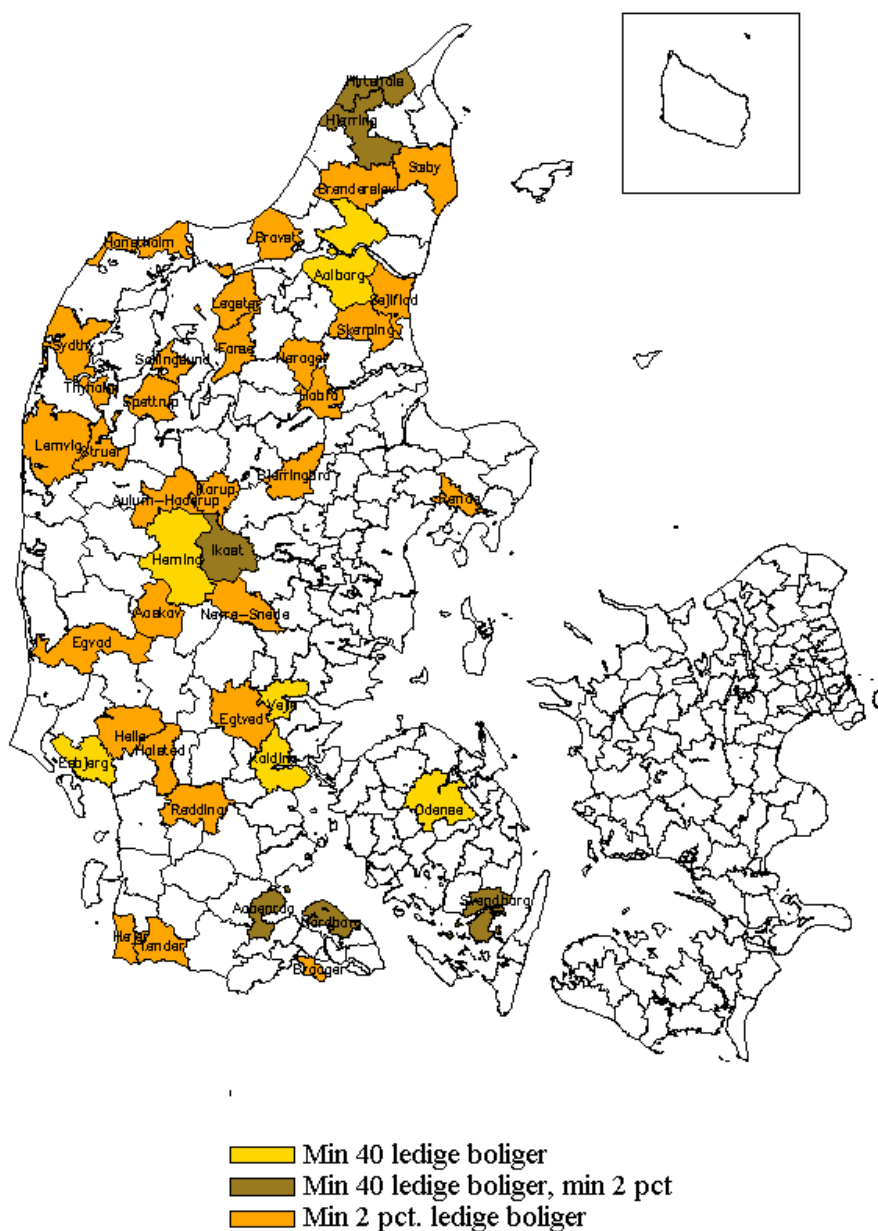
I tabel 6.1 er vist fordelingen af ledigheden på boligtyper pr. februar 2006. Det ses heraf, at størstedelen af de ledige almene boliger er familieboliger. I februar 2006 var der 1.217 ledige familieboliger svarende til 62 pct. af samtlige ledige boliger. Antallet af ledige ældreboliger var 32 svarende til 2 pct., mens antallet af ledige ungdomsboliger var på 344 svarende til 18 pct. af de ledige boliger. De resterende 360 boliger (18 pct.) findes i afdelinger med uoplyst boligtype⁹.

⁹ De uoplyste boligtyper er integrerede projekter, der består af flere boligtyper, ofte familie- og ungdomsboliger. I disse projekter udgør familieboliger typisk langt hovedparten.

Boligledighedsprocenten udgør 0,3 pct. i familieboliger, 0,1 pct. i ældreboliger og 1,2 pct. i ungdomsboliger.

Figur 6.8 viser fordelingen af kommuner med mere end 40 ledige boliger og/eller en boligledighed på mere end 2 pct. I alt falder 42 kommuner ind under disse kategorier. Heraf er 6 af kommunerne, kommuner med mere end 40 ledige familieboliger, men med en boligledighedsprocent på mindre end 2. 36 af kommunerne har en boligledighedsprocent på mere end 2. Af disse har 6 kommuner mere end 40 ledige familieboliger.

Figur 6.8. Kommuner med mere end 40 ledige familieboliger samt kommuner med en boligledighed på minimum 2 pct. (februar 2006)

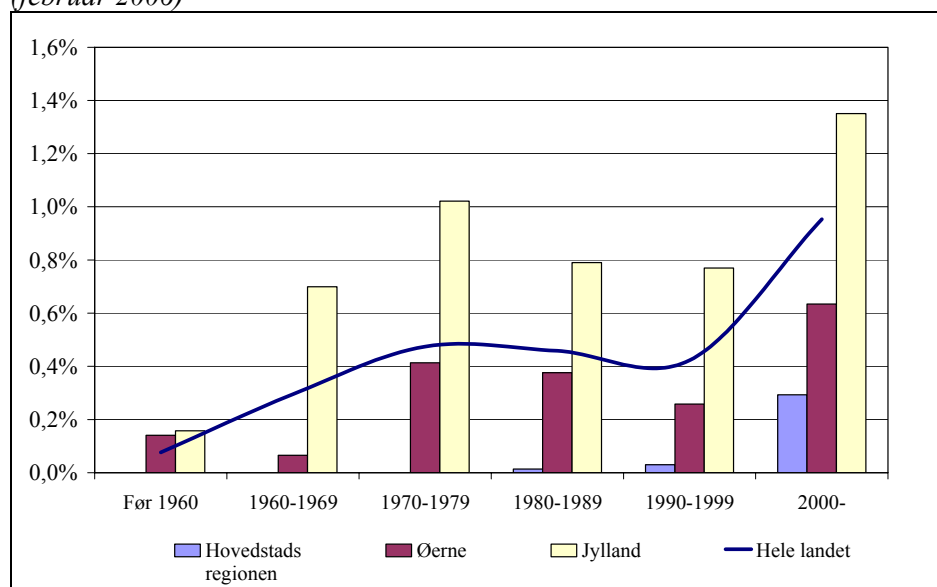


Kilde: Landsbyggefonden og Socialministeriets beregninger

Figuren viser, at den aktuelle boligledighed er koncentreret i det nordlige, vestlige og sydlige Jylland. Det bemærkes, at der også er boligledighed i trekantsområdet.

I figur 6.9 er boligledigheden pr. februar 2006 fordelt efter boligernes ibrugtagelsesår. Heraf ses, at der aktuelt er relativt høje ledighedsprocenter i de almene boliger beliggende i Jylland, i afdelinger opført i 1970'erne og i nybyggeriet. Nybyggeri og alment boligbyggeri fra 1970'erne er dermed overrepræsenteret med hensyn til ledige boliger. Almene boliger opført før 1960 er stort set ikke berørt af udlejningsvanskeligheder.

Figur 6.9. Andel af ledige boliger fordelt efter landsdel og ibrugtagelsesår (februar 2006)



Anm.: I det nyeste byggeri (2000-) påvirkes ledighedstallene af, at der traditionelt vil være en del ledighed i forbindelse med førstegangsudlejning.

Kilde: Socialministeriets beregninger på baggrund af oplysninger fra Landsbyggefonden

Det ses, at boligledighedsprocenten i alle tre områder er højest i det nyere byggeri (2000-). Det er i sig selv ikke overraskende, da det ikke er usædvanligt, at der i en kortere periode kan være nogle uudlejede boliger i forbindelse med førstegangsudlejningen af en ny bebyggelse. Omkring 60 pct. af antallet af ledige boliger i det nyere byggeri er således i afdelinger ibrugtaget siden 2004. I Jylland er boligledighedsprocenten med 1,3 pct. dog forholdsvis høj.

Den typiske ledige almene bolig er således aktuelt en familiebolig i Jylland, som overvejende er nyopført eller opført i 1970'erne. Endvidere fremgår det af Landsbyggefondens opgørelse af ledige lejligheder pr. 1. februar 2006, at kun forholdsvis få ledige boliger (440 ud af 1.953) befinder sig i afdelinger, der modtager driftsstøtte fra Landsbyggefonden, dvs. typisk tidligere og nuværende problemramte afdelinger.

Set over en længere periode er de seneste års stigning i boligledigheden, som nævnt, ikke noget nyt – og antallet af ledige almene boliger har tidligere været

betydeligt større end i dag, jf. figur 6.6. Boligledigheden er i dag i høj grad koncentreret til udkantsområder i Jylland og rammer også lidt ældre boliger. Der kan således være tale om et konkurrenceevneproblem for almene boliger i disse områder, men ledighedsomfanget tyder ikke umiddelbart på, at der generelt er tale om et stort konkurrenceevneproblem.

6.4. Udvikling i boligbestand og nybyggeri af almene boliger

Over tid forøges boligudbuddet via nybyggeri. Alt andet lige vil det føre til et fald i ejerboligpriserne og til kortere ventetid for at få en almen bolig (eller flere ledige almene boliger). I dette afsnit belyses først udviklingen i den samlede boligbestand fordelt på ejerformer siden 1970. Dernæst belyses nybyggeriet af især almene familieboliger siden 2000.

Tabel 6.2. Egentlige boliger fordelt efter ejer- og udlejningsforhold 1970-2005

<i>1.000 boliger</i>	1970	1980	1990	2000	2005
Ejerboliger	846	1.099	1.217	1.278	1.286
Andelsboliger	21	45	105	159	185
Privat udlejning	562	466	430	448	454
Almene boliger	253	304	395	504	541
Øvrige	119	196	203	100	135
I alt	1.801	2.110	2.350	2.489	2.601
<i>Procentvis andel</i>					
Ejerboliger	47	52	52	51	49
Andelsboliger	1	2	4	6	7
Privat udlejning	31	22	18	18	17
Almene boliger	14	14	17	20	21
Øvrige	7	9	9	4	5
I alt	100	100	100	100	100

Kilde: Danmarks Statistik samt Socialministeriets beregninger og skøn

Af tabel 6.2 fremgår, at antallet af almene boliger er blevet mere end fordoblet i løbet af de sidste 35 år. Omvendt er antallet af private udlejningsboliger faldet fra 562.000 i 1970 til 454.000 i 2005, mens der har været en pæn stigning i både ejerboliger og andelsboliger. Andelen af almene boliger er derfor vokset fra 14 pct. til 21 pct. over perioden, mens andelen af private udlejningsboliger er faldet fra 31 pct. til 17 pct. Den almene sektor er således nu størst på lejeboligmarkedet.

Nedenfor belyses nybyggeriet af almene familieboliger i de sidste fem år. En stigning i udbuddet som følge af nybyggeri af familieboliger kan teoretisk set medføre, at man overgår fra en situation med venteliste til en situation med ledige boliger, jf. efterspørgselsfiguren 6.1. Samtidig vil nybyggeri medføre en såkaldt opstartsledighed. Dette kan medføre, at der særligt i perioder med høj byggeaktivitet kan være en tendens til højere ledighedstal, som ikke nødvendigvis er udtryk for manglende efterspørgsel. Tabel 6.3 viser antallet af faktiske

tilsagn til opførelse af almene familieboliger i perioden 2000-2005 og kommunernes forventninger til tilsagn i 2006.

Tabel 6.3. Tilsagn til almene familieboliger 2000-2005 samt skøn for 2006

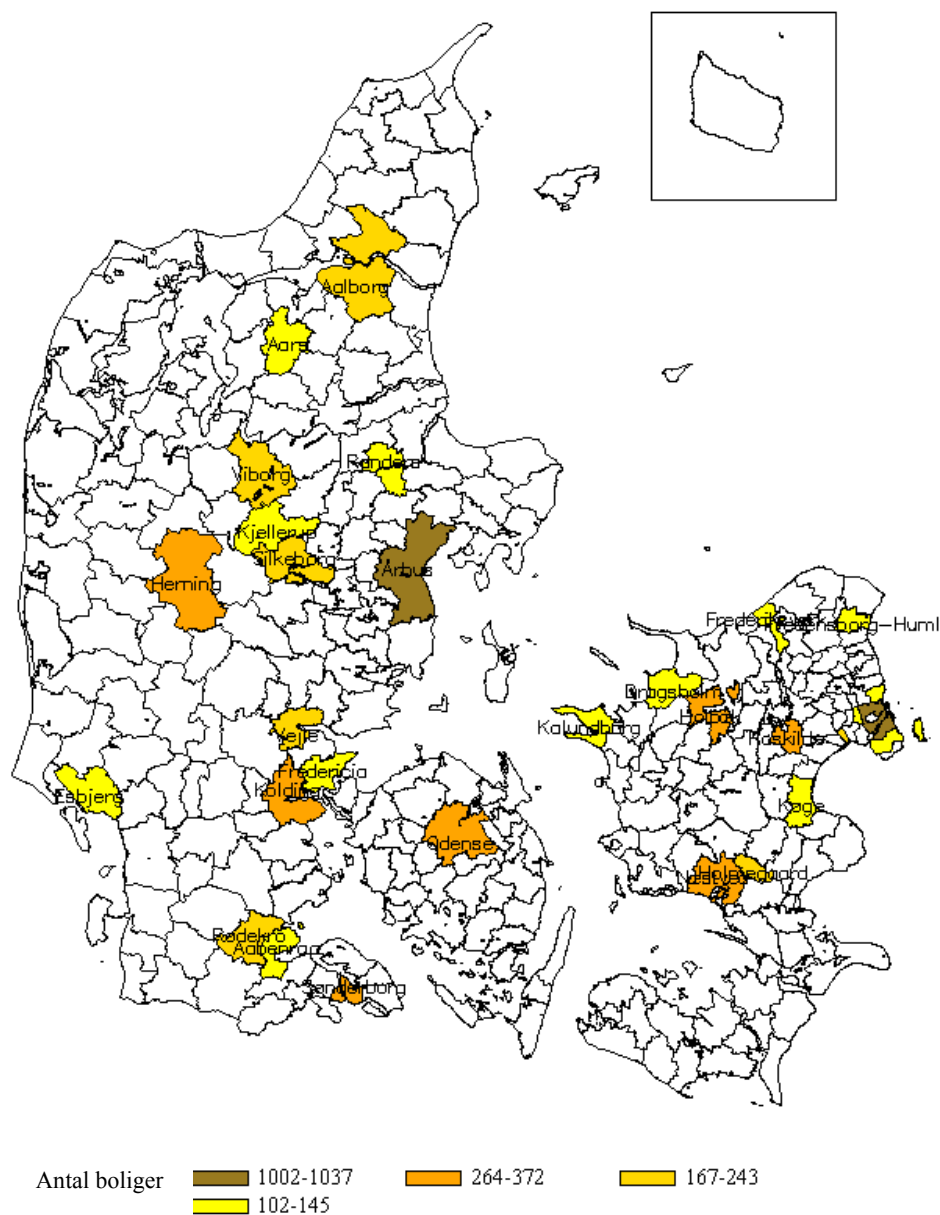
(Antal boliger)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hovedstadsregionen	254	248	1.161	719	839	574	866
Øvr. Sjælland m.m.	156	248	1.127	309	427	163	20
Fyn	117	184	445	241	96	53	86
Jylland	1.693	1.159	3.314	1.477	1.058	835	678
Hele landet	2.220	1.839	6.047	2.746	2.420	1.625	1.650

Kilde: Socialministeriet (BOSSINF-STB) vedrørende tilsagn 2000-2005, samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende kommunernes forventninger til 2006

Det fremgår af tabel 6.3, at det samlede antal af tilsagn til opførelse af almene familieboliger lå omkring 2.000 boliger i 2000 og 2001. Dette tilsagnsniveau blev tredoblet til godt 6.000 tilsagn i 2002. I 2003 faldt tilsagnsgivningen til godt 2.700 boliger, som blev yderligere reduceret til henholdsvis 2.400 tilsagn i 2004 og 1.600 tilsagn i 2005. Reduktionen er sket i både Hovedstadsregion og det øvrige land. I 2006 skønnes antallet af tilsagn at ligge på 1.650 familieboliger – svarende til niveauet for 2005. Det ekstraordinært høje antal tilsagn til almene boliger, herunder familieboliger, i 2002 skyldes primært, at grundkapitalindsuddet, som udgør kommunernes andel af finansieringen af almene boliger, blev nedsat fra 14 pct. til 7 pct. med virkning fra juli 2001. Det forventede lavere antal tilsagn i 2006 skal blandt andet ses i lyset af et stigende boligbyggeri jf. nedenfor, samt udlejningsvanskeligheder i dele af den almene sektor jf. afsnit 6.3.

Figur 6.10 viser de 30 kommuner, hvor der absolut set har været flest tilsagn til almene familieboliger i perioden 2002 til 2005 (mindst 100 boliger). I disse kommuner blev der i denne periode givet tilsagn til i alt 7.282 familieboliger. Dette svarer til 57 pct. af det samlede antal givne tilsagn på 12.838 familieboliger. I perioden 2002 til 2005 blev der med henholdsvis 1.037 og 1.002 tilsagn givet flest tilsagn til familieboliger i Århus og København.

Figur 6.10. De 30 kommuner med flest tilsagn til almene familieboliger i perioden 2002 til 2005 (antal boliger)



Kilde: Socialministeriet (BOSSINF-STB)

Tabel 6.4 er en yderligere uddybning af den geografiske fordeling af det støttede familieboligbyggeri, idet tabellen viser antallet af tilsagn til familieboliger i de kommuner, der er omfattet af tilskudsrammen til fremme af privat udlejningsbyggeri.

Tildelingen af tilskud til privat udlejningsbyggeri sker på baggrund af en række indikatorer, som tilsammen indkredser, hvor efterspørgslen efter familieboliger til en husleje, som en bredere del af befolkningen kan betale, er størst.

Sigtet med de valgte indikatorer er at sikre, at udvælgelsen af områderne sker på baggrund af såvel langsigtede udviklingstendenser i bolig efterspørgslen som den geografiske fordeling som det aktuelle efterspørgselspres.

Tabel 6.4. Tilsagn til almene familieboliger 2002-2005 i kommuner der er omfattet af tilskudsordningen til fremme af privat udlejningsbyggeri

Tilsagn til familieboliger 2002-2005	
København og Frederiksberg	1.002
Københavns Amt (alle kommuner)	922
Kommuner i Frederiksborg Amt ¹⁾	397
Kommuner i Roskilde Amt ²⁾	551
Kommuner i Vestsjællands Amt ³⁾	443
Århus	1.037
I alt	4.352
Hele landet	12.838

¹⁾ Allerød, Birkerød, Farum, Fredensborg-Humlebæk, Frederikssund, Frederiksværk, Helsingør, Hillerød, Hørsholm, Karlebo.

²⁾ Greve, Køge, Roskilde, Solrød.

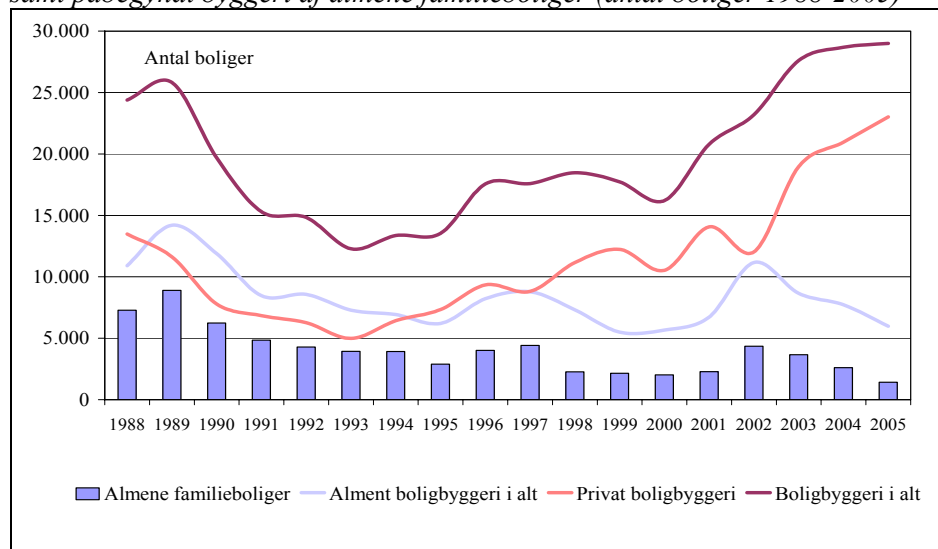
³⁾ Holbæk, Slagelse, Sorø.

Kilde: Socialministeriet (BOSSINF-STB)

Det ses af tabellen, at kun godt en tredjedel af de givne tilsagn til byggeri af almene familieboliger i perioden 2002 til 2005 blev givet i kommuner, der er omfattet af tilskudsrammen. Dette niveau må vurderes at være forholdsvis lavt, blandt andet set i lyset af at disse områder netop er udvalgt på grund af stor efterspørgsel efter familieboliger.

Ser man omvendt på områder, hvor efterspørgslen efter familieboliger må antages at være begrænset, vurderet ud fra forekomsten af ledige boliger, jf. afsnit 6.3, er der i Jylland, ekskl. Århus Amt, aktuelt 1.018 ledige almene familieboliger. Dette kan holdes op mod, at der er givet tilsagn til 5.685 familieboliger i samme område i perioden 2002-2005, svarende til 44 pct. af samtlige tilsagn i perioden.

Figur 6.11. Påbegyndt boligbyggeri for private og almene boliger i hele landet samt påbegyndt byggeri af almene familieboliger (antal boliger 1988-2005)



Anm.: Der er tale om et skøn for det påbegyndte private boligbyggeri i 2005.

Kilde: Danmarks Statistik samt Socialministeriet (BOSSINF-STB)

Der er således ikke udelukkende bygget nye almene familieboliger i de områder, hvor efterspørgslen på landsplan er størst. Dette udelukker ikke, at de opførte almene familieboliger opfylder et lokalt behov – uanset at efterspørgslen set i lyset af den samlede efterspørgsels fordeling ikke er høj. På det seneste er tilsagnsgivningen til familieboliger faldet i områder med ledige boliger.

Figur 6.11 viser det samlede påbegyndte boligbyggeri i perioden 1988-2005, fordelt på alment og privat boligbyggeri.

Af figuren ses, at det almene boligbyggeri i perioden fra 1989 til og med 1994 lå højere end det private boligbyggeri. Siden 1995 har det private ligget over det almene boligbyggeri. I denne periode er det årlige private byggeri steget fra godt 7.000 boliger i 1995 til over 20.000 boliger i 2004 og 2005. Dette skal i høj grad ses i lyset af de stigende priser på ejerboliger, som har gjort det fordelagtigt at opføre nye boliger, jf. afsnit 6.2.

6.5. Udvikling i anskaffelsesudgifter, huslejeudvikling og –struktur i almene boliger

Med henblik på at afdække det almene byggeris konkurrenceevne i forhold til det private udlejningsbyggeri belyses i det følgende den almene sektors huslejeudvikling og -struktur.

Udviklingen i opførelsesudgifterne har generelt betydning for nybyggeriets konkurrenceevne. Lejefastsættelsen i almene boliger medfører, at stigende anskaffelsesudgifter slår meget direkte igennem i huslejen, jf. kapitel 11.

6.5.1. Huslejeudviklingen for almene og private udlejningsboliger, 1985-2005

Nedenfor beskrives i hovedtræk huslejeudviklingen i løbet af de sidste 20 år for almene og private udlejningsboliger.

I 1985 var det i gennemsnit *dyrere* at bo til leje i almene boliger end i private udlejningsboliger. Huslejeforskellen udgjorde i 1985 75 kr. pr. m² svarende til, at huslejeniveauet i almene boliger i gennemsnit var omkring 35 pct. højere end i private. Denne forskel er gradvist blevet indsnævret i løbet af 1980'erne og 1990'erne. Fra 1999 blev det gennemsnitlige huslejeniveau i almene boliger *lavere* end i det private udlejningsbyggeri, jf. tabel 6.5. For boliger uden installationsmangler er den gennemsnitlige husleje i almene boliger i 2005 således 21 kr. pr. m² eller 3,5 pct. lavere end gennemsnitslejen i private udlejningsboliger.

Tabel 6.5. Husleje og huslejestigning for almene og private udlejningsboliger, 1985-2005

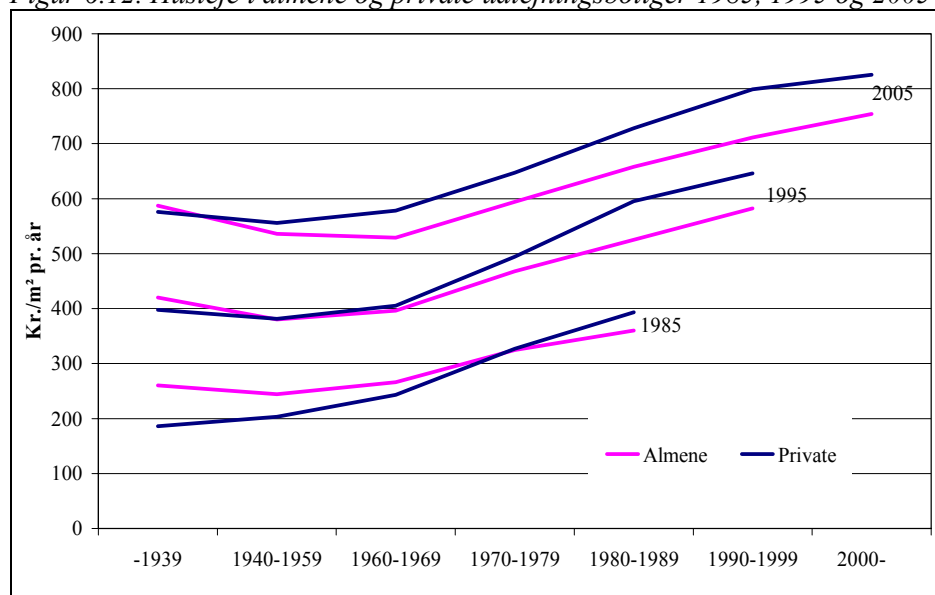
Kr. pr. m ² pr. år		Ibrugtagelsesår							Alle
		Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	
1985	Almene	260	244	266	325	360			286
	Private	186	203	243	327	393			211
1991	Almene	396	355	372	450	515			417
	Private	320	318	342	456	566			364
1995	Almene	420	380	396	468	525	582		444
	Private	398	381	405	494	595	646		437
1999	Almene	473	426	430	492	552	609		482
	Private	454	434	449	542	652	691		496
2005	Almene	587	536	529	594	658	711	754	596
	Private	576	556	578	647	728	799	825	617
Gennemsnitlig årlig stigning (pct.)		Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
1985 -1995	Almene	4,9	4,5	4,1	3,7	3,8			4,5
	Private	7,9	6,5	5,2	4,2	4,2			7,6
1995 -2005	Almene	3,4	3,5	2,9	2,4	2,3	2,0		3,0
	Private	3,8	3,9	3,6	2,7	2,0	2,1		3,5
1985 -2005	Almene	4,2	4,0	3,5	3,1	3,1			3,7
	Private	5,8	5,2	4,4	3,5	3,1			5,5

Anm.: Omfatter udelukkende boliger uden installationsmangler.

Kilde: Boligministeriet: "Huslejen i ..." (1985, 1991, 1995 og 1999) samt Socialministeriet vedrørende huslejen i 2005

For byggerier opført før 1940, som antalmæssigt dominerer det private udlejningsbyggeri, gælder dog fortsat, at huslejen er lavest i det private udlejningsbyggeri.

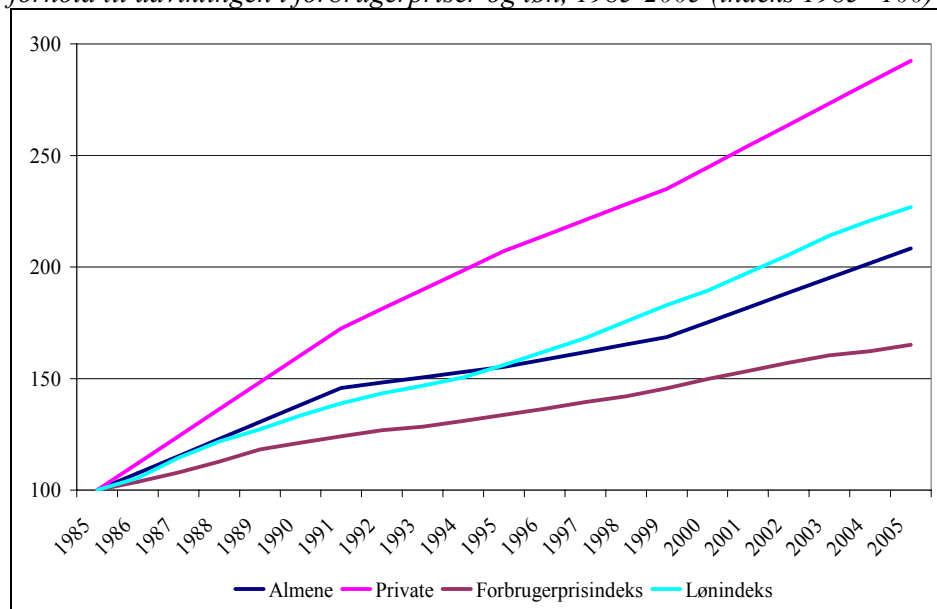
Figur 6.12. Husleje i almene og private udlejningsboliger 1985, 1995 og 2005



At huslejevorskellen mellem private og almene boliger har ”skiftet fortegn” i løbet af de sidste 20 år, således at almene boliger i gennemsnit er blevet ”billigere” end private, skyldes at der i perioden har været en relativ kraftig huslejudvikling i den private lejeboligsektor. Det ses således af tabel 6.5, at den gennemsnitlige årlige huslejestigning for almene boliger i perioden 1985-2005 har udgjort 3,7 pct., mens den tilsvarende årlige huslejestigning i private boliger har udgjort 5,5 pct., svarende til en forskel på 1,8 pct.point. Til sammenligning er forbrugerpriserne (nettoprisindekset) i samme periode steget med 2,5 pct. årligt.

Fordelt på opførelsesår ses det af figur 6.12 og tabel 6.5, at det særligt er huslejudviklingen i de ældste boliger, der har bidraget til den samlede stigning. Der ses således en relativ tæt sammenhæng med huslejestigning og opførelsesår for såvel almene som private boliger: jo ældre byggeriet er, jo større er huslejestigningen. Samtidig ses, at forskellen mellem huslejestigningerne i almene og private boliger er størst for de ældste boliger, samt at der stort set ingen forskel er mellem huslejestigningerne for de nyeste boliger (opført efter 1980). På trods af høje huslejestigninger i særligt de ældre byggerier ses, at huslejestrukturen med en betydelig aldersafhængig huslejeprofil ikke er ændret i løbet af de sidste 20 år. De ældre byggerier har således et væsentligt lavere huslejeniveau end de nyeste byggerier, hvilket ses for samtlige huslejeundersøgelser i perioden. Det stigende huslejeniveau for nybyggeri, skal primært ses i relation til de kraftigt stigende opførelsesomkostninger jf. nedenfor.

Figur 6.13. Huslejudvikling for almene og private udlejningsboliger, set i forhold til udviklingen i forbrugerpriser og løn, 1985-2005 (indeks 1985=100)



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Denne forskel i huslejudviklingen for almene og private boliger beror på en række forskellige forhold. Først og fremmest er der sket betydelige bestandsændringer i de private udlejningsboliger, gennem f.eks. nedlæggelse af boliger, til- og afgang af udlejede ejerboliger og afgang til andelsboliger. Hertil kom-

mer, at der er gennemført betydelige forbedringsarbejder og moderniseringer i de private udlejningsboliger som følge af almindelige forbedringsarbejder, byfornyelse og såkaldte § 5, stk. 2 forbedringer. Endvidere er der i løbet af 1990'erne sket en stigning i de lovpligtige afsætningsbeløb til vedligeholdelse (samt indført prisregulering). Samlet set har dette medført betydelige huslejestigninger i private udlejningsboliger.

På trods af at huslejudviklingen i almene boliger har været mere afdæmpet set i forhold til de private, er der tale om en væsentlig realvækst set i forhold til det almindelige prisniveau jf. figur 6.13. Den gennemsnitlige årlige huslejestigning i løbet af de sidste 20 år på 3,7 pct. ligger således 1,2 pct.point over forbrugerpriserne. Fordelt på driftsudgifternes hovedposter er det særligt de *offentlige og andre faste udgifter* som har ligget væsentligt over prisudviklingen med en gennemsnitlig årlig stigning på 6 pct. p.a. i perioden.

Huslejudviklingen i almene boliger har i højere grad fulgt lønudviklingen, som i løbet af de sidste 20 år i gennemsnit har udgjort 3,8 pct. p.a. for perioden (lønindeks for industri).

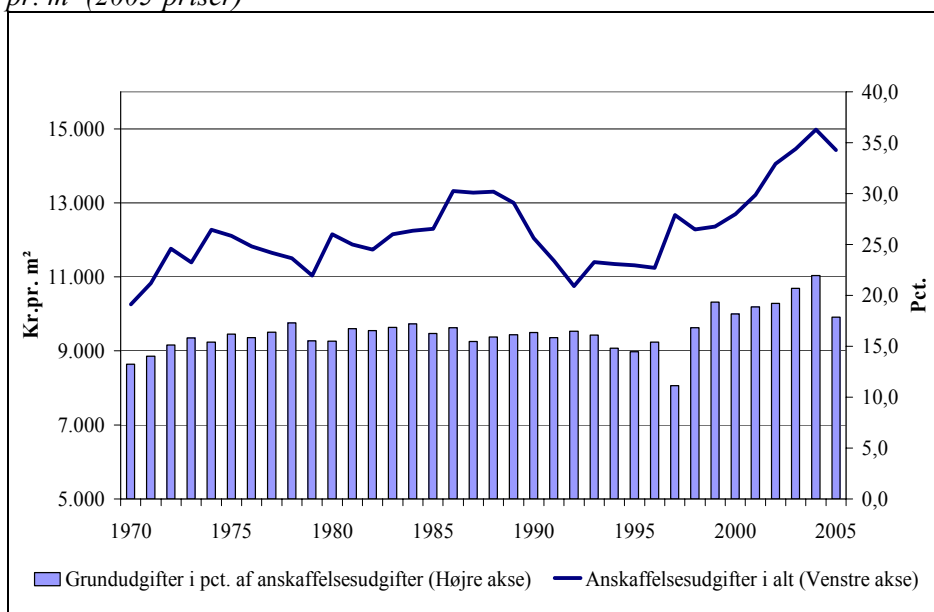
Vurderet på grundlag af huslejeforskelle mellem almene og private udlejningsboliger må det sammenfattende konstateres, at den generelle konkurrencesituation på lejeboligmarkedet i løbet af de sidste 20 år er ændret til fordel for de almene boliger. Samtidig ses det, dels at ældre byggerier har et lavere huslejeniveau end nyere byggerier og dermed alt andet lige er i en bedre konkurrencesituation, og dels at dette aldersafhængige huslejeniveau er et karakteristisk træk for huslejestrukturen.

6.5.2. Udvikling i anskaffelsesudgifter for almene boliger siden 1970

Figur 6.14 viser udviklingen i de samlede anskaffelsesudgifter og i grundudgifternes andel af anskaffelsesudgifterne siden 1970. Anskaffelsesudgifterne er fremført til 2005-prisniveau ved anvendelse af nettoprisindekset. Det ses, at anskaffelsesudgifterne er steget fra 10.300 kr. pr. m² i 1970 til 14.400 kr. pr. m² i 2005. Grundudgifterne udgjorde i 1970 13 pct. af anskaffelsesudgifterne, mens de i 2005 udgjorde 18 pct.

Anskaffelsesudgifterne er således generelt steget siden 1970. Der har dog været kortere perioder med fald. Den relativt kraftige stigning siden 1996 skyldes i høj grad den generelle stigning i grundpriser og byggeriets øvrige priser.

Figur 6.14. Udviklingen i anskaffelsesudgifter og grundudgifter siden 1970, kr. pr. m² (2005-priser)



Anm.: Anskaffelsesudgifterne er fremført til 2005-prisniveau ved anvendelse af netto-prisindekset.

Kilde: Boligministeriet (diverse årgange af bygge- og boligpolitiske oversigter), BOSSINF-STB og Socialministeriets beregninger

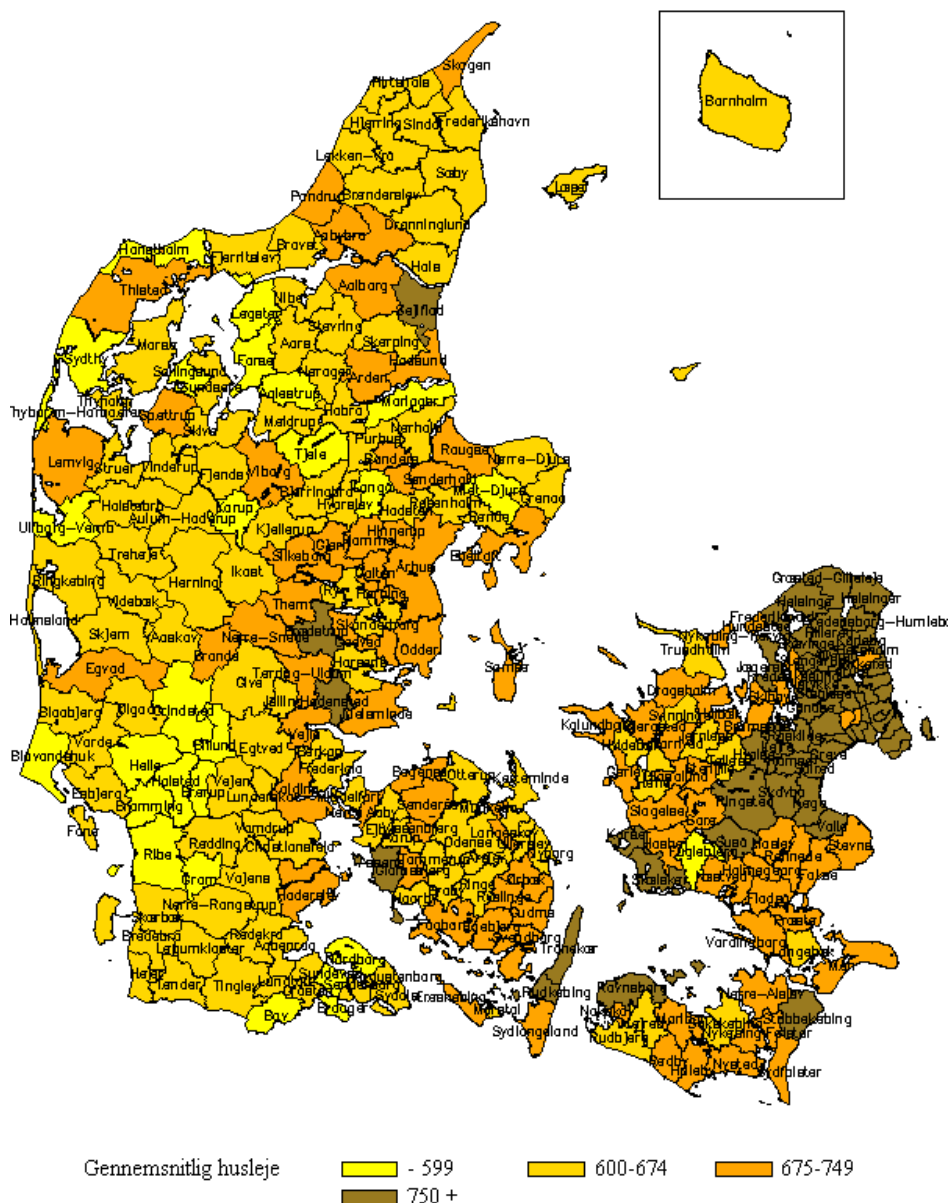
Reglerne for huslejens fastsættelse i alment byggeri bevirker, jf. kapitel 11, at forskelle i anskaffelsespriser er med til at skabe permanente huslejeforskelle mellem successive byggeårgange, jf. afsnit 4.3.

6.5.3. Huslejestrukturen i almene boliger på kommunalt niveau

Nedenfor sættes fokus på det kommunalt fordelte huslejeniveau i almene boliger med henblik på en sammenligning med kontantpriserne på ejerboliger i afsnit 6.7.

I figur 6.15 vises den gennemsnitlige leje i almene boliger, opført siden 1985, fordelt på kommuner. Det fremgår, at m²-lejen ligger over 750 kr. pr. m² i stort set hele Hovedstadsregionen. I størsteparten af det øvrige Sjælland, Lolland-Falster, den sydlige del af Fyn samt i de østjyske byområder ligger nybyggeriets huslejeniveau på 675-750 kr. pr. m², mens det gennemsnitlige lejeniveau i nybyggeriet i de øvrige dele af Jylland og Fyn ligger under 675 kr. pr. m² og lavest i mindre byer i Jylland. Den laveste gennemsnitlige m²-leje er på knap 500 kr. pr. m², mens det højeste niveau er godt dobbelt så højt med en gennemsnitlig m²-leje på 1.100 kr. pr. m². Huslejeforskellene illustreret i figur 6.15 er langt mindre end de markante geografiske prisforskelle for ejerboliger, jf. afsnit 6.6.

Figur 6.15. Den gennemsnitlige husleje (kr. pr. m²) 2005 for almene boliger ibrugtaget efter 1984



Kilde: Socialministeriet

6.6. Priser på ejerboliger

I det følgende afsnit vil der være en belysning af dels ejerboligpriseres udvikling, dels deres geografiske og kvalitetsmæssige struktur. Dette er helt centralt, da det især er fra ejerboligerne, at konkurrencen om ”mellemlgruppen” kommer. Afsnit 6.6.1 beskriver udviklingen i priserne på ejerboliger i perioden 1986 til 2005, mens afsnit 6.6.2 beskriver baggrunden herfor. Afsnit 6.6.3 omhandler den geografiske spredning i ejerboligpriserne.

Det er ikke på samme måde som for lejeboliger muligt statistisk at belyse spredningen i ejerboligpriserne med hensyn til kvalitetsindikatorer som f.eks.

opførelsesår, boligstørrelse og installationsmangler. Med hensyn til opførelsesår fremdrages alternative metoder i afsnit 6.7.

6.6.1. Udviklingen i ejerboligpriserne siden 1986

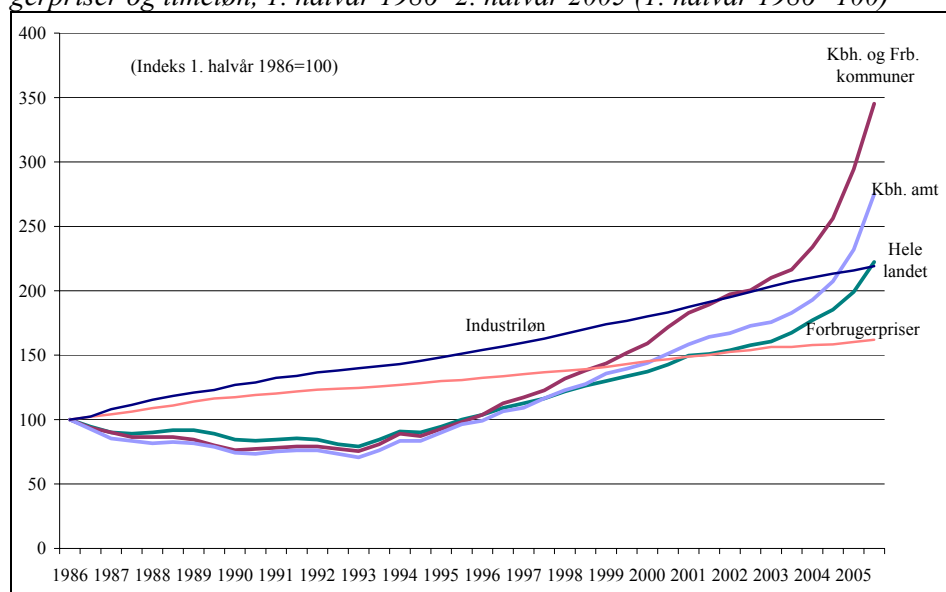
Følgende afsnit belyser udviklingen i priserne på ejerboliger i perioden 1986 til 2005. Analysen vil lægge hovedvægten på udviklingen i priserne på enfamiliehuse. Dette skal ses i sammenhæng med, at antallet af ejerlejligheder uden for storbyerne og de store provinsbyer er meget begrænset og derfor ikke er noget reelt alternativ til den almene bolig (etage eller tæt/lav).

Tabel 6.6. Udviklingen i kontantpriser for enfamiliehuse, forbrugerpriser og timeløn, 1.halvår 1986- 2.halvår 2005 (pct.)

	Gennemsnitlig årlig stigning	Samlet stigning
Kontantpriser for enfamiliehuse	4,2	122,4
Forbrugerprisindeks	2,5	62,0
Lønindeks for industri	4,1	119,1

Kilde: Danmarks Statistik, SKAT samt Socialministeriets beregninger

Figur 6.16. Indeks for udviklingen i kontantpriser for enfamiliehuse, forbrugerpriser og timeløn, 1. halvår 1986- 2. halvår 2005 (1. halvår 1986=100)



Kilde: SKAT og Socialministeriets beregninger

Ejerboligpriserne ”toppede” sidst i 1. halvår 1986. Tabel 6.6 og figur 6.16 viser udviklingen siden da. Det fremgår heraf, at priserne på ejerboliger faldt frem til 1993, hvorefter de har været stigende. Den samlede stigning har været væsentligt højere end stigningen i forbrugerpriserne, således at en ejerbolig nu reelt koster 37 pct. mere end i 1986. I forhold til den gennemsnitlige lønudvikling er det imidlertid først fra 2. halvår 2005 blevet ”dyrere” at købe en ejerbolig. Det fremgår således, at den samlede stigning i industrilønningerne i perioden 1. halvår 1986 – 2. halvår 2005 ligger over stigningen i ejerboligpriserne for hele landet.

Af figur 6.16 ses også, at ejerboligpriserne først i 2001 nåede op på samme reale niveau som i 1986.

Tabel 6.7 uddyber den geografiske spredning i udviklingen i ejerboligpriserne. Af tabellen fremgår, at priserne i Hovedstadsregionen er steget mest. I nogle kommuner, f.eks. i Københavns og Frederiksberg kommuner, er priserne på ejerboliger steget klart mere end i resten af landet – især i perioden fra 2003 og frem. Af figur 6.16 fremgår, at indekset for ejerboligpriserne i København og Frederiksberg siden 2002 har ligget over det generelle lønindeks.

Tabel 6.7. Gennemsnitlig årlig stigning i kontantpriser for enfamiliehuse, fordelt på kommunegrupper (pct.)

	1. halvår 1986- 1. halvår 1993	1. halvår 1993- 2. halvår 2005	1. halvår 1986- 2. halvår 2005
Københavns og Frederiksbergs kommuner	-3,9	12,9	6,6
Kommunerne i Københavns Amt	-4,8	11,5	5,3
Kommunerne i Frederiksborg og Roskilde amter	-4,4	10,9	5,2
Øvrige kommuner med mindst 20.000 indbyggere	-2,7	8,1	4,1
Øvrige kommuner med 5.000- 20.000 indbyggere	-2,5	7,9	4,0
Øvrige kommuner med under 5.000 indbyggere	-3,0	7,5	3,6
Hele landet	-3,3	8,6	4,2

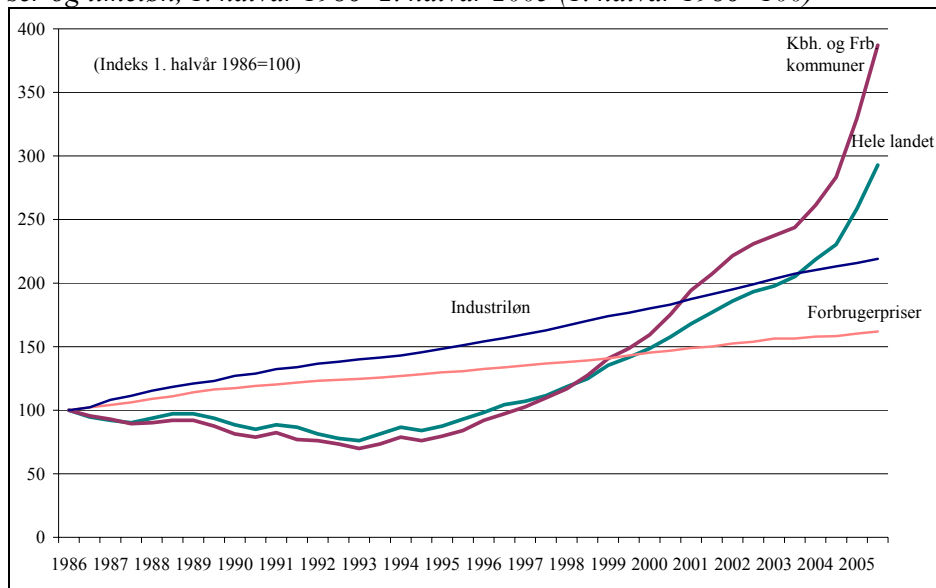
Kilde: SKAT og Socialministeriets beregninger

Det ses endvidere af tabel 6.7, at den gennemsnitlige årlige stigning for kommunegrupperne udenfor Hovedstadsregionen set over hele perioden har ligget mellem 3,6 pct. og 4,1 pct. p.a., samt at den geografiske forskel i prisudviklingen mellem Hovedstadsregionen og det øvrige land er blevet mere markant siden 1993.

I de seneste år har der været tale om et nominelt prisfald i nogle kommuner: I 2. halvår 2005, hvor enfamiliehuse i gennemsnit blev solgt til en pris på 16 pct. over den offentlige vurdering og hvor kontantprisen pr. m² i gennemsnit steg med 15 pct. i forhold til 2. halvår 2004, ses både gennemsnitlige prisfald og salgspriser under vurderingen i kommunerne: Rudbjerg (Storstrøms Amt), Nørre Rangstrup og Sundved (Sønderjyllands Amt), Karup og Sundsøre (Viborg Amt).

Figur 6.17 svarer til figur 6.16, blot er det udviklingen i priserne på ejerlejligheder, der vises. Det fremgår, at prisindekset for ejerlejligheder fra 2000 har ligget over forbrugerprisindekset og i 2003 oversteg det generelle lønindeks. På landsplan er priserne i gennemsnit steget med 5,7 pct. om året siden 1. halvår 1986, hvilket er 1,5 pct.point mere end prisstigningen for enfamiliehuse. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at ejerlejligheder primært er placeret centralt i de større byer, hvor ejendomspriserne er steget mest. I Københavns og Frederiksberg kommuner er ejerlejlighedspriserne i samme periode steget med 7,2 pct. p.a. I perioden fra 1993 er ejerlejlighedspriserne i Københavns og Frederiksberg kommuner steget med 14,7 pct. p.a.

Figur 6.17. Indeks for udviklingen i priserne på ejerlejligheder, forbrugerpriser og timeløn, 1. halvår 1986- 2. halvår 2005 (1. halvår 1986=100)



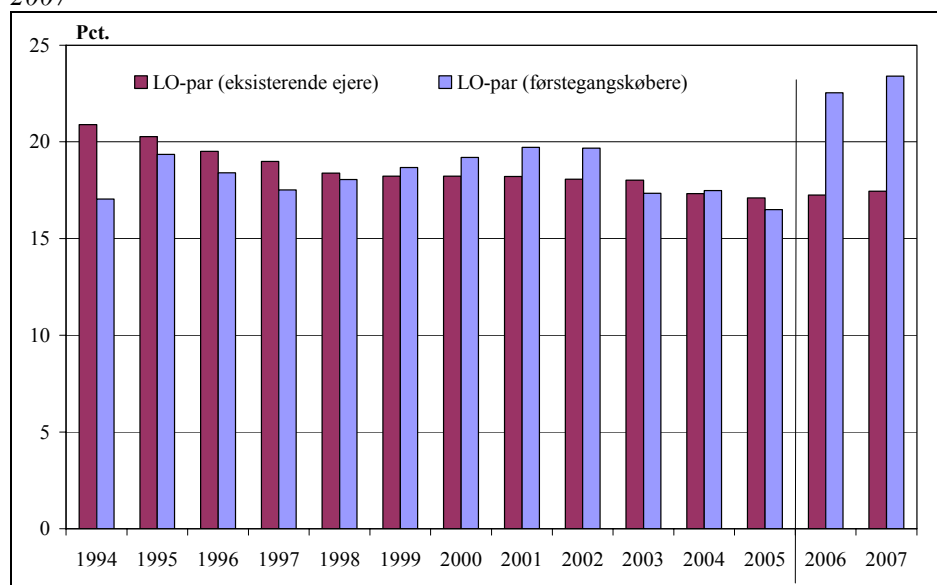
Kilde: SKAT og Socialministeriets beregninger

Figur 6.18 viser boligudgiftens andel af den disponible indkomst for et gennemsnitligt LO-par med 2 indtægter (*Lovmodellens* familietyper), der har købt bolig inden for de sidste 10 år eller alternativt er førstegangskøbere (1. års ejere). Boligudgiftens andel er vist for perioden 1994-2007, hvor der for 2006 og 2007 er tale om skøn.

Det ses af figur 6.18, at boligudgiftens andel af den disponible indkomst for førstegangskøberen med et traditionelt fastforrentet realkreditlån er faldet fra knap 20 pct. i 2002 til 16,5 pct. i 2005. Dette er sket på trods af, at kontantprisstigningerne på ejerboliger igennem de senere år har været ganske betydelige. Faldet skyldes en kombination af rentefald, realindkomstfremgang, samt fastfrysningen af ejendomsskatten i medfør af skattestopet. Samlet set har effekten af disse forhold været større end effekten af stigningen i kontantpriserne på ejerboliger på landsplan. Reduktionen i boligudgiftens andel af indkomsten har givetvis medført en stigning i efterspørgslen efter ejerboliger og sandsynligvis en reduktion i "mellemløbet" efterspørgsel efter almene boliger. AE-rådets beregninger af boligprisstigningerne, belyst ved en ydelsesmodel (juni 2006)¹⁰, tegner et tilsvarende billede af forbedrede muligheder for køb af ejerbolig frem til 2005.

¹⁰ "Boligprisstigningerne belyst ved en ydelsesmodel" analyse fra AE-rådet, 5. juni 2006.

Figur 6.18. Ejerboligudgifternes andel af den disponible indkomst, 1994-2007



Anm.: Boligudgiften er beregnet som summen af udgifter til reparation og vedligeholdelse af bolig, ejendomsskatter og prioritetsrenter (efter skat). Prioritetsrenterne for førstegangskøbere er beregnet ud fra årets gennemsnitlige rente på fastforrentet realkredit med løbetid på 30 år, mens de for eksisterende ejere beregnes som de gennemsnitlige renteudgifter for familier, der har købt bolig de sidste 10 år.

Kilde: Finansministeriet, Økonomisk redegørelse maj 2006

Det fremgår dog samtidig af figur 6.18, at boligudgifterne for førstegangskøbere forventes at stige betydeligt i 2006 og 2007, hvilket skal ses i lyset af såvel stigende rente som kontantpris. Det må derfor forventes, at efterspørgslen efter ejerboliger, alt andet lige, vil blive reduceret i 2006-2007, og at dette kan resultere i en stigende efterspørgsel efter almene boliger.

6.6.2. Baggrunden for udviklingen i ejerboligpriserne

Økonomi- og Erhvervsministeriet har undersøgt udviklingen i de danske ejerboligpriser (august 2005). Tabel 6.8 viser resultatet af denne undersøgelse.

Tabellen viser, at prisstigningerne siden 1993 i høj grad kan forklares ved de underliggende økonomiske forhold, der normalt driver boligpriserne, herunder især rente, indkomst og den generelle prisudvikling. Det fremgår endvidere, at boligpriserne er blevet positivt påvirket af en stigning i antallet af førstegangskøbere samt ændringer i ejendomsbeskatningen, mens der har været en negativ effekt via en faldende værdi af rentefradraget samt et større udbud af boliger på landsplan. Den anvendte model kan ikke forklare omkring 12 pct. (¹⁹/₁₅₃) af væksten siden 1993 i boligpriserne. Forklaringen herpå kan hænge sammen med knapheden på byggegrunde i Hovedstadsregionen og de senere års udbredelse af afdragsfrie lån. Endelig kan det, ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets undersøgelse, ikke afvises, at den fortsatte prisudvikling er præget af spekulative faktorer.

Tabel 6.8. Bidrag til samlet vækst i boligpriser siden 1993

	Pct.
Nominel vækst i boligpriser	153
Bidrag fra generelle prisstigninger¹⁾	55
Bidrag fra realøkonomi	79
Heraf bidrag fra: ²⁾	
Stigning i disponible realindkomster	59
Faldende realrenter før skat	33
Faldende værdi af rentefradrag	-21
Stigning i antallet af potentielle førstegangskøbere	26
Flere nye boliger	-26
Ændringer i ejendomsbeskatningen	8
- heraf skattestoppet	1,5
Ikke-forklaret vækst i boligpriser	19

¹⁾ Bidraget er forskellen mellem den nominelle og reale vækst i boligpriserne. Den reale vækst fremkommer ved at deflatere den nominelle vækst i boligpriserne med prisudviklingen for det private forbrug. Siden 2. kvartal 1993 er forbrugerprisdeflatoren vokset med 28 pct. svarende til en gennemsnitlig årlig inflation på 2,1 pct. Det giver en real vækst i boligpriserne på 98 pct. $(= ((1+153/100)/(1+28/100)-1)*100)$.

²⁾ De enkelte bidrag er beregnet ved fra 2. kvartal 1993 at fremskrive de reale kontantpriser med udviklingen i den enkelte faktor frem til udgangen af 1. kvartal 2005 givet fastholdte værdier for alle andre faktorer i modellen. De enkelte bidrag er normeret, så de adderer til den samlede reale vækst i kontantpriserne.

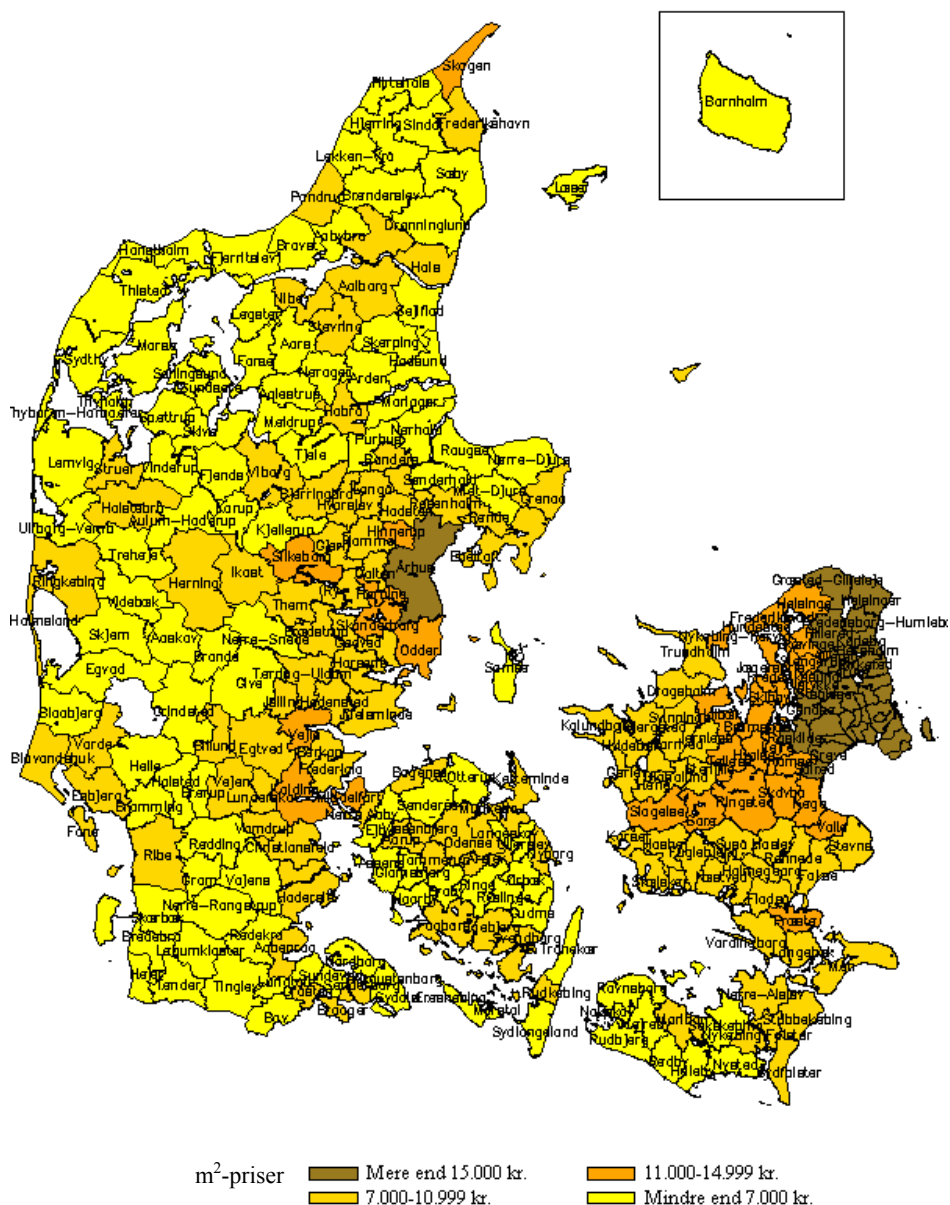
Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport "Prisstigninger på boligmarkedet", 1. august 2005 (tabel 1)

6.6.3. Geografisk spredning i ejerboligpriserne

I relation til ejerboligprisernes udvikling er det væsentligt også at belyse den geografiske spredning. Figur 6.19 viser de regionale forskelle i kontantprisen pr. m² for enfamiliehuse i 1. halvår 2005.

Kortet viser, at prisen pr. m² er markant højere i Hovedstadsregionen og i Århus end i resten af landet. På landsplan lå kontantprisen i første halvdel af 2005 på i gennemsnit 10.831 kr. pr. m². I Hovedstadsregionen var kontantpriserne lavest i Roskilde Amt med 15.296 kr. pr. m², mens prisen i Gentofte Kommune med 28.078 kr. pr. m² var den højeste i både Hovedstadsregionen og resten af landet. Til sammenligning havde de jyske amter, eksklusiv Århus, en kontantpris der lå i intervallet mellem 6.500 kr. pr. m² i Viborg Amt og 9.367 kr. pr. m² i Vejle Amt. En del af prisforskellene kan afspejle forskelle i boligernes kvalitet. Dette kan ikke belyses via salgsstatistikken, som heller ikke kan belyse en eventuel spredning i ejerboligpriserne afhængig af boligens opførelsesår.

Figur 6.19. Kontantpris (kr. pr. m²) i de enkelte kommuner i 1. halvår 2005



Kilde: SKAT

De markante geografiske prisforskelle på ejerboliger medfører, at der er store forskelle på, hvor stor en ejerbolig, man kan erhverve for en given husstandsindkomst forskellige steder i landet. Til illustration heraf er i tabel 6.9 vist, hvor stor bruttoindkomsten skal være for, at en given husstand kan erhverve en ejerbolig i de pågældende områder. Der er forudsat en ejerbolig på hhv. 75 m², 100 m² og 125 m², og indkomsten er opgjort ud fra en grov tommelfingerregel om, at boligprisen højest må være 3 gange den årlige bruttoindkomst. Det skal bemærkes, at dette er en kraftig forsimpning. Eksempelvis forudsætter BG-banks "tommelfingerregel" for boligkøb, at den årlige husstandsindkomst minimum skal være 350.000 kr. Opgørelsen tager ikke højde for at beskatningsreglerne kan afhænge af, hvilken type indkomst, der er tale om. Det er derfor ikke umiddelbart muligt at sammenligne overførselsindkomst med lønindkomst, idet

der ikke svares arbejdsmarkedsbidrag af overførselsindkomst. Hertil kommer at en gennemsnitlig ejerbolig og almen bolig er på henholdsvis 137 m² og 77 m².

Tabel 6.9. "Nødvendig" indkomst for køb af ejerbolig på hhv. 75 m², 100 m² og 125 m² fordelt efter kontantpriser pr. m² (1. halvår 2005)

	Mindre end 7.000 kr. pr. m ²	7.000-10.999 kr. pr. m ²	11.000-14.999 kr. pr. m ²	Mere end 15.000 kr. pr. m ²
	Nødvendig indkomst (1.000 kr.)			
125 m ²	158 - 292	292 - 458	458 - 625	625 - 1.170
100 m ²	126 - 233	233 - 367	367 - 500	500 - 936
75 m ²	95 - 175	175 - 275	275 - 375	375 - 702

Kilde: Socialministeriets beregninger

Den gennemsnitlige familieindkomst før skat for beboere i den almene sektor udgjorde i 2003 omkring 200.000 kr. Kun 1/6 havde en familieindkomst over 350.000 kr. i 2003 – heraf havde 6 pct., svarende til 33.000 familier en indkomst over 1/2 mio. kr. i 2003 jf. bilagstabel til kapitel 5. De "nødvendige" indkomster til køb af en 100 m² ejerbolig i de forskellige dele af landet indikerer, at hovedparten af husstandene i almene boliger har ganske begrænsede muligheder for at komme ind på ejerboligmarkedet. Dette skal blandt andet ses i lyset af den høje andel af såvel enlige som personer uden for arbejdsmarkedet i almene boliger, og at enlige og personer der står uden for arbejdsmarkedet generelt har begrænsede muligheder for køb af ejerbolig, særligt som førstegangskøbere. Mindre ejerboliger kan dog komme i betragtning.

Tabel 6.10 viser, hvilke 10 kommuner der har den dyreste hhv. billigste kontantpris pr. m² på enfamiliehuse. Det ses heraf, at de 10 dyreste kommuner alle ligger i Hovedstadsregionen, mens de 10 billigste kommuner hovedsageligt er beliggende i Jylland. Fordelt på kommuner er den laveste gennemsnitlige kontantpris for et enfamiliehus knap 3.800 kr. pr. m² (Bredebro Kommune), mens den højeste er knap 7,5 gange så høj med en gennemsnitlig kontantpris på knap 28.100 kr. pr. m² (Gentofte Kommune). Denne markante forskel viser, hvor central betydning beliggenheden har for prisfastsættelsen af ejerboliger.

Tabel 6.10. De 10 dyreste hhv. billigste kommuner mht. kontantprisen pr. m² på enfamiliehuse, 1. halvår 2005

Kommune	Kontantpris pr. m ² (kr.)	Nødvendig bruttoindkomst ¹⁾
<i>De 10 dyreste kommuner:</i>		
Gentofte (Københavns Amt)	28.078	936.000
Frederiksberg	24.890	830.000
Søllerød (Københavns Amt)	24.543	818.000
Lyngby-Taarbæk (Københavns Amt)	24.406	814.000
Hørsholm (Frederiksborg Amt)	23.621	787.000
København	22.011	734.000
Birkerød (Frederiksborg Amt)	21.729	724.000
Dragør (Københavns Amt)	21.599	720.000
Gladsaxe (Københavns Amt)	20.580	686.000
Værløse (Københavns Amt)	19.928	664.000
<i>De 10 billigste kommuner:</i>		
Rudbjerg (Storstrøms Amt)	4.518	151.000
Spøttrup (Viborg Amt)	4.481	149.000
Tinglev (Sønderjyllands Amt)	4.354	145.000
Sallingsund (Viborg Amt)	4.333	144.000
Thyholm (Ringkøbing Amt)	4.178	139.000
Thyborøn-Harboøre (Ringkøbing Amt)	4.148	138.000
Ravnsborg (Storstrøms Amt)	4.126	138.000
Højer (Sønderjyllands Amt)	3.867	129.000
Sundsøre (Viborg Amt)	3.838	128.000
Bredebro (Sønderjyllands Amt)	3.791	126.000

¹⁾ Beregnet som kontantpris pr. m² gange 100 m² divideret med 3.

Kilde: SKAT og Socialministeriets beregninger

Tabel 6.10 og figur 6.19 viser en tydelig tvedeling af boligmarkedet med en Hovedstadsregion med en betydeligt højere kontantpris pr. m² end i resten af landet. I sammenhæng med dette viser figur 6.16, at kontantprisen på enfamiliehuse allerede fra midten af 1990'erne havde en betydeligt stærkere prisudvikling i Hovedstadsregionen end i resten af landet.

6.7. Det aktuelle konkurrenceforhold mellem almene boliger og ejerboliger

I det følgende sammenlignes huslejestrukturen for almene boliger med prisstrukturen for ejerboliger med henblik på at belyse det aktuelle konkurrenceforhold. I afsnit 6.7.1 beskrives de geografiske forskelle og i afsnit 6.7.2 beskrives opførelsesårets betydning for forholdet mellem husleje og ejerboligpriser.

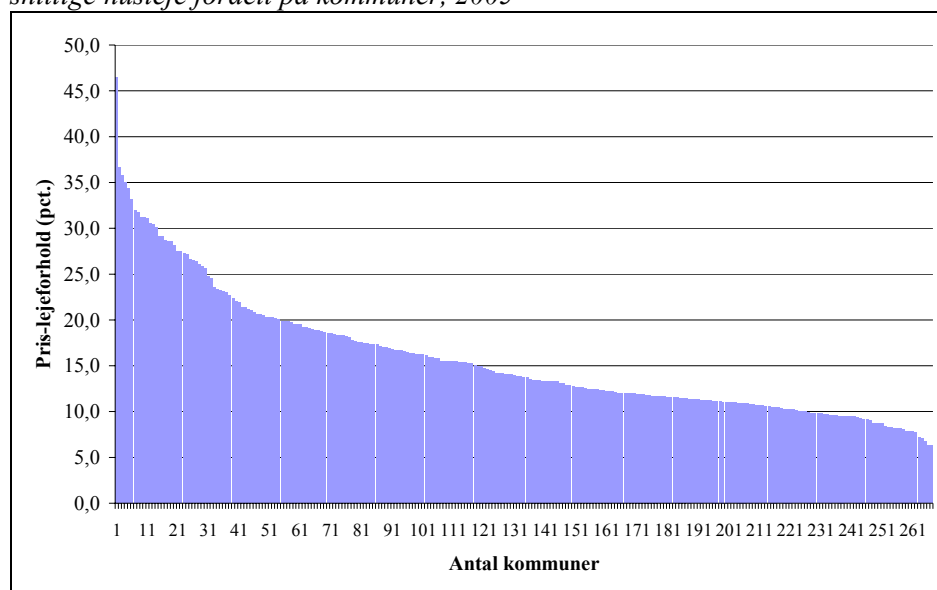
6.7.1. Geografiske pris-lejeforhold

I dette afsnit opstilles et simpelt geografisk fordelt mål for de almene boligernes konkurrenceevne i forhold til ejerboligerne. Formålet er, at give en indikation af, hvor i landet de almene boligernes konkurrencesituation er forholdsvis stærk, og hvor den er svag.

Der ses på pris-lejeforholdet defineret som forholdet mellem kontantprisen pr. m² for enfamiliehuse (1. halvår 2005), jf. afsnit 6.6, og m²-lejen for almene boliger opført efter 1984 (2005), jf. afsnit 6.5. Ca. 30 pct. af de almene boliger er opført efter 1984, og der er opført byggeri i stort set alle kommuner i denne periode.

Som det er fremgået, er kontantprisen pr. m² for enfamiliehuse meget efterspørgselsafhængig, hvilket blandt andet afspejler sig i markante geografiske forskelle i prisen, jf. afsnit 6.6. Boligudgiften i almene boliger er derimod ikke efterspørgselsafhængig og kan ikke fravige balanceleje-princippet.

Figur 6.20. Forholdet mellem kontantprisen på enfamiliehuse og den gennemsnitlige husleje fordelt på kommuner, 2005



Anm.: Kommunerne er rangordnet efter faldende pris-lejeforhold.

Kilde: SKAT, Socialministeriet og Socialministeriets beregninger

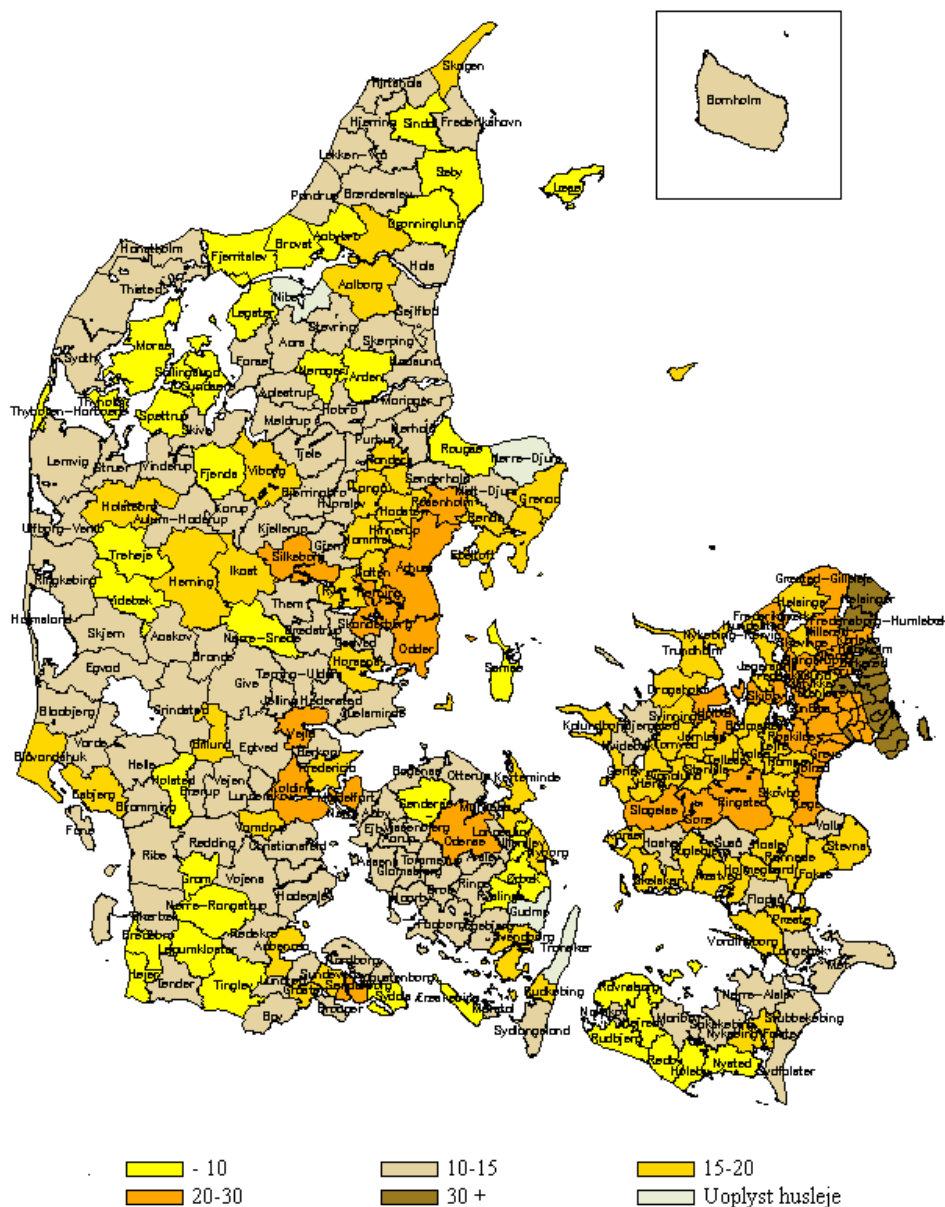
Idet den geografiske spredning i kontantpriserne er væsentlig større end spredningen i huslejen, er der ligeledes stor spredning i pris-lejeforholdet og dermed også alt andet lige i de almene boligernes konkurrenceevne.

Den gennemsnitlige kontantpris udgør 10.831 kr. pr. m². Med en gennemsnitlig husleje i nybyggeriet på 587 kr. pr. m² er det gennemsnitlige pris-lejeforhold for hele landet således 18,5.

Jo højere pris-lejeforholdet er, desto bedre er den almene konkurrenceevne. I figur 6.20 er kommunerne rangordnet efter det lokale pris-lejeforhold. Det ses, at pris-lejeforholdet er eksponentielt faldende. 72 kommuner har et pris-lejeforhold, der er højere eller lig med landsgennemsnittet, heraf 14 kommuner med et pris-lejeforhold over 30. Modsat har 199 kommuner et pris-leje forhold der er lavere end landsgennemsnittet, heraf 40 kommuner med et pris-lejeforhold under 10. Der kan være såkaldte ”negative huslejespænd” i den almene sektor. Almene boliger med et negativt huslejespænd har for høj husleje i forhold til f.eks. beliggenhed og kvalitet/størrelse. Dette er et særligt problem

for den almene sektor, fordi den enkelte afdeling økonomisk skal hvile i sig selv i henhold til balance-lejeforholdet. Noget tilsvarende kan ikke forekomme i private udlejningsboliger, idet udlejeren her må sætte huslejen ned.

Figur 6.21. Forholdet mellem kontantprisen på enfamiliehuse og den gennemsnitlige husleje i almene boliger, ibrugtaget efter 1984, fordelt på kommuner, 2005



Anm: Kontantprisen og huslejen måles i kr. pr. m².

Kilde: SKAT, Socialministeriet og Socialministeriets beregninger

Af danmarkskortet figur 6.21 ses, at pris-lejeforholdet er højt særligt i Hovedstadsregionen og Århus-området. Samtidig er forholdet relativt højt i de større byer langs motorvejsstrækningen fra København til Århus. Det høje pris-lejeforhold i disse områder indikerer et gunstigt konkurrenceforhold for almene boliger.

Modsat er pris-lejeforholdet lavt (under 10) i en række jyske kommuner, og i nogle få kommuner i resten af landet. Dette indikerer, at den almene sektors konkurrenceevne er relativt svag i disse områder som følge af relativt billige ejerboliger.

6.7.2. Opførelsesårets betydning for forholdet mellem husleje og ejerboligpris

I dette afsnit belyses konkurrenceforholdet mellem eksisterende almene boliger af forskellig alder og ejerboliger. Konkurrencesituationen mellem nye almene boliger og ejerboliger belyses i afsnit 6.8.

Det er som nævnt ikke, på samme måde som for lejeboliger, muligt statistisk at belyse spredningen i ejerboligpriserne med hensyn til opførelsesår. Normalt vil man lægge til grund, at ældre almene boligers konkurrenceevne er bedre end nybyggeriets ud fra en antagelse om, at de årgangsbestemte huslejeforskelle er større, end kvalitetsforskellene tilsiger, dvs. at der er tale om huslejespænd.

En måde, hvorpå man kan belyse de årgangsbestemte huslejeforskelle er, at sammenligne huslejen i almene boliger med huslejen for private udlejningsboliger i de uregulerede kommuner (hvor lejen fastsættes efter det lejedes værdi for boliger opført før 1992, og hvor der er fri lejefastsættelse for boliger opført herefter, jf. bilag 4.c). Der er i dag 97 uregulerede kommuner (dvs. kommuner, hvor Boligreguleringsloven ikke gælder), omfattende 25.000 private udlejningsboliger, svarende til omkring 10 pct. af samtlige private udlejningsboliger. Der er primært tale om mindre jyske kommuner og ”yderkommuner” i Hovedstadsregionen.

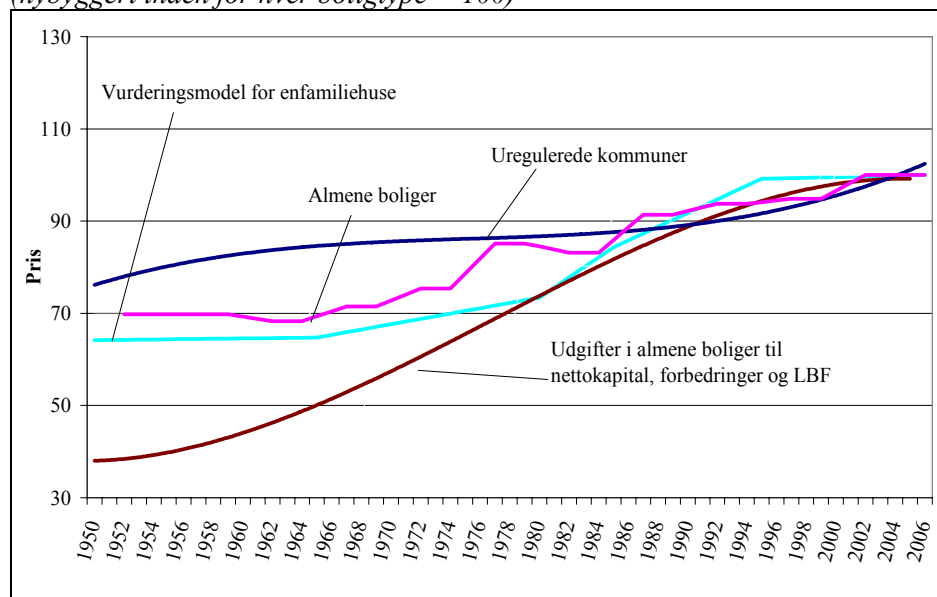
Profilerne for de årgangsfordelte gennemsnitslejer i almene og private uregulerede lejeboliger uden installationsmangler er vist i figur 6.22. Huslejerne i nybyggeriet er sat lig 100, hvilket svarer til en indeksering med basisår 2006. Figuren siger således ikke noget om leje- eller prisniveauet for de enkelte boligtyper, og der kan derfor heller ikke foretages sammenligninger af niveauerne.

Det fremgår, at huslejeprofilen i de uregulerede kommuner er mere flad end for almene boliger. Huslejeforskellen mellem 1960’er-byggeriet og det nyeste byggeri er således væsentligt større for almene boliger.

Den tydelige forskel mellem den årgangsbestemte huslejestruktur i almene boliger og private lejeboliger i uregulerede kommuner afspejler utvivlsomt i høj grad de forskellige lejefastsættelsesprincipper, jf. bilag 4.c. I almene boliger er huslejen i høj grad omkostningsbestemt, mens den i uregulerede kommuner som nævnt overvejende er fastsat efter det lejedes værdi. På den baggrund forekommer det oplagt, at den årgangsbestemte huslejestruktur i uregulerede kommuner i højere grad end i almene boliger afspejler forskelle i brugsværdi/kvalitet for boliger med forskelligt opførelsesår. Ikke-kvalitetsbegrundede huslejeforskelle, herunder det årgangsbestemte huslejespænd, synes således at være noget mindre for private lejeboliger i uregulerede kommuner.

I figur 6.22 ses, at det især er for byggeri opført i perioden 1950-1975, at huslejeprofilen ligger højere for private lejeboliger. Dette tyder på, at alment byggeri fra denne periode alt andet lige befinder sig i en gunstig konkurrencemæssig position.

Figur 6.22. Årgangsbestemte profiler for den gennemsnitlige husleje i almene boliger i hele landet, private udlejningsboliger i uregulerede kommuner (2005), samt for den vurderingsmodelberegnete pris for en ejerbolig (enfamiliehuse 2005) sammenholdt med visse driftsudgifter¹⁾ i almene boliger 2003 (nybyggeri inden for hver boligtype = 100)



Anm.: Enfamiliehuskurven viser den årgangsbestemte prisprofil i SKATs vurderingsmodel for enfamiliehuse.

¹⁾ Disse udgifter udgøres af nettokapitaludgifter, forbedringer og bidrag til LBF.

Kilde: Socialministeriets beregninger

En anden måde at belyse årgangsbestemte forskelle på er at se på profilen for kontantpriserne på enfamiliehuse med hensyn til opførelsesår i SKATs vurderingsmodel for enfamiliehuse. Denne model er estimeret på grundlag af data for konkrete ejendomssalg. Vurderingsmodellens profil for prisen på enfamiliehuse er ligeledes vist i figur 6.22.

Der ses en moderat årgangsfafhængighed for enfamiliehuse opført i perioden 1965-1980 og en stærk afhængighed for huse fra 1980-1995. Det betyder, at vurderingen for enfamiliehuse fra før 1965 kun udgør ca. 65 pct. af vurderingen for nye huse. Det bemærkes, at dette gælder for et enfamiliehus med gennemsnitlig beliggenhed.

Umiddelbart er der med udgangspunkt i den årgangsbestemte ejerboligprofil ikke tale om nogen gunstig konkurrencemæssig position for lidt ældre alment byggeri, idet lejen i byggeri fra før 1965 udgør ca. 70 pct. af lejen i nybyggeriet. Imidlertid skal man være varsom med at slutte fra en årgangsbestemt prisprofil til en årgangsbestemt lejeprofil.

For det første indeholder huslejen en række udgiftsposter, f.eks. administrations- og renholdelsesudgifter, som det ikke er meningsfuldt at lade indgå i en sammenligning med priserne. Den del af huslejen, som det synes mest relevant at lade indgå i sammenligningen, er således summen af nettokapitaludgifter, udgifter til forbedring og bidrag til Landsbyggefonden, jf. afsnit 12.3. Profilen for denne del af huslejen i det almene byggeri er ligeledes vist i figur 6.22. Det ses, at lejen i det ældre byggeri udgør helt ned til 40 pct. af lejen i nybyggeriet.

Ejerboligprisernes årgangsafhængighed kan i øvrigt være større blandt andet som følge af, at de afspejler de forventede udgifter til f.eks. varme og el, som ikke indgår i huslejen. Det forekommer meget sandsynligt, at sådanne udgifter er væsentlig lavere i nye huse. Endvidere er det ikke usandsynligt, at der sker en forholdsvis hurtig økonomisk forældelse som følge af ændrede præferencer med hensyn til planløsning og indretning, og at dette slår kraftigere igennem i en markedsbestemt pris end i en markedsbestemt leje.

Sammenfattende peger begge fremgangsmåder på generelle konkurrencemæssige fordele for det lidt ældre almene byggeri. Det bemærkes, at konkurrencesituationen i forskellige geografiske områder kan se meget anderledes ud, jf. afsnit 6.7.1, og dermed kan ”overdøve” denne gennemsnitsbetragtning i begge retninger.

6.8. Den økonomiske balance mellem boligformerne

6.8.1. Indledning

I det følgende belyses den økonomiske balance mellem de fire boligformer: ejerboligen, andelsboligen, den private udlejningsbolig og den almene bolig. Udgangspunktet for beregningerne er en husstand, der står over for valget mellem en nybygget bolig fra hver af de fire hovedboligsektorer på det danske boligmarked, idet det forudsættes, at boligerne i øvrigt er identiske med hensyn til anskaffelsespris og størrelse. Anskaffelsesprisen antages at svare til den gennemsnitlige anskaffelsespris for en ny almen familiebolig.

Der er tale om en regneeksempelbaseret fremadrettet analyse (mikroplan) af boligudgifter og boligomkostninger.

Den økonomiske balance er her målt ud fra det, det koster at bo i boligen i en given periode. I denne opgørelse ses dels på,

- *boligudgiften*: hvilke løbende udgifter er forbundet med boligen, og
- *boligomkostningen*: hvor meget koster det i gennemsnit pr. år at bo i boligen?

I opgørelsen af boligomkostningerne indgår – udover boligudgifterne – også eventuelle kapitalgevinster og -tab. En ejer eller en andelshaver kan således på salgstidspunktet have opnået en friværdi, der realiseres ved salget, og som re-

ducerer de gennemsnitlige årlige omkostninger. Herved bliver det muligt indirekte at belyse betydningen af forventninger til prisudviklingen.

Formålet er at vise, hvad det vil koste for en person at bo i en ejerbolig, en andelsbolig, en privat udlejningsbolig og en almen familiebolig til samme anskaffelsespris (1,250 mio. kr.) og samme størrelse (85 m²). Der er tale om beregningstekniske antagelser, som indebærer, at der i dette afsnit ses bort fra geografiske variationer i anskaffelsespriserne, herunder at prisen på en ejerbolig – afhængig af den lokale efterspørgselsituation – nogle steder godt kan være højere og andre steder lavere end på en tilsvarende nybygget almen bolig.

I afsnit 6.8.2 beskrives de metodiske overvejelser, herunder hvilke antagelser der ligger til grund for opgørelsen. I afsnit 6.8.3 beskrives resultaterne af opgørelsen af boligudgiften for de fire boligtyper, mens opgørelsen af boligomkostningerne beskrives i afsnit 6.8.4.

6.8.2. Økonomisk balance mellem ejerformer – forudsætninger

For at kunne sammenligne de løbende udgifter og omkostningerne mellem de enkelte boligformer gøres en række antagelser med hensyn til kapitaludgifter, udgifter til drift og vedligeholdelse og generelle forudsætninger.

Af hensyn til sammenligneligheden mellem boligtyperne forudsættes, at renten er konstant i hele perioden. Hermed ses der bort fra boligejerens mulighed for at konvertere fastforrentede lån som følge af eventuelle rentefald og derigennem at opnå en lavere boligudgift. Lejerne kan under ingen omstændigheder opnå konverteringsgevinster, idet eventuelle konverteringsgevinster tilfalder udlejerens for så vidt angår de private udlejningsboliger og staten for så vidt angår de almene boliger.

Nedenstående beregninger tager hensyn til, at en del af boligomkostningerne i primært ejerboligen vedrører opsparing via afdragsbetaling på lån samt eventuelle kapitalgevinster og -tab.

I ejerboliger opstår der reale kapitalgevinster, hvis ejerboligpriserne stiger hurtigere end inflationen – og omvendt reale kapitaltab, hvis de stiger langsommere. I de sidste 13 år er ejerboligpriserne gennemsnitligt set steget væsentligt hurtigere end inflationen, jf. afsnit 6.6. Nogle boligejere har derfor i de senere år kunnet realisere en betydelig real kapitalgevinst ved salg af boligen.

En effekt, der ikke er medtaget i beregningerne, består i, at opsparing i en ejerbolig også kan ”aktiveres” løbende gennem optagelse af realkreditlån. En ejer kan anvende et sådant lån til at finansiere forbedringer af boligen, opsparing og andet forbrug til en lavere rente (og længere løbetid) end en lejer, som ikke kan stille sikkerhed i fast ejendom, kan opnå. Optagelse af realkreditlån er dog forbundet med visse omkostninger.

Der ses ligeledes bort fra virkningen af, at lejerens kan spare op ”ved siden af” huslejebetalingen: Som følge af, at lejerens ikke sparer op i boligen, er lejerens boligudgift lavere end ejerens. Lejerens har derfor mulighed for at anvende det

beløb, der udgør forskellen mellem boligudgiften i leje- og ejerboligen til opsparingsformål. Der ses med andre ord bort fra de potentielle gevinster, som lejereren kan opnå ved at investere forskelsbeløbet i f.eks. aktier.

Kapitaludgifter

Boligudgiften i ejerboligen og andelsboligen påvirkes af finansieringen af boligen, idet kapitaludgifterne vedrørende lånene indregnes i de samlede boligudgifter. Boligudgiften i den private udlejningsbolig og den almene bolig er derimod upåvirket af den konkrete finansiering.

For at opnå størst mulig sammenlignelighed for kapitaludgifterne, er det nødvendigt, at låneforløbene er sammenlignelige. Derfor forudsættes i alle tilfælde, at der er tale om nybelånte ejendomme.

Af tabel 6.11 fremgår de anvendte beregningsforudsætninger for hver af de fire boligtyper. Det skal bemærkes, at forudsætningerne med hensyn til rente- og løbetidsforhold, bortset fra realkreditlån til almene boliger, aftales individuelt mellem låntager og långiver og derfor kan variere.

Tabel 6.11. Beregningsforudsætninger

	Ejer- bolig	Andels- bolig	Privat udlej- ningsbolig	Almen bolig
<i>Realkreditlån</i>				
Lånegrænse (pct. af pris)	80	80	-	-
Effektiv rente for fastforrentet obligationslån (pct. p.a.)	6	6	-	-
Effektiv rente for afdragsfrit rentetilpasningslån (pct. p.a.)	5	5	-	-
Løbetid (år)	30	30	-	-
Beboerbetaling (pct. p.a. af pris)	-	-	4,5	3,4
Driftsudgifter (kr. kvm)	325	325	325	325
Låneomkostninger mv. (pct. af pris)	2	2	0	0
Løbende bidrag (pct. p.a. af restgæld (RG)/pct. af hovedstol (HS))	0,5 (RG)	0,5 (RG)	-	0,27 (HS)
<i>Efterfinansiering (banklån)</i>				
Beløb (pct. af pris)	20	20	3	2
Løbetid (år)	20	20	3	3
Effektiv rente (pct. p.a.)	7	7	10	10
<i>Forudsætninger i øvrigt</i>				
Pris (1.000 kr.)	1.250	1.250	1.250	1.250
Inflation (pct. p.a.)	2	2	2	2
Reale ændringer i ejendomspriser (pct. p.a.)	-1, 0, 1	-1, 0, 1	-	-
Effektiv ejendomsværdiskat	0,729	-	-	-
Købsomkostninger (pct. af pris)	2,5	2,5	0	0
Salgsomkostninger (pct. af pris)	8	8	-	-
Real kalkulationsrente (pct. p.a.)	3,5	3,5	3,5	3,5

Anm.: Huslejen i den almene bolig og den private udlejningsbolig er ikke afhængig af den bagvedliggende finansiering.

For *ejerboligen* antages, at 80 pct. af anskaffessummen dækkes af et realkreditlån. Der ses her både på tilfældet, hvor finansieringen er dækket af et fastforrentet annuitetslån og et rentetilpasningslån uden afdrag i de første 10 år. De resterende 20 pct. finansieres med et banklån.

I opgørelsen er det afgørende, at boligen er nybelånt. Dette bevirker, at der kan være kvalitetsmæssige forskelle mellem ejerboligen og de andre boligtyper, hvor der forudsættes at være tale om nybyggede boliger.

Beregningerne foretages under forudsætning af, at markedsrenten er konstant i perioden. Endvidere antages, at spændet mellem den korte og lange rente er konstant. Disse antagelser sikrer, at låneforløbene er sammenlignelige over hele perioden, men betyder samtidig, at mulighederne for konvertering af fastforrentede lån udelukkes for ejeren. Herudover vil det afdragsfrie rentetilpasningslån principielt fremstå som fastforrentet, hvorved renterisikoen ikke medregnes. Antagelserne er i sagens natur ikke realistiske og gør, at de faktiske udgiftsforløb kan afvige betydeligt fra de her beregnede. Dog skal det nævnes, at historisk har den korte rente, med forholdsvis få kortvarige undtagelser, ligget lavere end den lange. Typisk vil låntager således være nødsaget til at betale en højere rente, jo længere långivers likviditet bindes.

Som det fremgår af tabel 6.11, er den korte rente sat til 5 pct. og den lange rente til 6 pct. Især for den korte rente er det væsentligt over det aktuelle niveau. Det aktuelle spænd mellem den korte og lange rente er således aktuelt større end ét pct.point. Imidlertid forventes det, at den korte rente vil stige noget i de kommende år. Det vil derfor ikke give et retvisende billede af forholdet mellem rentetilpasningslån og fastforrentede lån at tage udgangspunkt i det aktuelle niveau for den korte rente.

Virkningen af skattereglerne for renter (rentefradraget) indregnes i kapitaludgifterne og vil alt andet lige reducere likviditetsbelastningen. Det forudsættes, at værdien af skattefradraget er uændret over hele perioden.

Boligudgiften i *den private andelsbolig* udgøres dels af de kapitaludgifter, foreningen afholder vedrørende realkreditlån, dels af de kapitaludgifter, som den enkelte andelshaver afholder vedrørende finansieringen af andelen. Beregningerne foretages under samme forudsætninger som for ejerboligen. Dog er der ikke noget rentefradrag for foreningens lån.

Da det forudsættes, at *den private udlejningsbolig* er nyopført, kan huslejen fastsættes til markedslejen.

Markedslejen dannes gennem et samspil mellem udlejers og lejers krav. Det antages, at efterspørgslen efter udlejningsboliger medfører en markedsleje, som for nybyggeri giver mulighed for et reelt kapitalafkast på 4,5 pct. af boligens anskaffelsespris.

Afkastet indgår i huslejen og dermed i lejerens nettoboligudgift. Det udgør det første år 4,5 pct. af boligens anskaffelsespris og stiger derefter i takt med inflationen. Den bagvedliggende finansiering har ingen indflydelse på huslejens niveau.

Beboerindskuddet i både den private udlejningsbolig og den almene bolig forsættes finansieret ved, at lejer optager et forbrugslån til dækning af indskuddet. I den private udlejningsbolig opkræves 6 måneders husleje forud i beboerindskud mv.

Beboerbetalingen på realkreditlånet i *den almene bolig* udgør det første år 3,4 pct. af byggeriets anskaffessum, jf. kap. 10. Betalingen opreguleres herefter en gang om året i 35 år med 75 pct. af nettoprisstigningerne (eller af lønstigningstakten, hvis denne er lavere). Det bemærkes således, at opreguleringen fortsætter 5 år ud over lånets løbetid på 30 år, hvorefter beboerbetalingen fastfryses nominelt.

Beboerbetalingen i den almene bolig er derfor ikke afhængig af den specifikke bagvedliggende finansiering. Den del af ydelsesbetalingen, som ligger ud over beboerbetalingen, dækkes af statslig ydelsesstøtte. Det løbende bidrag på realkreditlånet ligger udenfor den beregnede beboerbetalning vedrørende realkreditlånet, men indregnes særskilt i boligudgiften.

Den beregnede boligudgift i den almene bolig afspejler ikke boligudgiften i den ”gennemsnitlige” almene bolig. Huslejen i det nyere almene byggeri ligger gennemsnitligt set noget over huslejen i ældre byggeri. Huslejen i byggeri opført i perioden 1960-1964 udgør 70 pct. af huslejen i nybyggeri, mens byggeri i perioden 1970-1974 og byggeri i perioden 1980-1984 udgør henholdsvis 78 pct. og 89 pct.

Driftsudgifter

De løbende drifts- og vedligeholdelsesudgifter inkluderer de boligudgifter, der ligger udover nettokapitaludgifterne. Dette indbefatter vand, renovation, ejendomsskat (grundskyld), forsikringer, renholdelse, administration og løbende vedligeholdelse og reparationer, men ikke betaling af forbrugsafhængige ydelser som varme og el. Skøn for udgifter til den daglige drift, herunder grundskylden beregnes under ét.

I beregningerne opgøres ejendomsværdiskatten for ejerboliger separat. Ejendomsværdiskatten beregnes i alle år som 0,729 pct. af anskaffelsesprisen, jf. skattestoppet.

Det antages, at de løbende udgifter til daglig drift i alle fire boligtyper udgør 325 kr. pr. m² (27.625 kr. pr. bolig pr. år), hvilket stort set svarer til gennemsnittet i nyere alment byggeri.

I ejerboliger ligger driftsudgifterne i praksis på et lavere niveau end i almene boliger, da ejeren oftest selv forestår udførelsen af administration, renholdelse samt visse typer af vedligeholdelsesarbejde. Imidlertid har sådanne gør-det-

selv-aktiviteter en værdi, der principielt kan prissættes. Modsat er der ikke de stordriftsfordele, som der kan være i større udlejningsejendomme.

Samtidig varierer driftsudgifterne i ejerboliger oftest mere fra år til år. I ejerboliger finansieres vedligeholdelse og istandsættelse enten gennem almindelig opsparing eller gennem belåning af friværdien i boligen. I almene boliger henlægges løbende et passende beløb til vedligeholdelse og istandsættelse.

Set over en længere årrække må drifts- og vedligeholdelsesudgifter antages at være tilnærmelsesvis ens i de fire boligformer.

Det forudsættes, at driftsudgifterne også stiger med inflationen, og at de endvidere er tilstrækkelige til at dække den samlede vedligeholdelse, således at boligkvaliteten er uændret over tid. Der ses således bort fra afskrivninger som følge af teknisk/økonomisk forældelse.

Ved køb og salg af boliger skal der, uanset ejerforhold, afholdes en række udgifter til f.eks. advokat, skøde, lejekontrakt mv. Hvis der optages lån skal der desuden betales stempelafgift, låneomkostninger, tinglysning mv.

I beregningerne medtages transaktionsomkostningerne, som ved køb af ejerbolig og andelsbolig antages at udgøre ca. 2,5 pct. af handelsprisen. Dette beløb tillægges anskaffelsesprisen og finansieres gennem en højere efterfinansiering, således at det afdrages over den givne løbetid. Af den årsag forøger transaktionsomkostningerne boligudgiften.

6.8.3. Nettoboligudgifter for de fire boligtyper

Tabel 6.12 viser, hvilke elementer der indgår i nettoboligudgiften for de enkelte boligtyper.

Tabel 6.12. Oversigt over de elementer, der indgår i beregningen af kapitaludgifter og driftsudgifter

	Ejerbolig	Andelsbolig	Privat udlejningsbolig	Almen bolig
Kapitaludgifter	Ydelse, inkl. bidrag, efter skat på realkredit	Ydelse, inkl. bidrag, efter skat på realkredit	Kapitalafkast	Beboerbetaling vedr. realkreditlån
	Ydelse efter skat på banklån	Ydelse efter skat på banklån	Ydelse efter skat på banklån	Bidrag på realkreditlån Ydelse efter skat på banklån
Driftsudgifter	Ejendomsværdiskat			
	Grundskyld	Grundskyld	Grundskyld	Grundskyld
	Løbende driftsudgifter	Løbende driftsudgifter	Løbende driftsudgifter	Løbende driftsudgifter

Anm.: Det forudsættes i beregningerne, at stigningsbegrænsningen i grundskylden ikke udløses.

Første års ydelse anvendes ofte som rettesnor for likviditetsbelastningen. Tabel 6.13 viser nettoboligudgiften det første år for hver boligtype.

Tabel 6.13. Det første års ydelse nettoboligudgift (kr.)

	Ejerbolig (obl. lån) ¹⁾	Ejerbolig (RT-lån) ²⁾	Andels- bolig	Privat udlej- ningsbolig	Almen bolig
Første års nettoboligudgift	109.414	90.484	121.765	93.747	80.798

¹⁾ Fastforrentet 30-årigt obligationslån.

²⁾ Rentetilpasningslån med fuld årlig refinansiering og afdragsfrihed i de første 10 år.

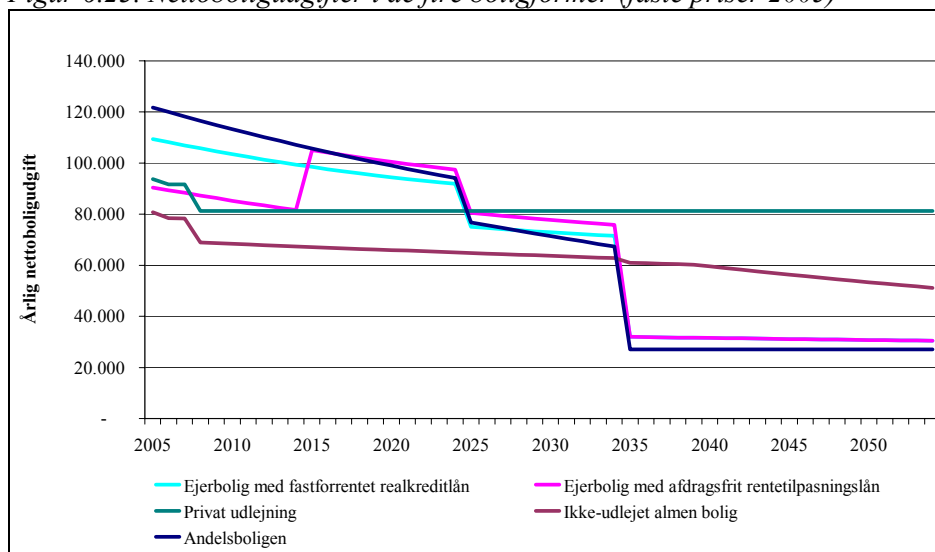
Af tabellen ses, at andelsboligen er den mest likviditetstunge boligform det første år, mens den almene familiebolig er den boligtype, som belaster budgettet mindst. Samtidig ses, at boligudgiften i ejerboligen med afdragsfrit rentetilpasningslån ligger væsentligt lavere end både ejerboligen med fastforrentede lån og andelsboligen og ligger tæt på boligudgiften i den private udlejningsbolig¹¹.

Figur 6.23 viser udviklingen i de årlige nettoboligudgifter i faste priser i 50 år efter opførelsen for hver af de fire boligtyper.

For ejerboligen vises nettoboligudgiften ved en underliggende finansiering med henholdsvis et fastforrentet obligationslån og et afdragsfrit rentetilpasningslån. Derved angives nettoboligudgiften både for den mest likviditetstunge henholdsvis mest likviditetslette finansieringstype af ejerboligen.

¹¹ Hvis den aktuelle rente var anvendt som forudsætning, jf. figur 6.4, sådan som det sker i husannoncer, ville boligudgiften i denne ejerbolig ligge endnu lavere.

Figur 6.23. Nettoboligudgifter i de fire boligformer (faste priser 2005)



Anm.: Det er forudsat, at markedsrenten er konstant i hele perioden, og at spændet mellem den korte og den lange rente er konstant. Renten på det fastforrentede lån er således forudsat at udgøre 6 pct. p.a. og på rentetilpasningslånet 5 pct. p.a. Den private udlejningsbolig forudsættes at være opført efter 1991 og dermed omfattet af fri lejefastsættelse. Der forudsættes at indgå et kapitalafkast på 4,5 pct. p.a. i faste priser i huslejen. Efter 30 år sker der et lille niveaufald i boligudgiften i den almene bolig, som skyldes at realkreditlånet er tilbagebetalt, og bidragsbetalingen i forbindelse med lånet bortfalder derfor.

Af figuren ses, at nettoboligudgiften i ejerboligen med den fastforrentede finansiering aftager målt i faste priser de første 20 år. Det sker som følge af, at låneydelserne er konstante i kroner og ører. Efter 20 år er ”efterfinansieringen” fuldt tilbagebetalt, og boligudgiften falder derfor til et nyt lavere niveau. Boligudgiften aftager herefter fortsat i 10 år som følge af afdragsbetalingerne på realkreditlånet. Efter 30 år er ejerboligen gældfri, hvilket betyder, at ejeren kun betaler driftsudgifter.

Nettoboligudgiften i ejerboligen, som er finansieret med rentetilpasningslån, er ligeledes aftagende i faste priser, men ligger, som følge af afdragsfriheden, betydeligt under boligudgiften for ejerboligen med fastforrentet lån i de første 10 år. Efter 10 år stiger boligudgiften markant som følge af afdragsfrihedens ophør. Herefter er udgiftsforløbet parallelt med ejerboligen med den fastforrentede finansiering, dog på et lidt højere niveau.

Nettoboligudgiften i andelsboligen er tættest sammenlignelig med nettoboligudgiften i den ejerbolig, der er finansieret med et fastforrentet obligationslån. Af figuren ses, at boligudgiften i andelsboligen i de første 20 år ligger over ejerboligen og under i den resterende periode. Dette skyldes, at renteudgifterne vedrørende finansieringen af andelen (svarende til 20 pct. af anskaffelsessummen) er fradragsberettiget. I de første 20 år, hvor renterne udgør en væsentlig andel af de samlede ydelser, vejer den skattemæssige værdi af rentefradragsretten altså tungere end andelsboligforeningernes fritagelse for ejendomsværdiskat. I takt med afviklingen af lånene reduceres værdien af skattefradragsretten, mens andelsboligernes fritagelse for ejendomsværdiskatten fastholder sin vær-

di. Herved bliver nettoboligudgiften i den resterende periode – efter at alle lån er tilbagebetalt – lavere i andelsboligen end nettoboligudgiften i ejerboligen.

Nettoboligudgiften i den private udlejningsbolig er, med undtagelse af de 3 første år, konstant over hele løbetiden. Boligudgiften er i de 3 første år større end i resten af perioden som følge af beboerindskudslånet.

Også nettoboligudgiften i den almene bolig er, som følge af beboerindskudslånet, større i de 3 første år end i resten af perioden. I de første 35 år opreguleres beboerbetalingen med 75 pct. af inflationen, mens opreguleringen derefter helt bortfalder. Dette bevirker, at boligudgiften i faste priser aftager over hele perioden, om end svagere end i ejerboligerne. Efter 35 år er boligudgiften nominel konstant.

Beregningerne viser, at andelsboligen er den mest likviditetstunge boligform i de første 20 år. Efter det 20. år udamortiseres efterfinansieringen i både ejerboligen og i andelsboligen, og boligudgiften aftager herefter til et niveau under den private udlejningsbolig. I resten af perioden fremstår den private udlejningsbolig som den mest likviditetstunge boligform.

Efter det 30. år er alle lån i andelsboligen og ejerboligen udamortiseret. Det medfører, at andelsboligen – som følge af fritagelsen af ejendomsværdiskat – i den resterende periode er den mest likviditetslette boligtype.

Endvidere ses, at nettoboligudgiften i ejerboligen med afdragsfrit rentetilpasningslån de første 10 år ligger under nettoboligudgiften for ejerboligen med fastforrentet lån, men over i realkreditlånets 20 årige restløbetid. Det bemærkes, at det afdragsfrie rentetilpasningslån er knap 19.000 kr. billigere om året end det fastforrentede, og kun omkring 6.000 kr. dyrere efter at afdragsfriheden er ophørt. At ydelserne efter afdragsfrihedens afslutning ikke ligger markant over ydelserne på det fastforrentede lån hænger for det første sammen med, at renterne i lånets første år udgør en stor del af ydelsen på det fastforrentede lån. Resthovedstolen på det fastforrentede lån er derfor efter de første 10 år ikke markant mindre end det afdragsfrie rentetilpasningslån. For det andet hænger det sammen med, at renten på rentetilpasningslån er forudsat at være ét pct.point lavere end på det fastforrentede.

Forholdet mellem boligudgiften i de to finansieringsmuligheder for ejerboligen bør i øvrigt vurderes i lyset af renteforudsætningerne, jf. tabel 6.8.1. Forudsætningen om en konstant rente bevirker som nævnt, at rentetilpasningslånet fremstår som fastforrentet. Dette betyder, at risikoen for højere ydelse som følge af stigende renter, ikke indregnes. Det samme gør sig omvendt gældende for chancen for en lavere ydelse ved faldende rente. Imidlertid vil det fastforrentede lån ved et rentefald af en vis størrelse kunne konverteres med en lavere ydelse til følge. Derved kommer rentetilpasningslånet i sammenligningen til at se mere fordelagtigt ud end det reelt vil være.

Afslutningsvist konstateres, at nettoboligudgiften i den private udlejningsbolig i hele perioden ligger over nettoboligudgiften i den almene udlejningsbolig.

6.8.4. Boligomkostninger

Ved opgørelsen af boligomkostningerne foretages en nutidsværdiberegning af samtlige løbende nettoboligudgifter vedrørende boligen. For den almene og den private udlejningsbolig svarer dette til en nutidsværdiberegning af huslejen. I den generelle opgørelse af boligomkostningerne indgår kapitaludgifter efter skat og evt. ydelsesstøtte, drifts- og vedligeholdelsesudgifter, grundskyld og ejendomsværdiskat. Fra de akkumulerede udgifter trækkes – for ejer- og andelsboligens vedkommende – boligens nettosalgsværdi ved udgangen af tidshorisonten.

Nutidsværdiberegning over alle år

Boks 6.2. Definition af boligudgifter og boligomkostninger i ejerboligen og den almene bolig

Ejerbolig ¹⁾	Almen bolig ²⁾
+ Bruttokapitaludgifter	+ Bruttokapitaludgifter
– Skatteværdien af rentefradrag på alle lån	– Offentlig støtte
+ Ejendomsværdiskat	– Skatteværdien af rentefradrag på indskudslån
+ Løbende driftsudgifter inkl. grundskatter	+ Løbende driftsudgifter inkl. grundskatter
= Samlede nettoboligudgifter	= Samlede nettoboligudgifter
– Salgsprisen ved udløb af tidshorisont	
+ Salgsomkostninger	
= Boligomkostninger	= Boligomkostninger

¹⁾ Udgifter og omkostninger for andelsboligen beregnes i lighed med ejerboligen med den undtagelse, at renteudgifter på realkreditlånet ikke er fradragsberettede i andelsboligen.

²⁾ Udgifter og omkostninger i den private udlejningsbolig beregnes i lighed med den almene bolig med den undtagelse, at nettokapitaludgifterne beregnes ud fra en alternativ afkastrate til udlejer.

Beregnet for en given tidshorisont svarer boligomkostningerne til summen af de samlede boligudgifter med fradrag af boligens salgsværdi ekskl. salgsomkostninger og med tillæg af eventuel restgæld i boligen. Boligomkostningerne afhænger således ikke blot af de løbende nettoboligudgifter, men også af boligtagerens tidshorisont – og dermed af opsparing/afdrag og prisstigninger på ejendomme.

Ved opgørelsen af boligomkostningerne foretages en tilbagediskontering af indtægter og udgifter. Diskonteringsrenten (kalkulationsrenten) fastsættes som den effektive rente minus inflationen. Boligomkostningerne er præsenteret som gennemsnitlige (annuitets-) omkostninger pr. år, hvor kalkulationsrenten benyttes som rentesats.

Nedenfor belyses først resultaterne af en fremadrettet beregning med udgangspunkt i 2006-priser, hvor priserne på såvel ejerboliger som andelsboliger forudsættes at udvikle sig parallelt med inflationen. Dernæst vises samme opgørelse,

hvor det i stedet antages, at ejendomsværdien udvikler sig med inflationen plus henholdsvis minus et pct.point. Det vil sige, at reale kapitalgevinster henholdsvis tab indarbejdes i beregningerne. Endvidere antages det, at boligerne til enhver tid kan sælges til markedsprisen, så sælger ved salget realiserer den fulde friværdi.

Den historiske udvikling i ejerboligpriserne er belyst i afsnit 6.2 og 6.6. I forhold til den historiske udvikling er merstigningen på 1 pct.point i forhold til inflationen næppe sandsynlig over en længere tidshorisont – og slet ikke i form af en jævn og rolig udvikling. Den faktiske udvikling illustrerer, at risikoen for kapitaltab har været meget reel i nogle perioder.

Udover de årlige udgifter og udviklingen i ejendomspriserne afhænger de gennemsnitlige boligomkostninger helt generelt af, hvor længe ejeren/lejerer/andelshaveren bor i boligen. I tabel 6.14 er de gennemsnitlige årlige boligomkostninger for de fire boligformer vist under forudsætning af forskellig botidslængde.

Tabel 6.14. Gennemsnitlige årlige boligomkostninger ved forskellige tidshorisonter (kr.)

Finansieringsrente 6,0 pct. (lang rente) / 5,0 pct. (kort rente) Real kalkulationsrente 3,5 pct.						
Botids- længde (år)	Ejerboligen Fastforrentet lån	Ejerboligen Rentetilpasset lån	Andels bolig	Privat udlejnings- bolig	Almen bolig	
5	95.069	88.112	93.803	93.374	79.734	
10	85.584	78.221	91.701	94.093	79.596	
20	86.728	79.387	95.079	99.841	83.163	
30	91.679	85.076	99.255	105.854	87.056	
40	96.476	90.494	102.479	111.235	90.107	
50	100.414	94.745	105.627	115.805	92.278	

Anm.: Det forudsættes, at boligpriserne stiger i takt med inflationen.

Det generelle billede i tabel 6.14 er, at den almene bolig og ejerboligen med rentetilpasningslån er de billigste boligformer uanset tidshorisont. Herefter kommer ejerboligen med fastforrentet lån som den tredjebilligste boligform, mens andelsboligen og den private udlejningsbolig fremstår som de dyreste boligformer. Den private udlejningsbolig er på mellemlangt og langt sigt den dyreste boligform.

Hvis man ser bort fra den friværdi, som ejer og andelshaver realiserer ved fraflytning, vil boligomkostningerne pr. definition stige, jo længere tid boligen bebos. Dette skyldes, at der med tiden indgår flere udgifter i opgørelsen af de gennemsnitlige annuitetsomkostninger. Heraf følger, at boligomkostningerne i den private udlejningsbolig og i den almene bolig stiger jo længere tid boligen bebos. I ejerboligen og i andelsboligen forstærkes forøgelsen af de samlede boligudgifter på kort sigt af transaktionsomkostningerne, men modsvares af friværdien. Boligomkostningerne følger derfor en ”hængekøjeform”, hvor omkostningerne på kort sigt aftager og på længere sigt stiger.

Ved en botidslængde på 20 år ligger boligomkostningerne i den almene udlejningsbolig mellem omkostningerne for ejerboliger med henholdsvis fastforrentede og rentetilpasningslån. Boligomkostningen er for den almene bolig her godt 83.000 kr., mens ejeren med det fastforrentede lån har betalt knap 87.000 kr. årligt og ejeren med rentetilpasningslånet godt 79.000 kr. årligt.

I tabel 6.15 og 6.16 nedenfor medregnes effekterne af, at boligprisstigningerne ikke følger den generelle prisudvikling. I tabel 6.15 er opgørelsen foretaget under forudsætning af, at boligpriserne stiger kraftigere end inflationen, mens boligpriserne i tabel 6.16 antages at stige mindre end inflationen.

Tabel 6.15. Gennemsnitlige årlige boligomkostninger ved forskellige tidshorisonter under forudsætning af reale kapitalgevinster (kr.)

Botids- Længde (år)	Finansieringsrente 6,0 pct. (lang rente) / 5,0 pct. (kort rente) Real kalkulationsrente 3,5 pct.				
	Ejerboligen Fastforrentet lån	Ejerboligen Rentetilpasset lån	Andels- bolig	Privat udlejnings- bolig	Almen bolig
5	83.696	76.739	82.431	93.374	79.734
10	74.426	67.063	80.543	94.093	79.596
20	76.169	68.828	84.520	99.841	83.163
30	81.901	75.297	89.477	105.854	87.056
40	87.603	81.621	93.606	111.235	90.107
50	92.510	86.841	97.722	115.805	92.278

Anm.: Det forudsættes, at boligpriserne stiger i takt med inflationen plus ét pct.point.

Tabel 6.16 viser, at ejerboligen med rentetilpasningslån uanset tidshorisont er billigere end den almene bolig. For en botid mellem 10 og 40 år gælder det samme også ejerboligen med fastforrentet lån.

Andelsboligen er med undtagelse af det helt korte sigt dyrere end ejerboligen (uanset finansiering). Den private udlejningsbolig fremstår fortsat som den dyreste boligform uanset tidshorisont.

Tabel 6.16. Gennemsnitlige årlige boligomkostninger ved forskellige tidshorisonter under forudsætning af reale kapitaltab (kr.)

Botids- længde (år)	Finansieringsrente 6,0 pct. (lang rente) / 5,0 pct. (kort rente) Real kalkulationsrente 3,5 pct.				
	Ejerboligen Fastforrentet lån	Ejerboligen Rentetilpasset lån	Andels- bolig	Privat udlej- ningsbolig	Almen bolig
5	106.004	99.047	104.739	93.374	79.734
10	95.799	88.437	101.917	94.093	79.596
20	95.493	88.152	103.844	99.841	83.163
30	99.038	92.434	106.614	105.854	87.056
40	102.530	96.549	108.533	111.235	90.107
50	105.304	99.635	110.517	115.805	92.278

Anm.: Det forudsættes at boligpriserne stiger i takt med inflationen minus ét pct.point.

Ved reale kapitaltab – som følge af, at boligpriserne stiger mindre kraftigt end det generelle prisniveau, fordyres både ejerboligen og andelsboligen. Dette skyldes, at friværdien indskrænkes, idet den reale værdi af boligen falder.

Dermed bliver både ejerboligen og andelsboligen dyrere relativt set i forhold til de øvrige boligformer. Under de angivne forudsætninger fremstår den almene bolig som den billigste boligform, mens ejerboligen med fastforrentet finansiering og andelsboligen på det kortere sigt skiftes til at være dyrest. Den private udlejningsbolig er på længere sigt stadig den dyreste boligform.

I tabellen nedenfor vises skattestoppets effekt på boligomkostningerne. Skattestoppet påvirker i denne sammenhæng kun ejendomsværdiskatten. Boligomkostningerne for den almene bolig er derfor upåvirket af skattestoppet. I opgørelsen af boligomkostninger i ejerboligen er kun medtaget den fastforrentede finansiering. Opgørelsen er sammensat af en historisk og en fremadrettet opgørelse. I den historiske tages udgangspunkt i de faktiske boligprisstigninger, mens boligpriserne i den fremadrettede opgørelse antages at følge inflationen.

Tabel 6.17. Sammenligning af gennemsnitlige årlige boligomkostninger for ejerboligen og den almene bolig med henholdsvis uden skattestop (kr.)

Botids- længde (år)	Med skattestop	Uden skattestop	Med/uden skattestop
	Ejerbolig	Ejerbolig	Almen bolig
5	95.069	98.939	79.734
10	85.584	90.040	79.596
20	86.728	92.281	83.163
30	91.679	98.209	87.056
40	96.476	103.848	90.107
50	100.414	108.491	92.278

Anm.: Skattestoppet påvirker i denne sammenhæng kun ejendomsværdiskatten. Boligomkostningerne i den almene bolig er derfor upåvirket af skattestoppet. Boligomkostningerne for ejerboligen under forudsætning af skattestoppet er en gengivelse af opgørelsen i tabel 6.14.

Af tabellen fremgår, at ejerboligen som forventeligt er blevet billigere. Nutidsværdien af de samlede løbende udgifter er blevet mindre, hvilket medfører, at de gennemsnitlige årlige boligomkostninger reduceres.

Derved kommer boligomkostningerne i ejerboligen tættere på omkostningerne ved at bo i en almen bolig. Boligomkostningerne i den almene bolig er dog stadig lavere uanset tidshorisont end ejerboligen med den fastforrentede finansiering.

6.8.5. Opsummering vedrørende den økonomiske balance

Opgørelsen af boligudgifterne viser, at de løbende udgifter ved at bo i en andelsbolig eller en ejerbolig i de første 20 år efter låneoptagelsen er større end udgifterne i den private udlejningsbolig og den almene bolig. Herefter fremstår den private udlejningsbolig som dyrest.

Den almene bolig er i de første 30 år den mindst likviditetstunge boligform, men er herefter dyrere end både andelsboligen og ejerboligen, idet alle lån i disse boligtyper på dette tidspunkt er fuldt tilbagebetalt.

I opgørelsen af boligomkostningerne, hvor effekten fra blandt andet friværdi og salgsprovenu indregnes, fremstår andelsboligen og den private udlejningsbolig som de dyreste boligformer, når det forudsættes, at priserne på ejer- og andelsboliger udvikler sig i takt med inflationen.

Opgørelsen giver et billede af en skarp konkurrencesituation mellem ejerboligen og den almene bolig. Af tabel 6.17 fremgår, at de gennemsnitlige årlige boligomkostninger i den almene bolig generelt ligger lidt lavere end i ejerboligen med den fastforrentede finansiering men højere end i ejerboligen med afdragsfrie rentetilpasningslån.

Dette forhold bliver trukket kraftigere op, hvis der i opgørelsen indlægges en forudsætning om, at prisudviklingen på fast ejendom afviger fra den almindelige inflation. De gennemsnitlige årlige boligomkostninger i ejerboligen stiger med aftagende reale boligpriser og reduceres, hvis priserne stiger. Dette indebærer, at den almene bolig udsættes for en endnu større konkurrence hvis ejeren forventer at opnå reale kapitalgevinster i forbindelse med salg og mindre konkurrence, hvis ejeren forventer at lide et tab ved salget af boligen.

Dette indikerer, at de almene boligers konkurrencesituation ikke er så slem i udkantsområder, som den statistiske analyse umiddelbart tilsiger, fordi der netop her kan være forventninger om stagnerende eller faldende ejerboligpriser. Alt andet lige vil det reducere efterspørgslen efter ejerboliger, jf. afsnit 6.2. og kan dermed være med til at forklare, at antallet af ledige almene boliger i disse områder trods alt ikke er særlig stort. Omvendt indikerer det, at almene boligers konkurrencesituation ikke er så gunstig i vækstområder, som den statistiske analyse umiddelbart tilsiger, fordi der netop her kan være forventninger om kraftigt stigende ejerboligpriser.

6.9. Sammenfatning

De senere år har været kendetegnet ved en meget lav rente, fortsat kraftigt stigende ejerboligpriser og et voksende antal ledige almene boliger.

Der er ingen tvivl om, at den lave rente i kombination med indførslen af rentetilpasningslån og afdragsfrie lån har styrket ejerboligens konkurrenceevne. Der må imidlertid vurderes at være tale om en effekt, som vil aftage i takt med den rentestigning, der nu er sat ind, og en forventet stabilisering af andelen af afdragsfrie lån. Set i et langsigtet perspektiv, jf. figur 6.4, fremgår det, at realrenten efter skat er forholdsvis lav, men at den modsat situationen i 1970'erne og 1980'erne fortsat er positiv.

På baggrund af analyserne i dette kapitel fremdrages nedenfor de væsentligste konklusioner vedrørende almene familiebologers konkurrenceevne over for ejerboliger. Gennemgangen er struktureret omkring:

- Geografiske forskelle
- Nybyggeri og eksisterende byggeri

- Kort og langt sigt

Geografiske forskelle

Belysningen af pris-lejeforholdet i afsnit 6.7 peger umiddelbart på, at der geografisk er meget store forskelle i den almene sektors konkurrenceevne overfor ejerboliger. På den ene side synes konkurrenceevnen lav i store dele af Jylland, og på den anden side synes den at være relativt god i Hovedstadsregionen. Der er dog en række forhold, der nuancerer dette billede.

Hvis man blot tog udgangspunkt i geografiske forskelle i førsteårs-boligudgifter eller forskelle i pris-lejeforhold, var der grund til at forvente, at antallet af ledige boliger var langt højere i det meste af Jylland og i visse andre udkantsområder, end det faktisk er.

Det fremgår imidlertid af afsnit 6.3, at en midlertidig stigning i antallet af ledige almene boliger ikke er noget nyt fænomen. Både i 1970'erne, i 1980'erne og i 1990'erne var der perioder med stigende lejeledighed. Set over en længere periode udgør det aktuelle antal ledige almene boliger "kun" $\frac{1}{3}$ af antallet af ledige boliger i midten af 1970'erne, jf. figur 6.6, og samtidig var den samlede almene boligbestand langt mindre. Endvidere er boligledigheden i dag i høj grad koncentreret til udkantsområder i Jylland og rammer også lidt ældre boliger. Der kan således være tale om et konkurrenceevneproblem for almene boliger i disse områder, men boligledighedsomfanget tyder ikke umiddelbart på, at der generelt er tale om et stort konkurrenceevneproblem. I den forbindelse kan bemærkes, at det forholdsvis omfattende nybyggeri af familieboliger i Jylland, ekskl. Århus Amt, alt andet lige har medvirket til at øge boligledighedsproblemet.

Opgørelsen af boligomkostninger i afsnit 6.8.4 giver et billede af en generelt skarp konkurrencesituation mellem ejerboligen og den almene bolig. Endvidere fremgår det, at den potentielle købers forventninger til udviklingen i priserne på ejerboliger spiller en væsentlig rolle. Alt andet lige udsættes den almene bolig således for en endnu større konkurrence, hvis ejeren forventer at opnå reale kapitalgevinster i forbindelse med salg, og mindre konkurrence, hvis ejeren forventer at lide et tab ved salget af boligen.

Dette indikerer, at de almene boligens konkurrencesituation ikke er helt så vanskelig i udkantsområder, som den statistiske analyse af pris-lejeforholdet umiddelbart peger på. Der kan nemlig netop her være forventninger om stagnerende eller faldende ejerboligpriser. Alt andet lige vil dette virke dæmpende på efterspørgslen efter ejerboliger og kan dermed være med til at forklare, at antallet af ledige almene boliger i disse områder trods en svagere konkurrencesituation er forholdsvis begrænset.

Den faldende efterspørgsel efter almene familieboliger i udkantsområder i Jylland kan derfor ikke alene fortolkes som et konkurrenceevneproblem i forhold til ejerboliger, men er antagelig også udtryk for en generelt faldende boligefterspørgsel, som er normal for stagnationsområder, og som derfor også rammer

ejerboligerne. Den meget afdæmpede prisudvikling i disse områder synes at bekræfte dette, jf. tabel 6.7 og figur 6.16.

Omvendt indikerer inddragelse af forventninger til prisudviklingen på ejerboliger, at almene boligers konkurrencesituation aktuelt ikke er helt så gunstig i vækstområder, især Hovedstadsregionen, som den statistiske analyse umiddelbart tilsiger, fordi der netop her kan være forventninger om kraftigt stigende ejerboligpriser. Økonomi- og Erhvervsministeriets analyse af stigningen i boligpriserne peger på, at dette er/har været tilfældet. Der er imidlertid ikke tvivl om, at de almene familieboligers konkurrencesituation i disse områder alt andet lige er gunstig, også fordi flere fra mellemgruppen i den nuværende situation "ikke har råd" til at købe en ejerbolig, og at der derfor reelt ikke findes ledige almene boliger her.

Nybyggeri og eksisterende byggeri

Ovenstående peger på, at især nybyggeriets konkurrenceevne overfor eksisterende ejerboliger i udkantsområder i Jylland er svag, mens den for nybyggeriet i Hovedstadsregionen er forholdsvis gunstig, men ikke så gunstig som for de eksisterende familieboliger generelt. Tabel 6.4 viser, at der forventes givet et meget lavt antal tilsagn til familieboliger i 2006. Heraf forventes godt 25 pct. givet i Jylland, ekskl. Århus Amt, hvilket er en lav andel i forhold til de foregående år.

Som nævnt peger opgørelsen af boligomkostningerne i afsnit 6.8.4 på, at der er en generelt skarp konkurrencesituation mellem en nybygget ejerbolig og en nybygget almen bolig. Det belyses, hvordan såvel udbredelsen af nye låneformer som skattestoppet i relation til ejendomsværdiskatten har medvirket hertil. For ejerboligerne i f.eks. Hovedstadsregionen vil der med de seneste års kraftige prisudvikling formentlig være tale om, at boligerne aktuelt kan sælges til en pris, der er noget højere end anskaffelsessummen. I boligmodellerne vil det svare til, at anskaffelsesprisen for ejerboligen er højere end for den almene bolig. Det medfører, at ejerboligens boligudgifter og -omkostninger vil være højere end de viste. Dette giver alt andet lige nye almene boliger en mere gunstig konkurrenceposition, men kan også føre til, at alment nybyggeri "presses ud" som følge af stigende grundpriser.

Af afsnit 6.5.2 fremgår, at der set over en lang periode har været tale om en tendens til reale prisstigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri. Da beboernes andel af kapitaludgifterne samtidig "kun" reguleres med 75 pct. af inflationen, indebærer dette alt andet lige, at der opbygges huslejevorskelle mellem successive byggeårgange, som ikke kan henføres til forskelle i kvalitet.

Hvis det antages, at de viste reale prisstigninger for anskaffelsesudgifterne gør sig gældende bredt på boligmarkedet, dvs. også i f.eks. ejerboligsektoren, vil der efter hver lavkonjunktur i ejerboligpriserne gå længere tid, før der for alvor kommer gang i nybyggeriet. Det skyldes, at priserne på eksisterende boliger skal stige mere, før nybyggeriet bliver rentabelt, fordi byggeomkostningerne samtidig er steget mere end den almindelige inflation. Der går således længere

tid, før nybyggeriets dæmpende virkning på stigende ejerboligpriser slår igennem.

Hvis dette er tilfældet, er der ikke alene tale om, at nye almene boligers konkurrencesituation over for nye ejerboliger er blevet skærpet, men også om, at der tillige kan siges at eksistere et strukturelt konkurrenceevneproblem for nybyggeri generelt. Sidstnævnte peger på vigtigheden af at have fokus på fremme af produktivitetsudviklingen i byggesektoren samt på betydningen af at sikre et tilstrækkeligt udbud af byggegrunde.

Det antages normalt, at huslejevorskellene mellem nyere alment byggeri og det øvrige almene byggeri er større, end hvad der kan henføres til kvalitetsforskelle. Af afsnit 6.7.2. fremgår, at der synes at gøre sig konkurrencemæssige fordele gældende for byggeri, der er opført før 1970. Dette understøttes i nogen udstrækning, af fordelingen af de ledige boliger efter alder, jf. figur 6.9. Den huslejeprofil for almene boliger, der er vist i figur 6.22 indikerer, at der kan findes betydelige (positive) huslejespænd for alment byggeri opført i 1950'erne og 1960'erne, og at sådanne byggerier derfor ikke mindst i Hovedstadsregionen kan have en stærk konkurrenceposition. Omvendt kan det ikke afvises, at byggerier fra perioden 1975-2000 kan stå svagt i konkurrencen, muligvis også i forhold til nybyggeriet.

I almene boliger kan der forekomme, hvad man kan kalde ”negative huslejespænd”, dvs. at huslejen er for høj i forhold til kvaliteten. Huslejen kan imidlertid ikke uden videre nedsættes, da den enkelte afdelings udgifter og indtægter skal modsvare hinanden (balancelejeprincippet). Det indebærer, at de pågældende boliger ikke kan udlejes til husstande, der ikke modtager boligstøtte. Ledige boliger eller en meget stor andel af resourcesvage husstande kan ses som en indikation herpå. Ved de forskellige større indsatser overfor problemramte almene boligområder har initiativer, der kunne sikre en lavere husleje, indgået med stor vægt. Dette kan blandt andet ses som forsøg på at eliminere negative huslejespænd.

Kort og langt sigt

Som det fremgår af indledningen kan der peges på nogle forhold som rentefald, nye låneformer og voksende ejerboligpriser, som i hvert fald midlertidigt har svækket den almene sektors konkurrenceevne. Stigende renter vil medvirke til, at den udvikling redresseres.

Af kapitel 5 fremgår det, at der i perioden siden 1970 – uanset konjunkturerne på boligmarkedet – successivt er sket en ændring af beboersammensætningen i den almene sektor i retning af en markant større andel af resourcesvage husstande. Dette hænger naturligvis sammen med, at antallet af personer der modtager indkomsterstøttede ydelser er blevet større, og at udbuddet af private udlejningsboliger med relativt lave huslejer er blevet mindre, jf. tabel 6.2.

Imidlertid er det samtidig spørgsmålet, om ikke mellemgruppen er blevet mindre, jf. afsnit 6.1. Perioden siden 1970 har – på trods af et par stagnationsperioder – gennemsnitlig set været kendetegnet ved en pæn vækst i den disponible

realindkomst. Navnlig har den seneste periode med forholdsvis høj, næsten ubrudt, vækst siden 1993 været usædvanlig lang. Dette kan have ført til, at den gruppe af boligtagere, der *ikke* efterspørger almene boliger er vokset. Omvendt kan gruppen, der er "tvunget" til at bo til leje, være vokset, hvilket kan være en medvirkende årsag til den forholdsvis begrænsede boligledighed.

Efterspørgslen efter almene boliger svækkes generelt, hvis standarden og kvaliteten af almene boliger "halter efter" ejerboligerne, f.eks. som følge af begrænsninger på boligstørrelsen eller manglende incitament til forbedringer. Efterspørgslen svækkes muligvis også af, at det er blevet langt lettere "at spise mursten". Tendenser i retning af, at de almene boliger bliver relativt mindre attraktive, kan føre til en mindre afbalanceret beboersammensætning. Omvendt kan et højt prisniveau for ejerboliger og/eller en forventning om reale fald i ejerboligernes pris bidrage til at gøre de almene boliger relativt mere attraktive i forhold til ejerboliger og således forbedre de almene boligets konkurrenceevne.

Kapitel 7. Sektorens indtægter og fremtidige råderum

7.1. Indledning

Den almene sektor vil i årene fremover opsamle betydelige midler, hvoraf en del allerede er disponeret eller bundet af aftaler. Midlerne stammer primært fra fortsatte lejeindbetalinger efter udamortiseringen af lån, og opsamles dels centralt i Landsbyggefonden, dels lokalt i de enkelte boligorganisationers dispositionsfonde.

I dette kapitel beskrives først Landsbyggefonden og dens indtægter og udgifter. Herunder belyses størrelsen af indtægterne og udgifterne samt fondens fremtidige råderum.

Derefter beskrives boligorganisationernes egne midler i form af egenkapital opsamlet i organisationernes dispositionsfonde og som arbejdskapital. Størrelsen af organisationernes nuværende midler og disses fordeling på organisationerne belyses. Endelig belyses størrelsen af de midler fra udamortiserede lån, der i fremtiden vil indgå i boligorganisationernes dispositionsfonde.

7.2. Landsbyggefonden

7.2.1. Beskrivelse og formål

Landsbyggefonden (LBF) er en selvejende institution oprettet i 1967 i henhold til den daværende lov om boligbyggeri. Lovgrundlaget er i dag almenboligloven.

Landsbyggefonden blev etableret med henblik på at fremme det almene byggeris selvfinansiering. Dette skete i forbindelse med, at der med henblik på udligning af huslejevorskellene mellem nye og ældre afdelinger blev indført pligt-mæssige bidrag for afdelinger ibrugtaget før 1963. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgik, at

”Finansieringen af almennyttigt byggeri er efter gældende regler i overvejende grad blevet sikret ved indsats fra det offentlige. Hvert selskab har ganske vist skullet tilvejebringe en byggefond med henblik på blandt andet nyt almennyttigt byggeri, men denne byggefond kan i princippet først få likvide midler til nybyggeri, når lånene i ejendommene er amortiseret. Som følge deraf, og da den væsentligste del af det almennyttige byggeri er opført efter 1945, har der hidtil kun i meget beskedent omfang kunnet tilvebringes likvide midler fra byggefondene til finansiering af nybyggeri. Man har på forskellig måde søgt at fremskynde selvfinansieringen gennem byggefondene. (...) Ved de boligpolitiske aftaler af 18. januar 1966 har man blandt andet haft for øje, at de

nævnte bestræbelser for at fremme det almennyttige byggeris selvfinansiering bør søges yderligere effektiviseret som led i normaliseringen. En øget selvfinansiering af det almennyttige byggeri vil mest hensigtsmæssigt kunne ske gennem en central organisation, der kan fremskaffe midlerne fra selskaber overalt i landet og anvende dem til finansiering af byggeri, hvor og i det omfang, der er behov herfor. Herved vil det almennyttige byggeris midler i langt højere grad kunne nyttiggøres i det nye byggeri, end hvis det enkelte selskab skal forestå overgangen til selvfinansiering¹².

7.2.2. Landsbyggefondens indtægter

LBFs indtægter består primært af forskellige former for indbetalinger fra de almene afdelinger. Hertil kommer evt. renteindtægter.

Indbetalingerne fra de almene afdelinger udgøres af pligtmæssige bidrag fra afdelinger ibrugtaget før 1970 samt indbetalinger fra udamortiserede lån.

Pligtmæssige bidrag

De pligtmæssige bidrag består af A-indskud og G-indskud.

A-indskud blev indført med boligforliget i 1966 og er beregnet som 70 pct. af forskellen mellem lejevurderingen pr 1. april 1967 og den faktiske leje på samme tidspunkt. Bidraget, der er pålignet afdelinger ibrugtaget før 1. januar 1963, blev optrappet til det fulde beløb over en 8-årig periode frem til 1974/75. Bidraget er siden blevet opkrævet med samme nominelle beløb. Bidraget varierer betydeligt fra afdeling til afdeling og udgør i gennemsnit ca. 5 kr. årligt pr. m² for de afdelinger, der pålignes bidrag. Bidraget havde til formål at øge huslejen i det ældre almene byggeri til nybyggeriets niveau og omfattede derfor hele det eksisterende almene byggeri bortset fra de nyeste årgange.

G-indskud blev indført i 1975 for afdelinger ibrugtaget før 1. januar 1965. I 1983 blev bidragene forhøjet og ordningen blev udvidet til at omfatte afdelinger ibrugtaget før 1. januar 1970. Bidraget udgør 48,45 kr. pr. m² bruttoetageareal for afdelinger ibrugtaget før 1. januar 1965 og 21,65 kr. pr. m² bruttoetageareal for afdelinger ibrugtaget i perioden fra 1. januar 1965 til 31. december 1969. De anførte beløb gælder for 2006 og reguleres efter byggeomkostningsindekset for boliger. LBF kan fritage afdelinger, der i de seneste 3 år har modtaget støtte fra fonden, kommunen eller staten til nedbringelse af huslejen, for den del af bidraget, der overstiger 12,30 kr. pr. m² bruttoetageareal. LBF kan beslutte, at afdelinger ibrugtaget i 1970 eller senere, der ikke er omfattet af en af de to byggeskedefonde, også skal omfattes af bidragspligt. Denne bestemmelse er dog ikke blevet benyttet. Bidraget havde til formål at mindske huslejeforskellene mellem det eksisterende almene byggeri og nybyggeriet. Både ved bidragets indførelse i 1975 og ved udvidelsen af ordningen i 1983 blev de nyeste årgange undtaget fra ordningen. Baggrunden herfor var formentlig konstaterede udlejningsproblemer i disse årgange.

¹² Forslag til lov om ændring af lov om boligbyggeri (Om det almennyttige byggeri og dettes Landsbyggefond), fremsat den 7. december 1966, Folketingstidende 1966-67, Tillæg A, sp. 1157.

De pligtmæssige bidrag udgjorde i 2005 samlet 725 mio. kr., fordelt på 68 mio. kr. i A-indskud og 657 mio. kr. i G-indskud.

Indbetalinger fra udamortiserede lån

Det er et centralt princip i den almene sektor, at lejebetalingen til dækning af prioritetsydelse ikke bortfalder, når lånene udamortiseres. Efter lånenes udamortisering skal lejebetalingen indbetales til boligorganisationens dispositionsfond.

Ved finansieringsreformen i 1998 blev det – for at sikre LBF et udvidet indtægtsgrundlag og for at aktivere de ellers decentralt opsamlede midler – fastsat, at halvdelen af indbetalingerne fra år 2000 skulle overføres til LBF. For byggeri med tilsagn fra 1999 overføres dog $\frac{2}{3}$ til LBF, ligeligt fordelt mellem landsdispositionsfondens og en nyoprettet nybyggerifond, jf. afsnit 7.2.3. Den resterende $\frac{1}{3}$ af ydelserne på udamortiserede lån forbliver i de lokale dispositionsfonde.

LBFs andel af indbetalingerne fra de udamortiserede lån udgjorde i 2005 i alt 133 mio. kr. Indtægterne vil stige markant i de kommende år og skønnes at udgøre ca. 700 mio. kr. i 2010, ca. 1.800 mio. kr. i 2020 og ca. 1.700 mio. kr. i 2030 (2007-priser).

7.2.3. Hvad anvendes midlerne til

Hovedparten af LBFs indtægter opsamles i tre separate ”kasser”, med hver sit anvendelsesområde: Trækningsretten, landsdispositionsfondens og nybyggerifonden.

Trækningsretten

Trækningsretten er en slags opsparingskonto, hvortil 60 pct. af de pligtmæssige bidrag overføres til brug for den indbetalende boligorganisation. Fra trækningsretten ydes tilskud til maksimalt $\frac{2}{3}$ af udgiften til forbedrings- og opretningsarbejder (arbejder der øger standarden og brugsværdien, eksempelvis forbedring af toilet/køkken/bad, brandsikring, klimaskærm mv.). Den gennemsnitlige tilskudsprocent har gennem de seneste år ligget omkring 30 pct. Det er boligorganisationerne selv, der beslutter ikke i alle tilfælde at udnytte den maksimale tilskudsprocent. Derved bliver huslejeforhøjelserne som følge af de gennemførte arbejder større. Til gengæld får boligorganisationerne mulighed for at få tilskud til flere arbejder.

Landsdispositionsfondens

Til landsdispositionsfondens overføres dels 40 pct. af de pligtmæssige bidrag dels hele LBFs andel af indbetalinger fra udamortiserede prioritetslån fra byggerier med tilsagn før 1999. For byggerier med tilsagn i 1999 og senere overføres $\frac{1}{3}$ af den fortsatte beboerbetalning på udamortiserede lån efter det 35. år til landsdispositionsfondens.

Landsdispositionsfondens midler kan anvendes til:

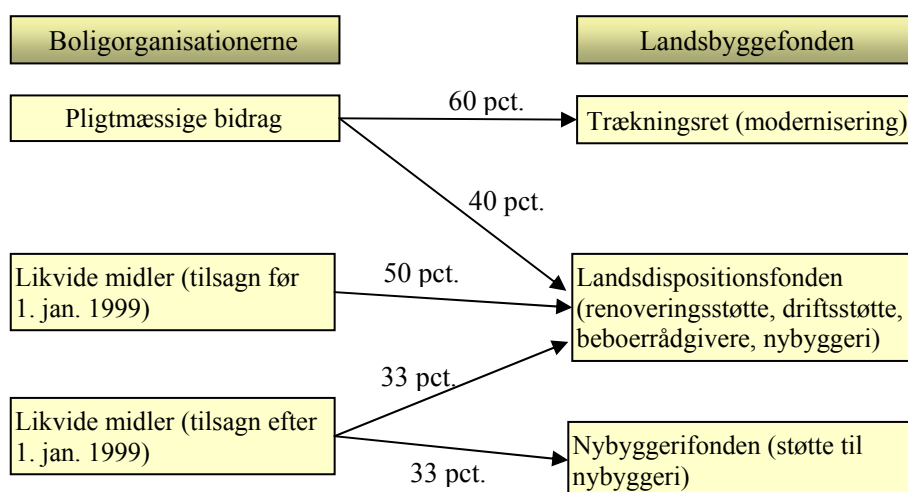
- *Renoveringsstøtte* til finansiering af opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring. Landsdispositionsfondens kan i perioden 2003-08 inden for en samlet årlig investeringsramme på 1,5 mia. kr. yde ydelsesstøtte til finansiering af sådanne arbejder. Heraf skal mindst 50 mio. kr. anvendes til at gøre eksisterende almene boliger mere egnede for handicappede. I 2006 er investeringsrammen forhøjet med 625 mio. kr., hvoraf mindst 100 mio. kr. skal anvendes til handicapforanstaltninger.
- *Driftsstøtte*. Landsdispositionsfondens kan yde driftsstøtte i form af tilskud eller lån til problemramte boligafdelinger. Det drejer sig om dækning af underskud, løbende driftsstøtte, huslejesikring og huslejebidrag i forbindelse med de såkaldte omprioriteringsrunder, udlæg i forbindelse med hjemfaldsordningen, støtte til ansættelse af beboerrådgivere mv.
- *Nybyggeristøtte*. En del af landsdispositionsfondens midler anvendes til finansiering af nybyggeriet. Landsdispositionsfondens refunderer således statens merudgifter til ydelsesstøtte som følge af nedsættelsen af den kommunale grundkapital i perioden 2002-04. For alment nybyggeri med tilsagn i perioden 2005-06 refunderer fonden 50 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte.

Nybyggerifonden

Fondens formål er at yde støtte til etablering af almene boliger efter de på udbetalingstidspunktet gældende regler. Efter gældende regler får nybyggerifonden indtægter fra tre kilder. Beboerbetalingerne er i dag helt frigjort fra den faktiske ydelsesbetaling. Det kan derfor forekomme, at beboerbetalingerne til dækning af kapitaludgifterne som følge af den løbende regulering i en periode kommer til at overstige låneydelsen på realkreditlånet inden udammorteringen af det underliggende realkreditlån. I så fald indbetales forskellen til nybyggerifonden (negativ støtte), jf. figur 11.3. Endvidere indbetales hele beboerbetalingerne til dækning af kapitaludgifterne fra det underliggende realkreditlåns udammortering til og med det 35. år til nybyggerifonden. Endelig indbetales $\frac{1}{3}$ af den fastfrosne beboerbetalinger til dækning af kapitaludgifterne efter det 35. år til nybyggerifonden. Da det kun er nybyggeri, der er opført med tilsagn efter 1998, der er omfattet af nybyggerifonden, vil nybyggerifonden først begynde at få indtægter hen imod 2030.

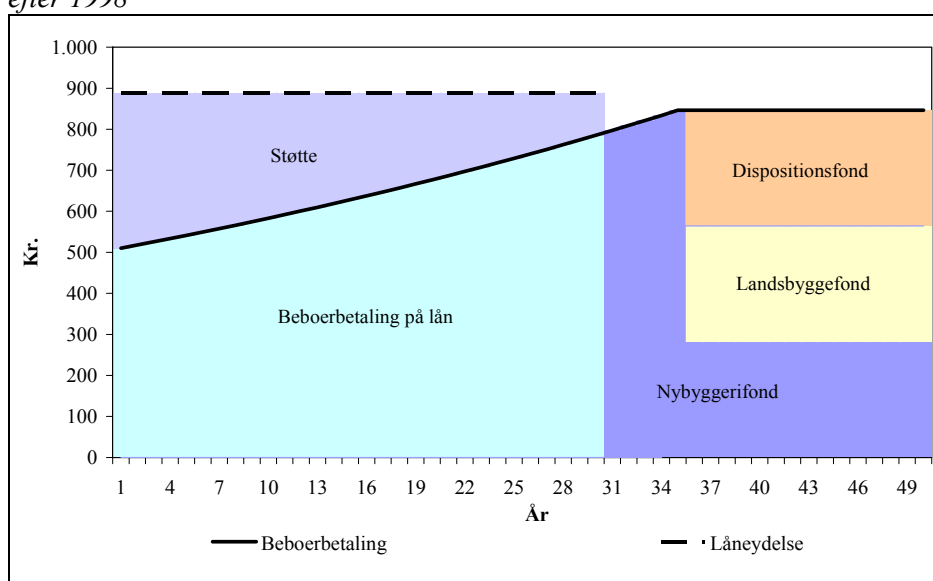
I figur 7.1 er vist pengestrømmene i forbindelse med Landsbyggefondens indtægter.

Figur 7.1. Landsbyggefondens indtægter. Pengestrømme



I figur 7.2 vises beboerbetalingen til ydelserne på lånene samt overførsler til nybyggerifonden, landsdispositionsfondens og boligorganisationens dispositionsfond for nybyggeri med tilsagn efter 1998.

Figur 7.2. Beboerbetalning og overførsler til fondene for byggeri med tilsagn efter 1998



Anm.: Der er forudsat en anskaffelsessum på 15.000 kr. pr. m², en finansieringsrente på 5,0 pct. og en inflation på 2,0 pct. p.a.

Figuren viser reguleringen af beboerbetalingen i de første 35 år efter opførelsen. I de første 30 år dækkes den resterende del af låneydelsen af ydelsesstøtte. Fra det 31. til det 35. år overføres hele beboerbetalingen til nybyggerifonden. Fra det 36. år fordeles den konstante beboerbetalning ligeligt mellem nybyggerifonden, landsdispositionsfondens og boligorganisationens dispositionsfond.

7.2.4. Det fremtidige råderum

Landsdispositionsfondens langtidsbudget i faste priser frem til 2030 er vist i tabel 7.1. Langtidsbudgettet er udarbejdet under forudsætning af fondens nuværende forpligtelser, herunder forpligtelser i henhold til boligaftalen af 4. november 2005. I det følgende gennemgås landsdispositionsfondens indtægter og udgifter.

Boks 7.1. Ny opgørelse af de fremtidige indbetalinger fra udamortiserede lån

I forbindelse med udredningsarbejdet har Socialministeriet og Landsbyggefonden i fællesskab foretaget en ny opgørelse af de fremtidige indbetalinger fra udamortiserede lån frem til og med 2030.

Den tidligere opgørelse omfattede allerede udamortiserede lån, nominallån med rentesikring og ydelsessikring samt IS20 lån. For nominallån med rentesikring og ydelsessikring var opgørelsen af de fremtidige indbetalinger baseret på oplysninger fra Økonomistyrelsen vedrørende aktive sager. Opgørelsen af de fremtidige indbetalinger fra IS20 lån var beregnet som en makroberegning for de enkelte tilsagnsårgange på grundlag af den samlede anskaffelsessum suppleret med forudsætninger om finansierings-tidspunkt og kursen for de optagne lån.

Ved den nye opgørelse er der taget udgangspunkt i de låneindberetninger, som Landsbyggefonden hvert år modtager fra boligorganisationerne. Låneindberetningerne omfatter samtlige lån i afdelinger, hvor mindst ét lån udamortiseres i de følgende 5 år. For nominallån med rentesikring og ydelsessikring er der anvendt oplysninger fra Økonomistyrelsen, herunder oplysninger, som ikke tidligere var tilgængelige. For de øvrige afdelinger er der foretaget en makroberegning med udgangspunkt i foreliggende oplysninger om ibrugtagningstidspunkt og anskaffelsessum for hver enkelt afdeling.

Den nye opgørelse er væsentligt mere præcis end den tidligere opgørelse, idet den tager udgangspunkt i oplysninger vedrørende de enkelte afdelinger. Derudover indgår der indbetalinger fra nominallån uden rentesikring eller ydelsessikring samt fra nominallån, hvor rentesikringen er aftrappet. Disse lån indgik ikke i den tidligere opgørelse. Endvidere har det på grund af mere detaljerede oplysninger været muligt at beregne de fremtidige indbetalinger fra rentesikringsbærende lån, der har været omfattet af en påbudskonvertering, på grundlag af beboerbetalinger på udamortiseringstidspunktet. Endelig er der ved den nye opgørelse taget hensyn til bevilgede fritagelser for indbetalinger fra udamortiserede lån.

Den nye opgørelse viser, at nutidsværdien af de samlede indbetalinger til Landsbyggefonden og de lokale dispositionsfonde i perioden 2007-2030 er ca. 15 pct. større end tidligere antaget, svarende til en stigning på ca. 5 mia. kr.

Tabel 7.1. Landsdispositionsfondens langtidsbudget, udvalgte år (2007-priser)

Mio. kr. (2007-priser)	2007	2010	2015	2020	2025	2030
Indtægter						
Pligtmæssige bidrag	301	297	291	285	280	276
Udamortiserede lån	227	713	1.471	1.783	1.783	1.706
Overførsel fra LBF	24	24	24	24	24	24
Forrentning	18	0	0	0	0	0
Udgifter						
Huslejesikring	152	115	61	17	0	0
Huslejebidrag	136	124	91	48	12	0
Beboerrådgivere	13	0	0	0	0	0
Kapitaltilførsel/driftslån	148	148	148	148	148	148
Investeringsstilskud mv.	28	25	22	21	21	21
Hjemfaldsafløsning	0	91	-6	-44	-47	0
Renoveringsordningen	450	422	320	233	154	96
Nybyggeri 2002-06	239	408	792	604	437	288
Ghettoindsats	144	135	10	0	0	0
Forsøgsordningen (salg)	-12	3	8	12	15	15
Renteudgifter	18	119	143	0	0	0
Indtægter i alt	570	1.034	1.786	2.092	2.087	2.006
Udgifter i alt	1.316	1.590	1.589	1.039	740	568
Nettoindtægter	-746	-556	197	1.053	1.347	1.438

Kilde: Socialministeriet

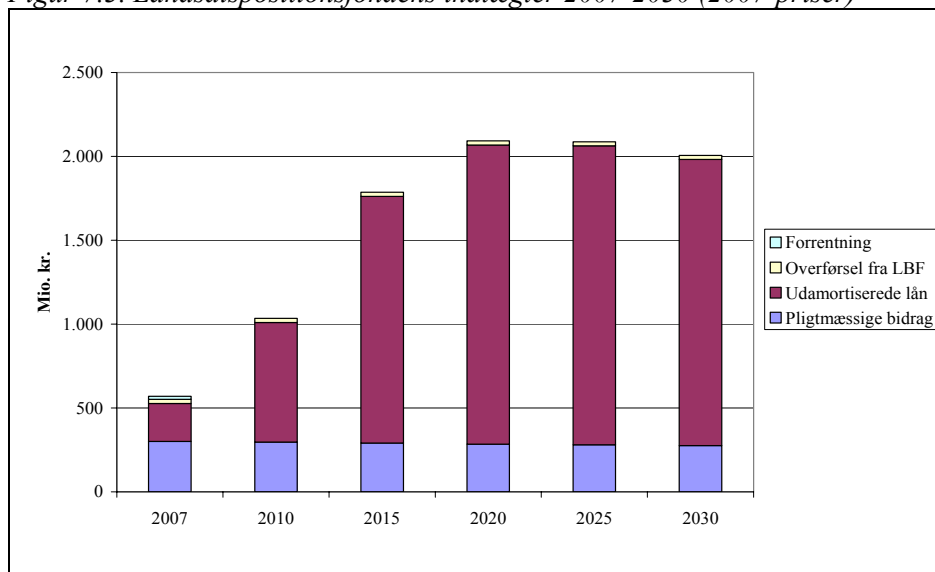
Landsdispositionsfondens indtægter

40 pct. af de *pligtmæssige bidrag*, der betales af afdelinger ibrugtaget før 1970, overføres til Landsdispositionsfondens. G-indskuddene, der udgør omkring 90 pct. af de samlede pligtmæssige bidrag reguleres efter byggeomkostningsindekset for boliger. A-indskuddene udgør derimod et fast kronebeløb. Som følge heraf falder fondens årlige indtægter fra de pligtmæssige bidrag i faste priser fra 301 mio. kr. i 2007 til 276 mio. kr. i 2030.

Landsdispositionsfondens *indtægter fra udamortiserede lån* vokser betydeligt i faste priser frem til 2030. Væksten er især meget betydelig i perioden 2009-2015, hvor der sker udamortisering af IS20-lånene, der blev anvendt til finansiering af nybyggeriet i perioden 1982-1989. Efter de enkelte låns udamortisering fastfryses beboerbetalinger i løbende priser. Som følge heraf sker der et mindre fald i de årlige indtægter i faste priser fra de udamortiserede lån fra omkring 2020. Som følge af udamortiseringen af IS35-lånene, der blev anvendt til finansiering af nybyggeriet i perioden 1990-97, vil der igen kort efter 2030 komme en periode med vækst i indtægterne fra udamortiserede lån. Fondens indtægter fra udamortiserede lån skønnes i faste priser at vokse fra 227 mio. kr. i 2007 til ca. 1.700 mio. kr. i 2030.

Landsbyggefondens indtægter i perioden 2007-2030 fordelt på kilder vises i figur 7.3.

Figur 7.3. Landsdispositionsfondens indtægter 2007-2030 (2007-priser)



Kilde: Socialministeriet

Der forventes i hele perioden 2007-2030 løbende at blive overført midler fra *Landsbyggefondens overskud* til landsdispositionsfondens. Landsbyggefondens overskud stammer hovedsagelig fra kapitalindtægter.

Forrentning af landsdispositionsfondens egne midler er indregnet i budgettet i de første år i perioden. Der er derimod ikke indregnet eventuelle renteindtægter senere i perioden, selv om fonden med de nuværende forpligtelser på et tidspunkt vil opsamle en betydelig formue. Baggrunden er, at det forventes, at fonden pålægges nye opgaver, således at disse renteindtægter ikke vil blive realiseret. Såfremt fonden ikke pålægges nye opgaver, vil fonden fra 2020 oparbejde en positiv formue. Renteindtægterne fra denne formue vil være gradvist stigende og nå op på et niveau på knap 700 mio. kr. årligt i 2030 (ved et renteniveau på 5 pct. p.a.).

Landsdispositionsfondens udgifter

Landsdispositionsfondens kan som nævnt yde støtte til en række nærmere angivne formål, jf. afsnit 7.2.3.

Huslejesikring er supplerende støtte til nedbringelse af huslejen efter 1994-omprioriteringsloven. Huslejesikringen er under aftrapning og forventes at være fuldt aftrappet i 2023.

Huslejebidrag er supplerende støtte til nedbringelse af huslejen efter 2000-omprioriteringsloven. Huslejebidraget aftrappes løbende og forventes at være fuldt aftrappet i 2027.

Den gældende ordning om tilskud til ansættelse af *beboerrådgivere* i almene afdelinger udløber ved udgangen af 2008. LBFs årlige tilskud er i almenboligloven maksimeret til 12,5 mio. kr.

Kapitaltilførsel og driftslån til problemramte boligafdelinger er indregnet i budgettet med 142 mio. kr. årligt i faste priser, svarende til det aktuelle niveau.

Investeringsstilskud mv. (særlig driftsstøtte) er indregnet i budgettet med 28 mio. kr. i 2005 med en faldende tendens til 21 mio. kr. i 2030.

Landsdispositionsfondens udlån til *hjemfaldsafløsning* finansieres frem til og med 2009 ved statslån. Statslånet tilbagebetales i perioden 2010-14. De udlånte midler vil efterhånden blive tilbagebetalt af de berørte boligorganisationer.

Udgifterne til *ydelsesstøtte til byggeskaderenovering og renoveringsarbejder* med tilsagn i perioden 1991-2008 når et maksimum i 2007 med ca. 450 mio. kr. Derefter sker der som følge af aftrapningen af ydelsesstøtten et løbende fald i udgifterne, således at de når ned på ca. 100 mio. kr. i 2030 (2007-prisniveau).

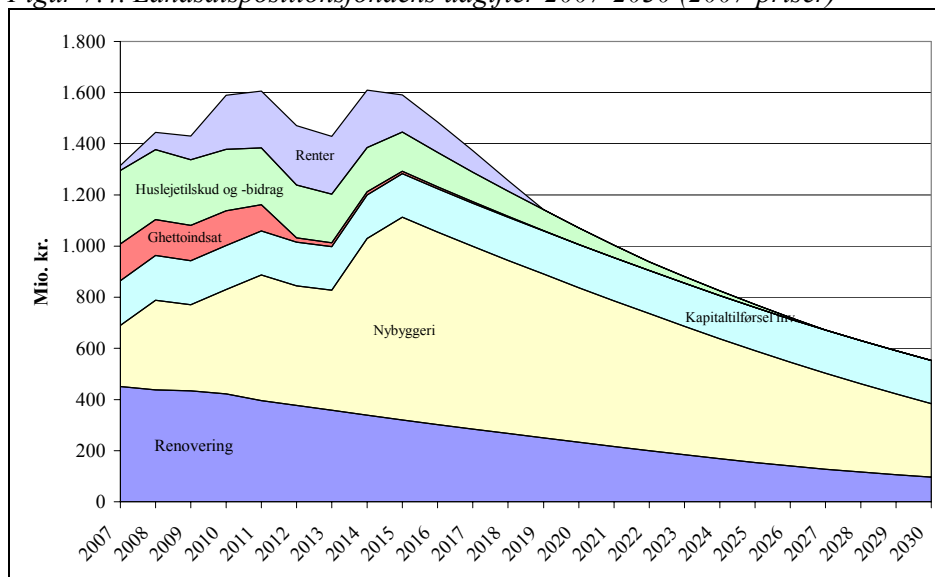
Udgifterne til refusion af en del af statens udgifter til ydelsesstøtte til *nybyggeri med tilsagn i perioden 2002-06* begynder med en udgift i 2007 på 239 mio. kr. Udgifterne forventes at nå et maksimum i 2015 på ca. 800 mio. kr. Derefter sker der som følge af aftrapningen af ydelsesstøtten et løbende fald i udgifterne, således at de når ned på ca. 290 mio. kr. i 2030 (2007-prisniveau). Refusionsbeløbene er fastsat endeligt i løbende priser umiddelbart efter det enkelte tilsagnsår.

I medfør af boligaftalen af 4. november 2005 har fonden mulighed for i 2006 at anvende 600 mio. kr. til en social og forebyggende indsats i problemramte almene afdelinger (*ghettoindsats*). Af den samlede ramme kan indtil 200 mio. kr. anvendes til tilskud til nedsættelse af huslejen. Det er beregningsmæssigt forudsat, at de 200 mio. kr. til huslejenedsættelser anvendes over en periode på 10-15 år, de resterende 400 mio. kr. udbetales over en 5-årig periode.

Den 3-årige forsøgsordning med *salg af almene familieboliger* vil i begyndelsen give LBF mindre indtægter som følge af tilbagebetaling af grundkapitallån og driftsstøttelån og bortfald af eventuel ydelsesstøtte til de solgte boliger. Senere vil ordningen medføre en reduktion i fondens indtægter fra pligtmæssige bidrag og udamortiserede lån vedrørende de solgte boliger. Der er forudsat et samlet salg på i alt 5.000 boliger i perioden 2005-07, jf. bemærkningerne til lovforslaget (L 182/2003-04). Den permanente salgsordning, som kun omfatter problemramte boligafdelinger, skønnes kun at have beskedne konsekvenser for LBFs økonomi.

Landsbyggefondens udgifter fordelt på formål er vist i figur 7.4.

Figur 7.4. Landsdispositionsfondens udgifter 2007-2030 (2007-priser)

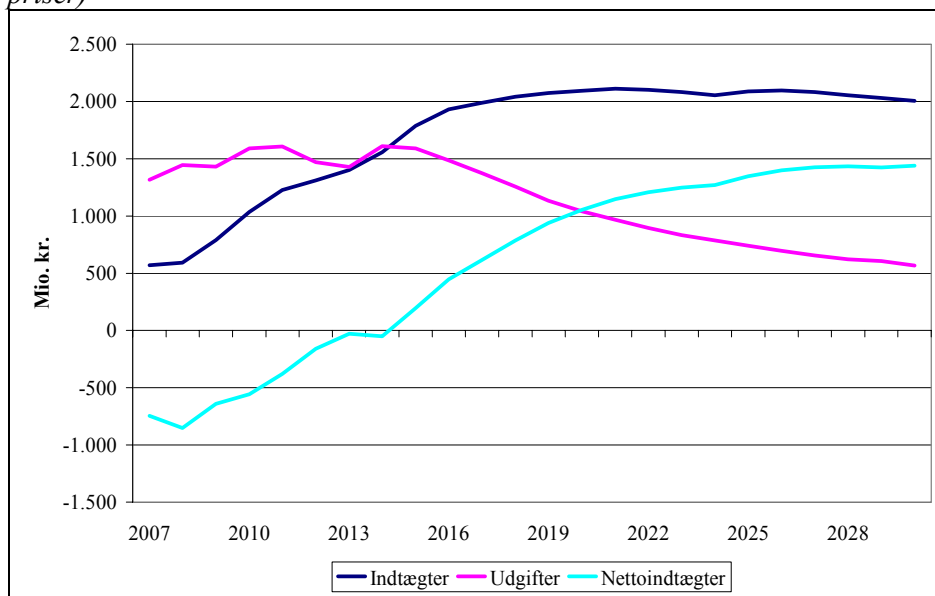


Kilde: Socialministeriet

Landsbyggefondens fremtidige råderum

I figur 7.5 er vist landsdispositionsfondens forventede indtægter og udgifter samt nettoindtægterne frem til og med 2030.

Figur 7.5. Landsdispositionsfondens indtægter og udgifter 2007-30 (2007-priser)



Kilde: Socialministeriet

Det fremgår af figuren, at fondens indtægter stiger kraftigt fra 2009 og frem til 2016. Derefter følger nogle år, hvor indtægterne kun stiger svagt indtil de fra 2022 begynder at falde svagt i faste priser.

Fondens udgifter er stigende frem til 2011. Derefter er udgifterne lidt svingende i nogle år, hvorefter de falder jævnt som følge af den løbende aftrapning af de fleste udgiftsposter. Dette beror blandt andet på, at der ikke pt. er besluttet

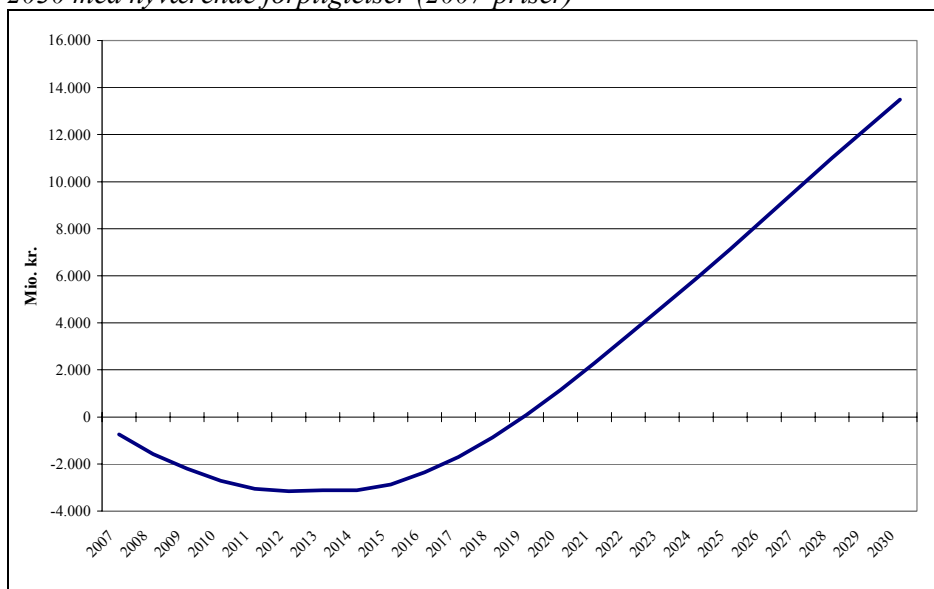
nye opgaver efter 2008. Når fondens udgifter alligevel er stigende i nogle år herefter beror det på en afledt effekt af fondens refusion af en del af statens udgifter til ydelsesstøtte til nybyggeri med tilsagn i perioden 2002-2006, idet fondens betaling af refusionen for nogle tilsagnsårgange først påbegyndes i henholdsvis 2010, 2013 og 2014.

Fondens udgifter overstiger indtægterne frem til 2014, således at fonden må optage lån for at klare udgifterne. Nettoindtægterne når et minimum i 2008 med ca. -850 mio. kr. Derefter stiger nettoindtægterne (råderummet) kraftigt frem til 2028, hvor de når op på ca. 1.400 mio. kr. årligt (2007-prisniveau). I de sidste år af perioden er nettoindtægterne nogenlunde konstante i faste priser. Baggrunden for de stigende nettoindtægter er – udover en stigning i indtægterne – at en række udgiftsforpligtelser naturligt klinger af, og at der samtidigt ikke er indregnet nye udgifter for Landsbyggefonden.

I de første år med overskud må fonden anvende overskuddet til betaling af afdrag og renter på det optagne lån.

I figur 7.6 er vist udviklingen i landsdispositionsfondens likvide nettoformue frem til 2030. Det fremgår af figuren, at fonden i de første år, hvor udgifterne overstiger indtægterne, har en negativ likvid nettoformue, som når et minimum på -3,1 mia. kr. i årene 2012-2014. Derefter overstiger indtægterne udgifterne og nettoformuen stiger igen. I 2019 er det optagne lån tilbagebetalt og fonden har en nettoformue på 0 kr. Derefter øges nettoformuen gradvist til et niveau på ca. 13 mia. kr. i 2030.

Figur 7.6. Udviklingen i landsdispositionsfondens likvide nettoformue 2007-2030 med nyværende forpligtelser (2007-priser)



Kilde: Socialministeriet

7.3. Boligorganisationernes egne midler

De enkelte almene boligorganisationer opbygger på forskellig måde en *egenkapital*. Egenkapitalen består først og fremmest af dispositionsfond og arbejdskapital, som tilsammen udgør ca. 90 pct. af boligorganisationernes egenkapital. Hertil kommer mindre egenkapitalelementer som boligorganisationsandele, garantikapital og opskrivningshenlæggelser, som ikke vil blive behandlet nærmere her.

I det følgende gennemgås først de overordnede regler for dispositionsfondene og arbejdskapitalen. Derefter følger en opgørelse af midlerne i dispositionsfondene og arbejdskapital ved udgangen af 2004 og en belysning af midlernes spredning på de enkelte boligorganisationer.

Derefter følger en opgørelse af de midler fra udamortiserede lån, der i fremtiden vil indgå i boligorganisationernes dispositionsfonde. Herunder belyses midlernes spredning på de enkelte boligorganisationer.

7.3.1. Dispositionsfonde

I alle almene boligorganisationer skal der være etableret en dispositionsfond. De almene administrationsselskaber har dog kun pligt til at have en dispositionsfond, hvis kommunen har fastsat et maksimum for arbejdskapitalen, jf. nedenfor i afsnit 7.3.2.

Dispositionsfondens midler kan inden for nærmere fastsatte rammer anvendes til en række specifikke formål. Midlerne anvendes blandt andet i relation til de enkelte afdelinger, herunder som ”stødpudekapital” til imødegåelse af økonomiske vanskeligheder, men fondens midler anvendes også i forhold til boligorganisationen selv eller, i begrænset omfang, en ekstern part.

Fondens bidrag kan, afhængigt af det konkrete formål, enten gives som tilskud eller udlån.

Hovedindtægtskilden er afdelingsbidrag opkrævet fra lejerne over huslejen samt likvide midler fra udamortiserede lån. Herudover indgår renteindtægter og overførsler fra overskud i boligorganisationen samt eventuel overførsel af overskud i afdelingerne.

Afdelingernes bidrag til dispositionsfonden udgør årligt 201 kr. pr. lejemålsenhed, indtil dispositionsfonden for boligorganisationen som helhed i likvide midler udgør mindst 3.881 kr. pr. lejemålsenhed (2006-satser).

Baggrunden for etableringen af decentrale fonde i boligorganisationerne skal søges tilbage til den første ”rigtige” lov om støtte til boligbyggeri i 1933. Det har siden da været et grundlæggende princip indenfor det almene byggeri, at byggeriet på længere sigt gradvist skal gøres selvfinansierende.

Frem til 1994 er likvide midler fra udamortiserede lån blevet opsamlet i boligorganisationernes byggefonde. Hensigten var, at likvide midler ved udamortise-

ring af lån skulle anvendes til nybyggeri eller modernisering af ældre ejendomme. Allerede på daværende tidspunkt gjorde man sig klart, at ”det offentlige støtte til boligforeningerne bliver på denne måde et led i en større plan, hvorved det sociale byggeri til sin tid vil kunne komme til at hvile i sig selv gennem de midler, der opspares.”

I 1994 blev de likvide midler fra udamortiserede lån og overskud på driften overført fra byggefonden til dispositionsfonden. Samtidig med overførelsen blev dispositionsfondens formål udvidet til at omfatte de tidligere byggefondsformål, nemlig nybyggeri og modernisering af boligorganisationens afdelinger. Dispositionsfondenes formål blev også udvidet på en række andre områder. Der stilles således ikke længere krav om, at tab skal være ekstraordinære, og der blev i højere grad mulighed for at anvende midlerne til forebyggelse af udlejningsvanskeligheder mv. i samspilsramte afdelinger.

I boks 7.2 er vist, hvilke formål midlerne i dispositionsfonden kan anvendes til.

Boks 7.2. Dispositionsfondens anvendelsesformål:

Anvendelsesformål	Støtteform	Særlige betingelser mv.
1. Dækning af tab eller forebyggelse af tab ved afdelingsdrift.	Tilskud.	
2. Imødegåelse af ekstraordinære tab ved organisationens drift.	Udlån eller tilskud.	
3. Sikring af boligorganisationens fortsatte virksomhed.	Udlån eller tilskud.	Ved grundkøb skal der foreligge godkendelse fra kommunalbestyrelsen.
4. Etablering af nye almene boligafdelinger.	Udlån, som skal afdrages over højst 50 år.	Forudsætter, at der ikke i øvrigt er ydet offentlig støtte, eksempelvis overtagelse af privat udlejningsejendom.
5. Modernisering og forbedring af afdelingerne.	Udlån, som skal afdrages over højst 30 år.	
6. Finansiering af organisationens edb-udstyr.	Udlån eller tilskud.	Forudsætter, at kommunalbestyrelsen har fastsat et maksimum for arbejdskapitalen, og at arbejdskapitalen ikke er tilstrækkelig til finansieringen. Dispositionsfonden må ikke derved bringes under minimumsniveauet.
7. Frikøb af tilbagekøbsklausul.	Udlån eller tilskud.	Dispositionsfonden må ikke derved bringes under minimumsniveauet.
8. Finansiering af boligorganisationens ejendom.	Udlån eller tilskud.	Forudsætter, at kommunalbestyrelsen har fastsat et maksimum for arbejdskapitalen, og godkender finansieringen.

9. Fremme af almindelige bygge- og boligpolitiske formål.	Udlån eller tilskud.	Forudsætter, at fonden har en passende størrelse. Forudsætter, at Socialministeriet meddeler samtykke.
10. Nedsættelse af lejen i almene boligorganisationers afdelinger i forbindelse med omprioritering mv.	Udlån eller tilskud.	
11. Nedsættelse af beboerindskud i ældre afdelinger.	Tilskud.	Forudsætter, at en nedsættelse skønnes nødvendig for at imødegå udlejningsvanskeligheder, jf. driftsbek. § 56, stk.2.
12. Indskudsbetaling til kommunen ved genudlejning af kapitaltilskudslejligheder.	Indskud.	
13. Indskud i godkendte byfornyelsesselskaber.	Indskud.	Dispositionsfonden må ikke derved bringes under minimumsniveauet.
14. Indskud af garantikapital eller andelskapital, som boligorganisationen foretager i en almen forretningsførerorganisation eller et alment andelsselskab.	Indskud.	Forudsætter, at kommunalbestyrelsen har fastsat et maksimum for den indskydende organisations arbejdskapital, og at denne ikke er tilstrækkelig til finansieringen. Dispositionsfonden må ikke derved bringes under minimumsniveauet. Indskud af max. 5000 kr. kan dog ske uanset, at dispositionsfonden ikke har nået minimumsniveauet.
15. Indeksregulering af beboerindskud.	Tilskud.	Forudsætter, at lejerens boligoverenskomst eller lejeaftale er indgået før 1.4.1975.
16. Dækning af boligorganisationens udgift til beboerrådgivere.	Tilskud.	Forudsætter, at Landsbygefonden og kommunen tillige yder tilskud til dækning af den samlede udgift.

7.3.2. Arbejdskapital

Boligorganisationerne kan opbygge en arbejdskapital. Arbejdskapitalen står til rådighed for boligorganisationen som likvid pengebeholdning til håndtering af udlæg, opstart af projekter, imødegåelse af tab, tilskud til afdelingerne mv. Der er ikke fastsat særlige regler for arbejdskapitalens anvendelse.

Arbejdskapitalen opbygges ved overførsel af overskud fra boligorganisationens drift, som ikke går til dækning af tidligere års underskud.

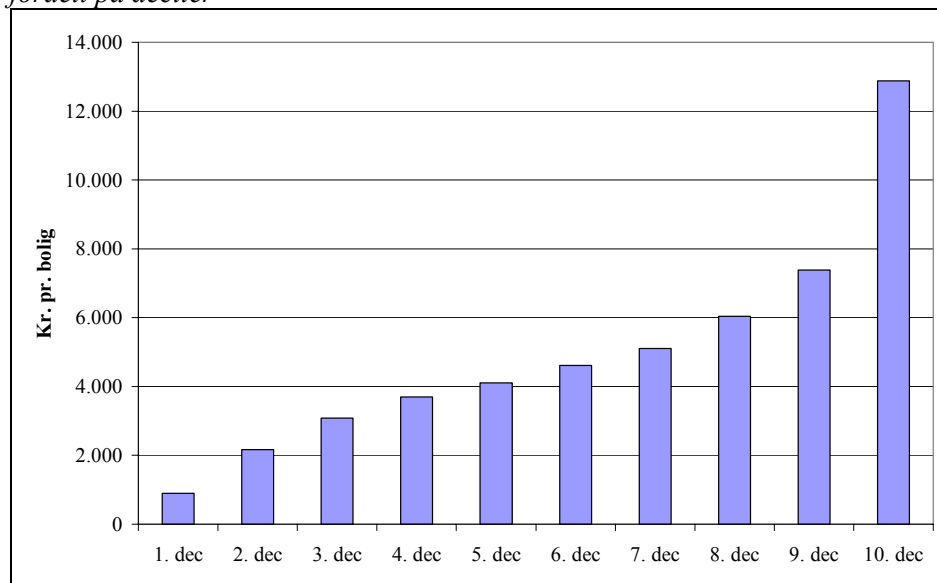
Kommunalbestyrelsen kan fastsætte et maksimum for arbejdskapitalen, men der er intet krav herom. Såfremt arbejdskapitalen overstiger et fastsat maksimum, overføres overskydende beløb til dispositionsfonden. Ifølge de foreliggende oplysninger er der kun i meget begrænset omfang fastsat et sådant maksimum.

7.3.3. Størrelsen af midlerne i dispositionsfondene og arbejdskapitalen

Dispositionsfondene

De samlede midler i de almene boligorganisationers dispositionsfonde udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 2.700 mio. kr., svarende til 5.000 kr. pr. bolig. Hertil kommer ca. 20 mio. kr. i de almene administrationselskaber, der som nævnt ovenfor kun har pligt til at have en dispositionsfond, hvis kommunen har fastsat et maksimum for arbejdskapitalen.

Figur 7.7. Dispositionsfondenes gennemsnitlige saldo pr. bolig ultimo 2004 fordelt på deciler

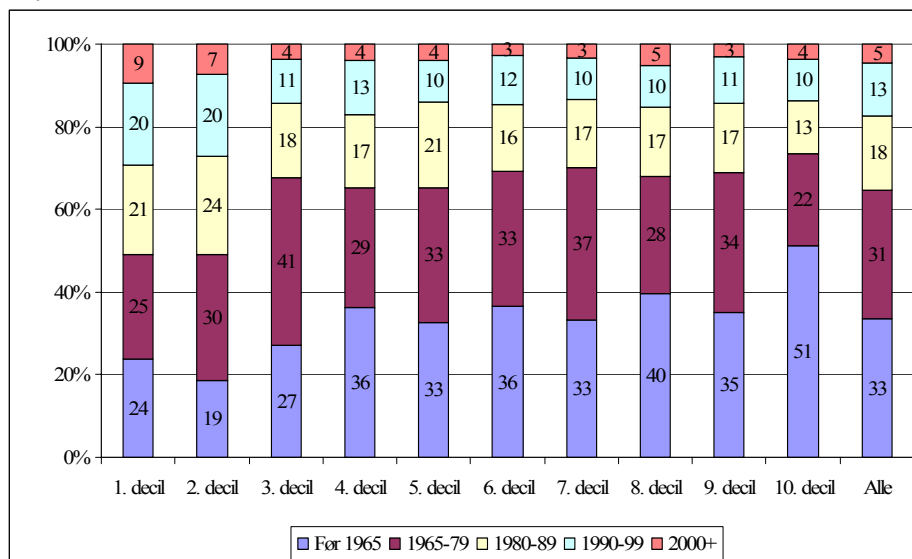


Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter den gennemsnitlige saldo for boligorganisationens dispositionsfond. Første decil angiver de 10 pct. af sektorens boliger, der har den mindste saldo pr. bolig. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter gennemsnitlig saldo for dispositionsfonden osv. Der er ca. 54.000 boliger i hver decil. Søjleens højde angiver den gennemsnitlige saldo for dispositionsfonden i de enkelte deciler.

Figur 7.7 belyser variationen i den gennemsnitlige saldo for dispositionsfonden i de almene boligorganisationer. De almene boligorganisationer er rangordnet i deciler (enheden er antal boliger) efter den gennemsnitlige saldo for dispositionsfonden. Som nævnt ovenfor skal afdelingerne betale bidrag til dispositionsfonden indtil dispositionsfonden for boligorganisationen som helhed i likvide midler udgør mindst 3.881 kr. pr. lejemålsenhed (2006-sats).

Der fremgår af figuren, at der er en betydelig variation mellem boligorganisationerne. I 1. decil er der således kun en gennemsnitlig saldo på under 1.000 kr. pr. bolig, mens der i det 10. decil er en gennemsnitlig saldo på mere end 12.000 kr. pr. bolig.

Figur 7.8. Fordeling af boligerne efter ibrugtagningsperiode i de enkelte deciler efter boligorganisationernes gennemsnitlige saldo pr. bolig for dispositionsfonden ultimo 2004



Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter den gennemsnitlige saldo for boligorganisationens dispositionsfond. Decilerne i figuren svarer således til decilerne i figur 7.7.

Figur 7.8 belyser for de enkelte deciler (rangordnet efter boligorganisationernes gennemsnitlige saldo for dispositionsfonden), hvornår boligorganisationernes boliger er ibrugtaget. Decilerne i figuren er således identiske med decilerne i figur 7.7.

Der fremgår af figuren, at der i alle deciler er boliger fra alle de fem viste ibrugtagningsperioder. I 1. og 2. decil, som omfatter boligerne i de boligorganisationer, som har den mindste saldo pr. bolig for dispositionsfonden, er omkring halvdelen af boligerne ibrugtaget i 1980 eller senere, mens det i 10. decil, som omfatter boligerne i de boligorganisationer, som har den største saldo pr. bolig for dispositionsfonden, kun er omkring en fjerdedel af boligerne, der er ibrugtaget i 1980 eller senere. I de mellemliggende deciler er der kun små forskelle i fordelingen på ibrugtagelsesperioder.

Der kan således konstateres en tendens til, at dispositionsfondenes saldostørrelse stiger i takt med boligernes alder. Billedet er dog ikke særligt klar, idet mange boligorganisationer har afdelinger, ibrugtaget i alle ibrugtagningsperioder. Det er derfor klart, at der også i f.eks. det 10. decil vil være en del boliger, som er ibrugtaget for nylig.

Tabel 7.2. De almene boligorganisationer fordelt efter størrelse (antal boliger) og dispositionsfondens saldo pr. bolig ultimo 2004

	Under			2.000	
	500 boliger	500-1.000 boliger	1.000-1.999 boliger	boliger og derover	
					I alt
Andel af boligerne	14,6 pct.	15,8 pct.	21,8 pct.	47,8 pct.	100 pct.
Saldo ultimo 2004					
Under 2.000 kr./bolig	175	20	12	4	211
2.000-4.999 kr./bolig	197	66	47	34	344
5.000 kr./bolig og derover	131	34	24	33	222
I alt	503	120	83	71	777

Anm.: Ekskl. almene administrationsselskaber.

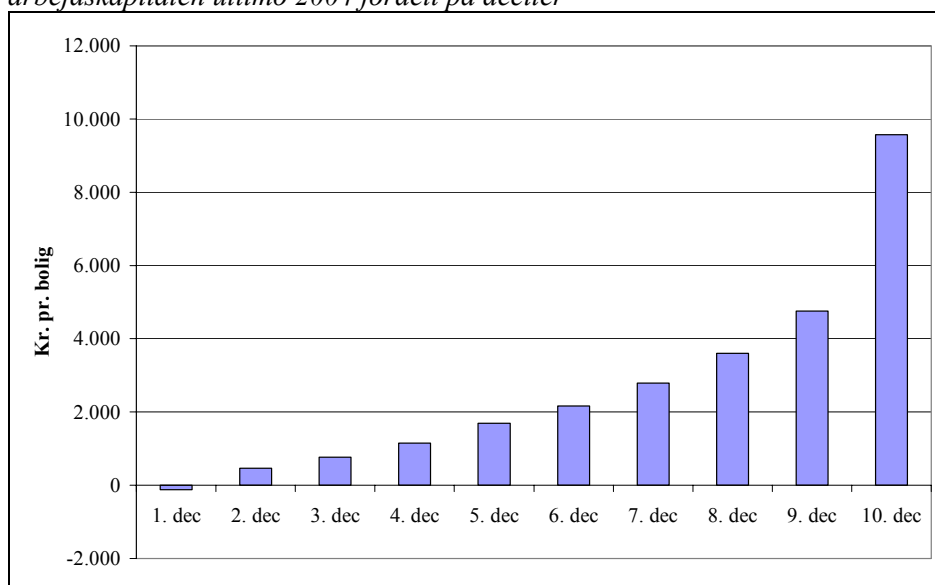
I tabel 7.2 er boligorganisationerne fordelt efter størrelse og dispositionsfondens saldo. Det fremgår af tabellen, at der især er blandt de små boligorganisationer er en relativt stor andel med et lavt indestående på dispositionsfonden, mens der omvendt er en relativt stor andel af de store boligorganisationer, der har et højt indestående på dispositionsfonden. Således har godt en tredjedel af boligorganisationerne med under 500 boliger et indestående på under 2.000 kr. pr bolig, mens knap halvdelen af boligorganisationerne med mere end 2.000 boliger har et indestående på mere end 5.000 kr. pr. bolig. Denne sammenhæng kan i høj grad forklares med, at de store boligorganisationer i højere grad end de små organisationer består af ældre boliger. De store boligorganisationer har således haft en længere periode end mange små organisationer til at opbygge dispositionsfonden.

Et mindre antal boligorganisationer har et meget stort indestående i dispositionsfonden. Således har 22 boligorganisationer med i alt 11.000 boliger et indestående på mere end 15.000 kr. pr. bolig. Det drejer sig helt overvejende om små boligorganisationer, men der er dog også en enkelt meget stor boligorganisation blandt de 22 organisationer. Der er ingen overgrænse for dispositionsfondens størrelse, idet boligorganisationerne kan fortsætte med at opkræve bidrag fra afdelingerne, selv om mindstekravet til dispositionsfondens størrelse er opfyldt. Dispositionsfonden kan endvidere vokse som følge af renteindtægter og overførsel af midler fra arbejdskapitalen.

Arbejdskapitalen

De almene boligorganisationers samlede arbejdskapital udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 1.447 mio. kr., svarende til 2.680 kr. pr. bolig. Hertil kommer ca. 450 mio. kr. i de almene administrationsselskaber. Boligorganisationerne har således i gennemsnit en arbejdskapital, der er godt halvt så stor som indestændet i dispositionsfonden.

Figur 7.9. De almene boligorganisationers gennemsnitlige saldo pr. bolig for arbejdskapitalen ultimo 2004 fordelt på deciler



Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter den gennemsnitlige saldo for boligorganisationens arbejdskapital. Første decil angiver de 10 pct. af sektorens boliger, der har den mindste saldo pr. bolig. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter gennemsnitlig saldo for arbejdskapitalen osv. Der er ca. 54.000 boliger i hver decil. Søjlerne højde angiver den gennemsnitlige saldo for arbejdskapitalen i de enkelte deciler.

I figur 7.9 belyses variationen i den gennemsnitlige saldo for arbejdskapitalen i de almene boligorganisationer. De almene boligorganisationer er rangordnet i deciler (enheden er antal boliger) efter den gennemsnitlige saldo for arbejdskapitalen.

Der ses af figuren, at der er en ganske betydelig variation mellem boligorganisationerne. Boligorganisationerne i 1. decil har således i gennemsnit en negativ saldo, mens organisationerne i det 10. decil har en gennemsnitlig saldo på knap 10.000 kr. pr. bolig.

Tabel 7.3. De almene boligorganisationer fordelt efter størrelse (antal boliger) og arbejdskapitalens saldo pr. bolig ultimo 2004

	Under 500 boliger	500-1.000 boliger	1.000-1.999 boliger	2.000 boliger og derover	I alt
Andel af boligerne	14,6 pct.	15,8 pct.	21,8 pct.	47,8 pct.	100 pct.
Saldo ultimo 2004					
Negativ	32	4	3	1	40
Under 1.000 kr./bolig	221	38	29	15	303
1.000-2.999 kr./bolig	162	45	24	27	258
3.000 kr./bolig og derover	88	33	27	28	176
I alt	503	120	83	71	777

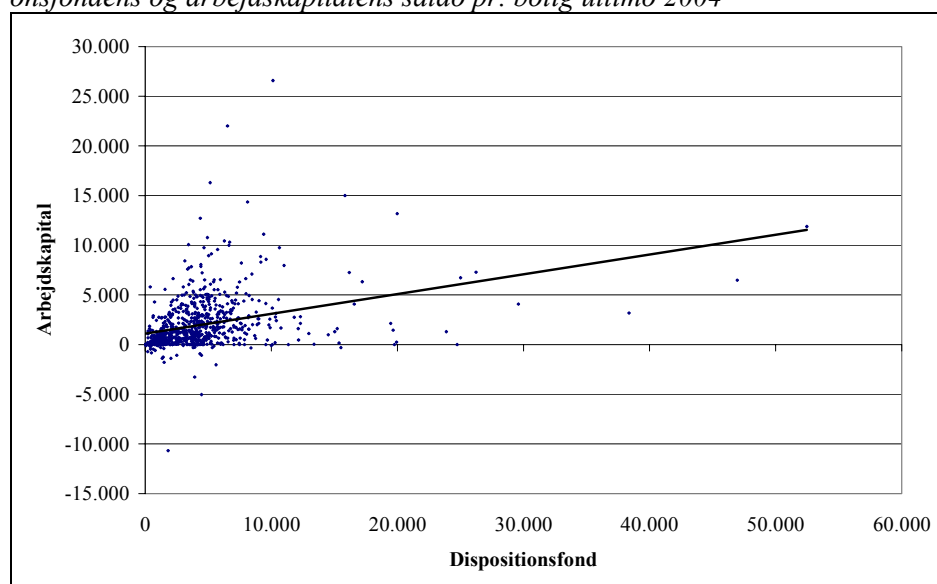
Anm.: Eksklusiv almene administrationselskaber.

I tabel 7.3 er boligorganisationerne fordelt efter størrelse og arbejdskapitalens saldo. Det fremgår af tabellen, at der som for dispositionsfonden er en tendens til, at der er en relativt stor andel af de små boligorganisationer med en lille saldo pr. bolig for arbejdskapitalen, mens der omvendt er en relativt stor andel af de store boligorganisationer, der har en høj saldo pr. bolig for arbejdskapitalen. Som for dispositionsfondene kan denne sammenhæng i høj grad forklares med at de store boligorganisationer i højere grad end de små organisationer består af ældre boliger.

Sammenhæng mellem dispositionsfonden og arbejdskapitalen

Sammenhængen mellem boligorganisationernes saldo pr. bolig for henholdsvis dispositionsfonden og arbejdskapitalen er belyst i figur 7.10. Det fremgår af den viste regressionslinie, at der er en sammenhæng mellem saldoen pr. bolig for de to dele af egenkapitalen, idet boligorganisationer med en stor saldo pr. bolig for dispositionsfonden også typisk har en stor saldo pr. bolig for arbejdskapitalen.

Figur 7.10. De almene boligorganisationer fordelt efter henholdsvis dispositionsfondens og arbejdskapitalens saldo pr. bolig ultimo 2004



Anm.: Eksklusiv almene administrationsselskaber. En enkelt ekstrem observation er udeladt.

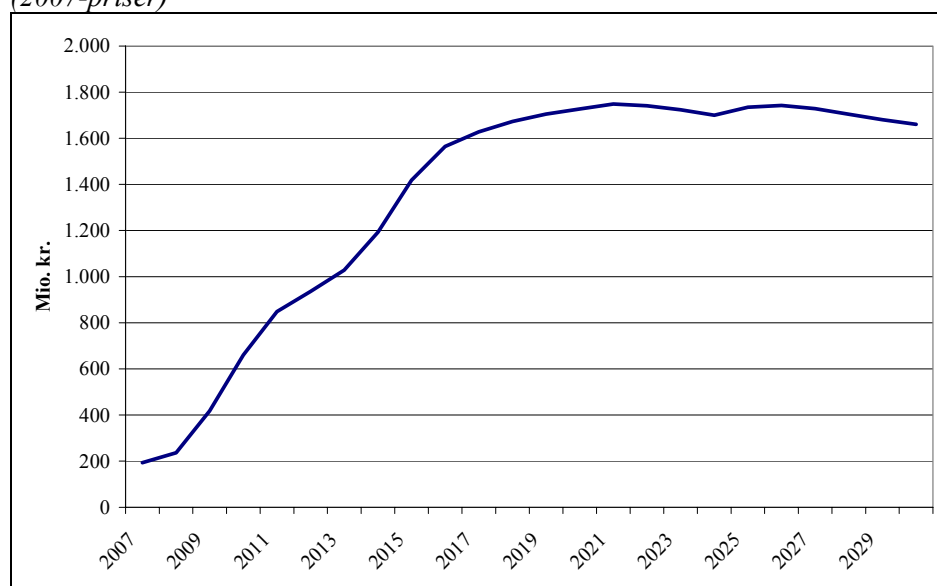
Et mindre antal boligorganisationer har en meget stor arbejdskapital. Således har 14 boligorganisationer med i alt 17.000 boliger en arbejdskapital på mere end 10.000 kr. pr. bolig. Det drejer sig om både små og mellemstore boligorganisationer.

7.3.4. Boligorganisationernes fremtidige indtægter fra udamortiserede lån

Som nævnt ovenfor er der i forbindelse med udredningsarbejdet foretaget en ny og mere detaljeret opgørelse over de fremtidige indtægter fra udamortiserede lån frem til 2030. Der er i den forbindelse foretaget en fordeling af indtægterne på de enkelte boligorganisationer.

Ifølge opgørelsen vil de almene boligorganisationers dispositionsfondes indtægter fra udamortiserede lån i hele perioden 2007-2030 udgøre i alt knap 21 mia. kr. opgjort i nutidsværdi, svarende til knap 39.000 kr. pr bolig. Dette beløb vedrører kun dispositionsfondenes andel af betalingerne. Der er ved opgørelsen taget hensyn til givne fritagelser, som i de fleste tilfælde kun vedrører boligorganisationens andel af indtægterne.

Figur 7.11. Dispositionsfondenes indtægter fra udamortiserede lån 2007-2030 (2007-priser)



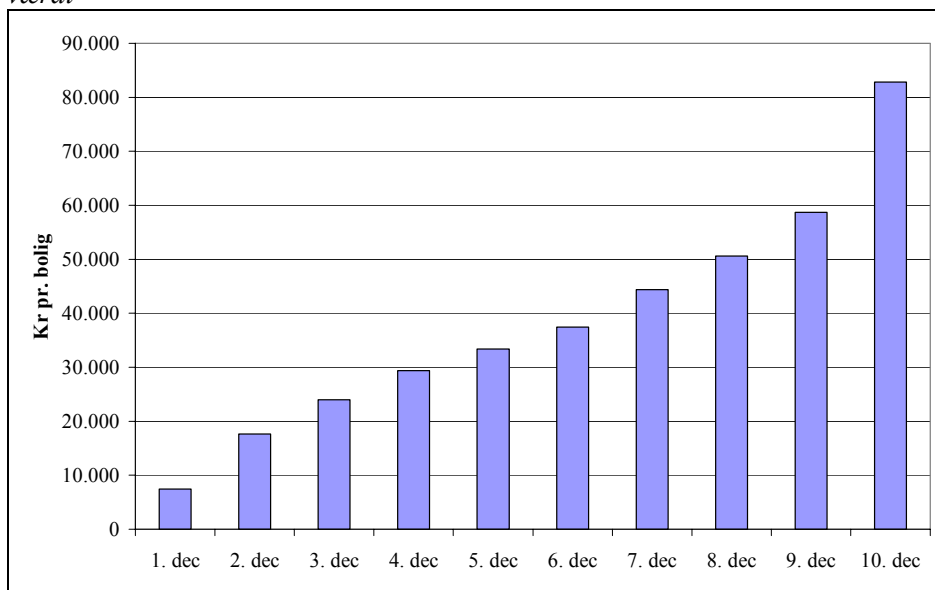
I figur 7.11 er vist dispositionsfondenes indtægter fra udamortiserede lån i perioden 2007-2030 i faste priser.

Det fremgår af figuren, at dispositionsfondenes indtægter i faste priser fra udamortiserede lån stiger stærkt frem til omkring 2017. Derefter aftager stignings-takten betydeligt og afløses af et beskedent fald i periodens sidste år.

Figur 7.12 belyser variationen i de almene boligorganisationers samlede indtægter pr. bolig fra udamortiserede lån opgjort i nutidsværdi i perioden 2007-2030. De almene boligorganisationer er rangordnet i deciler (enheden er antal boliger) efter de samlede indtægter pr. bolig i perioden 2007-2030.

Det fremgår af figuren, at der er betydelige forskelle mellem de enkelte boligorganisationer med hensyn til, hvor store indtægter de vil få fra udamortiserede lån i den nævnte periode. I 1. decil, som består af den tiendedel af boligerne, som ligger i de boligorganisationer, hvor indtægterne pr. bolig er mindst, udgør de samlede indtægter opgjort i nutidsværdi i hele perioden i gennemsnit godt 7.000 kr. pr. bolig. 80 boligorganisationer med i alt knap 6.000 boliger vil slet ikke få nogen indtægter fra udamortiserede lån før efter 2030. På den anden side udgør de samlede indtægter i 10. decil, som består af den tiendedel af boligerne, hvor indtægterne udgør det største beløb i perioden, ca. 83.000 kr. pr. bolig.

Figur 7.12. De almene boligorganisationers gennemsnitlige indtægter pr. bolig fra udamortiserede lån i hele perioden 2007-2030 fordelt på deciler. Nutidsværdi



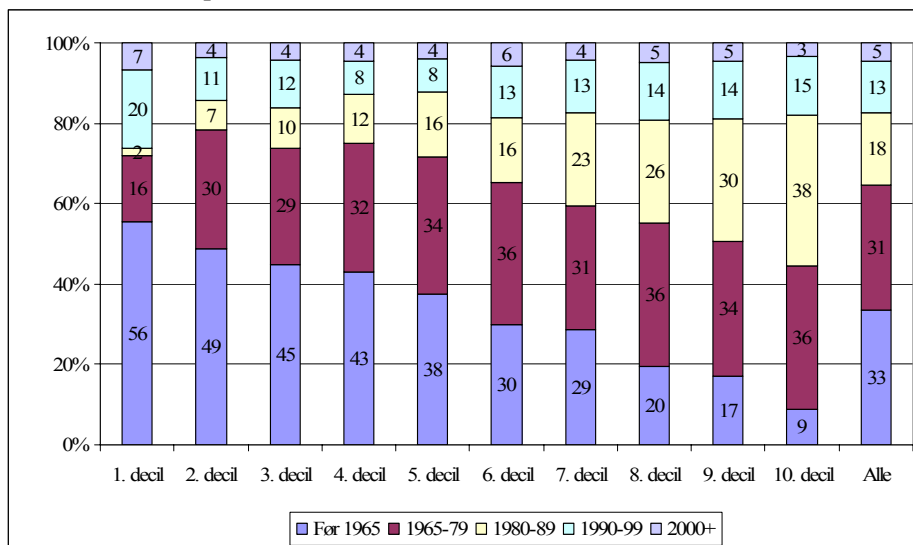
Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter de gennemsnitlige betalinger pr. bolig fra udamortiserede lån 2007-30. Første decil omfatter de 10 pct. af sektorens boliger, der har de mindste betalinger pr. bolig for udamortiserede lån i perioden. Andet decil angiver de følgende 10 pct. af sektorens boliger efter betalingerne pr. bolig for udamortiserede lån i perioden osv. Der er ca. 54.000 boliger i hver decil. Søjleens højde angiver de gennemsnitlige betalinger pr. bolig for udamortiserede lån 2007-30.

Størrelsen af de enkelte boligorganisationers indtægter frem til 2030 er meget afhængige af aldersfordelingen for organisationernes boliger. Det er de boliger, der er opført i 1980'erne og som er finansieret med IS20-lån, der giver de største indtægter. Der er også relativt store indtægter fra boliger opført i slutningen af 1960'erne og i 1970'erne og finansieret med nominallån med rentesikring. De ældste boliger giver derimod færre indtægter fra udamortiserede lån og fra boliger opført i 1990 eller senere vil der først være indtægter efter 2030.

Dette er nærmere belyst i figur 7.13, som viser en fordeling af boligerne efter ibrugtagningsperiode i de enkelte deciler efter nutidsværdien af boligorganisationernes samlede indtægter fra udamortiserede lån i perioden 2007-2030.

Det fremgår tydeligt af figuren, at der i de deciler, hvor indtægterne pr. bolig fra udamortiserede lån frem til 2030 er mindst, er en væsentlig større andel boliger ibrugtaget før 1965, end i de deciler, hvor indtægterne pr. bolig er størst. Tilsvarende er der en væsentlig større andel boliger ibrugtaget i 1980'erne i de deciler, hvor indtægterne fra udamortiserede lån er størst, end i de deciler, hvor indtægterne er mindst. For de øvrige ibrugtagningsperioder varierer andelen i de enkelte deciler kun lidt.

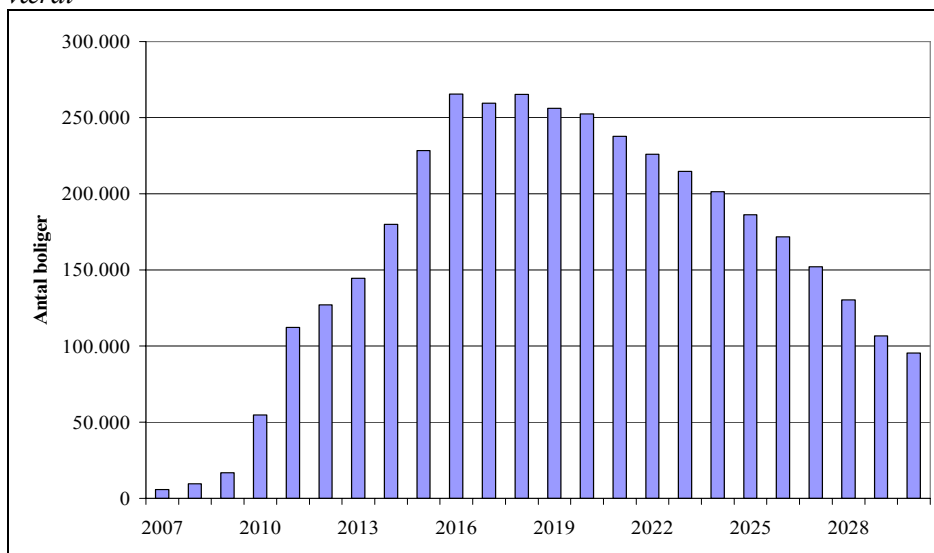
Figur 7.13. Fordeling af boligerne efter ibrugtagningsperiode i de enkelte deciler efter nutidsværdien af boligorganisationernes samlede indtægter fra udamortiserede lån i perioden 2007-2030



Anm.: I figuren er de almene boliger opdelt i 10 lige store deciler efter de forventede samlede indtægter pr. bolig fra udamortiserede lån i perioden 2007-2030. Decilerne i figuren svarer således til decilerne i figur 7.12.

I figur 7.14 er vist antallet af boliger under boligorganisationer, hvor betalingerne til dispositionsfondene for udamortiserede lån i de enkelte år i perioden 2007 til 2030, udgør mindst 2.000 kr. årligt pr. bolig opgjort i nutidsværdi.

Figur 7.14. Antal boliger i almene boligorganisationer, hvor indtægterne fra udamortiserede lån udgør mindst 2.000 kr. årligt pr. bolig. 2007-2030. Nutidsværdi



Det fremgår af figur 7.14, at det i de første år kun er ganske få boligorganisationer, hvor nutidsværdien af indtægterne fra udamortiserede lån overstiger 2.000 kr. årligt.

I 2007 er det kun 14 boligorganisationer med i alt ca. 6.000 boliger, hvor indtægterne fra udamortiserede lån udgør mere end 2.000 kr. Fra 2010 stiger antallet stærkt til frem til 2018, hvor højdepunktet nås med knap 400 boligorganisationer med i alt 265.000 boliger. Derefter falder flere og flere boligorganisationer efterhånden igen ned under den valgte beløbsgrænse, således at det i 2030 kun er under 200 boligorganisationer med i alt 95.000 boliger, hvor de årlige indtægter til dispositionsfonden fra udamortiserede lån i nutidsværdi overstiger 2.000 kr. pr. bolig. Baggrunden for faldet i antal boligorganisationer med indtægter på over 2.000 kr. årligt fra 2018 er især, at realværdien af indtægterne udhules ved tilbagediskonteringen. Hertil kommer, at der ikke sker nogen regulering af betalingerne vedrørende udamortiserede lån. Fraværet af regulering vil på et tidspunkt dominere effekten af tilgangen af nye boliger, der svarer betalinger vedrørende udamortiserede lån. Med tiden vil beløbet derfor få en stadig lavere real værdi og stadig færre boligorganisationer vil derfor nå over 2.000 kr. årligt pr. bolig.

7.4. Boligorganisationernes kapitalgrundlag

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, vil de lokale midler i sektoren fremover være betydelige, ligesom de vil være endog meget skævt fordelt mellem boligorganisationerne. Det gælder for såvel den nuværende egenkapital i form af dispositionsfondsmidler og arbejdskapital som for de fremtidige indtægter fra udamortiserede lån. Frem for alt gælder det dog indtægterne fra udamortiserede lån, idet disse indtægter for alle boligorganisationerne under ét i perioden 2007-2030 vil udgøre et beløb, der er fem gange så stort som den nuværende egenkapital.

Den skæve fordeling er et resultat af tilfældigheder, herunder forskellige finansierings- og støtteregler, forskellige byggetidspunkt, og stigende anskaffelsesudgifter. Yderligere er der ikke nogen sammenhæng mellem den enkelte boligorganisationens fremtidige dispositionsfondsindbetalinger og det lokale behov. Nogle boligorganisationer vil have et behov, som overstiger egne midler, mens der i andre boligorganisationer i bedste fald vil ske en u hensigtsmæssig akkumulation af midler.

Med henblik på i højere grad at skabe en sammenhæng mellem midler og behov, må det overvejes, at reducere forskellene i de fremtidige indbetalinger via overførsel af en større andel af ydelserne på tilbagebetalte lån til Landsbyggefonden. Andelen udgør i dag 50 pct.

En del af de indbetalte midler bør antagelig forblive i de lokale dispositionsfonde. Der er en lang række sager og problemer, som mest hensigtsmæssigt løses lokalt. Den lokale ansvarlighed vil blive væsentligt reduceret, såfremt der udelukkende var mulighed for at få støtte fra en central fond. I forlængelse heraf kunne det endvidere overvejes at erstatte den detaljerede regulering af anvendelsen af de lokale midler og i stedet alene fastsætte overordnede rammer for anvendelsen, og så i øvrigt overlade det til boligorganisationer og kommu-

ner at træffe beslutning om den konkrete anvendelse, hvorved anvendelsen i højere grad kunne tilpasses de lokale forhold.

Endvidere kunne anvendelsesområdet for de lokale midler overvejes udvidet, således at de gældende muligheder for tilskud til reovering mv., udvides med muligheder for f.eks. at finansiere omkostninger i forbindelse med nedrivning, eventuelt helt eller delvist dække lejetab som følge af ledige boliger, så den enkelte afdeling ikke belastes heraf.

Endelig kunne boligorganisationernes engagement og incitament til at deltage i nybyggeriet forstærkes, ved i højere grad at inddrage boligorganisationerne økonomisk. F.eks. kunne ansvaret for at sikre god kvalitet og prisbillighed i nybyggeriet styrkes ved, at boligorganisationerne blev inddraget i finansieringen af nybyggeriet, således at de eksempelvis finansierede den del af anskaffelsessummen, som måtte ligge ud over et vist niveau.

Overførsel af en større del af ydelserne på tilbagebetalte lån vil skabe bedre mulighed for at tilgodese boligorganisationer med store behov (og små indbetalinger). For yderligere at give de enkelte boligorganisationer ensartede forudsætninger for at løse nye opgaver, kan det overvejes at standardisere størrelsen af de midler, som vil skulle forblive lokalt, således at boligorganisationerne har nogenlunde samme beløb til rådighed pr. bolig. Eventuelt kunne ordningen udformes, eventuelt så et nærmere bestemt beløb pr. bolig af organisationens likvide midler forbliver i dispositionsfonden. Det vil sikre en rimelig fordeling blandt organisationerne samtidig med, at der sker en yderligere omfordeling af de samlede midler.

Muligheder og behov for sådanne initiativer vil afhænge af, i hvilket omfang der evt. træffes beslutning om en generel udligning af huslejerne i den almene sektor, jf. kapitel 12.

7.5. Sammenfatning

Den almene sektor vil i årene fremover opsamle betydelige midler, hvoraf en del allerede er disponeret eller bundet af aftaler. Midlerne stammer primært fra fortsatte lejeindbetalinger efter udamorteringen af lån, og opsamles dels centralt i Landsbygefonden, dels lokalt i de enkelte boligorganisationers dispositionsfonde.

Landsbygefondens indtægter stiger kraftigt fra 2009 og frem til 2016, hvorefter de er relativt stabile i faste priser. Fondens udgifter overstiger i de kommende år indtægterne, således at fonden er nødt til at finansiere en del af sin virksomhed ved lånoptagelse. Fra 2015 falder fondens udgifter jævnt som følge af den løbende aftrapning af de fleste udgiftsposter.

Med de nuværende forpligtelser vil Landsbygefondens indtægter overstige udgifterne fra 2015 og de lån, der forudsættes optaget til finansiering af en del af fondens virksomhed frem til dette tidspunkt, forventes at være tilbagebetalt

inden udgangen af 2019. Derefter øges fondens likvide nettoformue gradvist til et niveau på ca. 13 mia. kr. i 2030.

De samlede midler i de almene boligorganisationers dispositionsfonde udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 2.700 mio. kr., svarende til 5.000 kr. pr. bolig. Dispositionsfondens saldo pr. bolig varierer meget mellem de enkelte boligorganisationer. Den tiendedel af boligorganisationerne - målt efter antal boliger - der har den mindste saldo pr. bolig, havde en gennemsnitlig saldo på under 1.000 kr. pr. bolig. Samtidig havde den tiendedel af boligorganisationerne, der havde den største saldo pr. bolig, en gennemsnitlig saldo på mere end 12.000 kr. pr. bolig.

De almene boligorganisationers samlede arbejdskapital udgjorde ved udgangen af 2004 et beløb på 1.447 mio. kr., svarende til 2.680 kr. pr. bolig. Hertil kommer ca. 450 mio. kr. i de almene administrationsselskaber. Også arbejdskapitalen varierer meget mellem de enkelte boligorganisationer. Den tiendedel af boligorganisationerne - målt efter antal boliger - der har den mindste saldo pr. bolig, havde i gennemsnit en negativ saldo. Samtidig havde den tiendedel af boligorganisationerne, der havde den største saldo pr. bolig, en gennemsnitlig saldo på knap 10.000 kr. pr. bolig.

Boligorganisationernes dispositionsfondes fremtidige indtægter fra udamortiserede lån vil i hele perioden 2007-2030 udgøre i alt knap 21 mia. kr. opgjort i nutidsværdi, svarende til knap 39.000 kr. pr. bolig.

Der er store forskelle mellem de enkelte boligorganisationer med hensyn til, hvor store fremtidige indtægter de vil få fra udamortiserede lån i den nævnte periode. Den tiendedel af boligorganisationerne - målt efter antal boliger - der vil få de mindste indtægter fra udamortiserede lån, vil få samlede indtægter i hele perioden opgjort i nutidsværdi på i gennemsnit godt 7.000 kr. pr. bolig. Heraf vil 80 boligorganisationer med i alt knap 6.000 boliger slet ikke få nogen indtægter fra udamortiserede lån før efter 2030. På den anden side udgør de samlede indtægter i den tiendedel af boligorganisationerne, hvor indtægterne udgør det største beløb i perioden, i gennemsnit ca. 83.000 kr. pr. bolig.

Baggrunden for de store forskelle mellem de enkelte boligorganisationer er især, at indtægternes størrelse er meget afhængig af aldersfordelingen for boligorganisationernes boliger. Det er de boliger, der er opført i 1980'erne og som er finansieret med IS20-lån, der giver de største indtægter. Der er også relativt store indtægter fra boliger opført i slutningen af 1960'erne og i 1970'erne og finansieret med nominallån med rentesikring. De ældste boliger giver færre indtægter fra udamortiserede lån, og fra boliger opført i 1990 eller senere vil der først være indtægter efter 2030, (jf. i øvrigt kapitel 11).

De lokale midler i sektoren er endog meget skævt fordelt mellem boligorganisationerne. Det gælder for såvel den nuværende egenkapital som for de fremtidige indtægter fra udamortiserede lån.

Det må derfor overvejes, om der skal ske yderligere indbetalinger af likvide midler fra udamortiserede lån til Landsbyggefonden end de 50 pct., som er gældende i dag, jf. kapitel 9. I forbindelse hermed er det hensigtsmæssigt, at en del af midlerne forbliver i de lokale dispositionsfonde, således at den lokale ansvarlighed styrkes.

I den sammenhæng kunne det overvejes at erstatte den detaljerede regulering af anvendelsen af de lokale midler med overordnede rammer, som ville give mulighed for at finansiere omkostningerne ved nedrivninger, dække lejetab og forstærke boligorganisationernes engagement og incitament til at deltage i nybyggeriet. Det sidste kunne f.eks. ske ved, at ansvaret for at sikre god kvalitet og prisbillighed i nybyggeriet blev styrket, ved at boligorganisationerne blev inddraget i finansieringen af nybyggeriet, således at de eksempelvis finansierede den del af anskaffelsessummen, som måtte ligge ud over et vist niveau.

Endelig kunne det overvejes, at sikre en vis ensartethed i størrelsen af de midler, som vil skulle forblive lokalt, f.eks. således at midlerne fordeles ligeligt mellem boligorganisationerne, eventuelt sådan at et nærmere bestemt beløb pr. bolig af organisationens likvide midler forbliver i dispositionsfonden.

Kapitel 8. Fremtidigt behov for alment nybyggeri

8.1. Indledning

Dette kapitel indeholder en prognose for det fremtidige behov for alment nybyggeri frem til 2040. Prognosen hviler på en række antagelser, hvoraf nogle er relativt sikre, mens andre erfaringsmæssigt er vanskelige at bestemme. Prognosen for det fremtidige behov for alment nybyggeri skal derfor opfattes som et ”bedste bud” på en udvikling, baseret på de kilder, der er til rådighed på nuværende tidspunkt, men må selvfølgelig tages med det forbehold, at nogle af forudsætningerne kan ændres. Det er under alle omstændigheder vigtigt, at få vurderet de faktorer, der har betydning for det fremtidige behov.

Prognosen for det fremtidige behov for almene boliger uddrages af en generel analyse af det fremtidige behov for nybyggeri. Det fremtidige behov for nybyggeri bestemmes i væsentligst omfang af udviklingen i de demografiske faktorer: den voksne befolknings størrelse og alderssammensætning og de aldersbetingede sambofrekvenser (andelen af personer over en nærmere alder, der bor sammen i et parforhold). Derudover er behovet for nybyggeri påvirket af en række faktorer, som ikke er demografisk betinget. Unges alder ved flytning hjemmefra påvirker således behovet for nybyggeri. Endvidere påvirker økonomiske faktorer, herunder den generelle indkomstudvikling, boligefterspørgslen. Endelig er der behov for nybyggeri til erstatning af nedlæggelser og sammenlægninger af eksisterende boliger.

I afsnit 8.2 defineres analysens begreber.

Afsnit 8.3 indeholder en prognose for den fremtidige boligefterspørgsel i perioden 2005-2040, baseret på en demografisk fremskrivning (den potentielle boligefterspørgsel). I slutningen af afsnittet belyses det, hvilke konsekvenser det har for den fremtidige potentielle boligefterspørgsel at ændre på de antagne forudsætninger om udviklingen i sambofrekvenserne, antallet af levendefødte, nettoindvandringen og dødeligheden.

Det fremtidige behov for nybyggeri påvirkes af andre faktorer end de demografiske. Unges alder på det tidspunkt, hvor de flytter hjemmefra, samt efterspørgselsændringer som følge af indkomststigninger behandles i afsnit 8.4. I afsnit 8.5 behandles behovet for erstatningsbyggeri som følge af nedlæggelser og sammenlægninger af eksisterende boliger.

På baggrund af analyserne i afsnit 8.3-8.5 sammenfattes i afsnit 8.6 det fremtidige behov for nybyggeri (generelt).

Ud fra det generelle behov for nybyggeri belyst i afsnit 8.6 estimeres i afsnit 8.7 det fremtidige behov for almene familie-, almene ungdoms- og almene ældreboliger frem til 2040.

Afsnit 8.8 konkluderer på analysen.

Boks 8.1. Centrale begreber

Den potentielle boligefterspørgsel

Den potentielle boligefterspørgsel (PBE) er et udtryk for antallet af boliger, som er nødvendige for, at der er en bolig til alle par på 18 år og derover og hver enlig på 20 år eller derover¹³.

Sambofrekvens

Sambofrekvensen angiver den andel af et områdes indbyggere over en bestemt alder, der bor sammen i et parforhold. Det kan enten være som ægtepar, i registreret partnerskab eller som papirløst samboende¹⁴. To jævnaldrende af samme køn, som deler bolig, betragtes derimod ikke som et par ved beregningen af sambofrekvensen.

Boligdækningsgraden

Boligdækningsgraden (BDG) i et givent år beregnes som forholdet mellem antallet af boliger og den beregnede boligefterspørgsel (PBE) i det pågældende år. Er BDG mindre end 100 pct., er antallet af boliger således mindre end den potentielle boligefterspørgsel.

Antal boliger

Antallet af boliger i et givent år defineres i beregningerne af boligdækningsgraden som summen af antallet af beboede egentlige boliger, beboede sommerhuse, personer boende i døgninstitutioner og husstande med uoplyst boligforhold. Dette boligbegreb svarer til det boligbegreb, som blev anvendt i Ølgaard-udvalgets betænkninger. Begrebet afviger fra boligbestanden som opgjort i Bygnings- og Boligregistret (BBR), væsentligst ved ikke at inkludere ubeboede boliger. Til gengæld inkluderes husstande med uoplyst boligforhold som sandsynligvis bebor en del af de boliger der er registreret, som ubeboede. Tilbage er de reelt tomme boliger, som medtages i BBR, men ikke i boligbegrebet, som det anvendes i denne analyse.

8.2. Definitioner

Det demografisk betingede behov for nybyggeri i perioden fra 2005 til 2040 bestemmes ud fra udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel (PBE) i samme periode. I boks 8.1 er begrebet den potentielle boligefterspørgsel samt analysens øvrige centrale begreber defineret.

¹³ Se blandt andet Ølgaard-udvalgets første betænkning ”Boligmarkedet og boligpolitikken – et debatoplæg”, 1988.

¹⁴ Den eksakte definition på samboende par kan findes i Danmarks Statistiks dokumentation på www.dst.dk/vejviser/dokumentation/varedeklarationer/emne/emne.aspx?sysrid=761.

Den anvendte metode til bestemmelse af det fremtidige behov for nybyggeri er mere indgående beskrevet i bilag 8.1, herunder hvordan den potentielle boligefterspørgsel beregnes, samt hvilke forudsætninger der ligger til grund for beregningen og usikkerheder forbundet hermed.

8.3. Den fremtidige potentielle boligefterspørgsel

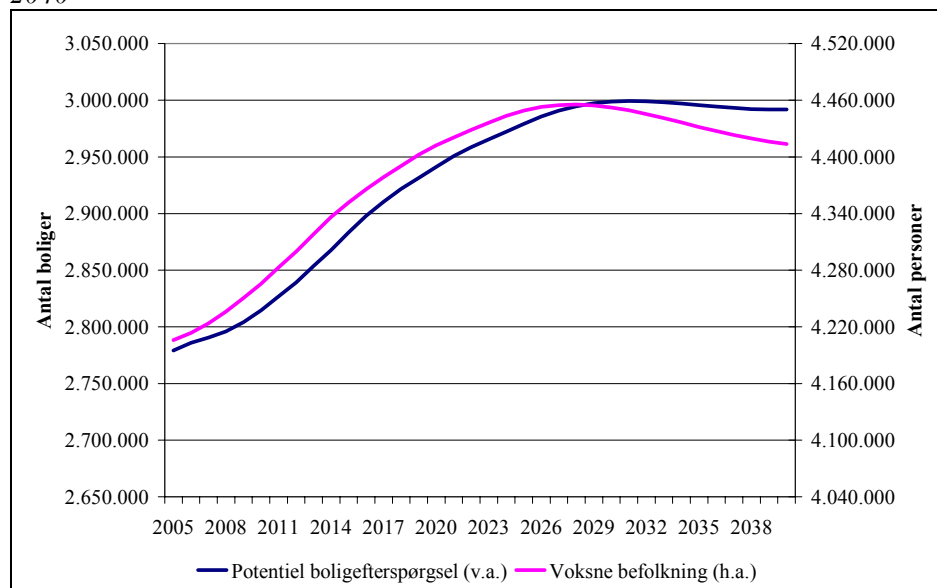
8.3.1. Udviklingen i den voksne befolknings størrelse og aldersfordeling

Den potentielle boligefterspørgsel er betinget af den voksne befolknings størrelse og aldersfordeling samt af de aldersfordelte sambofrekvenser. Fremtidige ændringer i den potentielle boligefterspørgsel drives således af ændringer heraf.

Figur 8.1 viser udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel og udviklingen i den voksne befolkning (18+ år) på landsplan fra 2005 til 2040. Den potentielle boligefterspørgsel stiger fra 2.779.100 boliger i 2005 til 2.999.300 boliger i 2031, svarende til en stigning på 220.200 boliger. Efter 2031 falder PBE svagt til 2.991.800 boliger i 2040.

Den voksne befolkning stiger med 249.600 personer frem til 2028 (fra 4.205.800 personer i 2005 til 4.455.400 personer i 2028). Herefter falder den voksne befolkning med 41.800 personer og udgør i 2040 4.413.600 personer, jf. figur 8.1.

Figur 8.1. Udviklingen i PBE og den voksne befolkning på landsplan 2005-2040



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Venstre akse angiver den potentielle boligefterspørgsel mens højre akse angiver den voksne befolkning (18+ år).

Figur 8.2 viser, hvordan ændringer i den potentielle boligefterspørgsel blandt aldersgrupperne de unge (18-29 år), de midaldrende (30-64 år), de unge ældre

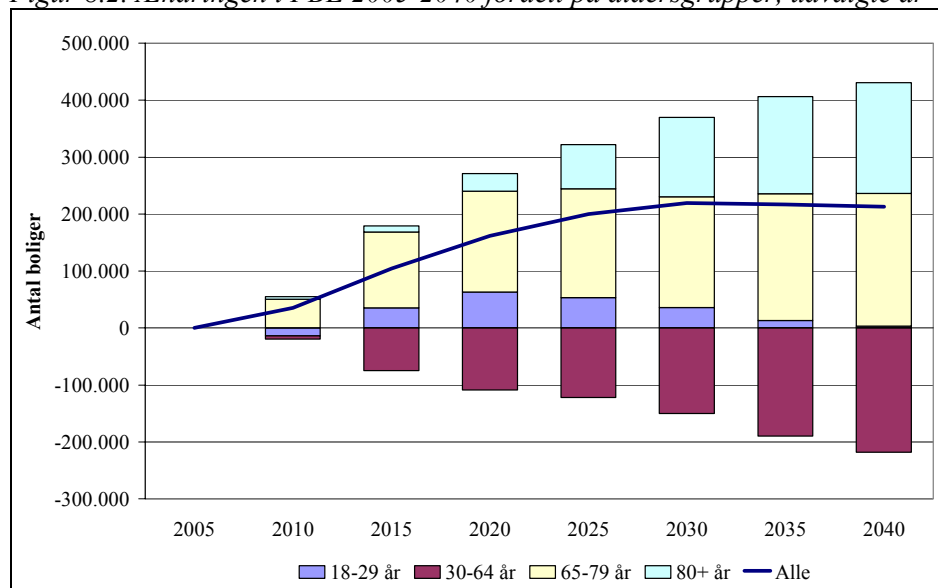
(65-79 år) og de ældre (80+ år) over perioden 2005 til 2040 bidrager til den samlede stigning i den potentielle boligefterspørgsel.

Den samlede stigning i PBE på 212.600 boliger frem til 2040 kan forklares af en stigning i den potentielle boligefterspørgsel blandt de unge ældre (65-79 år) på 232.700 boliger og de ældre (80+ år) på 194.400 boliger som delvis modsvares af et fald i PBE for de midaldrende (30-64 år) på 217.900 boliger. Ændringen i den potentielle boligefterspørgsel blandt de unge (18-29 år) bidrager minimalt til den samlede stigning i PBE med en stigning på 3.500 boliger frem til 2040.

Den potentielle boligefterspørgsel for de unge bidrager dog tidligere i perioden mere markant til den samlede stigning i PBE. Bidraget er størst i 2021, hvor de unge efterspørger 63.900 boliger flere end i 2005.

Opgjort i procent stiger den potentielle boligefterspørgsel for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) markant over perioden med henholdsvis 57 og 102 pct. frem til 2040. For de midaldrende (30-64 år) falder den over samme periode med 13 pct., mens den for de unge (18-29 år) er på nogenlunde samme niveau i 2040 som i 2005.

Figur 8.2. Ændringen i PBE 2005-2040 fordelt på aldersgrupper, udvalgte år



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Ændringer af den potentielle boligefterspørgsel for de enkelte aldersgrupper afspejler væsentligst udviklingen i antallet af personer i aldersgrupperne og endvidere udviklingen i aldersfordelingen i de enkelte aldersgrupper.

Tabel 8.1 viser udviklingen i den voksne befolkning fra 2005 til 2040 fordelt på aldersgrupperne de unge (18-29 år), de midaldrende (30-64 år), de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år).

Af tabellen ses, at antallet af unge (18-29 år) er nogenlunde konstant fra 2005 til 2040. Antallet af midaldrende (30-64 år) falder over perioden med 352.100 personer eller 13 pct. til 2.285.800 personer i 2040.

Både antallet af unge ældre (65-79 år) og specielt af ældre (80+ år) stiger markant i perioden. Antallet af unge ældre stiger fra 591.600 personer i 2005 til 924.900 personer i 2040, svarende til en stigning på 333.300 personer eller 56 pct. Antallet af ældre (80+ år) stiger svagt i begyndelsen af perioden, hvorefter antallet stiger mere kraftigt til 440.800 personer i 2040. Over hele perioden fra 2005 til 2040 fordobles antallet af ældre (80+ år).

Tabel 8.1. Udviklingen i den voksne befolkning 2005-2040, udvalgte år

	2005	2010	2020	2030	2040	Ændring 2005-2040
	-- Antal personer --					-- pct. --
18-29 år	755.500	746.200	846.300	801.200	762.200	1
30-64 år	2.637.900	2.623.700	2.461.000	2.394.400	2.285.800	-13
65-79 år	591.600	669.700	848.700	873.900	924.900	56
80+ år	220.900	225.800	256.300	382.800	440.800	100
I alt	4.205.800	4.265.400	4.412.300	4.452.300	4.413.600	5

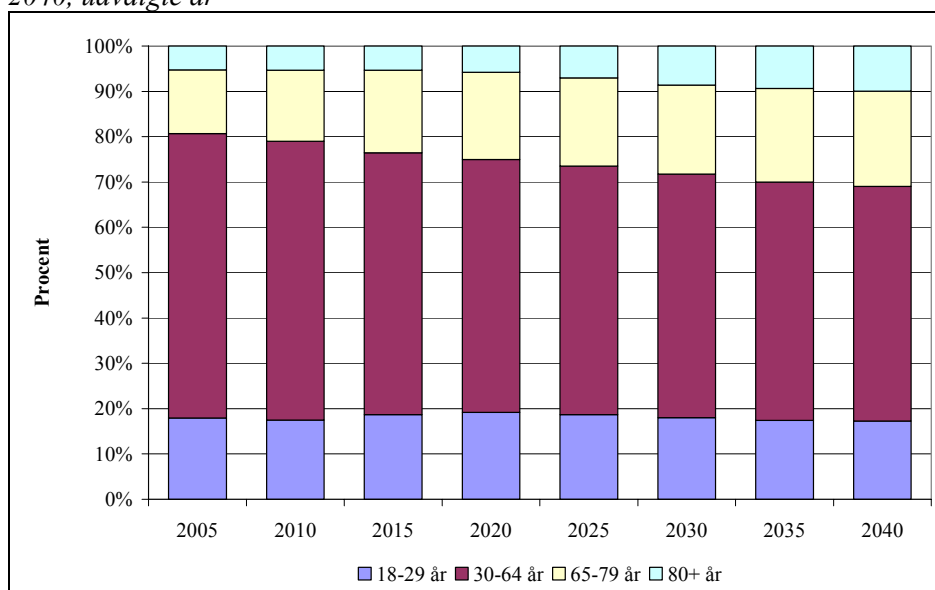
Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Figur 8.3 viser, hvordan denne udvikling i antallet af voksne påvirker den voksne befolknings alderssammensætning fra 2005 til 2040.

Andelen af unge (18-29 år) er forholdsvis konstant i perioden og svinger mellem 17 og 19 pct., mens andelen af midaldrende (30-64 år) falder nogenlunde jævnt over perioden fra 63 pct. i 2005 til 52 pct. i 2040.

De unge ældre (65-79 år) udgør i 2005 14 pct. mod 21 pct. i 2040. Set over hele perioden stiger andelen således, men med enkelte mindre svingninger undervejs. Andelen af ældre (80+ år) er nogenlunde konstant frem til år 2017, hvor den udgør omkring 5 pct. Fra 2017 frem til 2040 stiger andelen markant og udgør i 2040 10 pct. af den voksne befolkning.

Figur 8.3. Udviklingen i den voksne befolknings alderssammensætning 2005-2040, udvalgte år



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

I perioden 2005-2040 sker der således en væsentlig aldring af den voksne befolkning, idet andelen af unge ældre (65-79 år) og ældre (80+ år) stiger, mens andelen af midaldrende (30-64 år) falder nogenlunde tilsvarende og andelen af unge (18-29 år) er forholdsvis konstant.

Da sambofrekvenserne fra 2006 anvendes til at beregne den fremtidige potentielle boligefterspørgsel antages implicit, at sambofrekvensen for hver aldersgruppe forbliver konstant i perioden 2006-2040.

Forskydninger i befolkningens aldersfordeling påvirker den samlede voksne befolknings gennemsnitlige sambofrekvens, da sambofrekvensen varierer med alderen. I 2006 er sambofrekvensen for de unge (18-29 år) 37 pct., for de midaldrende (30-64 år) 73 pct., mens den for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) er henholdsvis 62 og 28 pct. For hele den voksne befolkning set under et er sambofrekvensen i 2006 62 pct. Da andelen af unge ældre (65-79 år) og ældre (80+ år) stiger i forhold til andelen af midaldrende (30-64 år) fra 2005 til 2040, bidrager det til et fald i den gennemsnitlige sambofrekvens i samme periode.

Den voksne befolkning stiger frem til 2040 med i alt 207.800 personer. Antages det, at de fordeler sig på aldersgrupper som i 2006, dvs. med en gennemsnitlig sambofrekvens på 62 pct. ville denne stigning resultere i en stigning i den potentielle boligefterspørgsel på 142.900 boliger. Forskellen mellem denne stigning og stigningen beregnet på baggrund af den forventede aldersfordeling på 212.600 boliger, svarende til 69.700 boliger, kan således forklares af den aldrende befolkning over perioden, som betyder, at der bliver flere enlige.

Den potentielle boligefterspørgsel for enlige stiger over hele perioden 2005-2040 og er i 2040 16 pct. højere end i 2005, svarende til en stigning på 227.900

boliger. For par stiger den frem til 2023 med godt 2 pct., hvorefter den falder og i 2040 er den 1 pct. lavere end i 2005.

Stigningen i den potentielle boligefterspørgsel på landsplan frem til 2031 kan hermed forklares af en stigning i den voksne befolkning, men ligeledes af et fald i sambofrekvensen betinget af det faldende antal midaldrende (30-64 år) og det stigende antal ældre (80+ år) og unge ældre (65-79 år).

Det mindre fald i den potentielle boligefterspørgsel i perioden fra 2031 og frem kan forklares af dels den fortsatte stigning i andelen af unge ældre (65-79 år) og specielt de ældre (80+ år), hvilket trækker i retning af en stigning i PBE, og dels af et fald i den voksne befolkning, hvilket trækker i retning af et fald i PBE.

I det følgende afsnit 8.3.2 belyses udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel på amtsniveau samt for de kommende regioner. Ligesom den samlede potentielle boligefterspørgsel er udviklingen i det enkelte amt og den enkelte region betinget af udviklingen i den voksne befolknings størrelse og aldersfordeling i henholdsvis amtet og regionen.

I afsnit 8.3.3 diskuteres antagelsen om konstante sambofrekvenser, og det behandles, hvilke konsekvenser det har for den fremtidige potentielle boligefterspørgsel, hvis denne antagelse ikke holder. Herudover diskuteres antagelserne om udviklingen i fertiliteten, dødeligheden og nettoindvandringen.

8.3.2. Udviklingen i PBE for hele den voksne befolkning

Tabel 8.2 viser udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel for hele den voksne befolkning, det vil sige for samboende par på 18 år eller ældre og for enlige på 20 år eller ældre. Udviklingen vises fordelt på amter samt på de kommende regioner i perioden 2005-2040. På landsplan stiger PBE fra 2.779.100 boliger i 2005 til 2.991.800 boliger i 2040. Det svarer til en stigning på 212.600 boliger, eller i alt 8 pct. (jf. også tabel 8.3 og 8.4).

Niveauet for den potentielle boligefterspørgsel varierer meget mellem de enkelte amter og noget mindre mellem regionerne. Tabel 8.3 viser den absolutte ændring i PBE i de enkelte amter og i de kommende regioner i delperioder mellem 2005-2040.

Af tabellen ses, at den potentielle boligefterspørgsel, set over hele perioden, stiger i alle amter med undtagelse af Bornholms Regionskommune, hvor den falder med 100 boliger, og Sønderjyllands Amt, hvor PBE er uændret over perioden. Den største absolutte stigning ses i Hovedstadsregionen, hvor efterspørgslen stiger med 74.500 boliger. Stigningen i Hovedstadsregionen og Århus Amt udgør til sammen knap 60 pct. af den samlede stigning i PBE fra 2005 til 2040.

Tabel 8.2. Udviklingen i PBE 2005-2040, udvalgte år

	2005	2010	2020	2030	2040
Hovedstadsregionen	988.500	996.300	1.041.500	1.063.700	1.063.000
Vestsjællands Amt	152.200	156.700	166.100	171.500	172.600
Storstrøms Amt	135.000	136.900	141.500	143.800	142.900
Bornholm	22.300	22.300	22.600	22.700	22.200
Fyns Amt	243.100	246.400	257.300	261.600	260.500
Sønderjyllands Amt	123.300	123.500	125.800	125.600	123.300
Ribe Amt	109.000	109.800	113.000	113.500	112.100
Vejle Amt	176.100	180.300	191.200	197.500	199.000
Ringkøbing Amt	131.000	132.200	136.200	137.400	135.700
Århus Amt	336.700	345.600	370.100	382.400	385.200
Viborg Amt	113.200	113.800	117.000	118.200	117.100
Nordjyllands Amt	248.800	251.000	258.900	260.900	258.200
Region Hovedstaden	885.700	892.500	932.300	951.700	950.700
Region Sjælland	412.300	419.600	439.400	449.900	450.000
Region Syddanmark	588.000	595.000	618.300	627.000	623.200
Region Midtjylland	607.400	619.400	654.000	670.600	671.500
Region Nordjylland	285.800	288.100	297.100	299.500	296.400
Hele landet	2.779.100	2.814.700	2.941.100	2.998.800	2.991.800

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel for de kommende regioner, er beregnet på baggrund af den beregnede udvikling i de enkelte amter, ved at anvende de enkelte kommuners voksne befolkningsantal (18+ år) i 2005 som vægte frem til 2040. Hele Mariager Kommune er beregnet som værende en del af Region Midtjylland. Den kommende Region Hovedstaden udgøres af Københavns og Frederiksberg kommuner, Københavns og Frederiksborg amter og Bornholms Regionskommune. Hovedstadsregionen adskiller sig fra Region Hovedstaden ved at inkludere Roskilde Amt, mens Bornholms Regionskommune ikke er en del af Hovedstadsregionen.

Udviklingen i PBE i de kommende regioner bevirker, at boligefterspørgslen i alle regioner er større i 2040 end i 2005. Boligefterspørgslen stiger absolut set mest i Region Hovedstaden samt i Region Midtjylland, svarende til en stigning på i alt omkring 60 pct. af den samlede stigning på landsplan.

Tabel 8.4 viser den indekserede udvikling i den potentielle boligefterspørgsel på amtsniveau, på regionsniveau og på landsplan ligeledes i perioden 2005-2040, hvor år 2005 er basisår. Af tabellen ses, at den potentielle boligefterspørgsel på landsplan stiger med 8 pct. set over hele perioden. Endvidere ses, at denne stigning blandt andet beror på udviklingen i Vestsjællands, Århus og Vejle amter, hvor stigningen i efterspørgselen forventes at være knap dobbelt så stor som for landet som helhed. Hovedstadsregionen, Storstrøms og Fyns Amt ventes at få en landsgennemsnitlig stigning, mens de øvrige amter ventes at få stigninger under landsgennemsnittet.

Tabel 8.3. Ændringen i PBE 2005-2040, udvalgte år

	2005-2010	2010-2020	2020-2030	2030-2040	2005-2040
Hovedstadsregionen	7.800	45.200	22.200	-700	74.500
Vestsjællands Amt	4.500	9.400	5.400	1.100	20.500
Storstrøms Amt	1.900	4.600	2.300	-900	7.900
Bornholm	0	300	100	-500	-100
Fyns Amt	3.300	10.900	4.300	-1.100	17.400
Sønderjyllands Amt	300	2.200	-200	-2.300	0
Ribe Amt	800	3.200	600	-1.400	3.100
Vejle Amt	4.200	11.000	6.300	1.500	22.900
Ringkøbing Amt	1.100	4.000	1.200	-1.700	4.700
Århus Amt	9.000	24.400	12.300	2.800	48.500
Viborg Amt	600	3.200	1.300	-1.100	4.000
Nordjyllands Amt	2.100	7.900	2.000	-2.700	9.300
Region Hovedstaden	6.800	39.800	19.500	-1.100	64.900
Region Sjælland	7.300	19.800	10.500	100	37.700
Region Syddanmark	7.000	23.300	8.700	-3.900	35.200
Region Midtjylland	12.000	34.500	16.600	900	64.100
Region Nordjylland	2.400	8.900	2.400	-3.100	10.600
Hele landet	35.500	126.400	57.700	-7.000	212.600

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel for de kommende regioner, er beregnet på baggrund af den beregnede udvikling i de enkelte amter, ved at anvende de enkelte kommuners voksne befolkningsantal (18+ år) i 2005 som vægte frem til 2040. Hele Mariager Kommune er beregnet som værende en del af Region Midtjylland. Den kommende Region Hovedstaden udgøres af Københavns og Frederiksberg kommuner, Københavns og Frederiksborg amter og Bornholms Regionskommune. Hovedstadsregionen adskiller sig fra Region Hovedstaden ved at inkludere Roskilde Amt, mens Bornholms Regionskommune ikke er en del af Hovedstadsregionen.

At stigningen i Hovedstadsregionen ligger tæt på landsgennemsnittet kan forklares af på den ene side en stigning i den voksne befolkning på lidt over landsgennemsnittet (svarende til 6 pct. frem til 2040 mod 5 pct. på landsplan), som trækker i retning af en stigning i den potentielle boligefterspørgsel over landsgennemsnittet. I den modsatte retning trækker på den anden side en stigning i antallet af unge ældre og ældre samt et fald i antallet af midaldrende under landsgennemsnittet.

På regionsniveau forventes en stigning i boligefterspørgslen over landsgennemsnittet i Region Midtjylland, en landsgennemsnitlig stigning i Region Hovedstaden og Region Sjælland samt en stigning under landsgennemsnittet i de to øvrige regioner.

Af tabel 8.3 og 8.4 ses endvidere, at den potentielle boligefterspørgsel i alle amter og på landsplan stiger i perioden fra 2005 til 2030, og kraftigst i perioden fra 2010 til 2020. Tilsvarende gælder på regionsniveau. I perioden fra 2030 til 2040 falder den potentielle boligefterspørgsel samlet set lidt.

Tabel 8.4. Indekseret udvikling i PBE 2005-2040, udvalgte år (2005=100)

	2005	2010	2020	2030	2040
Hovedstadsregionen	100	101	105	108	108
Vestsjællands Amt	100	103	109	113	113
Storstrøms Amt	100	101	105	107	106
Bornholm	100	100	101	101	99
Fyns Amt	100	101	106	108	107
Sønderjyllands Amt	100	100	102	102	100
Ribe Amt	100	101	104	104	103
Vejle Amt	100	102	109	112	113
Ringkøbing Amt	100	101	104	105	104
Århus Amt	100	103	110	114	114
Viborg Amt	100	101	103	104	104
Nordjyllands Amt	100	101	104	105	104
Region Hovedstaden	100	101	105	107	107
Region Sjælland	100	102	107	109	109
Region Syddanmark	100	101	105	107	106
Region Midtjylland	100	102	108	110	111
Region Nordjylland	100	101	104	105	104
Hele landet	100	101	106	108	108

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel for de kommende regioner, er beregnet på baggrund af den beregnede udvikling i de enkelte amter, ved at anvende de enkelte kommuners voksne befolkningsantal (18+ år) i 2005 som vægte frem til 2040. Hele Mariager Kommune er beregnet som værende en del af Region Midtjylland. Den kommende Region Hovedstaden udgøres af Københavns og Frederiksberg kommuner, Københavns og Frederiksborg amter og Bornholms Regionskommune. Hovedstadsregionen adskiller sig fra Region Hovedstaden ved at inkludere Roskilde Amt, mens Bornholms Regionskommune ikke er en del af Hovedstadsregionen.

På amtsniveau kan der forventes en stigende boligefterspørgsel i 7 amter, en nogenlunde konstant efterspørgsel i Hovedstadsregionen og i Fyns Amt, og en stigning i 3 amter (Vestsjællands, Vejle og Århus amter). På regionsniveau forventes en lille stigning i boligefterspørgslen i Region Sjælland og i Region Midtjylland og et fald i de øvrige regioner.

Amterne og Hovedstadsregionen er i højere grad afgrænsede pendlingsområder end de kommende regioner, hvilket betyder, at folk oftere flytter mellem boliger i et enkelt amt end mellem amter, som ligger i samme region. Eksempelvis indgår Bornholm som en del af Region Hovedstaden, men et stort udbud af boliger på Bornholm hjælper ikke nødvendigvis de københavnske boligsøgende. Tilsvarende er både Sønderjylland og Fyn en del af Region Syddanmark, men mobiliteten mellem de to amter er ikke nødvendigvis høj. Roskilde Amt bliver en del af den kommende Region Sjælland, hvorfor der må forventes pendling og flytninger mellem denne region og Region Hovedstaden. Med Roskilde Amt udenfor og Bornholm som en del af Region Hovedstaden, betyder det således, at Hovedstadsregionen sandsynligvis i højere grad end den kommende Region Hovedstaden er et afgrænset område, hvor folk flytter indenfor. I de følgende afsnit fokuseres derfor på udviklingen i den potentielle

boligefterspørgsel på amtsniveau og i Hovedstadsregionen frem for på de kommende regioner.

8.3.3. Følsomhedsberegninger for PBE

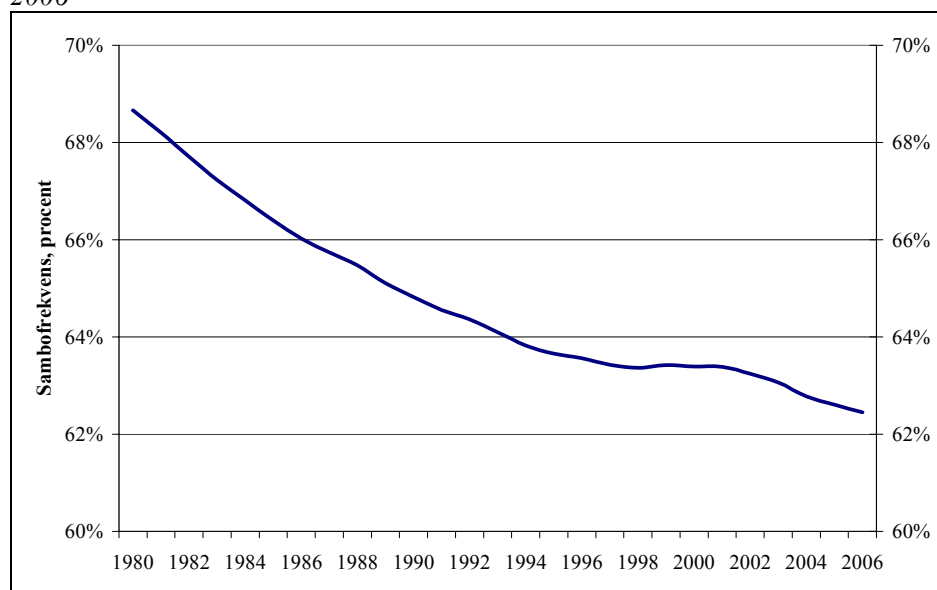
I beregningerne af den fremtidige potentielle boligefterspørgsel er der gjort en række antagelser om de aldersbetingede sambofrekvenser, fertiliteten, dødeligheden, vandringer mellem Danmark og udlandet samt vandringer mellem amterne i Danmark. I det omfang den faktiske udvikling afviger fra de gjorte antagelser, vil det påvirke den potentielle boligefterspørgsel. I det følgende belyses derfor den potentielle efterspørgsels følsomhed overfor sådanne ændringer.

Sambofrekvensen

Det er, ved beregningerne af den fremtidige potentielle boligefterspørgsel antaget, at de aldersfordelte sambofrekvenser i perioden frem til 2040 vil være de samme som i 2006.

I figur 8.4 vises udviklingen i sambofrekvensen på landsplan for den voksne befolkning (befolkningen på 18 år og derover) fra 1980 til 2006. Sambofrekvenserne er beregnet under forudsætning af, at aldersfordelingen for personer på 18 år og derover er som aldersfordelingen pr. 1. januar 2006. Herved sikres, at udviklingen i aldersfordelingen ikke påvirker sambofrekvenserne.

Figur 8.4. Udviklingen i sambofrekvensen for den voksne befolkning 1980-2006



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

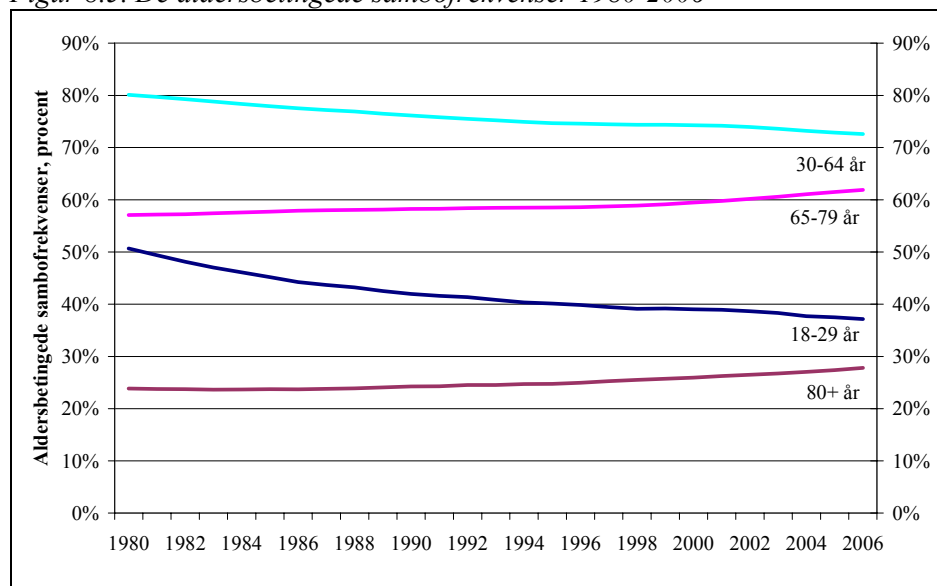
Anm.: Beregningerne er udført på grundlag af aldersfordelingen pr. 1. januar 2006. Den voksne befolkning udgøres af befolkningen på 18 år og derover.

Sambofrekvensen faldt fra et niveau på 68,7 pct. i 1980 til 62,4 pct. i 2006, svarende til et fald på 6,3 pct.point. Faldet var mest markant i 1980'erne og noget mindre i 1990'erne. I slutningen af 1990'erne var sambofrekvensen forholdsvis konstant, mens den fra 2000 til 2006 faldt med 1,0 pct.point.

Det er naturligvis muligt og sandsynligt, at sambofrekvensen også i fremtiden ændres. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, om sambofrekvensen vil stige eller falde og i hvilket omfang.

Figur 8.5 viser udviklingen i de aldersbetingede sambofrekvenser i perioden 1980-2006 fordelt på unge (18-29 år), midaldrende (30-64 år), unge ældre (65-79 år) og ældre (80+ år). De aldersbetingede sambofrekvenser er, som den samlede sambofrekvens, beregnet ved at anvende den voksne befolknings aldersfordeling pr. 1. januar 2006.

Figur 8.5. De aldersbetingede sambofrekvenser 1980-2006



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Beregningerne er udført på grundlag af aldersfordelingen pr. 1. januar 2006.

Figuren viser, at sambofrekvensen er faldet blandt de unge (18-29 år) fra 51 pct. i 1980 til 37 pct. i 2006 og blandt de midaldrende (30-64 år) fra 80 til 73 pct., mens den er steget for de unge ældre (65-79 år) fra 57 til 62 pct. og de ældre (80+ år) fra 24 til 28 pct.

Den observerede stigning for de unge ældre og ældre i perioden 1980-2006 kan muligvis forklares af en stigning i midllevealderen. Den fortsat stigende levealder vil alt andet lige bidrage til en fortsat stigning i sambofrekvenserne for de ældre aldersgrupper. De midaldrende som bor alene, vil sandsynligvis også bo alene som ældre. Hvis det er tilfældet, afspejler udviklingen i sambofrekvensen for de ældre aldersgrupper udviklingen for de midaldrende, men med en forsinkelse. Dette vil bidrage til et fald i sambofrekvenserne for de ældre aldersgrupper frem til 2040. Samlet set vil sambofrekvenserne for de unge ældre og ældre fortsat nærme sig sambofrekvensen for de midaldrende. For de unge ældre vil den på længere sigt sandsynligvis blive stort set tilsvarende de midaldrendes efterhånden som levealderen stiger.

Faldet i sambofrekvensen for de unge og midaldrende afspejler, at flere i disse aldersgrupper vælger at bo alene. Givet det tidligere fald i sambofrekvenserne

for disse aldersgrupper synes det mest sandsynligt, at fortsat flere vil vælge at bo alene. Omfanget er imidlertid vanskeligt at bestemme.

Det er muligt, at den gennemsnitlige sambofrekvens ikke kun er betinget af den voksne befolknings aldersfordeling, men ligeledes af øvrige karakteristika, som f.eks. dens sammensætning på oprindelsesland. Frem til 2040 stiger andelen af indvandrere og efterkommere blandt den voksne befolkning. Er deres sambofrekvenser forskellige fra sambofrekvenserne blandt resten af den voksne befolkning, vil det påvirke den gennemsnitlige sambofrekvens. Der eksisterer imidlertid ikke data om sambofrekvenser opgjort på befolkningens oprindelsesland. Det er derfor ikke muligt at undersøge om en sådan effekt tidligere har gjort sig gældende, eller om den vil gøre sig gældende frem til 2040.

Fortsætter udviklingen som observeret, jf. figur 8.4 og 8.5, vil det betyde, at sambofrekvensen for de unge ældre (65-79 år) og ældre (80+ år) stiger, mens den falder for de unge (18-29 år) og de midaldrende (30-64 år) frem til 2040. Dette har igen betydning for den fremtidige potentielle boligefterspørgsel.

Et fald i sambofrekvensen for de unge (18-29 år) og de midaldrende (30-64 år) på 1 pct.point bidrager til en stigning i den potentielle boligefterspørgsel på knap 14.000 boliger, mens en stigning i sambofrekvensen for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) på 1 pct.point fører til et fald i den potentielle boligefterspørgsel på 6.800 boliger. Ændringen i PBE er proportional med ændringerne i sambofrekvenserne. Falder sambofrekvensen således 2 pct.point for de 18-64 årige og stiger den 2 pct.point for de 65 årige og ældre, fører det til en fordobling af effekten, svarende til henholdsvis en stigning i PBE på 27.900 boliger og et fald på knap 13.700 boliger. Da de 18-64 årige udgør en større andel af den voksne befolkning end de 65 årige og ældre, påvirkes den potentielle boligefterspørgsel i højere grad af ændringer i sambofrekvensen for de 18-64 årige. Generelt gælder, at jo større de isolerede ændringer i sambofrekvenserne er, jo større vil merbehovet være.

I tabel 8.5 er vist tre eksempler på, hvordan den potentielle boligefterspørgsel samlet set påvirkes af ændringer i sambofrekvenserne.

Tabel 8.5. Ændringer i den potentielle boligefterspørgsel som følge af ændringer i sambofrekvenserne for forskellige aldersgrupper

18-29 år	30-64 år	65-79 år	80+ år	Alternativ PBE Boliger	Merbehov 2005-2040	
					I alt Boliger	Pr. år Boliger
Ændring i sambofrekvens (pct.point)						
- 2	-2	+1	+1	3.012.800	21.100	600
-2	-2	+2	+2	3.006.000	14.300	400
-1	-1	+2	+2	2.992.100	400	0

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Antages det til eksempel, at sambofrekvensen for de unge (18-29 år) og midaldrende (30-64 år) falder 2 pct.point frem til 2040, mens sambofrekvensen for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) stiger 1 pct.point i samme periode, vil den samlede potentielle boligefterspørgsel på landsplan være på

3.012.800 boliger i 2040, jf. tabel 8.5. Sammenlignet med den samlede potentielle efterspørgsel beregnet på baggrund af sambofrekvenserne for 2006, jf. tabel 8.2, udløser det et merbehov på 21.100 boliger, svarende til et årligt boligbyggeri på 600 boliger.

Et fald i sambofrekvensen for de unge (18-29 år) og midaldrende (30-64 år) som modsvares af en tilsvarende pct.pointvis stigning for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) vil føre til en stigning i den potentielle boligefterspørgsel og således skabe et merbehov for boliger. Et fald for de 18-64 årige og en tilsvarende stigning for de 65 årige og ældre på 2 pct.point frem til 2040 udløser eksempelvis et merbehov på 14.300 boliger, svarende til et årligt boligbyggeri på 400 boliger, jf. tabel 8.5.

Antages det endelig, at sambofrekvensen for de unge (18-29 år) og midaldrende (30-64 år) falder 1 pct.point frem til 2040, mens sambofrekvensen for de unge ældre (65-79 år) og de ældre (80+ år) i samme periode stiger 2 pct.point, vil den samlede potentielle boligefterspørgsel på landsplan være stort set lig den potentielle boligefterspørgsel beregnet på baggrund af sambofrekvenserne for 2006, idet ændringerne i sambofrekvenserne udløser et merbehov på blot 400 boliger over hele perioden. Jo større de isolerede ændringer er, jo mindre skal sambofrekvensen for de 18-64 årige falde i forhold til stigningen for de 65 årige og ældre for, at den potentielle boligefterspørgsel forbliver stort set uændret eller udløser et mindre merbehov for boliger. Et fald på 2 pct.point for de 18-64 årige og en stigning på 4 pct.point for de 65 årige og ældre fører eksempelvis ligeledes til, at PBE er stort set uændret.

Det afgørende for den fremtidige udvikling i den potentielle boligefterspørgsel er, hvordan den gennemsnitlige sambofrekvens udvikler sig, og hermed i hvor høj grad ændringerne i de aldersbetingede sambofrekvenser modsvarer hinanden. De ovenfor antagede ændringer i sambofrekvenserne illustrerer, at den potentielle boligefterspørgsel beregnet på baggrund af sambofrekvenserne for 2006 er underestimeret, hvis sambofrekvenserne for de 18-64 årige falder mere eller tilsvarende, end de stiger for de 65 årige og ældre. Selv hvis sambofrekvenserne for de 18-64 årige falder lidt mindre (afhængigt af størrelsen af de isolerede ændringer), end de stiger for de 65 årige og ældre er den potentielle boligefterspørgsel uændret eller svagt underestimeret.

Ændringerne i de aldersbetingede sambofrekvenser i perioden 1980-2006 har været mere markante, end de der er antaget ovenfor, og har i mindre omfang modsvaret hinanden.

På den baggrund må det konstateres, at den opgjorte potentielle boligefterspørgsel formentlig undervurderer det fremtidige boligbehov, idet den mest sandsynlige udvikling er et fortsat fald i sambofrekvenserne for de 18-64 årige, som kun delvis modsvares af en stigning i sambofrekvenserne for de 65 årige og ældre.

Fertilitet

Ændres antallet af levendefødte, døde og nettoindvandringen i forhold til det forudsatte, påvirker det ligeledes den potentielle boligefterspørgsel. Tabel 8.6 viser konsekvenserne for den potentielle boligefterspørgsel ved ændringer af forudsætningerne i antallet af levendefødte, nettoindvandringen og dødeligheden.

Tabel 8.6. Konsekvenser for den potentielle boligefterspørgsel af ændrede forudsætninger i fødselstallet og nettoindvandringen

Ændring	Alternativ PBE		Merbehov	
	2020	2040	2020	2040
<i>Levendefødte</i>				
+5.000 årligt	2.941.100	3.047.900	0	56.100
-5.000 årligt	2.941.100	2.935.600	0	-56.100
<i>Nettoindvandring</i>				
Ændring	Alternativ PBE		Merbehov	
	2020	2040	2020	2040
+1.000 årligt	2.951.200	3.014.600	10.100	22.800
-1.000 årligt	2.931.000	2.969.000	-10.100	-22.800
<i>Dødelighed</i>				
Ændring	Alternativ PBE		Merbehov	
	2020	2040	2020	2040
+1 leveår for de 65+ årige	2.961.400	3.043.900	20.400	52.100

Kilde: Danmarks statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Ved beregningen af ændringer i dødeligheden er det forudsat, at levetiden stiger ½ år frem til 2020 for de 65 årige og ældre og 1 år frem til 2040. Det er endvidere antaget, at årlige ændringer i antallet af 65 årige og ældre, jf. Danmarks Statistiks befolkningsprognose, udelukkende skyldes dødsfald.

Ved fremskrivningen af befolkningen er det forudsat, at antallet af levendefødte i perioden fra 2005 til 2040 udgør 2.125.000 personer, svarende til et gennemsnitligt årligt antal levendefødte på 61.000 personer. I tabel 8.6 er det vist, hvilke konsekvenser det har for den potentielle boligefterspørgsel, hvis antallet af levendefødte henholdsvis øges og mindskes.

Øges antallet af levendefødte med 5.000 personer årligt, vil det forøge den potentielle boligefterspørgsel med i alt 56.100 boliger frem til 2040, svarende til 1.600 boliger årligt. Mindskes antallet af levendefødte derimod med 5.000 personer årligt, mindskes den potentielle boligefterspørgsel med 56.100 boliger eller 1.600 boliger årligt frem til 2040.

Det ses af tabellen, at den potentielle boligefterspørgsel ikke er påvirket af ændringer i fødselstallet i 2020. Ændringerne får først en effekt omkring år 2024, hvor de personer, der fødes i 2006, bliver 18 år.

Nettoindvandring

Det er ved fremskrivningen af befolkningen forudsat, at nettoindvandringen over perioden fra 2005 frem til 2040 udgør 157.000 personer på landsplan, svarende til en gennemsnitlig nettoindvandring på 4.500 personer årligt. I hvor høj grad en ændring af denne forudsætning påvirker den potentielle boligefter-

spørgsel afhænger ikke kun af, hvordan omfanget af nettoindvandringen ændres, men også af ændringer i aldersfordelingen. Der er i tabel 8.6 foretaget to alternative beregninger.

Ved det ene alternativ, antages det, at nettoindvandringen øges med 1.000 personer årligt fra 2006 og frem til 2040, ligeligt fordelt på de 10 årgange 21-30 år. Det fører til, at den potentielle boligefterspørgsel i 2020 øges med i alt 10.100 boliger og i 2040 med i alt 22.800 boliger, svarende til knap 700 boliger årligt frem til 2040. Ved det andet alternativ antages det modsat, at nettoindvandringen mindskes med 1.000 personer årligt, hvilket fører til et fald i den potentielle boligefterspørgsel på 22.800 boliger frem til 2040, jf. tabel 8.6.

Ændringerne i den potentielle boligefterspørgsel er – alt andet lige - proportionale med ændringer i nettoindvandringen. Hvis nettoindvandringen således forøges med en faktor 3, vil merbehovet for boliger tilsvarende blive 3-doblet.

Ved de alternative beregninger er der ikke taget hensyn til den afledte effekt af ændringerne i nettoindvandringen i form af en ændring i antallet af levendefødte. En øget nettoindvandring vil eksempelvis alt andet lige føre til et øget antal fødsler. Den afledte effekt betyder, at den beregnede effekt af indvandringen i 2040 i et vist omfang er underestimeret. Omfanget afhænger igen af aldersfordelingen blandt de indvandrede, ligesom aldersfordelingen har betydning for, på hvilket tidspunkt den potentielle boligefterspørgsel påvirkes.

Dødeligheden

Dødeligheden ændrer sig erfaringsmæssigt kun lidt fra det ene år til det andet og entydigt i nedadgående retning, det vil sige middellevetiden stiger. Det er ved fremskrivningen antaget, at middellevetiden for kvinder og mænd stiger med henholdsvis 4,0 og 5,3 år i perioden fra 2005 til 2040. Ændringer i middellevetiden påvirker den potentielle boligefterspørgsel umiddelbart ligesom ændringer i nettoindvandringen. I hvor høj grad ændringerne påvirker den potentielle boligefterspørgsel afhænger af, hvordan levetiden for de enkelte aldersgrupper ændres.

I tabel 8.6 er det beregnet, hvordan den potentielle boligefterspørgsel påvirkes af, at de 65 årige og ældre i 2020 lever et halvt år længere end forudsat og i 2040 et år længere. Frem til 2020 øger det den potentielle boligefterspørgsel med 20.400 boliger set over hele perioden fra 2005 til 2020, mens det frem til 2040 øger den potentielle boligefterspørgsel med i alt 52.100 boliger, svarende til omkring 1.500 boliger årligt.

Der er her ikke taget hensyn til, at den øgede levetid fører til en stigning i sambofrekvensen for de ældre aldersgrupper, i det omfang de aldersbetingede sambofrekvenser er afhængig af dødeligheden. Gør en sådan effekt sig gældende, er den beregnede effekt af den øgede levetid overestimeret.

Ovenstående følsomhedsberegninger viser, hvordan isolerede ændringer i de demografiske faktorer i forhold til det forudsatte påvirker den potentielle boligefterspørgsel. Det illustrerer, at den beregnede potentielle boligefterspørgsel er

behæftet med en vis usikkerhed. På amtsniveau er vandringsmønstrer mellem amterne en yderligere usikkerhedsfaktor. Det er imidlertid muligt, at de faktiske ændringer i de demografiske faktorer og vandringsmønstrer påvirker den potentielle boligefterspørgsel i forskellig retning, således at ændringerne i et vist omfang udligner hinanden.

8.4. Ændringer i boligforbruget som ikke er demografisk betinget

Foruden den demografiske udvikling påvirkes boligefterspørgslen af en række faktorer, som ikke er demografisk bestemt. Efterspørgslen er, således påvirket af, hvor gamle unge er, når de flytter hjemmefra. Indkomstudviklingen er endvidere bestemmende for efterspørgslen efter boliger både kvantitativt og kvalitativt, idet en stigende indkomst alt andet lige fører til et stigende boligforbrug.

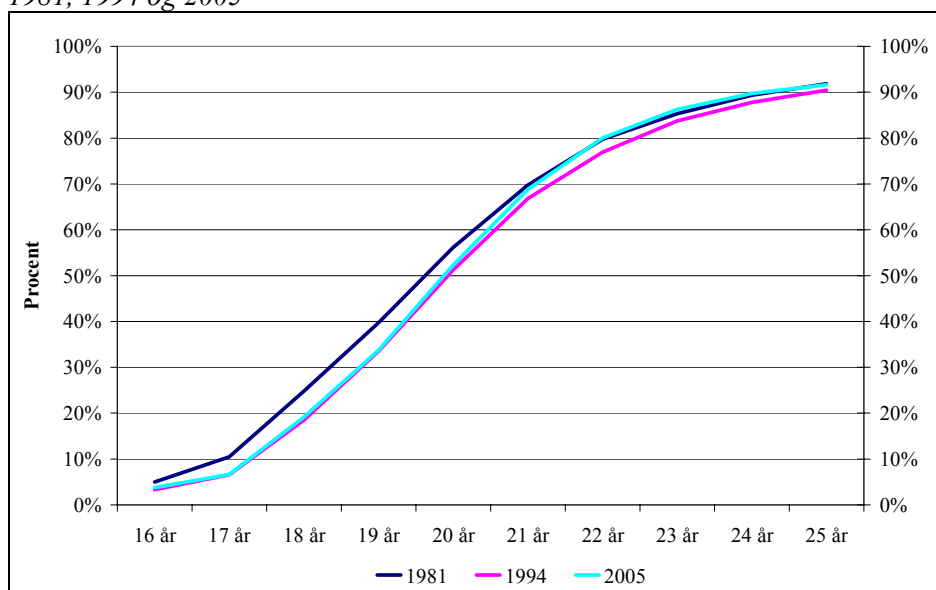
8.4.1. Unges alder ved flytning hjemmefra

Efterspørgslen efter boliger er påvirket af, hvornår unge flytter hjemmefra. Jo yngre, de er, når de flytter hjemmefra, jo større vil behovet for boliger være. Falder fraflytningsalderen over tid, vil det således føre til en øget efterspørgsel efter boliger.

I 2005 var 53,3 pct. af alle unge mellem 16 og 25 år flyttet hjemmefra, svarende til 318.400 personer. Hvis fraflytningsandelen i 1981 og 1994 beregnes på baggrund af aldersfordelingen i 2005, var der til sammenligning henholdsvis 55,4 og 52,1 pct. af de 16 til 25 årige, der var flyttet hjemmefra. Fra 1981 til 1994 er der således sket en stigning i fraflytningsalderen, mens der fra 1994 til 2005 er sket et mindre fald. De unge flytter i 2005 tidligere hjemmefra end de unge i 1994, men senere end de unge i 1981.

Figur 8.6 viser, hvornår unge i alderen 16 til 25 år i gennemsnit flytter hjemmefra. Figuren viser data fra årene 1981, 1994 og 2005. Det ses til eksempel, at andelen af 20-årige, som i 1981, 1994 og 2005 var flyttet hjemmefra, udgør henholdsvis 56,2, 51,3 og 52,3 pct. af samtlige 20-årige. At de unge i 1994 flyttede hjemmefra i en senere alder end de unge i 1981 ses af, at kurven for 1981 ligger over kurven for 1994 for alle aldersgrupper. Fra 1994 til 2005 er der stort set ingen ændring sket i fraflytningsalderen blandt de unge mellem 16 og 19 år. Blandt de unge mellem 20 og 25 år er der til gengæld i samme periode sket et lille fald i alderen, hvor de flytter hjemmefra.

Figur 8.6. Andelen af unge i alderen 16-25 år som er flyttet hjemmefra i årene 1981, 1994 og 2005



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Hvis de unge i 2005 flyttede hjemmefra i samme alder som de unge i 1981 ville 12.100 flere 16-25 årige være flyttet hjemmefra. Flyttede de unge i 2005 derimod hjemmefra i samme alder som de unge i 1994 ville 7.500 færre unge i alderen 16-25 år være flyttet hjemmefra. Faldet i alderen, hvor unge flytter hjemmefra, i den 11-årige periode fra 1994 til 2005 har således – alt andet lige – øget behovet for boliger med knap 600 boliger årligt.

Unge fraflytningsalder fra forældrene har således en vis betydning for efterspørgslen efter boliger. Det er imidlertid vanskeligt, på baggrund af udviklingen fra 1981 til 2005, at forudsige den fremtidige ændring i alderen, hvor unge flytter hjemmefra.

8.4.2. Ændringer i boligdækningsgraden

Boligdækningsgraden er et udtryk for forholdet mellem antallet af boliger og den potentielle boligefterspørgsel. Er boligdækningsgraden mindre end 100 pct. betyder det, at antallet af boliger er mindre end den potentielle boligefterspørgsel. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et udtryk for et udækket boligbehov og boligmangel, jf. nedenfor.

Tabel 8.7 viser den potentielle boligefterspørgsel, antallet af boliger og boligdækningsgraden (BDG) i 2005 fordelt på amter. Af tabellen ses, at boligdækningsgraden på landsplan er 90,5 pct. Boligdækningsgraden varierer imidlertid mellem amterne fra 88,7 pct. i Hovedstadsregionen til 92,9 pct. i Sønderjyllands amt. I alle amter er den potentielle boligefterspørgsel således større end antallet af boliger.

Tabel 8.7. PBE, antal boliger og BDG fordelt på amter i 2005

	PBE	Antal boliger	BDG (pct.)
Hovedstadsregionen	988.500	876.300	88,7
Vestsjællands Amt	152.200	137.800	90,5
Storstrøms Amt	135.000	122.900	91,0
Bornholm	22.300	20.700	92,6
Fyns Amt	243.100	222.300	91,5
Sønderjyllands Amt	123.300	114.500	92,9
Ribe Amt	109.000	100.800	92,5
Vejle Amt	176.100	162.600	92,3
Ringkøbing Amt	131.000	121.100	92,4
Århus Amt	336.700	301.600	89,6
Viborg Amt	113.200	105.000	92,7
Nordjyllands Amt	248.800	229.100	92,1
Hele landet	2.779.100	2.514.700	90,5

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Boligdækningsgraderne under 100 pct. betyder ikke nødvendigvis, at der er et udækket boligbehov og boligmangel på landsplan eller i de enkelte amter. Til eksempel, er den potentielle boligefterspørgsel beregnet således, at alle enlige og par over 20 år efterspørger en bolig samt par i alderen 18 og 19 år. Det er ikke alle unge, som er flyttet hjemmefra i 20-årsalderen, jf. afsnit 8.4.1, og det er endvidere ikke sandsynligt, at samtlige disse hjemmeboende unge over 20 år ønsker at flytte hjemmefra. Ligeledes er det sandsynligvis ikke alle enlige, som deler bolig med en anden enlig, der ønsker at bo alene.

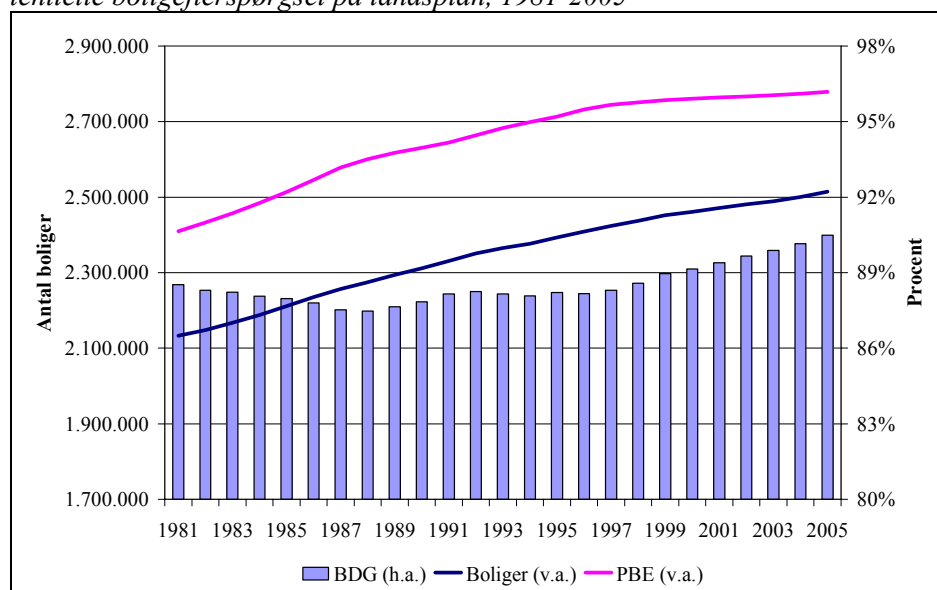
Skulle boligdækningsgraden imidlertid være 100 pct. i 2005 ville det på landsplan kræve et boligbyggeri på 264.500 boliger, herunder alene et byggeri på 112.200 boliger i Hovedstadsregionen.

Boligdækningsgraden svinger en del over tid og afhænger af en række forskellige faktorer. Figur 8.7 viser udviklingen i boligdækningsgraden på landsplan i perioden fra 1981 til 2005. Endvidere vises udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel og antallet af boliger på landsplan i samme periode.

Boligdækningsgraden falder fra 1981 til 1987 fra et niveau på 88,5 pct. til 87,5 pct. I den efterfølgende periode frem til 1997 er boligdækningsgraden nogenlunde konstant. Fra 1997 og frem til 2005 stiger boligdækningsgraden forholdsvis kraftigt fra 88,3 pct. til 90,5 pct.

Over hele perioden 1981-2005 stiger både antallet af boliger og den potentielle boligefterspørgsel. Den fluktuerende boligdækningsgrad skyldes således, at stigningen i PBE ikke sker synkront med stigningen i boligbestanden. I perioden fra 1997 til 2005 steg antallet af boliger med i gennemsnit 0,46 pct. årligt, mens den potentielle boligefterspørgsel i gennemsnit steg 0,16 pct. årligt. Stigningen i dækningsgraden i denne periode kan således forklares af, at antallet af boliger er steget mere end den potentielle boligefterspørgsel.

Figur 8.7. Udviklingen i boligdækningsgraden, antallet af boliger og den potentielle boligefterspørgsel på landsplan, 1981-2005



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Venstre akse angiver henholdsvis den potentielle boligefterspørgsel og bolig-massens omfang, mens højre akse angiver boligdækningsgraden.

Boligdækningsgradens fluktuation over tid påvirkes af ændringer i boligudbudet og/ eller af den potentielle boligefterspørgsel. I perioder, hvor byggeaktiviteten er høj, vil dækningsgraden ofte stige som følge af det stigende boligudbud. Byggeaktiviteten er i et vist omfang bestemt af konjunktursituationen, og BDG vil derfor alt andet lige i et vist omfang variere i overensstemmelse hermed. Ændres den voksne befolknings størrelse, alderssammensætning, vandringsmønster og sambofrekvens vil det endvidere føre til ændringer i boligdækningsgraden.

Boligdækningsgraden påvirkes af boligtagernes efterspørgselsadfærd og vil være stigende med stigende indkomst. Det kan til eksempel give sig udtryk i, at flere enlige, som ikke er i et parforhold, vælger at bo alene frem for at dele bolig med en anden enlig, ligesom det kan give sig udtryk i, at flere unge flytter hjemmefra i en tidligere alder. Den stigende indkomst, kan endvidere påvirke antallet af par, som bor hver for sig. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre i hvilken retning, det vil påvirke den potentielle boligefterspørgsel. På den ene side får par således bedre råd til at beholde to boliger. På den anden side får de bedre råd til at finde en fælles bolig, som svarer til deres ønsker.

Den stigende indkomst kan ligeledes føre til, at flere indbyggere i Danmark vil efterspørge mere end en bolig, til eksempel en feriebolig, ligesom det er muligt, at flere udenlandsdanskere og udlændinge vil købe en bolig i Danmark. Dette vil føre til en stigning i boligdækningsgraden, da den potentielle boligefterspørgsel forbliver uændret, mens boligbestanden stiger som følge af en øget efterspørgsel efter boliger. Det reelle disponible boligudbud vil imidlertid på kort sigt være reduceret som følge af det øgede forbrug af boliger.

8.5. Ændringer af den eksisterende boligmasse

Der sker en løbende økonomisk og teknisk forældelse af boligmassen, som gør boligerne utidssvarende eller i nogle tilfælde uegnede til beboelse. I et vist omfang fører dette til nedrivning eller sammenlægning af boliger. Typisk vil hovedparten af de utidssvarende boliger dog blive ajourført gennem renovering og/eller gennemgribende forbedringer.

Opgørelsen af nedlæggelser og nedrivninger er forbundet med en vis usikkerhed, idet Bygnings- og Boligregisteret (BBR), der ligger til grund for Danmarks Statistiks opgørelser, ikke i dag har en præcis registrering heraf. Opgørelserne må derfor foretages med udgangspunkt i bestandsopgørelser på relevante tidspunkter. En sammenligning af to forskellige bestandsopgørelser besværliggøres af, at der kan ske en tilvækst af boliger i en eksisterende bygning, f.eks. ved omdannelse af ældre erhvervsbyggeri, opdeling af større boliger til mindre, ved indretning af taglejligheder mv. Denne tilvækst registreres med bygningens ibrugtagelsesår – og ikke boligens. En taglejlighed, opført i 2004, i en boligejendom fra 1945, vil således blive registreret som opført i 1945.

Forskellen i antallet af boliger i BBR i to forskellige år, er et udtryk for nettoændringen i antallet af boliger over perioden. Bruttoændringen kan delvis afdekkes ved at følge hver enkelt bygning fra år til år over pågældende årrække. Dels kan antallet af beboelsesejendomme som enten nedlægges eller overgår til andre formål, eksempelvis til erhverv, bestemmes, og det initiale antal boliger i ejendommene kan opgøres. Dels kan det for de beboelsesejendomme, som stadig eksisterer i slutningen af perioden, estimeres, i hvor mange der er sket en stigning eller et fald i antallet af boliger over perioden.

Følges den årlige udvikling i de eksisterende beboelsesejendomme i perioden fra begyndelsen af 1992 til slutningen af 2005 ses, at antallet af boliger i gennemsnit steg med 2.500 boliger årligt i de bygninger, hvor antallet af boliger steg. Det kan skyldes opdelinger af boliger, omdannelse af erhvervslokaler til boliger eller indretning af helt nye boliger i de eksisterende bygninger.

Omfanget af nedlagte boliger og sammenlægninger i beboelsesejendomme estimeres til at udgøre i gennemsnit 2.200 boliger årligt, i de beboelsesejendomme hvor antallet af boliger faldt over et år.

I de beboelsesejendomme, som enten blev nedrevet eller omdannet til andre formål, faldt antallet af boliger gennemsnitligt med 1.600 boliger årligt. I alt er der således blevet nedlagt 3.800 egentlige boliger årligt i perioden fra 1992 til 2005. Opgjort som andel af boligmassen er der årligt nedlagt omkring 0,15 pct. af alle egentlige boliger.

Ovenstående opgørelse af omfanget af nedlagte boliger er baseret på data fra BBR vedrørende de registrerede bygningers anvendelsestype, opførelsesår samt antallet af boliger i bygningerne. Bygningerne er matchet i to forskellige år ved hjælp af deres adresse, opførelsesår og anvendelse. Data i BBR er i et vist omfang behæftet med indberetningsfejl, eksempelvis kan en bygnings registrerede

opførelsesår ændres mellem to år. Disse indberetningsfejl udgør en lille andel af boligmassen, registreret i BBR, men kan slå kraftigt igennem i undersøgelsen af antallet af nedlæggelser og omdannelser af bygninger, fordi der er meget få, og de er defineret ud fra ændringer i bygningernes opførelsesår og anvendelsestype¹⁵. Det ovenfor estimerede omfang er derfor behæftet med en vis usikkerhed.

På baggrund af den løbende forældelse af boligmassen skønnes det, at antallet af nedlæggelser af egentlige boliger frem til 2040 vil være på samme niveau som i perioden fra 1992 til 2005, det vil sige omkring 3.800 boliger årligt i gennemsnit.

Derudover er der i dag omkring 20.800 plejehjemspladser og beskyttede boliger, som sandsynligvis alle vil blive enten nedrevet, omdannet til andre formål eller ombygget i årene frem til 2040, jf. afsnit 8.7.2. Set over hele perioden fra 2005 til 2040 svarer det til et årligt antal nedlæggelser på omkring 600 boliger. Det skønnes således, at der i alt nedlægges 4.400 boliger årligt frem til 2040.

Historisk er der sket en betydelig udvikling i kravene til en tidssvarende bolig, og boligmassen er gradvist opgraderet i overensstemmelse hermed, blandt andet, er den gennemsnitlige bolig blevet større, indretningen er blevet ændret, boligens udstyr er blevet suppleret, og antallet af boligkvadratmeter pr. person er steget. Fortsætter denne udvikling, vil flere af de eksisterende boliger sandsynligvis blive anset som værende for små og af utilstrækkelig standard. Det kan yderligere øge omfanget af nedlæggelserne.

8.6. Det fremtidige behov for nybyggeri

Tabel 8.8 viser, hvor stort et nybyggeri der er nødvendigt i perioden fra 2005 til 2040 i de enkelte amter og på landsplan for at dække boligbehovet som følge af ændringen i den potentielle boligefterspørgsel, jf. tabel 8.3. Derudover er det vist i hvilket år i perioden 2005-2040 den potentielle boligefterspørgsel er størst og størrelsen af efterspørgslen. Det ses, hvilket nybyggeri der er nødvendigt i perioden fra 2005 frem til året, hvor PBE er størst, for at dække denne efterspørgsel.

Det i tabellen angivne nødvendige årlige nybyggeri, er beregnet under antagelse af, at stigningen i den potentielle boligefterspørgsel dækkes 100 pct. ved nybyggeri. Implicit indebærer dette en stigning i boligdækningsgraden, nemlig fra 90,5 pct. i 2005 til 91,2 pct. i 2040, svarende til en stigning på 20.200 boliger i 2040. Der er herved set bort fra den årlige skønnede afgang fra boligbestanden på 4.400 boliger, jf. nedenfor.

¹⁵ De angivne antal tal er baseret på en stikprøve, der i de enkelte år i perioden 1992-2005 udgør mellem 96,0 og 98,3 pct. af den totale boligmasse registreret i BBR. Af den del, af den totale boligmasse, som ikke er medtaget udgør omkring 1 pct. boliger på adresser med mere end en bygning, mens de resterende vurderes at være behæftet med indberetningsfejl.

Tabel 8.8. Boligbyggeri til 100 pct. dækning af ændring i PBE

	Ændring 2005- 2040	Nybyg- geri pr. år	Maks år	PBE, maks. år	Ændring 2005- maks. år	Nybyg- geri pr. år
Hovedstadsregionen	74.500	2.100	2031	1.063.900	75.400	2.900
Vestsjællands Amt	20.500	600	2040	172.600	20.500	600
Storstrøms Amt	7.900	200	2031	143.900	8.800	300
Bornholm	-100	0	2028	22.700	400	0
Fyns Amt	17.400	500	2030	261.600	18.500	700
Sønderjyllands Amt	0	0	2026	125.900	2.700	100
Ribe Amt	3.100	100	2028	113.600	4.600	200
Vejle Amt	22.900	700	2040	199.000	22.900	700
Ringkøbing Amt	4.700	100	2028	137.500	6.400	300
Århus Amt	48.500	1.400	2040	385.200	48.500	1.400
Viborg Amt	4.000	100	2029	118.300	5.100	200
Nordjyllands Amt	9.300	300	2028	261.000	12.200	500
Hele landet	212.600	6.100	2031	2.999.300	220.200	8.500

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

På landsplan er der behov for i alt 212.600 boliger i perioden fra 2005 til 2040, jf. tabel 8.3, svarende til et årligt nybyggeri på knap 6.100 boliger. Dette behov på landsplan fordeler sig meget forskelligt på de enkelte amter. I Hovedstadsregionen og i Århus amter er der således behov for et årligt nybyggeri på henholdsvis 2.100 og 1.400 boliger, svarende til i alt knap 60 pct. af det samlede behov på landsplan.

Stigningen i den potentielle boligefterspørgsel fordeler sig ikke jævnt over perioden 2005-2040, og i de fleste amter samt på landsplan er stigningen kraftigst i perioden fra 2010 til 2020. Den potentielle boligefterspørgsel er endvidere i de fleste amter og på landsplan størst omkring 2030. Kun i Vestsjællands, Vejle og Århus Amt er PBE størst i år 2040. Det betyder, at behovet for nybyggeri er størst i årene frem til omkring år 2030.

Ses på behovet for boligbyggeri fra 2005 frem til 2031, hvor den potentielle boligefterspørgsel er størst på landsplan samt i Hovedstadsregionen og Storstrøms Amt, er der på landsplan behov for 220.200 boliger i alt, svarende til 8.500 boliger årligt i 26 år, heraf 2.900 boliger pr. år i Hovedstadsregionen.

I Sønderjyllands Amt er der stort set ikke behov for nybyggeri på baggrund af demografiske ændringer set over hele perioden 2005-2040. Ses der derimod på perioden fra 2005 frem til 2026, hvor den potentielle boligefterspørgsel er størst, er der behov for et mindre nybyggeri på omkring 100 boliger årligt frem til 2026. I Bornholms Regionskommune skaber de demografiske ændringer ikke behov for nybyggeri frem til 2040.

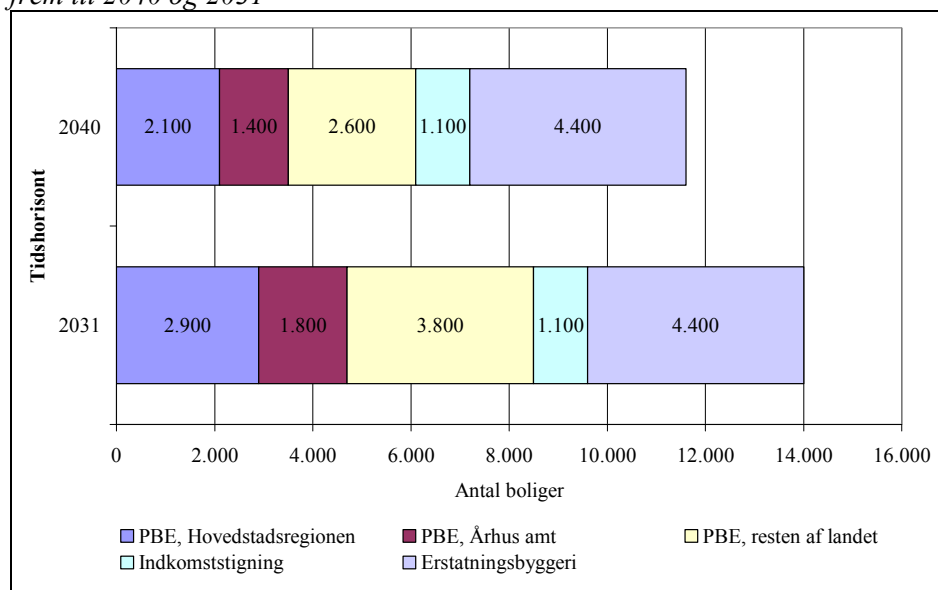
Der er i det følgende alene taget udgangspunkt i boligbehovet i 2040. Herved er der set bort fra, at boligbehovet topper i 2031, og at en dækning af stigningen i den potentielle boligefterspørgsel frem til 2031 skaber behov for opførelsen af 220.200 boliger i stedet for de 212.600 boliger, der vil være behov for frem til 2040, svarende til et nybyggeri på 6.100 boliger pr. år.

Behovet for erstatningsbyggeri som følge af nedlæggelse og sammenlægninger af ældre boliger, udgør i størrelsesordenen 4.400 boliger årligt på landsplan, jf. afsnit 8.5. Sammen med de 6.100 boliger årligt, som er nødvendigt til dækning af den potentielle boligefterspørgsel frem til 2040, skaber det et behov for nybyggeri på omkring 10.500 boliger årligt.

Antages det endvidere, at efterspørgslen efter boliger stiger frem til 2040 som følge af stigende indkomst, vil det øge behovet for nybyggeri. Hvis boligdækningsgraden stiger til 92,5 pct. i 2040 på landsplan, svarende til en stigning i boligdækningsgraden på 2 pct.point over 35 år, øger det behovet for nybyggeri med ca. 40.100 boliger i alt over perioden 2005-2040 eller godt 1.100 boliger årligt.

Samlet set, vil der i så fald på landsplan skulle opføres i alt ca. 406.700 boliger i perioden fra 2005 til 2040, svarende til 11.600 boliger årligt, for i 2040 at opnå en boligdækningsgrad på 92,5 pct. Som tidligere anført stiger den potentielle boligefterspørgsel frem til omkring 2030 og kraftigst i perioden 2010-2020. Behovet for nybyggeri vil derfor være størst i perioden fra 2005 til 2030.

Figur 8.8. Nødvendigt årligt nybyggeri til dækning af stigningen i boligefterspørgslen og til erstatning af nedlæggelser ved en tidshorisont henholdsvis frem til 2040 og 2031



Kilde: Danmarks Statistik, BBR og Socialministeriets beregninger

Figur 8.8 opsummerer de forudgående beregninger af det årlige behov for boligbyggeri fordelt på det årlige nybyggeri til dækning af dels stigningen i den potentielle boligefterspørgsel i henholdsvis Hovedstadsregionen, Århus Amt samt i resten af landet, dels til dækning af en øget efterspørgsel som følge af stigende indkomst og endelig til erstatning af nedlæggelser og sammenlægninger. Det nødvendige årlige nybyggeri er vist ved en tidshorisont frem til 2040 og ved en tidshorisont frem til 2031, hvor den potentielle boligefterspørgsel på landsplan er størst. Ved tidshorisonten frem til 2031, er det antaget, at det årlige nødvendige erstatningsbyggeri samt det nødvendige byggeri som følger af sti-

gende indkomst svarer til det årlige nødvendige byggeri ved en tidshorizont frem til 2040.

Som anført i afsnit 8.4.2 varierer boligdækningsgraden mellem amterne en del i 2005. Hvis boligdækningsgraden skal udlignes mellem amterne, skal der derfor opføres relativt mest byggeri i amter med lav dækningsgrad. Det er bemærkelsesværdigt, at Hovedstadsregionen og Århus Amt med boligdækningsgrader på henholdsvis 88,7 og 89,6 pct. har de laveste dækningsgrader. Endvidere ligger deres dækningsgrader som de eneste under niveauet på landsplan på 90,5 pct.

Den lavere dækningsgrad i de to store områder kan dog muligvis forklares af, at de er byområder med mange og store uddannelsesinstitutioner. Der bor således relativt mange unge studerende, og det er sandsynligt, at der blandt denne gruppe er forholdsvis mange enlige, som deler boliger. Det er endvidere muligt, at unge studerende, hvis forældre bor i disse områder, flytter senere hjemmefra end unge, hvis forældre bor længere væk.

Hovedstadsregionen og Århus Amt er dog de to områder, hvor der absolut set er den største vækst i den potentielle boligefterspørgsel fra 2005 til 2040, jf. tabel 8.2. En væsentlig del af det fremtidige behov for nybyggeri vil derfor rette sig mod disse to områder.

Det angivne fremtidige behov for nybyggeri er baseret på en prognose, som nødvendigvis er forbundet med en vis grad af usikkerhed. Specielt er den amtslige prognose forbundet med usikkerhed, da den ikke kun afhænger af demografiske faktorer men ligeledes af regionale vækstmønstre og mobiliteten mellem amterne. Derudover er efterspørgslen efter boliger og behovet for nybyggeri ikke kun betinget af demografi, mobilitet mv.

Det vurderes, at opgørelsen af den fremtidige potentielle boligefterspørgsel giver et forsigtigt billede af det fremtidige behov for nybyggeri, idet det er forudsat, at de aldersbetingede sambofrekvenser i perioden er konstante. I lyset af den hidtidige udvikling vil det ikke være usandsynligt, at der kan ske yderligere fald i den gennemsnitlige sambofrekvens for hele den voksne befolkning, hvilket vil bidrage til en højere potentiel boligefterspørgsel end den beregnede.

8.7. Det fremtidige behov for almene boliger

Det fremtidige behov for almene boliger udledes dels ud fra ovenstående generelle analyse og dels ud fra en vurdering af den betydning, som udviklingen i de øvrige sektorer på boligmarkedet får for behovet for almene boliger, herunder især udviklingen i den private lejebolig- og i andelsboligsektor. Det fremtidige behov for henholdsvis almene familie-, ældre- og ungdomsboliger antages at afhænge af forskellige faktorer og behandles derfor særskilt.

8.7.1. Familieboliger

I 2005 var der i alt 479.700 almene familieboliger, hvilket svarer til 9 ud af 10 af samtlige almene boliger.

I kapitel 6 opdelttes husstandene i tre grupper efter deres efterspørgsel efter almene boliger:

- En første gruppe som af økonomiske årsager efterspørger en lejebolig som en almenbolig.
- En mellemgruppe som har økonomisk mulighed for, at efterspørge såvel en ejer- som en lejebolig, og hvis valg afhænger af de almene bolig-ers konkurrenceevne.
- En tredje gruppe som normalt ikke efterspørger en almen bolig, fordi de ønsker og kan betale en bolig af en kvalitet, beliggenhed mv., som en almen bolig ikke kan honorere.

Den første gruppe udgør den almene sektors primære målgruppe, når det gælder familieboliger, og behovet for nybyggeri af almene familieboliger vil på længere sigt i høj grad afhænge af udviklingen i denne gruppe. Derudover er behovet bestemt af størrelsen af den gruppe, som har økonomisk mulighed for at efterspørge såvel ejer- som lejeboliger (mellemgruppen), samt hvor stor en andel af denne gruppe, som efterspørger en almen bolig, jf. kapitel 6. Gruppernes størrelse og hvor stor en andel af mellemgruppen, som efterspørger en almen bolig, afhænger igen af en række faktorer, væsentligst den generelle indkomstudvikling og dennes fordeling samt den almene sektors konkurrenceevne.

Endelig er behovet afhængigt af udviklingen på boligmarkedets øvrige sektorer, herunder især i andelsbolig- og i den private lejeboligsektor, som tidligere har huset relativt store andele af den almene sektors primære målgruppe, jf. kapitel 5. Samtidig har de senere års udvikling på ejerboligmarkedet medført at mange, især førstegangskøbende og mellemgruppe-husstande, har fået mere begrænsede muligheder i forhold til at kunne købe ejerboliger i de store byområder, jf. kapitel 6.

De ældre, som bor i en egentlig ældrebolig, indgår ikke som en del af de tre grupper, da de ikke efterspørger hverken en almindelig lejebolig eller en ejerbolig. I afsnit 8.7.2 estimeres det, at der er behov for et nettonybyggeri på 73.200 almene ældreboliger over perioden fra 2005 til 2040. Stigningen i den potentielle bolig efterspørgsel, som skal dækkes af nybyggeri til den resterende del af den voksne befolkning, udgøres således af den samlede stigning i den potentielle bolig efterspørgsel på godt 212.600 boliger fratrukket de knap 73.200 ældreboliger, svarende til 139.500 boliger.

Den samlede boligbestand udgør i 2005 2.514.700 boliger. Heraf er 73.500 ældreboliger. Den resterende del af bestanden er målrettet andelen af den voksne befolkning, som ikke bor i ældrebolig. De almene familieboliger udgør 20 pct. heraf.

Det er ikke umiddelbart muligt at forudsige, hvordan gruppernes størrelse og de bagvedliggende faktorer, som bestemmer disse, ændrer sig. Som udgangspunkt antages det derfor, at den potentielle bolig efterspørgsel blandt den første gruppe og mellemgruppen udvikler sig som den potentielle bolig efterspørgsel blandt hele den voksne befolkning ekskl. de som bor i ældrebolig. Senere i

afsnittet diskuteres denne antagelse samt udviklingen i antallet af alternative boliger til den almene familiebolig.

Det antages således, at det nødvendige nybyggeri af almene familieboliger i perioden 2005-2040 udgør 20 pct. af stigningen i den del af den potentielle boligefterspørgsel, som ikke dækkes af nybyggeri af almene ældreboliger. Tilsvarende beregnes behovet for familieboliger i de enkelte amter ud fra de almene familieboligers andel af boligmassen ekskl. ældreboliger dels på landsplan og i amtet, samt ud fra udviklingen i den del af den potentielle boligefterspørgsel i amtet, som ikke dækkes af nybyggeri af almene ældreboliger¹⁶.

Dertil kommer behovet for erstatningsbyggeri.

Det fremtidige behov for almene familieboliger

Tabel 8.9 viser antallet af almene familieboliger fordelt på amter, samt familieboligernes andel af den samlede boligmasse ekskl. ældreboliger i det enkelte amt i 2005. Mere end halvdelen af alle familieboliger er beliggende i Hovedstadsregionen og i Århus Amt (55 pct.). Alene familieboligerne i Hovedstadsregionen udgør 42 pct. af det samlede antal familieboliger.

Opgøres omfanget af familieboliger som andel af den samlede boligmasse ekskl. ældreboliger i de enkelte amter, er der i 2005 en betydelig variation mellem amterne, fra 10 pct. i Bornholms Regionskommune til 24 pct. i Hovedstadsregionen, mens de på landsplan udgør 20 pct.. I Hovedstadsregionen samt i Ribe og Århus amter udgør familieboligerne en større andel af boligmassen ekskl. ældreboliger sammenlignet med andelen på landsplan, mens den omvendt udgør en mindre andel i de øvrige amter.

Tabel 8.9. Almene familieboliger fordelt på amter i 2005

	Antal familieboliger	Andel af boligmassen, (ekskl. ældreboliger) (pct.)
Hovedstadsregionen	203.200	24
Vestsjællands Amt	24.800	19
Storstrøms Amt	16.800	14
Bornholm	2.100	10
Fyns Amt	34.200	16
Sønderjyllands Amt	21.200	19
Ribe Amt	20.200	21
Vejle Amt	27.700	18
Ringkøbing Amt	17.900	15
Århus Amt	60.600	21
Viborg Amt	12.700	12
Nordjyllands Amt	38.500	17
Hele landet	479.700	20

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

¹⁶ Det er antaget, at nybyggeriet af almene ældreboliger i de enkelte amter svarer til 33,3 pct. af stigningen i antallet af ældre på 80 år og derover frem til 2040.

Skal de almene familieboliger på landsplan fortsat udgøre 20 pct. af den samlede boligmasse ekskl. ældreboliger i 2040, skal 20 pct. af det nødvendige netto-nybyggeri på i alt 139.500 boliger over perioden 2005-2040 udgøres af almene familieboliger. Det svarer til, at der skal opføres netto 27.400 almene familieboliger i alt over hele perioden eller knap 800 familieboliger årligt, jf. tabel 8.10. Her er imidlertid ikke taget hensyn til, at der i nogle amter umiddelbart ikke er behov for nybyggeri af familieboliger.

Tabel 8.10. Behovet for nybyggeri af almene familieboliger fra 2005 til 2040 i de enkelte amter

	Behov for nybyggeri, 2005-2040			
	Ved andel på landsplan på 20 pct. i 2005		Ved amtets andel i 2005	
	Inkl. negativt behov	Behov for nybyggeri	Inkl. negativt behov	Behov for nybyggeri
Hovedstadsregionen	11.100	11.100	13.500	13.500
Vestsjællands Amt	3.000	3.000	2.800	2.800
Storstrøms Amt	700	700	500	500
Bornholm	-200		-100	
Fyns Amt	2.000	2.000	1.600	1.600
Sønderjyllands Amt	-800		-800	
Ribe Amt	-100		-100	
Vejle Amt	3.500	3.500	3.100	3.100
Ringkøbing Amt	100	100	100	100
Århus Amt	7.600	7.600	8.000	8.000
Viborg Amt	100	100	100	100
Nordjyllands Amt	400	400	400	400
Hele landet	27.400	28.500	29.100	30.100

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

I Sønderjyllands og Ribe Amt samt Bornholms Regionskommune er der således ikke umiddelbart behov for nybyggeri af almene familieboliger. I landets øvrige amter er der behov for et samlet nybyggeri på 28.500 boliger frem til 2040, eller godt 800 boliger årligt, hvis der opføres et antal familieboliger svarende til 20 pct. af stigningen i amtets PBE fratrukket stigningen som dækkes af ældreboligbyggeri.

Opføres i hvert amt et antal familieboliger svarende til, at familieboligerne udgør samme andel af amtets boligmasse ekskl. ældreboliger i 2040 som i 2005 – frem for andelen på landsplan – er behovet for familieboliger i alt 30.100 boliger frem til 2040, eller knap 900 boliger årligt, i de amter, hvor der er behov for nybyggeri. Under denne forudsætning vil det samlede nybyggeri af familieboliger på landsplan udgøre 22 pct. af stigningen i den potentielle bolig efterspørgsel fratrukket stigningen som dækkes af ældreboligbyggeri. Det skyldes, at PBE stiger relativt meget i flere af de amter, hvor de almene familieboliger ligeledes udgør en relativt stor andel af boligmassen, specielt i Hovedstadsregionen og Århus Amt.

Behovet for nybyggeri af almene familieboliger retter sig i høj grad mod Hovedstadsregionen og Århus Amt. Hvis der i hvert amt opføres familieboliger,

svarende til 20 pct. af stigningen i PBE (fratrasket stigningen som dækkes af ældreboligbyggeri i amtet), skal der i Hovedstadsregionen opføres 11.100 familieboliger i perioden 2005-2040 og i Århus Amt opføres 7.600, jf. tabel 8.10. Det svarer til 66 pct. af det samlede behov på 28.500 boliger.

Skal de almene familieboliger fortsat udgøre 24 pct. af boligmassen ekskl. ældreboliger i Hovedstadsregionen i 2040, er der behov for et nybyggeri på i alt 13.500 familieboliger i Hovedstadsregionen. I Århus Amt er behovet for nybyggeri på 8.000 familieboliger, hvis familieboligerne fortsat skal udgøre 21 pct. af boligmassen (ekskl. ældreboliger) i Århus i 2040. Det svarer til, at 72 pct. af nybyggeriet i de amter, hvor der er behov herfor, opføres i de to områder.

Dertil kommer behovet for nybyggeri til erstatning af de familieboliger, som sammenlægges eller nedlægges i perioden. Nedlæggelserne i den almene sektor vil sandsynligvis være meget få, da bestanden af almene familieboliger er af relativt nyere opførelsesdato. Indtil i dag er der stort set kun nedlagt almene familieboliger i udkantsområder. Med boligaftalen fra november 2005 er reglerne omkring nedlægning af almene boliger lempet, således at der i begrænset omfang kan gives tilladelse til nedrivning i problemramte områder, hvis det kan bidrage til et samlet løft af området.

Behovet for lejlighedssammenlægninger vurderes at være begrænset, men det bemærkes, at ca. 4 pct. af almenboligbestanden i 2003 var familieboliger med et værelse.

Under Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning har det siden 2003 været muligt at opnå tilsagn om støtte til lejlighedssammenlægninger. I perioden 2003-2005 er der givet tilsagn om støtte på i alt 9 mio. kr., jf. kapitel 9. Der kan herudover (formodentligt i meget begrænset omfang) være foretaget sammenlægninger af lejligheder, som er finansieret uden støtte.

Samlet vurderes nedlæggelser som følge af nedrivninger og sammenlægninger af lejligheder i den almene sektor at blive begrænset. Imidlertid vil nedrivninger og sammenlægninger i andre boligsektorer antagelig især vedrøre netop de boliger, som er økonomisk tilgængelige for den almene sektors primære målgruppe. Dette gælder specielt i den private udlejningssektor, hvor nedlæggelserne alt andet lige vil øge efterspørgslen efter almene boliger.

Ud over nedlæggelserne vil ændringer i priser og udbudsforhold på de øvrige boligmarkeder påvirke behovet for nybyggeri af almene boliger. Specielt vil ændringer i udbuddet af billige private udlejnings- og andelsboliger kunne få betydning. Antallet af regulerede private udlejningsboliger, der omdannes til andelsboliger, antal salg til ejerlejligheder og prisudviklingen på andelsboliger er faktorer, der vil have betydning for efterspørgslen efter almene familieboliger, jf. diskussionen nedenfor.

Det forudsættes på den baggrund, at alment nybyggeri også vil udgøre 20 pct. af erstatningsboligbyggeriet eksklusiv ældreboliger på 3.800 boliger årligt,

svarende til et årligt nybyggeri i størrelsesordenen knap 800 boliger. Dertil kommer et behov for familieboliger til erstatning af de billige private udlejningsboliger som omdannes til andelsboliger, sælges som ejerlejligheder eller forbedres gennemgribende, jf. Boligreguleringslovens §5.2. Dette behov skønnes at udgøre årligt 800 boliger, jf. nedenstående afsnit om erstatningsbyggeri.

Diskussion af antagelser

Ved beregningen af behovet for nybyggeri af almene familieboliger som følge af stigningen i den potentielle boligefterspørgsel, er det antaget, at behovet udgør 20 pct. af den stigning i PBE, som ikke dækkes af ældreboliger. Antagelsen baseres på, at de almene familieboliger i 2005 udgør 20 pct. af boligmassen ekskl. ældreboliger, og hermed forudsættes det, at behovet for familieboliger udgør samme relative andel af boligbehovet i 2040 som i 2005. Nedenfor diskuteres kort, hvordan væsentlige faktorer kan påvirke behovet.

Både den første gruppe, som efterspørger en almen bolig af økonomiske årsager, og mellemgruppen, udgøres af såvel unge som midaldrende, unge ældre og ældre. Gruppernes bestand og sammensætning ændrer sig imidlertid hele tiden.

Frem til 2040 er stigningen i den samlede potentielle boligefterspørgsel drevet af en stigning i den potentielle boligefterspørgsel blandt de unge ældre og ældre, og antallet af enlige i alderen 65 år og derover stiger markant. Dette kan trække i retning af et større behov for almene familieboliger, idet indkomstniveauet blandt de unge ældre og ældre alt andet lige er lavere end blandt de midaldrende. Endvidere kan den almene sektor i nogle tilfælde i højere grad end ejerboligsektoren opfylde de ældres boligbehov, eksempelvis er almene boliger typisk mindre boliger, som ikke kræver egen vedligeholdelse. Størstedelen af de ældre, som i 2040 har en ejerbolig, vil dog sandsynligvis have en rimelig pensionsopsparing samt en opsparing i boligen, som er tilstrækkelig til, at de kan forblive i ejerboligen, hvis de ønsker det.

En generel indkomststigning vil alt andet lige føre til en stigning i den samlede efterspørgsel efter boliger, men kan trække i retning af både et fald og en stigning i efterspørgslen efter almene familieboliger. En indkomststigning, som kommer den gruppe, som af økonomiske årsager efterspørger en almen bolig, til gode, trækker i retning af et mindre behov for familieboliger. Husstande, som modtager indkomsterstøttende ydelser, er imidlertid overrepræsenterede i den almene sektor, og de vil ikke nødvendigvis alle få råd til en ejerbolig som følge af en generel indkomststigning. Tilsvarende gælder for enlige, specielt de som har børn, som ligeledes er overrepræsenterede i sektoren. Efterspørgslen efter almene familieboliger blandt de unge, især studerende, kan endvidere stige som følge af en generel indkomststigning, fordi flere får råd til "egen" lejebolig.

Hvis tendensen til faldende sambofrekvenser blandt de unge og de midaldrende fortsætter frem til 2040 og antallet af enlige i disse aldersgrupper således stiger, kan det øge behovet for almene familieboliger relativt mere end behovet for andre boligtyper, givet de enliges overrepræsentation i den almene boligsektor.

Det er muligt, at kommunalreformen i et mindre omfang mindsker behovet for nybyggeri af almene familieboliger, da de større kommuner alt andet lige får en øget fleksibilitet i forbindelse med anvisning af almene boliger.

Dertil kommer, at der i februar 2006 var omkring 1.200 ledige almene familieboliger, jf. kapitel 6, hvilket principielt reducerer behovet for nybyggeri af familieboliger. De ledige boliger er imidlertid væsentligt placeret i de områder af landet, hvor der ikke umiddelbart er behov for nybyggeri af familieboliger eller kun et mindre behov.

Ved at opgøre behovet for nybyggeri på amtsniveau antages det implicit, at befolkningen i et givent amt er villig til at flytte indenfor amtet mellem amtets boliger. Det er ikke nødvendigvis tilfældet i alle amter, eksempelvis ikke i Storstrøms Amt, som består af Lolland-Falster og Sydsjælland. Beboerne på Sydsjælland er ikke nødvendigvis villige til at flytte til ledige boliger på Lolland-Falster. Det kan betyde, at behovet for familieboliger i nogle amter er underestimeret.

Erstatningsbyggeri

Antallet af alternative boliger til den almene familiebolig er faldet de senere år, og antallet vil højst sandsynligt falde yderligere de kommende år. De private og almene lejeboligers samlede andel af hele boligmassen har været nogenlunde konstant i perioden fra 1980 til 2005. I 1980 udgjorde de 36 pct. mod 35 pct. i 1990 og 38 pct. i 2000 og 2005, jf. kapitel 6. I samme periode er andelen af de private udlejningsboliger faldet fra at udgøre 22 pct. af hele boligmassen i 1980 til at udgøre 17 pct. i 2005. Almenboligernes andel af hele boligmassen er omvendt steget fra at udgøre 14 pct. i 1980 til 21 pct. i 2005. En større del af den boligefterspørgsel, som ikke kan tilfredsstilles i andels- og ejerboligsektoren, må således dækkes af almenboliger.

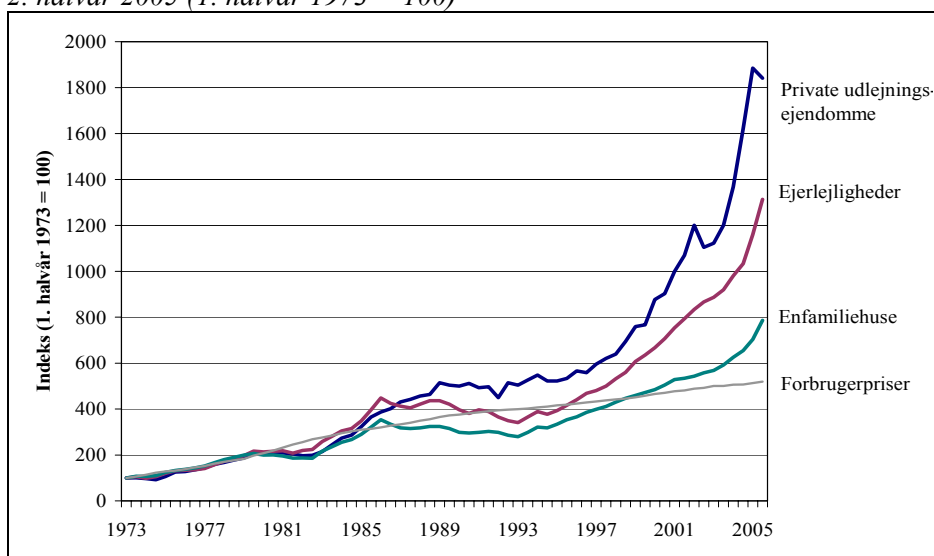
Afgangen fra bestanden af private udlejningsboliger må forventes at fortsætte som følge af dels lejernes overtagelse af private udlejningsejendomme som andelsboliger og dels salg til ejerlejligheder, herunder både salg af allerede udstykkede, men udlejede, boliger, og nyudstyknings af ejendomme, ibrugtaget efter 1966.

Samtidig sker der en strukturel forskydning i den private udlejningssektor, som reducerer andelen af billige boliger. Tilgangen til den private udlejningssektor sker typisk ved nybyggeri, hvor lejen kan fastsættes på markedsvilkår og dermed ligger væsentligt over lejen i den regulerede del af sektoren. Samtidig reduceres sektorens andel af prisbillige boliger ved omdannelse til andelsboliger, gennemgribende forbedring (jf. Boligreguleringslovens §5, stk. 2), nedlæggelser eller ved salg af lejeboliger som ejerlejligheder i udstykkede ejendomme. Som beskrevet i kapitel 4 stiger huslejen i den private udlejningssektor markant med opførelsesåret, og i 2005 var huslejen i nybyggeriet knapt 50 pct. højere end i byggeri opført 60-80 år tidligere. Således vil det gennemsnitlige huslejeniveau stige, efterhånden som der bliver færre ældre private udlejningsboliger.

Fra 1990 til og med 2005 er antallet af private udlejningsboliger, opført før 1974, reduceret med 34.900 boliger, svarende til knap 2.200 boliger årligt, heraf var 32.800 boliger opført før 1964. Denne reduktion er nettoresultatet af forskellige modgående tendenser. Dels er bestanden reduceret som følge af de ovenfor nævnte faktorer. Dels har der været en tilgang, som skyldes etablering af tagboliger, omdannelse af erhverv til boliger samt opdeling af eksisterende boliger. I de nye tagboliger og omdannede erhvervsarealer vil lejen typisk ligge over sektorens gennemsnitlige husleje, da lejen som nævnt typisk svarer til markedslejen.

I perioden fra 1990 til og med 2005 blev i alt knap 55.000 private udlejningsboliger, opført før 1974, omdannet til andelsboliger. Heraf var de 52.000 omdannede boliger opført før 1964¹⁷. I 1996-1998 blev ekstraordinært mange boliger omdannet, specielt i 1997, grundet Københavns Kommunes afhændelse af beboelsesejendomme. Ses der bort fra årene 1996-1998, blev gennemsnitligt omkring 2.600 private udlejningsboliger, opført før 1974, årligt omdannet til andelsboliger i perioden 1990-2005.

Figur 8.9. Indeks for udviklingen i kontantpriser for private udlejningsejendomme, enfamiliehuse og ejerlejligheder samt forbrugerpriser, 1. halvår 1973-2. halvår 2005 (1. halvår 1973 = 100)



Kilde: SKAT og Socialministeriets beregninger

Anm.: Priserne på private udlejningsejendomme er angivet som priserne på rene beboelsesejendomme med 4-8 lejligheder.

Figur 8.9 viser den indekserede udvikling i kontantpriserne for private udlejningsejendomme, enfamiliehuse og ejerlejligheder i perioden fra 1973 til 2005 samt udviklingen i forbrugerprisindekset i samme periode. Det fremgår af figuren, at prisen på private udlejningsejendomme siden midten af 1980'erne er steget langt mere end forbrugerpriserne, og mere end priserne på enfamiliehuse og ejerlejligheder. Prisstigningen på udlejningsejendomme er specielt markant i perioden fra slutningen af 1990'erne og frem til 2005. Fra 1997 til 2005 steg

¹⁷ Tal er baseret på udtræk fra BBR. Kun private udlejningsboliger i ejendomme med mere end 2 boliger er medtaget i opgørelsen.

priserne således med gennemsnitligt 15 pct. om året mod 10 pct. set over hele perioden fra 1973 til 2005. Til sammenligning steg forbrugerpriserne med 5 pct. over hele perioden fra 1973 til 2005 og med 2 pct. fra 1997 til 2005.

Den markante prisstigning på private udlejningsejendomme i slutningen af 1990'erne og frem til 2005 beror antagelig især på mulighederne for at foretage gennemgribende forbedringer og efterfølgende hæve lejen til markedsniveau. Med prisstigningerne på private udlejningsejendomme stiger prisen på andelsboligbeviser i de andelsforeninger, hvor værdien af ejendommen fastsættes som den kontante handelsværdi som udlejningsejendom.

Lejerne har ret til at overtage en privat udlejningsejendom til den pris, som ejer kan opnå ved salg til anden side. I nystiftede andelsforeninger i tidligere ældre private udlejningsejendomme, vil prisen på andelsbeviset derfor nødvendigvis være relativt høj givet prisstigningerne på private udlejningsejendomme. De beboere i den private udlejningsmasse, som fremover overtager deres private udlejningsbolig som andelsbolig, vil sandsynligvis derfor have en relativt høj indkomst.

Med ejerlejlighedsloven blev det fra 1966 muligt at udstykke og sælge eksisterende private udlejningsboliger som ejerlejligheder. I 1970'erne blev reglerne markant skærpet, og i dag er det som udgangspunkt kun muligt at sælge private udlejningsboliger i bygninger, hvis opførelse er påbegyndt efter 1. juli 1966.

Lejerne var i forbindelse med en ejendoms udstykning beskyttet mod opsigelse. Der er derfor i de udstykkede ejendomme en bestand af lejligheder, som ejer ved lejeledighed valgfrit kan genudleje eller sælge som ejerlejlighed. Med de stigende ejerlejlighedspriser er incitamentet til salg i de senere år blevet kraftigt forøget. Der kan stadig ske udstykning og salg af private udlejningslejligheder som ejerlejligheder efter gældende regler, men det vil i givet fald være af nyere lejligheder og hermed af lejligheder med et relativt højt huslejeniveau.

Siden 1. juli 1996 har det været muligt i regulerede kommuner ved genudlejning af en privat udlejningsbolig, som er gennemgribende forbedret, at opkræve en leje, svarende til det lejedes værdi, jf. Boligreguleringslovens §5, stk. 2. I perioden fra midten af 1996 til begyndelsen af 1999 blev omkring 5.000-6.000 private udlejningsboliger genudlejet efter denne bestemmelse, svarende til knap 2.000 boliger årligt, jf. en undersøgelse foretaget af By- og Boligministeriet¹⁸. Alle de genudlejede boliger omfattet af undersøgelsen var opført før 1974, hvilket indikerer, at det er boliger med et relativt lavt huslejeniveau, som forbedres gennemgribende.

De private udlejningsboliger, som nedlægges i perioden frem til 2040, vil bidrage til en stigning i det gennemsnitlige huslejeniveau i den private udlejningsmasse, da det i overvejende grad er de ældste og hermed billigste boliger

¹⁸ Tallene er fra en stikprøvebaseret spørgeskemaundersøgelse foretaget i 1999 af By- og Boligministeriet.

som nedlægges. Samtidig vil nybyggeriet bidrage til en stigning i det gennemsnitlige huslejeniveau, da lejen kan sættes frit.

Fortsætter den tidligere udvikling, hvor omkring 2.000 private udlejningsboliger gennemgribende forbedres årligt, jf. Boligreguleringslovens §5, stk. 2, 2.600 private udlejningsboliger årligt omdannes til andelsboliger samt et antal sælges til ejerlejligheder og der endvidere nedlægges og sammenlægges et antal private udlejningsboliger, må det således forventes, at bestanden af private udlejningsboliger med en husleje, som kan betales af den almene sektors primære målgruppe også vil falde fremover. Husstande i denne gruppe, som er karakteriseret ved ikke økonomisk at være i stand til at efterspørge andels- og ejerboliger, vil derfor i stigende grad være henvist til den almene sektor.

Det synes således rimeligt at antage, at en del af det nødvendige erstatningsboligbyggeri frem til 2040 må opføres som almene familieboliger. Hvis det forsigtigt skønnes, at 20 pct. af det samlede erstatningsboligbyggeri eksklusiv ældreboliger på 3.800 boliger årligt, opføres som almene familieboliger, skal der årligt nybygges knap 800 familieboliger. Dertil kommer behovet som følge af omdannelser af billige private udlejningsboliger til relativt dyre andelsboliger, ejerlejligheder samt muligheden for at foretage gennemgribende forbedringer. Antages det forsigtigt, at der årligt omdannes eller foretages gennemgribende forbedringer af 4.000 private udlejningsboliger frem til 2040 og 20 pct. af disse erstattes af nybyggeri af familieboliger skaber dette yderligere behov for årligt 800 familieboliger.

Sammenfattende

Sammenfattende kan behovet for nettobyggeri af almene familieboliger dermed opgøres til i størrelsesordenen 28.500 familieboliger eller 800 boliger årligt frem til 2040. Dertil kommer behovet for erstatningsbyggeri. Nedlæggelser og sammenlægninger af familieboliger vil sandsynligvis være af begrænset omfang. Til gengæld kan der være behov for byggeri til erstatning af et fald i antallet af billige private udlejningsboliger og andelsboliger. Dette byggeri antages forsigtigt at udgøre 1.600 familieboliger årligt. I alt vil der således være behov for et nybyggeri af almene familieboliger på gennemsnitligt 2.400 boliger årligt frem til 2040.

8.7.2. Ældreboliger

I 2005 var der på landsplan 73.500 boliger målrettet ældre, fordelt på godt 52.600 egentlige ældre- og plejeboliger og godt 20.800 institutionsboliger (plejehjemsplasser og beskyttede boliger), jf. tabel 8.11. Boligtyperne betegnes efterfølgende samlet set som ældreboliger. Den typiske indflytningsalder i en ældrebolig er for folkepensionister omkring 80 år. Hvis antallet af ældreboliger opgøres som andel af antal personer på 80 år eller derover, er dækningsgraden på landsplan 33 pct. i 2005. Det vil sige, at der var en ældrebolig til hver tredje person på 80 år eller derover.

Dækningsgraden varierer mellem amterne fra 27 pct. i Fyns Amt til 37 pct. i Ringkøbing Amt. På kommuneniveau varierer dækningsgraderne langt mere. I Ishøj Kommune er dækningsgraden med 83 pct. højest. I Bredebro Kommune er der ingen ældreboliger, hvorfor dækningsgraden er 0 pct. Det betyder imid-

lertid ikke, at Bredebro Kommune ikke kan tilvejebringe en bolig tilpasset ældre til de indbyggere, som har behov herfor. Det er således en del af det kommunale selvstyre, at kommunerne har ret til at fastsætte serviceniveauet på ældreområdet. Ved vurdering af ældres behov for pleje og omsorg, herunder eventuelle boligbehov, skal der foregå en konkret individuel vurdering. Tildelingen af hjælp sker herefter på baggrund af lokale forhold og serviceniveau og kan derfor variere fra kommune til kommune. Retssikkerhedsmæssigt er der ikke nogen forskel på, hvilken boligform den ældre har, da kommunen ifølge serviceloven skal stille den nødvendige hjælp til rådighed, uanset om den foregår i den hidtidige bolig eller i en ældre-/plejebolig.

Tabel 8.11. Ældreboliger og deres dækningsgrad fordelt på amter, 2005

	Ældreboliger i alt	Heraf pleje- hjemspadser og beskyttede boliger	Dækningsgrad ældreboliger i alt (pct.)
Hovedstadsregionen	25.900	10.100	35
Vestsjællands Amt	3.900	900	32
Storstrøms Amt	3.900	700	30
Bornholm	900	100	36
Fyns Amt	5.800	1.200	27
Sønderjyllands Amt	3.000	500	28
Ribe Amt	2.900	600	34
Vejle Amt	4.700	1.000	34
Ringkøbing Amt	3.900	1.100	37
Århus Amt	8.300	2.500	35
Viborg Amt	3.300	900	33
Nordjyllands Amt	7.000	1.200	33
Hele landet	73.500	20.800	33

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Dækningsgraden er beregnet på baggrund af antallet af personer på 80 år og derover.

Beboere på mellem 80 og 89 år udgjorde i 2005 42 pct. af det samlede antal beboere i ældreboliger. Beboere på 90 år eller ældre udgjorde 20 pct., mens beboere op til 64 år og beboere mellem 65 og 79 år udgjorde henholdsvis 10 og 28 pct. af det samlede antal beboere. Den relativt store andel af beboere yngre end 65 år beror på, at ældreboligerne ikke kun er forbeholdt ældre med behov for pleje og omsorg. Handicappede, som har behov herfor, kan også tildeles en ældrebolig.

Antallet af ældre på 80 år eller derover stiger markant fra 2005 frem til 2040, hvilket afspejles i stigningen i den potentielle boligefterspørgsel blandt denne aldersgruppe, jf. afsnit 8.3.1. På landsplan fordobles antallet fra 220.900 personer i 2005 til 440.800 personer i 2040, jf. tabel 8.1 og 8.12. Stigningen er begrænset frem til 2015, men tager derefter til, jf. figur 8.10. Antallet af ældre stiger i alle amter. Den relative stigning varierer fra 73 pct. i Hovedstadsregionen til 125 pct. i Vestsjællands Amt. I alle områder af landet er der således tale om markante stigninger. Den største absolutte stigning ses i Hovedstadsregionen med 53.600 personer efterfulgt af Århus Amt med 29.500 personer.

Det stigende antal ældre betyder alt andet lige, at behovet for ældreboliger stiger. Hvis den nuværende dækningsgrad på 33 pct. bibeholdes på landsplan frem til 2040 er der behov for en nettotilvækst på i alt 73.200 ældreboliger set over hele perioden fra 2005 til 2040, eller 2.100 ældreboliger årligt.

Tabel 8.12. Personer på 80 år eller ældre, i år 2005 og 2040

	Antal personer		Ændring 2005-2040	
	2005	2040	Antal	Pct.
Hovedstadsregionen	73.100	126.700	53.600	73
Vestsjællands Amt	12.400	27.900	15.500	125
Storstrøms Amt	12.700	26.000	13.300	105
Bornholm	2.400	5.100	2.700	113
Fyns Amt	21.200	43.600	22.400	105
Sønderjyllands Amt	10.700	23.100	12.500	117
Ribe Amt	8.600	19.300	10.600	123
Vejle Amt	13.900	29.500	15.600	112
Ringkøbing Amt	10.400	23.000	12.600	122
Århus Amt	23.800	53.300	29.500	124
Viborg Amt	10.100	20.600	10.500	103
Nordjyllands Amt	21.400	42.700	21.200	99
Hele landet	220.900	440.800	219.900	100

Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Denne nettotilvækst fordeler sig ikke jævnt mellem amterne, da antallet af ældre og ændringen i antallet varierer mellem amterne. Udlignes forskellen i dækningsgraden mellem amterne frem til 2040, således at dækningsgraden er 33 pct. i alle amter i 2040, vil behovet for nybyggeri af ældreboliger være størst i Hovedstadsregionen og Århus Amt svarende til et behov på henholdsvis 16.200 og 9.500 ældreboliger over hele perioden. Behovet i Hovedstadsregionen og Århus Amt udgør hermed 35 pct. af det samlede behov for ældreboliger på landsplan. Behovet vil med 800 boliger være mindst i Bornholms Regionskommune.

Bibeholdes amternes individuelle dækningsgrader fra 2005 til 2040 vil behovet for nybyggeri af ældreboliger stadig være størst i Hovedstadsregionen og Århus Amt, svarende til et behov på henholdsvis 19.000 og 10.200 ældreboliger eller 40 pct. af det samlede behov på landsplan. Behovet vil således være større i de to områder i 2040 sammenlignet med situationen, hvor dækningsgraderne udlignes mellem områderne, hvilket skyldes, at Hovedstadsregionen og Århus Amt i 2005 har dækningsgrader over landsgennemsnittet.

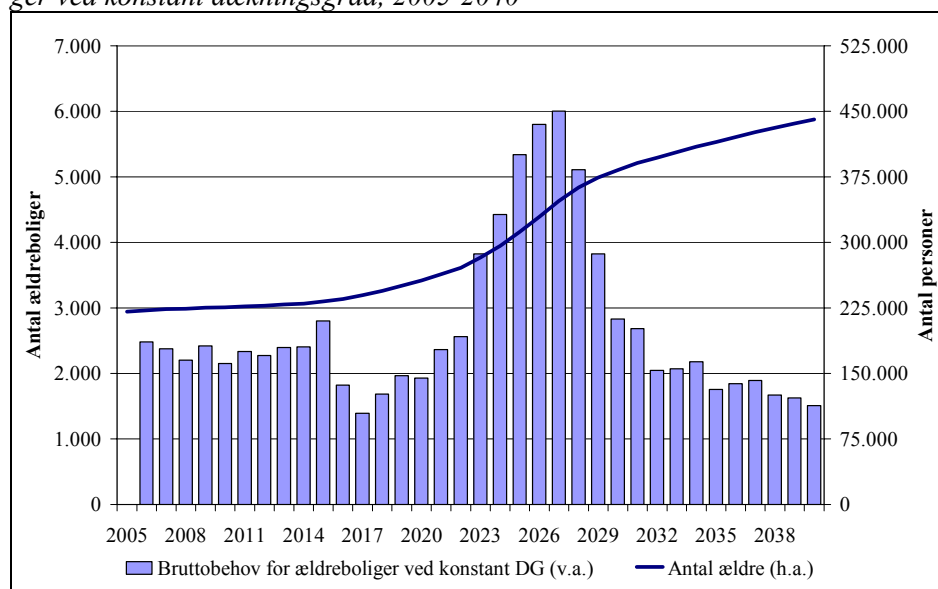
Fyns Amt har i 2005 den laveste dækningsgrad på 27 pct. Ved uændret dækningsgrad frem til 2040 vil behovet for nybyggeri af ældreboliger være på 6.100 boliger. Ved en stigning i dækningsgraden til niveauet på landsplan vil behovet frem til 2040 til sammenligning være på 8.700 boliger. Ikke overraskende er det fremtidige behov for nybyggeri af ældreboliger således meget følsomt overfor ændringer af dækningsgraden.

De 20.800 eksisterende plejehjemspladser og beskyttede boliger i 2005 vil højst sandsynligt alle blive nedlagt, omdannet til andre formål, eller ombygget i

perioden frem til 2040, idet de løbende forældes og hermed løbende bliver utidssvarende. Bruttobehovet for ældreboliger frem til 2040 er således – ved en dækningsgrad på 33 pct. – på knap 94.000 ældreboliger, svarende til i gennemsnit 2.700 boliger årligt.

I de sidste år er der nedlagt, omdannet eller ombygget knap 2.500 plejehjemspladser og beskyttede boliger årligt. Det er den enkelte kommune, som ud fra blandt andet en vurdering af behovet på et givent tidspunkt afgør tempoet i nedlæggelsernes, omdannelsernes og ombygningernes omfang. Antages det, som et konservativt skøn, at der de kommende år nedlægges, omdannes eller ombygges årligt 2.000 plejehjemspladser og beskyttede boliger, vil der i 2015 stort set ikke være flere tilbage. Figur 8.10 viser udviklingen i antallet af ældre (80+ år) og det heraf følgende årlige bruttobehov for ældreboliger forudsat, at dækningsgraden holdes konstant på 33 pct., og at der frem til 2015 årligt nedlægges eller ombygges 2.000 boliger og i 2016 de resterende 800 boliger.

Figur 8.10. Udviklingen i antallet af ældre og årligt bruttobehov for ældreboliger ved konstant dækningsgrad, 2005-2040



Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Anm.: Venstre akse angiver bruttobehovet for ældreboliger ved en konstant dækningsgrad på 33,3 pct., mens højre akse angiver antallet af ældre (80 år eller derover).

Af figuren ses, at det årlige byggebehov frem til 2015 er på omkring 2.400 ældreboliger, svarende til lidt mere end antallet af nedlagte og ombyggede boliger, da antallet af ældre (over 80-årige) kun stiger svagt i perioden. I 2016 falder det årlige byggebehov med 1.000 boliger, idet plejehjemsboliger og beskyttede boliger på det tidspunkt forventes at være afløst af almene ældreboliger. Som følge af en relativt kraftig vækst i antallet af ældre, stiger byggebehovet imidlertid hurtigt igen frem til 2027, hvor det topper med godt 6.000 boliger. Herefter falder det årlige behov frem til 2040.

Ældreboligernes dækningsgrad (opgjort som ældreboligernes andel af de ældre på 80 eller derover) varierer ligesom den samlede boligdækningsgrad over tid. I

1987 var ældreboligdækningsgraden på landsplan således 34 pct., mens den i 1990 og 2000 var henholdsvis 31 pct. og 33 pct., og 33 pct. i 2005.

Regeringens plejeboligaranti garanterer borgere, der er visiteret til en plejebolig, at ventetiden fra de visiteres og optages på en venteliste til de tilbydes en plads maksimalt må være 2 måneder. Garantien er udtryk for, at regeringen har fundet, at ventetiden for plejeboliger har været for lang i visse kommuner. Plejeboligarantien betyder på kort sigt, at der i nogle kommuner er behov for flere plejeboliger frem til 2009.

Den gennemsnitlige levealder forventes at stige frem til 2040. Ekstra leveår øger antallet af ældre. Det er der taget højde for i befolkningsfremskrivningen. Befolkningsfremskrivningen siger imidlertid ikke noget om, hvordan helbredstilstanden for et givet alderstrin udvikler sig over tid. Det er klart, at udviklingen i de ældres helbredstilstand har betydning for det fremtidige behov for ældre- og plejeboliger.

Der er undersøgelser, der konkluderer, at med en stigende levealder forbedres de ældres helbredstilstand på en sådan måde, at deres helbred forbliver godt i en længere periode, og perioden, hvor de har en dårlig helbredstilstand, mindskes¹⁹. For nærværende opgørelse af behovet for ældreboliger betyder en sådan konklusion, at de ældre i 2040 flytter til en ældrebolig i en senere alder og, at de vil bo i ældreboligen i kortere tid sammenlignet med i 2005. Behovet for ældreboliger vil dermed blive lavere. Konklusionen afhænger imidlertid af, hvordan helbredstilstanden måles: Andre mål for helbredstilstanden giver det modsatte resultat.

Helbredstilstanden kan f.eks. opgøres ved hjælp af mål for funktionsevne eller sygdomstilstand, og den generelle helbredstilstand kan vurderes ud fra en kombination af disse mål. Måles helbredstilstand ud fra *funktionsevne*, stiger den forventede levetid uden funktionsindskrænkning, mens den forventede levetid med funktionsindskrænkning falder, når levetiden stiger. Måles helbredstilstanden ud fra *sygdomstilstand*, jf. henvisning i ovenstående fodnote, falder den forventede levetid uden længerevarende sygdom, mens den forventede levetid med længerevarende sygdom stiger. Dog er tilfælde af længerevarende sygdom, som fører til nedsat funktionsevne tilsyneladende faldende. En øget levetid med længerevarende sygdom trækker i retning af, at de ældre flytter til en ældrebolig i en tidligere alder og bor i ældreboligen i en længere periode i 2040 sammenlignet med 2005.

En øget overlevelse i forbindelse med handicaps og svær sygdom kan herudover trække i retning af, at flere (uanset aldersgruppe) flytter i en ældrebolig i en relativ tidlig alder og bor i ældreboligen i en længere periode.

Det afgørende for helbredstilstandens påvirkning af de fremtidige ældres indflytningsalder i en ældrebolig og deres levetid i ældreboligen er således, hvor-

¹⁹ Henrik Brønnum-Hansen (2005): "Health Expectancy in Denmark, 1987-2000", European Journal of Public Health, Vol. 15, No. 1.

dan helbredstilstanden udvikler sig fremover (med hensyn til nedsat funktions- evne, længerevarende sygdom, øget overlevelse ved svær sygdom mm.). End- videre har det naturligvis betydning, hvor dårlig de ældres helbredstilstand skal være før de flytter i en ældrebolig fremover, samt hvilke former for dårlig hel- bredstilstand, der fører til indflytning fremover.

Det er således ikke på baggrund af ovenstående muligt entydigt at afgøre, om ændringer i de ældres helbredstilstand og den højere gennemsnitlige levealder bidrager til at øge eller mindske behovet for ældreboliger, men det synes mest sandsynligt, at de ældres generelle helbredstilstand i et vist omfang forbedres med den stigende levealder.

Velfærdskommissionen (2006)²⁰ angiver, at der både findes undersøgelser, som understøtter, at forlænget levetid fører til en udvidelse af levetiden med godt helbred og undersøgelser, som understøtter, at den forlængede levetid fører til en udvidelse af levetiden med dårligt helbred. De fleste undersøgelser finder dog, at i hvert tilfælde en del af den forlængede levetid finder sted som en for- længelse af levetiden med godt helbred. Velfærdskommissionen forudsætter imidlertid ved beregningerne af de fremtidige offentlige udgifter til ældreom- sorg som benchmark, at udgifterne for en given aldersgruppe fastholdes på samme niveau som i dag, det vil sige, der tages ikke hensyn til at øget levetid kan udvide levetiden med god helbredstilstand.

Finansministeriets (2004)²¹ beregninger af de fremtidige offentlige udgifter til helbredsrelaterede serviceydelser for ældre forudsætter som benchmark, at restlevetiden for en given aldersgruppe (som anvendes som mål for den gen- nemsnitlige sundhedstilstand) indgår med halv vægt og de aldersbetingede udgifter indgår med halv vægt. Finansministeriet forudsætter således, at den øgede levetid både fører til en forlængelse af levetiden ved godt helbred og til en længere periode med behov for særlig pleje og muligvis en plejebolig.

Det fremtidige behov for ældreboliger er i denne analyse estimeret ved at fast- holde dækningsgraden blandt de ældre på 80 år og derover i 2005 frem til 2040. Når dækningsgraden fastholdes blandt de ældre på 80 år og derover, antages det implicit, at de ældre flytter til en ældrebolig i samme alder i 2040 som i 2005. Det betyder, at der ikke umiddelbart tages højde for, at de ældres helbredstilstand muligvis forbedres eller forværres frem til 2040.

Forbedres de ældres helbredstilstand, trækker det i retning af, at det estimerede behov for ældreboliger er overvurderet. Antages det til eksempel, at en ældre i 2040 typisk flytter til en ældrebolig som 81-årig frem for som 80-årig, vil der i 2040 være behov for et antal ældreboliger svarende til, at dækningsgraden blandt de ældre på 81 år og derover er lig dækningsgraden blandt de ældre på 80 år og derover i 2005, det vil sige 33 pct. Under denne antagelse er der behov for en nettotilvækst på i alt 58.400 ældreboliger fra 2005 til 2040 frem for 73.200 ældreboliger.

²⁰ Velfærdskommissionen (2006): "Fremtidens Velfærd – Vores valg, Analyserapport".

²¹ Finansministeriet (2004): "Finansredegørelse 2004".

Imidlertid er det ved fastholdelsen af dækningsgraden blandt de ældre på 80 år og derover frem til 2040 ikke taget hensyn til, at aldersfordelingen blandt denne gruppe ændres i samme periode og gennemsnitsalderen stiger. I 2040 er gennemsnitsalderen blandt denne gruppe således 1 år og 2 mdr. højere end i 2005²². Dette trækker i retning af, at det estimerede behov for ældreboliger er undervurderet.

De handicappede, som bor i ældrebolig, vil med en generel stigende levealder leve længere. Det vil forlænge den periode, hvor de bor i ældrebolig, tilsvarende.

Denne effekt samt effekten af en højere gennemsnitsalder for de ældre på 80 år og derover og effekten af en forbedret helbredstilstand, udligner således i et vist omfang hinanden.

Indkomstændringer blandt de ældre kan ligesom ændringer af deres helbredstilstand påvirke behovet for ældreboliger. Mens den samlede boligdækningsgrad alt andet lige stiger med indkomsten på grund af en stigende efterspørgsel efter boliger, vil en indkomststigning ikke nødvendigvis bidrage til en stigende efterspørgsel efter ældreboliger. De ældre har således – inden de bliver ældre – en bolig, som de kan vælge at blive i også som ældre. Undersøgelser viser, at ældre gerne vil blive længst muligt i eget hjem. Med stigende indkomst og mulighed for nedsparring i ejerboligen får de ældre mulighed for i højere grad at ombygge deres eksisterende bolig, således at den er tilpasset deres behov som ældre. Til eksempel er det typisk nødvendigt at forbedre tilgængeligheden.

Tilgængeligheden i nybyggeriet er generelt høj. En omfordeling af den eksisterende boligmasse kan således til en vis grad mindske behovet for ældreboliger i fremtiden. I givet fald øger det behovet for andre boliger tilsvarende, herunder familieboliger.

En del af de almene ældreboliger er deciderede plejeboliger, hvortil der er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale. I 2005 udgjorde de 47 pct. af det samlede antal almene ældreboliger, svarende til 24.600 boliger. Sammenlagt med de eksisterende plejehjemspladser og beskyttede boliger udgjorde de i alt 62 pct. af de 73.500 eksisterende almene og ikke-almene ældreboliger i 2005. Det er næppe sandsynligt, at efterspørgslen efter disse plejeboliger vil falde ret meget med stigende indkomst. Plejeboligerne bebos typisk af ældre med en dårlig helbredstilstand, og det kræver derfor relativt stor indkomst, hvis disse ældre skal blive i eget hjem.

²² Den præcise forskel kan ikke beregnes, da Danmarks Statistik ved befolkningsfremskrivinger kun opgør antallet af personer på 100 år eller derover som et samlet antal og ikke fordelt på aldersgrupper. Forskellen på de 1 år og 2 mdr. er beregnet ved at antage, at personer på 100 år eller derover har samme aldersfordeling i 2040 som i 2005. Gennemsnitsalderen er sandsynligvis højere i 2040 givet den stigende levealder, og den beregnede forskel er hermed sandsynligvis et underestimat.

Ved bibeholdt dækningsgrad på 33 pct. for de 80-årige og derover fra 2005 til 2040 er behovet for nybyggeri af ældreboliger 94.000 boliger i alt frem til 2040, eller gennemsnitligt 2.700 boliger årligt.

Fører den stigende levealder til en senere indflytning i en ældrebolig og en kortere opholdstid således, at der i 2040 er behov for en dækningsgrad på 33 pct. blandt de 81-årige og derover, er der behov for et nybyggeri på i alt 79.200 ældreboliger, eller 2.300 boliger årligt. Under alle omstændigheder vil det markant stigende antal ældre føre til en væsentlig stigning i behovet for boliger tilpasset ældre og hermed for almene ældreboliger.

8.7.3. Ungdomsboliger

I 2005 var der på landsplan 28.500 almene ungdomsboliger, svarende til 5 pct. af samtlige almene boliger og 1 pct. af hele boligmassen. I alt var der omkring 60.000 almene og ikke-almene boliger målrettet unge²³. De almene ungdomsboliger er forbeholdt unge under uddannelse samt andre unge med et særligt behov. Behovet for almene ungdomsboliger er derfor ikke kun betinget af den demografiske udvikling, det vil sige udviklingen i antallet af unge, men ligeledes af antallet af studerende. Unge og særligt studerende vil typisk efterspørge en midlertidig bolig som en lejebolig, der er relativt billig.

I tabel 8.13 er antallet af almene ungdomsboliger angivet for de enkelte amter i 2005. Endvidere er ungdomsboligernes antal opgjort, dels som andel af de studerende ved de korte, mellemlange og lange videregående uddannelser og dels som andel af antallet af unge mellem 18 og 29 år. Af tabellen ses, at dækningsgraden i forhold til antallet af studerende på landsplan i 2005 var på 14 pct. svarende til, at der var en ungdomsbolig til hver 7. studerende, mens dækningsgraden i forhold til antallet af unge mellem 18 og 29 år var på 4 pct. Som for familie- og ældreboligerne varierer dækningsgraderne mellem amterne, specielt markant er variationen i forhold til antallet af studerende.

²³ Langt størstedelen af de ikke-almene boliger er selvejende ungdomsboliginstitutioner, etableret med offentlig støtte, men dertil kommer et begrænset antal kollegieboliger etableret uden offentlig støtte.

Tabel 8.13. Almene ungdomsboliger og deres dækningsgrad fordelt på amter, 2005

	Antal ungdomsboliger	Dækningsgrad ift. antal studerende ¹⁾ (pct.)	Dækningsgrad ift. antal unge 18-29 årige
Hovedstadsregionen	7.800	8	3
Vestsjællands Amt	1.000	23	3
Storstrøms Amt	700	27	3
Bornholm	100	42	3
Fyns Amt	3.900	21	6
Sønderjyllands Amt	800	23	3
Ribe Amt	1.300	32	5
Vejle Amt	2.100	30	4
Ringkøbing Amt	1.900	45	5
Århus Amt	5.600	14	5
Viborg Amt	1.000	40	3
Nordjyllands Amt	2.300	13	3
Hele landet	28.500	14	4

Kilde: Undervisningsministeriet (UNI C) og Danmarks Statistik samt Socialministeriets beregninger

¹⁾ Dækningsgraden i forhold til antal studerende er beregnet på baggrund af antal studerende på de korte, mellemlange og lange videregående uddannelser i 2003, som er de seneste endelige tal.

Dækningsgraden målt i forhold til antallet af studerende er markant lavere i Hovedstadsregionen end i de øvrige områder, og kun i Hovedstadsregionen og Nordjyllands Amt er den lavere end dækningsgraden på landsplan. Dækningsgraden på landsplan er i høj grad bestemt af dækningsgraden i Hovedstadsregionen, hvor knap halvdelen af landets studerende er indskrevet ved en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelsesinstitution. Også i Århus Amt er dækningsgraden relativt lav, men dog noget højere end i Hovedstadsregionen.

Den lave dækningsgrad i Hovedstadsregionen og Århus Amt skal ses i sammenhæng med, at der i disse områder er mange uddannelsesinstitutioner, og ikke alle de, som studerer i Hovedstadsregionen og Århus Amt, er bosiddende i samme område. Derudover er der i disse områder flere alternativer til en ungdomsbolig i form af kollegieboliger ejet af foreninger, billige private udlejningsboliger og andelsboliger samt forældre købte ejerlejligheder.

I perioden fra 2005 til 2040 vil udviklingen i antallet af unge mellem 18 og 29 år på landsplan svinge noget. I 2005 er der 755.500 unge. Antallet falder svagt frem til 2007, hvor det stiger til 846.300 personer i 2020, svarende til 12 pct. flere unge end i 2005. Herefter falder det igen frem til 2036, hvor antallet stagnerer frem til 2040, hvor niveauet svarer nogenlunde til niveauet i 2005.

Tabel 8.14. Ændringen i antallet af unge 18-29 årige og deres potentielle boligefterspørgsel, 2005-2040

	Ændring i antallet af 18-29 årige, 2005-2040		Ændring i PBE for de 18-29 årige, 2005-2040	
	Incl. negative ændringer	Positive ændringer	Incl. negative ændringer	Positive ændringer
Hovedstadsregionen	17.100	17.100	11.000	11.000
Vestsjællands Amt	600	600	200	200
Storstrøms Amt	-1.900		-1.300	
Bornholm	-800		-500	
Fyns Amt	-1.000		-600	
Sønderjyllands Amt	-3.200		-2.100	
Ribe Amt	-2.900		-1.900	
Vejle Amt	1.100	1.100	400	400
Ringkøbing Amt	-2.900		-1.700	
Århus Amt	7.300	7.300	4.400	4.400
Viborg Amt	-2.400		-1.600	
Nordjyllands Amt	-4.300		-2.600	
Hele landet	6.700	26.100	3.500	16.000

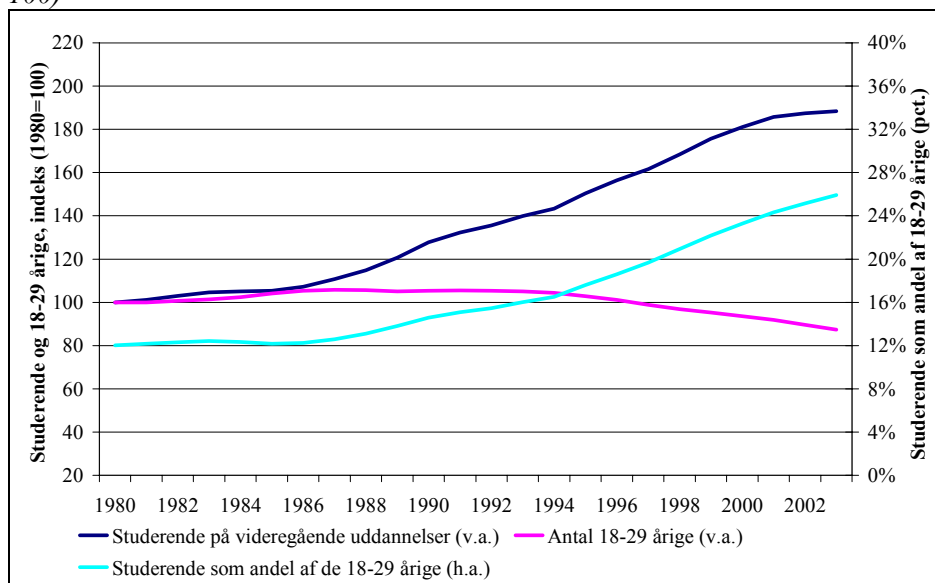
Kilde: Danmarks Statistik og Socialministeriets beregninger

Set over hele perioden fra 2005 til 2040 stiger antallet af unge på landsplan således blot 6.700 personer, hvilket fører til en stigning i den potentielle boligefterspørgsel blandt de unge på 3.500 boliger over samme periode, jf. tabel 8.14. Udviklingen i antallet af unge varierer noget mellem amterne i perioden 2005-2040 og hermed varierer udviklingen i de unges potentielle boligefterspørgsel. I Hovedstadsregionen samt Vestsjællands, Århus og Vejle Amt er der flere unge i 2040 end i 2005. Tilsvarende er den potentielle boligefterspørgsel blandt de unge større i 2040 end i 2005. I de fire områder stiger antallet af unge over hele perioden med i alt 26.100, hvilket bidrager til en stigning i den potentielle boligefterspørgsel på i alt 16.000 boliger for de unge. Det svarer til et behov på årligt knap 500 boliger til unge fordelt på de fire amter i perioden frem til 2040.

Figur 8.11 viser den indekserede udvikling i antallet af unge mellem 18 og 29 år samt antallet af studerende på de korte, mellemlange og lange videregående uddannelser i perioden fra 1980 til 2003.

Det ses af figuren, at antallet af unge i aldersgruppen 18-29 år i perioden er faldet med 113.200 personer eller 13 pct., fra 897.400 personer i 1980 til 784.200 personer i 2003. I samme periode er antallet af studerende på de videregående uddannelser imidlertid steget med 95.300 personer eller 88 pct. fra 107.900 personer i 1980 til 203.200 personer i 2003. Opgøres antallet af studerende som andel af de 18-29 årige, var 12 pct. af alle 18-29 årige studerende på en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse i 1980 mod 26 pct. i 2003.

Figur 8.11. Indekseret udvikling i antal studerende på de korte, mellemlange og lange videregående uddannelser og antal 18-29 årige, 1980-2003 (1980 = 100)



Kilde: Undervisningsministeriet (UNI C) og Danmarks Statistik samt Socialministeriets beregninger

Anm.: Venstre akse angiver den indekserede udvikling i antallet af studerende og antallet af 18-29 årige, mens højre akse angiver antallet af studerende som andel af de 18-29 årige.

Fortsætter den stigende tendens i antallet af studerende, på trods af den svingende udvikling i antallet af unge og et antal unge i 2040 på niveau med antallet i 2005, vil det betyde, at der er brug for flere boliger målrettet denne gruppe. Det vil sige midlertidige boliger, typisk lejeboliger, der kan betales af en studerende.

Det er regeringens mål, at en større del af de unge i fremtiden gennemfører en videregående uddannelse. I regeringens udspil "Fremtidens Velstand og Velværd" (2006), lægges der op til, at andelen af en ungdomsårgang, som afslutter en videregående uddannelse, frem til 2015 skal øges fra i dag knap 45 pct. til mindst 50 pct., svarende til en stigning på mindst 11 pct. Samtidig skal studierne gennemføres hurtigere. Derudover er det regeringens mål, at alle unge som minimum skal have en ungdomsuddannelse. Unge i dagpenge- og kontanthjælpssystemet uden kompetencegivendes uddannelse skal således have større incitament til at tage imod uddannelses tilbud.

Som det ses af figur 8.11, er antallet af 18-29 årige faldet fra midten af 1990'erne. Antallet af studerende har omvendt været relativt kraftigt stigende fra midten af 1980'erne. Stigningen er dog fladet noget ud efter 2000. Samlet har dette betydet, at andelen af studerende er steget relativt kraftigt fra midten af 1980'erne. Over perioden 1980 til 2003 steg andelen af studerende med gennemsnitligt 0,6 pct.point årligt.

Fortsætter denne tendens i perioden 2004-2040, vil andelen af studerende i 2040 udgøre 48 pct. af alle unge mellem 18 og 29 år, svarende til 367.900 personer.

Hvis det mere forsigtigt antages, at stigningstakten i andelen af studerende i 2004-2040 er halvt så stor som i 1980-2003, vil de studerende udgøre 37 pct. af de 18-29 årige i 2040, svarende til 282.700 personer. Under denne forudsætning vil antallet af studerende stige med 82.300 personer fra 2005 til 2040. Dækkes det stigende antal studerende af et antal ungdomsboliger svarende til dækningsgraden i 2005, dvs. 14 pct., er der behov for knap 11.600 ungdomsboliger over hele perioden frem til 2040, svarende til godt 300 boliger årligt.

En sådan stigning i antallet af studerende kan bero på flere forhold. Det er som nævnt regeringens mål, at en større andel af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse²⁴. I det omfang der sker en forskydning i antallet af studerende over mod de længerevarende uddannelser, vil det isoleret set bidrage til at forlænge den gennemsnitlige studietid.

Opfyldes regeringens målsætning frem til 2015 ved, at de studerende som andel af de unge mellem 18 og 29 år øges med 11 pct., betyder det, at antallet af studerende i 2015 udgør 234.100 personer. Med den tidligere forudsatte stigningstakt i antallet af studerende som andel af de 18 til 29 årige på årligt 0,3 pct.point frem til 2040, vil antallet af studerende i 2015 udgøre 240.200 personer. Det er således en stigning, som i mindre omfang overstiger regeringens målsætning. Den forudsatte stigningstakt indebærer implicit, at forlængelser af studietiden som følge af blandt andet en forskydning mod de længerevarende uddannelser ikke fuldt ud modsvares af en hurtigere gennemførelse og færre studieskift. I det omfang hurtigere gennemførelse og færre studieskift dominerer den første effekt, vil antallet af studerende i mindre omfang være overvurderet.

Der vil specielt være behov for almene ungdomsboliger til det stigende antal studerende i områder med mange og store uddannelsesinstitutioner, f.eks. universitetsbyerne.

Dertil kommer, at antallet af alternative boliger til lavindkomstgrupper, som studerende og unge med et særlig behov typisk tilhører, er faldende, jf. afsnit 8.7.1. Det faldende antal relativt billige private udlejningsboliger og andelsboliger vil alt andet lige skabe en større efterspørgsel efter almene ungdomsboliger. Det kan specifikt nævnes, at 36 pct. af de studerende, som boede i Københavns Kommune i 2003, boede i en andelsbolig.

Ændringer i omfanget af ”forældrebetaling” kan ligeledes påvirke behovet for almene ungdomsboliger. Dette omfang afhænger af blandt andet konjunktursituationen og ejerboligpriserne på et givent tidspunkt.

Med den generelt stigende indkomst og boligstandard vil færre og færre studerende være villige til at flytte ind i eksempelvis kollegieboligen på 12 m² med

²⁴ Regeringen (2006): ”Fremtidens Velstand og Velfærd”.

fælleskøkken. Der er i dag i visse områder tegn på, at sådanne utidssvarende boliger ikke kan lejes ud. Det må derfor forudses, at dele af den ældre ungdomsboligmasse i traditionelle kollegiebyggerier står over for et behov for modernisering. En generel indkomststigning kan endvidere bidrage til, at flere studerende får råd til at bo i egen bolig, hvilket vil skabe en større efterspørgsel efter ungdomsboliger og bidrage til en stigning i boligdækningsgraden.

Imidlertid vil studerende måske i højere grad efterspørge andre typer af boliger end almene ungdomsboliger som f.eks. en almen familiebolig, der typisk er større og endvidere har eget køkken.

En ændring i unges gennemsnitlige fraflytningsalder fra forældrene kan endvidere påvirke behovet for ungdomsboliger. Som belyst i afsnit 8.4.1. ligger fraflytningsalderen i 2005 på et lavere niveau end i 1981. Fraflytningsalderen har imidlertid i perioden været svingende, hvorfor det er vanskeligt entydigt at sige noget om dens fremtidige udvikling.

Tidligere bidrog selvejende institutioners byggeri af ungdomsboliger til dækning af unges boligbehov. Dette bidrag er – trods forbedrede støttemuligheder – blevet mindre, hvilket kan trække i retning af et større behov for andre private eller almene ungdomsboliger.

I 2002 afsatte regeringen 1 mia. kr. til støtte af byggeri af private ungdomsboliger i perioden fra 2003 til 2007. Det er et krav for at modtage støtte, at boligerne lejes ud til unge studerende, samt at 80 pct. af boligerne udlejes gennem fælles anvisning. I årene 2003-2005 er der givet tilsagn om støtte til i alt 1.533 private ungdomsboliger. Støtteordningen dæmper behovet for nybyggeri af almene ungdomsboliger i ordningens levetid, men hvis ordningen ikke forlænges efter 2007, vil det skabe et øget pres på nybyggeriet af almene ungdomsboliger, da omfanget af relativt billige nybyggede private udlejningsboliger målrettet unge falder.

Der har i en længere årrække stort set ikke været opført privat finansierede boliger målrettet unge. De sidste fem år er nybyggeri af ustøttede private, typisk fondsfinansierede, kollegieboliger imidlertid steget, og en fortsættelse heraf trækker i retning af et mindre behov for almene ungdomsboliger.

I samme retning trækker, at det siden 2003 har været muligt at ommærke mindre almene familieboliger til almene ungdomsboliger. En kommune kan således efter aftale med en boligorganisation ommærke familieboliger på 50 m² og mindre. Endvidere kan familieboliger på mellem 50 og 55 m² under visse betingelser ommærkes, eksempelvis for herigennem at ændre en ejendoms beboersammensætning. Fremtidig ommærkning af familieboliger kan således mindske behovet for nybyggeri af ungdomsboliger.

Støtteordningen til byggeri af private ungdomsboliger samt det fremtidige behov for støttede private og almene ungdomsboliger er under evaluering. De første resultater af evalueringen forventes medio 2007.

Samlet set skaber demografiske ændringer frem til 2040 kun en lille stigning i behovet for boliger målrettet unge. En stigning i antallet af studerende kan dog øge efterspørgslen efter almene ungdomsboliger ligesom især et fald i antallet af alternative boliger kan øge efterspørgslen. Med en forudsætning om, at andelen af studerende blandt de 18-29 årige i perioden 2004-2040 stiger halvt så meget som i 1980-2003 og en uændret dækningsgrad på 14 pct., svarende til niveauet i 2005, er der behov for et netto nybyggeri af almene ungdomsboliger på årligt 300 boliger i perioden fra 2005 til 2040. Dertil kommer igen byggeri til erstatning af nedlæggelser, eksempelvis af utidssvarende kollegieboliger.

8.7.4. Det samlede behov for alment nybyggeri

I alt vil der være behov for et nybyggeri på gennemsnitligt 5.400 almene boliger årligt i perioden fra 2005 til 2040. Dette behov fordeler sig på 2.400 familieboliger, 2.700 ældreboliger og 300 ungdomsboliger. Behovet er dog ikke jævnt fordelt over perioden, idet det toppe omkring år 2031, hvor også den potentielle bolig efterspørgsel toppe.

Ses alene på perioden frem til 2030, som er den tidshorisont, der opereres med i kapitel 10 om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler, vil der i gennemsnit være behov for 6.000 almene boliger årligt, fordelt på 2.700 familieboliger (inkl. et årligt erstatningsbyggeri på 1.600 boliger), 3.000 ældreboliger og 300 ungdomsboliger årligt.

Omkring halvdelen af det samlede behov for alment nybyggeri af familie-, ældre- og ungdomsboliger set over hele perioden 2005-2040 vil være i Hovedstadsregionen og Århus Amt.

8.8. Sammenfatning

I perioden fra 2005 til 2040 fører demografiske ændringer på landsplan til en stigning i den potentielle bolig efterspørgsel blandt hele den voksne befolkning på i alt 212.600 boliger. Denne stigning kan dels henføres til en stigning i antallet af voksne og dels til en relativ stigning i antallet af unge ældre og ældre i forhold til antallet af midaldrende. Den potentielle bolig efterspørgsel blandt de unge ældre (65-79 år) stiger således med 232.700 boliger, mens den for de ældre (80+ år) stiger med 194.400 boliger. Disse stigninger modsvares delvis af et fald i PBE for de midaldrende (30-64 år) på 217.900 boliger. Blandt de unge (18-29 år) er der stort set ingen ændring i PBE. Da sambofrekvenserne er lavere blandt de unge ældre og de ældre sammenlignet med de midaldrende, betyder det, at stigningen i den potentielle bolig efterspørgsel især beror på en stigning for de enlige. Mens den potentielle bolig efterspørgsel for par således er stort set uændret i 2040 sammenlignet med 2005, stiger den for enlige med 227.900 boliger.

Skal stigningen i den potentielle bolig efterspørgsel dækkes fuldt ud af nybyggeri, er der et nettobehov for nybyggeri på 6.100 boliger årligt i perioden fra 2005 til 2040.

Dertil kommer behovet for nybyggeri til erstatning af nedlæggelser og sammenlægninger af boliger. Der er siden 1992 nedlagt eller sammenlagt omkring 3.800 egentlige boliger årligt. Fortsætter denne udvikling vil der tilsvarende være behov for et erstatningsbyggeri af egentlige boliger på 3.800 boliger årligt. Endvidere er der behov for et nybyggeri på omkring 20.800 boliger set over hele perioden til erstatning af de eksisterende plejehjemspladser og beskyttede boliger. I alt er der således behov for et erstatningsbyggeri på gennemsnitligt omkring 4.400 boliger årligt.

Samlet set er der et bruttobehov for nybyggeri af boliger på 10.500 boliger årligt, svarende til i alt 366.600 boliger set over hele perioden 2005-2040.

En generel indkomststigning kan endvidere føre til en stigning i boligdækningsgraden frem til 2040. Stiger boligdækningsgraden således 2 pct.point, vil behovet for nybyggeri udgøre 406.700 boliger i alt fra 2005 til 2040 eller gennemsnitligt 11.600 boliger årligt.

Behovet for nybyggeri vil primært rette sig mod Hovedstadsregionen og Århus Amt, som knap 60 pct. af stigningen i den potentielle boligefterspørgsel kan henføres til.

Endvidere vil behovet for nybyggeri være størst frem til omkring år 2031, da den potentielle boligefterspørgsel på landsplan stiger frem til 2031 og efterfølgende falder svagt, mens den i nogle amter fortsat stiger frem til 2040.

Udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel er beregnet på baggrund af en række antagelser om den demografiske udvikling. Viser disse antagelser sig ikke at svare til den reelle udvikling, vil det naturligvis føre til en ændring af den potentielle boligefterspørgsel. Tilsvarende er det muligt, at omfanget af nedlæggelser og sammenlægninger af boliger viser sig at afvige fra omfanget i perioden fra 1992 til 2005. Det vurderes, at opgørelsen over udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel giver et forsigtigt billede af det fremtidige behov for nybyggeri givet den eksisterende viden om udviklingen i de demografiske faktorer, da de aldersbetingede sambofrekvenser for 2006 er fastholdt. Opgørelsen over det amtslige behov for nybyggeri skal tages med større forbehold end opgørelsen over behovet på landsplan, da nybyggeriet i det enkelte amt er afhængigt af flyttemønstrene mellem amterne.

Generelt skal det estimerede behov for alment nybyggeri af familie-, ældre- og ungdomsboliger tolkes med forsigtighed, givet usikkerheden omkring udviklingen i de underliggende demografiske faktorer og øvrige faktorer som påvirker behovet, herunder flytninger mellem amter, den generelle indkomstudvikling, udviklingen på de øvrige boligmarkeder og omfanget af nedlæggelser og sammenlægninger af boliger.

De almene familieboliger udgjorde i 2005 20 pct. af den samlede boligmasse ekskl. ældreboliger. Skal familieboligerne fortsat udgøre 20 pct. af denne boligmasse i 2040, er der et nettobehov for nybyggeri af familieboliger på 20 pct. af stigningen i den potentielle boligefterspørgsel, som ikke dækkes af ældrebo-

ligbyggeri. Det svarer til et familieboligbyggeri på 28.500 boliger set over hele perioden eller 800 boliger årligt. Dertil kommer byggeri til erstatning af nedlæggelser og sammenlægninger. Nedlæggelser og sammenlægninger af familieboliger vil sandsynligvis være af begrænset omfang. Til gengæld kan der være behov for byggeri til erstatning af et fald i antallet af billige private udlejningsboliger og andelslejligheder. Antages det forsigtigt, at erstatningsbyggeriet af almene familieboliger vil udgøre 20 pct. af det samlede erstatningsbyggeri (ekskl. ældreboliger), vil der være behov for et erstatningsbyggeri på 800 familieboliger årligt. Dertil kommer et behov for 800 familieboliger årligt som følge af omdannelse og gennemgribende forbedringer af billige private udlejningsboliger. Samlet set vil der være behov for et nybyggeri af almene familieboliger på 2.400 boliger årligt frem til 2040.

I 2005 var der en ældrebolig til hver tredje ældre på 80 år eller derover, svarende til en dækningsgrad på 33 pct. Skal der fortsat være en ældrebolig til hver tredje ældre på 80 år eller derover i 2040, er der behov for et nettobyggeri på i alt 73.200 ældreboliger set over hele perioden. Omkring 20.800 plejehjemspladser og beskyttede boliger vil sandsynligvis blive enten nedlagt, omdannet til andre formål eller ombygget i de kommende år. Bruttobehovet for ældreboliger udgør derfor i alt 94.000 boliger set over hele perioden, svarende til omkring 2.700 boliger årligt.

I 2040 er antallet af unge i alderen 18-29 år stort set uændret i forhold til 2005. Den potentielle bolig efterspørgsel blandt de unge er dermed også stort set uændret, idet der forudsættes en uændret sambofrekvens. Demografiske ændringer fører således ikke til et stort behov for nybyggeri af almene ungdomsboliger i perioden fra 2005 til 2040. Den forventede stigning i andelen af de unge, der indskrives ved en videregående uddannelse, ventes imidlertid at øge behovet for ungdomsboliger. Hvis det forudsættes, at den årlige stigningstakt i denne andel halveres i forhold til perioden 1980-2003, hvor andelen årligt steg med 0,6 pct.point, vil der være behov for et nybyggeri af almene ungdomsboliger på årligt 300 boliger. Dertil kommer igen byggeri til erstatning af nedlæggelser, eksempelvis af utidssvarende kollegieboliger.

I alt vil der være behov for gennemsnitligt 5.400 almene boliger årligt i perioden fra 2005 til 2040. Behovet er dog ikke jævnt fordelt over perioden, og vil ligesom behovet for nybyggeri generelt være størst frem til omkring år 2031. I perioden frem til 2030 vil behovet for nybyggeri udgøre gennemsnitligt 6.000 almene boliger årligt.

Omkring halvdelen af det samlede behov for alment nybyggeri af familie-, ældre- og ungdomsboliger set over hele perioden 2005-2040 vil være i Hovedstadsregionen og Århus Amt.

Danmarks Statistik har efter færdiggørelsen af dette kapitel offentliggjort 2006-befolkningsprognose. Denne befolkningsprognose ændrer markant på resultaterne af analysen, og understreger den usikkerhed og følsomhed, der er forbundet med at fremskrive befolkningen og ændre på de antagede forudsætninger.

I 2006-prognosen udgør den voksne befolkning i 2040 knap 115.000 personer mere end i 2005-prognosen. Fordelt på aldersgrupper udgør antallet af unge (18-29 år) og midaldrende (30-64 år) henholdsvis 2.000 og 7.000 personer færre, mens antallet af unge ældre og ældre udgør henholdsvis 36.000 og 88.000 personer mere. Det større antal unge ældre og ældre i 2006-prognosen kan forklares af, at Danmarks Statistik har ændret forudsætningerne omkring dødeligheden væsentligt i forhold til 2005-prognosen. Således er restlevetiden eksempelvis for de 60-årige i 2040 øget med 1,6 og 1,5 år for henholdsvis mænd og kvinder i 2006-prognosen sammenlignet med 2005-prognosen, mens den for de 80-årige er øget med 1,1 år for både mænd og kvinder.

Som følge af de ændrede forudsætninger i 2006-prognosen, er den potentielle boligefterspørgsel 97.000 boliger højere i 2040 sammenlignet med 2005-prognosen. Allerede i 2020 er den potentielle boligefterspørgsel 43.000 boliger højere.

Bilag 8.1. Metode

Den potentielle boligefterspørgsel (PBE) er et udtryk for antallet af boliger, som er nødvendige for, at der er en bolig til alle par på 18 år og derover og hver enlig på 20 år eller derover.

Den fremtidige potentielle boligefterspørgsel beregnes på baggrund af en fremskrivning af befolkningens størrelse og alderssammensætning samt sambofrekvenserne for 2006. Fremskrivningen af befolkningens størrelse og alderssammensætning er baseret på en række forudsætninger om den fremtidige fertilitet og dødelighed samt de fremtidige vandringer. Vandringerne er dels vandringer mellem Danmark og udlandet og vandringer mellem amterne i Danmark. Som sådan hviler den på en række forudsætninger.

Den fremtidige potentielle boligefterspørgsel beregnes dels på baggrund af Danmarks Statistiks amtslige befolkningsfremskrivninger for perioden 2005-2040, og dels på baggrund af Danmarks Statistiks sambofrekvenser fordelt på alder og amter. I 2005 anvendes sambofrekvenserne for 2005, mens sambofrekvenserne for 2006 anvendes i den resterende periode 2006-2040.

Et områdes sambofrekvens angiver den andel af områdets indbyggere over en nærmere alder, der bor sammen i et parforhold. Med denne definition af sambofrekvensen antages som udgangspunkt, at enlige ikke bor sammen af lyst, men snarere af nød f.eks. på grund af manglende økonomisk formåen. To personer, som deler bolig uden at leve sammen i parforhold, betragtes i denne sammenhæng ikke som samboende, og den potentielle boligefterspørgsel beregner således en bolig til hver enlig, uafhængigt af om personen bor alene eller ej.

Via sambofrekvenserne fordelt på alder beregnes, hvor mange personer fra 18 år og opefter, der er samboende (dvs. bor i parforhold). Det antages, at disse personer efterspørger $\frac{1}{2}$ bolig hver (dvs. 1 bolig pr. par). Dernæst beregnes, hvor mange personer fra 20 år og opefter, som ikke bor i par. Det antages, at disse personer efterspørger 1 bolig hver. Endelig antages, at alle personer under 18 år samt personer i alderen 18-19 år, som ikke bor i par, er hjemmeboende børn.

Nogle personer under 20 år bor i egen bolig, hvilket betyder, at PBE underestimeres. Omvendt er nogle personer på 20 år eller derover stadig hjemmeboende, hvilket trækker i retning af, at PBE overestimeres. De to effekter udligner således i et eller andet omfang hinanden.

Københavns og Frederiksberg Kommune samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amt slås sammen til Hovedstadsregionen, da Danmarks Statistik kun foretager en befolkningsfremskrivning for den samlede Hovedstadsregion.

Det skal bemærkes, at de angivne tal i kapitlet er afrundede tal, mens de bagvedliggende beregninger er baseret på ikke-afrundede tal. Beregninger, som

foretages på baggrund af de i kapitlet angivne tal, giver derfor ikke nødvendigvis præcis samme tal som de angivne.

Usikkerhed

Der er mange usikkerhedsfaktorer mht. opgørelsen af såvel det generelle behov for nybyggeri som behovet for alment nybyggeri. Dette betyder naturligvis, at resultaterne skal tolkes med varsomhed. Imidlertid er der dele af analysen, hvor sikkerheden er større end på andre dele. Eksempelvis må forventningerne mht. det fremtidige demografisk betingede behov for ældreegnede boliger – hvor under hører almene ældre- og plejeboliger – betragtes som værende relativt sikre skøn sammenlignet med de øvrige skøn, da de kommende ældre i perioden frem til 2040 er født på nuværende tidspunkt. Usikkerhed omkring de kommende ældres helbredstilstand og udviklingen i levetiden betyder dog, at skønnet ligeledes må tolkes med en vis forsigtighed. I afsnit 8.3.3 belyses beregningernes følsomhed overfor ændringer i de mere usikre demografiske forhold.

Den største usikkerhed forbundet med fremskrivning af befolkningen, knytter sig til den del af befolkningen som ikke er født endnu. Hermed er fremskrivningens usikkerhed stigende over fremskrivningsperioden.

Udviklingen i fertiliteten er behæftet med betydelig usikkerhed. Ændringer i fertiliteten får imidlertid først indflydelse på den potentielle boligefterspørgsel fra omkring år 2023, hvor de som fødes i år 2005 vil være 18 år. Endvidere vil de ændringer i fertiliteten, der sker efter år 2022, ikke få betydning for udviklingen i den potentielle boligefterspørgsel frem til 2040.

Vandringsmønstret mellem amter samt mellem Danmark og udlandet er ligeledes behæftet med en væsentlig grad af usikkerhed. Det fremtidige vandringsmønster er baseret på vandringsmønstret i perioden 2001-2004. Opstår nye vækstområder, kan det føre til en ændring af vandringsmønstret, specielt mellem amterne.

Udviklingen i dødeligheden er forbundet med en mindre grad af usikkerhed sammenlignet med fertiliteten og vandringsmønstret, da den tidligere kun har ændret sig lidt fra år til år og entydigt i nedadgående retning. Ændringer i dødeligheden påvirker dog umiddelbart den potentielle boligefterspørgsel.

Det antages i beregningerne af den potentielle boligefterspørgsel, at de aldersbetingede sambofrekvenser over hele perioden frem til 2040 forbliver de samme som i 2006. Ses på den tidligere udvikling i de aldersbetingede sambofrekvenser er der sket relativt store ændringer alene i perioden fra 1980 til 2006. Det er derfor ikke sandsynligt, at disse forbliver konstante, men det er vanskeligt at forudsige ændringerne.

Behovet for byggeri til erstatning af nedlæggelser og sammenlægninger af eksisterende boliger er ligeledes en usikkerhedsfaktor. Den forventede fremtidige udvikling i antallet af nedlæggelser og sammenlægninger af boliger baseres på omfanget af disse de senere år. Data på området er imidlertid begrænsede og af

begrænset kvalitet. Derudover afspejler den tidligere udvikling i omfanget af nedlæggelser og sammenlægninger ikke nødvendigvis den fremtidige udvikling.

Kapitel 9. Det fremtidige behov for ekstern finansiering af renovering, tilgængelighed og ghettoindsats i eksisterende alment byggeri

9.1. Indledning

Generelt set består den almene sektor af overvejende velfungerende boligafdelinger, som indeholder gode boliger med et godt socialt liv og med et udbygget beboerdemokrati. På den anden side er der over årene skabt en række afdelinger, som er karakteriseret af massive sociale problemer, af en skæv beboersammensætning med mange, der står uden for arbejdsmarkedet og med mange udenlandske beboere.

En samordnet fysisk, økonomisk og social indsats med henblik på at tiltrække og fastholde velfungerende beboere kan bidrage til at vende udviklingen i de problemramte områder. Indsatsen kan f.eks. omfatte moderniseringer og/eller opgradering af boliger og områder.

Dette kapitel har først og fremmest til formål at belyse det fremtidige behov for renovering af de almene boliger, herunder forbedring af tilgængelighed og af den sociale og forebyggende indsats i almene boligområder.

Da forbedringer som udgangspunkt betales over huslejen eller ved tilskud fra de lokale fonde eller ved træk på boligorganisationernes trækingsret, vil en del af investeringerne kunne foretages ved boligorganisationernes, afdelingernes og beboernes egen finansiering. En del af investeringerne er imidlertid så store, at de ikke alene kan finansieres på denne måde. Samtidig er en del af investeringerne svar på samfundsmæssige krav af en karakter (f.eks. øget handicaptilgængelighed), som ikke umiddelbart gør det sandsynligt, at lejerne vil beslutte disse uden tilskud. Der kan derfor være behov for ekstern finansiering.

Kapitlet indledes med et afsnit om den sociale og forebyggende indsats. Herefter belyses den hidtidige renoveringsindsats i den almene sektor, herunder de særlige indsatser, der er gennemført. Det totale omfang af renoveringsindsatsen estimeres, hvorefter det fremtidige behov for renovering af almene boliger beskrives. Endvidere belyses behovet for investeringer i tilgængelighed. Dernæst opstilles et scenario for den fremtidige renoveringsindsats, herunder investeringer i tilgængelighed.

9.2. Den sociale og forebyggende indsats

I kapitel 5 og 6 konstateredes det, at der i perioden siden 1970 uanset konjunkturerne på boligmarkedet successivt er sket en ændring af beboersammensæt-

ningen i den almene sektor i retning af en markant større andel af ressource-svage husstande. Samtidig er en stigende andel af beboerne i den almene sektor indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Denne udvikling hænger sammen med, at antallet af personer på overførsels-indkomster er blevet større, og at udbuddet af private udlejningsboliger med relativt lave huslejer er blevet mindre. Samtidig synes væksten siden 1993 at have forbedret økonomien for mellemindkomstgrupperne, hvilket alt andet lige kan have dæmpet denne gruppes efterspørgsel efter almene boliger.

Hertil kommer, at også inden for den almene sektor er der sket en koncentration af disse svage grupper, således at der er opstået såvel ghettolignende områder som egentlige ghettoområder. Sidstnævnte drejer sig typisk om bebyggelser opført i perioden fra midten af 1960'erne til slutningen af 1970'erne. Der er dog særligt i København også en del områder, der er opført i 1980'erne og helt frem til begyndelsen af 1990'erne. Ghettoområderne er typisk større boligområder opført som monotont betonbyggeri, der ofte ligger i mindre attraktive forstadsområder. Til gengæld er selve boligerne normalt af god kvalitet.

Tendensen til en koncentration af svage beboere i den almene sektor kan blive forstærket, hvis standarden og kvaliteten af almene boliger "halter væsentligt efter" ejerboligerne, f.eks. som følge af begrænsninger på boligstørrelsen eller manglende incitamenter til forbedringer.

Hvis den almene sektor *også* fremover skal kunne tiltrække og holde på vel-fungerende beboere, er det af afgørende betydning, at sektoren på både kort og langt sigt er i stand til at konkurrere med de andre boligtyper på markedet.

Det kan blandt andet ske gennem løbende tilpasninger af boliger gennem eksempelvis forbedringer, ombygning og sammenlægninger af lejligheder. Det kan også ske ved et løft i bygningernes arkitektoniske fremtræden og i friarealernes kvalitet.

En sammenhængende social og forebyggende indsats kan desuden bidrage til at vende udviklingen i de problemramte områder. Den nødvendige indsats kan variere fra boligområde til boligområde og kræve samarbejde mellem flere parter, hvorfor indsatsen bør koordineres lokalt.

Gennem byudvalget, omprioriteringsrunderne i 1994 og 2000 samt etableringen af kvarterløftindsatsen blev der til boligområderne afsat betydelige beløb til forbedring af de sociale forhold. Senest har Landsbyggefonden ved boligaf-talen af 4. november 2005 fået mulighed for inden for en samlet ramme på 600 mio. kr. i 2006 at yde tilskud til aktiviteter og initiativer som led i en social og forebyggende indsats i problemramte boligområder. Af den samlede ramme kan indtil 200 mio. kr. anvendes til målrettede huslejenedsættelser.

Hvis der for alvor skal ske en vending i beboersammensætningen i de problem-ramte boligområder, er det nødvendigt, at der også i de kommende år afsættes midler til en social og forebyggende indsats i områderne.

I kapitel 5 er der opregnet 26 ghettoområder bestående af 100 almene afdelinger med i alt 34.000 boliger.

Der er endvidere opregnet 61 afdelinger med i alt 16.000 boliger, der kan betegnes som ghettolignende, idet såvel andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet som andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande udgør mindst 40 pct. Der er en betydelig risiko for at disse afdelinger med tiden udvikler sig til egentlige ghettoområder. Ghettoområderne og de ghettolignende afdelinger omfatter i alt 50.000 boliger, svarende til knap en tiendedel af hele den almene sektor.

Herudover viser de generelle udviklingstræk i beboersammensætningen i den almene sektor, at en lang række afdelinger står i fare for, at beboersammensætningen fortsætter med at udvikle sig skævt, såfremt der ikke gribes forebyggende ind.

Samlet set vurderes der således at være behov for, at der i forlængelse af de afsatte midler i 2006 også fremover afsættes midler til en økonomisk og social genopretning af almene boligområder med henblik på dels at vende udviklingen i de mest udsatte områder samt at forebygge, at der opstår nye ghetto- eller ghettolignende områder. Det er vanskeligt at skønne over størrelsen af de midler, der skal afsættes, idet det vil afhænge af indsatsens karakter, problemernes omfang, ambitionsniveauet samt mulighederne for at finansiere indsatsen på anden måde, eks. over de generelle sociale midler. I de følgende beregninger i kapitel 10 er der som en beregningsteknisk forudsætning valgt at operere med en årlig ramme på 300 mio. kr. fordelt med 200 mio. kr. til en social og forebyggende indsats og 100 mio. kr. til målrettede huslejenedsættelser.

9.3. Den hidtidige indsats for renovering af almene boliger

I dette afsnit præsenteres et overblik over den hidtidige indsats, herunder de kilder, den almene sektor normalt har til finansiering af opretning og forbedring af boligerne, og herunder hvilke typer arbejder, de forskellige kilder kan finansiere. Endvidere belyses omfanget af den hidtidige renoveringsindsats i perioden 2001 til 2003.

9.3.1. Kilder til finansiering af forbedring og opretning

Forbedrings- og opretningsarbejder i den almene sektor finansieres som udgangspunkt gennem huslejeforhøjelser.

Hvis de huslejeforhøjelser, som realistisk kan opkræves, er utilstrækkelige til at dække forbedrings- og opretningsudgifterne, er der principielt mulighed for at opnå støtte fra boligorganisationens dispositionsfond og/eller fra Landsbyggefonden, herunder fra boligorganisationens særlige trækingsret i Landsbyggefonden. Det bemærkes, at større huslejeforhøjelser kan medføre udlejningsvanskeligheder i de dele af landet, hvor der er et forholdsvis stort udbud af andre

typer boliger, og at den ”realistiske huslejeforhøjelse” derfor blandt andet afhænger af konkurrencesituationen.

Støtten fra dispositionsfonden kan ydes som tilskud og lån. Støtten fra Landsbyggefonden kan ydes som ydelsesstøtte og driftsstøtte. De eksterne midler kan anvendes til gennemførelse af renoveringer, forbedringer, udbedringer af byggeskader i afdelinger opført før 1. juli 1986 samt til udligning af driftstab. Byggeskadefonden finansierer byggeskader i afdelinger opført efter 1. juli 1986.

Der kan skelnes mellem følgende typer forbedrings- og opretningsarbejder:

- Byggeskadeudbedringsarbejder, støttet af Byggeskadefonden
- Større vedligeholdelsesarbejder, finansieret af henlæggelser til planlagt vedligeholdelse
- Ustøttede forbedringsarbejder
- Forbedrings- og opretningsarbejder, støttet via trækningssretten
- Forbedrings- og opretningsarbejder, støttet af den lokale dispositionsfond
- Forbedrings- og opretningsarbejder mv., støttet af Landsbyggefonden
- Forbedrings- og opretningsarbejder, støttet via byfornyelsesloven

9.3.2. Byggeskadefonden

For alment byggeri med tilsagn efter 1. juli 1986 betales et bidrag på 1 pct. af anskaffelsessummen til Byggeskadefonden. Byggeskadefonden kan opfattes som en sektorintern forsikringsordning med henblik på forebyggelse af samt – hvis skaden er sket – udbedring af byggeskader. I tilfælde af byggeskader, hvor det ikke lykkes at få en entreprenør til at betale udbedringen, dækker Byggeskadefonden op til 95 pct. af udgifterne, når der foreligger et revisorattesteret byggeregnskab. Den resterende del af udgifterne finansieres af afdelingen og dermed over huslejerne.

9.3.3. Arbejder finansieret af beboerne over huslejen

For alment byggeri, som er taget i drift, er udgangspunktet, at de bygningsarbejder, som det over årene måtte være nødvendigt at gennemføre, er fuldt ud selvfinansierede, dvs. at lejerne som udgangspunkt betaler den fulde udgift i form af lejeforhøjelser enten direkte eller ved at trække på henlagte midler. Ordningerne og mulighederne for støtte afhænger af, om der er tale om:

1. Udvendige vedligeholdelsesarbejder
2. Indvendig vedligeholdelse
3. Forbedringsarbejder

Ad. 1. Udvendige vedligeholdelsesarbejder

Udvendige vedligeholdelsesarbejder omfatter dels den løbende vedligeholdelse, dels hovedstandsættelse og større periodiske fornyelser som for eksempel nyt tag eller udskiftning af varme anlæg.

Udgiften til den *løbende vedligeholdelse* indgår på driftsbudgettet, og betales fuldt ud over huslejen. Eventuelle merudgifter i forhold til det budgetterede vil

alt andet lige optræde som et driftsunderskud og vil blive udlignet ved en tilsvarende lejeforhøjelse i de følgende år. De samlede udgifter til almindelig og planlagt vedligeholdelse udgør i gennemsnit 102 kr. pr. m² i 2003, svarende til ca. 17 pct. af de samlede driftsudgifter. Heraf udgør udgifterne til planlagt vedligeholdelse 72 kr. pr. m².

For så vidt angår de *planlagte, periodiske vedligeholdelsesarbejder* foretages årlige henlæggelser hertil. Størrelsen af henlæggelserne fastsættes på baggrund af en vedligeholdelsesplan, som skønner over de kommende 10 års større vedligeholdelsesopgaver. Skal taget for eksempel fornyes om 10 år til en samlet skønnet udgift på 2 mio. kr., skal der årligt henlægges 200.000 kr. hertil de næste 10 år. Henlæggelserne er således principielt betaling for det forbrug, der sker af de enkelte bygningsdele mv. og indebærer derfor ikke nogen omfordelingseffekt mellem eksisterende og fremtidige lejere. I det omfang henlæggelserne ikke dækker omkostningerne ved fornyelsen mv., finansieres differencen i form af en tilsvarende lejeforhøjelse.

De løbende henlæggelser til vedligeholdelse udgør 73 kr. pr. m² i 2003.

Ad. 2. Indvendig vedligeholdelse

Indvendige vedligeholdelses- og istandsættelsesarbejder finansieres over huslejen ved henlæggelse på en indvendig vedligeholdelseskonto eller ved betaling i forbindelse med fraflytning.

Indvendige forbedringsarbejder kan gennemføres via den såkaldte råderet. Den enkelte lejer har ret til at gennemføre forbedringer af sin bolig. Der kan højst være tale om arbejder til en samlet udgift på 100.000 kr. Lejeren finansierer som udgangspunkt selv udgiften. Afdelingen kan dog beslutte at finansiere udgiften ved optagelse af realkreditlån med pant i ejendommen.

I forbindelse med fraflytning har lejeren krav på godtgørelse for de foretagne investeringer, idet investeringen afskrives over 20 år.

Ad. 3. Forbedringsarbejder

Afdelingsmødet kan beslutte at forbedre afdelingens boliger. De hermed forbundne udgifter betales fuldt ud af lejerne via en lejeforhøjelse. Der optages typisk realkreditlån på sædvanlige vilkår til dækning af udgiften og ydelsen betales over lejen. Lånet skal have panteret inden for 80 pct. af ejendommens værdi fastsat på baggrund af en rentabilitetsbetragtning. Efter almenboliglovens § 98 kan der ydes kommunal garanti til lån optaget til finansiering af ekstraordinære renoveringsarbejder.

Boligorganisationerne har frie hænder til at benytte kapitalmarkedets muligheder, idet der dog stilles krav om, at der afdrages på de optagne lån. Princippet er, at lejerne skal betale for de forbedringer, de nyder godt af. Der kan derfor optages rentetilpasningslån, garantilån mv., men ikke afdragsfrie lån, idet det vil være urimeligt at pålægge senere brugere af forbedringen en større betaling. Tilsvarende er der heller ikke mulighed for at henlægge til forbedringer.

De samlede ydelser på understøttede forbedringslån udgjorde 49 kr. pr. m² i 2003, svarende til ca. 6 pct. af de samlede driftsudgifter.

9.3.4. Tilskud fra lokale dispositionsfonde og trækingsret

I nogle tilfælde er de nødvendige arbejder så omfangsrige, at de ikke fuldt ud kan finansieres over huslejen uden at skabe risiko for udlejningsvanskeligheder. Der er derfor mulighed for i et vist omfang at finansiere en del af arbejderne ved tilskud og/eller lån fra boligorganisationens egenkapital, det vil sige dens dispositionsfond og arbejdskapital eller ved træk på boligorganisationens trækingsret i Landsbyggefonden.

9.3.5. Støtte til udbedring af byggeskader 1979-2002

Almene boligafdelinger med tilsagn før 1.7.1986 har mulighed for at opnå støtte til udbedringen af byggeskader. Almene boliger med tilsagn efter den nævnte dato er omfattet af Byggeskadefonden. Princippet i ordningen var, at byggeskader blev finansieret som nybyggeri. Udgifterne hertil blev modregnet i den årligt fastsatte kvote for alment byggeri.

I 1991 overgik opgaven til Landsbyggefonden. Støttereglerne blev ændret et antal gange i løbet af perioden. I de senere år udgjorde investeringen rundt regnet 1 mia. kr. pr. år. Fra 2002 indgår støtten til udbedring af byggeskader som en del af Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning, jf. afsnit 9.3.6. I perioden 1991 til 2002 gav Landsbyggefonden tilsagn om ydelsesstøtte til investeringer på sammenlagt 11,7 mia. kr.

Tabel 9.1. Statens og Landsbyggefondens tilsagn til boliger med byggeskadesager i perioden 1979-2002 fordelt på byggeriernes opførelsesår (2001-niveau)

	Antal boliger	Udgift (mio. kr.)
Før 1960	3.995	467
1960 – 1964	1.373	277
1965 – 1969	24.322	4.609
1970 – 1974	39.336	10.147
1975 – 1979	21.874	4.403
1980 – 1984	5.809	821
Efter 1984	2.063	196
I alt	98.772	20.920

Kilde: Landsbyggefondens beretning 2002

Tabel 9.1. viser Landsbyggefondens opgørelse over antallet af boliger med støttetilsagn før 1. juli 1987 samt investeringsudgifter totalt. Det fremgår, at 98.772 boliger fik tilsagn. Det må antages, at en del boliger optræder flere gange i antallet.

Hovedparten af byggeskaderne vedrørte byggerier fra 1960'erne og 1970'erne. Problemerne vedrørte typisk flade tage samt betonskader. Der er nu taget hånd om en meget stor del af de eksisterende byggeskader af disse typer, og der er kun få afdelinger tilbage med oprindelige flade tage, som ikke er blevet renove-

ret. Det må dog formodes, at der fortsat er bebyggelser, hvor eksempelvis betonskader vil kræve investeringer i de kommende år.

Selvom nye byggeskader stadig vil kunne opstå, forventes der, på grund af Byggeskadefondens dækning af byggeri opført efter 1987, et faldende behov for støtte til udbedring af byggeskader i fremtiden.

9.3.6. Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning, herunder støtte til tilgængelighedsforanstaltninger

En af Landsbyggefondens opgaver er at støtte forbedringer og opretning af almene boliger. Omfanget af Landsbyggefondens økonomiske engagement har været bestemt af en investeringsramme, som i årene forud for 2003 lå på omkring 1 mia. kroner om året. Fonden gav i årene 1991 til 2002 tilsagn om ydelsesstøtte til investeringer på sammenlagt 11,7 mia. kr. (2001-prisniveau), svarende til i gennemsnit ca. 1 mia. kr. årligt.

I årene 2003-2008 kan Landsbyggefonden via Landsdispositionsfonden give tilsagn om ydelsesstøtte til realkreditlån, som finansierer opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, lejlighedssammenlægning og miljøforbedring inden for en investeringsramme på 1.500 mio. kr. pr. år (2003). Rammen til disse bygningsmæssige foranstaltninger reguleres i takt med udviklingen i nettoprisindekset. I 2004 udgjorde den regulerede investeringsramme således 1.525 mio. kr.

Som noget nyt blev der med virkning fra 1. januar 2003 indført en særlig støtteordning for tilgængelighedsforanstaltninger, således at mindst 50 mio. kr. af den årlige investeringsramme skal anvendes til at gøre det almene byggeri mere egnet for handicappede for eksempel ved installation af elevatorer.

Boks 9.1 Udgiftskategorierne i Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning

Byggeskader er væsentlige fysiske skader og fejl, som har årsag i forhold ved opførelsen af en bygning eller ved senere om- eller tilbygninger. Det drejer sig typisk om skader på beton, murværk, lette facader, vinduer samt badeværelser med lette konstruktioner. Endvidere er det konstruktionsfejl og materialesvigt på tage.

Miljøforbedring omfatter især forbedringer af udearealer. Det kan dreje sig om forbedring af friarealer, indgangspartier og legepladser, opførelse og indretning af beboerlokaler og fællesfaciliteter samt kriminalpræventive foranstaltninger.

Ombygning af lejligheder omfatter større ændringer, som ajourfører boligens standard, så den i højere grad lever op til nutidige krav til boligen. Eksempelvis kan det være etablering af et handicapegnet badeværelse eller sammenlægning af et køkken med et tilstødende rum.

Opretning er arbejder, som skal bringe byggeriet helt eller delvist op på det niveau, det havde, da det blev bygget.

Forbedring er ændringer, der hæver bygningens og boligens standard og tilfører ejendommen eller dens omgivelser og dermed boligerne øget brugsværdi for beboerne.

Lejlighedssammenlægning dækker sammenlægning af små boliger med henblik på at tilpasse udbuddet af boliger til efterspørgslen eller at skabe en mere varieret bolig-sammensætning i et område.

Handicapforanstaltninger omfatter forbedringer af tilgængeligheden i bestående almene afdelinger. Det gælder primært forbedring af adgangsveje til bygninger samt etablering af elevatorer. Men også foranstaltninger inde i boligerne kan være omfattet.

Bygningsforanstaltninger bruges som betegnelse på udbedring af bygningsmæssige opretningsarbejder, herunder byggeskader.

Som led i boligaftalen mellem V, K, R og DF (nov. 2005) er investeringsrammen for 2006 blevet forhøjet med 625 mio. kr., hvoraf mindst 100 mio. kr. anvendes til forbedring af tilgængelighed. Landsbyggefonden kan således i 2006 yde støtte til samlede investeringer på mindst 150 mio. kr. øremærket til tilgængelighedsfremmende initiativer.

Renoveringsstøtte fra Landsbyggefonden opnås efter ansøgning fra boligorganisationen. Det er en forudsætning, at arbejderne i videst muligt omfang finansieres gennem lejeforhøjelser. Endvidere er det en betingelse for støtte, at boligorganisationen yder medfinansiering med midler fra boligorganisationens egenkapital eller fra dens trækingsret i det omfang, det er muligt og forsvarligt.

Landsbyggefonden stiller i den forbindelse krav om udarbejdelse af en helhedsplan for styrkelse af afdelingens konkurrenceevne med forslag til løsning

af afdelingens bygningsmæssige, sociale og økonomiske problemer. I fondens vurdering af ansøgninger lægges vægt på, at der skal være en driftsøkonomisk begrundelse for at opnå støtte. Der ydes som udgangspunkt ikke støtte til renovering af badeværelser og køkkener, idet sådanne arbejder må finansieres af lejerne, afdelingerne og boligorganisationen selv.

Beboerne har først og fremmest incitament til at acceptere huslejeforhøjelser, hvis der til gengæld sker forbedringer af de enkelte boliger, eller gennemføres arbejder, der afhjælper konkrete problemer, som beboerne oplever. Ikke alle beboere vil eksempelvis opleve installation af elevatorer som en forbedring, de vil betale ekstra i husleje for. Desuden vil byggeskader, der kræver udbedring, ofte være *usynlige* for beboerne. Hvor der er et skisma mellem den enkelte lejers økonomiske egeninteresse og sektorens (eller lovgivernes) ønske om at fremme bestemte investeringer, vil der være et argument for ekstern støtte fra for eksempel Landsbyggefonden.

Om byggeskader bemærkes, at boligorganisationen først skal søge dækning for udbedringsudgifterne gennem eksisterende forsikringer eller ved retsforfølgelse af de entreprenører, håndværkere, tekniske rådgivere, leverandører og andre, som er ansvarlige for byggeriet. Hvis afdelingen er omfattet af Byggeskadefonden eller af Byggeskadefonden vedrørende Bygningsfornyelse, skal forholdet anmeldes i den pågældende fond. Ansvar for byggeskaderne skal være klarlagt og søgt placeret og et eventuelt erstatningskrav skal være gjort gældende, inden der kan søges om støtte efter renoveringsstøtteordningen.

Der optages et realkreditlån til den endelige finansiering. Låntagers betaling på realkreditlånet, dvs. den beboerbetaling, der lægges på huslejen, fastsættes af Landsbyggefonden og skal normalt udgøre mindst 3,4 pct. pr. år af lånets hovedstol. Beboerbetalingsindekseres årligt med 75 pct. af pris- eller lønudviklingen. Ydelsesstøtten, som betales af Landsbyggefonden, udgør forskellen mellem ydelsen på realkreditlånet og beboerbetalingsindekseringen. Princippet i finansieringen efter renoveringsstøtteordningen svarer således til det, der gælder for nybyggeri. Til investeringer i forbedring af tilgængelighed, lejlighedssammenlægninger og miljøforbedrende foranstaltninger, kan fonden dog yde ydelsesstøtte til en større del af ydelsen på realkreditlånet.

Landsbyggefondens udbetalinger af ydelsesstøtte til renovering udgjorde i løbende priser 218 mio. kr. i 2004 og er foreløbigt opgjort til 295 mio. kr. i 2005. Da ydelsesstøtte udbetales løbende over en periode på op til 30 år efter at arbejderne er færdiggjort, vedrører disse udbetalinger investeringer, der er sket over en lang forudgående årrække.

Tabel 9.2. Tilsagn til anlægsinvesteringer under Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning i 2003-2005

	2003		2004		2005	
	mio. kr.	pct.	mio. kr.	pct.	mio. kr.	pct.
Byggeskadeudbedring	809	54,0	1.129	74,2	1.191	77,4
Miljøforbedring	441	29,4	221	14,5	228	14,8
Ombygning af lejligheder	147	9,8	74	4,9	25	1,6
Opretning	27	1,8	23	1,5	0	0,0
Forbedring	3	0,2	0	0,0	24	1,6
Lejlighedssammenlægning	1	0,1	6	0,4	2	0,1
Handicapforanstaltninger ¹⁾	69	4,6	69	4,6	69	4,5
Total	1.498	100,0	1.523	100,0	1.540	100,0

¹⁾Mindst 50 mio. kr. af investeringsrammen (i 2006 dog 150 mio. kr.) skal anvendes til at gøre bygninger mere egnede for handicappede.

Kilde: Landsbyggefonden

Tabel 9.2 viser omfanget af investeringer i tilsagn under renoveringsstøtteordningen i 2003, 2004 og 2005 samt deres fordeling på typer af arbejder. Det fremgår, at størstedelen af investeringerne i de tre tilsagnsårgange vedrører byggeskader. Dog fylder også miljøforbedring meget, idet de udgør henholdsvis 29,4 pct., 14,5 pct. og 14,8 pct. af investeringerne i de tre år.

Landsbyggefonden har i perioden 2003-2005 anvendt henholdsvis 68,7 mio. kr. i 2003, 69,4 mio. kr. i 2004 og 69,3 mio. kr. i 2005 på tilgængelighedsforanstaltninger i den almene sektor. Disse tilgængelighedsforanstaltninger omfatter især etablering af elevatorer. Herudover omfatter foranstaltningerne etablering af ramper samt i et vist omfang ombygning af badeværelser med henblik på forbedring af adgangsforhold.

De 1.498 mio. kr. i 2003 fordelte sig på 66 sager, svarende til et gennemsnit på ca. 23 mio. kr. pr. sag. I 2004 fordelte de 1.523 mio. kr. sig på 57 sager, svarende til i gennemsnit ca. 27 mio. kr. pr. sag.

Landsbyggefondens støtte før 2003 er overvejende gået til udbedring af byggeskader, jf. afsnit 9.3.5.

9.3.7. Særlige indsatser

Ud over muligheden for at yde støtte til udbedring af byggeskader er der i flere omgange gennemført særlige indsatser i forhold til problemramte afdelinger.

Omprioritering 1985

Med lov nr. 248 af 6. juni 1985 om omprioritering af visse almennyttige boligafdelinger blev der adgang til at omprioritere eksisterende nominallån til indekslån inden for en samlet ramme på 2 mia. kr. Med omprioriteringen blev løbetiden forlænget og låneydelserne derved reduceret. Samtidig blev der adgang til, at Landsbyggefonden, stat og kommune i fællesskab kunne yde rentefrie lån til afdelinger, der blev omprioriteret.

Omprioritering kunne ske i afdelinger, hvor der på baggrund af en samlet vurdering af den enkelte afdelings forhold kunne konstateres så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse som almenyttigt byggeri. Både den besparelse, der kunne opnås ved omprioriteringen, og særstøtten kunne anvendes til nedbringelse af opsamlet driftsunderskud, retablering af balanceleje, retablering af henlæggelser til fornyelse af tekniske installationer og hovedstandsættelse, til finansiering af nødvendige udbedrings-, opretnings- og vedligeholdelsesarbejder og til miljøforbedrende foranstaltninger. Støtten kunne endvidere anvendes til nedsættelse af boligafgiften samt til nedsættelse af beboerindskud.

Den samlede omprioriteringsramme på 2 mia. kr. blev udnyttet, og der blev ydet en samlet særstøtte på 316 mio. kr., hvoraf staten betalte 75 mio. kr. Ordningen omfattede i alt 47 afdelinger med i alt 13.000 boliger.

Byudvalget og omprioritering 1996

I 1993 nedsatte den daværende regering et ministerudvalg, som fik til opgave at løse en række af de problemer, som over en årrække havde vist sig i mange almene boligafdelinger med en stadig mere skæv social og etnisk beboersammensætning. Udvalget igangsatte i 1994 og 1995 en række initiativer, som overordnet sigtede mod at vende den negative udvikling i boligområderne. Med henblik herpå blev der iværksat to typer af initiativer. Det ene initiativ sigtede mod en forbedring af vilkår og muligheder for socialt svage samt flygtninge og indvandrere, mens det andet initiativ sigtede mod en fysisk og økonomisk indsats, som skulle forbedre områdernes attraktivitet, omdømme og konkurrenceevne, således at de problemramte afdelinger i højere grad kunne tiltrække og fastholde mere ressourcestærke beboergrupper.

Hovedelementerne i indsatsen var en fornyet omprioritering af eksisterende lån samt mulighed for at yde en særlig støtte i form af huslejesikring. Hertil kom puljer til sociale aktiviteter.

Den samlede indsats udgjorde i alt ca. 7 mia. kr., hvoraf langt hovedparten (ca. 6 mia.) blev brugt på fysiske forbedringer. Ca. en halv milliard blev brugt til huslejenedsættelser, mens en halv milliard blev brugt på beboerrådgivere og sociale aktiviteter.

Til den samlede indsats bidrog staten med ca. 200 mio. kr., kommunerne med ca. 300 mio. kr. og Landsbyggefonden med ca. 200 mio. kr. Restbeløbet blev finansieret gennem omprioritering af indestående lån (ca. 6 mia. kr.) ved omprioriteringsloven fra 1994.

Af de i alt 6 mia. kr., der blev anvendt til fysiske investeringer, blev lidt over halvdelen brugt på udbedring af byggeskader. Resten blev anvendt til ombygning af ledige lejligheder, moderniseringer og miljøforbedringer.

Den del af byudvalgsindsatsen, der relaterede sig til huslejenedsættelser omfattede 213 boligafdelinger med i alt 55.159 boliger. Ifølge Landsbyggefonden resulterede omprioriteringsrunden i en samlet huslejelettelse for de almene

boliger på 515 mio. kr. heraf ca. 300 mio. i omprioriteringsgevinst og ca. 200 mio. i direkte huslejetilskud.

I perioden 1994-98 fik omkring 100 boligområder støtte til ansættelse af beboerrådgivere og til gennemførelse af sociale aktiviteter. Indsatserne drejede sig om at sætte gang i en række boligsociale aktiviteter. Baggrunden for indsatsen var blandt andet, at tidligere erfaringer havde vist, at fysiske renoveringer ikke kan stå alene, men må suppleres med blødere sociale indsatser. I alt blev der brugt 160 mio. kr. på beboerrådgivere og 420 mio. kr. på boligsociale aktiviteter.

Omprioritering 2000

I 2000 blev der gennemført en yderligere omprioriteringsrunde efter samme skabelon som de foregående to runder. Der kunne således gennemføres omprioritering med en samlet ydelsesreduktion på 80 mio. kr. mens Landsbyggefonden kunne yde særstøtte i form af huslejebidrag inden for en samlet ramme på 140 mio. kr.

Kvarterløft

I 1997 blev de første kvarterløft igangsat ved en ændring af byfornyelsesloven. Formålet var at afprøve en helhedsorienteret og integreret indsats med sigte på både en fysisk, social og kulturel forbedringsproces. I alle områderne, som både bestod af rene almene boligområder og områder med blandet privat udlejning og ejer- og andelsboliger, har man i varierende omfang og med forskellig prioritering gennemført et bredt spektrum af indsatser, som omfatter boliger, byrum, grønne arealer og byøkologi, byfaciliteter og byfunktioner, beskæftigelse, sociale forhold, kultur- og netværksskabelse, information mv.

Kvarterløftprojekterne er i øvrigt kendetegnet ved at

- være rettet mod en udvalgt, geografisk afgrænset bydel
- være helhedsorienteret og dermed integrere indsatser fra flere offentlige sektorområder (social, kultur, miljø samt pladser, veje og boliger)
- inddrage lokale kræfter i planlægningen og gennemførelsen af indsatsen i bydelen.

Der er givet tilsagn til i alt 12 kvarterløft i 9 kommuner i henholdsvis 1998 og i 2000.

I 1998 fik 5 kommuner tildelt i alt knap 275 mio. kr. som en særlig forsøgsramme (investeringsramme) til en koordineret social, kulturel og fysisk indsats mellem husene samt en ekstraordinær investeringsramme på knap 430 mio. kr. til bolig- og friarealforbedring.

Projekterne blev gennemført i København (Femkanten i Bispebjerg, Holmbladsgadekvarteret og Kongens Enghave), i Hvidovre (Avedøre), i Kolding (Sydvest), i Randers (Tøjhushavekvarteret) og i Aalborg (Aalborg Øst). Projekterne er afsluttet, dog således at enkeltstående fysiske projekter afsluttes i år eller næste år.

I 2000 blev der afsat i alt 580 mio. kr. til igangsætning af nye kvarterløftprojekter. Midlerne blev afsat som en ekstraordinær investeringsramme til henholdsvis helhedsorienteret byfornyelse på knap 180 mio. kr. og bygningsfornyelse på 400 mio. kr.

Der blev igangsat 5 projekter i 4 kommuner: København (Nørrebro Park og Nordvest), Brøndby (Brøndby Strand), Odense (Vollsmose) og Horsens (Vestbyen). Projekterne gennemføres i perioden 2001-2007 med støtte efter særlige bestemmelser i byfornyelsesloven om helhedsorienteret byfornyelse.

100 mio. kr. til en særlig byfornyelsesindsats

Som led i regeringens plan for ”Flere i beskæftigelse – lavere ledighed” fra marts 2004, blev der afsat en særlig pulje på 100 mio. kr. til gennemførelse af en målrettet forsøgsindsats med byfornyelse i problemramte områder i store byer. Puljens formål er at understøtte en positiv udvikling i udvalgte områder, herunder fremme integration og modvirke ghettodannelse i områderne. Efter en ansøgningsrunde udvalgte 15 områder i 11 kommuner. Projekterne gennemføres i perioden 2005-2010. Der foretages en ekstern evaluering af indsatsen.

Beboerrådgivere 1998-2008

Beboerrådgiverne har til opgave at danne netværk og koordinere lokale, bolig-sociale aktiviteter i udsatte almene boligområder. De skal lave forebyggende og opøgende arbejde og formidle kontakt til lokale myndigheder.

Den oprindelige beboerrådgiverordning løb i perioden 1994-97. Ordningen blev videreført i perioden 1998-2002, idet staten finansierede 60 pct. og Landsbyggefonden finansierede 40 pct. af udgifterne. Den samlede årlige udgift på ordningen udgjorde 25 mio. kr., hvoraf staten maksimalt bidrog med 15 mio. kr. Ordningen blev administreret af Landsbyggefonden og har i perioden omfattet ansættelse af 73 rådgivere på årsbasis.

Den statslige refusion ophørte i 2002 og Landsbyggefonden fik i stedet hjemmel til at fortsætte ordningen for egne midler foreløbigt frem til udgangen af 2002.

I forbindelse med boligaftalen fra 2002 blev beboerrådgiverordningen forlænget i perioden 2003-2008. Landsbyggefonden fik mulighed for at yde støtte til 50 pct. af udgiften til beboerrådgivere, dog maksimalt 12,5 mio. kr. Den resterende udgift skal dækkes af kommunen og boligorganisationen i fællesskab. Der er således tale om det samme beløb til beboerrådgivere som i perioden frem til udgangen af 2002. Der er ansat i alt 66 beboerrådgivere under ordningen.

Byer for alle

I 2002 blev der afsat 70 mio. kr. til gennemførelse af en målrettet indsats i konkrete områder for at integrere især nyankomne indvandrere og flygtninge. Målet var dels at forbedre deres deltagelse i beboerdemokrati og -aktiviteter, dels i forhold til dele af gruppen ”at lære at bo” i danske boligområder.

Ordringen, der administreres af Integrationsministeriet, fokuserer på forpligtende lokale partnerskaber, beskæftigelse og en indsats for vellykket integration. Det er således væsentligt for projekterne, at private parter, som f.eks. det lokale erhvervsliv, deltager og bidrager på lige fod i indsatsen. Der er igangsat 5 projekter i særligt udsatte boligområder i Randers, Ishøj, Høje-Taastrup, Karlebo og Tingbjerg-Utterslevhuse, der forventes afsluttet i indeværende år.

9.3.8. Renoveringsomfanget 2001-2003

I det følgende gives en statistisk belysning af omfanget af renoveringsindsatsen i den almene sektor. Den samlede indsats består af forskellige aktiviteter, som i de almene organisationers og afdelingers regnskaber konteres på forskellig vis, f.eks. afhængigt af finansiering via lån eller tilskud. Den samlede indsats må derfor belyses ved en sammenstyknin g af en række forskellige typer oplysninger, hvilket selvsagt giver en vis usikkerhed i opgørelsen.

Opgørelsen er udarbejdet ved hjælp af udtræk fra databasen med almene boligafdelingers regnskaber, udtræk fra byfornyelsesstatistikken samt oplysninger fra Landsbyggefonden. Om førstnævnte bemærkes, at gennemførte renoveringsarbejder konteres som anlægsaktiver i afdelingernes regnskaber. Oplysninger herom benyttes sammen med de betalte afdrag som grundlag for at udarbejde et beregnet mål for investeringsomfanget vedrørende forbedringsarbejder, bygningsskaderenovering og ombygning.

Det bemærkes, at udgifterne til planlagte, periodiske vedligeholdelsesarbejder ikke er medtaget i opgørelsen, da de kan betragtes som den underliggende løbende forebyggelse af et fremtidigt renoveringsbehov. Afdelingerne henlægger løbende til større istandsættelser og fornyelser. Henlæggelserne vil derfor normalt kunne finansiere denne type arbejder. Den almindelige løbende vedligeholdelse finansieres af driften. Udgifterne til planlagte, periodiske vedligeholdelsesarbejder, finansieret med henlæggelser, udgjorde knap 2,8 mia. kr. i 2003.

Omfanget af renoveringsindsatsen

I tabel 9.3 er opgjort afdelingernes egne huslejefinansierede investeringer i forbedringsarbejder, bygningsskaderenovering samt ombygning mv. i 2001-03.

Tabel 9.3. Omfanget af almene boligafdelingers investeringer i forbedringsarbejder, bygningsskaderenovering og ombygning, 2000-2003¹⁾

<i>(mio. kr.)</i>	2001	2002	2003 ²⁾
Ændring i.f.t. året forinden	1.899	1.217	1.726
Afdrag på lån	977	1.066	1.130
Beregnet investeringsomfang ³⁾	2.876	2.283	2.856

Kilde: Udtræk fra almene boligafdelingers regnskaber

¹⁾ Opgørelsesmetoden er gennemgået i bilag 9.1.

²⁾ Tallet for 2003 er opregnet, da der mangler ca. 1 pct. af afdelingsregnskaberne.

³⁾ Inkl. opretning af byggeskader.

Det fremgår, at investeringsomfanget udviser nogen variation fra år til år, og at det i 2003 udgjorde 2.856 mio. kr.

Tilskud fra lokale dispositionsfonde og trækingsret

De opretnings- og forbedringsarbejder, der finansieres af boligorganisationers dispositionsfonde, kan belyses gennem udlånene, hvoraf en væsentlig del går til forbedring og opretning. Udgifterne til disse arbejder indgår imidlertid som en del af det beløb, der er opgjort i tabel 9.3, hvorfor der nedenfor alene foretages en opgørelse af de udgifter, der finansieres af boligorganisationernes trækingsret.

Boligorganisationers tilskud af egen trækingsret overført til afdelinger fremgår af tabel 9.4. Tilskuddet kan højst udgøre $\frac{2}{3}$ af udgifterne og udgør i praksis en noget mindre andel. Det fremgår af tabel 9.4, at tilskud af trækingsret udgjorde 326 mio. kr. i 2001 og steg til 375 mio. kr. i 2003.

Tabel 9.4. Boligorganisationers tilskud af egen trækingsret overført til afdeling, 2001-2003.

<i>(mio. kr.)</i>	2001	2002	2003
Tilskud af egen trækingsret	326	359	375

Kilde: Landsbyggefondens beretning 2004

Bygningsfornyelse med tilskud

Almene boliger kunne tidligere opnå støtte i medfør af lov om byfornyelse. Efter byfornyelsesreformen, som trådte i kraft 1. januar 2004, er der ikke længere mulighed for at opnå støtte til ombygning fra byfornyelsesrammen. Det fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at den offentlige støtte til bygningsfornyelse af almene boliger blev foreslået afskaffet, og at Landsbyggefonden til gengæld skulle overtage de offentlige støtteudgifter til den bygningsrelaterede del af byfornyelsen, for så vidt angår de almene boliger.

De værdiforøgende udgifter i forbindelse med bygningsfornyelse konteres som forbedringsarbejder og indgår dermed i opgørelsen i tabel 9.3. Ombygningstabet derimod indgår ikke, idet det fra og med 2001 udbetales som kontant erstatning. Tabel 9.5 indeholder en opgørelse over ombygningstabet og de refusionsberettigede udgifter i almene boliger, som ombygges med støtte efter lov om byfornyelse. Tallene er udtryk for den del af investeringsomfanget, som ikke indgår i tabel 9.3. Tabellen omfatter således både ombygningsudgifter, og de af kommunen afholdte udgifter til for eksempel genhusning og friarealforbedring.

Det fremgår af tabellen, at ombygningstabet under bygningsfornyelse i almene boliger for de tre tilsagnsår udgør henholdsvis 3 mio. kr., 31 mio. kr. og 60 mio. kr. De af kommunerne afholdte refusionsberettigede udgifter udgjorde 16 mio. kr., 13 mio. kr. og 18 mio. kr. Beløbene er udtryk for kommunernes prioritering af deres byfornyelsesrammer.

Tabel 9.5. Ombygningstab og refusionsberettigede udgifter vedrørende almene boliger i bygningsfornyelsesbeslutninger med tilsagn i årene 2001 til 2003

<i>(mio. kr.)</i>	2001	2002	2003
Ombygningstab	3	31	60
Refusionsberettigede udgifter	16	13	18
Total	19	44	78

Kilde: Udtræk fra BFO&BFU-systemet

Samlet omfang af renovering i perioden 2001-2003

Tabel 9.6 præsenterer et samlet overblik over omfanget af renovering af boligerne i den almene sektor i perioden 2001-2003. Det fremgår af tabellen, at omfanget i den betragtede periode har beløbet sig til mellem 2,7 mia. kr. og 3,3 mia. kr. årligt. Langt størstedelen af renoveringsindsatsen er finansieret over huslejen og eventuelt med støtte fra Landsbyggefonden.

Tabel 9.6. Samlet overblik over omfanget af renovering i den almene sektor i årene 2001 til 2003. (løbende priser)

<i>(mio. kr.)</i>	2001	2002	2003
Lånefinansierede arbejder	2.876	2.283	2.856
Trækningsret	326	359	375
Bygningsfornyelse	19	44	78
Totalt omfang af arbejder	3.221	2.686	3.309

Det bemærkes, at opgørelsen er behæftet med unøjagtighed, blandt andet fordi der altid vil være tidsforskydninger mellem konteringen af udgifterne og tidsrummet for renoveringsarbejdernes faktiske gennemførelse. De lånefinansierede arbejder er konteret bagud, det vil sige efter arbejdernes gennemførelse, mens tallene for bygningsfornyelse bygger på tilsagn, som er registreret før arbejderne er påbegyndt. Men opgørelsen vurderes at give et troværdigt billede af størrelsesordenen af det faktiske omfang af renovering i den almene sektor.

Det bemærkes endvidere, at tallet ikke er udtryk for behovet for renovering, idet en del af arbejderne har været finansieret indenfor en ramme med efterspørgsel ligesom indsatsen kan afspejle modvilje hos nogle lejere mod at acceptere lejestigninger som følge af arbejder, der ikke resulterer i synlige forbedringer af den enkelte bolig.

9.4. Det fremtidige renoveringsbehov

Der findes ikke nogen lige kongevej til opgørelsen af den almene sektors renoveringsbehov. Dette gælder naturligvis i særlig grad opgørelsen af den del af renoveringsindsatsen, der kun kan gennemføres med støtte. Dette hænger sammen med en række forhold.

For det første findes der ikke nogen udviklet objektiv indikator for behovets størrelse og fremtidige udvikling ligesom der ikke findes nogen enkelt ”renoveringskonto”, som entydigt afslører, hvor meget sektoren årligt anvender til renovering, jf. afsnit 9.3.8. Det er derfor alene af tekniske grunde vanskeligt at

danne et klart og entydigt billede af såvel den hidtidige som af behovet for den fremtidige indsats.

For det andet er det klart, at ”behovet” i høj grad er afhængigt af politiske prioriteringer, idet renoveringsindsatsen kan række fra simpel sikring af klimaskærmen og indeklimaet til en genopretning af bebyggelserne med fokus på konkurrenceevnen – dvs. ikke alene en modernisering af boligerne, så de fuldt ud svarer til de aktuelle krav til nutidens boliger, men også en genopretning/ajourføring af henholdsvis bygningernes arkitektoniske udtryk og friarealernes funktion og udtryk. Der er forskel på det behov, der fremgår af en snæver vurdering af boligers og bygningers fysiske tilstand, og det behov, der fremgår af en bredere vurdering, hvor også boligafdelingernes samlede evne til at tiltrække og fastholde mere ressourcestærke husstande inddrages.

Hvis der med renoveringsindsatsen satses på en modvirkning af ghettoiseringen og dermed en styrkelse af den enkelte almene boligafdelings konkurrenceevne, må der også i en vurdering af renoverings- og støttebehovet inddrages andre væsentlige dimensioner af sektorens konkurrenceevne i overvejelserne. Det drejer sig dels om kvalitetsdimensionen i bredere forstand, herunder ikke mindst beliggenhed og beboersammensætning, dels prisdimensionen, dvs. huslejen.

En vigtig faktor i denne sammenhæng bliver dermed betalingsvilligheden dels hos de ressourcestærke husstande, som man godt vil fastholde i længere tid end ellers i den almene sektor, dels hos de grupper, som man ønsker at tiltrække til sektoren.

I en række af de mest belastede afdelinger rækker betalingsevnen hos de nuværende beboere antagelig ikke til væsentlige huslejestigninger. Dermed kan der opstå den situation, at moderniserings- og renoveringsindsatsen i vid udstrækning fastlægges ud fra hensynet til kommende beboere, som ønskes at være ressourcestærke og formentlig har en betalingsevne, der overstiger de eksisterende lejerers, mens huslejestigningerne i et vist omfang begrænses af de nuværende lejerers betalingsevne – med deraf følgende behov for støtte gennem fondsmidler.

Dermed kan der i de mest belastede afdelinger være en risiko for, at kvalitet i snæver forstand og husleje ikke kommer til at stå i et rimeligt forhold. I den situation svarer støtten til moderniserings- og renoveringsarbejderne, der hæver boligernes standard, til en huslejelettelse i bebyggelsen.

I afsnit 9.4.1 gives en traditionel belysning af behovet for lejlighedssammenlægninger og udbedring af installationsmangler, dvs. nogle af de særligt ”tunge” renoveringsarbejder, hvor der typisk kan være behov for støtte.

I afsnit 9.4.2 er der en særlig belysning af behovet for tilgængelighedsforanstaltninger. Begrundelsen herfor er dels, at der som nævnt i afsnit 9.3.6 nu er fastsat en særlig ramme for støtte til tilgængelighedsforanstaltninger som udtryk for den store politiske bevågenhed omkring dette område, dels at der ty-

pisk er tale om bekostelige investeringer, hvis nytte vurderes meget forskelligt af beboerne.

Landsbyggefonden offentliggjorde i marts 2001 en rapport, som havde til formål at belyse det fremtidige renoveringsbehov i almene boligafdelinger²⁵. Rapportens sigte er overordnet at sikre og styrke den almene sektors konkurrenceevne i forhold til andre sektorer på boligmarkedet. Denne rapport er på centrale punkter blevet opdateret af Landsbyggefonden i august 2006²⁶.

Landsbyggefondens opgørelser af renoveringsbehovet repræsenterer den hidtil mest detaljerede opgørelse af det fysiske renoveringsbehov og omkostninger ved gennemførelse af de nødvendige arbejder til dækning heraf. Det er på den baggrund fundet hensigtsmæssigt at belyse karakteren og omfanget af det fremtidige behov for renovering. På baggrund af disse rapporter, der gennemgås i afsnit 9.4.3 og skitseres i afsnit 9.5 udarbejdes et muligt basisscenario for de fremtidige rammer for investeringer, hvortil Landsbyggefonden kan yde støtte.

Det fremtidige renoverings- og ombygningsbehov i den almene sektor belyses blandt andet på grundlag af oplysninger om boligbestandens alder, installationsmangler og boligstørrelser. En række faktorer indgår i boligernes renoveringsbehov. Byggeskader og uheldige konstruktioner har hidtil udgjort en væsentlig del af renoveringsbehovet, jf. tabel 9.2. Der kan herudover være tale om et oparbejdet vedligeholdelseefterslæb eller konkrete mangler som f.eks. manglende toilet og utidssvarende opvarmning. Endelig vil boligernes størrelse kunne være en del af renoveringsbehovet i det omfang, der er et misforhold mellem udbud og efterspørgsel efter boliger. Dette kan for eksempel skyldes, at boligstørrelse og værelsesfordeling ikke er tidssvarende.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der er behov for støtte fra Landsbyggefonden, tages op i afsnit 9.5.

9.4.1. Bestandens alder, installationsmangler, lejlighedsstørrelser mv.

Renoveringsbehovet i boliger kan vanskeligt måles. Traditionelt har antallet af boliger med såkaldte installationsmangler, det vil sige manglende centralvarme, bad eller toilet, været benyttet som en indikator for boligernes renoveringsbehov. Tallet har været brugt som både et direkte og et indirekte mål for behovet for forbedringer af boligene, idet det er nærliggende at antage, at boliger, som mangler toilet, bad eller centralvarme, også ofte har andre manglende eller dårlige faciliteter. Indikatoren kan stadig benyttes, men kan ikke stå alene, idet denne type installationsmangler i en vis forstand kan siges at ”høre en anden tid”.

²⁵ Fysisk opretning og forbedring af almene boligafdelinger, udarbejdet af Byfornyelse Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og DOMUS Arkitekter, udgivet af Landsbyggefonden, marts 2001.

²⁶ Almene boliger med fremtid, fremtidssikring af almene boliger, udarbejdet af WITRAZ arkitekter, udgivet af Landsbyggefonden, august 2006.

Tabel 9.7. Almene boliger med manglende centralvarme, bad eller toilet opgjort pr. 1. januar 1990, 1995, 2000 og 2005

	1990	1995	2000	2005
Bestand af almene boliger	411.103	459.453	482.981	506.165
Antal med installationsmangler	18.701	14.052	10.616	8.830
Pct. med installationsmangler	4,5 pct.	3,1 pct.	2,2 pct.	1,7 pct.

Kilde: Boligtællingerne fra Danmarks Statistik

Tabel 9.7 viser antallet af almene boliger med installationsmangler i perioden 1990 til 2005. Det fremgår, at antallet af almene boliger med installationsmangler blev mere end halveret i den betragtede 15-års periode. Pr. 1. januar 2005 havde kun 1,7 pct. af de almene boliger installationsmangler. Det kan til sammenligning nævnes, at 6,0 pct. af samtlige egentlige boliger pr. 1. januar 2005 var registreret med installationsmangler. Det bemærkes, at installationsmanglerne i almene boliger er koncentreret i den ældste del af bestanden, idet 10 pct. af almene boliger opført før 1940 har en eller flere installationsmangler.

Boligbestandens alder kan betragtes som et indirekte mål for renoveringsbehovet. Dels formodes det, at ældre boliger har et større vedligeholdelsesefterslæb, dels at nyere boliger normalt er bedre udstyret med for eksempel køkkener, elevatorer og andre faciliteter. Endvidere er der i visse perioder, især i 1960'erne og 1970'erne, blevet opført et stort antal boliger med dårligt gennemprøvede konstruktioner og materialetyper. Der er, jf. tabel 9.1, taget hånd om et meget stort antal almene boliger med byggeskader.

Boligbestandens størrelse målt på antal værelser og kvadratmeter er udtryk for potentialet for lejlighedssammenlægninger. Tabel 9.8 indeholder en opgørelse over de almene boligers fordeling på opførelsesår og antallet af værelser.

Tabel 9.8. Almene boligers fordeling på antal rum samt ibrugtagelsesår, primo 2005 (pct.)

Pct.	1 værelse	2 værelser	3 værelser	4 eller flere værelser	Alle
Opført før 1940	4	53	32	11	100
Opført 1940 – 1959	4	25	45	26	100
Opført 1960 – 1974	10	22	34	34	100
Opført 1975 – 1984	9	37	34	19	100
Opført 1985 – 1994	15	47	30	8	100
Opført 1995 og senere	20	47	27	6	100
Alle år	10	32	35	22	100

Kilde: Udtræk fra almene boligafdelingers regnskaber 2003

Det gælder uanset opførelsesår, at størstedelen af de almene boliger har 2 eller tre værelser. Mange store boliger blev opført fra 1960 til 1974, idet 34 pct. af boligerne fra de år har 4 eller flere værelser. Det gennemsnitlige areal udgør 82 m².

Det bemærkes særligt, at andelen af helt små boliger er størst blandt de nyeste kategorier af boliger. Andelen af boliger, der kun har et værelse, udgør således 15 pct., såfremt de er opført i perioden 1985-1994, mens det drejer sig om 20 pct., hvis de er opført efter 1994. Forklaringen er især, at der siden starten af 1980'erne er opført et væsentligt antal ungdomsboliger, som typisk kun har 1 værelse. Desuden har en stor del af ældreboligerne kun et værelse. Potentialet for lejlighedssammenlægninger findes derfor primært i boliger med 1 eller 2 værelser opført før 1960.

Boligerne i den almene sektor har generelt langt færre basale mangler end private udlejningsboliger, og der er kun et begrænset behov for udbedring af installationsmangler i den ældre del af bestanden. Modsat er der i især den ældre del af den almene boligmasse en del små lejligheder, som der kan være behov for at sammenlægge – især med henblik på en mere varieret sammensætning af beboerne. Da der er efterspørgsel efter små boliger fra husstande med små indkomster eller beskedent boligbehov, vil det næppe være hensigtsmæssigt at sammenlægge samtlige små lejligheder. Et-værelses lejligheder kan eksempelvis tjene som substitut for ungdomsboliger eller fungere som ”skilsmisseboliger”.

9.4.2. Særligt om tilgængelighed

Tilgængelighed til bygninger og boliger er afgørende for ældre, bevægelseshæmmede og handicappedes valg af bolig på lige vilkår med andre og for deres sociale samvær med familie og venner. Spørgsmålet om en forbedring af tilgængeligheden står derfor højt på dagsordenen i den generelle handicappolitik.

Tilgængelighed til etageboliger vil typisk forudsætte, at der er elevatorer i bygningerne. Installering af elevatorer i ældre etageejendomme er dog oftest både kompliceret og relativt omkostningstungt, og i mange tilfælde kan der opnås tilgængelighed til en del af ejendommen med enkle – og betydeligt billigere – midler, f.eks. ramper til stuelejligheder. En elevator kan være en forudsætning for, at ældre og fysisk handicappede kan blive boende i en etagebolig, mens elevatoren for andre, ikke gangbesværede, mere er en bekvemmelighed i hverdagen. I nogle afdelinger vil det antagelig være meget vanskeligt eller omkostningskrævende at etablere fuld elevatoradgang til alle dele af afdelingen. For at sikre, at beboere, der får motoriske problemer, i videst muligt omfang kan forblive i afdelingen, og således ikke behøver at fraflytte nærområdet, kan man i denne situation evt. vælge kun at etablere elevatorer i dele af afdelingen (f.eks. en enkelt opgang eller en enkelt bygning).

Investeringer i øget tilgængelighed vil være en opgave, som vil lægge beslag på den almene sektors fonde. Det er næppe sandsynligt, at det i noget nævneværdigt omfang kan ske uden støtte, jf. afsnit 9.5.

Almene boliger opgjort efter tilgængelighed (adgangsforhold)

Nybyggeri af almene beboelsesbygninger er omfattet af krav om handicapforanstaltningerne i henhold til bygningsreglementet: niveaufri adgang (siden 1978) og tillige handicapparkering og elevator (siden 1995).

- *Niveaufri adgang.* Der skal til *bygningens* indgangsdør etableres niveaufri adgang, så indgangen til bygningen kan benyttes af f.eks. kørestolsbrugere.
- *Elevator.* I nybyggeri med to eller flere etager over stueplan skal der installeres en elevator.
- *Handicapparkeringspladser.* Ved anlæg af parkeringspladser skal udformes et passende antal parkeringspladser, som kan anvendes af personer, hvis funktionsevne er nedsat.

Med disse krav er der sikkerhed for, at alt nybyggeri i dag er tilgængeligt, men der er mange eksisterende bygninger, som ikke er tilgængelige for bevægelseshæmmede.

Det er primært *adgangsforholdene* (trapper og etageantal), der er afgørende for, om en bolig er – eller kan gøres – egnet for beboere med funktionsnedsættelse. Endvidere er *indretningsforholdene* i boligen, særligt bade- og køkkenforholdene, afgørende for, om boligen kan bebos af disse grupper.

Der findes endnu ikke en egentlig registrering (mærkning) af boliger, der er tilgængelige med hensyn til adgangsforhold, ligesom der ikke findes opgørelser over behovet for tilgængelighedsforanstaltninger i den almene sektor, jf. dog nedenfor². Boligernes adgangsmæssige tilgængelighed kan dog belyses tilnærmelsesvis med udgangspunkt i Bygnings- og Boligregisteret (BBR).

Almene boliger med ”god tilgængelighed” er i det følgende defineret som *enten*

- boliger med niveaufri adgangsforhold og uden trapper inde i boligen *eller* som
- boliger med elevator.

Almene boliger med niveaufri adgangsforhold og uden trapper inde i boligen er her defineret som boliger beliggende i stueetagen, indeholdende max. 1 etage (dvs. selve stueetagen) og uden udnyttet tagetage. Der er set bort fra boliger med kælder, idet boliger med kælder ofte ligger over niveau, især i ældre byggeri, og for enfamiliehusenes vedkommende kan have indvendige kældertrapper. Der kan herved ske en vis undervurdering af det faktiske antal boliger med god tilgængelighed.

³ Landsbyggefonden kortlægger i 2004-2006 en række af landets almene boliger med hensyn til tilgængelighed. Målet er at hjælpe handicappede boligsøgende til at søge ind i de bedst egnede boligforeninger, hvis han eller hun har specielle behov. Der findes ca. 20.000 boliger i databasen 1. maj 2006 (www.handicapbolig.dk).

Tabel 9.9. Almene boliger og øvrige boliger fordelt efter tilgængelighed, boligtype pr. 1.1. 2004 (husstande i egentlige boliger)

(Antal husstande)	Enfamiliehuse ¹⁾	Etageboliger ²⁾	Boliger i alt
Almene boliger i stuen i ét plan:			
Med kælder	5.400	85.300	90.700
Uden kælder	77.700	37.100	114.800
I alt	83.100	122.400	205.500
Almene boliger i stuen i flere plan, samt boliger over stueplan:			
Uden elevator	52.500	205.700	258.200
Med elevator	0	37.400	37.400
I alt	52.500	243.100	295.600
Almene boliger i alt	135.700	365.500	501.200
Almene boliger med god tilgængelighed i alt			
	77.700	74.500	152.200
<i>God tilgængelighed i pct.</i>	57	20	30
<i>Dårlig tilgængelighed i pct.</i>	43	80	70
Øvrige boliger med god tilgængelighed i alt			
	654.400	122.000	776.400
<i>God tilgængelighed i pct.</i>	46	18	38
<i>Dårlig tilgængelighed i pct.</i>	54	82	62

Anm.: Fede tal angiver antal boliger med god tilgængelighed (afrundet til nærmeste 100).

¹⁾ Omfatter stuehuse, parcelhuse og række-, kæde- og dobbelthuse.

²⁾ Omfatter etageboliger, kollegieboliger og andre boligtyper.

Kilde: Danmarks Statistik – Boligtælling 1.1 2004 (Specialkørsel)

Det ses af tabel 9.9, at der er knap 115.000 almene boliger i ét plan uden kælder, og som derfor må antages at have god tilgængelighed. Antallet af almene boliger i stueplan med god tilgængelighed må antages at være noget større, idet en del boliger i stueplan med kælder – især i nyere byggeri – også vil have god tilgængelighed. Hertil kommer 37.430 boliger med indgang via elevator. I alt er der således godt 152.000 almene boliger med god tilgængelighed, hvilket svarer til godt 30 pct. af bestanden af almene boliger,.

Knap 78.000 boliger, svarende til godt halvdelen af almene boliger med god tilgængelighed, er enfamiliehuse. For etageboligernes vedkommende udgør antallet af boliger med god tilgængelighed godt 74.000 boliger, mens antallet af etageboliger med ”dårlig tilgængelighed” udgør 291.000 boliger.

Antallet af boliger med ”god tilgængelighed” i de øvrige sektorer kan opgøres til godt 776.000 boliger, svarende til knap 38 pct. af boligerne i de øvrige sektorer. Langt hovedparten af boliger med god tilgængelighed er her enfamiliehuse (86 pct.). Den højere andel af boliger med god tilgængelighed i de øvrige sektorer i forhold til almene boliger skyldes dermed udelukkende en større andel af enfamiliehuse (særligt i ejerboligsektoren). Korrigeres der for dette, har de almene boliger generelt bedre adgangsforhold end tilsvarende boligtyper

i de øvrige sektorer jf. tabel 9.9. Samlet set kan antallet af boliger med god tilgængelighed tilnærmelsesvis opgøres til 929.000 boliger.

I tabel 9.10 er de almene boliger med god tilgængelighed kombineret med oplysninger om, hvilke aldersgrupper der bor i boligerne.

Boligens tilgængelighed er en central faktor i særligt de ældres boligforhold.

Tabel 9.10. Husstande i almene boliger fordelt efter ældste persons alder samt andelen heraf i boliger med god tilgængelighed pr. 1.1.2004

	- 50 år	50-69 år	70-74 år	75-79 år	80-84 år	85-89 år	90 + år	I alt
Husstande i alt (1.000)	252	138	32	32	26	15	7	501
- med god tilgængelighed (Pct.)	25	31	38	40	42	47	52	30
I enfamiliehuse (1.000)	57	42	10	11	8	5	2	136
- med god tilgængelighed (Pct.)	45	56	72	75	79	84	88	57
I etageboliger (1.000)	194	97	22	21	18	10	4	365
- med god tilgængelighed (Pct.)	19	19	22	23	24	29	32	20

Kilde: Danmarks Statistik – Boligtælling 1.1.2004 (Specialkørsel)

Det ses af tabel 9.10, at andelen af personer, der bor i boliger med god tilgængelighed, er stigende med alderen. Mens 31 pct. af de 50-69-årige bor i almene boliger med god tilgængelighed, drejer det sig om 52 pct. af de 90+-årige. En del af de ældre, der bor i disse boliger, er blevet anvist til en almen ældrebolig. Det er imidlertid ikke muligt at opgøre andelen af ældre, der bliver anvist til en almen ældrebolig.

I den almene sektor er der 112.000 husstande, hvor ældste person er 70 år eller derover. Heraf bor knap 60 pct., svarende til 65.000 husstande, i boliger med ”dårlig tilgængelighed”. Blandt disse bor 9 ud af 10 i etageboliger. Samlet set må det således antages, at behovet for en forbedring i tilgængeligheden i almene boliger er størst i bebyggelser med etageboliger.

Carl Bro gruppen har for Erhvervs- og Byggestyrelsen i en ”vejledning til kommunerne om byggesagsbehandling af tilgængelighedsbestemmelser” (december 2004) udregnet vejledende enhedspriser for tilgængelighedsforanstaltningerne: niveaufri adgang (blandt andet rampe), handicaptoilet, handicap-parkeringsplads og etablering af elevatorer. De gennemsnitlige enhedspriser (opgjort i 2004-priser ekskl. moms) er opgjort til henholdsvis omkring 20.000-90.000 kr. for etablering af rampe, 58.000-85.000 kr. for etablering af handicaptoilet, 2.000-23.600 kr. for etablering af handicap-parkeringsplads og 650.000 kr. (3 stop) for etablering af elevator.

Etableringen af elevatorer er klart den dyreste tilgængelighedsforanstaltning og de faktiske omkostninger er – foruden selve prisen på elevatoren – meget afhængige af installationen i bygningen (monteres den inde i eller uden på bygningen), omkostninger til selve skakten og følgearbejderne. Disse omkostninger, der ligger ud over enhedsprisen, kan forøge de samlede omkostninger til etablering af en elevator væsentligt.

Delkonklusion

Set i lyset af aldringen af befolkningen og den generelle handicappolitik, er der et behov for at forbedre tilgængeligheden i de almene boliger, blandt andet med hensyn til adgangsforholdene. Dette skyldes, at det må antages, at under $\frac{1}{3}$ af de almene boliger har god tilgængelighed. Nybyggeriet af boliger – herunder almene boliger – bidrager til en løbende forbedring af tilgængeligheden, idet alt nybyggeri har god tilgængelighed. Det skønnes, at nybyggeriet i løbet af de næste ti år vil bidrage med at øge antallet af almene boliger med god tilgængelighed med i størrelsesordenen 50.-60.000 boliger svarende til en forøgelse på ca. 10 pct. Samlet set vil den almene sektor dermed have samme andel af boliger med god tilgængelighed, som de øvrige sektorer har i dag.

Behovet for en forbedring af tilgængeligheden i eksisterende almene boliger er størst i etageboligbebyggelser. Såfremt andelen af eksisterende almene boliger med elevatoradgang øges med 10 pct. point, hvilket svarer til, at 54.000 eksisterende boliger får installeret elevator, vil investeringsbehovet iflg. Landsbyggefondens opgørelser set i et 20-årigt tidsperspektiv skønsmæssigt ligge på mellem 325 mio. kr. og 975 mio. kr. årligt.

Antages det, at bestanden af almene boliger med god tilgængelighed i de kommende 10 år vil blive forøget med størrelsesordenen 80.000 boliger, herunder omkring 50.-60.000 nybyggede boliger, vil andelen af boliger i den almene sektor med god tilgængelighed udgøre over 40 pct.

9.4.3. Landsbyggefondens undersøgelser af renoveringsbehovet

Undersøgelse 2001

Landsbyggefonden har i 2001 gennemført en vurdering af renoveringsbehovet i den almene sektor. Sigtepunktet er en styrkelse af den almene sektors konkurrenceevne via fysisk opretning og forbedring.

I opgørelsen af renoveringsbehovet fordeles den almene boligmasse i 7 segmenter ud fra opførelsesår og byggeriets art, jf. tabel 9.13. For hvert segment er der foretaget en analyse af investeringsbehovets karakter og omfang i et 20-årigt perspektiv opdelt på følgende indsatsområder:

- Arkitektonisk kvalitet og bebyggelsesplaner
- Udearealer og adgangsveje
- Trafikbelastninger
- Kriminalitetsforebyggelse
- Elevatorbetjening og adgangsveje
- Beboerfaciliteter
- Facader og tage
- Lejlighedssammenlægninger
- Badeværelser
- Køkkener
- Energi og økologi
- Installationer
- Indeklima

Med udgangspunkt heri er opstillet tre hovedscenarier, som afspejler forskellige ambitionsniveauer for en indsats med et 20-årigt tidsperspektiv, jf. boks. 9.2.

Scenarierne omfatter ikke kun egentlige forbedringsarbejder, som i lejelovgivningen principielt kan danne grundlag for lejeforhøjelse. Nogle af arbejderne – især dem der vedrører klimaskærm og installationer – synes også at indeholde et betydeligt element af vedligeholdelse. Med hensyn til de egentlige forbedringsarbejder gælder, at det kan være hensigtsmæssigt at skelne mellem forbedringer i den enkelte bolig og forbedringer uden for boligen, f.eks. installation af elevator, som den enkelte lejer ikke nødvendigvis finder at have nytte af inden for den forventede boperiode.

Scenario B og C sigter begge i høj grad mod at fastholde ressourcestærke husstande. Det markante kvalitetsløft for mange almene boliger i scenario C skal endvidere ses i sammenhæng med ønsket om at tiltrække nye og ressourcestærke boligefterspørgere, som i dag kun i begrænset omfang efterspørger den almene bolig. Ønsket bunder først og fremmest i, at man gennem en mere blandet beboersammensætning kan få afhjulpet de boligsociale problemer, der karakteriserer en række af afdelingerne i dag og bremse eller helt undgå udvikling af problemer i andre.

Boks 9.2. Landsbyggefondens tre scenarier for reovering

A Minimumsscenariet

I scenario A - minimumsscenariet - satses især på, at boliger uden bad får dette installeret samt, at bygningernes klimaskærm renoveres. Byggeskader afhjælpes og der foretages en arkitektonisk bearbejdning af de største og mest ensformige bebyggelser. Boligernes størrelse og karakter bibeholdes, bortset fra et begrænset antal lejlighedsammenlægninger af meget små boliger. Rapporten vurderer, at minimumsscenariet indebærer en relativ konkurrenceevneforbedring for de dårligste almene boliger.

B Kvalitetsscenariet

I scenario B – kvalitetsscenariet indgår flere lejlighedsammenlægninger og der investeres væsentlige beløb i reovering af installationer og i udskiftning af badeværelser og køkkener. Der installeres i begrænset omfang elevatorer i bygninger, som umiddelbart er egnede til det. Rapporten vurderer, at scenariet indebærer et væsentlig kvalitetsløft for mange almene boliger, men der vil kun i begrænset omfang være tale om en såkaldt dynamisk udvikling af sektorens konkurrenceevne.

C Det store scenario

I scenario C – ”det store scenario” er andelen af boliger, som får udskiftet badeværelser og køkkener og får elevatoradgang, noget højere end i scenario B. Der tilstræbes en større variation i den almene sektors boligudbud, hvilket indebærer omfattende lejlighedsammenlægninger af små boliger i byggeri fra før 1960. En del af boligerne indrettes som handicapegnede boliger. Rapporten vurderer, at det store scenario vil medføre et markant kvalitetsløft og dermed en forøgelse af den almene sektors konkurrenceevne. Scenariet vurderes at skabe et udbud af attraktive boliger, der kan tiltrække f.eks. børnefamilier og unge ældre, som i dag kun i begrænset omfang efterspørger almene boliger.

I tabel 9.11 belyses investeringsomfanget i de enkelte scenarier. Investeringsomfanget og investeringen pr. bolig i de tre scenarier er opstillet i den nedenstående tabel. Investeringen pr. bolig er opgjort i forhold til det totale antal almene boliger i Danmark.

Tabel 9.11. Oversigt over udgifterne i de tre scenarier i Landsbyggefondens renoveringskatalog (2000-niveau)

	Samlede investeringer (mia. kr.)	Investeringsomfang på årsbasis (mia. kr.)	Investering pr. bolig (1.000 kr.)
Scenario A	49	2,5	103
Scenario B	103	5,2	215
Scenario C	135	6,8	262

Over en 20-årig periode kan det årlige investeringsomfang (2000-niveau) således opgøres til ca. 2,5 mia. kr. i scenario A til ca. 5,2 mia. kr. i scenario B og til ca. 6,8 mia. kr. i scenario C.

Det hidtidige investeringsniveau er i rapporten opgjort som et gennemsnit over de seneste 20 år på 5.-6.000 kr. pr. år (2000), svarende til en samlet årlig investering på 2,5-3 mia. kr. (2000). Heri er alene indregnet investeringer i forlængelse af trækningsretten samt omprioriteringerne og byggeskadestøtten. Ustøttede forbedringsarbejder, herunder råderetsarbejder, gennemført lokalt samt en eventuel forbedringsandel af den planlagte vedligeholdelse er ikke medregnet. Det må således vurderes, at de 5.-6.000 kr. er et underkantsskøn. Alligevel kan det konstateres, at den aktuelle aktivitet vil være tilstrækkelig til at sikre et investeringsniveau mellem scenario A og B.

Særligt om tilgængelighedsforanstaltninger

Landsbyggefondens 3 scenarier indeholder en særlig indsats for forbedring af handicaptilgængeligheden.

- A. "minimumsscenarioet", hvor der installeres elevator i 10 pct. af de boliger, der mangler elevator og hvor der ikke kræves omfattende ombygninger.
- B. "Mellemscenariet", hvor der installeres elevator i 25 pct. af de boliger, der ikke allerede har elevator, også omfattede ejendomme hvor der kæves større bygningsændringer.
- C. "Store scenariet", hvor andelen hæves til 50 pct. af boligerne.

I tabel 9.12 er vist antallet af elevatorbetjente etageboliger i alment byggeri. Det fremgår heraf, at 11 pct. eller ca. 40.000 boliger af i alt ca. 350.000 etageboliger i almene bebyggelser med 3 eller flere etager allerede har elevatoradgang. Opgørelsen er ikke direkte sammenlignelig med opgørelsen i tabel 9.9 på grund af forskelle i opgørelsestidspunkter og metoder (husstande vs. boliger).

Tabellen viser endvidere investeringsbehovet i de 3 scenarier.

Tabel 9.12. Almene etageboliger med mindst 3 etager med eller uden elevatorer samt investeringsbehov ved forskellige scenarier

(2006-priser)	-1945	1945-59	1960-74	1975-2000	I alt
Med elevator (1.000)	2	8	20	10	40
Uden elevator (1.000)	39	83	115	72	309
Andel med elevator	4,9	8,8	14,8	12,2	11,5
Investeringsbehov					
Scenario: Elevator adgang					
A. Antal boliger	4.345	1.208	5.027	1.576	12.156
Investering (mio. kr.)	525	146	607	191	1.466
B. Antal boliger	10.862	3.020	12.568	3.940	30.390
Investering (mio. kr.)	2.098	582	2.425	760	5.867
C. Antal boliger	15.207	6.040	25.136	14.565	60.948
Investering (mio. kr.)	3.667	1.457	6.063	2.517	13.705

Anm.: Investeringerne er opregnet fra 2000-priser til 2006-niveau med 20,6 pct.

Kilde: ”Fysisk opretning og forbedring af almene boligafdelinger” – LBF (Marts 2001)

Det fremgår, at det samlede investeringsbehov for elevatoradgang opgjort i 2006-niveau, ligger mellem knap 1,5 mia. kr. og knap 14 mia. kr., afhængig af ambitionsniveauet. Set i et 20-årigt tidsperspektiv udgør det årlige investeringsbehov for scenario A 73 mio. kr., 293 mio. kr. for B og 685 mio. kr. for C.

Undersøgelse 2006

På baggrund af erfaringer fra en række renoveringer der er foretaget siden 2000, har Landsbyggefonden foretaget en opdatering af væsentlige dele af 2001-analysen. Opdateringen er netop offentliggjort i analysen ”Almene boliger med fremtid”. Udover en ajourføring af prisniveauet til 2006-priser er der på enkelte punkter foretaget en ny vægtning af indsats typer og nye indsatsområder blandt andet krav om energibesparende foranstaltninger og øget vægt på tilgængelighed. Samtidigt er der taget højde for, at en del af det behov, der blev konstateret i 1970’er-byggeriet i mellemtiden er blevet dækket. Boligantalsmæssigt er grundlaget det samme som i rapporten fra 2001.

Opdateringen indeholder kun et scenarium for renoveringsindsatsen, svarende til scenarium C i 2001-rapporten. Dette scenarium er i 2006-niveau opgjort til en samlet renoveringsindsats på 163 mia. kr. Fordelt over de næste 20 år svarer dette til en årlig investering i størrelsesordenen 8,2 mia. kr. eller 341.400 kr. pr. bolig, jf. tabel 9.14.

Dette svarer til en stigning på 20,6 pct. i forhold til 2001-rapporten. Denne stigning i renoveringsbehovet svarer stort set til stigningen i byggepriser, som i perioden er steget med 19 pct.

Landsbyggefonden har kun foretaget en opdatering for scenario C. Der er i opdateringen sket mindre justeringer af de anvendte antalsforudsætninger og priserne er opreguleret. Hvis scenarierne A og B opregnes med samme faktor til 2006-niveau, vil scenario A koste 59 mia. kr., svarende til en gennemsnitlig årlig investering på 3,0 mia. kr. eller 123.700 kr. pr. bolig. Scenario B vil til-

svarende koste 124 mia. kr., svarende til en årlig investering på 6,2 mia. kr. eller 258.900 kr. pr. bolig, jf. tabel 9.14.

Tabel 9.13. Investeringsbehov ved forskellige scenarier, fordelt på årgange

Scenario	-1945	1945-59	1960-74	1975-2000	I alt
A. Investering (mio. kr.)	5.110	14.258	29.868	9.808	59.043
B. Investering (mio. kr.)	13.275	28.057	64.815	17.437	123.584
C. Investering (mio. kr.)	22.072	55.396	63.003	22.461	162.932

Anm.: Investeringerne er opregnet fra 2000-priser til 2006-niveau med 20,6 pct.

Kilde: ”Fysisk opretning og forbedring af almene boligafdelinger” – LBF (Marts 2001) og ”Almene boliger med fremtid” - LBF august 2006”

I tabel 9.14 er vist investeringerne i scenario C, fordelt på segmenter, mens investeringernes fordeling på indsatsområder er vist i tabel 9.15.

Tabel 9.14. Investeringerne i scenario C fordelt på segmenter

(2006-priser)	Samlede investeringer (pct.)	Investeringer pr. bolig (1.000 kr.)
<i>Segmenter:</i>		
Alle boliger før 1945	13,5	483
Etageboliger 1945-59	29,3	525
Rækkehuse 1945-59	4,7	390
Etageboliger 1960-74	34,6	419
Tæt/lave boliger 1960-74	4,0	294
Etageboliger 1975-2000	8,9	175
Tæt/lave boliger 1975-2000	4,9	99
I alt	100,0	341

Kilde: ”Almene boliger med fremtid” - LBF august 2006”

Det fremgår, at investeringerne pr. bolig i scenario C i gennemsnit svarer til 25 pct. af prisen på en ny familiebolig, og at der er en betydelig spredning mellem segmenterne. Endvidere ses, at godt $\frac{2}{3}$ af de samlede investeringer i scenario C vedrører etageboliger, opført i perioden 1945-1974.

Tabel 9.15. Investeringerne i scenario C fordelt på indsatsområder

(2006-priser)	Samlede investeringer (pct.)	Investeringer pr. bolig (1.000 kr.)
<i>Indsatsområder:</i>		
Arkitektonisk kvalitet og bebyggelsesplaner	1,5	14
Udearealer og adgangsveje	4,5	26
Trafikbelastninger	1,0	11
Kriminalitetsforebyggelse	0,6	3
Elevatorbetjening og adgangsveje	14,3	146
Beboerfaciliteter	4,9	20
Facader og tage	12,9	113
Lejlighedssammenlægninger	6,6	136
Altaner	3,5	76
Badeværelser	17,3	108
Køkkener	12,5	74
Energi, økologi og installationer (el/vvs)	17,3	37
Indeklima	2,5	24
Byggeskader	0,5	37
I alt	100,0	341

Kilde: ”Almene boliger med fremtid” - LBF august 2006”

Der synes især at være behov for nærmere at overveje, hvor store investeringer der er nødvendige for, at byggeriet fra før 1960 også på langt sigt vil være konkurrencedygtigt. Aktuelt har dette byggeri generelt set en god konkurrenceevne som følge af relativt lavt huslejeniveau, jf. afsnit 6.9. Af tabel 5.18-5.21 fremgår det da også, at beboersammensætningen i alment byggeri fra før 1965 er mindre ”skæv” end i det øvrige almene byggeri. Dog er andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet er forholdsvis høj i etagebyggeri fra før 1965.

Det er spørgsmålet, om ikke det vil være nødvendigt med forholdsvis omfattende investeringer for at sikre, at dette byggeri fortsat vil være tidssvarende og dermed konkurrencedygtigt.

Med henblik på at belyse forskellige bud på at fastholde og udvikle de almene boligers attraktionsværdi og styrke deres konkurrenceevne udvalgte Landsbyggefonden i januar 2003 22 demonstrationsprojekter i bebyggelser fra 1950’erne, hvoraf de 20 blev realiseret. Da der i byggerier fra før og efter 2. verdenskrig er et stort og meget varieret behov for renovering, genopretning mv., var målet at inspirere boligorganisationer med idéer, der kan gøre de almene boligafdelinger mere attraktive og konkurrencedygtige. Temaerne for projekterne var blandt andet sammenlægning af små boliger, tilgængelighed (elevator mv.), nye boligformer, vægt på bevaringsværdier, modernisering og renovering af køkken og bad og miljøforbedringer (udearealer og beboerfaciliteter mv.). Projekterne blev præsenteret i form af et idékatalog²⁸, som behandler hvert tema og forskellige løsningsmuligheder.

²⁸ At fremtidssikre almene boliger fra 50’erne, idékatalog på baggrund af 20 demonstrationsprojekter, udgivet af Landsbyggefonden, marts 2005.

I en situation med fortsat økonomisk vækst og dermed stigende boligforbrug, jf. afsnit 6.2, må der vurderes at være risiko for, at beboersammensætningen i det almene byggeri fra før 1965 udvikler sig i retning af beboersammensætningen i det øvrige almene byggeri, herunder især i etagebyggeriet, hvis der ikke gennemføres betydelige investeringer blandt andet i form af lejlighedssammenlægninger og tilgængelighedsforanstaltninger for at sikre, at byggeriet vil være attraktivt for f.eks. unge børnefamilier og et bredt udsnit af de ældre.

Størrelsen af renoveringsbehovet i den almene sektor vil altid kunne argumenteres op og ned – det er selvsagt meget vanskeligt at sige, hvad der skal til, for at ½ mio. boliger bevarer deres konkurrenceevne 20 år frem i tiden. Rapporten giver imidlertid det mest detaljerede bud hidtil.

Finansiering af indsatsen og støttebehovet

Landsbyggefondens opgørelser er opgørelser af det samlede renoveringsbehov. Der er således ikke taget stilling til finansieringen af dette behov.

En del af den nødvendige renoverings- og moderniseringsindsats vil kunne finansieres af blandt andet henlæggelser til planlagt vedligeholdelse, lejeforhøjelser i forbindelse med såkaldt individuelle kollektive forbedringer, råderetsinvesteringer, decentrale fondsmidler og trækningsret.

Hvor det er muligt, bør investeringerne betales via lejestigninger, men der er en række faktorer, der kan nødvendiggøre ekstern støtte fra Landsbyggefonden:

- arbejder med karakter af renoveringer kan ofte ikke bære større lejestigninger, fordi der ikke sker egentlige forbedringer af brugskvaliteten,
- i områder med koncentration af lavindkomstgrupper er der grænser for betalingsevnen,
- uligevægt mellem efterspørgsel og udbud kan nødvendiggøre lejlighedssammenlægninger, og
- der kan være tale om arbejder, som i høj grad er udtryk for samfundets ønsker – snarere end den enkelte nuværende lejers – eksempelvis elevatorbetjening og miljømæssige investeringer. Her vil en væsentlig støtte være afgørende for beboernes vedtagelse.

Hvis der skal gennemføres en renoveringsindsats, som kan bidrage til ikke alene den fysiske genopretning af nedslidte boligområder men også til en styrkelse af især ghettoområdernes konkurrenceevne, må det derfor forventes, at der må tilføres midler fra dispositionsfondene og Landsbyggefonden. Det centrale spørgsmål er naturligvis, hvor stor denne del er.

Opgjort i 2006-priser medfører scenario A som nævnt over en 20-årig periode en gennemsnitlig årlig investering i størrelsesordenen 3,0 mia. kr. Scenario B vil tilsvarende kræve investeringer i størrelsesordenen 6,2 mia. kr. pr. år, mens scenario C vil kræve investeringer i størrelsesordenen 8,2 mia. kr. pr. år.

Til sammenligning har renoveringsomfanget i den almene sektor i årene 2001-2003 ligget på 2,7 - 3,3 mia. kr. (løbende priser), jf. tabel 9.6. I gennemsnit

svarer dette til 3,3 mia. kr. årligt opgjort i 2006-prisniveau. Perioden omfatter kun i meget begrænset omfang investeringer som følge af den forhøjede ramme for perioden 2003-2008. Medregnes denne forhøjelse, skønnes det samlede aktuelle investeringsomfang at ligge ca. ½ mia. kr. over, dvs. knap 4 mia. kr. årligt, hvilket er ca. 1,0 mia. kr. mere end scenario A.

Scenario A vil således kunne realiseres allerede med det aktuelle investeringsomfang. En gennemførelse af scenarierne B og C forudsætter derimod årlige merinvesteringer i størrelsesordenen 2 - 4 mia. kr.

Hvis sådanne merinvesteringer skulle gennemføres med støtte fra Landsbyggefondens, vil den nuværende investeringsramme på 1,5 mia. kr. (midlertidigt forhøjet i 2006 til 2,125 mia. kr.) skulle forhøjes til et niveau mellem 3½ og 5½ mia. kr. Da ca. $\frac{2}{3}$ af investeringer under alle omstændigheder finansieres ved lejeforhøjelser, vil dette isoleret set øge Landsbyggefondens årlige udgifter med ½ - 1½ mia. kr. (opgjort som nutidsværdi) i forhold til det nugældende udgiftsniveau på ca. ½ mia. kr.

Der er næppe nogen tvivl om, at en gennemgribende indsats til ajourføring af de almene boligernes og boligområdernes kvalitet med henblik på – blandt andet – at modgå de aktuelle tendenser til ghettoisering vil kræve fortsatte investeringer i de kommende år. Derimod er ikke så klart hvor stor en del af arbejderne, der kan finansieres af huslejestigninger og dermed hvor stor en del, der skal dækkes af tilskud eller støtte fra dispositionsfondene/Landsbyggefondens.

Det fremgår således af tabel 9.14, at næsten halvdelen af investeringerne i Landsbyggefondens scenario C falder i byggeri opført før 1960, dvs. byggeri med relativ lav leje, typisk centralt placeret i de større byer. Alt andet lige må det derfor antages, at støttebehovet her vil være relativt mindre end i f.eks. 1960'er- og 1970'er-byggeriet. Af tabel 9.15 fremgår endvidere, at knap 30 pct. af det opgjorte investeringsbehov (inkl. investeringerne i det ældre byggeri) vedrører nye køkkener og badeværelser, hvor potentialet for lejerbetaling alt andet lige er relativt stort.

Dette taler for, at der ikke – uanset det valgte ambitionsniveau for den fremtidige renoveringsindsats – er behov for at gennemføre en forhøjelse af Landsbyggefondens investeringsramme, der fuldt ud modsvarer løftet i ambitionsniveauet.

Omvendt er det naturligvis også vigtigt at være opmærksom på, at en evt. ændring af huslejeafkasttællingen med evt. indførelse af bidrag til udligning af huslejespænd, vil betyde, at nogle afdelinger vil få styrkede muligheder for at finansiere disse indsatser uden ekstern støtte, mens andre afdelinger med et positivt udligningsbidrag vil få mindsket potentialet for huslejefinansiering af disse indsatser jf. kapitel 12.

Endvidere må det understreges, at det under alle omstændigheder er vanskeligt at vurdere, hvilken merhusleje en almen bolig kan bære som følge af en given kvalitetsforbedring. Der vil formentlig være store forskelle mellem de enkelte

afdelinger med hensyn til, i hvilket omfang den samme type af kvalitetsforbedring – f.eks. nye køkkener – kan overvæltes i huslejen. Dels vil et eventuelt opretningsbehov påvirke den husleje, der kan oppebæres i nedadgående retning. Dels vil det isolerede lejeforhøjelsespotentiale være påvirket af andre aspekter af den samlede boligkvalitet, herunder arkitektonisk udtryk, beboersammensætning og beliggenhed.

Størrelsen af den lejeforhøjelse, som kan opkræves som følge af forbedringsarbejder, må derfor bero på konkrete vurderinger af den enkelte afdelings situation. Denne situation kan i øvrigt variere over tid, hvilket kan have væsentlig betydning, når der som her betragtes en 20-årig periode.

Endelig skal det bemærkes, at effekten af en øget moderniseringsindsats vil kunne påvirkes af, at alternativerne til den almene sektor for de svage beboergrupper alt andet lige kan være begrænsede. Selv om den almene sektors konkurrenceevne i forhold til ejer- og andelsboligen forbedres, og det derved lykkes at holde på og tiltrække stærkere beboere, kan dette forhold lægge begrænsninger på, hvor meget beboersammensætningen for sektoren set under ét kan ændres. I forhold til de afdelinger, der har særlige boligsociale problemer, må en øget indsats dog vurderes at kunne bidrage til at bremse og måske vende en udvikling i retning af øget social segregering.

Sammenfatning

Sammenfattende må det vurderes, at der fortsat er et væsentligt behov for moderniseringer og forbedringer. Aktiviteten kan finansieres af en række kilder, herunder forøget husleje, medejersindskud, forbedret råderet, de decentrale dispositionsfonde, trækningssretten samt Landsbyggefonden.

Behovet for støtte fra Landsbyggefonden vil ud fra en række kriterier være meget forskelligt fra afdeling til afdeling:

Forbedringernes art. Isoleret set er det som nævnt ikke alle arbejder, der kan forudsættes finansieret via lejeforhøjelser. Dels kan der være tale om arbejder, som i høj grad har karakter af opretning til et forudsat niveau, f.eks. byggeskadeudbedring, dels om arbejder, der sigter på at tilpasse udbuddet af lejligheder til efterspørgslen, især lejlighedssammenlægninger. Dels kan der være tale om arbejder, som i høj grad er udtryk for samfundets ønsker – snarere end den enkelte nuværende lejers – som f.eks. elevatorbetjening og miljømæssige investeringer.

Den aktuelle leje. En del, primært ældre og centralt beliggende afdelinger, må antages at kunne bære forholdsvis store lejeforhøjelser, mens der i andre, primært de problemramte bebyggelser fra omkring 1970, stort set uanset forbedringernes art, vil være et meget begrænset råderum for lejeforhøjelser.

Den fremtidige leje. De generelle velstandsstigninger bør kunne føre til huslejestigninger, såfremt de kvalitetsforbedringer, der forventes at ske i den almene sektor, i øvrigt modsvarer fremtidens bolig efterspørgsel. Dette forudsætter dog,

at beboersammensætningen i den almene sektor ikke forskubbes yderligere i retning af grupper med lav indkomst.

De decentrale fondsmidler. Såvel de nuværende dispositionsfondsmidler som de fremtidige indbetalinger vil være meget ujævnt fordelt, jf. kapitel 7.

Variationen i de enkelte afdelingers situation, mængden af forskellige investeringstyper, betydningen af velstandsudviklingen og den deraf følgende boligefterspørgsel betyder alt i alt, at usikkerheden omkring det fremtidige renoverings- og moderniseringsomfang er stor. Det betyder endvidere, at det er uhyre vanskeligt at vurdere det samlede finansieringsbehov og videre, hvordan finansieringen kan sammensættes på de forskellige mulige kilder, dvs. øget beboerbetalning (enten i form af øgede huslejer eller som bidrag i forbindelse med forøget råderet), lokale og centrale fondsmidler mv.

Samlet set forekommer der at være behov for fremover at øge den samlede investeringsaktivitet betydeligt i forhold til det nuværende niveau med henblik på generelt at øge den almene sektors konkurrenceevne. En forøgelse vil i nogen udstrækning kunne finansieres af beboerne via husleje og råderet og vil endvidere i nogen udstrækning kunne finansieres af lokale fondsmidler. Der vil imidlertid også være behov for en omfattende central støtte. Dette gælder ikke mindst, hvis der skal ske et mærkbart løft på ”tunge” områder som lejligheds-sammenlægninger og tilgængelighedsforanstaltninger.

9.5. Scenarier for Landsbygefondens fremtidige investeringsramme

Som følge af risikoen for udlejningsvanskeligheder og risikoen for at ”jage” især ressourcestærke beboere bort, er der stor variation i de almene afdelingers evne til at finansiere renoveringsarbejder alene gennem husleje-forhøjelser. I mange afdelinger er eksternt støtte derfor reelt en forudsætning for, at renoveringsarbejder kan finde sted.

Som det fremgår ovenfor, kan den eksterne støtte komme fra såvel de lokale dispositionsfonde som fra Landsbygefonden. Med den nuværende fordeling af indbetalingerne fra færdigbetalte lån vil dispositionsfondene i de kommende år få tilsvarende indtægtsstigninger som Landsbygefonden.

Overvejelserne i det følgende tager primært udgangspunkt i Landsbygefondens midler. Dette betyder, at der er tale om en partiel betragtning, der ikke tager eksplicit stilling til, hvor stor en del af renoveringsbehovet, dispositionsfondene vil kunne dække. Det må imidlertid forventes, at der også herfra kan ske en øgning af bidraget til den samlede renoveringsindsats.

Da de fremtidige indtægter for dispositionsfondene er meget ujævnt fordelt mellem boligorganisationer, jf. kapitel 7, bør der i forbindelse med fastsættelsen af den fremtidige ramme for Landsbygefondsstøttede investeringer tages

stilling til fordelingen af de fremtidige indtægter mellem dispositionsfondene og Landsbyggefondens.

Det fremgår ovenfor, at med en ramme for renoveringsstøtte fra Landsbyggefondens på 1,5 mia. kr. om året kan den samlede årlige renoveringsaktivitet antages at udgøre omkring 4 mia. kr., dvs. et niveau mellem Landsbyggefondens scenarier A og B.

I det følgende gives med henblik på en vurdering af den fremtidige anvendelse af Landsbyggefondens midler, jf. kapitel 10, et bud på mulige scenarier for den fremtidige investeringsramme for Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning. Sigtet er her først og fremmest at skabe mulighed for en styrket bygnings- og områdemæssig indsats, der kan modvirke ghettoiseringen og imødekomme behovet for flere boliger og bygninger med en god handicaptilgængelighed.

Udgangspunktet for scenarierne er den efterspørgsel, der er registreret i forbindelse med den hidtidige ordning samt den hidtidige byfornyelsesindsats i almene områder. Det skal understreges, at ansøgninger om at få andel i en investeringsramme generelt ikke kan anvendes som en behovsindikator. På den ene side betyder selve eksistensen af en støttemulighed normalt, at der kommer ansøgninger. Dette trækker i retning af en overvurdering af behovet, når der tages udgangspunkt i indsendte ansøgninger. På den anden side er kravene til ansøgningerne så omfattende, herunder f.eks. udarbejdelse af helhedsplaner, at det må antages, at boligorganisationer, som har flere relevante afdelinger, prioriterer indsatsen og dermed måske i første omgang ikke sørger for alle problemramte afdelinger. Dette trækker omvendt i retning af en undervurdering af behovet. Samtidig sker der i Landsbyggefondens en screening af ansøgningerne, der sikrer, at de ansøgte indsatser falder indenfor formålet. Endelig er det naturligvis af betydning, at Landsbyggefondens kun kan støtte investeringerne. Normalt vil $\frac{2}{3}$ af investeringerne således blive finansieret ved huslejestigninger. Dette sikrer antagelig, at der ikke i boligorganisationerne opfindes behov, om end det ikke sikrer mod ansøgninger om projekter, der ville blive gennemført under alle omstændigheder. I den forbindelse er det naturligvis vigtigt at opretholde det nugældende krav om, at alle muligheder for huslejefinansiering og dispositionsfondsfinansiering er udtømte, inden der kan gives støtte fra Landsbyggefondens.

Da den gældende renoveringsstøtteordning gælder frem til og med 2008, indledes i afsnit 9.5.1 med en fremskrivning af investeringerne under denne ordning med henblik på en opgørelse af et "startbehov" for en forlænget ordning. I det efterfølgende afsnit 9.5.2 gives med udgangspunkt heri et bud på et muligt scenario for den fremtidige investeringsramme.

9.5.1. Investeringerne frem til og med 2008

I tabel 9.15 er opstillet en simpel fremskrivning af investeringerne under den eksisterende renoveringsstøtteordning i årene frem til 2008, hvor den slutter. Investeringsrammens størrelse er politisk fastlagt i de boligpolitiske aftaler fra 2001 og 2005, således at fremskrivningen for disse år alene vedrører fordelingen mellem de forskellige udgiftstyper. Det er forudsat, at udgifterne til de

forskellige formål indenfor denne snævre tidshorisont udgør stort set samme andel af investeringsrammen som i 2004 og 2005.

Tabel 9.16. Fremskrivning af investeringerne frem til 2008 i den eksisterende renoveringsstøtteordning (mio. kr. i 2006-niveau)

	2006	2007	2008
Bygningsforanstaltninger, herunder			
udbedring af byggeskader	1.650	1.200	1.200
Miljøforbedring	300	235	235
Ombygning af lejligheder	40	25	25
Opretning ²⁾	15	10	10
Forbedring	40	25	25
Lejlighedssammenlægning	5	5	5
Handicapforanstaltninger ¹⁾	150	75	75
Total	2.200	1.575	1.575

¹⁾ Mindst 50 mio. kr. af investeringsrammen (i 2006 dog 150 mio. kr.) skal anvendes til at gøre bygninger mere egnede for handicappede.

²⁾ Der er ikke indregnet investeringer som følge af Landsbyggefondens overtagelse af tidligere støtte efter byfornyelsesloven.

Idet den samlede økonomiske ramme for renoveringsstøtteordningen er politisk fastsat, kan man ikke direkte af rammens størrelse udlede noget om det bagvedliggende *behov* for renovering med ekstern støtte i den almene sektor. Man kan dog på baggrund af fordelingen af midlerne, jf. også de foregående afsnit, konstatere, at byggeskadeudbedringen optager langt den største del af rammen. Idet det kan have forholdsvis alvorlige følger ikke at gennemføre en byggeskadeudbedring i tide, vil denne type investeringer have en fortrinsstilling i forhold til de øvrige typer renoveringer. Man kan heraf forsigtigt udlede, at renoveringsrammen hidtil i høj grad har været ”båndlagt” til nødvendige byggeskadeudbedringer, og at niveauet for de øvrige investeringstyper derfor ikke behøver at afspejle hverken det nuværende eller fremtidige behov – og sandsynligvis vil være minimumsniveauer.

Mængden af ansøgninger om midler til Landsbyggefonden er et umiddelbart ”registreret” behov for renoveringsstøtte. Det vurderes, at ansøgningerne udtrykker et reelt behov, idet der hidtil har været en relativt høj grad af selvfinansiering knyttet til ordningen (omkring 65 pct.). Ultimo 2004 var der i Landsbyggefonden samlet set ansøgt om støtte til en renoveringsudgift på 8,2 mia. kr. I løbet af 2005 indkom ansøgninger for godt 1,8 mia. kr., mens der blev givet tilsagn om støtte til renoveringsudgifter på godt 1,5 mia. kr. Ultimo 2005 omfattede de ventende ansøgninger således renoveringsarbejder for 8,5 mia. kr. Ansøgningerne har alle været gennem en screeningsproces, således at de ansøgte projekter er vurderet støtteberettigede. Behandlingen af ansøgningerne indebærer en prioritering af de arbejder, der kommer i betragtning til støtte. Den afsatte investeringsramme for 2006-2008 udgør godt 5,1 mia. kr., hvorfor der indenfor den nuværende renoveringsstøtteordning ikke vil kunne gives tilsagn til ansøgninger for godt 3 mia. kr., som efter screening er vurderet støtteberettiget.

Der må herudover forventes en yderligere tilgang af ansøgninger i perioden 2006 til 2008. I 2003, 2004 og 2005 modtog Landsbyggefondens henholdsvis 43, 53 og 37 nye ansøgninger, hvori der indgik ønsker om støttede lån i medfør af renoveringsstøtteordningen.

Ifølge Landsbyggefondens beretning fra 2005 var der ultimo 2005 ca. 260 sager under behandling. Idet det ansøgte investeringsomfang var på ca. 8,5 mia. kr., svarer det til en gennemsnitlig investering pr. sag på ca. 33 mio. kr. I 2005 ansøgte i alt om støtte til investeringer på godt 1,8 mia. kr. Med 37 nye sager udgjorde den gennemsnitlige investering således knap 50 mio. kr. pr. sag.

Hvis det på den baggrund antages, at der i perioden 2006-2008 sker en årlig tilgang på i størrelsesordenen 40 sager, og at den gennemsnitlige sag vedrører investeringer på i gennemsnit 40 mio. kr. pr. sag, vil behovet for større renoveringsprojekter med ekstern støtte vokse med 1.600 mio. kr. hvert af disse år. Hertil kommer den ovennævnte rest af ansøgninger under den nuværende renoveringsstøtteordning på ca. 3 mia. kr.

Under disse forudsætninger vil der ved udgangen af 2008 ligge en pukkel af ansøgninger om renovering med ekstern støtte, svarende til investeringer på ca. 8,0 mia. kr.

9.5.2. Scenarier for de fremtidige rammer

Ansøgninger til Landsbyggefondens renoveringsordning (ansøgte beløb) bruges som udgangspunkt for at danne et basisscenario for det fremtidige renoveringsbehov. Basisscenariet er et minimumsscenario, fordi mængden af ansøgninger vil være påvirket af, at ordningen er rammebelagt og, hidtil næsten udelukkende er gået til byggeskaderenoveringer. Det må antages, at byggeskaderenoveringer går forud for andre typer renoveringer, og at rammen derved har udgjort en effektiv begrænsning på andre typer investeringer.

Basisscenario for renoveringsbehovet efter 2008

Den følgende fremskrivning af det almene renoveringsbehov med ekstern støtte tager udgangspunkt i Landsbyggefondens renoveringsramme fra før 2009 og den ovenfor nævnte pukkel af ansøgninger til ordningen ultimo 2008.

Det antages, at de projekter, der indgår i ansøgningspuklen, gennemføres over en årrække. Herudover antages, at antallet af ansøgninger om støtte til byggeskaderenovering vil være faldende fra 2009, mens behovet for øvrige bygningsforanstaltninger vil være stigende. Det forudsættes videre, at behovet for støtte til handicapforanstaltninger vil være stigende (se afsnit 9.4.3 om investeringer med henblik på en øget tilgængelighed af boligerne), og at behovet for miljøforbedringer ligeledes vil være stigende. De øvrige udgiftstyper i Landsbyggefondens renoveringsramme fremskrives med et realt uændret niveau i forhold til 2005, dog tillægges et skøn over behovet for renoveringsstøtte fra Landsbyggefondens afledt af, at almene boliger fra og med 2004 ikke længere har kunnet modtage byfornyelsesstøtte.

Det forudsættes i basisscenariet, at den årlige tilgang af nye ansøgninger om ekstern støtte til større renoveringsprojekter vil reduceres i årene efter 2008. Hvis den årlige tilgang forudsættes at falde fra 1,5 mia. kr. i 2009 til 1,0 mia. kr. i 2014 og derefter, vil puklen være afviklet ved udgangen af 2023.

Basisscenariet for perioden fra 2008 til 2014 fremgår af tabel 9.17. For perioden efter 2014 forudsættes, med ovennævnte antagelser, et niveau på 1.750 mio. kr. pr. år.

Scenariet angiver alene et bud på den investeringsramme, som Landsbyggefonden kan yde støtte til. Rundt regnet $\frac{2}{3}$ af de investeringer, som støttes af Landsbyggefonden, vil blive finansieret ved huslejeforhøjelser. Herudover er det forudsat, at alle arbejder, der er finansieret af Byggeskadefonden, tilskud fra lokale dispositionsfonde, henlæggelser til planlagte periodiske vedligeholdelsesarbejder, trækingsret og forbedringer finansieret fuldt ud over huslejeforhøjelser, ikke er indregnet i investeringsrammen, idet disse indsatser som hidtil forudsættes afholdt uden støtte. Scenariet er således ikke direkte sammenligneligt med landsbyggefondens scenarier A-C, jf. afsnit 9.4.3, idet Landsbyggefonden som tidligere nævnt i sine scenarier har opgjort det samlede investeringsbehov uden at tage stilling til finansieringen heraf.

Scenariet kan ses som en fortsættelse af fremskrivningen i tabel 9.16, idet nogle kategorier dog er slået sammen. Bygningsforanstaltninger omfatter i første række byggeskadeudbedring, men også øvrige bygningsarbejder. Kategorierne ombygning af lejligheder og sammenlægning af lejligheder, opretning og forbedringer er slået sammen.

Tabel 9.17. Basisscenario for omfanget af renoveringsindsats med ekstern finansiering i den almene sektor i perioden 2009 til 2014 (mio. kr. i 2006-niveau)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bygningsforanstaltninger	1.300	1.200	1.100	1.000	850	700
Miljøforbedring	300	350	400	450	450	450
Sammenlægning, ombygning, opretning og forbedringer ¹⁾	250	250	250	250	250	250
Handicapforanstaltninger	150	200	250	300	350	350
Total	2.000	2.000	2.000	2.000	1.900	1.750

¹⁾ Incl. investeringer som følge af Landsbyggefondens overtagelse af tidligere støtte efter byfornyelsesloven. Tabellen er derfor ikke direkte sammenlignelig med tabel 9.16, hvor disse investeringer ikke er medregnet.

Fordeling af "ansøgningspuklen"

Puklen af ansøgninger til Landsbyggefondens renoveringsramme antages ultimo 2008 at udgøre omkring 8 mia. kr., jf. afsnit 9.5.1. Puklen antages fordelt på projekter i kategorierne bygningsforanstaltninger (byggeskadeudbedring), miljøforbedring, sammenlægning og ombygning, opretning, forbedring og handicapforanstaltninger svarende til fordelingen af tilsagn til denne type projekter i 2005. Det betyder, at der ultimo 2008 antages at være en pukkel af bygningsforanstaltninger på omkring 6,0 mia. kr., af miljøforbedringsprojekter på 1,2

mia. kr. og en pukkel af projekter vedrørende handicaptilgængelighed på omkring 0,4 mia. kr.

Bygningsforanstaltninger

Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning samt den tidligere indsats vedrørende byggeskader repræsenterer den tunge renoveringsindsats, idet projekterne ofte er store. En stor del af de almene boliger er, som det fremgår af tabel 9.1, allerede blevet fysisk oprettet i årene 1979 til 2002 under den tidligere indsats vedrørende byggeskader og må derfor, som udgangspunkt, antages ikke at have yderligere behov for bygningskaderenovering. Men niveauet for byggeskaderenoveringen lå fortsat højt i 2003–2005, og intet tyder på et markant fald de kommende år. Set i et for eksempel 20-årigt perspektiv er der imidlertid næppe tvivl om, at antallet af byggeskadesager må falde, idet afdelinger opført efter 1986 er omfattet af Byggeskadefonden og således ikke vil have behov for støtte til byggeskadeudbedring fra Landsbyggefonden. På baggrund heraf forudsættes det i basisscenariet, at omfanget af bygningsforanstaltninger har en faldende profil efter 2008.

Ifølge Landsbyggefondens beretninger fra 2004 og 2005 består byggeskaderne især i skader på beton, murværk, lette facader, vinduer og badeværelser. Endvidere forekommer der ofte fejl og materialesvigt på tage. Antallet af nye sager vedrørende flade tage er begrænset, idet der kun er få afdelinger tilbage med oprindelige flade tage, som ikke er blevet renoveret efter de skærpede regler om afvanding.

Initialt er niveauet for bygningsforanstaltninger skønnet til 1.300 mio. kr. i 2009, svarende til 65 pct. af det totale forudsatte tilsagnsmængde i 2009. Til sammenligning udgjorde byggeskadeudbedringen 77 pct. af tilsagnsmængden i 2005. Det er forudsat, at tilsagn til bygningsforanstaltninger gradvist reduceres til et niveau på 700 mio. kr. pr. år i 2014.

Erstatning for byfornyelsen

Almene boliger var frem til 2003 omfattet af byfornyelseslovens støttemuligheder, jf. afsnit 9.3.7. Denne mulighed blev afskaffet med den gennemførte reform af byfornyelsen. Finansiering af byfornyelse i almene boliger blev i stedet henvist til Landsbyggefondsfinansiering.

For de almene boliger repræsenterede bygningsfornyelsen en lettere type renovering med ekstern støtte. For de almene boliger, som har været omfattet af bygningsfornyelse i årene 2001 til 2004, udgør ombygningssudgifterne i gennemsnit 67.600 kr. pr. bolig (2006-prisniveau). Heraf vedrører de 41.300 kr. pr. bolig vedligeholdelse, mens de resterende 26.300 kr. pr. bolig vedrører forbedringer. Bag gennemsnittene gemmer sig en betydelig variation.

Ombygningssudgifterne ved bygningsfornyelse af almene boliger er dermed forholdsvis lave, idet andre udlejningsboliger i gennemsnit koster rundt regnet 5 gange mere at renovere. Forklaringen er formodentlig, at almene boliger generelt er yngre og i relativt god vedligeholdelsesmæssig stand samt, at der typisk er blevet gennemført løbende forbedringer, som har sikret, at en forholdsmæs-

sig stor andel af de almene boliger er af tidssvarende standard. Den almene sektors eksisterende værktøjer til løbende vedligeholdelse og forbedring er således effektive.

Behovet for basal fysisk opretning vurderes at være relativt beskedent i den almene sektor. Det samme gælder behovet for basale forbedringer såsom udbedring af installationsmangler, jf. afsnit 9.4.2. Hvis gennemsnittet på 67.600 kr. pr. bolig gælder generelt i den almene sektor, og hvis det forudsættes, at 60 pct. af de almene boliger opført før 1940 og 20 pct. af boligerne opført i perioden 1940 til 1959 har behov for basal opretning og forbedring, så beløber det samlede basale renoveringsbehov sig til under 3 mia. kr., hvoraf kun en lille del vedrører udbedring af installationsmangler.

Med en årlig investeringsramme vedrørende mindre renoveringsprojekter på 200 mio. kr. vil såvel puklen på 3 mia. kr. som en årlig tilgang på 50 mio. kr. være afviklet over 20 år.

I denne ramme indgår alle investeringer, der tidligere ville være blevet støttet efter byfornyelsesloven, men som efter reformen i 2004 er blevet henvist til Landsbyggefondsfinansiering. Kategorien ”sammenlægning, ombygning, opretning og forbedring” kommer dermed til at fylde en væsentligt større del af tilsagnsmængden end tilfældet er under den nuværende renoveringsstøtteordning.

Sammen med et forudsat uændret niveau (i forhold til 2005) for sammenlægning og ombygning af lejligheder, opretning og forbedring forudsættes den samlede investeringsramme for disse aktiviteter således i basisscenariet at udgøre 250 mio. kr. årligt.

Miljøforbedringer (udearealer mv.)

Behovet for miljøforbedring, det vil sige forbedring af udearealer, kriminalitetsforebyggende foranstaltninger, støjdæpende foranstaltninger mv., forudsættes at have en stigende profil efter 2008. I 2009 er forudsat tilsagn på 300 mio. kr., svarende til 15 pct. af den totale tilsagnsmængde. I 2005 udgjorde tilsagn til miljøforbedring til sammenligning 15 pct. af årets totale tilsagnsmængde. Det er forudsat, at mængden af tilsagn i tiden efter 2009 stiger med 50 mio. kr. pr. år, og at omfanget stabiliserer sig på 450 mio. kr. pr. år i 2012 og derefter.

Handicapforanstaltninger

Handicappedes tilgængelighed til boliger har høj prioritet. Derfor, og fordi ældre kommer til at udgøre en stigende andel af befolkningen, er det forudsat, at behovet for handicapforanstaltninger har en stigende profil, jf. afsnit 9.4.2.

I 2009 er forudsat tilsagn til handicapforanstaltninger på 150 mio. kr., svarende til 8 pct. af den totale tilsagnsmængde. I 2005 udgjorde tilsagn til handicapforanstaltninger til sammenligning 4 pct. af tilsagnsmængden. Det er forudsat, at tilsagn til handicapforanstaltninger i tiden efter 2009 stiger med 50 mio. kr. pr.

år. Niveauet forudsættes at stabilisere sig på 350 mio. kr. pr. år i 2013 og derefter.

Til sammenligning regnes der i Landsbyggefondens analyse fra 2006 med investeringer i elevatorbetjening og tilgængelighedsforbedringer på sammenlagt 23,3 mia. kr., hvilket over en periode på 20 år svarer til i gennemsnit knap 1,2 mia. kr. pr. år. Ud over investeringerne i (de relativt dyre) elevatorer kan der blive tale om indretning af f.eks. handicapegnede køkkener og badeværelser.

9.6. Sammenfatning

Almene boliger har generelt set og sammenlignet med andre udlejningsboliger et beskedent behov for basal opretning og forbedring. Sektorens eksisterende værktøjer til løbende vedligeholdelse, opretning og forbedring har dermed generelt vist sig effektive.

Hvis der ønskes en forbedring af såvel sektorens konkurrenceevne og dermed af indsatsen mod ghettoiseringen samt en forbedring af handicaptilgængeligheden, vil det kræve en fortsat indsats, herunder også i det aktuelt forholdsvis attraktive ældre almene byggeri.

I en række afdelinger er der kun begrænset mulighed for at finansiere renoveringsarbejder gennem huslejestigninger på grund af risikoen for udlejningsvanskeligheder. Hertil kommer, at beboerne først og fremmest har incitament til at acceptere huslejeforhøjelser, hvis der til gengæld sker synlige forbedringer af de enkelte boliger, eller gennemføres arbejder, der afhjælper konkrete problemer, som beboerne oplever. Det vurderes, at der fortsat er almene bebyggelser, hvor byggeskader som for eksempel betonskader fortsat vil kræve investeringer.

Landsbyggefonden har i en redegørelse fra 2001 nærmere undersøgt det samlede renoveringsbehov i de kommende 20 år. Redegørelsen er i en revideret redegørelse fra 2006 blevet opdateret og revideret i lyset af den indsats, der har været i de seneste 5 år, hvor Landsbyggefonden har haft mulighed for at støtte større renoveringsarbejder. Landsbyggefonden opererer med 3 forskellige scenarier, der afspejler forskellige ambitionsniveauer, rækkende fra udbedring af byggeskader, installation af bad i alle lejligheder og opretning af klimaskærmen (scenario A) til en fuld genopretning af bebyggelsernes konkurrenceevne med lejlighedssammenlægninger, arkitektoniske udtryk mv. samt en relativ omfattende forbedring af handicaptilgængeligheden (scenario C). Afhængigt af ambitionsniveauet vurderer Landsbyggefonden, at der over 20 år er behov for investeringer mellem 59 mia. kr. og 163 mia. kr. (2006-priser), svarende til årlige investeringer på 3,0 mia. kr. (scenario A), 5,8 mia. kr. (scenario B) og 8,2 mia. kr. (scenario C).

I perioden 2001 til 2003 har renoveringsindsatsen i sektorens boliger beløbet sig til mellem 2,7 mia. kr. og 3,3 mia. kr. årligt, jf. tabel 9.6. Opgjort pr. bolig svarer det til en gennemsnitlig årlig indsats på 6.600 kr. (eksklusiv de arbejder,

der finansieres af hensatte midler). Medregnes de merinvesteringer, som efterfølgende er blevet muliggjort af det løft i Landsbyggefondens investeringsrammer, som blev gennemført som et led i boligaftalen af 2002, skønnes renoveringsindsatsen i den almene sektor pt. at udgøre op imod 4 mia. kr. årligt.

Landsbyggefondens mindste scenario (scenario A), kan således realiseres med det nuværende investeringsniveau. Hvis der skal gennemføres en mere omfattende indsats for handicaptilgængelighed og en genopretning af sektorens konkurrenceevne, der kan modvirke ghettoiseringen (Landsbyggefondens to største scenarier), skønnes det derimod at kræve merinvesteringer i størrelsesordenen 2-4 mia. kr. årligt i en 20-årig periode.

Hvis Landsbyggefonden skal kunne støtte disse investeringer, vil det isoleret set øge Landsbyggefondens årlige udgifter med ½-1½ mia. kr. Resten vil blive finansieret over huslejerne.

Som udgangspunkt for en nærmere fastlæggelse af de fremtidige rammer for Landsbyggefondsfinansierede investeringer er opstillet et basisscenario, hvorefter den årlige renoveringsramme i 2009 forhøjes til 2 mia. kr. Fra 2010 nedtrappes successivt til et permanent niveau på 1.750 mio. kr., gældende fra 2014.

Med en årlig ustøttet renoveringsindsats på 2,4 mia. kr. (incl. tilskud fra egen trækingsret) vil den almene sektors samlede renoveringsomfang i basisscena-riet udgøre 4,4 mia. kr. i 2009, faldende til 4,1 mia. kr. i 2014 og årene derefter. Over 20 år vil dette indebære en samlet investering i størrelsesordenen 84 mia. kr., hvilket placerer basisscena-riet mellem Landsbyggefondens scenario A (59 mia. kr.) og scenario B (124 mia. kr.). I forhold til Landsbyggefondens scenario C svarer investeringen til godt halvdelen.

Imidlertid må det antages, at dispositionsfondene, som også i de kommende år – alt andet lige – vil få betydelige indtægter, vil kunne bidrage til et yderligere løft i aktiviteten. Størrelsen heraf vil naturligvis afhænge af, hvad der i øvrigt besluttes vedrørende den fremtidige fordeling af indtægterne fra færdigbetalte lån. Antages det, at dispositionsfondene vil kunne understøtte investeringer på yderligere 2 mia. kr. pr. år, vil den samlede investeringsaktivitet nå et niveau, svarende til Landsbyggefondens scenario B.

Basisscena-riet rummer fortsat mulighed for byggeskadeudbedring og miljøforbedring. Der sker en forøgelse af mulighederne for lejlighedssammenlægninger og handicapforanstaltninger. Endelig rummer scena-riet en erstatning for den tidligere indsats efter byfornyelsesloven.

Samlet vil basisscena-riet give et væsentligt kvalitetsløft til mange almene boliger. Hvis der ønskes en større indsats for genopretning af det fysiske miljø i problemramte områder såvel som en mere omfattende opgradering af handicap-tilgængeligheden, vil det antagelig kræve en forhøjelse af de afsatte rammer.

Hvis de samlede investeringsrammer forhøjes med yderligere 1 mia. kr. årligt, svarende til knap 2.000 kr. årligt pr. bolig, med henblik på en større indsats i

forhold til især sammenlægninger, ombygninger og forbedringer samt handicapforanstaltninger, vil de samlede årlige investeringer alt andet lige udgøre godt 100 mia. kr. over 20 år. Hertil kommer igen en øget indsats, finansieret ved dispositionsfondsmidler.

Da de fremtidige indbetalinger til dispositionsfondene som følge af udamortisering af oprindelige lån vil være ujævnt fordelt på boligorganisationerne og uden sammenhæng med behovet, jf. kapitel 7, kan det overvejes at øge den andel, som overføres til Landsbyggefonden, med henblik på en yderligere forhøjelse af fondens investeringsramme til renoveringer mv., der i givet fald vil blive modsvaret af et fald i den aktivitet, der kan understøttes af dispositionsfondene.

Ved siden af basisscenaariets bygningsrelaterede udgifter er der behov for at afsætte midler til en social og forebyggende indsats, herunder til målrettede huslejenedsættelser. Da det er vanskeligt præcist at skønne over størrelsen af de nødvendige midler, er der som nævnt under afsnit 9.2 valgt, at der opereres med en ramme på 300 mio. kr. årligt.

Det må ligesom i den gældende ordning forudsættes, at der i forbindelse med støtte fra Landsbyggefonden foreligger en omfattende helhedsplan, der ikke alene identificerer de konkrete lokale problemer og fremtidsmuligheder, men også koordinerer initiativerne i den samlede indsats. Igangsætningen af konkrete indsatser i et konkret problemramt alment boligområde forudsætter således en længerevarende planlægning. Det vil derfor – uanset valgt niveau for investeringsrammen – være afgørende, at der kan arbejdes med en længere tidshorison.

På den baggrund findes det væsentligt, at der træffes aftale om en længerevarende fastlæggelse af investeringsrammen. Den nuværende aftale udløber i 2008. Det kan derfor overvejes at forlænge aftalen om investeringsrammen med en ny 6-årsperiode, dvs. for 2009-14. I forhold til den 20-årige investeringshorison, der er opereret med i ovenstående, fastholdes herved også muligheden for senere at revurdere det fremtidige behov på baggrund af indvundne erfaringer.

Bilag 9.1.

Metode til opgørelse af afdelingernes investeringer i forbedringsarbejder, bygningskaderenovering og ombygning

I tabel 9.3 benyttes de almene afdelingers regnskaber til at beregne et udtryk for omfanget af sektorens renoveringsindsats i de enkelte år. Det huslejefinansierede renoveringsomfang og omfanget af de renoveringer, der støttes af Landsbyggefonden, belyses ved at betragte udviklingen i renoveringsarbejdernes del af afdelingernes anlægsaktiver.

De almene afdelingers faktiske udgifter til renoveringsarbejder konteres som anlægsaktiver. Forbedrings- og opretningsarbejder konteres på konto 303.1, udbedring af bygningskader på konto 303.2 og ombygning af store lejligheder samt forbedring af miljøet i bebyggelsen på konto 303.3. Eventuelle tilskud til de nævnte arbejder er fratrukket.

Disse tre anlægsaktiver er udtryk for mængden af renovering, som er udført i de almene afdelinger, og ændringen fra et år til det næste viser som udgangspunkt omfanget af den renovering, der sker i løbet af året. De tre anlægsaktivers bevægelse giver imidlertid ikke et retvisende billede af renoveringsomfanget, fordi de skrives ned i takt med, at de realkreditlån, som optages til finansiering af arbejderne, afdrages.

Derfor skal anlægsaktivernes bevægelse fra år til år korrigeres ved at afdrage, som er betalt i løbet af året og som er konteret som udgifter på konto 125.1, konto 127.1 og konto 128.1, lægges til.

Det bemærkes, at ændringen af de tre anlægsaktiver tillagt afdragene kun er et beregnet mål for investeringsomfanget.

Kapitel 10. Scenarier for den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler

10.1. Indledning

I dette kapitel gennemgås en række mulige scenarier for den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler. Gennemgangen vedrører alene de midler, der opsamles centralt i Landsbyggefonden, idet der dog også ses på muligheden for at forøge de centrale midler ved at forhøje den andel af indtægterne fra udamortiserede lån, der indbetales til Landsbyggefonden.

10.2. Scenariernes elementer

I det følgende er vist 10 forskellige scenarier for anvendelsen af de fremtidige midler i Landsbyggefonden. Alle scenarierne vedrører perioden 2007-2030 og er beregnet i 2007-priser.

Udgangspunktet er et scenario (Scenario 1), hvor der på udgiftssiden alene indgår Landsbyggefondens nuværende forpligtelser. Under fondens nuværende forpligtelser indgår blandt andet fondens refusion af ydelsesstøtte til det almene nybyggeri med tilsagn i perioden 2002-2006, udgifter til ydelsesstøtte til renoveringsrammen frem til og med 2008, udgifter til ghettoindsats i 2006, huslejesikring og huslejebidrag samt løbende udgifter til kapitaltilførsel og driftsstøtte til problemramte afdelinger. Det er endvidere forudsat, at 50 pct. af indtægterne fra udamortiserede lån overføres til fonden svarende til gældende regler.

I de efterfølgende scenarier indgår et eller flere af følgende elementer:

- Betaling af en del af ydelsesstøtten til alment nybyggeri med tilsagn i perioden 2007-2030. Der er i alle scenarierne forudsat et byggeomfang på 6.000 boliger årligt svarende til det i kapitel 8 opgjorte gennemsnitlige behov for nybyggeri for perioden 2007-2030 (som angivet i kapitel 8 vil behovet for nybyggeri på landsplan være mindre efter 2030). Det svarer nogenlunde til det faktiske byggeomfang i 2004 og 2005. Den samlede anskaffelsessum for dette byggeri vil ligge på omkring 7.500 mio. kr. årligt (2007-priser).
- Ydelsesstøtte til renovering af eksisterende alment byggeri i perioden 2009-2030. Dvs. en fortsættelse af Landsbyggefondens renoveringsramme efter 2008.
- Ghettoindsats i eksisterende alment byggeri i perioden 2007-2030.

- En forhøjelse af den andel af betalingerne fra udamortiserede lån, der overføres til Landsbyggefonden.

Tabel 10.1. Oversigt over scenarier for Landsbyggefondens indtægter og udgifter i perioden 2007-2030

Scenario	Indtægter	Udgifter			Nettoformue 2030 Mia. kr.
	Andel af udamortiserede lån	Nybyggeri Refusions	Renovering Investerings- ramme ¹⁾	Ghetto Udgiftsramme	
	Pct.	pct.	Mio. kr.	Mio. kr.	
1	50	-	-	-	13
2	50	50	1.500	300	- 15
3	50	100	-	-	- 19
4	50	50	600	-	0
5	50	33	1.500	-	0
6	70	50	Basis ²⁾	-	7
7	70	50	Stort ³⁾	-	2
8	70	50	Basis ²⁾	300	0
9 ⁴⁾	70	85	Basis ²⁾	300	0
10	70	0	2.375	600	0

¹⁾ Investeringsrammen er som i den gældende ordning anført i 2003-priser i scenarierne 2, 4, 5 og 10

²⁾ Der er forudsat en investeringsramme på 2.000 mio. kr. i perioden 2009-2012, 1.900 mio. kr. i 2013 og derefter 1.750 mio. kr. årligt frem til 2030 (2006-priser)

³⁾ Der er forudsat en investeringsramme svarende til basisscenariet med tillæg af 1.000 mio. kr. årligt.

⁴⁾ Det er i scenario 9 forudsat, at LBFs refusion af ydelsesstøtten alene beregnes af anskaffelsessummen for familieboliger.

Det første scenario er som nævnt et scenario, der beskriver Landsbyggefondens nuværende forpligtelser.

I scenarierne 2-9 er det forudsat, at Landsbyggefonden i perioden 2007-2030 i et større eller mindre omfang skal deltage i finansieringen af det almene nybyggeri: I scenario 3 er det forudsat, at fonden betaler den fulde ydelsesstøtte til det almene nybyggeri i perioden. I scenarierne 2, 4 og 6-8 er det forudsat, at fonden, svarende til de gældende regler for 2005 og 2006, refunderer 50 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. I scenario 9 er der forudsat, at fondens refusion udgør 85 pct. og alene beregnes af anskaffelsessummen for familieboliger.

Endelig er det i scenario 10 forudsat, at fonden ikke deltager i finansieringen af nybyggeriet. Det er i alle de nævnte scenarier forudsat, at staten som hidtil betaler hele ydelsesstøtten i de første år, således at fonden overtager betalingen af ydelsesstøtte fra det tidspunkt, hvor staten har betalt sin del af den samlede ydelsesstøtte over hele ydelsesperioden.

I scenarierne 2 og 4-10 forudsættes, at Landsbyggefonden inden for en nærmere fastsat investeringsramme kan yde støtte til renovering af eksisterende alment byggeri efter 2008, hvor den gældende ordning udløber.

I scenarierne 6-10 er det forudsat, at Landsbyggefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges fra og med 2007 fra de nuværende 50 pct. til 70 pct.

Endelig forudsættes i scenarierne 2 og 8-10 en fortsættelse af Landsbyggefondens bidrag til ghettoindsatsen i udsatte almene boligområder fra og med 2007. Der er forudsat en årlig ramme på 300 mio. kr. i scenarierne 2 og 8-9 og 600 mio. kr. i scenario 10. Det er i alle de nævnte scenarier forudsat, at en tredjedel af rammen kan anvendes til huslejetilskud.

Med de forpligtelser, som Landsbyggefonden allerede har påtaget sig – herunder refusion af ydelsesstøtte til nybyggeriet med tilsagn i perioden 2002-2006 og ydelsesstøtte til renoveringsarbejder frem til og med 2008 – vil fonden i en periode være nødt til at finansiere en del af sine aktiviteter ved låneoptagelse. Det er i det følgende lagt til grund, at fonden på længere sigt bør kunne finansiere aktiviteterne ved sine løbende indtægter uden en permanent låneoptagelse. Det er derfor forudsat, at fonden senest ved udgangen af 2030 skal være i stand til at tilbagebetale de lån, som i en periode må anvendes til at finansiere en del af fondens aktiviteter.

Beregningerne tager ikke højde for, at der i alle scenarierne bør være en buffer i Landsbyggefonden til at opfange evt. pris- og rentestigninger i nybyggeriet. Bufferens størrelse vil variere mellem scenarierne blandt andet afhængigt af størrelsen af Landsbyggefondens refusion af den statslige ydelsesstøtte. Det vil være specielt vigtigt at inddrage en buffer i de scenarier og i de tidsintervaller, hvor Landsbyggefondens formue er tæt på at være nul.

I tabel 10.2 er vist de økonomiske konsekvenser for Landsbyggefonden ved en mindre forøgelse af investeringsrammen til renovering og udgiftsrammen til ghettoindsats samt en forhøjelse af fondens andel af de udamortiserede lån. Ved en kombination af disse grundelementer kan der fås et indtryk af effekterne af alternative scenarier. Det er dog vigtigt at være opmærksom på nedenstående bemærkninger, der gør, at estimer på alternative scenarier bør vurderes med forsigtighed. Den samlede virkning af en given kombination af grundelementer kan nemt afvige fra en summation af udgifter til udvalgte grundelementer. Det samlede råderum udgør 13 mia. kr., svarende til fondens nettoformue i 2030 i 0-scenariet.

De anførte udgifter ved en øget renoveringsindsats eller ghettoindsats er forudsat fuldt lånefinansieret frem til 2030 og beløbene er anført inklusiv de heraf følgende renteudgifter. Da fonden i 0-scenariet har en positiv nettoformue efter 2019 vil en del af meraktiviteterne kunne gennemføres uden lånefinansiering. Derved opnås en rentebesparelse, der i scenarier, hvor fondens nettoformue i 2030 er 0 eller negativ, udgør 3.900 mio. kr. Det er ikke muligt at fordele besparelsen på de enkelte aktiviteter.

Tabel 10.2. Konsekvenserne af en ændring af Landsbyggefondens aktiviteter i forhold til 0-scenariet

Aktivitet	Ændring af LBFs aktiviteter i forhold til 0-scenariet	Ændring af nettoformuen 2030 Mio. kr.
Renovering	Investeringsrammen forhøjes med 100 mio. kr. årligt 2009-2030	-700
Ghetto	Udgiftsrammen forhøjes med 100 mio. kr. årligt 2007-2030	-3.050
Udamortiserede lån	LBFs andel af de udamortiserede lån forhøjes med 10 pct.point	8.800
Sparede renteudgifter		3.900

Anm.: De anførte merudgifter til renovering og ghettoindsats er inklusiv renteudgifterne ved fuld lånefinansiering. Tilsvarende er de anførte merindtægter ved en forhøjelse af LBFs andel af de udamortiserede lån inklusiv sparede renteudgifter som følge af forhøjelsen. De anførte sparede renteudgifter udgør rentebesparelsen som følge af, at en del af aktiviteterne kan finansieres af fondens positive nettoformue i årene efter 2019 og dermed ikke medfører øgede renteudgifter. De sparede renteudgifter kan ikke fordelles på de enkelte aktiviteter.

Da udgifterne til ydelsesstøtte til nybyggeri løber over en 30-årig periode, vil en del af ydelsesstøtten til det nybyggeri, der får tilsagn frem til 2030, først skulle betales efter 2030. Endvidere betales udgifterne til ydelsesstøtte til nybyggeri som nævnt ovenfor således, at staten betaler hele ydelsesstøtten i de første år. Fra det tidspunkt, hvor staten har betalt sin andel af den samlede ydelsesstøtte, overtager Landsbyggefonden betalingen i den resterende betalingsperiode. Som følge heraf vil en forøgelse af fondens andel af ydelsesstøtten medføre, at en større andel af fondens samlede betaling af ydelsesstøtte skal betales inden 2030, og dermed påvirkes fondens nettoformue i 2030. Det betyder, at der ikke er en simpel sammenhæng mellem fondens andel af ydelsesstøtten og konsekvenserne for fondens nettoformue i 2030.

Hvis fondens refusion af ydelsesstøtte udgør 10 pct., vil det – med det forudsatte byggeomfang – reducere fondens nettoformue i 2030 med 0,5 mia. kr., Hvis refusionen derimod udgør 100 pct., vil det medføre en reduktion af fondens nettoformue i 2030 på 36 mia. kr. ,svarende til 3,6 mia. kr. pr 10 pct.point refusion. Der er således ikke en proportional sammenhæng mellem refusionsprocenten og konsekvenserne for fondens nettoformue i 2030.

10.3. Scenarier

Scenario 1. De nuværende forpligtelser

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 50 pct.

Ingen udgifter udover fondens nuværende forpligtelser (refusion af ydelsesstøtte til det almene nybyggeri med tilsagn i perioden 2002-2006, udgifter til ydelsesstøtte til renoveringsrammen frem til og med 2008, udgifter til ghettoindsats i 2006, huslejetilskud og huslejebidrag samt løbende udgifter til kapitaltilførsel og driftsstøtte til problemramte afdelinger).

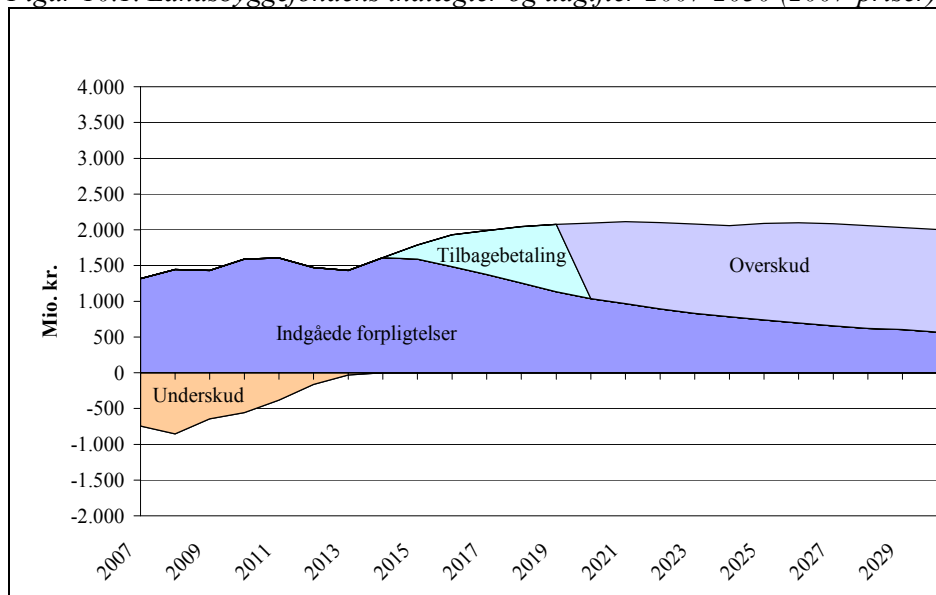
Scenario 1 er et 0-scenario, hvor der på udgiftssiden udelukkende er indregnet fondens nuværende forpligtelser.

Det fremgår af figur 10.1, at fondens udgifter fra 2015 er faldende som følge af aftrapningen af de fleste af fondens udgiftsposter. Frem til 2013 har fonden underskud som følge af, at de årlige udgifter overstiger de årlige indtægter. Derefter bliver indtægterne større end udgifterne, således at der bliver et stigende overskud. Fra 2027 er overskuddet dog nogenlunde konstant i faste priser. Overskuddet udgør fondens råderum, som vil kunne anvendes til nye aktiviteter. Frem til 2019 må overskuddet dog anvendes til at tilbagebetale de lån, der er optaget til finansiering af underskuddet i de første år i perioden.

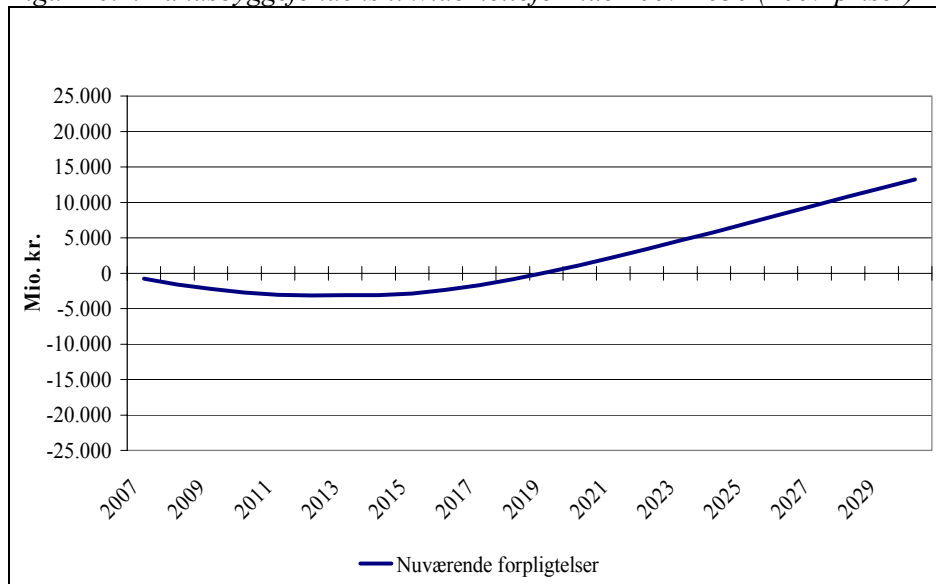
Det fremgår af figur 10.2, at Landsbyggefonden i periodens første år har en negativ nettoformue, der som nævnt ovenfor må finansieres ved låneoptagelse. Tilbagebetalingen af lånene forventes at være tilendebragt inden udgangen af 2019, og fonden vil derefter – såfremt den ikke pålægges nye forpligtelser – opbygge en stadig stigende nettoformue, der ved udgangen af 2030 vil udgøre ca. 13 mia. kr. (2007-priser).

Scenario 1. De nuværende forpligtelser

Figur 10.1. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.2. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 2. "Alt andet lige"-scenario

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 50 pct.

LBF afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Renoveringsrammen udgør 1.500 mio. kr. årligt 2009-2030 (2003-priser).

Ghettorammen udgør 300 mio. kr. årligt 2007-2030.

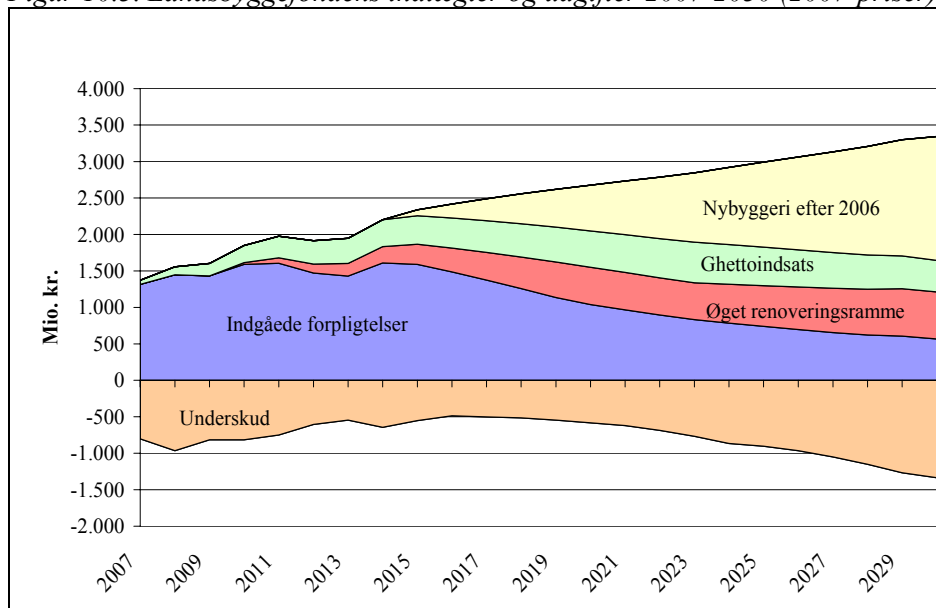
Scenario 2 belyser konsekvenserne af en uændret fortsættelse af de senere års politik. Der er således forudsat en uændret fortsættelse af renoveringsramme i forhold til 2003-2008 (ekskl. den ekstraordinære forhøjelse i 2006) og at Landsbyggefondens refunderer 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet svarende til refusionssatsen i 2005 og 2006. Vedrørende ghettorammen er det lagt til grund, at ghettorammen for 2006 er fastsat under hensyntagen til, at der kun er tale om en et-årig ramme. Der er derfor i perioden forudsat en ghettoramme, der er halvt så stor som i 2006.

Det fremgår af figur 10.3, at Landsbyggefondens samlede årlige udgifter er stigende i hele perioden og når op på et niveau på 3,3 mia. kr. i 2030. Som følge heraf får fonden underskud i hele perioden. Underskuddet udgør i den første del af perioden omkring 800 mio. kr. årligt, hvorefter det falder til ca. 500 mio. kr. i 2016. Derefter stiger underskuddet igen og når i 2030 op på 1,3 mia. kr.

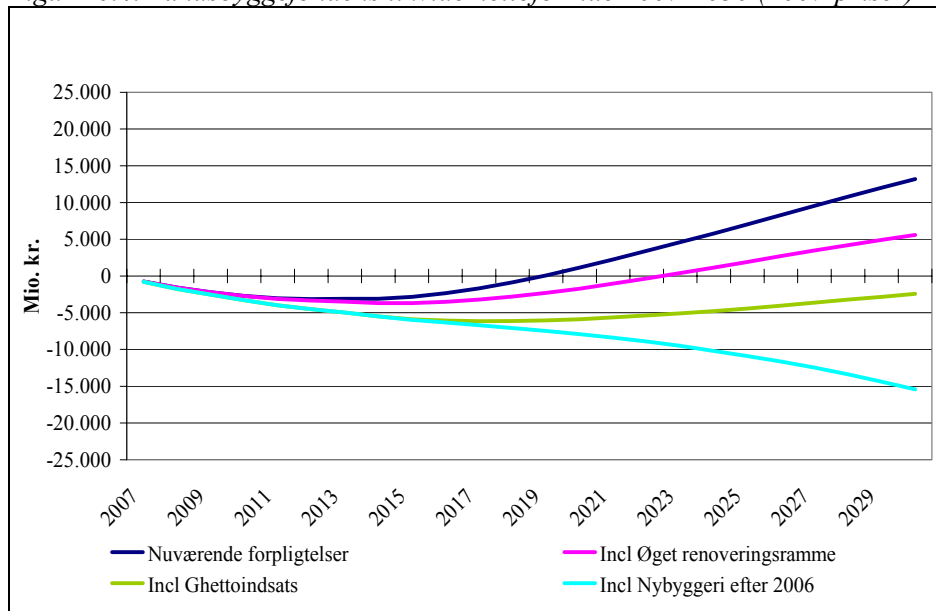
Det fremgår af figur 10.4, at fondens likvide nettoformue er faldende i hele perioden, således at fonden i 2030 får en negativ nettoformue på godt 15 mia. kr.

Scenario 2. "Alt andet lige"-scenario

Figur 10.3. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.4. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 3. Fuld LBF-finansiering af nybyggeriet

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 50 pct.

LBF afholder hele ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Scenario 3 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefonden skal afholde hele ydelsesstøtten til det almene nybyggeri.

Det fremgår af figur 10.5, at Landsbyggefondens nuværende indtægter ikke vil være tilstrækkelige til at betale den fulde ydelsesstøtte til det almene nybyggeri i perioden 2007-2030. Landsbyggefonden vil under disse forudsætninger have underskud i alle årene i perioden. Det årlige underskud stiger stærkt i slutningen af perioden og når i 2030 op på ca. 1,5 mia. kr.

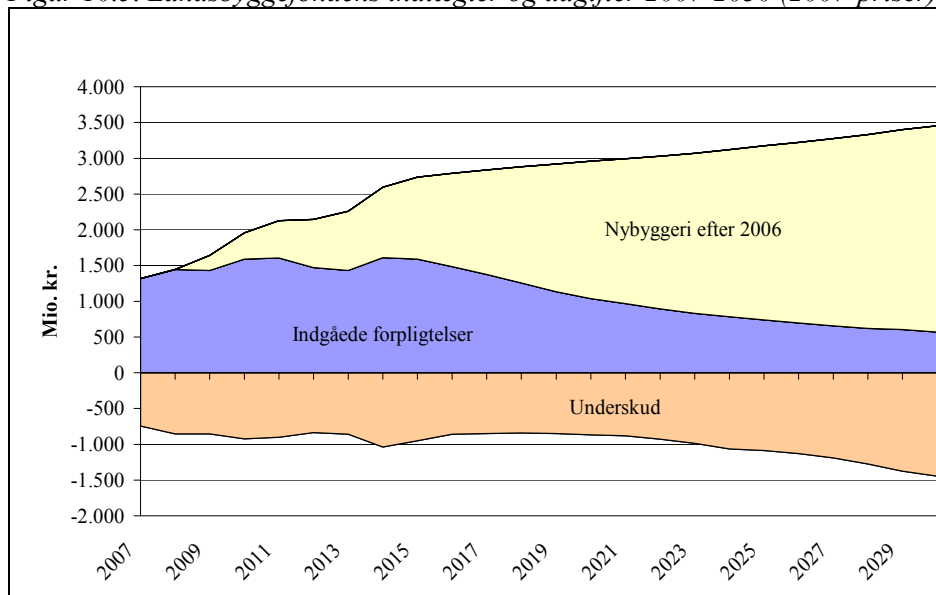
Det fremgår af figur 10.6, at fonden ved udgangen af 2030 vil have en negativ likvid nettoformue på godt 19 mia. kr. (2007-priser).

Hvis Landsbyggefonden skal betale den fulde ydelsesstøtte til det almene nybyggeri, vil det derfor være nødvendigt at tilføre fonden yderligere indtægter. Hvis Landsbyggefondens andel af betalingerne på de udamortiserede lån forøges fra 50 til 71 pct., vil fonden kunne betale den fulde ydelsesstøtte og samtidig kunne tilbagebetale alle optagne lån inden udgangen af 2030. Til gengæld vil der ikke være plads til andre aktiviteter, og der vil ikke være plads til øgede udgifter som følge af f.eks. en rentestigning.

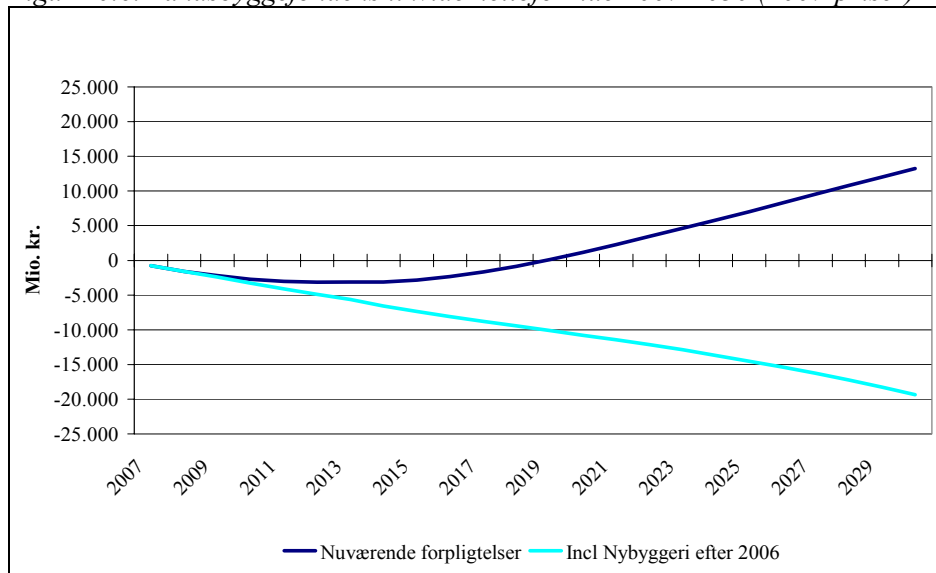
Da Landsbyggefonden ikke deltager i finansieringen af renoveringer, indebærer scenariet en skævhed i balancen mellem de midler, der anvendes til henholdsvis nybyggeri og renovering.

Scenario 3. Fuld LBF-finansiering af nybyggeriet

Figur 10.5. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.6. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 4. Økonomisk balance, residual renoveringsramme

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 50 pct.

LBF afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Renoveringsrammen udgør 600 mio. kr. årligt 2009-2030 (2003-priser).

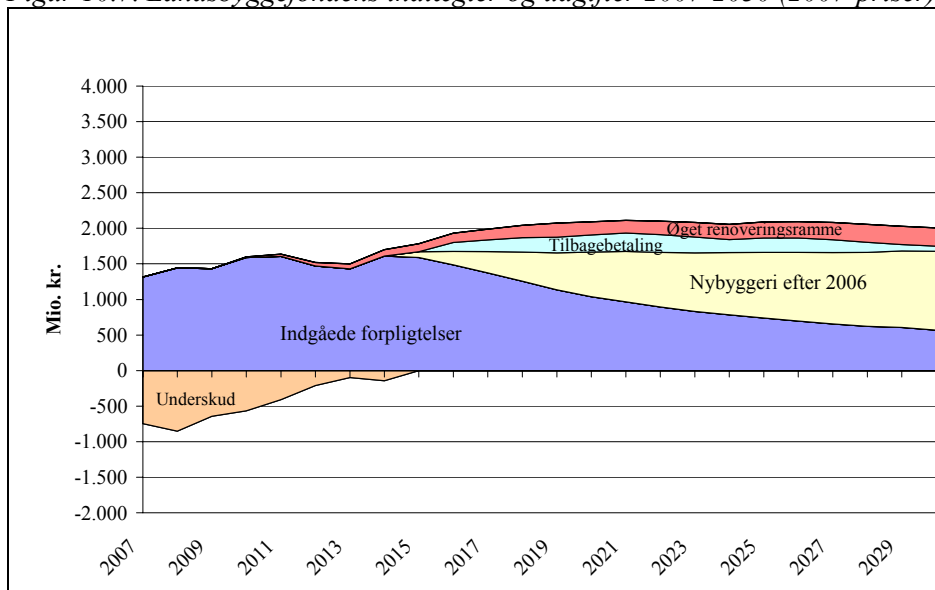
Scenario 4 belyser konsekvenserne af, at Landsbyggefonden afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet, samtidig med at renoveringsrammen fastsættes til den størrelse, der sikrer, at fonden netop har en likvid nettoformue på 0 kr. ved udgangen af 2030.

Det fremgår af figur 10.7, at Landsbyggefonden under disse forudsætninger får et begrænset årligt overskud fra 2016. Overskuddet anvendes til at tilbagebetale de lån, der er optaget til at dække underskuddene før 2016.

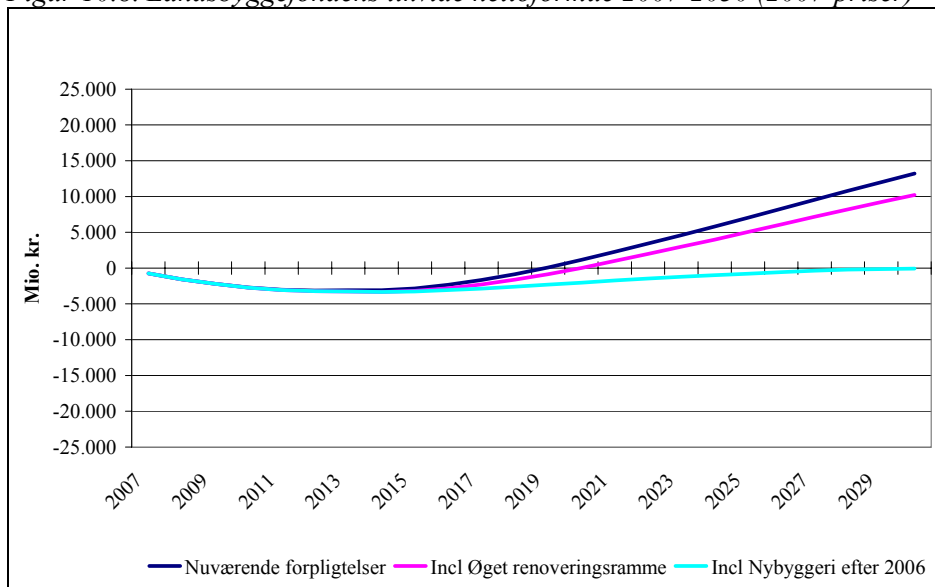
Det fremgår af figur 10.8, at Landsbyggefonden netop opnår en likvid nettoformue på 0 kr. i 2030. Med fondens nuværende indtægtsgrundlag er det således ikke muligt at forlænge den nuværende renoveringsramme på 1.500 mio. kr. årligt frem til 2030, hvis fonden samtidig skal refundere halvdelen af statens udgifter til alment nybyggeri i samme periode. Den årlige renoveringsramme kan kun blive på 600 mio. kr.

Scenario 4. Økonomisk balance, residual renoveringsramme

Figur 10.7. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.8. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 5. Økonomisk balance, residual aflastning af ydelsesstøtte

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 50 pct.

Renoveringsrammen udgør 1.500 mio. kr. 2009-2030 (2003-priser).

LBF afholder 33 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Scenario 5 belyser konsekvenserne af, at den nuværende årlige renoveringsramme på 1.500 mio. kr. fastholdes frem til 2030, samtidig med at Landsbyggefondens refusion af ydelsesstøtten fastsættes til den størrelse, der sikrer, at fonden netop har en likvid nettoformue på 0 ved udgangen af 2030.

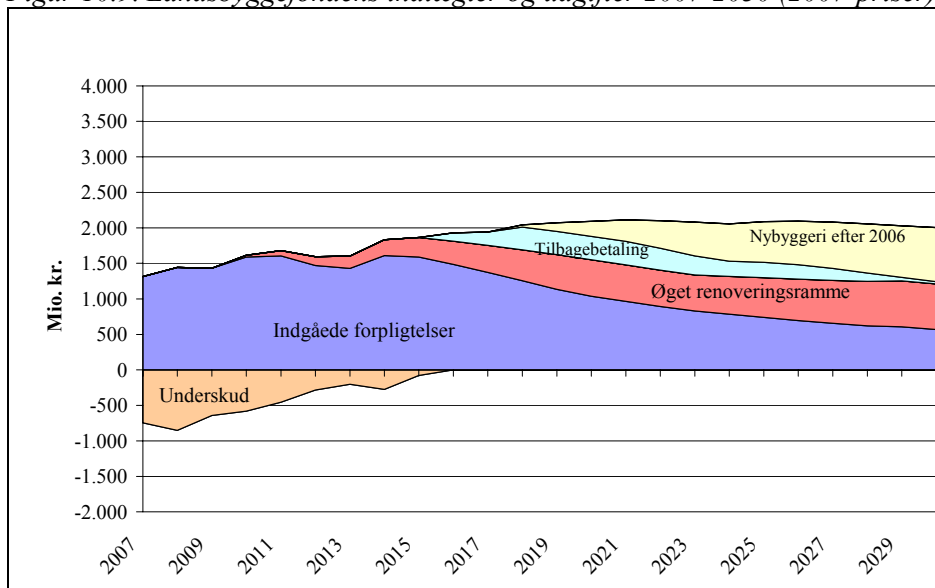
Det fremgår af figur 10.9, at Landsbyggefonden fra 2016 får et årligt overskud, der anvendes til at tilbagebetale de lån, fonden har optaget til dækning af de årlige underskud i den første del af perioden.

Det fremgår af figur 10.10, at Landsbyggefonden netop opnår en likvid nettoformue på 0 kr. i 2030. Det fremgår endvidere, at fondens nuværende indtægtsgrundlag ikke giver mulighed for at refundere 50 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte til nybyggeriet, hvis den nuværende renoveringsramme på 1.500 mio. kr. årligt skal opretholdes frem til 2030. Refusionsprocenten kan under de givne forudsætninger højst blive 33 pct. og må antagelig fastsættes lavere, da der, jf. tidligere, under alle omstændigheder bør være en buffer i Landsbyggefonden til at opfange evt. pris- og rentestigninger i nybyggeriet. Størrelsen af denne vil naturligvis afhænge af, hvordan den fremtidige finansiering af nybyggeriet indrettes.

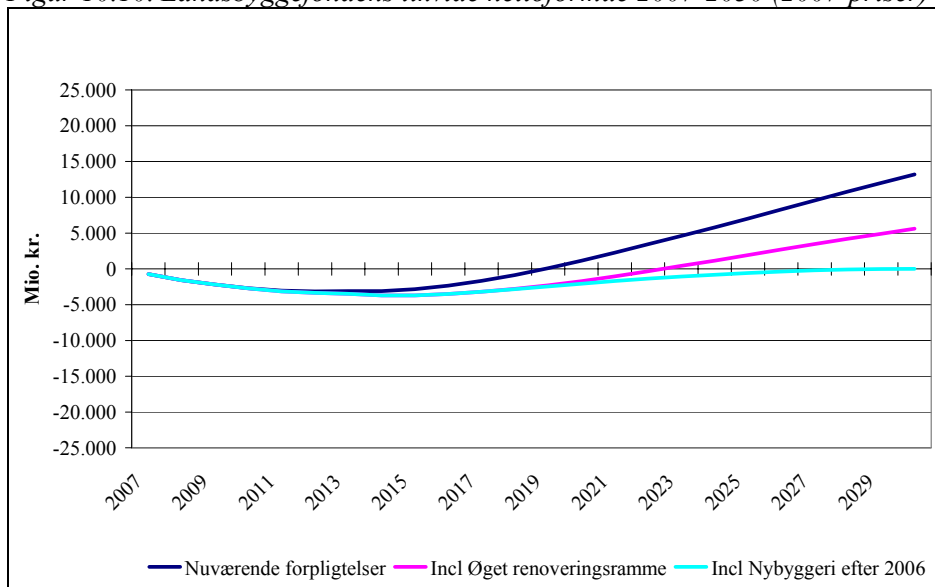
Hvis Landsbyggefonden yderligere skulle finansiere en indsats mod ghettoiseringen, herunder selektive huslejenedsættelser, for f.eks. 300 mio. kr. årligt, ville det ikke være muligt at opnå balance i 2030, selv om refusionen af nybyggeristøtten blev nedsat til 0 pct.

Scenario 5. Økonomisk balance, residual aflastning af ydelsesstøtte

Figur 10.9. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.10. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 6. Øget LBF-fondsandel, basis-renoveringsramme

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 70 pct. (2007-2030).

LBF afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Renoveringsramme svarende til basisscenariet, jf. kapitel 9.

Scenario 6 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefonden afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet samtidig med, at der fastsættes en renoveringsramme svarende til basisscenariet i kapitel 9. Endvidere forudsættes Landsbyggefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøget fra 50 til 70 pct.

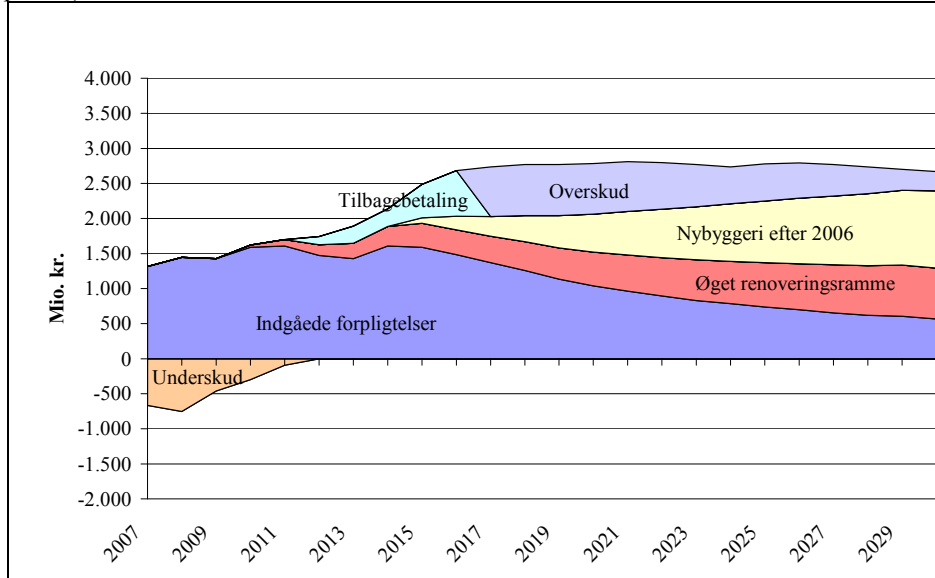
Det fremgår af figur 10.13, at Landsbyggefonden under disse forudsætninger vil få løbende overskud fra 2012. Overskuddet (som i første omgang anvendes til tilbagebetaling af lån) vokser hurtigt og når et maksimum i 2019 på ca. 750 mio. kr. Derefter falder de årlige overskud igen – især på grund af stigende udgifter til refusion af ydelsesstøtte til nybyggeriet – for at ende på knap 300 mio. kr. i 2030.

Det fremgår af figur 10.14, at fonden ender med en nettoformue på knap 7 mia. kr. i 2030.

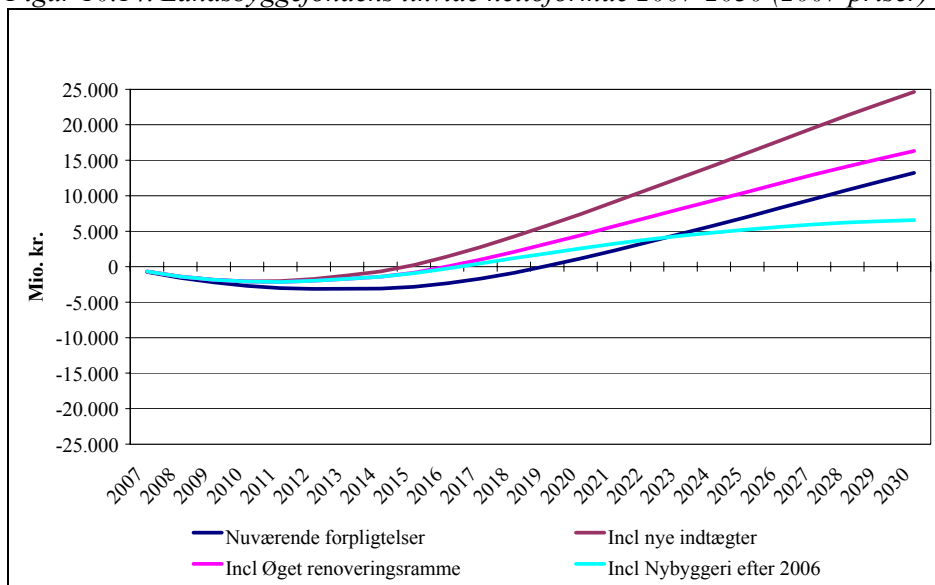
Scenariet viser, at Landsbyggefonden, hvis dens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges til 70 pct. uden problemer vil være i stand til at betale både 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet og støtte til renoveringer, svarende til basisscenariet.

Scenario 6. Øget LBF-fondsandel, basis-renoveringsramme

Figur 10.13. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.14. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 7. Øget LBF-fondsandel, reovering

Forudsætninger

LBF andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 70 pct. (2007-2030).

LBF afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Renoveringsramme svarende til basisscenariet + 1 mia. kr. pr. år, jf. kapitel 9.

Scenario 7 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefonden afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet samtidig med, at der fastsættes en reoveringsramme svarende til basisscenariet i kapitel 9 forhøjet med 1 mia. kroner hvert af årene 2009-2030. Endvidere forudsættes Landsbyggefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøget fra 50 til 70 pct.

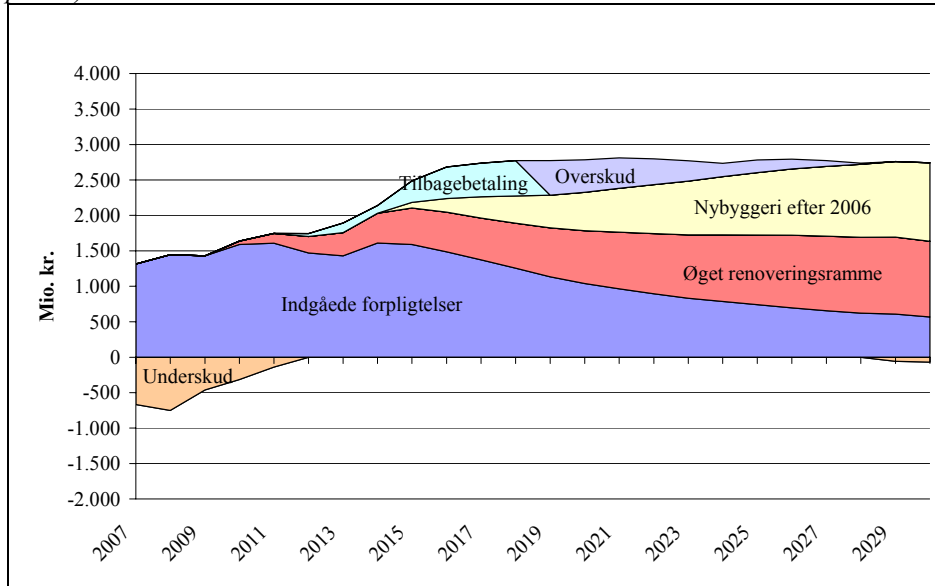
Det fremgår af figur 10.15, at Landsbyggefonden under disse forudsætninger vil få løbende overskud fra 2012. Overskuddet vokser hurtigt og når et maksimum i 2019 på knap 500 mio. kr. Derefter falder de årlige overskud igen – på grund af stigende udgifter til refusion af ydelsesstøtte til nybyggeriet samtidig med at udgifterne til reoveringsordningen forbliver på et højt niveau – og vendes i de sidste år til et mindre underskud.

Det fremgår af figur 10.16, at de øgede indtægter fra de udamortiserede lån – som i de foregående scenarier – øger niveauet for fondens nettoformue væsentligt. Efter fradrag af udgifterne til nybyggeri og reovering ender fonden med en nettoformue på godt 2 mia. kr. i 2030.

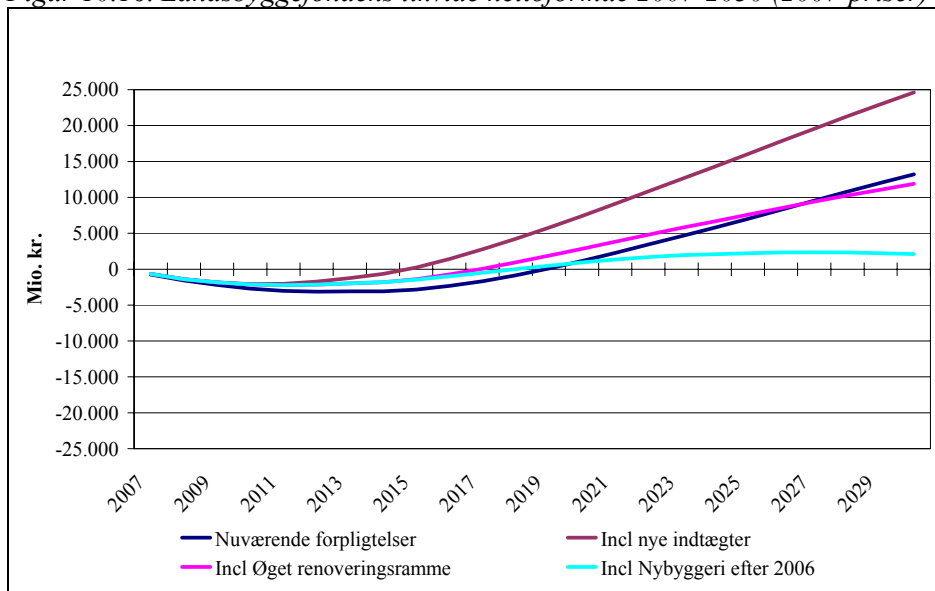
Scenariet viser, at Landsbyggefonden, hvis dens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges til 70 pct. også vil være i stand til at betale både 50 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet og støtte til reoveringer svarende til det større scenario. Derimod er det klart, at der ikke herudover bliver plads til nogen stor ghettoindsats, idet der under alle omstændigheder bør være en buffer i Landsbyggefonden til at opfange evt. pris- og rentestigninger i nybyggeriet. Størrelsen af denne vil naturligvis afhænge af, hvordan den fremtidige finansiering af nybyggeriet indrettes.

Scenario 7. Øget LBF-fondsandel, renovering

Figur 10.15. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.16. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 8. Øget LBF-fondsandel, basis-renoveringsramme, ghettoindsats

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 70 pct. (2007-2030).

LBF afholder 50 pct. af ydelsesstøtten til alment nybyggeri 2007-2030.

Renoveringsramme svarende til basisscenariet, jf. kapitel 9.

Ramme til ghettoindsats på 300 mio. kr. årligt 2007-2030.

Scenario 8 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefonden både skal betale en del af udgifterne til ydelsesstøtte til nybyggeriet og afholde udgifter til renovering af eksisterende alment byggeri svarende til basisscenariet og til en ghettoindsats. Det er endvidere forudsat, at Landsbyggefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges til 70 pct.

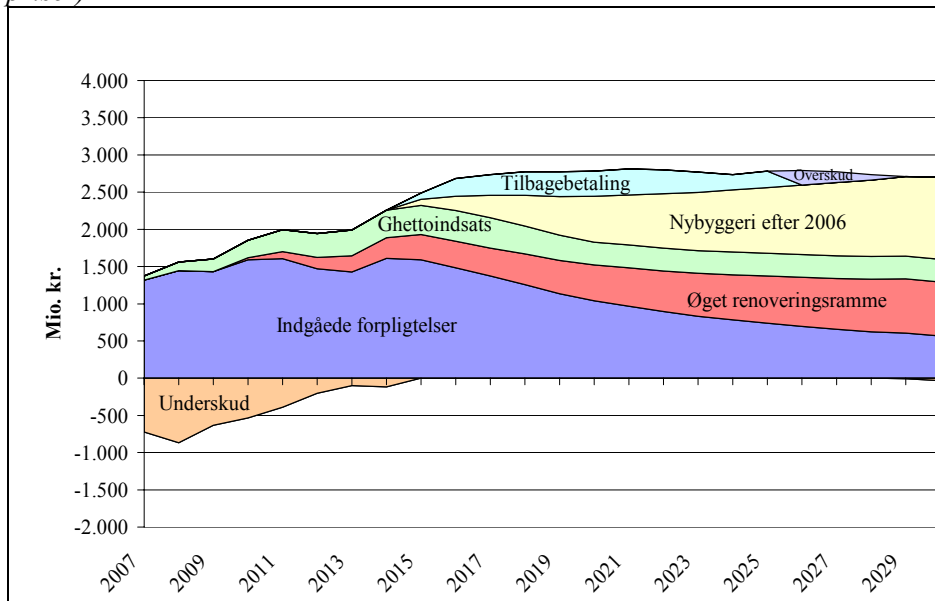
Det fremgår af figur 10.17, at Landsbyggefonden under disse forudsætninger vil opnå et begrænset overskud fra 2015. Overskuddet når et maksimum i 2021 på godt 350 mio. kr., hvorefter det gradvis falder og i de sidste år vendes til et beskedent underskud.

Det fremgår af figur 10.18, at Landsbyggefondens likvide nettoformue bliver positiv fra 2025 og når op på godt 400 mio. kr. ved udgangen af 2030.

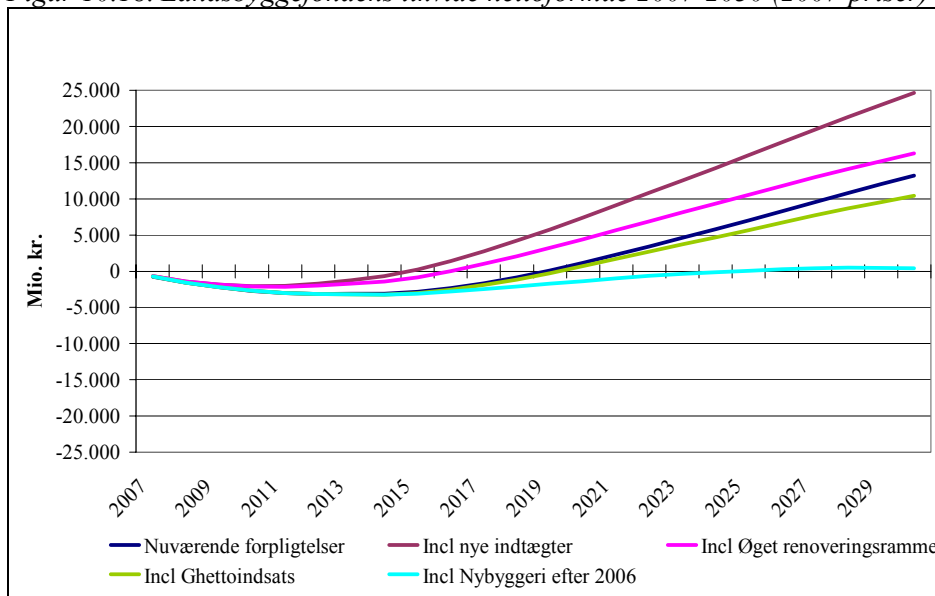
Scenariet viser, at Landsbyggefonden – hvis fondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån øges til 70 pct. – har mulighed for både at betale en del af ydelsesstøtten til nybyggeriet, svarende til det nuværende niveau, og afholde udgifter til en betydelig renoverings- og ghettoindsats i eksisterende alment byggeri.

Scenario 8. Øget LBF-fondsandel, basis-renoveringsramme, ghettoindsats

Figur 10.17. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.18. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 9. Øget LBF-fondsandel, residual ydelsesstøtte

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 70 pct. (2007-2030).

LBF afholder 85 pct. af ydelsesstøtten til nybyggeriet af almene familieboliger, mens der ikke refunderes ydelsesstøtte til nybyggeriet af almene ungdoms- og ældreboliger mv.

Renoveringsramme svarende til basisscenariet, jf. kapitel 9.

Ramme til ghettoindsats på 300 mio. kr. årligt 2007-2030.

Scenario 9 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefonden alene skal refundere ydelsesstøtte til nybyggeriet af almene familieboliger. Det forudsættes således, at fonden ikke skal bidrage til betalingen af ydelsesstøtten til almene ungdomsboliger og ældreboliger. Der forudsættes endvidere afsat midler til renovering og en ghettoindsats i eksisterende alment byggeri. Landsbyggefondens refusion er fastsat således, at fonden får en likvid nettoformue ved udgangen af 2030 på netop 0 kr. Det medfører, at refusionsprocenten kan fastsættes til 85.

Det fremgår af figur 10.19, at Landsbyggefonden under disse forudsætninger opnår et overskud fra 2017. Overskuddet når efter et par år op på et niveau på 200-300 mio. kr. årligt, som opretholdes frem til 2030.

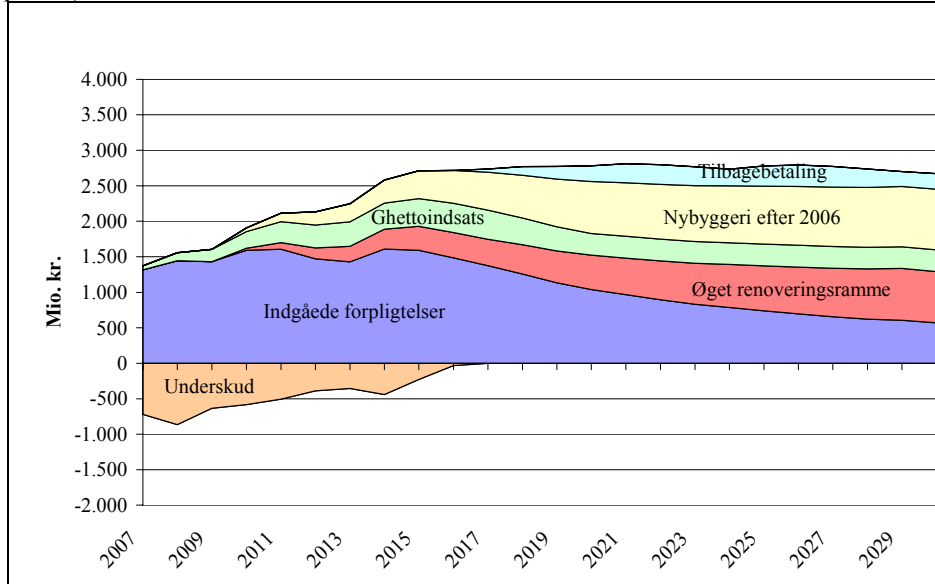
Det fremgår af figur 10.20, at fonden i 2030 får en nettoformue på 0 mia. kr. i 2030.

Scenariet viser, at Landsbyggefonden – når der sammenholdes med scenario 8 – naturligvis er i stand til at afholde en større del af udgifterne til ydelsesstøtte til nybyggeriet, hvis fonden kun skal bidrage til ydelsesstøtten til familieboliger. Fonden har dog under de valgte forudsætninger ikke mulighed for at afholde hele udgiften til ydelsesstøtte til disse boligtyper.

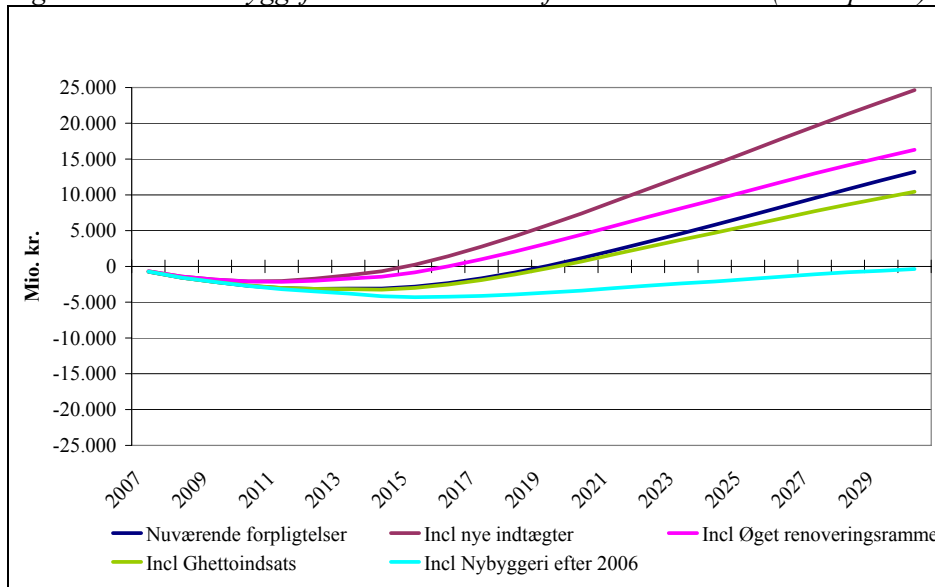
Da Landsbyggefonden kun medvirker til finansieringen af de almene familieboliger, sikrer scenariet ikke økonomisk selv bærenhed i forhold til almene ældreboliger og ungdomsboliger.

Scenario 9. Øget LBF-fondsandel, residual ydelsesstøtte

Figur 10.19. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.20. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



Scenario 10. Ingen nybyggerifinansiering

Forudsætninger

LBFs andel af betalingerne fra udamortiserede lån udgør 70 pct.

LBF deltager ikke i finansieringen af nybyggeriet.

Renoveringsrammen udgør 2.375 mio. kr. 2009-2030 (2003-priser).

Ramme til ghettoindsats på 600 mio. kr. årligt 2007-2030.

Scenario 10 belyser konsekvenserne, hvis Landsbyggefondens ikke deltager i finansieringen af det almene nybyggeri. Det er endvidere forudsat, at landsbyggefondens andel af midlerne fra de udamortiserede lån forhøjes til 70 pct. Det giver mulighed for at afsætte større midler til renovering af eksisterende alment byggeri og til en ghettoindsats. Der er i scenariet forudsat en udgiftsramme på 600 mio. kr. årligt til en ghettoindsats i perioden 2007-2030, svarende til afsatte ramme i 2006. Renoveringsrammen er fastsat residualt, således at fonden får en likvid nettoformue ved udgangen af 2030 på netop 0 kr. Det giver mulighed for at afsætte en investeringsramme til renovering på 2.375 mio. kr. årligt i perioden 2009-2030.

Det fremgår af figur 20.19, Landsbyggefondens under disse forudsætninger opnår et overskud fra 2018. Overskuddet når efter nogle år op på et niveau på omkring 400 mio. kr. årligt, som opretholdes frem til 2030.

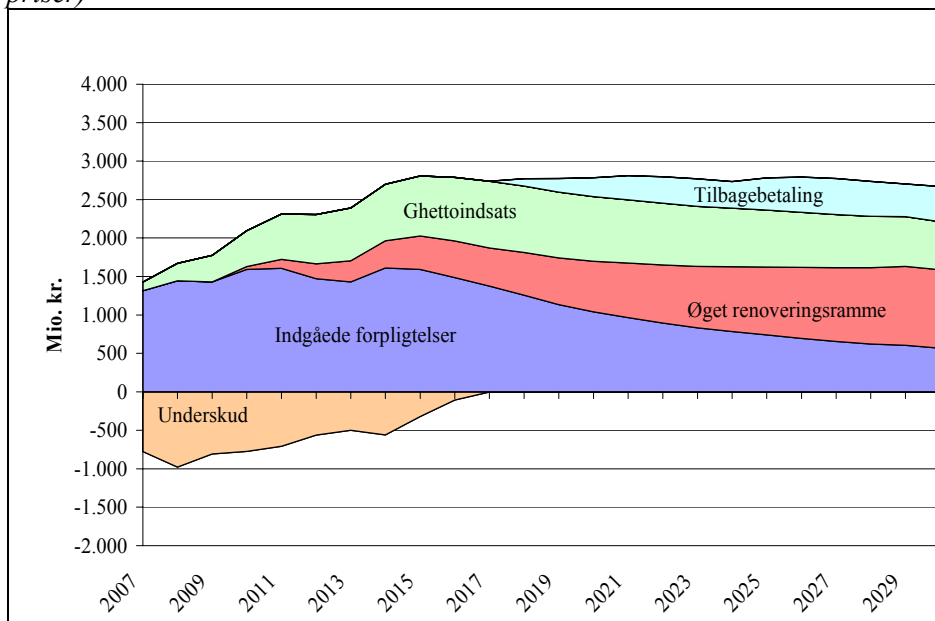
Det fremgår af figur 10.20, at fonden i 2030 netop opnår en nettoformue på 0 kr.

Scenariet viser, at Landsbyggefondens, såfremt den ikke skal deltage i finansieringen af nybyggeriet, frem til 2030 vil kunne yde støtte til en renoveringsindsats på et noget højere niveau end den gældende investeringsramme for 2003-2008, og samtidig vil kunne yde støtte til en løbende ghettoindsats frem til 2030 på samme niveau som den afsatte ramme for 2006.

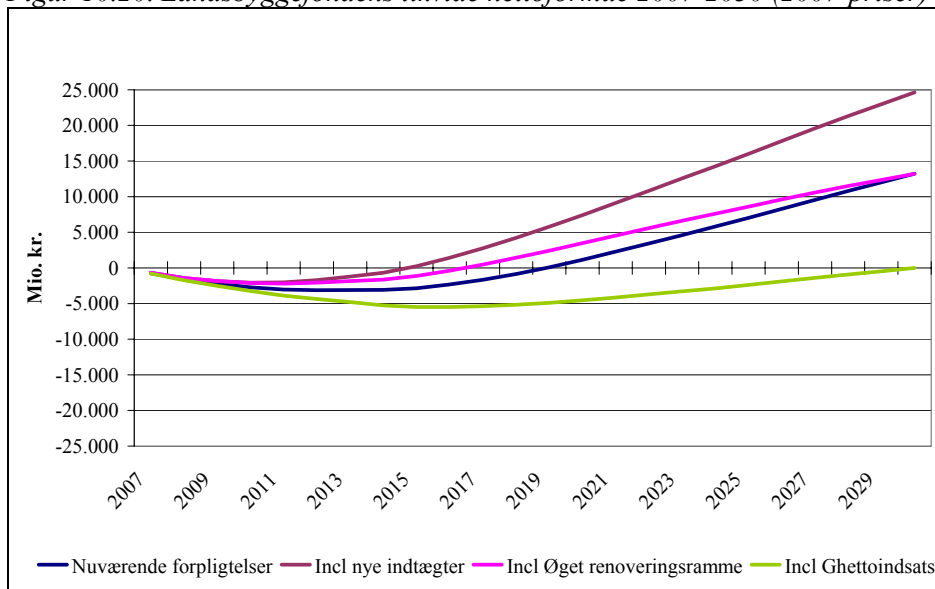
Da Landsbyggefondens ikke deltager i finansieringen af nybyggeriet, sikrer scenariet ikke økonomisk selvberenhed i forhold til nybyggeriet, og indebærer således også en skævhed i balancen mellem de midler, der anvendes til henholdsvis nybyggeri og renovering.

Scenario 10. De nuværende forpligtelser

Figur 10.19. Landsbyggefondens indtægter og udgifter 2007-2030 (2007-priser)



Figur 10.20. Landsbyggefondens likvide nettoformue 2007-2030 (2007-priser)



10.4. Sammenfatning

Ovenfor er gennemgået en række scenarier for anvendelse af Landsbygefondens midler frem til og med 2030.

Scenarierne viser, at Landsbygefonden med de nuværende indtægter ikke vil være i stand til alene at finansiere hele støtten til det almene nybyggeri i den nævnte periode. Kun hvis fondens andel af indtægterne fra udamortiserede lån forøges fra de nuværende 50 pct. til lidt over 70 pct., vil fonden kunne finansiere hele nybyggeristøtten frem til 2030. I så fald vil hele fondens råderum medgå hertil og der vil ikke være midler til nye initiativer ligesom fonden ikke vil være i stand til at dække evt. merudgifter som følge af f.eks. pris- og rentestigninger.

Til gengæld vil Landsbygefonden med de nuværende indtægter være i stand til at bidrage til støtten til det almene nybyggeri frem til 2030 efter samme principper, som er gældende for 2005 og 2006, dvs. gennem en refusionsordning, hvor fonden refunderer halvdelen af statens udgifter til ydelsesstøtte til nybyggeriet. Der vil derudover være beskedne midler til nye initiativer.

Hvis fonden både skal kunne bidrage til finansieringen af støtten til nybyggeriet i samme omfang som i de senere år og kunne iværksætte nye renoverings- og ghettoinitiativer vil det enten være nødvendigt at reducere fondens refusion af statens udgifter til ydelsesstøtte eller at øge Landsbygefondens indtægter.

Hvis fonden f.eks. skal kunne støtte renovering indenfor en årlig investeringsramme på 1,5 mia. kr. (svarende til niveauet i perioden 2003-08), må refusionen af udgifterne til nybyggeriet reduceres til omkring 33 pct. Hvis fonden tillige skal finansiere en ghettoindsats på f.eks. 300 mio. kr. årligt, vil fonden ikke kunne bidrage til betalingen af udgifterne til nybyggeriet – refusionsprocenten vil i så fald blive nul.

Scenarierne viser, at hvis Landsbygefondens andel af betalingerne fra udamortiserede lån forøges til 70 pct., vil fonden være i stand til både at medvirke til finansieringen af støtten til det almene nybyggeri i samme omfang som i de senere år, fortsætte den nuværende renoveringsstøtteordning på et lidt højere niveau end i dag og yde betydelige tilskud til en ghettoindsats i de udsatte almene boligområder.

Endelig viser scenarierne, at fonden kunne yde støtte til en renoveringsindsats på et noget højere niveau end den gældende investeringsramme for 2003-2008, og samtidig kunne yde støtte til en løbende ghettoindsats frem til 2030 på samme niveau som den afsatte ramme for 2006, hvis den ikke skal deltage i finansieringen af nybyggeriet.

Kapitel 11. Den almene sektors finansiering og selvfinansieringsgrad

11.1. Indledning

Dette kapitel skal bidrage til at belyse, i hvilken grad den almene sektor, sådan som reglerne er udformet i dag, kan siges at være økonomisk selv bærende. En besvarelse af dette spørgsmål afhænger blandt andet af nuværende og tidligere regelsæt vedrørende finansieringen (lånetyper), den statslige og kommunale støtte, beboerbetalinger og fondsindbetalinger samt af forventningerne til den fremtidige udvikling i rente og inflation, som har betydning for udviklingen i offentlig støtte og beboerbetalinger.

Siden boligforliget i 1966 har grundtrækkene i de forskellige finansierings- og støttemodeller for alment byggeri været de samme.

I beregningerne af støtteintensitet og selvfinansieringsgrad fokuseres på finansieringsstøtten, dvs. den statslige ydelsesstøtte og den kommunale grundkapital, mens der ses bort fra den individuelle boligstøtte. Ydelsesstøttens omfang varierer afhængigt af renten og inflationen. Idet ydelsesstøtten udgør den største andel af den samlede offentlige støtte, har variationen i rente og inflation dermed også stor betydning for variationen i støtteintensitet.

En tredje kilde til varierende støtteintensitet er ændringer i regelsættet for finansiering og støtte. Kapitlet indeholder derfor også en grundig gennemgang af dette.

Et karakteristisk træk ved lejefastsættelsen i alment byggeri er, at den del af huslejen i alment byggeri, der vedrører anskaffelsesudgifterne, dvs. nettokapitaludgifterne eller beboerbetalinger, ikke nedsættes, når realkreditlånet er tilbagebetalt, men i stedet indbetales til lokale og centrale fonde. I den udstrækning disse fondsmidler anvendes i medfinansieringen af nyt alment byggeri, vil det øge den almene sektors selvfinansiering. Det belyses derfor også, i hvilket omfang den offentlige støtte aflastes via fondsmidler, dels gennem fondsindbetalinger, der er målrettet finansieringen af fremtidigt nybyggeri (nybyggerifonden), og dels gennem "ikke-øremærkede" fondsindbetalinger (landsdispositions-fonden).

Støtteaflastningen via fondsmidler medfører, at der "overføres" midler fra en årgang af byggeri til en anden, og hæfter dermed finansierings- og støttemodellerne for forskellige byggeår sammen.

Nedenfor gives i afsnit 11.2 en oversigt over de forskellige regelsæt for finansieringen og støtten af alment byggeri siden 1966.

Dernæst foretages i afsnit 11.3-11.5 en mere detaljeret gennemgang af de forskellige regelsæt, og der beregnes selvfinansierungsgrader for hvert af disse regelsæt. Hovedvægten lægges på den gældende finansierings- og støtte-model, jf. afsnit 11.5.

Belysningen af selvfinansierungsgraden er baseret på mikrobaserede regneeksemplere af støttens nutidsværdi. Støtteandelen beregnes for en almen bolig, der har fået tilsagn efter de regler, der var gældende på det pågældende tidspunkt, under nærmere angivne forudsætninger om rente, inflation mv. for en periode på op til 70 år efter ibrugtagelsen.

Kapitlet sammenfattes i afsnit 11.6.

11.2. Finansiering og støtte til alment byggeri siden boligforliget i 1966

Den statslige støtte til alment byggeri er knyttet til realkreditbelåningen og betales over hele lånets løbetid. Da en stor del af den offentlige støtte til alment nybyggeri siden 1966 er ydet i forbindelse med realkreditlån, som har en løbetid på op til 40 år, har reglerne, der gjaldt dengang, fortsat betydning for udbetalingen af støtte.

I dette afsnit beskrives kort de finansierings- og støttere-gler, der har været gældende siden 1966 (afsnit 11.2.1), og der gives en oversigt over de statslige støt- teudbetalinger knyttet til regelsættene (afsnit 11.2.2).

Alle almene afdelinger indbetaler til de almene fonde. Hvorledes de forskellige årgange, herunder afdelinger fra *før* 1966 bidrager – og har bidraget – til fondene fremgår af kapitel 7.

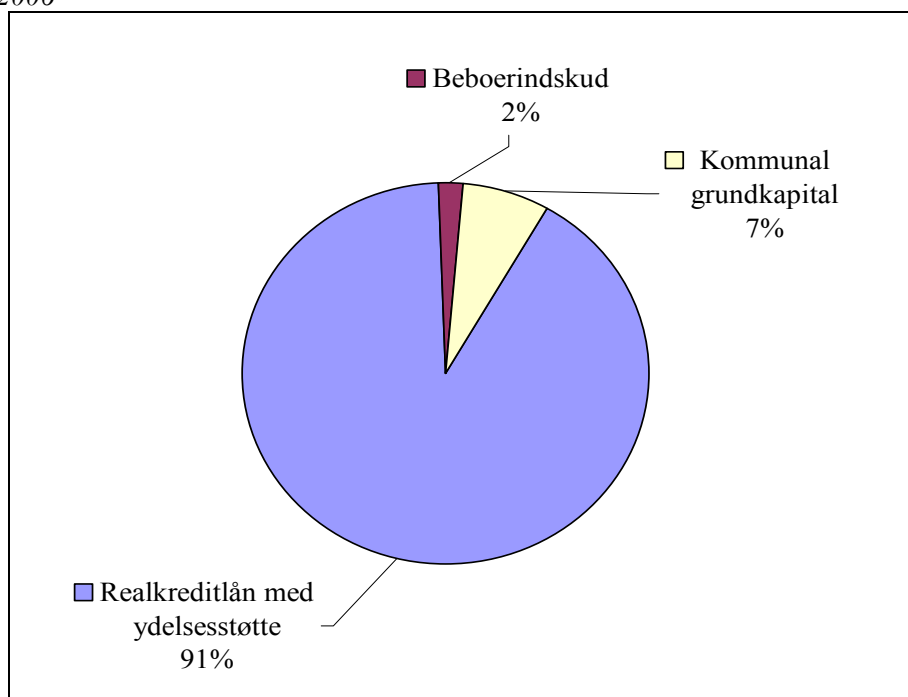
11.2.1. Oversigt over regelsæt for finansiering og støtte

Fælles for de regelsæt for finansiering og støtte, der har været gældende siden boligforliget i 1966, er, at byggeriet er finansieret ved:

1. beboerindskud,
2. grundkapitaltilskud og
3. realkreditlån, hvortil der er ydet offentlig støtte.

I figur 9.1 er vist den aktuelle vægtning af disse elementer. Det offentlige tilskud reducerer ydelsesbetalingen på realkreditlånet – og varierer med ændringer i ydelsen (f.eks. som følge af renteændringer eller låneomlægninger). Det er endelig karakteristisk, at beboerbetalingen hverken nedsættes, når ydelserne falder som følge af låneomlægninger, eller når det oprindelige realkreditlån er udamortiseret.

Figur 11.1. Model for finansiering af alment byggeri med procentfordeling 2006



I tabel 9.1 er vist, hvordan nye almene familieboliger er blevet finansieret siden 1966. Det fremgår heraf, at beboerinskuddet successivt er blevet nedsat fra 6 pct. til de nugældende 2 pct. af anskaffelsessummen.

En del af anskaffelsessummen finansieres af grundkapitallån. Disse lån har i perioder dækket 23 pct. af den samlede anskaffelsessum, men udgør aktuelt 7 pct. af anskaffelsessummen. Grundkapitallåne, der er blevet ydet af henholdsvis beliggenhedskommunen, staten og Landsbyggefonden, er blevet ydet på så gunstige vilkår, at de reelt har karakter af investeringstilskud.

Den resterende del af anskaffelsessummen er blevet finansieret via optagelse af realkreditlån på det almindelige kapitalmarked. Den danske finansieringsmodel har herved adskilt sig fra finansieringen i en række andre europæiske lande, hvor en stor del af finansieringen er sket ved optagelse af lavtforrentede statslån.

Tabel 11.1. Oversigt over finansiering af almene familieboliger (pct.)

	Beboer- indskud ¹⁾	Grundkapital ¹⁾			Realkre- ditlån ¹⁾	Løbende støtte (realkreditlån) ³⁾		
		Stat	Kom- mune	LBF		Stat	Kom- mune	LBF
<i>Nominallån</i>								
01.04.1967	6			3.000 kr. ²⁾	94	100		
01.04.1971	6			4.000 kr. ²⁾	94	100		
01.07.1971	3			4.000 kr. ²⁾	97	100		
01.04.1975	3	10	5	8	74	100		
01.04.1977	3	10	6	7	74	100		
01.01.1980	3	13	6	5	74	100		
01.01.1981	3	15	6	2	74	100		
01.01.1982	3	17	6		74	100		
<i>Indekslån</i>								
01.04.1982	2	17	6		75	100		
01.01.1984	2	12	6		80	100		
01.01.1987	2	9	4		85	100		
01.01.1989	2	4	4		90	100		
01.01.1990	2		4		94	100		
01.01.1994	2		7		91	80	20	
01.01.1997	2		7		91	80	20	
01.01.1998	2		14		84	100		
<i>Nominallån</i>								
01.01.1999	2		14		84	100		
15.06.2001	2		7		91	100		
01.01.2002	2		7		91	29-47 ⁴⁾		53-71 ⁴⁾
01.01.2005	2		7		91	50 ⁴⁾		50 ⁴⁾
01.01.2007	2		14		84	100		?

¹⁾Pct. af anskaffelsessum.

²⁾Kr. pr. bolig.

³⁾Fordeling af støtte mellem stat, kommune og Landsbyggefond.

⁴⁾Formelt betaler staten den fulde ydelsesstøtte med efterfølgende refusion fra Landsbyggefonden. Det er den statslige nettoandel og Landsbyggefondens refusionsprocent, der er angivet. For årene 2002-2004 afhænger refusionsprocenten af byggeomfanget.

Det ses, at der relativt hyppigt er ændret på, hvor meget de forskellige finansieringskilder bidrager til den samlede finansiering. I 1980'erne blev realkreditlåneandelen eksempelvis hævet i flere omgange. Siden 1994 har ændringerne typisk været led i bestræbelser på – via ændringer i størrelsen på det kommunale grundkapitaltilskud – at påvirke kommunernes incitament til at bygge, og dermed at påvirke den samlede byggeaktivitet.

Beboerbetalingen er ved realkreditlånets optagelse blevet fastsat enten som en andel af anskaffelsessummen, som en andel af hovedstolen eller som en basisrentebetaling. Siden indekslånereformen i 1982 har beboerbetalingen som udgangspunkt udgjort, hvad der svarer til 3,6 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis. Beboerbetalingen er generelt blevet opreguleret – og støtten dermed aftrappet, indtil beboerbetalingen svarer til ydelserne på lånet. Siden 1979 er beboerbetalingen blevet reguleret med 75 pct. (valsetakt) af den laveste af stigningerne i nettoprisindekset og et fast lønindeks (reallønsklause).

Kombinationen af finansiering og støtte i nybyggeriet siden 1966 kan overordnet set opdeles i følgende modelvarianter:

1967-1982:	Fastforrentede nominallån med rentesikring
1982-1989:	Korte indeksslån (IS20) med rente- og afdragsbidrag
1990-1998:	Lange indeksslån med ydelsesstøtte
1999-:	Fastforrentede nominallån med ydelsesstøtte
2000-:	Variabelt forrentede nominallån (rentetilpasningslån) med ydelsesstøtte.

Tabel 11.2 viser centrale karakteristika for de forskellige finansierings- og støttemodeller. For hver modelvariant vises realkreditlånets løbetid, antallet af år, hvor beboerbetalingerne opreguleres, og starten på fondsindbetalingerne. Hvor dette ikke er entydigt fastsat i regelsættet, er de forventede tidspunkter angivet.

Tabel 11.2. Forskelle i centrale karakteristika for forskellige varianter af finansierings- og støttemodellen for almene boliger

	Realkreditlånsløbetid (antal år)		Varighed af regulering af beboerbetalinger (antal år)		Start på fondsindbetaling (antal år)	
	Formelt	Forventet	Formelt	Forventet	Formelt	Forventet
Nominallån med rentesikring (1970-)	30/40	-	40, dog max. ydelse	30	30-40	30
Indeksslån med rentebidrag mv. (IS20)	20-35	25	20-35	25	20-35	25
Indeksslån med ydelsesstøtte (IS35)	35-50	40	35-50, dog max. ydelse	30-35	35-50	40
Nominallån med ydelsesstøtte (1999-)	max. 35	30	35	-	35	30

Anm.: De nærmere regler for finansierings- og støttemodeller gennemgås i afsnit 11.3-11.5.

Det ses, at den periode, hvor beboerbetalingerne formelt set indekseres, kan variere med op til 30 år, men at den reelt forventes at variere med omkring 10 år, og at den med ca. 25 år er kortest for IS20-lån. Til illustration af virkningen heraf kan det beregnes, at ved en inflation på 2 pct. om året udgør beboerbetalingerne efter 25 år 86 pct. af det niveau, den vil være nået op på ved regulering i 35 år. For en ny almen familiebolig svarer det til en huslejeforskel på ca. 60 kr. pr. m² i faste priser.

Starttidspunktet for fondsindbetaling kan ligeledes variere med op til 30 år, men det forventes reelt at variere med omkring 15 år, og at det ligger tidligst for IS20-lån og senest for IS35-lån.

Staten kan påbyde konvertering af optagne lån. Denne mulighed er i forbindelse med det faldende renteniveau blevet udnyttet i flere omgange – første gang i 1991. Som følge heraf er en meget stor del af de fastforrentede nominallån blevet konverteret. I dag er praktisk talt alle lån med rentesikring omlagt til rentetilpasningslån.

Indestående støttede lån (overvejende med rentesikring) i en række problemramte almene boligafdelinger blev i forbindelse med omprioriteringen i 1995/96 omlagt til nye 30-årige fastforrentede lån med støtte i form af ydelsessikring. For disse byggerier er starttidspunktet for fondsindbetaling blevet udskudt i forhold til, hvad der fremgår af tabel 9.2. Alle lån med ydelsessikring er ligeledes omlagt til rentetilpasningslån.

For byggerier med tilsagn i perioden 1. januar 1994 til 31. december 1997 refunderer kommunerne $\frac{1}{5}$ af statens udgifter til ydelsesstøtte. Denne refusion blev ophævet i forbindelse med en forhøjelse af den kommunale grundkapital fra 7 pct. til 14 pct.

Med virkning for byggerier, der har fået tilsagn 2002-04 og 2005-06, refunderer Landsbyggefonden en andel af statens udgifter til ydelsesstøtte, jf. nærmere herom i afsnit 11.5.2.

11.2.2. Udbetalinger af løbende statslig støtte til realkreditlån

I tabel 11.3 er vist udbetalingerne af statslig støtte vedrørende ydelsesbetalingen på realkreditlån i de støtteordninger, der er beskrevet ovenfor. Disse udbetalinger vedrører således den samlede årlige statslige støtteudbetaling til alle levende støttesager, dvs. alle de tilsagn, der er givet siden midten af 1960'erne. For nogle tilsagn er støtteudbetalingen dog ophørt primært som følge af, at beboerbetalingerne er blevet opreguleret, så den svarer til og dermed dækker hele ydelsesbetalingen.

Tabel 11.3. Udbetalinger af statslig støtte, fordelt på forskellige varianter af finansierings- og støttemodellen for alment byggeri (2005-priser, mio. kr.)

	Rente- sikring	Ydelses sikring	Rente- og afdrags- bidrag	Ydelsesstøtte (tilsagn 1990-1998)	Ydelsesstøtte ¹⁾ (tilsagn 1999-)	I alt
1990	1.630		2.428			4.059
1991	1.539		2.848	37		4.424
1992	1.418		2.919	177		4.515
1993	1.297		2.835	322		4.454
1994	1.035		2.721	424		4.181
1995	949	9	2.596	498		4.052
1996	689	543	2.379	617		4.228
1997	527	707	2.249	709		4.191
1998	563	625	2.146	781		4.116
1999	532	623	2.028	837	20	4.040
2000	466	586	1.911	860	152	3.975
2001	368	505	1.868	972	274	3.986
2002	293	451	1.774	931	312	3.761
2003	231	415	1.641	792	348	3.426
2004	176	364	1.541	785	491	3.357
2005	103	328	1.490	843	523	3.287

Anm.: Det højeste beløb i hver søjle er markeret med gul baggrund. Fastpris-beregning er foretaget med forbrugerprisindekset.

¹⁾ Inkl. ungdomsboligbidrag, som ydes til ungdomsboliger med tilsagn fra 1997.

Det ses, at de årlige udbetalinger aktuelt udgør knap 3,3 mia. kr., og at de stort set har været faldende siden 1992, hvor de udgjorde 4,5 mia. kr. Endvidere ses, at faldet kan henføres til kraftigt faldende udbetalinger af rentesikring og rente- og afdragsbidrag, hvilket i første række skyldes, at beboerbetalingerne som følge af inflationsreguleringen efterhånden dækker en større og større del af ydelsesbetalingen.

Især for rentesikring, men tillige for ydelsessikring gælder, at udbetalingerne er blevet nedbragt som følge af, dels at rentefald i flere omgange har ført til, at der er gennemført påbudskonverteringer, og dels at lånene efter 2000 er omlagt fra fastforrentede lån til rentetilpasningslån, jf. afsnit 11.3.1.

Hertil kommer, at udbetalingerne af rentesikring er blevet nedbragt som følge af, at problemramte boligafdelinger har fået deres lån omlagt til lån med ydelsessikring, jf. afsnit 11.3.3.

De samlede udgifter nedbringes tillige, om end i begrænset omfang, som følge af, at der opkræves negativ støtte, jf. afsnit 11.3.1, hvis beboerbetalingerne overstiger den faktiske ydelse på rentetilpasningslåne. I 2005 er der blevet opkrævet i alt 9,8 mio. kr. i negativ støtte, fordelt på 178 rentesikringsager.

Endelig fremgår det af tabellen, at udbetalingerne til indeksfinansierede byggerier (rente- og afdragsbidrag samt ydelsesstøtte før 1999) aktuelt udgør godt 2,3 mia. kr., svarende til godt 70 pct. af de samlede udbetalinger.

Som nævnt refunderer Landsbyggefonden for tilsagnsårgangene 2002-2006 50-71 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. Rent teknisk sker denne refusion på den måde, at Landsbyggefonden overtager de resterende ydelsesstøtteudbetalinger, når staten har betalt sin nettoandel af ydelsesstøtten. Fra ca. år 2007 vil der som følge heraf ske en niveausækning i statens årlige nettostøtteudbetalinger, jf. afsnit 11.5.2.

11.3. Finansiering og støtte med rente- og ydelsessikring

11.3.1. Støtte med rentesikring

Frem til 1. april 1982 blev lån til nybyggeri optaget som fastforrentede nominallån. De maksimale løbetider på lån optaget før 1970 i kreditforeninger, hypotekforeninger og reallånefonde var henholdsvis 60, 50 og 45 år. Efter realkreditreformen i 1970 var de maksimale løbetider på lån optaget i perioden 1970-1982 på 40 år for såkaldt "almindelig realkredit" og 30 år for såkaldt "særlig realkredit" (den yderste del af belåningen). Det enkelte byggeri blev således finansieret med lån med forskellig løbetid.

For at reducere beboernes betaling på de optagne realkreditlån ydede staten rentesikringsstøtte til alment boligbyggeri med tilsagn i perioden 1. april 1967 til 1. april 1982. En overgangsordning betød, at der kunne ydes rentesikring til lån optaget efter 1. april 1964.

Det bærende princip i rentesikringsordningen var i hele perioden, at staten betalte den del af den effektive rente, der oversteg et fastsat renteniveau (basisrenten), og at rentetilskuddet over en årrække blev aftrappet efter en periode med fuld rentesikring.

Ordningen blev justeret flere gange med hensyn til basisrentens højde og aftrapningens omfang og varighed. I 1979 blev aftrapningen gjort afhængig af inflationen.

I den sidste del af perioden blev beboerbetalingen fastsat til på årsbasis at være 6 pct. af låneprovenuet (som udgjorde 74 pct. af anskaffelsessummen) plus afdraget det første år. I de første fire år var der ingen aftrapning af rentesikringen. Herefter blev beboerbetalingen reguleret årligt (pr. 1. januar) med 75 pct. af den laveste af stigningerne i nettoprisindekset henholdsvis timelønsindekset for industriens arbejdere (nu afløst af lønindekset for den private sektor). Ifølge reglerne fortsætter opreguleringen, indtil beboerbetalingen dækker den samlede låneydelse. Beboerbetalingen nedsættes dog ikke, når det yderste lån ("særlig realkredit", jf. ovenfor) er udamortiseret efter 30 år. Hvis dette medfører, at beboerbetalingen er højere end ydelsen på det tilbageværende lån, indbetales "overskuddet" til fondene.

En række byggerier har oven i rentesikringen modtaget en særlig støtte i form af driftssikring for at holde huslejen nede og derigennem imødegå udlejningsvanskeligheder i nybyggeriet, jf. kapitel 6. Driftssikringen har karakter af en

ekstra rentesikring, som skal være fuldt aftrappet (gennem opregulering af huslejerne), før aftrappingen af egentlig rentesikring påbegyndes.

På baggrund af det faldende renteniveau i første halvdel af 1990'erne påbød staten som nævnt boligorganisationerne at konvertere realkreditlån til støttet boligbyggeri. De første påbudskonverteringsrunder blev gennemført ultimo 1991 og ultimo 1993.

I 2000 blev stort set samtlige fastforrentede lån med rentesikring omlagt til rentetilpasningslån. Med denne omlægning til rentetilpasningslån giver det ikke længere mening at opregulere beboernes betaling til ydelserne på de faktiske lån, idet ydelserne ændres ved hver refinansiering. Opreguleringen fortsætter derfor, indtil beboerbetalingen "rammer" ydelsen på et fastforrentet skyggelån "optaget" på konverteringstidspunktet i 2000. Hvis beboerbetalingen er højere end den faktiske låneydelse, indbetales forskelsbeløbet til staten som negativ støtte.

11.3.2. Landsbyggefondens medfinansiering af rentesikringsbyggeri

Landsbyggefonden deltog frem til udgangen af 1981 i finansieringen af alment nybyggeri.

Fra 1. april 1967 til 31. marts 1975 ydede Landsbyggefonden et såkaldt A-lån til alment nybyggeri. Lånet var oprindeligt 3.000 kr. pr. lejlighed og blev fra 1. april 1971 forhøjet til 4.000 kr. pr. lejlighed. A-lånene er rente- og afdragsfrie, så længe der ydes rentesikring til afdelingen.

Fra 1. april 1975 til udgangen af 1981 ydede Landsbyggefonden en del af grundkapitallånene til alment nybyggeri. Fondens andel af grundkapitalen udgjorde oprindeligt 8 pct. af anskaffelsessummen, men blev gradvist reduceret til 2 pct. for helt at bortfalde ved udgangen af 1981. Grundkapitalen er rentefri og afdragsfri i indtil 50 år.

11.3.3. Støtte med ydelsessikring

I 1995/96 blev eksisterende støttede nominallån og indekslån, jf. afsnit 11.4, i visse problemramte almene boligafdelinger ekstraordinært indfriet og erstattet med nye fastforrentede lån med 30 års løbetid. Beboerbetalingen blev fastsat til 1,915 pct. af hovedstolen halvårligt²⁹, således at der blev opnået en væsentlig huslejenedsættelse. Den samlede løbetid for realkreditbelåningen vedrørende den oprindelige anskaffelsessum kan dermed komme til at ligge over 50 år.

I 2001 blev de fastforrentede lån omlagt til rentetilpasningslån.

²⁹ De 1,915 pct. svarer til den beboerbetalingsprocent, der var gældende i alment familieboligbyggeri med tilsagn i perioden 1990-1993.

11.3.4. Støtteomfang for alment byggeri med rente- og ydelsessikring

For alment byggeri opført før 1982 har der, jf. det foregående, været ydet rente- og ydelsessikring. Den offentlige støtte i procent af anskaffelsessummen afhænger af de varierende regler og satser for de forskellige år.

I tabel 11.4 belyses den samlede offentlige støtte ved et regneeksempel. Regneeksemplet vedrører støtten til et alment byggeri finansieret med et fastforrentet lån med rentesikring ultimo 1979. På grund af overgangsordningen, jf. ovenfor, svarer det til de sidste rentesikringslån.

Tabel 11.4. Finansieringsstøttens andel af anskaffelsessummen (nutidsværdi), negativ støtte og beboerbetalingsregulering (regelsæt som i 1979)

Diskonteringsrente (pct. p.a.)	Støtteandel (pct. af a-sum)			Forekomst af negativ støtte (efter antal år)	Regulering af beboerbetalning (antal år)
	Ekskl. offentlig grundkapital	Heraf negativ støtte	Inkl. offentlig grundkapital		
5,5	78	2	94	20	20
17,1	45	0	61	20	20

Anm.: Diskonteringsrenten på 5,5 pct. p.a. er den sats, der er benyttet for de øvrige finansierings- og støttemodeller, jf. tabel 11.5 og 11.6, mens diskonteringsrenten på 17,1 pct. p.a. er den interne rente for det beregnede låneforløb. Der er anvendt historiske værdier for rente, inflation mv. Støtteandelen er eksklusiv Landsbyggefondens bidrag til grundkapitalen på 7 pct. af anskaffelsessummen, jf. tabel 11.1.

Beregningen er baseret på faktiske værdier for rente og inflation frem til 2005. For renten gælder således, at der er taget udgangspunkt i den gennemsnitlige årlige lange rente ved den oprindelige finansiering i 1979 samt ved konverteringerne i 1991 og 1993. Efter overgangen til rentetilpasningslån i 2000 er der taget udgangspunkt i den korte rente på konverteringstidspunktet samt ved de årlige refinansieringer. For perioden efter 2005 er der forudsat en kort rente på 5 pct. p.a. og en inflation på 2 pct. p.a., jf. afsnit 11.5.2.

Det ses, at der ved en diskonteringsrente på 5,5 pct. bliver tale om en meget høj støtteandel. Det hænger i høj grad sammen med den meget høje rente på omkring 18 pct. p.a., som det oprindelige lån er optaget til. Derfor er der også vist en følsomhedsberegning med en diskonteringsrente, der afspejler den gennemsnitlige forrentning af lånebeløbet. Det fremgår af tabel 11.1, at Landsbyggefonden til denne årgang byggeri ydede et grundkapitaltilskud på 7 pct., hvilket indebærer, at bruttostøtteandelen bliver 101 pct. henholdsvis 68 pct.

I forbindelse med overgangen til rentetilpasningslån i 2000 bliver den faktiske ydelse i regneeksemplet så lav, at der forekommer negativ støtte. Skyggydelser bliver ligeledes så lav, at reguleringen af beboerbetalingen ophører.

11.4. Finansierings- og støttemodeller med indeksslån

11.4.1. Finansieringsregler

I perioden 1. april 1982 til 31. december 1998 blev nyt alment byggeri finansieret med indeksslån. Indeksslån (IS-lån) er inkonverterbare kontantlån, der afdrages efter serielånsprincippet³⁰. Lånene er karakteriseret ved, at restgælden reguleres halvårligt efter nettoprisindekset, mens hovedstolen halvårligt reguleres med 75 pct. af udviklingen i nettopris- eller det generelle lønindeks afhængigt af, hvilket indeks der har haft den laveste stigningstakt.

En overgangsordning betød, at der for boliger med tilsagn i perioden 1. oktober 1979 til 1. april 1982 kunne vælges indeksfinansiering med rentebidrag i stedet for nominallån med rentesikring. I praksis er alle byggerier i overgangsperioden finansieret med indeksslån.

For byggeri med tilsagn i perioden frem til 31. december 1989 blev lånene optaget med en halvårlig afdragsprocent på 2,4 og dermed en løbetid på godt 20 år (IS20), mens lån til byggeri med tilsagn herefter blev optaget med en halvårlig afdragsprocent på 1,4 og dermed en løbetid på godt 35 år (IS35). Lånets løbetid afhænger dog af inflationen, således at de nævnte løbetider på henholdsvis 20 og 35 år er løbetiden ved nul-inflation i hele lånets løbetid. Løbetiden øges med stigende inflation. Den maksimale løbetid på indeksslåne er fastsat til 35½ år på IS20-lånet og 50½ år på IS35-lånet og vil nås ved en gennemsnitlig inflation på henholdsvis 14 og 5½ pct. Overstiger løbetiden disse grænser, erstattes lånet med et nyt lån.

11.4.2. Støtteregele

Med indførelsen af indeksfinansieringen blev rentesikringen erstattet af rentebidrag. Rentebidraget dækker hele udgiften til forrentningen af indeksslånet, samt udgifterne til administrations- og reservefondsbidrag. Rentebidraget dækker således ikke betalingen af afdrag. Rentebidrag blev ydet til byggeri med tilsagn indtil 31. december 1989.

Som følge af successive nedsættelser af grundkapitalen og tilsvarende forøgelse af realkreditbelåningen (fra 75 til 90 pct. af anskaffelsessummen), blev der for alment byggeri med tilsagn i perioden 1. april 1984 til 31. december 1989 tillige indført et afdragsbidrag. Afdragsbidrag ydes med et beløb svarende til afdragene på den del af indeksslånet, der ligger ud over den oprindelige lånegrænse på 75 pct. Herved holdes beboerne skadesløse - for så vidt angår afdragene - af de successive forøgelser af indeksbelåningens andel af finansieringen.

Støtten til IS35-lån, som finansierer byggeri med tilsagn efter 1. januar 1990, ydes som ydelsesstøtte, der dækker forskellen mellem hele låneydelsen (renter

³⁰ Serielån betegner lån, hvor afdragene er lige store i hver termin. I Danmark er den mest udbredte lånetype annuitetslån, hvor ydelserne er lige store i hver termin, og hvor afdragene derfor er relativt små til at begynde med og derefter vokser termin for termin i takt med, at restgælden og dermed rentebetalingerne falder.

og afdrag) og beboerbetalingen. Beboerbetalingen blev fastsat til halvårligt at være 1,915 pct. af lånets hovedstol for tilsagn i perioden 1990 til 1993 og derefter – som følge af lavere lånegrænse, jf. tabel 11.1 – til 1,978 pct. af hovedstolen i årene 1994-1998³¹. Hermed udgjorde beboerbetalingen målt i forhold til byggeriets anskaffelsessum fortsat 3,6 pct. på årsbasis i begge perioder.

Umiddelbart efter indeksfinansieringens indførelse i 1982 blev realrenteafgiften for pensionskassers investeringer indført. Indeksobligationer blev fritaget fra realrenteafgiften, hvilket medførte en meget kraftig kursstigning på disse obligationer. Realrenteafgiftssatsen har været meget svingende. I dag er indeksobligationer fritaget for pensionsafkastbeskatning, hvor skattesatsen er 15 pct. Med disse afgifts-/skattefritagelser ydes en indirekte støtte til indeksfinansieret alment byggeri.

11.4.3. Støtteomfang for alment byggeri med indeksslån

I tabel 11.5 belyses den offentlige støtte til et alment byggeri finansieret med henholdsvis kort og langt indeksslån og ibrugtaget i 1992 (dvs. tilsagn henholdsvis ultimo 1989 og primo 1990 og dermed støtten i forbindelse med et af de sidste IS20-lån og et af de første IS35-lån). Der er tale om et regneeksempel. Fondsindbetalingerne er belyst i kapitel 7.

Inflationen er forudsat at udgøre 2 pct. p.a. i hele løbetiden, og reallønsklausulen forudsættes ikke at have været aktiveret. Kursen på IS35-lån har typisk ligget 5 point under kursen på IS20. Følsomheden med hensyn til kursen er belyst.

Tabel 11.5. Finansieringsstøttens andel af anskaffelsessummen (nutidsværdi) samt løbetid og beboerbetalingsregulering ved forskellige indeksslånetyper og kurser

Lånetype og finansieringskurs (pct. p.a.)		Støtteandel (pct. af a-sum)		Løbetid (antal år)	Regulering af beboerbetalning (antal år)
Lånetype	Kurs	Ekskl. grundkapital	Inkl. grundkapital		
IS20	90	43	51	23	23
IS20	95	38	46	23	23
IS35	85	31	35	40	35
IS35	90	26	30	40	32

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i regelsættet, som var gældende for tilsagn i henholdsvis 1989 (IS20) og 1990 (IS35). Diskonteringsrenten = 5,5 pct. p.a.

Det ses, at støtteandelen for IS20-lån ligger væsentligt højere end for IS35. Det skyldes lånenes kortere løbetid, idet den årlige beboerbetalning er ens. Omvendt er fondsindbetalingerne for IS20-lån højere, idet de starter langt tidligere end for IS35-lån, jf. tabel 11.2.

Som nævnt ydes der indirekte støtte i form af fritagelse fra realrenteafgift/pensionsafkastskat. Omfanget heraf er ikke opgjort.

³¹ $1,915 * 2 * 0,94$ (realkreditlåneandel) = 3,6 = $1,978 * 2 * 0,91$

Det ses, at ved de anvendte forudsætninger om kurs og inflation vil reguleringen af beboerbetalingen løbe ca. 10 år længere for IS35-lån, idet den efter det anførte antal år dækker hele låneydelsen. Herved vil der alt andet lige blive opbygget en huslejeforskel, som alene er en følge af forskellig låntype. Denne forskel vil dog blive reduceret efterfølgende, fordi ydelsen på IS35-lån er svagt faldende i den sidste del af låneforløbet, og beboerbetalingen følger ydelsen.

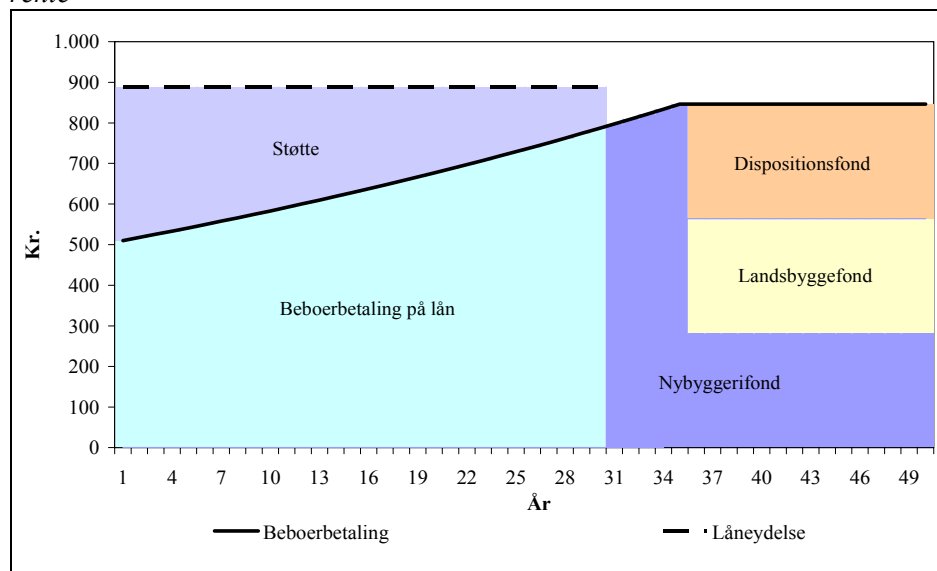
11.5. Fleksibel finansiering - finansiering og støtte for alment nybyggeri siden 1999

11.5.1. Regelsættet

Finansieringsreformen pr. 1. januar 1999 indebærer, at indeksslåne blev erstattet med nominallån, men omfattede herudover en række andre vigtige ændringer i finansierings- og støttemodellen for alment byggeri. Hovedtrækkene i denne model gennemgås nedenfor og er illustreret i figur 11.2 (som er identisk med figur 7.2).

Reformen indebærer, at beboerbetalingen og den underliggende realkreditfinansiering blev helt adskilt. Beboerbetalingen påvirkes således hverken af lånetypen, løbetiden eller af udviklingen i renten under låneforløbet. Den årlige beboerbetalning blev fastsat til 3,6 pct. af byggeriets anskaffelsessum, jf. afsnit 11.2.1.

Figur 11.2. Beboerbetalning, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved konstant rente



Anm.: Figuren illustrerer finansierings- og støttereglerne efter 1. januar 1999. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i den gennemsnitlige anskaffelsessum for en familiebolig i 2006 (15.000 kr. pr. m²) ved en finansieringsrente på 5 pct. p.a. og en inflation på 2,0 pct. p.a.

Efter en omlægning af gebyrbetalingen på realkreditlån pr. 1. januar 2000 med henblik på at styrke konkurrencen indgår den løbende bidragsbetaling på realkreditlån ikke længere i udmålingen af ydelsesstøtte, men indregnes fuldt ud i huslejen. Beboerbetalingen, ekskl. bidrag, blev i den forbindelse nedsat til 3,4 pct. af anskaffelsessummen for netop at sikre, at beboerbetalingen plus bidragsbetaling forblev på samme niveau som før omlægningen.

Beboerbetalingen reguleres en gang om året med 75 pct. af stigningen i netto-prisindekset (eller lønindekset). Reguleringen fortsætter i 35 år, hvorefter beboerbetalingen holdes konstant nominelt. Beboerne betaler herudover det løbende bidrag på realkreditlånene.

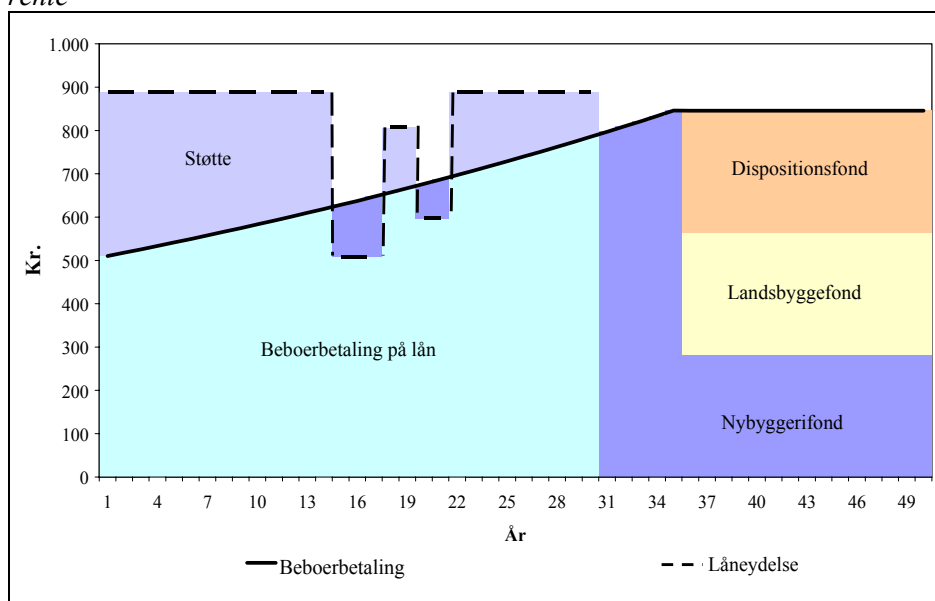
Indekseringen medfører, at beboerbetalingen tilnærmelsesvist har karakter af betaling af et reelt kapitalafkast på i gennemsnit godt 3 pct. årligt over de 35 år ved den nuværende inflation. På grund af indekseringsmetoden, jf. ovenfor, er den reale beboerbetalingsprocent afhængig af inflationsniveauet. Set over en periode på 70 år udgør den reale beboerbetalingsprocent godt 2,5 pct. p.a. ved en årlig inflationsrate på 2 pct. i gennemsnit.

Finansieringen er fleksibel, idet socialministeren er bemyndiget til (i samarbejde med finansministeren og økonomi- og erhvervsministeren) at fastsætte, hvilke realkreditlån der skal anvendes med henblik på at opnå de lavest mulige langsigtede omkostninger for staten. Flexibiliteten gælder også løbetiden, der dog højst kan udgøre 35 år sammenlagt. Siden 1. januar 2000 har der været anvendt 30-årige rentetilpasningslån med fuld årlig refinansiering (RTL-1) til finansiering af nybyggede almene boliger. Efterfølgende er en del af disse lån blevet omlagt til rentetilpasningslån med refinansiering hvert tredje eller femte år (RTL-3 og RTL-5).

Den statslige ydelsesstøtte er en løbende støtte, der udgør forskellen mellem ydelsen på realkreditlånet og beboerbetalingen. Den er således residualt bestemt, hvilket gør den meget rentefølsom, idet staten bærer den fulde renterisiko. Ydelsesstøtten påvirkes tillige af inflationen, idet denne har betydning for opreguleringen af beboerbetalingen.

Da beboerbetalingen som nævnt fastsættes uafhængigt af den underliggende finansiering, kan beboerbetalingen overstige låneydelsen. Hvis dette er tilfældet, sættes den statslige ydelsesstøtte i bero, og forskellen mellem beboerbetalingen og den faktiske låneydelse indbetales til nybyggerifonden under Landsbyggefonden, jf. nedenfor. Det bemærkes, at ydelsesbetalingen på realkreditlånet ændres løbende i forbindelse med de årlige refinansieringer, hvilket indebærer, at udbetaling af ydelsesstøtte genoptages, hvis låneydelsen som følge af en rentestigning igen bliver højere end beboerbetalingen. Mekanismen er illustreret i figur 11.3.

Figur 11.3. Beboerbetalning, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved varierende rente



Eventuel overskydende beboerbetalning i lånets løbetid indbetales som nævnt til nybyggerifonden. Efter at lånet er udamortiseret gælder følgende regler: Fra det 30. til det 35. år indbetales beboerbetalningen fuldt ud i nybyggerifonden. Efter det 35. år nedsættes andelen til $\frac{1}{3}$, idet de øvrige $\frac{2}{3}$ fordeles ligeligt mellem den lokale dispositionsfond og LBF's landsdispositionsfond, jf. figur 11.2.

Nedenfor defineres indbetalinger til nybyggerifonden som ”negativ støtte”, således at den offentlige støtte minus bidrag til nybyggerifonden (negativ støtte) udgør nettostøtten. Derimod betragtes indbetalinger til den lokale dispositionsfond og landsdispositionsfond i disse beregninger ikke som negativ støtte, fordi de kan anvendes til at støtte foranstaltninger i det (til enhver tid) eksisterende almene byggeri. For det enkelte byggeri vil der typisk *ikke* være tale om, at fondsindbetalinger og -udbetalinger går i nul.

I nedenstående beregninger er det forudsat, at indbetalingerne til nybyggerifonden fuldt ud anvendes til at erstatte statslig støtte til fremtidigt nybyggeri. I den forbindelse skelnes der ikke mellem, om de nye boliger udgør en tilvækst til den almene boligbestand, eller om de erstatter en afgang fra den eksisterende bestand som følge af lejlighedssammenlægninger eller nedlæggelser.

I princippet kan tilbagebetaling af grundkapitalindskud også defineres som negativ støtte. I nedenstående beregninger er der set bort herfra.

Landsbyggerifondens refusion af ydelsesstøtte

Med virkning for nybyggeri med tilsagn fra 2002 og foreløbig frem til og med 2006 har Landsbyggerifonden medvirket til finansieringen af det almene nybyggeri gennem refusion af en del af statens udgifter til ydelsesstøtte.

For tilsagnsårgangene 2002-2004 blev Landsbyggerifondens refusion opgjort som statens merudgifter til ydelsesstøtte som følge af nedsættelsen af grundka-

pitalen fra 14 til 7 pct. Refusionen blev således beregnet som 7 pct. af den oprindeligt budgetterede anskaffelsessum (på grundlag af en grundkapital på 14 pct.) med tillæg af hele ydelsesstøtten til den del af den samlede faktiske anskaffelsessum, der oversteg den oprindeligt budgetterede anskaffelsessum. Landsbyggefonden betalte således 100 pct. af den marginale udgift til ydelsesstøtte, dvs. såvel udgifter vedrørende det større antal boliger som vedrørende en højere anskaffelsessum pr. bolig. Landsbyggefonden faktiske refusion udgjorde 71 pct. (2002), 55 pct. (2003) og 53 pct. (2004) af statens udgifter til ydelsesstøtte.

For tilsagnsårgangene 2005 og 2006 udgør Landsbyggefondens refusion som udgangspunkt 50 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. Landsbyggefonden refunderer herudover den del af statens udgifter til ydelsesstøtte, som årligt overstiger 1,3 mia. kr. Indtil loftet for statens del af ydelsesstøtte nås, betaler staten og Landsbyggefonden således hver 50 pct. af ydelsesstøtten.

For alle de ovenfor nævnte tilsagnsårgange gælder, at Landsbyggefondens refusion fastsættes endeligt umiddelbart efter udgangen af det enkelte tilsagnsår. Refusionen fastsættes som nutidsværdien af et skønnet forløb for ydelsesstøtten for de faktisk meddelte tilsagn i de enkelte år. Refusionen opgøres endeligt ved afslutningen af det enkelte tilsagnsår. Ved beregningen anvendes de rente- og inflationsforudsætninger, som ligger til grund for budgetteringen af ydelsesstøtten på finansloven for året efter tilsagnsåret. Landsbyggefonden påbegynder for hvert tilsagnsår betalingen af refusion på det tidspunkt, hvor nutidsværdien af den resterende beregnede ydelsesstøtte svarer til fondens samlede refusion. Denne beregningsmodel medfører, at staten bærer den fulde risiko for ændringer i rente og inflation efter fastsættelsen af refusionen, samt at Landsbyggefondens betaling af refusionen udskydes længst muligt.

11.5.2. Brutto- og nettostøtte til alment nybyggeri siden 1999

Nedenfor belyses først den offentlige støtte til det almene byggeri (bruttostøtten). Dernæst inddrages fondsindbetalingerne med henblik på en belysning af nettostøtten set over en periode på 30 år.

Støtten i realkreditlånets løbetid

Nedenfor belyses den offentlige støtteandel over en 30-årig tidshorisont, svarende til realkreditlånets løbetid. Da ydelsesstøtten som nævnt dækker den marginale ydelsesbetaling, er den meget rentefølsom.

For rentetilpasningslån skal finansieringsrenten betragtes som den gennemsnitlige forventede rente i lånets løbetid. Det er givet, at renten vil svinge i lånets løbetid, hvorfor finansieringsrenten ikke kan vurderes ud fra det niveau, der er gældende på finansieringstidspunktet.

Der vises beregninger for forskellige renteniveauer. Den anvendte diskonteringsrente ved beregningen af støttens nutidsværdi afspejler den gennemsnitlige langsigtede statsobligationsrente og forudsættes at ligge 0,5 pct.point over finansieringsrenten. Der regnes med den aktuelt gældende grundkapitalsats på 7

pct. af anskaffelsessummen. Efter gældende regler vil grundkapitalen blive sat op til 14 pct. for tilsagn, der gives efter 1. januar 2007.

Renteniveauet afhænger blandt andet af den forventede inflation. Her forudsættes den forventede fremtidige inflation på såvel kort som lang sigt at udgøre 2,0 pct. p.a. Beboerbetalingsreguleringen som nævnt med $\frac{3}{4}$ heraf eller af udviklingen i lønindekset, hvis dette stiger langsommere. Da den statslige støtteandel herigennem også afhænger af inflationen, foretages der for et af rentescenarierne en beregning for en alternativ inflationsrate.

Set over en længere tidshorisont er der typisk en høj grad af samvariation mellem rente og inflation, dvs. en nogenlunde konstant realrente. I den seneste rapport fra Det Økonomiske Råd skønnes den langsigtede realrente for en 10-årig statsobligation at ligge på omkring 3,5 pct. p.a.

I tabel 11.6 vises den offentlige støttes andel af anskaffelsessummen ved forskellige finansieringsrentesatser og forskellige inflationsrater. Endvidere er det angivet, om der i realkreditlånets løbetid (med de givne forudsætninger) vil blive tale om negativ støtte (beboerbetalingsreguleringen overstiger låneydelsen), jf. afsnit 11.5.1.

Tabel 11.6. Finansieringsstøttens andel af anskaffelsessummen (nutidsværdi) samt tidspunkt for indtræden af negativ støtte ved forskellige rente- og inflationsforudsætninger

Finansieringsrente og inflation (pct. p.a.)		Støtteandel (pct. af a-sum)		Negativ støtte (antal år efter finansiering)
Rente	Inflation	Ekskl. grundkapital	Inkl. grundkapital	
6,0	2,0	35,9	42,9	Ikke i løbetid
5,0	2,0	28,7	35,7	Ikke i løbetid
4,0	2,0	20,4	27,4	29
3,0	2,0	11,7	18,7	21
3,0	0,0	23,7	30,7	Ikke i løbetid

Anm.: Tabellen vedrører nybyggeri med tilsagn efter 1. januar 1999. Støtteandelen måles som den offentlige støttes andel af anskaffelsessummen (nutidsværdi). I støtten indgår statslig ydelsesstøtte og kommunal grundkapital. Diskonteringsrenten er i alle eksemplerne sat lig med finansieringsrenten plus 0,5 pct.point.

Det ses, at renteniveauet og inflationen har stor betydning for støttens omfang. Ydelsesstøtten udgør op mod 30 pct. af anskaffelsessummen ved en finansieringsrente på 5 pct. og en inflation på 2 pct. Også ved et meget lavt (langsigtet) renteniveau vil der være tale om, at der ydes ydelsesstøtte, f.eks. vil en rente på 3 pct. p.a. og en inflation på 2 pct. medføre en ydelsesstøtte svarende til knap 12 pct. af anskaffelsessummen. Ved et lavt renteniveau har det betydning, at støtten ikke alene vedrører rentebetalingsreguleringen, men den samlede ydelsesbetaling, inkl. afdrag. På annuitetslån falder låneydelsen ikke i takt med den lavere rentebetaling. Dermed sker der en fremrykning af afdragsbetalingen.

Endvidere ses, at den forudsatte inflationsrate, via reguleringen af beboerbetalingen, påvirker støtteandelen mærkbart – en højere inflation giver lavere statslig ydelsesstøtte. I den forbindelse bemærkes, at en realrente på ca. 1 pct. (rente 3,0 – inflation 2,0) ikke forekommer realistisk over en længere tidshorizont.

Af tabellen fremgår, at ved en ”normal” realrente (på over 2 pct.) bliver der ydet støtte i hele lånets løbetid. Negativ støtte viser sig i lånets løbetid først ved en rente på 4 pct. og inflation på 2 pct. Ved en marginalt højere rente eller marginalt lavere inflation er der således ingen negativ støtte.

Diskonteringsrentens størrelse har betydning for resultaterne: Ved et mindre spænd mellem diskonteringsrenten og finansieringsrenten bliver nutidsværdien af ydelsesstøtteudgifterne lavere.

Fordelingen af finansieringen mellem grundkapital og realkreditlån har betydning for, hvor tidligt i låneforløbet der bliver tale om negativ støtte. Ved en forhøjelse af grundkapitalandelen nedsættes realkreditlåneandelen tilsvarende. Alt andet lige indebærer det, at låneydelsen reduceres (mens beboerbetalingen er uændret), og at tidspunktet for eventuel negativ støtte dermed fremrykkes.

Landsbyggefondens medfinansiering af bruttostøtte

I tabel 11.7 er vist nutidsværdien af statens samlede udgifter til ydelsesstøtte, Landsbyggefondens refusion heraf samt refusionsprocenten for årene 2002-2006.

Tabel 11.7. Samlet ydelsesstøtte, Landsbyggefondens refusion og refusionsprocent 2002-2006

	Samlet ydelsesstøtte Mio. kr.	Landsbyggefondens refusion Mio. kr.	Refusionsprocent Pct.
2002	4.491	3.173	71
2003	2.651	1.458	55
2004	2.079	1.102	53
2005	2.018	1.009	50
2006 ¹⁾	2.074	1.037	50

¹⁾ Budgetterede beløb på finansloven for 2006.

Landsbyggefondens refusion af en del af statens udgifter til ydelsesstøtte indebærer, at den offentlige nettostøtte til de pågældende tilsagnsårgange reduceres med en andel af ydelsesstøtten svarende til de i tabellen anførte refusionsprocenter.

Det betyder, at ved en finansieringsrente på f.eks. 5 pct., hvor støtteandelen ekskl. grundkapital ifølge tabel 11.6 er 28,7 pct., så vil nutidsværdien af ydelsesstøtten efter Landsbyggefondens refusion være 14,4 pct. af anskaffelsessummen, ved en refusionsprocent på 50.

Nettostøtten

Nedenfor belyses selvfinansieringsgraden for et nyopført alment byggeri. Selvfinansieringsgraden belyses ved nettostøtteandelen, dvs. ydelsesstøtten minus den negative støtte ydet af nybyggerifonden og beregnes over en tidshorisont på 70 år. Beregninger viser, at en forlængelse af tidshorisonten kun medfører en begrænset reduktion af nettostøtten.

Tabel 11.8 viser den offentlige støtte (ydelsesstøtte og grundkapital), indbetalingerne til nybyggerifonden i tre forskellige perioder (negativ støtte), og nettostøtten. Tallene vises som andel af anskaffelsessummen. Det bemærkes, at nettostøtten i tabellen er opgjort inkl. grundkapital. Nettostøtten ekskl. grundkapital er således 7 pct.point lavere.

Tabel 11.8. Offentlig støtte, indbetalinger til nybyggerifond og nettostøtte i pct. af anskaffelsessum (nutidsværdi) ved forskellige rente- og inflationsforudsætninger

Finansieringsrente og inflation (pct. p.a.)	Offentlig støtte (inkl. grundkapital) 0-30 år	Nybyggerifond 0-30 år	Nybyggerifond 30-35 år	Nybyggerifond 35-70 år	Nettostøtte (inkl. grundkapital.) 0-70 år
6,0 – 2,0	42,9	0,0	-3,6	-2,9	36,4
5,0 – 2,0	35,7	0,0	-4,8	-4,6	26,3
4,0 – 2,0	27,4	-0,0	-6,6	-7,2	13,7
3,0 – 2,0	18,7	-1,2	-9,0	-11,6	-3,1
3,0 – 0,0	30,7	0,0	-5,6	-7,0	18,1

Anm.: I alle eksemplerne er valgt en diskonteringsrente lig med finansieringsrente plus 0,5 pct.point.

Det fremgår af tabellen, at nutidsværdien af den samlede negative støtte udgør knap 10 pct. af anskaffelsessummen ved en finansieringsrente på 5 pct., således at nettostøtten udgør godt 26 pct. (knap 20 pct., hvis grundkapitalen ikke medregnes). Nutidsværdien af de samlede fondsindbetalinger, dvs. inkl. indbetalinger til lokal dispositionsfond og landsdispositionsfond, frem til det 70. år udgør knap 19 pct.

Det ses, at kun i scenariet med en urealistisk lav (langsigtet) realrente bliver nettostøtteandelen negativ. Dette gælder, uanset om grundkapitalen medregnes. Endvidere ses, at den forudsatte inflation har stor betydning for nettostøtteandelen.

Den absolutte størrelse af indbetalingerne til nybyggerifonden efter det 30. år påvirkes ikke af finansieringsrenten. Når nutidsværdien heraf ændres, skyldes det, at diskonteringsrenten ændres i takt med finansieringsrenten. Derimod påvirkes indbetalingernes størrelse af inflationsraten via reguleringen af beboerbetalingerne. Jo højere inflationen er, desto mindre bliver indbetalingerne opgjort i faste priser.

I tabel 11.9 er vist nettostøtten, jf. tabel 11.8, efter refusion fra Landsbyggefonden af 50 pct. af udgifterne til ydelsesstøtte. Det ses, at ved en finansieringsren-

te på 5 pct. udgør nutidsværdien af refusionen 14,3 pct. (halvdelen af 28,7 pct., jf. tabel 11.6), mens nettostøtten efter refusion udgør 11,9 pct. Også her er det kun i scenariet med en urealistisk lav realrente, at nettostøtteandelen bliver negativ.

Tabel 11.9. Refusion af ydelsesstøtte fra Landsbyggerifonden og nettostøtte efter refusion i pct. af anskaffelsessum (nutidsværdi) ved forskellige rente- og inflationsforudsætninger

Finansie- ringsrente og inflation (pct. p.a.)	Nettostøtte, inkl. grundkapital (jf. tabel 11.8) 0-70 år	LBF-refusion på 50 pct. af ydelsesstøtte 0-30 år	Nettostøtte efter LBF- refusion 0-70 år
6,0 – 2,0	36,4	18,0	18,4
5,0 – 2,0	26,3	14,4	11,9
4,0 – 2,0	13,7	10,2	3,5
3,0 – 2,0	-3,1	5,9	-9,0
3,0 – 0,0	18,1	11,9	6,2

Anm.: I alle eksemplerne er valgt en diskonteringsrente lig med finansieringsrente plus 0,5 pct.point.

11.5.3. Selvfinansiering af fremtidigt nybyggeri

Formålet med nybyggerifonden er som nævnt at medfinansiere nyt byggeri. De foregående beregninger af nettostøtten viser ikke helt nybyggerifondens betydning for den almene sektors selvfinansiering på længere sigt, idet tilbagediskonteringen medfører, at nutidsværdien af de tidsmæssigt sene indbetalinger til nybyggerifonden er forholdsvis begrænset. Nedenfor belyses nybyggerifondens betydning for finansieringen af nyt byggeri. Idet påbegyndelsen af det nye byggeri tidsmæssigt falder sammen med indbetalingen til nybyggerifonden, har støtten fra nybyggerifonden relativt stor vægt.

Indbetalingen til nybyggerifonden er indført for byggeri, der har fået tilsagn siden 1999. Med en løbetid på realkreditlån på 30 år, vil støtten til byggeri, der får tilsagn efter 2028, helt eller delvist kunne finansieres af udbetalinger fra nybyggerifonden. Omfanget af denne selvfinansiering belyses nedenfor.

I beregningerne antages, at det fremtidige nybyggeri finansieres og støttes på samme måde som i dag.

Efter at realkreditlånet er udamortiseret, gælder som nævnt følgende:

- Fra det 30. til det 35. år indbetales beboerbetalingerne fuldt ud til nybyggerifonden.
- Efter det 35. år nedsættes andelen til $\frac{1}{3}$, idet den øvrige del fordeles ligeligt mellem den lokale dispositionsfond og LBF's landsdispositionsfond.

For et alment byggeri, som får tilsagn i f.eks. 2006, vises i tabel 11.10, hvilken andel af fondsindbetalingerne der skal indbetales til nybyggerifonden efter 35 for, at ydelsesstøtten til et byggeri, som får tilsagn om 30 år (i 2036), fuldt

ud kan finansieres af nybyggerifondsmidler. Den viste procent kan sammenholdes med den fastsatte andel af indbetalingen til nybyggerifonden på 33 pct.

For den bolig, der opføres om 30 år, har det naturligvis betydning, hvordan anskaffelsesudgifterne udvikler sig i den mellemliggende periode. Her er der regnet på to scenarier, dels ét hvor anskaffelsesudgifterne stiger i takt med nettoprisindekset, som er forudsat at stige med 2 pct. om året, dels ét hvor de årligt stiger med nettoprisindekset plus 0,5 pct.point, dvs. 2,5 pct. om året.

Da udbetalingen af ydelsesstøtte ikke har samme tidsmæssige profil som indbetalingen til nybyggerifonden, jf. figur 11.2, er det forudsat, at forskellen forrentes med diskonteringsrenten. I beregningerne er det således forudsat, at den akkumulerede forskel skal være 0 i år 60.

Som udgangspunkt vil der være tale om, at indbetalingerne fra den "gamle" bolig vil overstige udbetalingerne til den "nye" bolig fra år 30 til år 35. Herefter vil det omvendte være tilfældet i en årrække. Efterhånden som ydelsesstøtten aftrappes, kan der frem mod udamortiseringen af lånet på den "nye" bolig igen blive tale om, at indbetalingerne overstiger udbetalingerne.

Tabel 11.10. Nybyggerifondens andel af fondsindbetalinger efter år 35 ved fuld fondsfinansiering af ydelsesstøtte af alment byggeri med tilsagn i år 30 ved forskellige forudsætninger om rente, inflation og byggeprisstigning

Finansieringsrente og inflation (pct. p.a.)	Byggeprisstigning = Inflation (pct.)	Byggeprisstigning = inflation + 0,5 pct.point (pct.)
6,0 – 2,0	79,4	99,1
5,0 – 2,0	46,7	60,5
4,0 – 2,0	17,8	26,3

Anm.: Diskonteringsrente = finansieringsrente + 0,5 pct.point.

Det ses, at realrenten har meget stor betydning for den påkrævede nybyggerifondsandels størrelse. Ved en finansieringsrente på 5 pct. og byggeprisstigninger svarende til inflationen skal andelen være på 47 pct. for at sikre fuld fondsfinansiering af ydelsesstøtten, dvs. knap 14 pct.point over den fastsatte andel på 33 pct.. Hvis byggeprisstigningerne overstiger inflationen, skal andelen være noget større. Det vil naturligvis også have betydning, om de fremtidige byggeårgange bliver større eller mindre end de byggeårgange (siden 1999), der via indbetalinger til nybyggerifonden finansierer den fremtidige støtte

11.6. Sammenfatning

Hovedtrækkene i finansieringen af og støtten til alment byggeri har ikke ændret sig siden boligforliget i 1966.

Fælles for de regelsæt for finansiering og støtte, der har været gældende siden 1966, er, at byggeriet er finansieret ved 1) beboerindskud, 2) grundkapitalindskud og 3) realkreditlån. Det offentlige tilskud reducerer ydelsesbetalingen på

realkreditlånet – og varierer med ændringer i ydelsen (f.eks. som følge af rentændringer eller låneomlægninger). Det er endelig karakteristisk, at beboerbetalingen ikke nedsættes, når det oprindelige realkreditlån er udamortiseret, men at beløbet i stedet for indbetales til lokale og centrale fonde.

Siden indeksslånereformen i 1982, hvor beboerbetalingen blev nedsat, har den som udgangspunkt udgjort, hvad der svarer til 3,6 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis. Beboerbetalingen er siden 1979 blevet inflationsreguleret – og støtten dermed aftrappet – indtil beboerbetalingen svarer til ydelserne på lånet.

Beboerbetalingen har således været fastsat på en sådan måde, at den stort set har været upåvirket af renten på finansieringstidspunktet og efterfølgende rentændringer. Med finansieringsreformen i 1999 er beboerbetalingen og den underliggende realkreditfinansiering blevet helt adskilt. Det har således generelt været staten, der har båret den fulde renterisiko.

Af tabel 11.1 og 11.2 fremgår, at der siden 1966 er sket en række ændringer i den grundlæggende finansierings- og støttemodel med hensyn til blandt andet finansieringsfordelingen, anvendte lånetyper, realkreditlånets løbetid, antallet af år, hvor beboerbetalingen opreguleres, og starten på fondsindbetalingerne. Den periode, hvori beboerbetalingen indekseres, vil være meget varierende. Det vurderes således, at perioden kan variere med helt op til 10 år, idet perioden for IS20-lån kun vil være på ca. 25 år, mens den for nominallån optaget siden 1999 vil ligge fast på 35 år. Regneeksemplet i afsnit 11.2.1 viser, at dette alt andet lige kan medføre mærkbare huslejeforskelle, hvilket vurderes ikke at være hensigtsmæssigt.

Af gennemgangen af de forskellige hovedvarianter af finansierings- og støttemodellen i afsnit 11.3-11.5 fremgår, at støtteandelen (nutidsværdi af støtte) har været faldende i tidens løb og aktuelt udgør i størrelsesordenen 35 pct. af anskaffelsessummen, jf. tabel 11.6. Hovedforklaringen på den faldende støtteandel er, at renten generelt set har været faldende siden 1982. For indeksfinansieret byggeri skyldes faldet tillige, at der ud over den direkte støtte også ydes en indirekte støtte som følge af, at afkast af indeksobligationer er fritaget for realrenteafgift/pensionsafkastbeskatning. Den indirekte støtte indgår ikke i den viste støtteandel. Endvidere skyldes den faldende støtteandel længere løbetid på lånene, som medfører, at beboerne kommer til at betale en større andel af den samlede ydelse, og at starttidspunktet for fondsindbetalinger udskydes.

I afsnit 11.5.2 belyses selvfinansieringsgraden i form af nettostøtteandelen for et nyopført alment byggeri, hvor nettostøtteandelen defineres som offentlig støtte (ydelsesstøtte og grundkapital) minus bidrag til nybyggerifonden (negativ støtte). Det fremgår af tabel 11.8, at nutidsværdien af den samlede negative støtte udgør knap 10 pct. af anskaffelsessummen ved en finansieringsrente på 5 pct. og en inflation på 2 pct., således at nettostøtten udgør godt 26 pct. For byggerier med tilsagn efter 2001 refunderer Landsbyggefonden 50-71 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. Herved reduceres nettostøtten yderligere. For et byggeri, der i 2006 får tilsagn om støtte, vil nutidsværdien af nettostøtten ved en finansieringsrente på 5 pct. således udgøre 12 pct. af anskaffelsessummen.

Det fremgår ligeledes, at nettostøtteandelen i høj grad afhænger af de anvendte rente- og inflationsforudsætninger, men at nettostøtteandelen kun ved urealistisk lave realrenter vil blive negativ.

Af afsnit 11.5.3 fremgår, at den finansierings- og støttemodel for alment nybyggeri, som har været gældende siden 1999, på langt sigt sandsynligvis vil medføre, at den almene sektor kan blive økonomisk selv bærende med hensyn til finansiering af det nybyggeri, der skal opføres fra omkring 2030.

Isoleret set vil de indbetalinger, der vil tilgå landsdispositionsfondene og de lokale dispositionsfonde fra byggeri opført siden 1999 – afhængigt af blandt andet rente- og inflationsforudsætningerne – antagelig også kunne bidrage til, at dette byggeri i vid udstrækning kan blive selv bærende med hensyn til at finansiere renoveringer, som den enkelte boligafdeling ikke selv kan løfte. I den forbindelse bemærkes, at udbedring af byggeskader i dette byggeri er omfattet af byggeskedefondsdekning, jf. kapitel 9.

Disse betragtninger er naturligvis partielle og baseret på, at der hverken ”lægges beslag” på disse indbetalinger til finansiering af nyt byggeri i perioden frem til 2030 eller til finansiering af renoveringer i byggeri opført før 1999. Det er blandt andet også en forudsætning, at nybyggeriet er konkurrencedygtigt, jf. kapitel 12.

Kapitel 12. Huslejestruktur i den almene sektor og finansiering af nybyggeri

12.1. Indledning

I kapitel 6 peges der på, at såvel de årgangsbestemte huslejeforskelle som de geografiske huslejeforskelle forekommer større, end hvad kvalitetsforskelle i bred forstand kan begrunde. Huslejestrukturen afspejler således ikke i tilstrækkelig grad boligtagernes præferencer med hensyn til kvalitet og beliggenhed, hvilket er en medvirkende årsag til lange ventelister i nogle områder og lejedighed i andre områder.

I dette kapitel belyses, hvordan der via tilpasninger af finansierings- og støtte-modellerne kan tilvejebringes nogle huslejerelationer, som kan tage højde herfor og herigennem medvirke til at gøre den almene sektor økonomisk mere selvberørende. ”Huslejerelationer” dækker her såvel over huslejen i den almene sektor set i forhold til boligomkostningerne i andre sektorer (huslejeniveauet) som over huslejerelationerne internt i den almene sektor mellem afdelinger med forskellig geografisk beliggenhed, forskelligt opførelsesår etc., dvs. kvalitetsforskelle i bred forstand (huslejestrukturen). I virkelighedens verden hænger tingene naturligvis sammen, men denne skelnen mellem huslejeniveau og -struktur forekommer såvel analytisk som operationel hensigtsmæssig.

Det drejer sig således om at etablere huslejerelationer, der bedre end de nuværende afspejler boligtagernes præferencer og dermed boligernes indbyrdes brugsværdi. Umiddelbart må fri prisdannelse, dvs. her markedsbestemt lejefastsættelse, anses for at være det mest effektive middel hertil. Imidlertid forekommer det af mange grunde ikke at være et hensigtsmæssigt instrument i denne sammenhæng, og der må derfor overvejes andre instrumenter til at opnå en hensigtsmæssig huslejestruktur i det almene byggeri, herunder et konkurrence-dygtigt huslejeniveau i nybyggeriet.

Som det fremgår af afsnit 4.3.5 beror de årgangsbestemte huslejeforskelle i meget stor udstrækning på forskelle i afdelingernes nettokapitaludgifter. Etableringen af en mere kvalitetsbaseret huslejestruktur må derfor tage udgangspunkt i en udligning af disse udgifter. Dette er endvidere nødvendigt af hensyn til lejernes incitament til at holde lejen nede. Hvis udligningen nemlig omfattede den samlede husleje, vil ”fristelsen” til at undgå et ”udligningsbidrag” ved at pumpe øvrige driftsudgifter op antagelig være meget stor.

Derfor fokuseres der i det følgende på kvalitetsbaseret lejefastsættelse. Kvalitet skal her forstås i bred forstand, således at det ud over fysiske karakteristika ved boligen (standard/kvalitet i snæver forstand) også omfatter boligens beliggenhed og beboersammensætningen i området.

Formålet med en kvalitetsbaseret lejefastsættelse er en mere ”retfærdig” husleje-fastsættelse, der på den ene side gennem sammenligning og vurdering af boligernes kvalitet sikrer en positiv sammenhæng mellem denne kvalitet og huslejen, således at højere kvalitet resulterer i højere husleje, og på den anden side sikrer et lejeniveau, som tilgodeser den almene sektors primære målgruppe.

Kapitlet er opbygget i tre dele med en afsluttende sammenfatning. Dette afspejler, at det har været hensigtsmæssigt at behandle problemstillinger for nybyggeri og eksisterende byggeri hver for sig, men at de i sidste ende må ses i sammenhæng.

Afsnit 12.2-12.4 er fælles for både nybyggeri og eksisterende byggeri. De efterfølgende overvejelser af ændringer i lejefastsættelsen i den almene sektor baserer sig på resultaterne af analyserne i de foregående kapitler. Disse resultater sammenfattes kort i afsnit 12.2. I afsnit 12.3 gennemgås kort de eksisterende lejefastsættelsesregler. Endvidere opsummeres den eksisterende huslejestruktur, og der påpeges nogle forhold, som der må tages højde for ved en ændret lejefastsættelse, blandt andet forholdet til beboerdemokratiet. I afsnit 12.4 skitseres betydningen af den individuelle boligstøtte, som udbetales til boligtagere i almene boliger.

Afsnit 12.5-12.7 vedrører nybyggeri. I afsnit 12.5 analyseres behovet for at ændre beboerbetalings startniveau, løbende regulering og rentefølsomhed. I afsnit 12.6 skitseres de tilpasninger af den gældende finansierings- og støtte-model, som udspringer af analysen i afsnit 12.5. I afsnit 12.7 overvejes nogle yderligere ændringer af finansierings- og støttemodellen, hvoraf nogle kan indbygges i en tilpasset finansierings- og støttemodel, mens andre kan erstatte elementer heri.

Afsnit 12.8-12.9 vedrører eksisterende byggeri. I afsnit 12.8 gennemgås eksisterende modeller for kvalitetsbaseret husleje. På baggrund heraf skitseres i afsnit 12.9 en model for huslejeudligning i den almene sektor, hvor der fastlægges en – i bred forstand – kvalitetsbaseret huslejestruktur, og hvor huslejeniveauet enten kan fastlægges med udgangspunkt i den samlede huslejesum i den almene sektor eller med udgangspunkt i huslejen i nybyggeriet.

I afsnit 12.10 findes en sammenfatning.

12.2. Udgangspunkter for overvejelser af ændringer i husleje-fastsættelsen

Af kapitel 3 fremgår det, at almene boliger retter sig mod resourcesvage boligsøgende og mod boligsøgende, hvis muligheder og behov ikke matcher de øvrige boligtyper på markedet, samt at løsningen af denne boligsociale opgave bør ske under hensyntagen til vigtigheden af at sikre en afbalanceret beboersammensætning.

Af kapitel 5 fremgår, at der er sket en markant ændring i beboersammensætningen i den almene sektor. Fra at have en nogenlunde ”gennemsnitlig” beboersammensætning i 1970, er der i dag en klar overrepræsentation af svage grupper i den almene sektor. Sammenhængende hermed er indvandrere og efterkommere i de sidste 20 år kommet til at udgøre en meget stor beboergruppe (mere end 20 pct.) i den almene sektor. De svage grupper er langt fra jævnt fordelt i den almene sektor. Dette gælder ikke mindst for indvandrere og efterkommere.

Samtidig fremgår det, at overrepræsentationen af beboere fra boligmarkedets svagere grupper er mindre i det private udlejningsbyggeri, og at den er aftaget siden 1982.

Af kapitel 6 fremgår det, at siden 1970 er den almene sektors andel af den samlede boligmasse vokset fra knap 15 pct. til godt 20 pct., mens andelen af private udlejningsboliger er faldet. Siden 1990 er der tillige sket en tilsigtet reduktion af antallet af plejehjemspladser.

Endvidere fremgår, at store dele af den almene boligmasse befinder sig i en hård konkurrencemæssig situation over for ejerboligerne, når det gælder boligtagere, der har økonomisk mulighed for at vælge mellem de to boligtyper (mellemgruppen). Konkurrencen er især hård for boliger, som er opført efter midten af 1960’erne, og som er beliggende i Jylland. Samtidig peger analysen i kapitel 6 på et muligt strukturelt konkurrenceevneproblem for den almene sektor. I takt med den økonomiske vækst og stigende velstand er der flere og flere, som ikke finder udbuddet af almene boliger attraktivt, og derfor alene efterspørger ejerboliger.

Af kapitel 8 fremgår, at der fremover må vurderes fortsat at være et behov for nybyggeri af almene familieboliger, et forholdsvis omfattende behov for etablering af ældreboliger og et begrænset behov for nye ungdomsboliger.

Af kapitel 9 fremgår, at der fremover må vurderes at være et betydeligt behov for fondsstøttede forbedringsinvesteringer i det eksisterende almene byggeri, især hvis målsætningen om at sikre en afbalanceret beboersammensætning skal understøttes.

Af kapitel 11 fremgår, at varigheden af inflationsreguleringen og starten på fondsindbetalingerne varierer alt efter, hvilken variant af finansierings- og støttemodellen det pågældende byggeri tilhører.

Blandt andet OECD (1999), Det Økonomiske Råd (2001) og Velfærdskommissionen (2006) har peget på, at det ville være hensigtsmæssigt at omlægge støtte til boligformål fra murstensstøtte til personstøtte. Dette ville indebære en hel eller delvis afskaffelse af finansieringsstøtten til alment byggeri. Det vil naturligvis have den umiddelbare fordel, at man ikke kommer til at yde murstensstøtte til personer uden direkte behov for økonomisk støtte. Samtidigt vil det dog styrke de igangværende tendenser til ghettoisering, idet bortfaldet af murstensstøtte, der for husstande med arbejdsindkomster ikke vil blive opvejet af

en forhøjet individuel boligstøtte, vil medføre et højere lejeniveau, som yderligere vil motivere denne gruppe til at søge anden bolig. Endvidere må en sådan omlægning alt andet lige forventes at medføre større udgifter til individuel boligstøtte. Endelig er det en væsentlig ulempe ved en ”flytning” af støtten fra mursten til personer, at det vil øge samspilsproblemerne og dermed modvirke bestræbelser på at øge arbejdsstyrken. I England taler man på den baggrund om en ”fattigdomsfælde”, fordi der skal endog meget store indkomstfremgange til at opveje tabet af boligstøtte, jf. afsnit 13.3.4.

Murstensstøtte – med et passende statsligt engagement – giver kommunerne mulighed for at imødekomme behovet for at skaffe tidssvarende boliger til forskellige svagere grupper gennem nybyggeri og for i øvrigt at sikre et differentieret udbud af forskellige boligtyper, således at kommunerne kan varetage deres boligsociale forpligtelser og samtidig sikre en mere afbalanceret beboersammensætning i nybyggeriet.

Heri ligger naturligvis ikke, at det er staten og kommunerne, der fuldt ud skal afholde støtten. Ligesom i dag kan sektorfinansiering indgå. Omfanget heraf må i øvrigt ses i sammenhæng med valg af styringsmodel, jf. kapitel 15.

Endvidere er det heller ikke ensbetydende med, at finansieringsstøtten ikke kan udformes på en mere hensigtsmæssig måde. I den forbindelse er det naturligvis vigtigt at være opmærksom på risikoen for støttespild og for, at støtten overvælttes i byggepriserne.

12.3. Balanceleje – lejefastsættelse i almene boliger

12.3.1. Lejefastsættelsesregler

De almene boliger er omfattet af den almene lejelov. Lejen i det eksisterende almene byggeri fastsættes ud fra et modificeret balanceprincip, som medfører, at hvert enkelt byggeforetagende udgør en økonomisk selvstændig afdeling, hvor (leje)indtægterne skal dække afdelingens udgifter. En afdelings udgifter, består af flere dele, hvoraf ikke alle vedrører den enkelte afdelings drift – deraf betegnelsen ”modificeret”:

- *Kapitaludgifter.* Disse udgifter udgøres af beboernes betaling på den oprindelige anskaffelsessum og afspejler således på den ene side dens størrelse og på den anden side beboerbetalings delvist forskellige regulering. Som det fremgår af afsnit 6.5.2 er anskaffelsesudgifterne målt i faste priser steget siden 1970, idet der dog har været kortere perioder med reale prisfald. For så vidt angår beboerbetalingen har startniveauet og opreguleringen i de første 25 år stor set været ens for de forskellige årgange byggeri. Imidlertid er reguleringens længde forskellig. I rentesikringsbyggeriet fra før 1980 bliver beboerbetalingen reguleret op i 30 år. I byggeri finansieret med de korte indeksslån (IS-20-lån) reguleres betalingen kun i 25 år. I byggeri finansieret med lange indeksslån (IS-35-lån) reguleres betalingen i 35 år, hvilket også er tilfældet for det nominallånsfinansierede byggeri med tilsagn efter 1998.

Den forskellige regulering medfører forskelligheder i størrelsen af de efterfølgende indbetalinger af likvide midler, når lånene er udamortiserede, en forskel som tillige bliver uddybet af de stigende anskaffelsessummer.

- *Forbedringsudgifter.* Udgifter til forbedringer er udtryk for en efterfølgende opgradering og må derfor indgå i kapitaludgifterne, når disse skal sammenlignes. Forbedringer besluttet af et flertal af beboerne i afdelingen og betales som udgangspunkt fuldt ud over huslejen, jf. kapitel 9.
- *Pligtmæssige bidrag.* Byggerier ibrugtaget før 1970 indbetaler de såkaldte pligtmæssige bidrag, jf. afsnit 7.2.2, hvoraf 60 pct. kan anvendes af den indbetalende boligorganisation til finansiering af forbedringsarbejder i organisationens afdelinger.
- *Andre driftsudgifter,* herunder henlæggelser til vedligeholdelse. Disse udgifter udgøres på den ene side af en række udefra bestemte driftsudgifter såsom ejendomsskatter, renovation, administrationsbidrag o.l. og på den anden side af en række udgifter, som kan påvirkes af beboernes beslutninger. Det gælder vedligeholdelsesudgifter (inden for visse grænser), renholdelsesudgifter o.l.

Den samlede leje fordeles på de enkelte boliger på grundlag af en vurdering af boligernes indbyrdes brugsværdi. Der fastlægges en fordelingsnøgle efter boligernes brugsværdi. Hvis en afdelings boliger vurderes at have samme brugsværdi, kan fordelingen dog ske i forhold til boligernes areal.

12.3.2. Modifieret balanceleje

Lejefastsættelsen i den almene sektor indeholder nogle modifikationer i forhold til et rent omkostningsbestemt balancelejeprincip. Med hensyn til nettokapitaludgifterne gælder, at de netop ikke dækker samtlige kapitaludgifter vedrørende den oprindelige anskaffelsessum, idet en del dækkes af offentlig støtte. Samtidig gælder, at betalingen ikke falder bort, når realkreditlånene er udamortiseret, men at det overskydende beløb i stedet indbetales til fondene, jf. kapitel 7 og 11. Herudover indeholder huslejen pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden, som er en udgift, der ikke er afledt af afdelingens aktuelle drift.

I tabel 4.11 og 4.12 og figur 4.13 er vist driftsudgifter for almene boligafdelinger fordelt efter opførelsesår. I tabel 12.1 og 12.2 samt figur 12.1 er vist de samme årgangsbestemte driftsudgifter for de almene boligafdelinger, men opstillet på en lidt anden måde end i kapitel 4.

Det vil være for snævert alene at sammenligne nettokapitaludgifterne med de løbende boligomkostninger i en ejerbolig eller med kapitalafkastet i huslejen i en privat udlejningsbolig med fri lejefastsættelse. For eksempel vil købesummen og dermed boligomkostningerne i en ejerbolig blandt andet afspejle de forbedringer, der er foretaget af boligen. Hvis der skal foretages en reel sammenligning mellem ejerboliger og almene boliger, må der tages højde for den almene boligs særlige forhold og betalingsforpligtelser. I tabel 12.1 og 12.2 vises derfor udover nettokapitaludgifterne, der svarer til lejernes betaling på den oprindelige anskaffelsessum, en ”kapitaludgift 1”, som består af nettokapi-

taludgifter og udgifter til forbedringer mv., dvs. primært ydelser på lån optaget til understøttede forbedringsarbejder. Endvidere vises en ”kapitaludgift 2”, som herudover består af de pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden. En del af disse vender via trækingsrettigheder efterfølgende tilbage til afdelingen til brug for finansiering af forbedringsarbejder mv.

Tabel 12.1. Udgifter for almene boliger i Hovedstadsregionen 2003

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Nettokapitaludgifter	14	30	95	199	335	398	431	163
Forbedringer mv.	100	82	87	84	26	24	24	71
”Kapitaludgift 1”	114	112	182	283	361	422	455	234
Bidrag til LBF	54	51	25	0	0	0	0	22
”Kapitaludgift 2”	168	163	207	283	361	422	455	256
Øvrige udgifter	372	424	405	401	384	380	374	402
Udgifter i alt	540	587	612	684	745	804	829	658

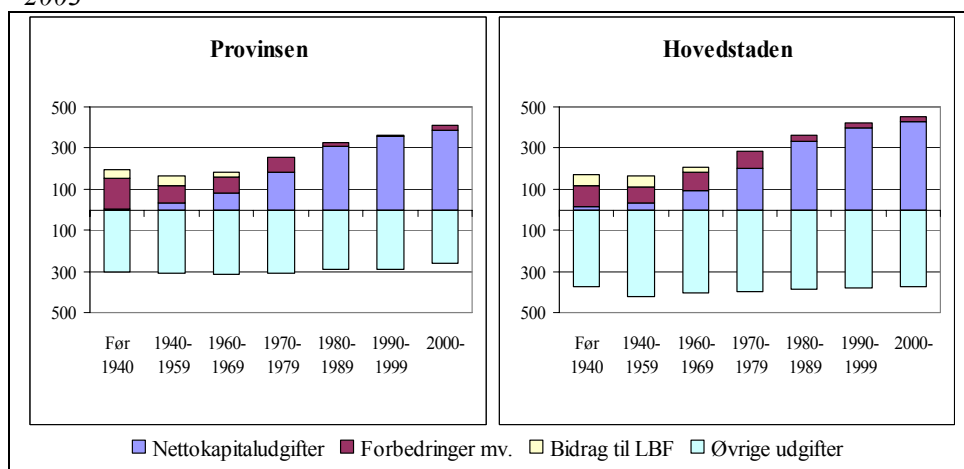
Kilde: Socialministeriets beregninger

Tabel 12.2. Udgifter for almene boliger i provinsen 2003

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-	Alle
Nettokapitaludgifter	5	33	80	182	311	354	384	185
Forbedringer mv.	150	85	81	74	16	10	27	57
”Kapitaludgift 1”	155	118	161	256	327	364	411	242
Bidrag til LBF	38	47	24	0	0	0	0	16
”Kapitaludgift 2”	193	165	185	256	327	364	411	258
Øvrige udgifter	304	310	313	310	288	291	261	300
Udgifter i alt	497	475	498	566	615	655	672	558

Kilde: Socialministeriets beregninger

Figur 12.1. Udgifter for almene boliger i provinsen og Hovedstadsregionen 2003



Det ses, at de årgangsbestemte forskelle mellem eksisterende byggeri og nybyggeri er væsentlig mindre, når der tages højde for de samlede reelle kapitaludgifter. For byggeri fra før og efter 1970 synes forskellene dog fortsat at være noget større, end hvad kvalitetsmæssige forskelle kan begrunde, jf. afsnit 6.7.2. Samtidig ses, at de øvrige udgifter stiger svagt med byggeriets alder.

Det er værd at bemærke, at udgifterne til forbedringer forekommer at være forholdsvis begrænsede selv i byggeri, der er opført for mere end 35 år siden. Det kan pege på, at incitamenterne til at gennemføre forbedringsarbejder i alment byggeri ikke er tilstrækkelige. Typisk vil ustøttede forbedringsarbejder medføre en huslejeforhøjelse, der svarer til ydelsen på et fastforrentet nominal-lån. Der vil således være tale om en relativ stor forhøjelse på grund af profilen på et sådant lån kombineret med, at lejeren modsat ejeren ikke har fradragsret for renteudgifterne og ikke vil kunne realisere forbedringens restværdi ved fraflytning. I den forbindelse har det betydning, at den gennemsnitlige botid i alment byggeri er forholdsvis kort, men dog længere i det ældre end i det nyere byggeri.

Via beboerdemokratiet har beboerne i en almen afdeling indflydelse på en række udgiftsposter i huslejen. Balancelejeprincippet indebærer principielt, at der er en direkte sammenhæng mellem beboerindflydelse og betaling. Der er imidlertid visse udgiftsposter i huslejen, f.eks. boligorganisationens administrationsudgifter, som beboerne i den enkelte afdeling kun på indirekte måde kan siges at have indflydelse på. Her kan det derfor overvejes, om der er behov for at styrke incitamenterne til at sikre en effektiv drift.

Ved en eventuel overgang til en mere kvalitetsbaseret lejefastsættelse er det som nævnt vigtigt at sikre, at beboernes incitament til at holde lejen nede ikke svækkes. Udligningen må derfor ske i relation til ”kapitaludgifter”, som lejerne ikke har indflydelse på.

I givet fald bør der etableres en skarp adskillelse mellem udgifter, der indgår i ”kapitaludgift 2” og øvrige udgifter. Der er naturligvis behov for nærmere at overveje den præcise ”grænsedragning” og i forbindelse hermed koblingen til beboerdemokratiet. Det berører især udgifter til forbedringer og vedligeholdelse. Generelt set forekommer det ikke hensigtsmæssigt at give nuværende beboere for stor indflydelse på beslutninger med væsentlige, langsigtede økonomiske konsekvenser for afdelingens drift. Opdelingen af huslejen vil blive behandlet nærmere i afsnit 12.9.

12.4. Individuel boligstøtte

Individuel boligstøtte er af stor betydning for beboerne i almene boliger. Reglerne muliggør, at personer med lav indkomst kan bo i en passende bolig og sikrer, at boligudgifterne belaster den enkeltes husstands budget mindre og mere ensartet.

324.000 husstande i almene boliger (inkl. samtlige ældreboliger) modtager individuel boligstøtte og boligstøtteudgifterne til almene boliger udgør i alt 7,5 mia. kr. i 2006. I størrelsesordenen 60 pct. af husstandene i den almene sektor modtager i 2006 boligstøtte i form af enten boligsikring (ikke-pensionister) eller boligydelse (pensionister). I nedenstående tabel 12.3 er antallet af husstande, huslejen og boligstøtten blandt disse familier opdelt efter forskellige boligstøttekriterier.

Tabel 12.3. Individuel boligstøtte til husstande i hhv. almene boliger og øvrige boliger – primo 2006

	Husstande	Årlig boligstøtte (mio. kr.)	Årlig husleje (mio. kr.)	Boligstøtte i pct. af husleje
<i>Almene boliger</i>				
<i>Boligsikring:</i>				
Husstande uden børn	55.600	352	2.138	16
Husstande med børn	59.300	1.339	3.195	42
<i>Boligydelse:</i>				
Ekskl. ældreboliger	155.600	3.897	6.998	56
Ældreboliger ¹⁾	53.400	1.948	2.860	68
Almene boliger i alt	323.900	7.536	15.192	50
<i>Øvrige modtagere</i>	200.700	3.258	8.830	37
Boligstøtte i alt	524.600	10.794	24.022	45

Anm.: Årlig boligstøtte og årlig husleje er angivet som beregnet udbetalt boligstøtte og faktisk husleje (ekskl. boligstøttedmæssige beregningstillæg) marts 2006 opregnet til årsniveau.

¹⁾ Inkl. et mindre antal modtagere af boligsikring til førtidspensionister på ny ordning.

Kilde: Socialministeriets beregninger på baggrund af Boligstøtteregistret april 2006

De knap 324.000 boligstøttehusstande i almene boliger i 2006 fordeler sig med godt $\frac{1}{3}$ på boligsikring og knap $\frac{2}{3}$ på boligydelse. Knap halvdelen af det samlede antal boligstøttehusstande modtager boligydelse efter de almindelige boligydelsesregler, mens knap $\frac{1}{6}$ er pensionister, som modtager boligstøtte efter de særligt gunstige regler for ældreboliger. Boligsikringsmodtagerne er stort set ligeligt fordelt på modtagere med og uden børn.

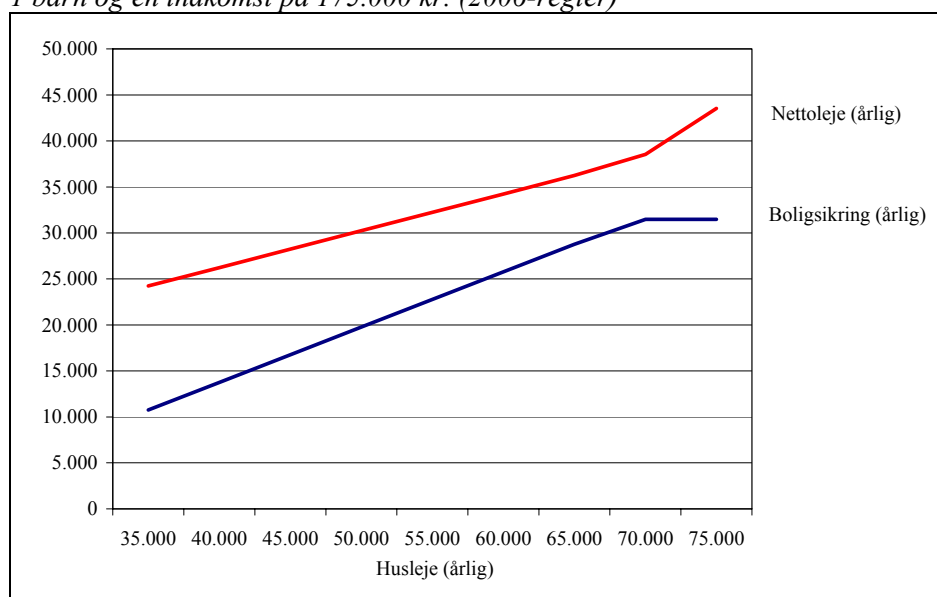
For boligstøttemodtagerne dækker boligstøtten i gennemsnit 50 pct. af huslejen, svarende til godt $\frac{1}{3}$ af den samlede huslejesum i den almene sektor. Spredningen i dækningsgraden for de enkelte støttemodtagergrupper er imidlertid stor, jf. tabel 12.3, idet den rækker fra 16 pct. for boligsikringsmodtagere uden børn til 68 pct. for boligydelsesmodtagere i ældreboliger. Dækningsgraden af boligstøtte i forhold til husleje for ydelsesmodtagere er således næsten dobbelt så høj som sikringsmodtagere i alt. Samtidig er dækningsgraden næsten 3 gange så høj for sikringsmodtagere med børn som for sikringsmodtagere uden børn.

Den individuelle boligstøtte dækker som udgangspunkt 60 pct. af en huslejestigning for boligsikringsmodtagere og 75 pct. for boligydelsesmodtagere. Personer med relativt lave indkomster vil derfor opleve en mindre ændring af nettolejen ved en ændret husleje. Dette er vigtigt at have med i overvejelserne om

en ændring af huslejestrukturen i almene boliger for at styrke de almene bolig-
gers konkurrenceevne.

Som illustration på denne sammenhæng er i figur 12.2 vist nettogleje og bolig-
sikring for en enlig lejer med ét barn og med en husstandsindkomst på 175.000
kr. og med en varierende årlig husleje mellem 35.000 kr. og 75.000 kr. Det ses
af figuren, at en fordobling af huslejen fra 35.000 kr. til 70.000 kr. medfører, at
boligstøtten stiger fra 10.800 kr. til 31.500 kr., således at nettohuslejen kun
stiger med 14.300 kr. fra 24.200 kr. til 38.500 kr. Boligstøttens dækningsgrad
bliver dermed forøget fra at dække 31 pct. ved en husleje på 35.000 kr. til at
dække 45 pct. ved en husleje på 70.000 kr.

*Figur 12.2. Nettogleje og boligsikring ved varierende husleje for enlig lejer med
1 barn og en indkomst på 175.000 kr. (2006-regler)*



Anm.: Det vandrette stykke på kurven for boligsikring viser virkning af maksimumreg-
ler for individuel boligstøtte.

Kilde: Socialministeriet

12.5. Beboerbetalingsen – ”kapitalafkast” i husleje

12.5.1. Indledning

I det følgende vil det blive belyst, om der på baggrund af analysen af det alme-
ne nybyggeris konkurrencesituation over for især nybyggede ejerboliger, jf.
kapitel 6, er behov for at ændre på beboerbetalingsen. Det gælder såvel dens
startniveau som den løbende regulering og rentefølsomheden.

12.5.2. Startniveau for beboerbetalingsen

Der er i de senere år sket et fald i niveauet for de gennemsnitlige boligomkost-
ninger i en nybygget ejerbolig som følge af nye låneformer og skattestoppet,
der også omfatter ejendomsværdiskatten. Da beboerbetalingsen i nyt alment
byggeri ligger fast, er det almene nybyggeris konkurrenceevne overfor ejerbo-
liger herved blevet forringet.

Siden 1982 har beboerbetalings startniveau som nævnt udgjort, hvad der på årsbasis svarer til 3,4 pct. af anskaffelsessummen, ekskl. bidrag, henholdsvis 3,6 pct., inkl. bidrag.

I figur 6.4 ses, at realrenten efter skat på fastforrentede lån siden slutningen af 1980'erne har udgjort 1-3 pct. p.a., hvor den tidligere var negativ. Endvidere har der i de tre skattereformer, der er gennemført siden midten af 1980'erne, i princippet været tale om parallelle ændringer i henholdsvis skatteværdien af rentefradraget og lejeværdi-/ejendomsværdibeskatningen.

I slutningen af 1990'erne og i begyndelsen af 2000'erne vandt rentetilpasningslån stor udbredelse i finansieringen af ejerboliger, og de har fortsat en høj markedsandel. Renten på disse lån har i det meste af denne periode ligget 1-2 pct.point under renten på traditionelle fastforrentede lån. Der er således som følge af de nye låntyper sket et skift nedad i den gennemsnitlige rente på ejerboliglån. Der er imidlertid også en større risiko for låntager forbundet med rentetilpasningslån. Set over en længere periode har den korte rente dog – med forholdsvis få kortvarige undtagelser – ligget lavere end den lange.

Som nævnt er ejendomsværdiskatten også omfattet af skattestoppet. Som følge af stoppet var den effektive ejendomsværdiskattesats i 2005 reduceret til 0,73 pct., jf. afsnit 6.8, således at ejendomsværdiskatten målt i forhold til anskaffelsessummen for en nybygget ejerbolig tilnærmelsesvist ville udgøre denne sats. Reduktionen i den effektive sats ville selvsagt have været betydeligt mindre, hvis ejerboligpriserne alene var steget i takt med inflationen.

Samlet har indførelsen af nye låneformer og skattestop medført et fald i niveauet for de gennemsnitlige boligomkostninger i en nybygget ejerbolig. Effekten heraf dæmpes dog i hvert fald på kort sigt, hvis et stort efterspørgselspres medfører, at priserne på nybyggede ejerboliger stiger hurtigere end byggeomkostningerne, jf. afsnit 6.8.

På den baggrund kunne det overvejes at styrke konkurrenceevnen for det almene nybyggeri ved en sænkning af startniveauet for beboerbetalingen i almene boliger. Hvis beboerbetalingen f.eks. nedsættes til 3,0 pct. vil den for en anskaffelsessum på 15.000 kr. pr. m² falde fra 510 kr. pr. m² til 450 kr. pr. m². Det bemærkes, at der er tale om et eksempel, og at de økonomiske konsekvenser ikke er belyst nærmere, men at det på kort sigt vil øge de statslige ydelsesstøtteudbetalinger pr. bolig. Endvidere bemærkes, at behovet også må ses i sammenhæng med, at det seneste års rentestigninger har bidraget til at forbedre de almene boligers konkurrenceevne.

Socialministeriet har undersøgt virkningen af den omlægning af gebyrbetalingen på realkreditlån, der blev gennemført i 2000, jf. afsnit 11.5.1. Af rapporten herom (Socialministeriet, juni 2006) fremgår blandt andet, at det fortsat er en helt fast praksis, at realkreditinstitutterne opkræver et løbende bidrag på realkreditlån, der ligger på den lovhjemlede maksimumssats på 0,27 pct. p.a. af hovedstolen.

Hvis det af hensyn til at øge konkurrencen på bidragsbetalingen, findes hensigtsmæssigt at fastsætte bidraget som en andel af restgælden, som det sker for ejerboliger, i stedet for som en andel af hovedstolen, vil startniveauet for beboerbetalingsen skulle sænkes med ca. 0,2 pct.point for at sikre uændret husleje. Man kan dog også gå andre veje, jf. afsnit 12.7.

12.5.3. Regulering af beboerbetalning

Inflationsregulering

Baggrunden for indførelsen af den særlige inflationsregulering (valsetakt) af beboerbetalingsen, jf. afsnit 11.2.1 var blandt andet, at der herved tages højde for, at nogle beboeres indkomst udvikler sig langsommere end andres. Dette hensyn forekommer ikke umiddelbart så tungtvejende i dag, hvor realindkomststigninger er det normale, og overførselsindkomsterne generelt reguleres med satsreguleringsprocenten, som fastsættes på baggrund af lønudviklingen i den private sektor.

Valsetaktreguleringen tager imidlertid også højde for, at der løbende sker en teknisk/økonomisk forældelse af byggeriet (årgangseffekt) i forhold til udviklingen i nybyggeriet. Der kan f.eks. være tale om ændrede planløsninger eller energibesparende foranstaltninger. Den svagt faldende årgangsbestemte profil for huslejen i private udlejningsboliger i uregulerede kommuner, jf. figur 6.18, synes at bekræfte dette. Samtidig indikerer den vurderingsmodelberegne årgangsbestemte prisprofil for ejerboliger, at der muligvis sætter en forholdsvis hurtig ”forældelse” ind allerede efter 15-20 år.

På den anden side stiger anskaffelsesudgifterne typisk hurtigere end inflationen, således at der uanset indekseringen af beboerbetalingsen i eksisterende byggeri alligevel opstår huslejespænd i forhold til nybyggeriet.

For ejerboligerne har skattestoppet medført, at ejendomsværdiskatten ikke længere stiger i takt med ejerboligpriserne, men nu udgør et nominelt konstant beløb. Der sker således løbende en inflationsudhuling af de løbende boligomkostninger, idet en væsentlig del heraf er fastfrosset.

Ud fra en samlet vurdering af ovennævnte forhold forekommer det at være mest hensigtsmæssigt at fastholde den nuværende reguleringsmetode frem for f.eks. at indføre fuld inflationsregulering.

Som nævnt i kapitel 11 medfører inflationsreguleringen af beboerbetalingsen (nettokapitaludgifterne), at den tilnærmelsesvist har karakter af et reelt kapitalafkast, som det første år udgør 3,4 pct. af anskaffelsessummen, ekskl. bidrag på realkreditlån. På grund af indekseringsmetoden er den reale beboerbetalingsprocent afhængig af inflationsniveauet. Da der ikke er tale om fuld inflationsregulering, vil den reale beboerbetalings udgøre i gennemsnit godt 3 pct. årligt set over en periode på 35 år og godt 2,5 pct. p.a. over 70 år ved den nuværende inflation. Ved nul-inflation ville den udgøre 3,4 pct.

Valsetaksreguleringen indebærer således, at den reale beboerbetaling bliver lavere ved højere inflation. Det kunne derfor overvejes at gøre reguleringen mere robust over for ændret inflationstakt ved f.eks. at definere reguleringen som stigningen i prisindekset minus 0,5 pct.point, hvilket svarer til valsetaksregulering ved en inflation på 2 pct. om året.

Hvis det som nævnt ovenfor af hensyn til at øge konkurrencen på bidragsbetalingen på realkreditlån findes hensigtsmæssigt at fastsætte bidraget som en andel af restgælden, vil det alt andet lige skabe mulighed for en kraftigere regulering – i hvert fald i realkreditlånets løbetid – idet bidraget så ville være nominelt faldende i stedet for som i dag konstant. Som nævnt kan man dog også gå andre veje, jf. afsnit 12.7.

Reguleringsperioden

Huslejeprofilerne for almene boliger og for private lejeboliger i uregulerede kommuner tyder på, jf. afsnit 6.7.2, at huslejerne nogenlunde følges ad i de første 35 år, hvor der i det almene byggeri sker en inflationsregulering af beboerbetalingen. De årgangsbestemte huslejeforskelle her er således begrænsede. Efter de 35 år, hvor denne regulering er ophørt, synes der modsat at opstå store forskelle årgangene imellem. Dette synes at give belæg for at forlænge reguleringsperioden ud over de nuværende 35 år.

En forlængelse kan udformes på forskellige måder, f.eks. som en forlængelse af valsetaksreguleringen på 5-10 år eller som en langsommere regulering efter år 35 år i f.eks. 25 år.

12.5.4. Rentefølsom beboerbetaling

På den måde, beboerbetalingen er fastsat, påvirkes den hverken af renten ved realkreditlånets optagelse eller af renteutviklingen i lånets løbetid. Renterisiko påhviler alene staten.

Omvendt påvirker renteutviklingen i høj grad boligudgifter og – omkostninger i ejerboliger. Renteændringer har således betydning for konkurrencesituationen mellem almene boliger og ejerboliger. Faldende rente svækker alt andet lige den almene boligs konkurrenceevne og omvendt.

Derfor kunne det måske umiddelbart synes hensigtsmæssigt at indbygge en rentefølsomhed i beboerbetalingen i almene boliger.

Dette vil imidlertid sætte den forudsigelighed, der er i huslejeudviklingen i almene boliger, og dermed den sikkerhed for beboerne, der følger heraf, over styr. I den forbindelse må det tages i betragtning, at det ikke er ualmindeligt med kraftige ændringer i renten over en kort tidshorizont. Samtidig viser analyserne i kapitel 6, at mange andre forhold har betydning for den almene sektors økonomiske konkurrenceevne, f.eks. indkomstudviklingen, finansielle dispositionsmuligheder og forventningerne til prisudviklingen på ejerboliger.

Samtidig vil det være vanskeligt at finde en hensigtsmæssig operationel model for fastsættelse af en rentefølsom beboerbetaling. Blandt andet skal der tages

stilling til timingen af rentebetingede ændringer i beboerbetalingen. Man løber en stor risiko for uhensigtsmæssig dosering og timing.

Under alle omstændigheder må det antages, at store huslejeforhøjelser som følge af en kraftig rentestigning kan give anledning til politisk uro.

At det ikke synes hensigtsmæssigt at overvælte renterisikoen på beboerne er ikke ensbetydende med, at renterisikoen fortsat skal bæres af staten alene. Et alternativ kunne f.eks. være, at renterisikoen helt eller delvist integreres i den fondsfinansierede støtteandel, jf. afsnit 12.7.

12.6. En tilpasset finansierings- og støttemodel

Overvejelserne i afsnit 12.5 lægger op til, at det kan overvejes at foretage visse ændringer af beboerbetalingen for alment nybyggeri for at styrke konkurrenceevnen overfor især ejerboliger, men også overfor ældre privat og alment udlejningsbyggeri. Dette medfører, at der i givet fald skal gennemføres nogle tilpasninger af den gældende finansierings- og støttemodel for alment nybyggeri.

Ændringerne af beboerbetalingen vedrører to af de tre parametre, der indgår heri, dvs. startniveauet, reguleringens hastighed og reguleringsperiodens længde:

- *Startniveauet for beboerbetalingen* sænkes, f.eks. fra 3,4 pct. til 3,0 pct. af anskaffelsessummen. Hermed er der lagt vægt på, at udbredelsen af nye låneformer og skattestop alt andet lige har reduceret boligomkostningerne for ejerboliger, samt at udviklingen i beboersammensætningen i den almene sektor må antages at have reduceret ”markedslejen” for en almen bolig.
- *Inflationsreguleringen af beboerbetalingen* sker fortsat i valsetakt, dvs. med $\frac{3}{4}$ af løn- eller prisudviklingen. Hermed er der lagt vægt på, at skattestoppet ved stigende boligpriser løbende får større værdi for ejerne, og at der løbende sker en vis økonomisk forældelse af byggeriet, som derved bliver mindre tidssvarende, medmindre der gennemføres forbedringer.
- *Reguleringsperioden længde* øges fra 35 år til f.eks. 40-45 år. Hermed er der lagt vægt på, at dette giver en mere hensigtsmæssig huslejeprofil, men fortsat sikrer mere plads i huslejen til at betale for forbedringer som følge af en eventuelt hurtigere økonomisk forældelse, når boligen opnår en vis alder.

Ovenstående ændringer af beboerbetalingen vil umiddelbart medføre øgede statslige udgifter til ydelsesstøtte, fordi den del af den samlede ydelse på et 30-årigt realkreditlån, som vil blive dækket af beboerbetalingen, vil blive mindre. Denne effekt kan imidlertid modvirkes ved en forlængelse af lånets løbetid.

Hvis nutidsværdien af statens ydelsesstøtteudgifter skal holdes konstant, må lånets løbetid forlænges til 35-40 år³².

En løbetidsforlængelse medfører en udskydelse af starten på fondsindbetalingerne på 5-10 år, hvorved de samlede fondsindbetalinger set over byggeriets levetid alt andet lige reduceres. Det går især ud over nybyggerifondens andel, idet den er på 100 pct. mellem år 30 og 35, jf. figur 11.2.

Reduktionen af de samlede fondsindbetalinger vil imidlertid blive modvirket af en længere regulering af beboerbetalinger. Eventuelt kan forlængelsen fastsættes således, at nutidsværdien af beboerbetalinger set over en periode på f.eks. 70 år ikke ændres.

Sammenfattende kunne følgende tilpasninger af den gældende finansierings- og støttemodel overvejes nærmere:

- Beboerbetalingerens startniveau reduceres til f.eks. 3,0 pct.
- Reguleringen af beboerbetalinger forlænges til f.eks. 45 år.
- Realkreditlånets løbetid forlænges til f.eks. 40 år.
- Forøgelsen af de samlede årlige fondsindbetalinger efter år 40 går i nybyggerifonden.

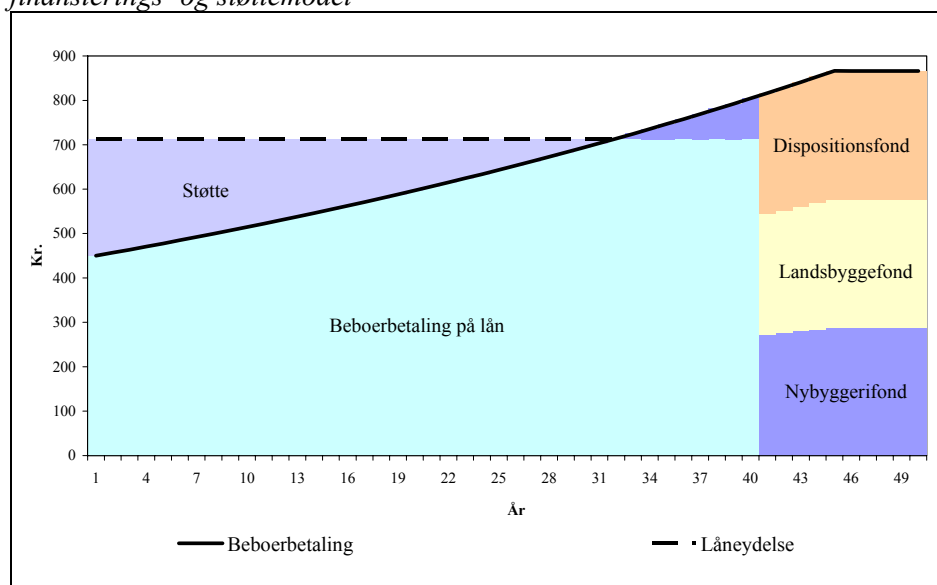
Sådanne overvejelser bør naturligvis omfatte en grundig belysning af de økonomiske konsekvenser for såvel det offentlige som boligtagerne. En sådan belysning indgår ikke i denne rapport.

Det skal bemærkes, at de scenarier for den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler, der er skitseret i kapitel 10, hovedsagelig tager udgangspunkt i den eksisterende finansierings- og støttemodel.

Den tilpassede finansierings- og støttemodel er illustreret i figur 12.3.

³² Det bemærkes, at en forlængelse af løbetiden til 40 år vil kræve en ændring af lovgivningen om realkredit.

Figur 12.3. Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger i en tilpasset finansierings- og støttemodel



Anm.: For at få en bedre illustration af en tilpasset finansierings- og støttemodels effekter, er der foretaget en mindre justering af beregningsforudsætningerne i forhold til figur 11.2.

12.7. Overvejelser om yderligere ændringer af finansierings- og støttemodellen

Nedenfor skitseres yderligere mulige ændringer af finansierings- og støttemodellen. Disse kan implementeres, uanset om beboerbetalingen bibeholdes uændret eller ændres som skitseret ovenfor, men kan være alternativer til andre elementer i den nuværende finansierings- og støttemodel, hvis det efter nærmere overvejelser vurderes at være hensigtsmæssigt.

De ændringer, der skitseres nedenfor, retter sig i høj grad mod at påvirke såvel boligorganisationernes som kommunernes adfærd med hensyn til at holde anskaffelsesudgifter og husleje nede samt sikre et nybyggeri af et passende omfang. Samtidig retter de sig mere overordnet mod en situation, hvor boligorganisationerne generelt får større frihedsgrader end i dag, jf. kapitel 15.

12.7.1. Boligorganisationerne får en mere central rolle

De almene boligorganisationer har som byg- og driftsherre en forholdsvis omfattende indflydelse vedrørende alment byggeri. I den forbindelse kan der være behov for at forbedre boligorganisationernes incitamenter til at begrænse anskaffelsesudgifter og driftsudgifter – og dermed holde huslejen nede.

Dette kan f.eks. tale for, at den statslige støtte ikke knyttes direkte til anskaffelsessummen, således at støtten ikke som i dag følger med op ved en høj anskaffelsessum eller ikke dækker den fulde stigning i anskaffelsessummen fra år til år. Dette kendes fra ungdomsboligbidraget til nye almene ungdomsboliger. Ungdomsboligbidraget er fastsat som et bestemt beløb pr. m², der fra år til år

reguleres med udviklingen i nettoprisindekset. Hvis beboerbetalingen ikke skal påvirkes heraf, indebærer det, at den overskydende støtte må dækkes af fondsfinansiering. Incitamentseffekten vil sandsynligvis være stærkest, hvis finansieringen kommer fra de lokale fonde, men det er ikke en forudsætning for modellen. Herimod taler, at der som nævnt i kapitel 7 er og vil være en betydelig spredning i størrelsen af boligorganisationernes dispositionsfonde.

Endvidere kan det overvejes at lade visse elementer i anskaffessummen og/eller de afledede kapitaludgifter dækkes af fondsfinansiering. Især kan denne fremgangsmåde synes nærliggende i forbindelse med omkostninger ved optagelse af realkreditlån, jf. afsnit 12.5.2. I dag indgår stiftelsesprovisionen i anskaffessummen, mens det løbende bidrag går direkte i huslejen. Ved fondsfinansiering via dispositionsfonden vil boligorganisationen, som er beslutningstageren, få en direkte tilskyndelse til at forsøge at minimere disse omkostninger.

Endelig kan det overvejes at lade boligorganisationen dække lejetab som følge af ledige boliger i stedet for som nu direkte over huslejebetalingen i den berørte afdeling. Hvis f.eks. dækningen sker over dispositionsfonden, vil det medføre, at alle afdelinger i boligorganisationen kommer til at bidrage til dækning af tabet i en nødlidende afdeling.

Sådanne ændringer, hvor boligorganisationen får en mere central rolle, kan mere overordnet pege i retning af en finansierings- og støttemodel, hvor boligorganisationen og/eller Landsbyggefonden bestemmer finansieringen og afholder den løbende støtte, mens den statslige støtte ydes som et engangstilskud, evt. i form af et statsligt grundkapitalindskud. Dette vil modsvares af, at renterisikoen vil påhvile fondene (ikke beboerne, jf. afsnit 12.5.4). Samtidig vil det statslige tilskud kunne udmåles på en sådan måde, at staten friholdes for merudgifter som følge af dyrt byggeri, jf. ovenfor.

Samtidig vil et engangstilskud medføre en administrativ lempelse, og den kommunale garanti for den yderste del af realkreditlånet kan formentlig helt eller delvist afskaffes.

12.7.2. Målretning af byggeriet

Som det fremgår af afsnit 6.4 og 6.7, synes nybyggeriet af almene familieboliger i de senere år ikke at have været optimalt geografisk fordelt, set i forhold til, hvor bolig efterspørgslen har været størst. Byggeriet har således ligget forholdsvis højt i Jylland generelt og relativt lavt i Hovedstadsregionen. På det seneste er tilsagnsgivningen til familieboliger dog faldet til et lavt niveau i områder med ledige boliger, jf. afsnit 6.3 og 6.4.

Efter almenboligloven kan kommuner ikke give tilsagn til nye almene boliger, hvis det samlede antal ledige boliger i kommunen på tilsagnstidspunktet som følge af udlejningsvanskeligheder overstiger 2 pct. af det samlede antal almene boliger i kommunen.

Siden kvotereguleringen blev ophævet pr. 1. januar 1994 har størrelsen af den kommunale grundkapitalandel været det primære instrument til at påvirke kommunernes tilsagnsgivning. Periodisk låneadgang til finansiering af grundkapitalen har været anvendt som supplement hertil. Fra 2007 ophører den midlertidige nedsættelse af den kommunale grundkapital fra 14 til 7 pct. af anskaffelsessummen, som har været gældende siden 2001. Samtidig ophæves den særlige mellemkommunale udligningsordning i Hovedstadsregionen, som har betydning, at kommunerne her kunne få refunderet 50 pct. af deres faktiske udgifter til en række boligrelaterede ordninger, herunder grundkapital.

Disse ændringer medfører i sig selv en relativ kraftig styrkelse af kommunernes incitament til at foretage en grundig vurdering af behovet, før der gives tilsagn til nyt byggeri. Dette gælder ikke mindst i Hovedstadsregionen, hvor den kombinerede effekt af den særlige mellemkommunale udligning og forhøjelsen af grundkapitaltilskuddet betyder, at de byggende kommuner her vil opleve det som om, at grundkapitaltilskuddet stiger fra 3,5 pct. til 14 pct. af anskaffelsessummen.

Hvis der ønskes en større målretning af byggeriet i forhold til efterspørgslen, kan der peges på følgende incitamentsbaserede muligheder i forhold til de nævnte instrumenter:

- Geografisk differentiering af grundkapitalandelen. En model kunne være, at grundkapitalen blev fastsat som et ensartet kronebeløb i hele landet. Det ville betyde en relativt set betydelig lavere grundkapitalandel i Hovedstadsregionen.
- Geografisk differentieret låneadgang, f.eks. kun gældende i Hovedstadsregionen.

I det omfang en geografisk differentiering påvirker den samlede byggeaktivitet, vil det have konsekvenser for udgifterne til finansieringsstøtte.

Generelt må incitamentsbaserede instrumenter foretrækkes - også hvis der ønskes en stærkere målretning af byggeriet. Dette gælder ikke mindst fordi disse styringsinstrumenter fastholder den kommunale handlefrihed, som blev indført med decentraliseringen af det almene byggeri i 1994.

Der kan imidlertid tænkes andre måder til at opnå en øget målretning af byggeriet. Her kan der peges på fremmeordningen for privat udlejningsbyggeri, hvor der på baggrund af en række objektive kriterier som udvikling i potentiel bolig efterspørgsel, ejerboligpriser m.fl. er udvalgt en række kommuner, hvor efterspørgslen efter familieboliger må antages at være høj, og hvor der derfor kan gives tilsagn til støttet nybyggeri af private udlejningsboliger. I fremmeordningen er det staten, der giver tilsagn til de konkrete byggeprojekter, men det er ikke nogen forudsætning for en sådan ordning.

En sådan ordning vil i princippet svare til den kvotestyring, som blev afskaffet med decentraliseringen af det almene byggeri i 1994.

12.8. Eksisterende modeller for kvalitetsbaseret husleje

12.8.1. Indledning

Som det fremgår af beskrivelsen af balancelejeprincippet i afsnit 12.3.2, sikrer denne lejefastsættelsesmetode, at der på en række vigtige driftsområder er sammenhæng mellem beslutninger og økonomisk ansvar: dem, som beslutter bestemte foranstaltninger og aktiviteter er også dem, som betaler. Det er et grundlæggende princip for den almene sektor, og udgør således også grundlaget for beboerdemokratiet.

På den anden side må det også konstateres, at kvaliteten af den enkelte bolig og det enkelte boligområde ikke i alle tilfælde afspejles i tilstrækkelig grad i huslejen. Der er store årgangsbestemte forskelle - især for byggerier opført efter 1970. Men også inden for den enkelte årgang er der store forskelle, som ikke nødvendigvis er begrundet i kvalitetsforskelle.

På den baggrund kan der være grund til at overveje ændringer af det gældende modificerede balancelejeprincip, således at der kan tilvejebringes en huslejestruktur i det almene byggeri, som på den ene side i højere grad afspejler forskelle i kvalitet bredt betragtet, og som på den anden side samtidigt tager højde for betalingsevnen hos den almene sektors primære målgruppe.

Medmindre man vælger at lade den kvalitetsrelaterede lejefastsættelse tage udgangspunkt i boliger med det laveste lejeniveau kan sådanne ændringer ikke gennemføres uden at medføre lejestigninger for nogle afdelinger og lejereduktioner for andre, ligesom de vil have betydning for de fremtidige indbetalinger af likvide midler. Det er klart, at der i givet fald skal overvejes overgangsordninger, som sikrer en glidende og lempelig overgang til det nye lejeniveau.

I det følgende beskrives derfor først en række dels eksisterende dels foreslåede kvalitetsbaserede lejefastsættelsessystemer. Det drejer sig om brugsværdi- og forhandlingssystemet i Sverige, pointvurderingssystemet i Holland, udligningsordningen i boligforliget i 1966, det brede kvalitets begreb i omprioriteringsordningerne i 1996 og 2000, ordningen med vurdering af ”tidssvarende plejehjem” fra 2002 samt Lejelovskommissionens beregningsmodel for fri lejedannelse.

På baggrund heraf diskuteres i afsnit 12.9 en model for udligning af lejen i det almene byggeri baseret på en bedre afspejling af kvalitetsforskellene.

12.8.2. Brugsværdi- og forhandlingssystemet i Sverige

I Sverige fastsættes lejen på baggrund af et samspil mellem en vurdering af brugsværdien kombineret med en forhandling mellem parterne.

En boligs brugsværdi bestemmes af størrelsen, standard, planløsning, vedligeholdelsestilstand, lydisolering o.l. Hertil kommer en række andre faktorer såsom adgang til elevator, garageplads, fælles vaskerier mv. Endelig spiller beliggenhed, bomiljø o.l. en stor rolle.

Lejen for en given bolig fastsættes ved at sammenligne boliger der i grove træk modsvarer hinanden. De skal således være af samme størrelse, udseende og standard. De skal have samme beliggenhed, dvs. ligge i samme del af kommunen. I praksis stilles der store krav til sammenligneligheden, for at en given bolig kan anvendes.

Brugsværdisystemet tager især sigte på at fastsætte lejen for ens boliger. Fastsættelse af leje for boliger af forskellig kvalitet, sker i det kollektive forhandlingssystem.

Forhandlingssystemet indebærer forhandlinger om lejen mellem på den ene side udlejer evt. en udlejerorganisation og på den anden side lejerorganisationer. Der kan være mange lejerorganisationer, som forhandler, ligesom der kan være tale om andre organisationer, eks. studenterforeninger, som også påtager sig at organisere studenterne som lejere.

På det almene område fastsættes lejen i forhandlinger mellem det enkelte kommunale boligselskab på den ene side og en eller flere lejerforeninger på den anden side. Udgangspunktet er, at lejen skal dække omkostningerne, dvs. dels dække de direkte omkostninger og dels omfatte en forrentning af den investerede kapital. Omkostningerne beregnes på selskabsniveau og altså hverken for den enkelte bolig for sig eller for en bebyggelse (afdeling) for sig.

Den totale leje er således mere eller mindre givet på forhånd, så det der forhandles om, er fordelingen på de enkelte boliger. Udgangspunktet er det såkaldte solidariske huslejesystem, hvor de ældre boliger typisk betaler en større del af de samlede omkostninger, end hvad de skulle have gjort, såfremt fordelingen tog udgangspunkt i de faktiske omkostninger for disse boliger. Fordelingen sker på de forskellige lejligheder i henhold til deres relative brugsværdi, idet der er etableret et pointsystem, som vægter de forskellige brugsværdielementer, herunder geografisk beliggenhed, standard mv.

Der henvises i øvrigt til afsnit 13.4 om Sverige.

12.8.3. Holland

I Holland reguleres lejen med henblik på at sikre, at der er tilstrækkeligt med billige boliger til lavindkomstgrupperne. Reguleringen fastsætter dels den maksimumsleje, som udlejeren må tage for den enkelte bolig dels den maksimale lejestigning hver år. Reguleringen omfatter ikke kun almene boliger, men gælder tillige for private udlejningsboliger.

Reguleringssystemet indebærer, at udlejeren skal beregne lejen i overensstemmelse med et vurderingssystem (Woningwaarderingssysteem, WWS), som vurderer boligens kvalitet. Systemet genererer en maksimumleje for hver enkelt bolig, som ikke må overskrides. I praksis tager mange boligorganisationer en lavere leje. I systemet gives der point til boligen ud fra 12 forskellige komponenter, f.eks. størrelse, opvarmning, køkken, alder mv. Der tages også, men i mindre grad, hensyn til boligområdet, herunder naboerne i forbindelse med vurderingen.

I forlængelse af vurderingssystemet fastsætter staten hvert år pr. 1. juli den maksimale lejestigning for året. I 2001 kunne lejen stige med 3,8 pct. af den gældende leje.

Det hollandske parlament har netop vedtaget en liberalisering af huslejereguleringen, som indebærer, at huslejeloftet udfases over de næste 4 år for helt at forsvinde i 2010, og at loftet umiddelbart fjernes for 20 pct. af alle lejeboliger, dvs. 5-600.000 boliger, jf. også afsnit 13.2.

12.8.4. Boligforliget fra 1966

Boligforliget i 1966 søgte at udjævne de huslejespænd, der var opstået mellem nybyggeriet i efterkrigsperioden og førkrigsboligerne.

I 1939 indførtes huslejestop, som blev fastholdt helt frem til 1951 på trods af, at priserne i perioden i øvrigt blev fordoblet. Op gennem 1950'erne og frem til 1966 skete der få og små reguleringer af lejen fra 1939, således at den i 1966 kun lå 65 pct. over 1939-lejen. Samtidig blev nybyggeriet i hele perioden bygget til stadigt højere anskaffelsessummer.

Huslejerelationerne i førkrigsbyggeriet blev således bevaret på grund af den ensartede procentregulering, men til gengæld lå niveauet markant under nybyggeriets lejeniveau i hele perioden, hvorfor de årgangsbestemte huslejespænd til stadighed blev uddybet.

Boligforliget satte sig for at fastlægge en leje, som i højere grad afspejlede kvaliteten af den enkelte lejebolig. Der gennemførtes en lejevurdering af alle boliger opført før 1963. Vurderingen havde til formål at fastlægge den enkelte boligs brugsværdi ud fra en række kvalitetsparametre såsom standard, udstyr, størrelse og beliggenhed. Herefter skulle kvaliteten prissættes ved en sammenligning med lejeniveauet i det nyere byggeri i kommunen. Den resulterende huslejestruktur ville herefter afspejle de indbyrdes kvalitetsforskelle ligesom der ville blive fastsat et nyt lokalt lejeniveau baseret på niveauet for nybyggeriet.

Vurderingen blev foretaget af nedsatte kommunale vurderingsråd. Den fastsatte vurderingsleje skulle indføres over 8 år fra 1967 til 1974.

I den almene sektor blev størstedelen af lejestigningerne indbetalt til den samtidig oprettede Boligselskabernes Landsbyggefond (de såkaldte A-indsbud), jf. afsnit 7.2.2 med henblik på dels at finansiere nybyggeriet, dels at afhjælpe problemer i det eksisterende byggeri.

I det private byggeri blev halvdelen af forskellen mellem vurderingslejen og den aktuelle leje bundet i Grundejernes Investeringsfond, 25 pct. blev afsat til den pågældende ejendoms vedligeholdelse, mens resten gik til ejeren.

For at afbøde de værste virkninger af lejeforhøjelserne for de svageste blev den individuelle boligstøtte samtidig udbygget.

Den nye huslejestruktur fik en relativ kort levetid og blev i 1975 erstattet af systemet med omkostningsbestemte huslejer. Baggrunden var blandt andet, at der i huslejetilpasningerne ikke var taget højde for den fortsatte inflation, som jo udhulede lejestigningerne, således at lejeniveauet i 1974 ikke var højere end i 1966.

12.8.5. Omprioriteringsordningerne i 1994 og 2000 samt Landsbyggefondens renoveringsordning

Som led i den tidligere socialdemokratiske regerings bypolitik blev der gennemført de såkaldte omprioriteringsordninger første gang i 1996 og siden igen i 2000. Hertil kommer Landsbyggefondens renoveringsordning, som den nuværende regering gennemførte i 2002, og som i et vist omfang tager tråden op fra omprioriteringen.

Formålet med ordningen var at modvirke tendenser til ensidig beboersammensætning ved at give de trængende afdelinger støtte til renoveringer, lejenedsættelser og sociale aktiviteter. Der var således tale om i stor udstrækning at udligne de negative lejespænd.

Da midlerne var begrænsede, var det nødvendigt at prioritere ansøgningerne. Afdelingernes samlede situation blev derfor vurderet ud fra en række kvalitetsfaktorer i bred forstand, ligesom den samlede kvalitet blev sammenlignet med en form for vurderingsleje.

Vurderingen tog derfor udgangspunkt i en tilstræbt leje beregnet på baggrund af huslejestatistikken opdelt på geografi og på ibrugtagelsesår. I forhold til denne leje blev der givet tillæg eller fradrag i forhold til en række faktorer, som skønnes at have indflydelse på efterspørgslen efter de pågældende afdelinger:

1. Et kommunetillæg/fradrag. I provinsen var det anvendte grundlag priserne på enfamiliehuse. Dette kunne ikke anvendes i Hovedstadsregionen. I stedet blev der taget udgangspunkt i København og Frederiksberg Kommuner og givet fradrag i forhold til afstande herfra – størst fradrag mod syd og vest og mindst mod nord.
2. Etagebolig/lavt byggeri. Fradrag på 5 pct. for det første og tillæg for det sidste.
3. Fradrag for skæv beboersammensætning.
4. Fradrag/tillæg på baggrund af en konkret vurdering af afdelingernes generelle attraktivitet.

På baggrund heraf blev den tilstræbte leje korrigeret, og en kvalitetsbaseret lejestruktur blandt ansøgerne kunne opstilles. Herefter kunne den samlede støtte fastsættes på baggrund af de foranstaltninger, der skulle gennemføres og på baggrund af den aktuelle leje.

Lignende principper blev anvendt i 2000 og ligger ligeledes til grund for prioriteringen af ansøgere til renoveringsstøtteordningen.

12.8.6. Tidssvarende plejehjem

I 2002 blev der vedtaget en ordning, hvorefter tidssvarende plejehjem kunne omdannes til ustøttede almene eller private plejeboliger. Med henblik på at kunne fastsætte lejen i de omdannede boliger blev der fastsat en sammenligningsleje, der som udgangspunkt skulle svare til den gennemsnitlige leje for - en tilsvarende bolig - i en tilsvarende kvalitet/standard - i et tilsvarende område.

Sammenligningslejen blev fastsat med udgangspunkt i ældreboliger, herunder plejeboliger, etableret efter ældreboligereformen i 1987, og skulle dels afspejle forskelle i boligens kvalitet/standard dels geografisk bestemte lejeforskelle. Som indikator for det første blev anvendt boligens opførelsesår, mens den gennemsnitlige leje for ældreboliger i udvalgte regioner blev anvendt som indikator for det sidste.

Sammenligningslejen blev herefter fastsat til gennemsnitslejen for ældreboliger opført i perioden 1990-1994 geografisk fordelt på (1) Hovedstadsregionen, (2) kommuner med over 100.000 indbyggere – dvs. Århus, Odense og Aalborg - og (3) det øvrige land.

Med hensyn til kvalitetsforskelle blev disse geografisk fordelte gennemsnitslejer justeret efter plejehjemsboligernes opførelsesår. Udgangspunktet var en antagelse om, at huslejeprofilen for private udlejningsboliger i de uregulerede kommuner i høj grad afspejler opførelsesårsbaserede kvalitetsforskelle. De tilgængelige data viste, at de gennemsnitlige huslejer i uregulerede kommuner for boliger opført fra 1900 til 1964 er stort set konstante, men at de fra 1965 og frem har vist en opadgående tendens, som har betydet, at huslejen gennemsnitlig øges med 4,50 kr. pr. m² pr. opførelsesår efter 1965. Den gennemsnitlige leje blev derfor reduceret med 4,50 kr. pr. m² pr. opførelsesår før 1990, idet reduktionen kun gjaldt til og med 1965.

12.8.7. Lejelovskommissionen

I forbindelse med lejelovskommissionens arbejde blev der opstillet en model til beregning af huslejekonsekvenser som følge af indførelse af fri, markedsbestemt lejefastsættelse (frimarkedsmodellen).

På et boligmarked uden lejeregulering må det forventes, at huslejerne vil afspejle de enkelte boligernes kvalitet og dermed også prissætte kvalitetsforskelle. Prisstrukturen vil derfor mht. kvalitet og beliggenhed i høj grad svare til prisstrukturen for ejerboliger. Som udgangspunktet for beregningsmodellen tildelte Lejelovskommissionen derfor hver enkelt udlejningsbolig en markedspris, dvs. en pris som netop afspejlede kvalitetsforskellene med hensyn til beliggenhed, standard, størrelse mv. Markedsprisen for udlejningsboligerne blev fundet ved at anvende Told- og Skattestyrelsens vurderingsmodel for ejerlejligheder i etageejendomme.

Vurderingsmodellen tager udgangspunkt i værdien af en standardbolig. Denne værdi korrigeres herefter op eller ned afhængig af beliggenhed (lokalkorrekti-

on), størrelse, opførelsesår, standard i øvrigt mv., jf. i øvrigt den mere udførlige omtale senere under afsnit 12.9.2.

Næste trin i beregningsmodellen var at omsætte markedsprisen til en leje. Til brug herfor blev der beregnet pris-lejeforholdet for udlejningsboliger i uregulerede kommuner ud fra en antagelse om, at huslejestrukturen i de uregulerede kommuner kom nærmest en "fri" lejedannelse. Disse i øvrigt årgangsbestemte pris-lejeforhold blev derefter anvendt til at finde markedslejen, idet udlejningsboligernes vurderede "markedspris" blev divideret med det relevante pris-lejeforhold. Herefter kunne lejekonsekvenserne opgøres ved at sammenligne markedsleje med den aktuelle leje.

12.9. Model for huslejudligning i den almene sektor

12.9.1. Indledning

I figur 4.5, jf. afsnit 4.3.1, er angivet det almene byggeris husleje fordelt efter ibrugtagningsår. Samtidig er angivet henholdsvis 10 pct. og 90 pct-fraktilen. 80 pct. af de almene boliger har således en leje, som ligger inden for det viste spænd. Figuren illustrerer således de årgangsbestemte lejeforskelle såvel som forskelle mellem boliger af samme alder.

Som det ses, har boliger ibrugtaget siden 1970, en højere leje end boliger taget i brug før og jo yngre boligen er, jo højere er også lejen. Samtidig er der ikke årgangsbestemte lejeforskelle af betydning i boliger fra før 1970. Den aldersbestemte forskel beror først og fremmest på forskelle i kapitaludgifter. Dette gælder både, når der ses på udgifterne til finansiering af den oprindelige anskaffelsessum, og når der indregnes udgifter til forbedringer og bidrag til Landsbyggefonden, jf. tabel 12.1 og 12.2.

Samtidig fremgår det, at der er store forskelle inden for samme årgang. Årsagerne hertil er mange. Det kan bero på forskelle i beliggenhed, på forskelle i opførelseskvalitet og deraf følgende forskelle i udgifter til vedligehold og evt. byggeskader, på forskellige beboerdemokratiske beslutninger om serviceniveau og forbedringsstandard samt på forskelle i den sociale sammensætning i de enkelte afdelinger og boligområder (tab ved lejeledighed, manglende lejeindbetaling, hærværk mv.).

På den baggrund kan en metode til udligning af lejen ikke blot tage udgangspunkt i de aldersbetingede forskelle og søge at udligne disse, f.eks. ved at påligne det ældre byggeri yderligere pligtmæssige bidrag. En sådan metode vil ikke kunne opfange de faktiske kvalitetsforskelle og dermed boligernes forskellige markedssituation – og bør antagelig kun anvendes, hvis der kun tilstræbes en beskedent udligning af de interne huslejespænd i sektoren.

Kravet til en udligningsordning må i stedet være, at den i størst mulig grad er i stand til at opfange den enkelte boligs/boligafdelings særlige kvalitet set i forhold til resten af sektoren.

Samtidig må en ordning udformes så enkel og ubureaukratisk som muligt. Dette indebærer blandt andet, at der så vidt muligt må tages udgangspunkt i eksisterende registrerede data og allerede etablerede vurderinger. Endvidere bør ordningen i så høj grad som muligt basere sig på en maskinel behandling af data, således at der ikke bliver tale om en meget tung, ressourcekrævende og bureaukratiseret vurdering.

Disse krav gør det mindre relevant at etablere relativt komplicerede pointsystemer svarende til systemerne i Sverige og Holland, hvor forskellige kvalitets-elementer vægtes forskelligt med henblik på at nå et enkelt udtryk for kvaliteten. Det gør det tillige mindre relevant at etablere særlige vurderingssystemer, sådan som det f.eks. blev gjort i forbindelse med boligforliget i 1966.

Neden for skitseres en model, som dels vil kunne opfange forskellene mellem de enkelte boliger/boligafdelinger og dels baserer sig på eksisterende data og vurderingsrutiner, idet der tages udgangspunkt i lejelovskommissionens beregningsmodel. Modellen suppleres endvidere med erfaringer fra omprioriteringen.

12.9.2. Beregningsmodel for lejeudligning i den almene sektor

Prisstruktur

Som nævnt må en udligningsordning basere sig på, at lejeforskelle afspejler kvalitetsforskelle. De kvalitetsparametre, som kan indgå i en sådan vurdering er blandt andet følgende:

1. Boligens størrelse
2. Boligens indretning
3. Boligens installationsforhold
4. Boligens miljøprofil, herunder støj, forurening mv.
5. Boligens opførelseskvalitet samt vedligeholdelsestilstand
6. Boligens beliggenhed
7. Beboermiljøet samt andre sociale forhold i øvrigt.

Det er alene den enkelte boligefterspørger, som er i stand til at foretage den ”korrekte” vægtning af de enkelte parametre og dermed også finde markedsprisen. På lejeboligmarkedet sker der nok en vægtning af kvalitetselementerne, men på grund af lejereguleringen omsættes dette ikke generelt i en tilsvarende markedsleje. På ejerboligmarkedet derimod sker der både en vægtning og en fastsættelse af markedsprisen, som både afspejler et prisniveau og som afspejler kvalitetsforskellene mellem de enkelte boliger.

Udgangspunktet for en model for kvalitetsbaseret lejeudligning kunne derfor være at vurdere hver enkelt almen bolig som ejerbolig, hvorved der ville kunne etableres en prisstruktur, som ville afspejle forskellene i kvalitet i bred forstand, herunder beliggenhed, de enkelte boliger imellem. Det bemærkes, at der således ikke er tale om at fastsætte lejeniveauet svarende til ejerboligniveauet, men om at vurdere de relative forskelle.

En sådan vurdering kunne principielt ske ved, at der – som tilfældet var i forbindelse med boligforliget i 1966 – blev etableret lokale vurderingsråd, som herefter vurderede den enkelte bolig med henblik på at fastsætte en markedsleje/markedspris for boligen, som så kunne sammenlignes med den faktiske leje. Denne metode er meget omkostningstung, ligesom det vil være vanskeligt at sikre ensartetheden i vurderingen. Samtidig kan den ikke tage højde for kvalitetsforskelle, der uundgåeligt vil udvikle sig efterfølgende.

I stedet kunne tages udgangspunkt i det eksisterende vurderingssystem for ejerboliger, og det vil først og fremmest sige SKATs vurderingsmodel for etage-ejerlejligheder, men også vurderingsmodellen for rækkehuse vil være relevant. For modellerne gælder, at de løbende estimeres i forhold til de faktiske salgspriser for ejerboliger, og at de således giver en rimelig afspejling af de faktiske markedspriser. Samtidig vil vurderingen kunne foretages rimeligt enkelt uden det store ressourceforbrug. Vurderingsmodellen for etageejerlejligheder er nærmere beskrevet i boks 12.1.

Boks 12.1. SKAT's vurderingsmodel for etageejlejligheder

Den model, som betegnes "etageejlejlighedsfunktionen", beregner vurderingsforslag for ejerlejligheder.

Vurderingsforslaget for en etageejlejlighed kan ikke som forslag for parcel- og rækkehuse deles op i en bygningsdel og en grundværdidel. Hele værdien af beliggenhedsmomentet er således indeholdt i normtallet.

Standardlejligheden, der er defineret som følger:

- bygningen
- opført i 1965
- ikke om- eller tilbygget
- indeholder flere end 8 lejligheder
- ingen elevator

Lejligheden er defineret som følger:

- et eller flere toiletter
- et eller flere badeværelser
- eget køkken
- opvarmet med andet end fjernvarme, ovne (dog ikke el-ovne) eller gasradiatorer
- beliggenhed på 1. sal eller højere
- samlet areal 65 m² - 100 m²

Alle definitionerne relaterer sig til de registrerede oplysninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR).

De statistiske analyser forud for hver vurdering fastlægger de tillæg eller nedslag, der skal foretages for punkter, hvor den konkrete ejendom afviger fra standardlejligheden.

Det generelle normtal for standardlejligheden er til vurderingen 1. oktober 2005 fastsat til 17.425 kr.

Beregningen af lejlighedens normtal ser ved vurderingen 1. oktober 2005 således ud:

Lejlighedens normtal =

17.425 kr.	generelt normtal for standardlejligheden
+/- X kr.	lokalkorrektion for området
+ 1 kr.	pr. år, bygningen er opført efter 1965
+ 208 kr.	yderligere pr. år, hvis bygningen er opført efter 1980
+ 19 kr.	pr. år for om- eller tilbygning efter opførelsesåret, dog kun ned til 1965
+ 55 kr.	pr. m ² , det bebyggede areal er mindre end 65 m ²
- 35 kr.	pr. m ² , det bebyggede areal er større end 100 m ² , dog kun op til et areal på 150 m ²

- 450 kr.	hvis lejligheden mangler vandskylende toilet eller kun har adgang til toilet
- 450 kr.	hvis lejligheden mangler badeværelse eller kun har adgang til bad
+ 125 kr.	hvis lejligheden er opvarmet med fjernvarme
- 150 kr.	hvis lejligheden er opvarmet med ovne (dog ikke el-ovne) eller gasradiator
- 400 kr.	hvis lejligheden er uden opvarmning
- 250 kr.	hvis lejligheden mangler eget køkken
+ 50 kr.	hvis der er elevator i bygningen
- 1.500 kr.	hvis lejligheden ligger i kælderen
- 300 kr.	hvis lejligheden ligger i stueetagen, og bygningen har flere end 5 lejligheder
+ 375 kr.	hvis der er færre end 9 lejligheder i bygningen

Der beregnes ikke vægtet etageareal for etageejerlejligheder. Dette skyldes, at langt de fleste etageejerlejligheder kun har en kategori areal, nemlig selve lejlighedens areal. Der er principielt to arealer at vælge imellem, nemlig lejlighedens tinglyste areal og BBR-arealet. Det tinglyste areal omfatter bruttoarealet af selve lejligheden, altså inkl. ydervægge og halvdelen af skillevægge til andre lejligheder. BBR-arealet omfatter herudover andel af fællesarealer i forbindelse med lejligheden primært trappe- og gangarealer.

Etageejerlejlighedsfunktionen anvender BBR-arealet, da adgangsarealer til lejligheden skønnes at være en betydende parameter ved prisdannelsen for etageejerlejligheder.

Lejlighedens samlede areal beregnes som:

Lejlighedens areal (BBR-arealet)

+ areal af supplementsrum, der er tinglyst som hørende til lejligheden.

Forslag til ejendomsværdi beregnes på følgende måde:

Lejlighedens samlede areal x lejlighedens normtal.

Vurderingsmodellen for rækkehuse bygger på samme grundlæggende principper. De afgørende forskelle er, at grundværdien opgøres særskilt, samt at der sker en vægtet opgørelse af etagearealet.

Som det ses, udgør det generelle normtal for ejerlejligheder 17.425 kr. pr. m² i 2005. Dette normtal korrigeres for en lang række faktorer. Først og fremmest korrigeres for beliggenheden. Lokalkorrekktionerne fastsættes af skatteforvaltningen på baggrund af oplysninger om de faktiske salg i området. Området fastsættes tillige af forvaltningen, således at der skabes et ensartet prisniveau i hvert enkelt område.

De anvendte lokalkorrekktioner spænder vidt. For ejerlejligheder gives der f.eks. et tillæg på 15.575 kr. pr. m² for de mest attraktive områder i Gentofte Kom-

mune og et fradrag på 12.425 kr. i Brønderslev Kommune. For to ellers identiske ejerlejligheder vil forskellen i ejendomsværdi således være 28.000 kr. pr. m².

Endvidere ses, at der gives tillæg/fradrag for en række fysiske karakteristika ved boligen/bygningen som installationer, boligstørrelse og antal boliger i bygningen. F.eks. gives der tillæg for små lejligheder og fradrag for store lejligheder.

Endelig spiller også opførelsesåret en stor rolle, for så vidt der er tale om nyere byggeri, idet der gives et relativt stort tillæg på 208 kr. pr. år efter 1980. En bolig opført i 2005 får således et tillæg på 5.200 kr. Vurderingens årgangsfhængighed for enfamiliehuse er belyst i figur 6.18. Det er ikke alderen i sig selv, der giver anledning til tillæg, men karakteristika, der knytter sig til de enkelte byggeårsgange, og som ikke opfanges af de øvrige kvalitetsparametre i modellen. Der kan være tale om forhold som planløsninger, arkitektur, energibesparende foranstaltninger. Antagelig kan der også være tale om, at vedligeholdelsestygden spiller en rolle.

Som det ses, spiller beliggenhedsfaktoren en stor rolle for ejerboligprisen. Udover den geografiske beliggenhed, som både afspejles af de anvendte lokalkorrektionsfaktorer og af grundværdien, må den enkelte afdeling/boligområdes sociale profil antages at spille en stor rolle ved vurderingen af kvaliteten/"markedsprisen" for en given almen bolig. Vurderingsmodellerne må derfor suppleres med et fradrag/(tillæg), som afspejler de sociale faktorerets betydning for kvaliteten i bred forstand.

Den nærmere udformning af et sådant fradrag må overvejes nærmere, men i grundlaget for fastsættelsen må indgå afdelingens beboersammensætning, herunder andelen af personer, der står uden for arbejdsmarkedet, andelen af førtidspensionister, andelen af flygtninge/indvandrere og efterkommere heraf, andelen af enlige husstande med børn, afdelingens indkomstniveau mv. Umiddelbart forekommer det mest hensigtsmæssigt, at der skal være tale om et fradrag, der alene afspejler forskelle i beboersammensætningen internt i sektoren, mens forskelle i beboersammensætningen i forhold til det øvrige boligmarked håndteres særskilt i forbindelse med fastsættelsen af lejeniveauet, jf. nedenfor.

Med vurderingen som ejerbolig, suppleret med sociale indikatorer, kan der etableres en prisstruktur blandt de almene boliger, som afspejler boligens geografiske og sociale beliggenhed, de mere håndgribelige sider af boligens standard herunder størrelse, samt via opførelsesåret mere uhåndgribelige kvaliteter. Ligesom der via det generelle normtal er indregnet det gennemsnitlige kvalitetsniveau, herunder vedligeholdelsesstand.

I forbindelse med at omsætte denne prisstruktur til en korresponderende kvalitetsbaseret lejestruktur opstår problemet, om hvilken del af lejen det er rimeligt at sammenholde med vurderingsprisen. Som beskrevet i afsnit 12.3 består lejen af nettokapitaludgifter, forbedringsudgifter, bidrag til Landsbyggefonden og øvrig drift, herunder henlæggelser til vedligehold.

Det er den oprindelige anskaffelsessum og efterfølgende forbedringsinvesteringer, der er grundlaget for en boligs nuværende kvalitet. Derfor må nettokapitaludgifter og forbedringsudgifter indgå i den kapitaludgift, som skal sammenlignes med vurderingsprisen med henblik på en udligning. For så vidt angår de pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden, er der tale om en tidligere foretagen udligning af kapitaludgifterne, som naturligt vil skulle inddrages i en ny udligning.

Det lægges her til grund, at strukturen for det bredere kapitaludgiftsbegreb vil svare til prisstrukturen, såfremt den er fastsat med udgangspunkt i ovennævnte kvalitetsparametre. Det brede kapitaludgiftsbegreb er sammenfattet i tabel 12.1 og 12.2 i den såkaldte ”kapitaludgift 2”.

Forudsætningen om, at prisstrukturen med hensyn til opførelsesår kan benyttes som udtryk for den ”rigtige” kapitaludgiftsstruktur indebærer, at det antages, at de boligkvaliteter, opførelsesåret afspejler, jf. ovenfor, gennemsnitligt set er til stede i lige så høj grad i den ældre del af den almene sektor som i den ældre del af ejerboligmassen. I praksis vil dette antagelig ikke være tilfældet, da der løbende sker en udvikling af såvel boligernes indretning, installationer og udstyr, hvis tempo antagelig er væsentlig større i ejerboligsektoren end i den almene sektor.

Omvendt må den del af lejen, som dækker udgifter til øvrig drift holdes uden for, idet forskelle herimellem primært er udtryk for lokale beslutninger, som ikke skal udlignes, og idet foranstaltninger omfattet af ”øvrig drift” ikke direkte påvirker vurderingsprisen. Som nævnt i afsnit 12.3 ville dette endvidere give et uheldigt incitament.

Henlæggelser/udgifter til planlagt vedligeholdelse holdes ligeledes udenfor, idet vedligeholdelsesaktivitet sigter på at opretholde boligens oprindelige værdi. Det kan ikke fuldstændigt udelukkes, at der herigennem finansieres aktiviteter, der egentlig har karakter af forbedringer, og som derfor burde medregnes i kapitaludgiften. Det vurderes imidlertid ikke at være tilfældet i noget nævneværdigt omfang.

Samlet set vil det sige, at det antages i denne udligningsmodel, at prisstrukturen, sådan som den etableres gennem de nævnte vurderingsmodeller, umiddelbart svarer til den struktur, som de nævnte kapitaludgifter (”kapitaludgift 2”) burde have, såfremt de skulle afspejle forskelle i de almene boligers kvalitet/”markedspris”. Kapitaludgifternes faktiske struktur vil herefter umiddelbart kunne sammenlignes med denne beregnede struktur.

Boligsocialt lejeniveau

Med konstateringen af, at prisstrukturen og kapitaludgiftsstrukturen svarer til hinanden, er der ikke taget stilling til den kvantitative relation mellem prisen på den ene side og den dertil hørende kapitaludgift på den anden side, dvs. niveauet for en kvalitetsbaseret husleje.

Problemet er således, hvordan en given vurderingspris/"markedspris" bliver omsat til en kapitaludgift, som på den ene side afspejler de konstaterede forskelle, og på den anden side fastholder det boligsociale sigte med sektoren.

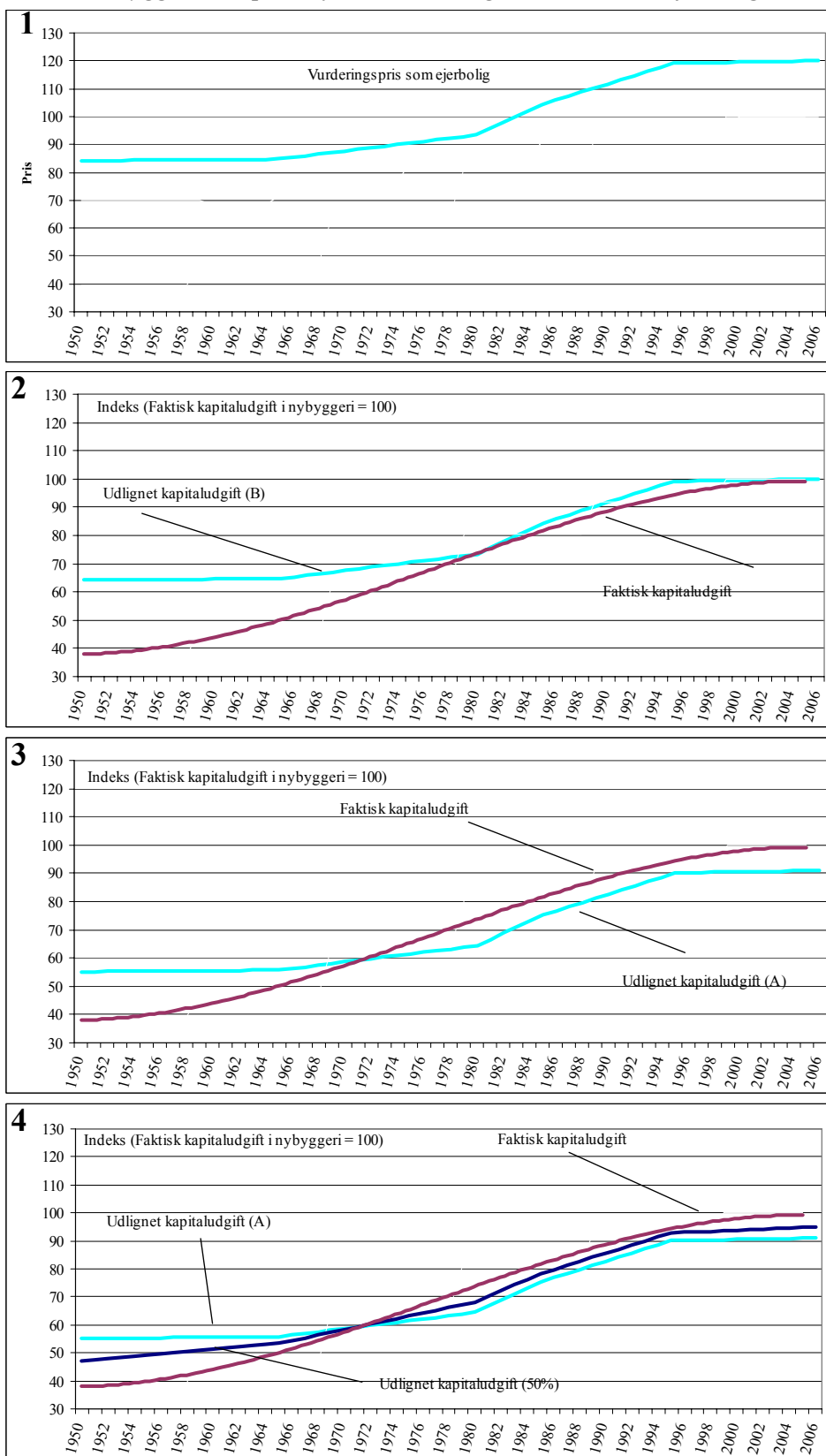
Samtidigt er det vigtigt at fremtidssikre ordningen. Dette indebærer især, at den valgte huslejemodel har en rimelig sammenhæng til lejen i nybyggeriet, således at der ikke produceres nye huslejespænd allerede med det først gennemførte byggeri efter en udligningsgennemførelse.

I nedenstående figur 12.4 er *illustreret* en sammenligning mellem den faktiske struktur for kapitaludgifterne, defineret som ovenfor, i det almene byggeri (den røde kurve) og strukturen, sådan som den kan afledes, såfremt vurderingsprisen som ejerbolig lægges til grund (den turkise kurve). I figur 1 er vist vurderingsprisen som ejerbolig, i figur 2 er sammenligningen foretaget med udgangspunkt i niveauet for lejen i nybyggeriet, i figur 3 er sammenligningen foretaget med udgangspunkt i den samlede lejesum for det almene byggeri og i figur 4 er udligningen i figur 3 suppleret med en kurve, som viser en udligningsgrad på 50 pct., jf. omtalen nedenfor.

Som det ses, adskiller figurene 2 og 3 sig i forhold til hinanden ved, at det lejeniveau, som der tages udgangspunkt i forbindelse med en udligning, er forskelligt. Der er illustreret en udligning ud fra to niveauer.

For det første er der i figur 2 taget udgangspunkt i det eksisterende niveau for kapitaludgiften i nybyggeriet. Kapitaludgiften her udtrykker – evt. med mindre tilpasninger, jf. afsnit 12.5 og 12.6 – hvad der må betragtes som en kapitaludgift, som afspejler sektorens boligsociale formål. Med udgangspunkt i dette niveau kan forholdet mellem vurderingspris og kapitaludgift fastlægges, hvorefter der for hver enkelt bolig kan beregnes en "boligsocial kapitaludgift", som afspejler de vurderede forskelle i kvalitet/"markedspris". Denne kapitaludgift kan så sammenlignes med den faktiske udgift og udligningen foretages.

Figur 12.4. Sammenligning mellem den faktiske struktur for kapitaludgifterne i det almene byggeri med prisen for almene boliger vurderet som ejerbolig



Som det ses må det antages, at der med udgangspunkt i nybyggerilejen vil blive tale om større og mere udbredte huslejeforhøjelser, da huslejeniveauet i nybyggeriet relativt set ligger højt. Endvidere vil en forankring af huslejestrukturen ud fra nybyggeriet medføre, at der vil opstå nye huslejespænd, hvis byggeomkostningerne fortsat stiger mere end den almindelige inflation.

Denne udligningsmetode vil således medføre, at den samlede huslejesum ikke forbliver uændret, men vokser. En mulighed i denne situation kunne derfor være at anvende et udligningsoverskud til at finansiere selektive huslejenedsættelser i afdelinger med et særligt behov, som ikke opfanges af den generelle model.

For det andet kan der som i figur 3 tages udgangspunkt i, at det samlede kapitaludgiftsprovener i den almene sektor udtrykker det acceptable boligsociale niveau, men at fordelingen ikke afspejler de bagvedliggende kvalitetsforskelle på en rimelig måde. De samlede kapitaludgifter skulle herefter fordeles i forhold til vurderingspriserne og de således fordelte kapitaludgifter kunne så sammenlignes med de faktiske udgifter. Overskud og underskud i forhold hertil kunne så udlignes. Samlet set vil denne metode ikke medføre en stigning i den gennemsnitlige husleje, men internt i sektoren vil nogle boliger få en højere leje, mens andre vil få en reduceret leje.

Generelt må det antages, jf. afsnit 6.7, at der bliver tale om huslejenedsættelser i det nyere byggeri og i store dele af Jylland, mens der bliver tale om lejeforhøjelser i det ældre byggeri og i Hovedstadsregionen. Nedsættelser af lejen i det nyeste byggeri må nødvendigvis medføre, at også beboerbetalinger i nybyggeriet nedsættes. Konsekvensen heraf vil blive offentlige merudgifter til nybyggeristøtte som imidlertid i et vist omfang vil blive modgået af mindreudgifter til individuel boligstøtte.

I forbindelse med såvel figur 2 som 3 ovenfor kunne det være en mulighed at operere med en udligningsgrad på under 100. Det indebærer, at kun en del af det modelberegnete udligningsbeløb, hvad enten det er positivt eller negativt, effektueres. Hvis der vælges f.eks. en udligningsgrad på 50 vil altså kun halvdelen af udligningen blive realiseret. Herved vil der på en forholdsvis enkel måde blive taget højde for nogle af de usikkerheder, f.eks. vedrørende den geografiske differentiering, som er nævnt ovenfor. Dette er søgt illustreret i figur 4 med en blå kurve. Udligningsgraden vil eventuelt senere kunne hæves, hvis modellen fungerer godt.

Som led i en eventuel implementering af en udligningsmodel som den skitserede vil det formentlig være nødvendigt og hensigtsmæssigt, at udligningen indføres over en længere periode. Dette kan eventuelt ske ved trinvist at hæve udligningsgraden.

Uanset hvilken metode, der vælges, er der endvidere behov for nærmere at belyse samspillet mellem forbedringsudgifter og udligningsbeløb. Udgifter til forbedringer indgår i den faktiske leje, som sammenlignes med den af vurderingsprisen afledte kapitaludgift med henblik på at beregne udligningsbeløbet.

Der er behov for at belyse, om udligningsomfanget som følge heraf kan blive såvel for stort som for lille. Endvidere er der behov for at belyse, om udligningen kan have nogle uhensigtsmæssige incitamentsvirkninger på forbedringsaktiviteten.

Udligningsbidrag

Udligningsbeløbet, som både kan være positivt (lejestigning) og negativt (lejereduktion), pålignes principielt den enkelte bolig på baggrund af den foretagne sammenligning af vurdering og faktisk leje. I forbindelse med en nærmere udformning af modellen må det overvejes, om vurderingen ikke mest hensigtsmæssigt kan foretages på afdelingsniveau, idet de væsentligste parametre i vurderingen angår bygningerne. De specifikke lejlighedsparametre må så i givet fald justeres. Udligningsbeløbet på afdelingsniveau vil skulle fordeles på de enkelte lejligheder efter de gældende lejefordelingsregler, dvs. forholdsmæssigt efter den eksisterende leje.

Udligningsbeløbet vil have form af et tillæg eller fradrag til lejen, som ikke vil påvirke de øvrige elementer i lejen. Beboernes betaling på optagne lån vil fortsat have samme størrelse og blive reguleret efter gældende regler. Udligningsbeløbet vil enten være en yderligere udgift (bidrag) eller et indtægt (tilskud) i regnskabet.

Hvis den udlignede lejestruktur i det eksisterende byggeri skal fastholde en rimelig relation til lejen i nybyggeriet, er det naturligvis vigtigt, at der ikke med det første nybyggeri etableres nye skævheder i strukturen. Det vil derfor være nødvendigt at fastholde udligningsbeløbenes reale værdi. Der skal derfor tages stilling til, hvilket indeks der skal benyttes til reguleringen. En mulighed er at anvende byggeomkostningsindekset, der afspejler udviklingen i byggepriserne. På kort sigt kan denne imidlertid afvige betydeligt fra den almindelige prisudvikling, hvorfor en regulering med byggeomkostningsudviklingen kunne medføre både højere og lavere regulering end den almindelige prisudvikling tilsiger. Forudsat at produktiviteten i byggebranchen udvikler sig gennemsnitligt, vil den almindelige prisudvikling over længere tidsperioder svare til omkostningsudviklingen i byggeriet. Det foreslås derfor at regulere udligningsbeløbene med udviklingen i nettoprisindekset, således at lejestrukturen efter udligning fortsat vil blive fastholdt.

Udligningsbeløbet er ikke tidsbegrænset og vil derfor fortsat skulle betales også efter de eksisterende prioritetslån er udamortiseret. Udligningen vil således også medføre en anden fordeling af indbetalingerne af likvide midler.

12.10. Sammenfatning

Udgangspunktet for overvejelserne i dette kapitel er, at huslejestrukturen i den almene sektor ikke i tilstrækkelig grad afspejler boligtagernes præferencer med hensyn til kvalitet og beliggenhed. Dette er en medvirkende årsag til lange ventelister i nogle områder og lejeledighed i andre områder – og dermed til de

konkurrencemæssige problemer dele af den almene sektor har i forhold til især ejerboligerne.

Det belyses derfor, hvordan der via tilpasninger af finansierings- og støttemodellerne kan tilvejebringes nogle huslejerelationer, som kan tage højde herfor og herigennem medvirke til at gøre den almene sektor økonomisk mere selv bærende.

Det skal understreges, at der er tale om *en helt overordnet* skitsering af nogle mulige ændringer af finansierings- og støttemodellerne med henblik på dels at ændre huslejestrukturen i den almene sektor som helhed, dels at ændre huslejen i nybyggeriet. Blandt andet derfor er der ikke foretaget en egentlig beregning af de økonomiske konsekvenser for boligtagerne og det offentlige. De økonomiske konsekvenser vil i øvrigt i høj grad vise sig i form af afledte konsekvenser for den individuelle boligstøtte. I dette kapitel er der alene en overordnet belysning af boligstøttens omfang i den almene sektor og mekanismerne i boligstøtteregelsættet i forbindelse med huslejeændringer.

Det skal endvidere understreges, at der netop er tale om tilpasninger af den eksisterende finansierings- og støttemodel, der dels fastholder balanceløjprincippet i bred forstand og dels respekterer beboerdemokratiet. Der er således ikke tale om, at der lægges op til en afskaffelse af murstensstøtten.

Endelig skal det understreges, at de ændringer, der skitseres for finansieringen af nybyggeriet godt kan gennemføres alene.

Model for en kvalitetsbaseret huslejestruktur

De årgangsbestemte huslejeforskelle beror i meget stor udstrækning på forskelle i afdelingernes nettokapitaludgifter. Alene af den grund må etableringen af en mere kvalitetsbaseret huslejestruktur derfor tage udgangspunkt i en udliggning af disse udgifter – og ikke den samlede husleje. Hertil kommer, at det af hensyn til lejernes incitament til at holde lejen nede, er helt afgørende, at der ikke skabes mulighed for udliggning af beboerbeslutede udgifter. Hvis udliggningen omfattede den samlede husleje, ville ”fristelsen” til at undgå et ”udliggingsbidrag” ved at pumpe øvrige driftsudgifter op antagelig blive meget stor.

Der fokuseres på kvalitetsbaseret lejefastsættelse, hvor kvalitet forstås i bred forstand, således at det ud over fysiske karakteristika ved boligen (standard/kvalitet i snæver forstand) også omfatter boligens beliggenhed og beboersammensætningen i området.

På baggrund af udenlandske og indenlandske erfaringer med kvalitetsbaseret lejefastsættelse skitseres der en model for huslejeudligning i den almene sektor. Sigtet har her været at udforme en enkel og ubureaukratisk model, som kan tage udgangspunkt i eksisterende registrerede data og allerede etablerede vurderinger – og dermed fungere uden tung, ressourcekrævende og bureaukratiserede vurderingsprocesser. Den opstillede model vil kunne opfange forskellene mellem de enkelte boliger/boligafdelinger og baserer sig på eksisterende data og vurderingsrutiner, idet der tages udgangspunkt i Lejelovskommissionens

beregningsmodel. Modellen suppleres endvidere med erfaringer fra omprioriteringsrunderne i 1994 og 2000.

Det er i princippet alene den enkelte boligefterspørger, som er i stand til at foretage den ”korrekte” vægtning af de enkelte parametre og dermed også finde markedsprisen. Da lejefastsættelsen er reguleret, kan der i stedet skeles til ejerboligmarkedet, hvor prisstrukturen er markedsbestemt. Udgangspunktet for en model for kvalitetsbaseret lejeudligning kunne derfor være at vurdere hver enkelt almen bolig som ejerbolig, hvorved der ville kunne etableres en prisstruktur, som ville afspejle forskellene i kvalitet i bred forstand, herunder beliggenhed, de enkelte boliger imellem.

Der kunne tages udgangspunkt i SKATs eksisterende vurderingssystem for ejerboliger. For vurderingsmodellerne gælder, at de løbende estimeres i forhold til de faktiske salgspriser for ejerboliger, og at de således giver en rimelig afspejling af de faktiske markedspriser. Samtidig vil vurderingen kunne foretages rimeligt enkelt uden det store ressourceforbrug.

Modellerne fastlægger prisen for en standardbolig samt såvel tillæg/fradrag for en lang række kvalitetsparametre som tillæg/fradrag for beliggenhed. Den enkelte afdeling/boligområdes sociale profil må imidlertid antages at spille en stor rolle ved vurderingen af kvaliteten/”markedsprisen” for en given almen bolig. Vurderingsmodellerne må derfor suppleres med et fradrag/(tillæg), som afspejler de sociale faktors betydning for kvaliteten i bred forstand.

Med vurderingen som ejerbolig, suppleret med sociale indikatorer, kan der etableres en prisstruktur blandt de almene boliger, som afspejler boligens geografiske og sociale beliggenhed, de mere håndgribelige sider af boligens standard herunder størrelse, samt via opførelsesåret mere uhåndgribelige kvaliteter. Ligesom der via standardboligen er indregnet det gennemsnitlige kvalitetsniveau, herunder vedligeholdelsesstand.

Når kapitaludgiftsstrukturen således er fastlagt, skal der herefter ske en fastlæggelse af ”niveauet” for den fundne kapitaludgiftsstruktur – og dermed den nye husleje. Niveauet bør afspejle sektorens boligsociale sigte.

Der er flere muligheder her. Der kan f.eks. tages udgangspunkt i, at det samlede kapitaludgiftsprovener i den almene sektor udtrykker det acceptable boligsociale niveau, men at fordelingen ikke afspejler de bagvedliggende kvalitetsforskelle på en rimelig måde. De samlede kapitaludgifter skulle herefter fordeles i forhold til vurderingspriserne og de således fordelte kapitaludgifter kunne så sammenlignes med de faktiske udgifter. Overskud og underskud i forhold hertil kunne så udlignes. Samlet set vil denne metode ikke medføre en stigning i den gennemsnitlige husleje, men internt i sektoren vil nogle boliger få en højere leje, mens andre vil få en reduceret leje.

For at tage højde for de mange usikkerheder, der knytter sig til en sådan udligningsmodel, kunne det være en mulighed at operere med en udligningsgrad på under 100. Det indebærer, at kun en del af det modelberegnete udligningsbe-

løb, hvad enten det er positivt eller negativt, effektueres. Hvis der vælges f.eks. en udligningsgrad på 50, vil altså kun halvdelen af udligningen blive realiseret. Herved vil der på en forholdsvis enkel måde blive taget højde for nogle af de nævnte usikkerheder, jf. afsnit 12.9.

Det skal understreges, at der er tale om en modelskitse, og at der er behov for et meget grundigt udredningsarbejde med henblik på en eventuel implementering.

Ændringer i finansieringen og beboerbetalingen i nybyggeriet

De ændringer, der skitseres for finansieringen og støtten til nybyggeriet tager udgangspunkt i, at der i de senere år er sket et fald i niveauet for de gennemsnitlige boligomkostninger i en nybygget ejerbolig som følge af nye låneformer og skattestoppet, der også omfatter ejendomsværdiskatten. Da beboerbetalingen i nyt alment byggeri ligger fast, er det almene nybyggeris konkurrenceevne overfor ejerboliger herved blevet forringet. Endvidere konstateres det, at der i forhold til en mere kvalitetsbaseret huslejeprofil (huslejen for private lejeboliger i uregulerede kommuner) ikke er noget, der tilsiger, at inflationsreguleringen af beboerbetalingen netop skal ophøre efter 35 år.

En model for en ny fastsættelse af huslejen i det almene nybyggeri kunne omfatte følgende tilpasninger af den gældende finansierings- og støttemodel for nybyggeri:

- Beboerbetalings startniveau reduceres til f.eks. 3,0 pct.
- Valsetaktsreguleringen af beboerbetalingen, eventuelt i en modificeret udformning, forlænges til f.eks. 45 år.
- Realkreditlånets løbetid forlænges til f.eks. 40 år.
- Forøgelsen af de årlige fondsindbetalinger efter år 40 som følge af en forlænget reguleringsperiode går i nybyggerifonden.

Nærmere overvejelser heraf bør naturligvis omfatte en grundig belysning af de økonomiske konsekvenser for såvel det offentlige som boligtagerne.

Det vurderes i øvrigt ikke at være hensigtsmæssigt at gøre beboerbetalingen rentefølsom. Hermed er der ikke mindst lagt vægt på, at dette vil sætte den forudsigelighed, der er i huslejudviklingen i almene boliger, og dermed den sikkerhed for beboerne, der følger heraf, over styr. I den forbindelse må det tages i betragtning, at det ikke er ualmindeligt med kraftige ændringer i renten over en kort tidshorisont, hvilket i givet fald kunne medføre store huslejeændringer.

I kapitlet skitseres yderligere mulige ændringer af finansierings- og støttemodelen. Disse kan implementeres, uanset om beboerbetalingen bibeholdes uændret eller ændres som skitseret ovenfor. Disse ændringer retter sig i høj grad mod at påvirke såvel boligorganisationernes som kommunernes adfærd med hensyn til at holde anskaffelsesudgifter og husleje nede samt sikre et nybyggeri af et passende omfang. Samtidig retter de sig mere overordnet mod en situation, hvor boligorganisationerne generelt får større frihedsgrader end i dag.

Det lægges op til nærmere overvejelser af følgende ændringer:

- Den statslige støtte afkobles fra anskaffelsessummen, således at støtten ikke som i dag følger med op ved en høj anskaffelsessum. For at undgå, at beboerbetalinger påvirkes heraf, kan den overskydende støtte dækkes af fondsfinansiering, herunder eventuelt fra lokale fonde. I forlængelse heraf kan den statslige støtte ændres til et engangstilskud, og det kan overlades til boligorganisationen og/eller Landsbyggefonden at bestemme finansieringen og afholde den løbende støtte.
- Dækning af visse elementer i anskaffelsessummen og/eller de afledede kapitaludgifter, f.eks. omkostninger ved optagelse af realkreditlån sker ved fondsfinansiering i stedet for som nu via støtte og husleje.
- Dækning af lejetab som følge af ledige boliger overlades til boligorganisationen i stedet for som nu, hvor det dækkes direkte over huslejebetalingen i den berørte afdeling.

Som udgangspunkt for overvejelser om målretning af byggeriet peges der på, at der især med en grundkapitalandel på 14 pct., som vil være gældende fra 1. januar 2007, sker en relativ kraftig styrkelse af kommunernes incitament til at foretage en grundig vurdering af behovet, før der gives tilsagn til nyt byggeri.

Hvis der ønskes en større målretning af byggeriet i forhold til efterspørgslen, kan der peges på såvel incitamentsbaserede muligheder, f.eks. geografisk differentiering af grundkapitalandelen, som egentlig regulering à la fremmeordningen for privat udlejningsbyggeri.

Generelt må incitamentsbaserede instrumenter foretrækkes. Dette gælder ikke mindst fordi disse styringsinstrumenter fastholder den kommunale handlefrihed, som blev indført med decentraliseringen af det almene byggeri i 1994.

Kapitel 13. Udenlandske erfaringer

13.1. Indledning

Spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler hænger i en vis udstrækning sammen med, hvordan sektoren og dens midler styres. I forbindelse med en langsigtet fastlæggelse af anvendelsen af sektorens midler er det derfor hensigtsmæssigt at overveje sektorens fremtidige struktur-, styrings- og finansieringsmæssige indretning. Derudover er det et vigtigt selvstændigt formål at skitsere mulige fremtidige styringsformer i sektoren i lyset af sektorens boligsociale opgaver, jf. kapitel 3, og de nye udfordringer, sektoren er stillet overfor, herunder særligt i forhold til beboersammensætningen, jf. kapitel 5.

For at belyse styreformer og finansieringsforhold i den almene sektor er det fundet relevant at inddrage udenlandske erfaringer. I det følgende gennemgås den almennyttige/socialt boligsektors indretning og nyere historie i Holland, England og Sverige, ligesom de aktuelle boligpolitiske problemstillinger i de enkelte lande belyses.

Det, der især gør hollandske erfaringer relevante, er den vidtgående frisættelse af sektoren fra statslig støtte og styring, der har fundet sted. Baggrunden for beskrivelsen af engelske erfaringer er især, at der er sket en overførelse af eksisterende boliger og nybyggeri fra kommunerne til private non-profit boligselskaber, der er reguleret via en overordnet rammestyring. Endelig er det for Sveriges vedkommende særligt en vidtgående reduktion og omlægning af offentlig støtte og en forhandlingsmodel for huslejeafståelse, som giver anledning til at se nærmere på boligsektorens indretning.

Omdrejningspunktet i gennemgangen, der ikke kan omfatte samtlige forhold i de enkelte landes måde at gribe styringen af den almene sektor an på, er således spørgsmålene om balancen mellem offentlig styring og boligorganisationernes selvstændighed og balancen mellem sikkerhed for, at sektoren løser de boligsociale opgaver, og en større grad af fleksibilitet i opgaveløsningen.

13.2. Holland³³

13.2.1. Det hollandske boligmarked

De sidste 15 års udvikling på det hollandske boligmarked er kendetegnet ved en relativ stor vækst i antallet af ejerboliger og et fald i antallet af lejeboliger. I perioden siden 1990 er ejerboligsektoren vokset med 1.1 mio. boliger, mens

³³ Afsnittet om Holland er skrevet af seniorforsker Lars A. Engberg, Statens Byggeforskningsinstitut.

den sociale boligsektor er reduceret med 170.000 boliger. I 2005 udgjorde de sociale boliger 34 pct. af den samlede hollandske boligmasse, de private lejeboliger udgjorde 10 pct., og ejerboligerne 56 pct. (van der Moolen, 2006).

Tabel 13.1. Udviklingen på det hollandske boligmarked

Sektor i pct.	1990	1997	2005
Ejerboliger	45	50	56
Private lejeboliger	14	13	10
Sociale boliger	41	37	34
Antal boliger (*1000)	6.150	6.366	6.913

Kilde: van der Moolen, Den centrale boligfond 2006.

Baggrunden for denne udvikling er et lavt renteniveau, og at der i Holland er fradragsret for renteudgiften til boliglån. Ejere kan fratække en del af renteudgiften minus lejeværdi af egen bolig fra sin personlige bruttoindkomst. I 2001 udgjorde skattelettelsen som følge heraf 5.5 mia. €. Til sammenligning udgjorde huslejesubsidieringen i den sociale og private lejeboligsektor 1.9 mia. € i 2002. (Boelhouwer 2005, s. 371-2). Nedgangen i den sociale boligsektor skyldes nedrivninger og frasalg. Selv om det samlede antal boliger i Holland er steget fra 6.15 mio. i 1990 til knap 7 mio. boliger i 2005 er der voksende bolig-mangel, fra 1.3 pct. i 1998 til ca. 3 pct. i 2005 af den eksisterende boligmasse (s. 369). Dette hænger sammen med et fald i nybyggeriet i de sidste 10 år. I perioden 1995-2003 faldt den samlede byggeaktivitet med 35 pct., i 2003 blev der bygget lige under 60.000 nye boliger. Skattefradragsreglerne for ejerboliger, i kombination med den stigende bolig-mangel, har medført at huspriserne er steget med 59 pct. i faste priser i samme periode (s. 365).

13.2.2. Den sociale boligsektor i Holland

Sociale boligselskaber

De sociale boligselskaber i Holland er private, uafhængige, non-profit selskaber, hvis virke er underlagt en række sociale forpligtelser. Målsætningerne for sektorens virke er fastlagt i Boliglov af 1901 og Forordning om administration af den sociale lejesektor 1993/2001 (Besluit Beheer Sociale Huursector, fremover BBSH) og koncentrerer sig om følgende målsætninger:

- at sikre billige boliger til økonomisk svagt stillede
- at sikre at boligmassen er af høj kvalitet, herunder vedligeholde og bygge nye boliger
- at inddrage beboerne i boligforvaltningen
- at sikre finansiel kontinuitet i selskaberne
- at bidrage til livskvalitet i nærmiljøet
- at kombinere bolig og social omsorg

Det primære formål for de hollandske boligselskaber er således at opføre og administrere gode boliger og boligområder fortrinsvis til personer i lavindkomstgruppen. I efterkrigstiden har de sociale boligselskaber bygget mange boliger med en relativ høj standard, og sektoren er derfor også attraktiv for familier fra mellemindkomstgruppen. Dette forhold betyder, at der i Holland kun er få boligområder, hvor der udelukkende bor lejere fra lavindkomstgrup-

pen (van Kempen & Priemus 2002, s. 237). I de senere år er der imidlertid tendenser til social og etnisk segregering især i de større byer.

De hollandske boligselskaber er hybridorganisationer, der forener overskudsgivende markedsaktiviteter, f.eks. salg af nybyggede ejerboliger, med en boligsocial forpligtelse til at bygge boliger til en lav leje til husstande med lave indkomster samt til generelt at forbedre leve- og boligforholdene for beboerne.

Det er samtidig en central opgave for boligselskaberne at tilvejebringe boliger til personer med forskellige sociale behov. Der kan være tale om fysisk handicappede, hjemløse, ældre, mentalt handicappede, misbrugere, eller straffede personer, der har brug for en udslusningsbolig. Boligselskaberne står ikke for pleje og omsorg, idet udgangspunktet er, at midler akkumuleret i sektoren ikke skal finansiere opgavevaretagelsen i den sociale servicesektor.

Der er for øjeblikket godt 500 sociale boligselskaber der tilsammen administrerer 2.3 mio. lejemål, svarende til 80 pct. af alle lejeboliger i Holland. I de sidste 20 år har selskaberne gennemgået en rationaliserings- og fusionsproces, således at antallet siden 1990 er blevet halveret fra 1037 selskaber.

Tabel 13.2. Antallet af sociale boligselskaber og boliger 2005

Boliger	Antal selskaber	pct.
0-1.000	133	26
1.001-5.000	237	47
5.001-10.000	85	17
10.001-25.000	38	7
≥25.001	15	3
I alt	508	100

Kilde: van der Moolen, Den Centrale Boligfond 2006

Der etableres kun få nye selskaber. Et nyt selskab skal først have autorisation af Boligministeriet, og en sådan gives kun, hvis selskabet udfylder en niche på boligmarkedet, der ikke allerede er dækket. Hertil kommer, at selskabernes hovedopgave - at tilvejebringe nye lejeboliger til en lav leje som typisk ikke dækker omkostninger - fordrer, at selskabet er i besiddelse af en rimelig egenkapital eller har udsigt til et løbende driftsoverskud. Et nyt selskab, der af gode grunde hverken ejer en etableret boligbestand eller har nogen stor egenkapital, har derfor begrænsede mulighed for at etablere sig. Et nyt selskab har dog principielt mulighed for at søge finansiel hjælp i det fondssystem, som sektoren har etableret med henblik på at kunne garantere långivningen, jf. senere. Erfaringen viser imidlertid, at det i praksis er vanskeligt at opnå denne hjælp, idet fondssystemet er sammensat af en majoritet af allerede eksisterende selskaber, som ikke vil være tilbøjelige til at yde en sådan hjælp.

De sociale boligselskabers økonomi

Efter nulstillingsaftalen, jf. afsnit 13.2.3, er de hollandske boligselskaber i princippet selvfinansierende, selskabernes indtægter skal dække udgifter forbundet med drift og nybyggeri af boliger. I overensstemmelse med den boligsocial forpligtelse udlejes en del af boligselskabets boliger til en leje, som ligger un-

der kost-prisen. Boligselskaberne må således selv finansiere denne difference. Aktuelt er der en forskel mellem kostpris og kalkuleret huslejeindtægt pr. bolig på 50.000 € (Boelhouwer 2005, s. 371).

Selskabernes indtægter stammer fra flere kilder. Først og fremmest er der overskud i forbindelse med den almindelige udlejning, idet indtægter fra husleje i dele af det eksisterende byggeri overstiger de direkte omkostninger. Herudover har de indtægter fra salg af eksisterende boliger. Endelig er de involveret i en række forretningsmæssige aktiviteter hvoraf salg af nybyggede både leje- og ejerboliger udgør den største aktivitet. Således solgte de i 2003 15.000 boliger til en gennemsnitlig salgspris på 118.557 €, hvoraf nettofortjenesten pr. bolig udgjorde 78.550 €. ³⁴

De sociale boligselskaber betaler moms, som i Holland pt. er 19 pct., mens de er fritaget for selskabsskat i forbindelse med kommercielle aktiviteter. Selskaberne betaler en særlig ejerskifteskat (6 pct. af værdien af det solgte) i forbindelse med salg, en regel der dog ikke gælder, såfremt boligselskabet er med i et byudviklingselskab og enten sælger ejendomme til eller køber ejendomme fra dette selskab. Fra 2007 skal selskaberne til at betale selskabsskat for alle aktiviteter, der ikke har at gøre med tilvejebringelse af sociale boliger.

Ifølge en opgørelse fra Den Centrale Boligfond, jf. senere, er 90 pct. af de hollandske boligorganisationer økonomisk velkonsoliderede, og fonden vurderer, at der på mellemlang sigt ikke er optræk til økonomiske problemer i sektoren. Fondens opgjorde i 2002 boligorganisationernes samlede lejeindtægter til 22 mia. €, og et økonomisk overskud på ca. 4 mia. €. (Boelhouwer 2005, s. 371). Samtidig er markedsværdien af selskabernes boligbestand i en aktuel rapport (2004) anslået til at være 291 mia. € ³⁵.

På trods af et overskud på 4 mia. € byggede selskaberne kun nye boliger for 1 ½ mia. €, svarende til omkring 15.000 boliger (Boulhouwer 2006, mundtligt oplæg). Selskabernes finansielle reserver vokser således. I 1955 var der en egenkapital reserve per boligenhed på 90 € (de Kam 2005, s. 17), mens denne i 2000 var vokset til 5-6.000 € jf. tabel 13.3.

³⁴ (Centraal Fonds Volkshuisvesting, Referentie corporatie 2003, table 3.3. page 13).

³⁵ € (*De woningmarkt uit het slot*, Advies van de Raad van Economisch Adviseurs aan de regering, 28 maart 2006, page 9, Tweede Kamer 30 507 nr 2, vergaderjaar 2005-2006). De 4 mia. € i overskud er tal fra 2004.

Tabel 13.3. Geografiske forskelle i de sociale boligselskabers økonomiske profil, år 2000.

Region	Netto- fortjeneste pr. solgt enhed	Offentlig vurdering (anslået markeds- værdi, gennemsnit pr. enhed)	Årlig huslejeindtægt pr. enhed, brutto.	Disponibel egenkapital pr. enhed	Solvens
Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Haag	26.996	56.463	3903	6114	11,9%
Andre bymæssige regioner	60.957	54.454	3902	4864	8,7%
Resten af Nederlandene	57.511	66.960	4082	6320	11,7%
Nederlandene	52.495	62.261	4006	5940	11,1%

Kilde: Bedrijfstakinformatie 2000, Aedes, Hilversum, s. 44-58. Alle tal i euro, år 2000, omregnet fra gylden, 1 euro = 2.2 gylden.

Udover nybyggeriet har boligselskaberne en stor opgave i at forny den eksisterende boligmasse, så den føres op til nutidige standarder, og bidrage aktivt til byomdannelsen, som især er påkrævet i de store byer (van der Moolen 2002). Selvom der ikke er de store forskelle i solvens geografisk set, forefindes både behovet for nybyggeri og byomdannelse især i de store byer (Ouweland 2002, s. 212). Samlet set lever sektoren ikke op til de offentlige målsætninger for investeringer heri, og den hollandske regering har peget på, at der er behov for en solidarisk og geografisk bestemt udligningsordning inden for sektoren. Hvis ikke parterne frivilligt påtager sig en sådan solidarisk omfordeling, intervernerer regeringen via Den Centrale Boligfond (Ibid.).

Den offentlige regulering af de sociale boligselskaber

Boligselskabernes aktiviteter superviseres af Boligministeriet (VROM), hvortil der er knyttet et boliginspektorat samt en række regionale boliginspektører. Hvert år indsender selskaberne en årsrapport til ministeriet, hvori redegøres for den enkelte organisations aktiviteter set i forhold til de opstillede målsætninger. Den økonomiske supervision tager Den Centrale Boligfond sig af.

Hvis et selskab i flere år i træk ikke lever op til de opstillede krav og målsætninger, har boligministeren kompetence til i første omgang at pålægge boligselskabet at gennemføre bestemte foranstaltninger og i anden omgang kan der indsættes en observatør i bestyrelsen med kompetence til at gennemføre en rekonstruktion af selskabet, så det ønskede resultat kan opnås. I ekstreme tilfælde kan selskabets autorisation trækkes tilbage, en mulighed der endnu ikke er benyttet.

Eksempel: Woonbron, Rotterdam

"Tjen penge hvor det er muligt, brug penge hvor det er nødvendigt". Dette er det sociale boligselskab Woonbrons motto. Woonbron har 720 ansatte, der administrerer 46.600 boliger i Rotterdam-området. Selskabet har formuleret følgende retningslinier for sit virke: Woonbron er grundlæggende en "med-producent" af boligtilbud i dialog med kunderne. Kundegruppen skal være bredt sammensat, og alle kunder skal have et valg: at leje eller at købe sin bolig. Kunderne skal føle sig hjemme i deres bolig, og Woonbron ser det som en fornem opgave at skabe varierede og attraktive boligområder. Om sætningen pr. boligenhed udgør i 2005-priser 5120 €, og regnskabet for 2005 ser ud som følger:

Indtægter 2005	(* mio. €)	Udgifter 2005	(*mio. €)
Lejeindtægter	195	Renteudgifter	56
Salg	72	Vedligehold	63
Bevillinger	0,6	Lokal ejendomsskat og forsikring	25
Andre	32	Investeringer i ikke-profitabel ejendom	59
		Lønninger	45
		Andre	30

Kilde: Woonbron

Selskabet har en udgift i forbindelse med nybyggeri af boliger, opgjort som differencen mellem opførelsesomkostninger og tilladt lejeniveau. Woonbron argumenterer for, at huslejereguleringen medfører for lave huslejeniveauer, og selskabet ønsker at husleje-reguleringen helt ophæves imod til gengæld at betale virksomhedsskat af selskabets samlede aktiviteter. Ledige boliger allokeres vha. et lotteri-system, og $\frac{1}{5}$ af boligerne reserveres til personer med presserende sociale behov. Mellem $\frac{1}{3}$ og $\frac{1}{4}$ af lejerne modtager boligydelse. Ifølge Woonbron er der få højtloønnede blandt lejerne, og det vanskeligt at tiltrække denne gruppe.

Den offentlige regulering af de sociale boligselskaber er indirekte, og selskaberne nyder relativ stor autonomi. Der er to hovedgrunde til dette. For det første er der en hollandsk tradition for at staten uddelegerer væsentlige sociale forpligtigelser på boligmarkedet til selskaberne. For det andet er der som en konsekvens af 90ernes nulstillingsaftale (se neden for) begrænsede offentlige subsidier til sektoren, et forhold der begrænser statens muligheder for styring. Regelsættet (BBSH), der regulerer selskabernes aktiviteter, er af en generel karakter. Hovedreglen er, at de sociale boligselskaber skal tage hensyn til både overordnede og kommunale boligpolitiske målsætninger. BBSH giver imidlertid ikke kommunerne formelle sanktionsmuligheder med henblik på at gennemtvinge de lokale målsætninger, så det er i sidste instans den hollandske stat, som sanktionerer selskaberne i tilfælde af gentagne regelbrud.

Den offentlige styring af de sociale boligselskaber kan således karakteriseres som en forhandlings- og kontraktrelation baseret på efterfølgende supervision og kontrol med målopfyldelsen. Før BBSH blev introduceret i 1993 havde kommunerne større kontrol med de sociale boligselskaber, og rollefordelingen var klar. Kommunerne administrerede de objektive subsidier, traf beslutninger om nybyggeri, byggekvaliteter mm. Som led i nulstillingsrefomen i 1990'erne

er beslutninger vedrørende bygge- og renoveringsaktiviteter overgået til selskaberne selv. Kommuner og boligselskaber har fået øget frihed til at formulere den lokale boligpolitik, og til at indgå aftaler om boligselskabernes bidrag til denne politik (Dieleman 1999, s. 255). Kommunerne må forhandle med selskaberne, fordi kommunerne ingen hierarkiske instrumenter har til at tvinge de sociale boligselskaber til at bidrage til de kommunale boligpolitiske målsætninger. I praksis kan parterne være uenige om, hvor der skal bygges, og hvor der skal sælges, og også om omfanget af salg og nybyggeri. Der kan også være uenighed om målsætningerne for nybyggeriet, og om den indbyrdes fordeling af omkostningerne i forbindelse med renoverings- og byggeaktiviteter. I Amsterdam har kommunen indgået en aftale med boligorganisationerne, der skal skabe bedre betingelser for nybyggeri. Aftalen indebærer, at selskaberne får en reduktion i grund- og forpagtningspriser, lov til at kræve højere initiale huslejer, mulighed for at sælge dele af de nybyggede sociale boliger efter en årrække, og at kommunen finansierer udgiften til etablering af parkeringskældre (van der Veer og Schuiling 2005, s. 177).

Som en konsekvens af den usikkerhed, der er forbundet med forhandlingsrelationen, har parterne på eget initiativ etableret en praksis med at indgå resultatkontrakter. Resultatkontrakterne er hensigtserklæringer, de er ikke juridisk bindende og kan ikke i videre omfang sanktioneres. Både stat og kommuner ønsker en større grad af offentlig styring med boligselskaberne, end hvad de eksisterende indirekte styringsmidler giver mulighed for.

I takt med, at de sociale boligselskaber fusionerer, vokser deres opland. Et enkelt selskab opererer i hele Holland, og ét selskab har alene 100.000 boliger, en udvikling der gør det vanskeligere for kommunerne at udøve indflydelse på selskabernes dispositioner. I nogle kommuner er der således fornyet interesse for sektoren som led i udviklingen af bolig- og bypolitiske visioner og strategier, og i bestræbelsen på at få mere kontrol med boligselskaberne udvikler kommunerne bedre redskaber til at monitorere og benchmarke selskabernes aktiviteter. Den hollandske regering har netop vedtaget en ny procedure efter hvilken kommunerne formulerer kommunale strategier for investeringer og nybyggeri på det lokale boligmarked. Med baggrund i strategierne søger kommunerne at indgå aftaler med de sociale boligselskaber via offentlige udbud, og i de tilfælde, hvor ingen selskaber ønsker at indgå forpligtende samarbejdsaftaler med kommunerne, kan boligministeren tvinge selskaberne til at indgå i sådanne aftaler.

Finansiering og garanti

Den sociale boligsektor er finansielt uafhængig af den hollandske stat i kraft af et finansielt garantisystem, der gør det muligt for selskaberne at optage lån på det private kapitalmarked på favorable vilkår. Selskaberne sparer derved penge på at optage billige lån, og systemet konsoliderer selskabernes økonomi. Systemet er sammensat af to fonde, De Sociale Boligers Garantifond, og Den Centrale Boligfond, der udgør fundamentet for de sociale boligorganisationers finansielle uafhængighed, idet staten og kommunerne dog i sidste ende er garantistillere i systemet.

1. De Sociale Boligers Garantifond stiller garanti for boligselskabernes lån på det private lånemarked. Boligselskaberne skal godkendes som medlemmer af fonden, hvilket blandt andet indebærer, at de er kreditværdige, og at de skal betale et medlemsbidrag. Selskaberne forpligter sig samtidig til at stille en procentdel af de optagne lån til rådighed for fonden, hvis dennes reservekapital falder under et vist niveau. Er dette ikke tilstrækkeligt til at sikre fondens soliditet træder det offentlige til. De Sociale Boligers Garantifond har udstedt garantier for mere end 60 mia. €. I 2001 var 90 pct. af alle hollandske boligselskaber medlemmer af fonden (Ouwervand & Daalen 2002).

2. Den Centrale Boligfond træder til hvis et boligselskab er ved at gå konkurs. Fondens finansiering er obligatoriske bidrag fra de sociale boligselskaber, og den har beføjelser til at overtage styringen af selskabet i forbindelse med en økonomisk rekonstruktion. Der udarbejdes en redningsplan og ydes støtte i form af engangsbeløb og rentefri lån. Halvdelen af støtten finansieres af kommunerne. Fondens siden sin etablering har hjulpet 17 boligorganisationer med mere end 480 mio. €. Fondens fører økonomisk tilsyn med boligselskaberne, og varsler Boligministeren, hvis et selskab kommer i økonomisk uføre. Boligministeren har bemyndigelse til at erstatte bestyrelsesmedlemmer, og indsætte midlertidige ledere i forbindelse med en omstrukturering af selskabet. Dette er sket 5-10 gange i de sidste tyve år, hovedsageligt på grund af uretmæssig virksomhedsdrift i selskaberne.

Garantisystemet betyder, at boligselskaberne opnår en AAA-rating på det finansielle marked, og de kan optage lån til rentesats der typisk ligger 1 pct. point under hvad andre låntagere skal betale.

Huslejeregulering

I Holland regulerer staten huslejeniveauerne for både almene og private udlejningsboliger med det udgangspunkt, at lavindkomstgrupperne skal have adgang til billige boliger.

Reguleringssystemet indebærer, at der for hver bolig fastsættes en maksimal leje med udgangspunkt i en vurdering af boligernes kvalitet ("Woningwaarderingssysteem, WWS" (boligvalideringssystem)). Boligernes kvalitet vurderes med udgangspunkt i blandt andet areal, beliggenhed, installationer mv. Denne grundleje tillægges betaling for service, ekstra faciliteter, elevator mv. (VROM 2006). Hvis den samlede leje overstiger 541 € (2001) frigøres lejefastsættelsen fra lejereguleringen, således at der kan opkræves en mere markedsbestemt husleje. Denne liberaliseringsgrænse udgør samtidig den øvre grænse for de huslejer, hvortil der kan ydes individuelle boligsubsidier, jf. nedenfor.

I 2000 havde 90 pct. af de almene boliger en månedlig husleje der var mindre end 427 €. Den gennemsnitlige husleje var 320 €, og lejlighedernes gennemsnitsstørrelse 61 m² (Ouwervand & van Daalen 2000, s. 19). Det bemærkes, at huslejen i Holland opgøres ekskl. en række driftsudgifter, der indregnes i huslejen i Danmark. Huslejeniveauerne i de to lande er således ikke direkte sammenlignelige.

Udover fastsættelse af en maksimal leje indebærer reguleringen, at huslejerne opskrives en gang årligt, med en opskrivningsprocent, der fastsættes centralt af staten med reference til inflation og prisudvikling. I 2001 steg huslejerne med 3.8 pct. i gennemsnit.

Det hollandske parlament har netop vedtaget en liberalisering af huslejereguleringen, som indebærer to ting: 1. at huslejeloftet udfases over de næste 4 år for helt at forsvinde i 2010, og 2. at huslejeloftet fjernes umiddelbart for 20 pct. af alle lejeboliger, dvs. 5-600.000 boliger. Målet er at skære 1.1 milliard € i individuel boligstøtte i en periode over fire år.

Tabel 13.4. Årlige tilladte huslejestigninger

År	Aktuel stigningstakt	Foreslået stigningstakt
2005	Inflation + 1,5 %	
2006	Inflation + 1,5 %	+ 2 %
2007	Inflation + 2,5 %	+ 3 %
2008	Inflation + 2,5 %	+ 3,5 %
2009	Inflation + 3 %	+ 4 %
2010	Huslejeloft fjernes helt	

Kilde: Genugten, Woonbond 2006

I forbindelse med liberaliseringen har regeringen indgået en aftale med Aedes, de almene boligorganisationers interesseorganisation (omtalt som "the Mega Deal"). Aftalen indebærer, at de almene boligorganisationer bidrager med 163 mio. € om året i forbindelse med regeringens ønske om nedbringelse af huslejesubsidierne, mod til gengæld at få lov til at hæve huslejerne. I en aktuel afstemning blandt medlemmerne af Aedes har 52,5 pct. af disse stemt for forslaget. Aedes bestyrelse har besluttet at støtte aftalen under forudsætning af, at den hollandske regering kan garantere, at den videreføres efter næste valg.

Huslejestigninger og nedrivning af almene boliger var et varmt emne i den netop afsluttede kommunale valgkamp. De varslede huslejestigninger møder modstand: "*hvorfor er det nødvendigt med huslejestigninger når selskaberne ikke mangler penge?*" (Lejerforeningen Woonbond). De sociale boligselskaber kritiseres for at træde lejernes rettigheder under fode i forbindelse med nedrivninger, og for overhovedet at rive boliger ned i en situation med voksende boligmangel.

Individuel boligstøtte

Individuel boligstøtte udbetales til de lejere, der har høj husleje i forhold til deres indkomst. Princippet er, at lejerne selv skal betale en standardhusleje (i 2001 var denne omkring 165 € pr. måned for personer på laveste indkomstrin). Den del af huslejen, der ligger over standardhuslejen og under liberaliseringsgrænsen dækkes af graderet boligstøtte (henholdsvis 100 pct., 75 pct. og 50 pct. subsidiering afhængigt af huslejeniveau og husstandens sammensætning).

I 2000 var der ca. 1 million lejere som modtog boligstøtte. Hver tredje lejer i den sociale boligsektor modtager en støtte, der svarer til ca. 40 pct. af den gennemsnitlige husleje, således at lejerne selv betaler 60 pct. I 2002 var 1.9 mia. €

øremærkede til generelle boligsubsidier til den sociale og private lejesektor, heraf gik 1.5 mia. € til boligstøtte (Boelhouwer 2005, s. 371).

Udlejning

Som hovedregel blander kommunerne sig ikke i selskabernes specifikke udlejning. Den enkelte kommune skal formulere en udlejningspolitik, der eksempelvis beskriver sammenhængen mellem husleje og husstandsindkomst, og hvordan ældreboliger allokeres. Lejere kan ikke sættes ud af lejlighederne, hvis deres husstandsindkomst stiger. Ofte samarbejder boligselskaber og kommuner om at fastlægge anvisningskriterier, hvor ansøgeren får fortrinsret baseret på en egnethedsvurdering. Selskaberne laver årlige opgørelser over udlejningen med hensyn til lejernes indkomster, husstandenes sammensætning mm. Opgørelserne indgår i selskabernes årlige resultatkontrakter. Generelt gælder det, at billige lejligheder skal anvises til lavindkomsthushold. Lokale aftaler om allokering skal godkendes på provinsniveau.

For at få mere gennemsigtighed i udlejningen af sociale boliger, har man i Delft udviklet en annoncebaseret udlejningsmodel. Modellen indebærer, at ledige lejeboliger sammen med udlejningskriterierne annonceres offentligt i medierne, og ansøgerne sorteres efter åbne og objektive kriterier såsom anciennitet, indkomstforhold og familiesituation. I nogle tilfælde ophæves ansøgningskriterierne helt.

I Rotterdam er der, på baggrund af en lov vedtaget i det hollandske parlament, indført en boliganvisningspolitik, der bemyndiger kommunen til at nægte boligsøgere med en lav indtægt adgang til bestemte kvarterer i byen. Når boligsøgerne afvises, får de ikke automatisk fortrinsret til en social bolig beliggende i en anden lokalitet.

Salg

Udbredelsen af privat ejerskab til sin bolig er et højt prioriteret boligpolitisk mål i Holland. Lov om fremme af ejerboliger fra 2001 opstillede en målsætning om salg af 500.000 sociale boliger frem til år 2010, svarende til et salg på 50.000 boliger årligt. Realiseres denne målsætning, vil den sociale boligsektor gå fra en markedsandel på 36 pct. til en andel på 25 pct. (1,75 mio. boliger) i 2010 (Ouweland 2002, s. 206).

Det faktiske salg af sociale boliger indfrier ikke de opstillede målsætninger. I 1998, 1999 og 2000 blev der solgt ca. 23.000 lejligheder om året, og i de senere år sælges der kun ca. 10.000 boliger årligt.

Der sælges færrest boliger i det vestlige Holland, hvor boligmarkedet er presset og afstanden mellem huslejer og købspriser derfor størst. For at fremme salget har selskaberne mulighed for at sælge med en prisreduktion i forhold til den anslåede markedsværdi. Giver der prisreduktion har boligselskabet en tilbagekøbsklausul, og både fortjeneste og tab i forbindelse med salg deles mellem boligkøber og boligselskab. Prisreduktionsmodellen har bidraget til at stimulere salget af sociale boliger. Kun ældre lejligheder kan omfattes af discountordningen, nye lejligheder skal derimod sælges til markedspris.

13.2.3. Reformprocessen

Indledning

Hovedtemaet i den hollandske boligpolitik siden 1960'erne har under skiftende regeringer været liberalisering af boligmarkedet, og størst mulig reduktion i den offentlige støtte under hensyn til behovet for nybyggeri for at modvirke bolig manglen i Holland (Boelhouwer 2005). Regeringens hvidbog "Boligpolitik i 90'erne" fra 1989 satte dagsordenen for den hollandske boligpolitik i det følgende årti: Statslig tilbagetrækning fra boligmarkedet (deregulering), politisk og administrativ decentralisering af ansvaret for den sociale boligsektor fra staten til kommuner og boligselskaber, ophævelse af sektorens subsidier til mursten (objektive subsidier) og den økonomiske frisættelse af de sociale boligselskaber (nulstillingsreformen). Den individuelle boligstøtte blev fastholdt og udbygget med henblik på at sikre, at lavindkomstgrupper også fremover ville have adgang til rimelige boligforhold. Endelig introducerede hvidbogen mis-match terminologien i analysen af den sociale lejeboligsektors dobbelte problem; velstillede personer boede til leje i subsidierede lejligheder, og dårligt stillede lejere boede i relativt dyre lejligheder med høj subjektiv subsidiering til følge (van Kempen & Priemus 2002, s. 241-242).

90'ernes nulstillingsaftale

Som et led i opfyldelsen af ØMU'ens konvergenskrav til de offentlige budgetter blev der i midten af 1990'erne gennemført en større reform af den hollandske sociale boligsektor med henblik på at nedbringe de offentlige subsidier, der i 1994 udgjorde knap 22 mia. kr.³⁶ (Priemus 1995, s. 150). Den såkaldte bruterings- eller nulstillingsreform betød, at den hollandske stat ophævede de offentlige subsidier til sektoren, og samtidig annullerede boligselskabernes gæld til staten.

Med effekt fra 1. januar 1993 fastlagde BBSH retningslinierne for de sociale boligselskaber, og ophævede sammenhængen mellem huslejeregulering og subsidieringspolitik. Inden nulstillingsaftalen afhang de offentlige støtte kroner til renovering og nybyggeri af stigningstakten i huslejerne, der var fastsat af Parlamentet. Jo højere stigningstakt i huslejerne, jo lavere støtte, og omvendt, jo lavere stigningstakt jo højere støtte. Efter den nye ordning skulle selskaberne ikke følge en given huslejestigningstakt, men have frihed til at variere de årlige huslejestigninger inden for boligselskabets samlede bestand af boliger.

Nulstillingsaftalen trådte i kraft 1. januar 1995. Den anslåede nutidsværdi af de objektive boligsubsidier, der knyttede sig til aktiviteter iværksat frem til 1995, blev opgjort og modregnet i boligselskabernes udestående lån til staten. Værdien af de objektive subsidier androg i alt ca. 123 mia. kr.³⁷, mens selskaberne samlede gæld til staten udgjorde godt 140 mia. kr.³⁸. Differencen blev dækket ved, at selskaberne optog samlede lån for godt 17 mia. kr.³⁹ på kapitalmarkedet

³⁶ 6,5 mia. gylden

³⁷ 36 mia. gylden

³⁸ 41 mia. gylden

³⁹ 5 mia. gylden

(Ekkers, P. 2002, s. 148). Gæld og tilgodehavender var ulige fordelt selskaberne imellem, hvorfor nulstillingsaftalen stillede boligselskaberne økonomisk forskelligt efterfølgende.

I forbindelse med nulstillingsaftalen bortfaldt de statslige lånegarantier, idet staten dog fortsat i side ende garanterer tab, der ikke kan dækkes af sektoren selv, jf. afsnit 13.2.2. Finansiering og garanti. For at skabe sikkerhed for boligselskabernes øvrige lån, ca. 56 mia. kr.⁴⁰, udvidede De Sociale Boligers Garantifond sit virke, og stillede efter 1. januar 1995 garanti for disse. (Priemus 1995, s. 151). Som en del af den økonomiske frisættelse af de sociale boligselskaber blev det samtidig aftalt, at de fremover kunne beholde indtjeningen forbundet med salg af boliger.

Fokus på byomdannelse

Fra midt i 1990'erne og frem blev de hollandske bestræbelser på at bekæmpe mis-match tematikken nedtonet af frygt for ghettoisering, og der blev sat fokus på byomdannelse som en konsekvens af en begyndende etnisk og social segregering i visse boligkvarterer (van Kempen & Priemus 2002, s. 244-5).

Nulstillingsreformen betød, at de generelle offentlige subsidier til nybyggeri blev ophævet fra 1. januar 1995, bortset fra en mindre del der blev fastholdt med henblik på at stimulere visse projekter. Disse midler blev i 2000, sammen med eksisterende kommunale byfornyelsesmidler, lagt sammen i Investeringsfonden for Byfornyelse (ISV) (Ouwehand & van Dalen 2000, s. 81).

Den hollandske by- og boligpolitik har siden 1997 fokuseret på at omdanne kvarterer med billige lejeboliger til blandede boligområder, hvor også husstande med højere indkomster ønsker at bosætte sig. For at realisere denne målsætning, og etablere dyrere leje- og ejerboliger, har det været nødvendigt at nedrive, omdanne eller renovere eksisterende, billige lejeboliger (Ibid., s. 245). I Holland er der en udbredt opfattelse af, at socialt og økonomisk blandede bolig- og byområder er at foretrække, frem for socialt og etnisk segregerede kvarterer. Det accepteres, at dele af boligmassen med fast hånd nedrives, således at beboersammensætningen ændres i retning af det ønskede resultat. I praksis betyder dette, at boliger, der er kvalitetsmæssigt fornuftige, rives ned. Aktuelt nedrives der ca. 14.000 boligenheder om året. Når en lejer sættes ud af sin lejlighed på grund af nedrivning, får vedkommende typisk ”absolut prioritet” i forbindelse med adgangen til en ny lejebolig.

Mensen, Wensen, Wonen

I 2001 vedtog det hollandske Parlament en boligpolitisk aftale ”Mensen Wensen Wonen” (Mennesker, Ønsker, Boliger). Hovedtemaerne i aftalen var valgfrihed, privatisering og deregulering, øget beboerindflydelse, bedre bomuligheder for lavindkomstgrupper, og opprioritering af sociale omsorgsfunktioner i de sociale lejeboliger. Omfanget af den sociale lejeboligsektor skal reduceres, og de sociale boligselskaber skal fokusere mere målrettet på den nederste del af boligmarkedet. I aftalen fremhæves det, at de sociale boligorganisationer beva-

⁴⁰ ca. 16 mia. gylden

rer deres ”sanktionerede status⁴¹” som sociale boligorganisationer i hvert fald frem til 2010. Aftalen udstikker en række boligpolitiske mål for perioden 2001 til 2005, der angiver de hollandske ambitioner for byomdannelsen:

1. Der skal nedrives 20.000 boliger om året,
2. Der skal sammenlægges 16.000 små til 8.000 større boliger,
3. Der skal renoveres 65.000 boliger om året, og
4. Der skal bygges 100.000 nye boliger om året, heraf 25.000 nye sociale lejeboliger.

Samme år blev Lov om Fremme af Ejerboliger vedtaget, hvori det stipuleres, at der skal sælges 50.000 sociale lejeboliger om året frem til år 2010, i alt 500.000 boliger. Loven introducerer et individuelt årligt økonomisk tilskud til lavindkomsthusholdninger, der ønsker at komme ind på ejerboligmarkedet som førstegangskøbere (van Kempen & Priemus 2002, s. 259).

Stigende boligpriser, stagnerende nybyggeri

Efter årtusindeskiftet kom Holland ind i en økonomisk recessionsperiode, og de intenderede bygge- og moderniseringsaktiviteter på boligmarkedet og i byomdannelsen blev ikke realiseret. Fra 2000 faldt antallet af nybyggede boliger i Holland fra 70.000 årligt til knap 60.000, hvilket ikke var nok til at følge med væksten i antallet af husholdninger. Samtidig lå antallet af nedrevne boliger på 14-15.000 boliger årligt. Som det fremgår af tabel 13.5. er antallet af nedrivninger siden da faldet yderligere, og nybyggeriet ligger på omkring det halve af det ønskede niveau.

Tabel 13.5. Udviklingstræk i den almene boligbestand, 2003-2004

	2003	2004
Nedrivninger	11.640	12.504
Nybyggeri	10.710	15.820
Salg	12.000	16.400

Kilde: Nieboer, OTB, 2006

Følgen har været, at bolig manglen er steget fra 1,3 pct. i 1998 til ca. 3 pct. i 2003 af den samlede boligmasse (Boelhouwer 2005, s. 368). Det hollandske boligmarked står således over for nye udfordringer. Boligpriserne er steget kraftigt, nybyggeriet er stagneret, der er voksende bolig mangel, og begyndende social segregering i visse udsatte boligområder specielt i de større byer, udviklingstræk der påvirker den sociale lejeboligsektor.

13.2.4. Aktuelle udfordringer

Indledning

Udviklingen på det hollandske boligmarked og i den sociale lejeboligsektor betyder, at de sociale boligselskabers rolle er til politisk debat i Holland i disse år. De sociale boligselskaber kritiseres for at bygge for få billige boliger til lavindkomstgruppen, i en situation, hvor der er begyndende bolig mangel, og

⁴¹ dvs. underlagt retningslinierne i BBHS, og privilegeret af lempeligere beskatning af den del af selskabernes aktiviteter der relaterer sig til sociale boliger.

for i stadig højere grad at opføre sig som private udlejere, der tænker mere på indtjening end på sociale hensyn, en kritik der bidrager til at forværre sektorens omdømme i befolkningen. Efter at boligselskaberne har fået mulighed for at investere på egen hånd, er deres sociale og politiske støttebase svundet ind. Der er en voksende skepsis i befolkningen over for de sociale boligselskaber, og beboerne opfatter ikke længere boligorganisationerne som "deres" (de Kam 2005, s. 17).

Styrker og svagheder

Hollandske iagttagere af sektoren fremhæver, at styrken i den hollandske model er den entreprenante adfærd i boligorganisationerne, hvor organisatoriske ressourcer og økonomisk kapital mobiliseres med henblik på at varetage sociale hensyn.

Svaghederne ligger i den svage lokale forankring, i brugernes manglende indflydelse på organisationsniveau, i utilstrækkelig evaluering af den sociale målopfyldelse og effektivitets bench-marking, og i den tøvende holdning til intern omfordeling i sektoren (de Kam 2005, s. 27). Der er endvidere peget på, at der kan gøres meget for at øge de sociale boligselskabers effektivitet (VROM 2001, s. 45).

Fordi der bor mange relativt velstillede lejere i den sociale boligsektor, er den sociale segregering i de sociale lejeboliger historisk set begrænset, et forhold som dog er under forandring i takt med en begyndende tendens til residualisering (van Kempen & Priemus 2002). I takt med udviklingen på det hollandske ejerboligmarked, og et politisk pres på salg af lejeboliger i den dyreste ende, er der sket en voksende indkomstmæssig segregering igennem de sidste 10 år. Det er således blevet fremhævet, at mange beboere havner i en fattigdomsfælde, fordi den individuelle boligstøtte går ned, når indkomsten stiger, og at mange dårligt stillede beboere ikke har adgang til en rimelig boligkarriere (van Genugten, Lejerforeningen Woonbond 2006).

Generelt er der stor efterspørgsel efter sociale boliger, men kun få ledige lejligheder, og lange ventelister. Den statistiske boligmangel blev i 2000 anslået til 120.000 boliger (VROM 2002) og der er voksende ventelister i den sociale lejeboligsektor, fra 3 til 10 år, i Amsterdam og Utrecht ventelister på op til 12 år (Woonbond). I 2003 blev der revet flere billige lejeboliger ned, end der blev bygget, og andelen af billige lejeboliger er for nedadgående som følge af nedrivninger, huslejestigninger og frasalg. Den hollandske sociale lejeboligsektor står således over for tre hovedproblemer:

1. De sociale boligselskaber bygger for få (billige) sociale lejeboliger. Accelererende priser på ejerboliger, og stagnation i nybyggeriet, har medført en øget efterspørgsel på lejeboliger, og der er voksende ventelister til sociale lejeboliger.
2. Regenereringsprocessen i eksisterende boligmiljøer (nedrivning, reovering og nybyggeri) går for langsomt.

- Som en følge af den lave bygge- og renoveringsaktivitet lever den sociale lejeboligsektor ikke i tilstrækkelig grad op til sine sociale forpligtelser, et problem der f.eks. viser sig inden for ældreboligområdet.

Sektorens fremtidige rolle?

I 2005 blev der iværksat et omfattende analyse- og udredningsarbejde omkring sektorens rolle og fremtid i Holland: Hvordan kan selskabernes engagement i byomdannelsen styrkes? Hvordan får man de sociale boligselskaber til i højere grad at leve op til de offentlige målsætninger for sektoren? Hvordan får både stat og kommuner bedre hånd i hanke med boligselskaberne? Hvordan håndteres ønsket om at liberalisere huslejereguleringen, og samtidig kontrollere boligsubsidierne?

Der er flere svar i debatten. Der udtrykkes et ønske om at bevare boligselskabernes hybrid-status, og samtidig efterleve et pres fra EU i retning af mere klart at adskille sociale og markedsaktiviteter. Der skal opstilles mere klare målsætninger for sektoren, den lokale kontrol og brugerindflydelse skal øges, der skal være mere fokus på effektiv ledelse, og der skal etableres effektive eksterne supervisions- og kontrolinstanser. Der er enighed om, at den sociale boligsektors entreprenør-ånd skal bevares, og at sektoren samtidig skal blive bedre til at imødekomme samfundsmæssige behov. Spørgsmålet er, hvordan denne balancegang bedst lykkes? I det følgende rekapituleres de vigtigste udfordringer.

Der bygges for få nye sociale lejeboliger

Der bygges for få sociale lejeboliger i Holland. I første halvdel af 1990'erne blev der bygget omkring 30.000 lejeboliger årligt, et tal der faldt til 10.710 boliger i 2003 og 15.820 boliger i 2004. Andelen af *billige* nybyggede lejeboliger er ligeledes faldet. I 1996 byggede selskaberne 21.500 nye, billige lejeboliger, i år 2000 var dette tal faldet til 5.500 boliger. Samtidig steg antallet af lejeboliger i den midterste og dyreste ende af skalaen fra 4.000 til mere end 5.000 boliger om året (VROM 2002).

Den primære overskudsgivende aktivitet for de sociale boligselskaber er typisk nybyggeri med salg for øje, og selskaberne konkurrerer med hinanden og private aktører om erhvervelse af jordbesiddelser og byggemuligheder.

Tabel 13.6. Byggeomkostninger, sociale lejeboliger, 2005-priser

Boligstørrelse: 85 m ² , Udeareal 170 m ²		
Udgifter	€	€ pr. m ²
Opførelsesomkostninger	93.100	1.095
Arealudgifter	21.200	249
Andre udgifter	15.700	185
I alt	130.000	1.529

Kilde: van der Moolen, Den centrale boligfond 2006

En væsentlig grund til, at der ikke bygges flere boliger, er, at der mangler byggegrunde, og at nybyggeri er omkostningstungt. Iagttagere fremhæver dog, at boligselskaberne kunne bygge mere, hvis de ville (de Kam, personlig kommunikation). I Holland er reglen den, at jordbesidderen også ejer retten til at ud-

vikle jorden, mens det er kommunen som udsteder byggetilladelser. Tidligere har kommunerne haft gode muligheder for at påvirke boligudviklingen ved at stille plankrav i forbindelse med salg af arealer til bebyggelse. I dag har investorer og private developere etableret en førerposition i forhold til arealbesiddelse. De sociale boligselskaber erhverver oftere byggegrunde via netværk end via det frie marked (de Kam 2005, s. 19).

Dalende engagement i renovering og byomdannelse

I 2002 påviste Den Centrale Boligfond et stort vedligeholdelses- og renoveringsefterslæb på 2.4 mio. boliger, dvs. lidt mere end hver tredje bolig. Samtidig fandt Boligfonden, at omfanget af de sociale boligselskabers engagement i byomdannelsen var for nedadgående. Der er aktuelt et stort behov for at renovere specielt den billige lejeboligbestand. De fleste selskaber opfatter det som vigtigt at prioritere renovering og byomdannelse, men en sådan indsats er økonomisk ufordelagtigt, jf. nedenstående boks 13.1. 2003 havde stagnationen i boligselskabernes engagement i renovering og byomdannelse nået et niveau, der medførte, at det hollandske parlament overvejede at gennemtvinge en omfordeling af midler fra de rige boligselskaber til de fattige boligselskaber med det største renoveringsefterslæb (de Kam 2005, s. 24). De sociale boligselskabers engagement i byomdannelse kræver, at de foretager omfattende investeringer. Når et boligselskab sælger en bolig, opnås typisk en gennemsnitlig fortjeneste på ca. 50.000 €. Hvis boligen i stedet indarbejdes i et byomdannelsesprogram og sælges via en prisreduktionsaftale, giver samme bolig kun en fortjeneste på ca. 10.000 € (de Kam 2005, s. 24). Regnestykket vises i følgende boks:

Boks 13.1. Boligselskabernes indtjeningsforhold, sociale og private boliger

Hvis boligerne nedrives i forbindelse med en byomdannelse, og erstattes af 33 pct. sociale lejeboliger og 66 pct. private ejerboliger, ser regnestykket således ud: I Holland er grundprisen for sociale lejeboligheder 12.000 €, mens den er 42.000 € for private boligheder. Den gennemsnitlige arealpris for de nye boliger er således $(1 \cdot 12.000 + 2 \cdot 42.000) / 3 = 32.000$ €. Denne indtægt skal dække nedrivningsomkostninger (7.000 € per enhed), genopretning af veje og udearealer (5.000 €) lejerkompensation ifb. med genhusning (5.000 €) og generelle omkostninger i forbindelse med byomdannelsesindsatsen (5.000 €), i alt 22.000 €. Nettofortjenesten udgør herefter $(32.000 - 22.000)$ 10.000 €. Boligselskabernes incitament til at deltage i et byomdannelsesprogram er således klart ringere end til at gennemføre et regulært salg (eksempel opstillet af de Kam, personlig kommunikation).

I en aktuel undersøgelse fremgår det, at de sociale boligselskaber vurderer, at de 10 vigtigste forhold, der påvirker den økonomiske balance negativt, hidrører fra forhold, hvor kommunerne har det sidste ord at skulle have sagt. Dette drejer sig f.eks. om lokalplanbeslutninger, beslutninger angående andelen af billige lejeboliger og bebyggelsestæthed (de Kam 2005, s. 25). Når selskaberne alligevel i et vist omfang vælger at nedrive boliger, har de forskellige motiver til dette: at forbedre kvarteret eller den enkelte boligs kvalitet (f.eks. øge boligernes energieffektivitet) at regulere den lokale boligbestands sammensætning, f.eks. øge andelen af ældreboliger, eller at ændre beboersammensætningen.

Hvis boligkvalitet og huslejer går op, vil nogle af eksisterende lejere med lave husstandsindkomster ikke være i stand til at vende tilbage efter fornyelsen.

Etablering af ældreboliger

Den hollandske regering planlægger med offentlig støtte i alt at etablere 255.000 ældreboliger frem til 2015 (VWS 2006). Efter 2015 skal indsatsen yderligere styrkes i forhold til denne målsætning, da andelen af ældre i den hollandske befolkning fortsætter med at vokse. For at realisere målsætningen afsætter boligministeren 650 mio. € med henblik på at reducere den regionale boligmangel til mellem 1½ og 2 pct. og indgår aftaler med de sociale boligselskaber, kommuner, regioner og provinser om støtte til specielt ældreboliger. De sociale boligselskaber forventes at tilpasse deres boligbestand til de ændrede behov i befolkningen, herunder at sikre egnede og billige boliger til den voksende, ældre befolkningsgruppe. Selskabernes samarbejde med lokale velfærds- og omsorgsinstitutioner skal udvikles, og de forventes at spille en hovedrolle inden for nybyggeri af ældreboliger, og udvikling af pleje- og støttefunktioner i forbindelse med ældreboligerne. Hvis selskaberne enkeltvis ikke har nok ressourcer til at løfte den fremtidige opgave med at udvide bestanden af ældreboliger, forventer regeringen, at andre selskaber træder til med økonomisk hjælp, og sker dette ikke, vil ministeren intervenere. Dette kan enten ske via obligatoriske bidrag til de Sociale Boligers Garantifond, eller via et lovindgreb efter hvilket boligselskaberne forpligtes til at bidrage med midler til specifikke boligpolitiske målsætninger som eks. etablering af ældreboliger. Med den nye huslejepolitik forventes det at de sociale boligselskaber investerer mere, og at de har tilstrækkelige ressourcer til dette på mellemlang og lang sigt.

De enkelte selskabers målsætninger om opførelse og drift af ældreboliger er et typisk forhandlingspunkt i de lokale resultatkontrakter. Specielt i de større hollandske byer er der et behov for flere ældreboliger. Kommune og boligselskab når oftest til enighed om målsætningerne på området, selskaberne ser den ældre lejergruppe som en nem og attraktiv kundegruppe, der betaler huslejen til tiden og sjældent beklager sig. Er parterne uenige, kan kommunen presse selskaberne ved at undlade at give dem lov til at sælge boliger i bestemte områder.

Hvordan få mere offentlig kontrol med de sociale boligselskaber?

Som det fremgår, lever de sociale boligselskaber ikke i tilstrækkeligt omfang op til de statslige og kommunale boligpolitiske målsætninger, og det diskuteres, hvordan det offentlige kan få mere direkte kontrol med selskaberne. Problemet kan illustreres med den lave byggerate som eksempel. På den ene side kan kommunerne stille krav om, at selskaberne bygger flere boliger. Kravet er omkostningsfrit for kommunerne, der ikke selv skal bidrage til byggeriets finansiering. Omvendt har kommunerne ingen muligheder for at gennemtvinge kravet, idet den eneste styringsmulighed ligger i, at boligselskaberne har interesse i at fastholde en god relation til kommunen. Når det i nogle tilfælde lykkes at finde fælles fodslag i bestræbelsen på at øge nybyggeriet, synes det at bero på, at parterne etablerer fælles udviklingselskaber, eller at byggemodningen finansieres af den kommunale part.

De mange selskabsfusioner har skabt frygt for monopolistisk adfærd, og for at afstanden mellem selskaberne og kommunerne bliver for stor. Samtidig betyder det øgede pres på boligmarkedet, at lejerne har vanskeligt ved "at stemme med fødderne" for herigennem at udøve indflydelse på selskabernes adfærd, når ventelisterne til sociale lejeboliger er voksende. Den hollandske regering har på den baggrund lagt op til en styrkelse af den statslige styring af sektoren. Boligministeren har således foreslået, at der indføres bedre instrumenter til at sanktionere de boligselskaber, der ikke lever op til måltal, fastsat i selskabernes resultatkontrakter, f.eks. i form af bøder.

Mange kommuner og selskaber indgår aftaler, der strækker sig over fire år eller mere, om investeringer i nybyggeri, velfærdsforanstaltninger, byomdannelse mm., og som typisk indebærer en kommunal kompensation som f.eks. lavere jordpriser. I forhold til det danske system, hvor der både er pligt til udbud af bygherreopgaven og efterfølgende af selve byggeopgaven, er det klart, at der her er tale om en situation med væsentlige begrænsninger på konkurrencen. Den hollandske regering er på den baggrund fremkommet med et forslag om at indføre en ny udbudsprocedure for at få transparens i den lokale jord- og boligpolitik.

Fair konkurrence på det hollandske boligmarked ("level playingfield" - diskussionen)

For at kvalificere sig til en social bolig må en husstands årsindkomst maksimalt være 35.000 €. Dette niveau betyder, at 40 pct. af den hollandske befolkning som udgangspunkt kan komme i betragtning til en social lejebolig. Hertil kommer, at husstande, der har opnået en social bolig, har ret til at blive boende, selvom husstandsindkomsten efterfølger overstiger dette niveau. Målgruppen er dermed så bred, at de sociale boligselskaber kommer i konkurrence om husstande, der også kan efterspørge ejerboliger og i private lejeboliger. I takt med at de sociale boligselskaber i Holland er blevet økonomisk velkonsoliderede, er der opstået en diskussion af sektorens rolle: Skal boliguddet fortsat være så bredt, eller skal det målrettes bestemte (lavindkomst) grupper?

Samtidig er selskabernes monopolstatus i forhold til andre boligformer til debat, og der er en verserende diskussion af selskabernes hybride status som både sociale og privatkapitalistiske aktører på boligmarkedet. Denne diskussion er blusset op i forbindelse med EU-Kommissionens henvendelse til den hollandske regering vedrørende den hollandske sociale lejeboligsektors betydning for konkurrenceforholdene på det hollandske boligmarked. For at imødegå EU-Kommissionen forslås det fra politisk hold, at der introduceres en sontring mellem moder- og datterselskaber, og at boligselskabernes kommercielle aktiviteter isoleres til datterselskaber, der ikke momsfrtages. For at effektivere sontringen forudsættes, at datterselskabet gerne må finansiere moderselskabet, mens det modsatte er ulovligt. Vedtages det fremsatte forslag, skal de sociale boligselskaber etablere datterselskaber der agerer på markedsvilkår fra 2008.

13.2.5. Afslutning

Den hollandske sociale lejeboligsektor retter sig imod et bredt udsnit af den hollandske befolkning med et boligtilbud af relativ høj kvalitet (van der Veer & Schuiling 2005, s. 168). Med nulstillingsreformen i 1990'erne blev de hollandske sociale boligselskaber "sociale entreprenører", der skal balancere mellem en nyvunden finansiel uafhængighed, og en offentligt fastsat social forpligtelse til at investere i ikke-overskudsgivende aktiviteter. De sidste 10 års udvikling på bolig- og kapitalmarkedet har været gunstig for boligselskaberne. Kombinationen af et fordelagtigt lånegarantisystem og overskudsgivende markedsaktiviteter, herunder især salg af eksisterende boliger, har bidraget til at konsolidere selskabernes økonomi efter reformen.

Udviklingen viser, at balancen mellem sociale og økonomiske hensyn er vanskelig. Som markedsaktører forfølger selskaberne en rationel risikominimeringsstrategi, med den følge, at de ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til de offentligt fastsatte målsætninger for sektorens virke. Dette viser sig ved, at selskaberne ikke er tilstrækkeligt aktive inden for områderne nybyggeri, renovering og byomdannelse, og de kritiseres for ikke at tilvejebringe tilstrækkeligt mange billige lejeboliger.

Nulstillingsreformen ophævede de offentlige subsidier til renovering og nybyggeri af sociale lejeboliger. Dette betød samtidig, at statens og kommunernes direkte regulering af sektoren via subsidier blev afløst af en indirekte og mere "blød" offentlig styring, med udgangspunkt i lokale resultatkontrakter mellem kommunerne og de sociale boligselskaber. Markedsorienteringen, og en bølge af selskabsfusioneringer, har samtidig bidraget til at løsrive selskaberne fra deres oprindelige lokale udgangspunkt. Reformen har således givet boligselskaberne en dobbelt uafhængighed; dels af de offentlige myndigheders regulering, dels af deres traditionelle lokale forankring eller base (Ouwehand 2002, s. 213).

De sociale boligselskaber står i dag over for store opgaver i forbindelse med at renovere den eksisterende boligbestand, hvoraf en stor del er bygget i tiden efter 2. Verdenskrig, og skabe tilstrækkelige boligtilbud til en aldrende hollandsk befolkning. Fra politisk hold stilles krav om, at de sociale boligselskaber udligner indbyrdes økonomiske forskelle, øger effektiviteten og indfrier deres boligsociale forpligtelser. I takt med at selskaberne samlet set ikke indfrier de offentligt fastsatte sociale forpligtelser, udtrykker både stat og kommuner et stigende ønske om at etablere en øget kontrol med sektoren. Som regeringen konstaterer i den boligpolitiske aftale "Mensen, Wensen, Wonen" fra 2001; "The government and the market together work to implement the housing policy, each from their own area and responsibility. According to the assessment of the Policy Document on Housing in the Nineties, the government went too far in its hands-off approach towards those responsible for the implementation of the housing policy (municipalities, housing associations and market parties)" (VROM 2001, s. 6). Det er netop blevet et lovkrav, at kommunerne skal formulere lokale boligpolitiske strategier for investeringer og nybyggeri, og via offentlige udbud indgå forpligtende samarbejdsaftaler med de sociale boligsel-

skaber. Afholder selskaberne sig fra at indgå i sådanne aftaler, ligger det i loven, at selskaberne kan tvinges hertil.

13.2.6. Litteratur

Boelhouwer, P.J. (2005). The incomplete privatization of the Dutch housing market: Exploding house prices versus falling house-building output. Springer: *Journal of Housing and the Built Environment* (2005) 20:363-378.

de Kam, G. (2005). Social enterprise in the Dutch property market. *GaP, University of Nijmegen, Working Paper Series 2005/3*.

Dieleman, F. M. (1999). The Impact of Housing Policy Changes on Housing Associations: Experiences in the Netherlands. *Housing Studies, Vol. 14, No. 2*, s. 251-259.

Ekkers, P. (2002; 148) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag, Sdu.

Ouwehand, A. (2002). The Dutch housing policy for the next decade: An attack on housing associations or adjustment to changing demands?. Review article, *European Journal of Housing Policy* 2(2) 2002, s. 203-221.

Ouwehand, A. & van Daalen, G. (2002). *Dutch housing associations. A model for social housing*. Delft: DUP Satellite, Delft University Press.

Mazanti, B. (2003). Salg af sociale boliger i Nederlandene. I "Udenlandske erfaringer med salg af almene boliger", Københavns Universitet: Geografisk Institut & Fonden Realdania.

Priemus, H. (1995). How to abolish social housing? The Dutch case. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, no. 1, 1995.

Priemus, H. (2001). A new housing policy for the Netherlands (2000-2010): A mixed bag. *Journal of Housing and the Built Environment*, no 16 2001, s. 319-332.

Priemus, H. (2001). Poverty and Housing in the Netherlands: A Plea for Tenure-neutral Public Policy. *Housing Studies, Vol. 16., No. 3*, s. 277-289.

van Kempen, R. & H. Priemus (2002). Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New Housing Policies. *Urban Studies*, vol. 39, No. 2, s. 237-253.

van der Moolen, J. (2002). *Tiers of financial support in social housing in the Netherlands*, Den Centrale Boligfond.

van der Veer, J. & D. Schuiling (2005). The Amsterdam housing market and the role of housing associations. *Journal of Housing and the Built Environment* (2005) 20: 167-181.

VROM (2001). What People Want, Where People Live. Housing in the 21st Century. Summary.

VROM (2002) [Ministeriet for boliger, fysisk planlægning og miljø]. Cijfers over Wonen 2002: feiten over mensen, wensen, wonen. Den Haag: VROM.

VROM (2006). Dutch rent policy, <http://international.vrom.nl>.

VROM/Dekker (2005) *Statsstøtte og den sociale boligsektor i relation til EU-lovgivningen*, brev til Det Hollandske Parlaments 2. Kammer, Generaldirektoratet for Boligsektoren, 2005.

VWS (2006) [Ministeriet for Folkesundhed, Velfærd og Sport]. Policy for older persons in the perspective of an ageing population", VWS 2006.

13.3. England

13.3.1. Det engelske boligmarked

Sociale boliger⁴² i England bliver dels opført af private, non-profit organisationer dels af lokale myndigheder. Historisk er der op gennem 1900-tallet givet store offentlige subsidier til kommunalt byggeri af sociale boliger, som stadig udgør størstedelen af den sociale boligsektor. Fra 1960'erne er der tillige givet offentlig støtte til privat, socialt boligbyggeri (såkaldte Housing Associations). Fra 1977 blev kommunerne forpligtet til at skaffe boliger til boligsøgende, og den sociale boligsektor var et redskab hertil.

Som et resultat af en række gennemgribende reformer af det engelske boligmarked, der er gennemført siden begyndelsen af 1980'erne, er der sket en kraftig reduktion i byggeriet af kommunale, sociale boliger, som i dag kun udgør en meget lille del af det samlede nybyggeri. Samtidig er den samlede bestand af kommunale boliger reduceret kraftigt fra knap 5,1 mio. boliger i 1981 til 2,9 mio. boliger i 2004. Denne nedgang er resultatet dels af frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne dels af, at kommunale boliger er blevet overført til private non-profit boligselskaber (Housing Associations).

Boliger, ejet af Housing Associations, har været og er fortsat en begrænset del af det engelske boligmarked, men udgør den hurtigst voksende del heraf. Antallet af disse boliger er vokset fra 454.000 i 1981 til 2,0 mio. i 2004.

Tabel 13.7. Boliger fordelt på ejerform, UK:

Sektor i pct.	1981	1991	2004
Ejer	57	66	70
Privat leje	11	9	10
Housing Associations	2	3	8
Kommunale boliger	29	22	11
I alt (i 1000)	20.955	23.000	25.274

Kilde: Housing Statistics. Office of the Deputy Prime Minister, UK

Sammensætningen af boligmassen har de seneste årtier ændret sig afgørende i den private ejerboligs favør. Ejeboligen udgjorde således ca. 50 pct. af boligmassen i 1975, og 70 pct. i 2004. Det relativt beskedne private udlejningsbyggeri har i mange årtier udgjort mellem 5 og 15 pct. af boligmassen, og udgør i dag – trods nyere forsøg for at forbedre sektorens vilkår – omkring 10 pct., jf. tabel 13.7.

Ser man særskilt på nybyggeriet, har byggeri i den private sektor i de seneste årtier udgjort den altovervejende del. Det private byggeri har siden 1960'erne udgjort mellem 100.000 og 200.000 boliger årligt, mens nybyggeriet i Housing Associations i 2005 var på godt 17.000 boliger, svarende til 11 pct. af det totale nybyggeri⁴³.

⁴² Betegnelsen ”sociale boliger” er, i stedet for det danske ”almene boliger”, benyttet om den boligsociale sektor.

⁴³ Housebuilding Statistics. Office of the Deputy Prime Minister, UK.

13.3.2. Housing Association-sektoren

Fra 1989 blev Housings Association-sektoren tildelt hovedrollen i forbindelse med opførelse af nyt boligbyggeri til løsning af boligsociale opgaver. Dette sporskifte har dels bestået i en omfordeling af den offentlige støtte til nybyggeri fra kommunale boliger til Housing Associations (HA) dels i en overførsel af dele af de tidlige kommunale boliger til HA. Der er derudover sket en kraftig udvikling af styrings- og finansieringsformer i HA-sektoren siden slutningen af 1980'erne.

Betegnelsen Housing Association (Registered Social Landlord) dækker en række forskellige typer private non-profit boligorganisationer, jf. boks 13.2. Der er i alt omkring 2000 HA, som spænder fra meget små organisationer med 1-5 boligenheder til meget store organisationer, hvoraf de 15 største har 25 pct. af sektorens 2 mio. boliger. Selvom antallet af boliger under HA har været kraftigt stigende som resultat af regeringens politik, har antallet af HA i en årrække været faldende, hvilket skal ses i sammenhæng med, at selskaber uden stor volumen kan have vanskeligt ved at leve op til de krav, der stilles til sektoren (Newcombe, 1998).

For at kunne modtage offentlig støtte er der krav om, at selskabet alene må opføre, købe og renovere ejendomme, som imidlertid kan have forskellige ejerformer. Således virker selskaberne under friere forhold end i Danmark, og er samtidig underlagt klare begrænsninger med hensyn til, hvad de må beskæftige sig med.

HA styres af bestyrelser, hvis medlemmer oftest er ulønnede. Det er dog tilladt at honorere disse. Der er ikke faste regler for, hvem der kan være medlem, men de udpeges blandt lokale "stakeholders" såsom lejere, kommunale repræsentanter, lokale boligorganisationer, erhverv eller politikere. Det er blevet påpeget, at den reelle kontrol ligger hos ansatte funktionærer, långivere, kommuner og stat (Andersen m.fl., 2006).

Den offentlige subsidiering og regulering af HA-sektoren varetages via den statslige styrelse The Housing Corporation (HC), der er organiseret som en selvstændig enhed med egen bestyrelse og 9 regionale afdelinger forskellige steder i landet.

Selskabstyper og målgrupper

Der kan som nævnt skelnes mellem en række forskellige typer af Housing Associations. Selskaberne kan således både have den almene befolkning som målgruppe, og sigte mod smallere segmenter såsom ældre, unge eller handicappede. Endvidere kan beboernes status variere, idet selskaberne spænder fra at drive sædvanlig udlejning til at være andels- eller fællesejede samt i visse tilfælde formidle støtte til køb af ejerboliger mv.

Boks 13.2. Housing Associations

Housing Associations omfatter (Harriott og Matthews, 1998, Housing Corporation Annual Report & Accounts 2003-04):

- *Almindelige almennyttige boligselskaber*, der er oprettet for at tilbyde en billig bolig til folk med behov derfor
- *Abbeyfields*, der er små bofællesskaber for 3-4 beboere samt evt. en ansat husholderske/plejer
- *Almshouses*, der kan dateres tilbage til det 12. århundrede og driver et – ofte mindre – antal ejendomme for ældre.
- *Hostels*. Nogle selskaber tilbyder indkvartering i Hostels, dvs. steder, hvor beboerne/familierne har eget soveværelse, men deler øvrige faciliteter – køkken, bad, toilet, opholdsrum - med de andre beboere,
- *Cooperatives*, hvor beboerne selv kollektivt ejer og bestyrer deres boliger igennem et medlemskab, der ofte kan erhverves for et symbolsk beløb,
- *Co-ownerships*, der til dels kan sammenlignes med danske andelsboligforeninger. Beboerne i denne boligtype har ret til en del af værdiforøgelsen i ejendommen ved fraflytning.
- *Young Mens/Womens Christian Association (YMCA/YWCA)*, som er organisationer, der tilbyder boliger til enlige unge, og er en af de største udbydere af sådanne boliger
- *Sale/leasehold*. Denne selskabsform er ulig de andre boligselskabsformer, idet udgangspunktet er, at beboerne på sigt skal overtage boligerne på privat basis. Selskabsformen er således en billig form for ejerbolig (delt ejerskab), hvor beboerne igennem delvist køb af boligen og delvist leje af boligen kan bo billigt. Forholdet mellem den ejede og lejede andel af boligen kan variere over tid.
- *Stock Transfer*, som er selskaber dannet ved overførsel af tidligere kommunalt ejede boliger.

Der er i sammenligning med f.eks. danske boligorganisationer tale om en betydelig variation, herunder med hensyn til grundlæggende ejerform og ”produkter”. Mest udbredt er almindelige almennyttige boligselskaber, almshouses og abbeyfields, som hver udgjorde mellem 300 og 500 af de i alt godt 2000 selskaber, der var registreret i 2004.

Ejerformer

Housing Associations bygger, administrerer og støtter flere forskellige ejerformer: Lejeboliger (der er sammenlignelige med lejeboliger i Danmark), andelsboliger (co-ownerships), medejerboliger (shared ownerships) og ejerboliger, som købes på det åbne marked (The Homebuy Scheme).

Andelsboliger spiller i dag en begrænset rolle i nybyggeriet, fordi den økonomiske støtte er mindre fordelagtig. Boligerne ejes af et andelsselskab, der har opført dem, og har beboerne som medlemmer.

Huslejen fastsættes med udgangspunkt i ejendommens omkostninger og behovet for henlæggelser. Boligerne har således lighedspunkter med de danske støttede andelsboliger. I modsætning hertil kan lejen i de engelske andelsboligfor-

eninger dog hæves, således at dette afspejler en stigning i andelsværdien. De midler, som herved tilfalder andelsforeningen, kan bruges til en form for ”udlodninger”, der tilfalder både nuværende og tidligere beboere efter visse regler.

Medejerboliger bygger på den ide, at lejere etapevis kan købe en del af den ejendom, de bor i. I takt med, at de køber deres andele, nedsættes huslejen. Beboerne vil have samme rettigheder som normale ejere af egen bolig eller lejlighed.

Husstande, som har et akut boligbehov, eller som ikke har økonomisk mulighed for at købe en normal ejerbolig, har fortrinsret til disse boliger. Ejerandelens størrelse varierer fra 25 til 75 pct., og udgør oftest 50 pct. fra starten. Beboerne står selv for vedligeholdelse – dog er det i etageejendomme boligselskabet, der står for udvendig vedligeholdelse. Udover kapitaludgifter for den del af ejendommen, man ikke selv ejer, betales en administrationsafgift til boligselskabet. Andelen af medejerboliger i nybyggeriet har udgjort op til ca. 30 pct.

Støtte til køb af ejerboliger gives i form af tilskud (”The Homebuy Scheme”), som administreres af HA i samarbejde med kommunerne. Tilskuddene gives primært til lejere i HA eller kommunale sociale boliger, eller til personer på ventelisterne til disse boliger – dvs. med et anerkendt boligbehov. Man skal kunne dokumentere, at man ikke selv kan finansiere et boligkøb. Tilskuddet gives i form af et rente- og afdragsfrit lån, som dækker 25 pct. af købsprisen, og som forfalder ved fraflytning og salg.

Salg af lejeboliger. Nyere boliger, der er købt eller bygget de seneste ca. 10 år, er omfattet af den generelle ret for lejere til at købe deres sociale bolig (Right to Acquire, jf. afsnit 13.3.3). For øvrige boliger afgør selskabet selv, om det skal være muligt at købe boligerne. Der gælder visse begrænsninger af købsretten, blandt andet for så vidt angår kooperativer, boliger i mindre byer mv.

Styring og regulering

Reguleringen af Housing Associations er grundlæggende kendetegnet ved, dels at der i vidt omfang tages udgangspunkt i opstilling af landsdækkende normer og målsætninger samt systematisk evaluering af selskabernes performance i relation hertil, dels at tildeling af offentlig støtte sker i konkurrence mellem selskaberne.

Den centrale organisatoriske enhed med hensyn til sektorens styring er The Housing Corporation (HC), hvortil der er delegeret statslig kompetence med hensyn til regulering, tilsyn og tildeling af offentlig støtte. Størstedelen af de opgaver vedrørende nybyggeri og tilsyn, der i Danmark varetages af kommunerne, varetages i England af HC, der beskæftiger omkring 500 personer (fuldtidsstillinger), fordelt på den centrale og de regionale enheder.

Regulering via måloppstilling og evaluering

The Housing Corporation har udarbejdet en såkaldt *Regulatory Code and Guidance*, som beskriver krav og målsætninger for selskaberne samt procedurer for, hvordan de kontrolleres.

Som led heri foretages vurderinger af alle selskaber med udgangspunkt i de tre hovedmålsætninger i *Regulatory Code*, nemlig:

- Finansiell levedygtighed/sundhed (viability)
- Forsvarlig politisk styring (governance)
- Forsvarlig administrativ ledelse (managing)

Derudover vurderes som et fjerde forhold selskabernes udviklingsperformance (som vedrører antallet og kvaliteten af de boliger, de leverer), såfremt de tidligere har modtaget offentlige midler.

Regulatory Code omfatter dels ”Codes”, som har karakter af nogle overordnede målsætninger, dels ”Guidances”, som er mere operationelle anvisninger på, hvordan målene skal nås. Anvisningerne er dog ikke bindende for selskaberne, men har snarere karakter af anbefalinger. Det er et afgørende princip, at der ved vurderingen af selskaberne bliver taget højde for, om selskaberne har fundet andre veje til at opnå de samme overordnede målsætninger.

Målet om *finansiell sundhed* skal sikre, at selskabet på kort og langt sigt kan svare sine fordringer og ikke går konkurs. I vurderingen indgår blandt andet:

- at der udarbejdes en ”business plan”.
- at der leveres regnskaber til The Housing Corporation.
- at der etableres interne økonomiske kontrolsystemer.

Målet om *forsvarlig politisk styring* omhandler organisationens politiske ledelse, herunder ledelsens sammensætning og kvaliteten af dens arbejde. Målet vedrører også, hvorvidt selskaberne lever op til de overordnede krav og politiske målsætninger, der stilles for sektoren. I vurderingen indgår blandt andet:

- at selskaberne må bevise, at de er uafhængige – økonomisk og på anden måde
- at selskabernes aktiver kun må bruges til boligformål
- at selskaberne skal have en bestyrelse med tilstrækkelig ekspertise og uafhængighed
- at almindelige principper for god forretningsskik skal være overholdt
- at selskabernes drift og dispositioner skal være synlige for beboere og andre ”stakeholders”, og at disse parter skal inddrages. Beboernes klage muligheder skal respekteres
- at selskaberne skal samarbejde aktivt med de statslige myndigheder
- at der ikke må forekomme diskrimination af bestemte befolkningsgrupper, herunder i forbindelse med boligtilde ling, ansatte, leverandører mv.

Målet om *forsvarlig administrativ ledelse* omhandler kvaliteten, effektiviteten og retmæssigheden af den daglige drift af selskabet, herunder forhold som hus-

lejefastsættelse, udlejningspolitik, boligservice og samarbejde med kommunerne. Vurderingen tager blandt andet udgangspunkt i følgende:

- at huslejen fastsættes under hensyn til retningslinier fra The Housing Corporation
- at der regelmæssigt udarbejdes performancerapporter til bestyrelsen
- at selskabet så vidt muligt lever op til lokale og nationale ”performance indikatorer” for deres boligservice – og offentliggør evalueringer heraf
- at selskabet lever op til krav til boligstandard og bygningslovgivning
- at der gives fortrinsret til boligsøgende med boligbehov og ydes særlig service til sårbare grupper
- at der samarbejdes med kommunerne om løsning af boligsociale opgaver, herunder via kommunal anvisningsret
- at der samarbejdes med kommunerne om lokal boligpolitik generelt, herunder byfornyelse

Som det fremgår, er *husleje*fastsættelse og *udlejning* forhold, der er omfattet af Regulatory Code, jf. nedenstående gennemgang.

Vurderingen af det fjerde forhold, selskabernes *udviklingsperformance*, tager udgangspunkt i, hvorvidt selskabet har levet op til sine målsætninger med hensyn til antallet og kvaliteten af nyetablerede boliger, i den udstrækning det for nyligt har modtaget offentlig støtte hertil. Vurderingen heraf omfatter dels, hvorvidt en række procedurmæssige forhold har været tilfredsstillende, f.eks. om udgiftskalkulationer har været realistiske, dels boligernes kvalitet. Kvalitetsvurderingen er relativt omfattende, og vedrører et bredt spekter af forhold, som på forhånd er defineret. Det drejer sig om det eksterne miljø (bygningens placering i området, trafikforhold, æstetiske udtryk), indretning, tilgængelighed, sikkerhed, miljø- og energimæssig bæredygtighed, støjforhold, fleksibilitet og holdbarhed.

Regulering af lejefastsættelse

Hvad *lejefastsættelsen* angår, er det forudsat, at den fastsættes af selskabet på et niveau, der ligger under det tilsvarende niveau i den private sektor, og som reflekterer boligens størrelse, ejendomsværdi og det lokale lønniveau. The Housing Corporation har for hver kommune fastsat beregnede normer for huslejeniveauet (”Target Rents”), som boligselskabet skal dokumentere, at det kan overholde, når det byder ind på midler. Boligorganisationen har dog under hensyntagen til de nævnte overordnede hensyn i sidste ende kompetence til selv at fastsætte huslejen, som dog højst må stige med en centralt fastsat faktor fra år til år. Man har således forladt et tidligere, mere restriktivt system, hvor lejen blev endeligt fastsat af en udefra kommende ”rent officer”, som var en statslig embedsmand (Hedman, 1999).

Huslejeniveauet i HA ligger markant under niveauet i privat udlejningsbyggeri, og udgjorde 69 pct. heraf i 1999. Det ligger samtidig 10 pct. point højere end i de kommunale boliger, hvilket dog primært skyldes, at HA er nyere. (Green Paper, 2000).

Regulering af udlejning

Med hensyn til *udlejningen* er det et krav, at der indgås et samarbejde med lokale myndigheder herom, hvor en række hensyn vil skulle opfyldes, herunder boliger til hjemløse og vanskeligt stillede personer. På regeringsplan har udmeldingen været, at boligerne ikke kun skulle fordeles til de fattigste og mest sårbare grupper, men at disse på den anden side skulle have fortrinsret. Hvis der er tale om problemramte boligområder, bør der undtages fra denne regel (Green Paper, 2000). Kommunerne har normalt ret til at anvise til 50 pct. af de ledige boliger, hvilket ikke nødvendigvis udnyttes fuldt ud. De øvrige boliger fordeles af Housing Associations samt – i mindre omfang – af en særlig statslig instans, der hjælper lejere i sektoren til at flytte rundt mellem afdelinger. Der er ikke som i Danmark faste regler for ventelister – boligerne skal fordeles efter behov. Det er op til boligselskaberne selv at definere disse behov.

HA-beboerne udgøres af folk på et relativt lavt indkomstniveau. I 2001 udgjorde bruttoindkomsten for husstande i HA 2.333 kr. pr. uge mod et gennemsnit i GB på 5.325 kr.⁴⁴ (Living i Britain 2001, National Statistics). Det kan derudover bemærkes, at i den boligsociale sektor som helhed var 52 pct. af beboerne i fuld beskæftigelse i 1977, mens tallet i 1999 var faldet til 23 pct. I HA alene udgjorde denne andel 20 pct. i 1999/2000. Andelen af pensionister i sektoren er i samme periode vokset relativt kraftigt. Udviklingen må ses i nær sammenhæng med de gennemførte omlægninger af boligpolitikken, herunder frasalg af boliger, men er også betinget af mindre forskydninger i det generelle beskæftigelsesniveau mv. (Green Paper, 2000, Key Facts, 2000).

Vurdering, kontrol og myndighedsudøvelse

Selve *vurderingsprocessen* foregår ved hjælp af information, selskaberne leverer til The Housing Corporation. Et centralt udgangspunkt for vurderingen er et dokument (self assessment compliance statement), hvor selskabet selv vurderer, hvorvidt det lever op til Regulatory Code. Der lægges afgørende vægt på, at denne information er åben og ærlig, og at selskabet af egen drift orienterer om større strategiske dispositioner, risici osv. Mangelfuld information til The Housing Corporation vil i sig selv føre til en negativ vurdering af selskabets politiske styring. Derudover kan anden information indgå i vurderingsprocessen, f.eks. via HC's deltagelse i bestyrelsesmøder mv.

Vurderingerne er gjort pædagogisk tilgængelige via et simpelt ”traffic light system”, hvor hvert selskab for hvert af de fire forhold tildeles grønt, gult eller rødt lys, afhængigt af hvor tilfredsstillende deres performance er. Vurderingerne af selskaberne offentliggøres på internettet.

En nyere udbygning af vurderingssystemet er indførelse af såkaldt risikobaseret regulering. Selskaberne inddeles i høj-, medium- og lavrisikoorganisationer på baggrund af en vurdering af selskabernes risici. På baggrund heraf tilpasses reguleringsindsatsen, så der gennemføres en intensiv kontrol med særligt store selskaber eller selskaber med potentielle problemer, risikobetone-

⁴⁴ Henholdsvis 216 og 493 £.

de aktiviteter mv., og en begrænset kontrol med veldrevne og mere uproblematisk selskaber.

I tilfælde af væsentlige problemer med et selskabs performance i relation til Regulatory Code, har The Housing Corporation kompetence til at gennemføre mere indgribende myndighedsudøvelse (supervision). Der skelnes mellem to ”grader” af supervision, idet der enten er tale om ”intervention”, som er systematisk dialog om forbedringer, eller ”enforcement”, som indebærer, at HC anvender lovgivningsmæssige beføjelser til f.eks. at suspendere den offentlige støtte, placere myndighedspersoner i bestyrelsen for selskabet mv.

I 2004 var antallet af supervisionssager i alt 55, heraf 35 tilfælde af enforcement. I de foregående 4 år har antallet af sager samlet ligget mellem 47 og 93.

Finansiering

Som led i en omlægning, der skulle reducere den offentlige involvering i finansieringen af Housing Associations, blev der i 1988 gennemført en stadig gældende finansieringsreform, baseret på privat låntagning og en, som tidligere nævnt, friere huslejedannelse, som dog stadig bygger på, at lejen skal være ”betalelig” for lavindkomsthusholdninger. Udgangspunktet er, at selskaberne uden offentlig garanti optager lån til byggeri på det frie lånemarked i den udstrækning, den fastsatte lejebetaling kan finansiere tilbagebetaling heraf. Den resterende del af byggeudgiften finansieres af et tilskud fra The Housing Corporation. Finansieringsformen indebærer, at selskaberne i højere grad end tidligere, hvor lånene var offentlige, må opbygge økonomiske reserver til at imødegå den økonomiske risiko ved driften og låntagningen.

Samtidig bygges der på et princip om, at offentlig støtte til byggeri bliver fordelt på baggrund af budafgivning, således at støttemidlerne bliver fordelt til de projekter, der bygger mest for en given støtte. Finansieringsformen indebærer, at boligorganisationerne har et incitament til at bygge for mindst mulig støtte, hvilket indebærer et opadgående pres på huslejerne. Konsekvensen af reformen har således været, at lejerne er steget, og at de offentlige udgifter til individuel boligstøtte som følge heraf er vokset (MacLennan og More, 2001).

Fra 1988 og frem er den offentlige del af finansieringen som nævnt blevet givet som kapitaltilskud. Disse udgjorde oprindeligt op til 75 pct. af udgifterne. Denne tilskudsandel har efterfølgende været faldende, og udgjorde f.eks. 10 år senere maksimalt 54 pct., fordi selskaberne, som en del af konkurrencen om midler, tilbyder at bygge med mindre tilskud. Til sammenligning støttes danske almene boliger i dag med i størrelsesordenen 33 pct. af den samlede anskaffelsessum.

Med hensyn til *tildeling af offentlig støtte* udarbejder The Housing Corporation et program for, hvordan de offentlige midler skal anvendes og fordeler tilskuddene på de forskellige puljer til nybyggeri, renovering mv. Midlerne fordeles efter ansøgning/budgivning fra boligselskaber og kommuner.

Midlerne tildeles i konkurrence mellem ansøgerne på baggrund af følgende kriterier:

- ansøgningens sammenhæng med den regionale boligstrategi,
- value-for-money,
- høje kvalitetsniveauer, samt
- leverancesikkerhed.

Selvom midlerne uddeles centralt af The Housing Corporation, tages der således hensyn til regionale vurderinger af boligbehovet, regionale strategiske mål mv.

13.3.3. Reformen på det engelske boligmarked

Efter omkring 1980 er der som nævnt gennemført omfattende reformer af det engelske boligmarked.

Reformeringen af boligsektoren har væsentligst bestået af følgende elementer:

1. Overførelse af den boligsociale opgave fra kommunale selskaber til Housing Associations samt diverse støtte til andre ejerformer end udlejningsboliger.
2. Frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne.
3. Afregulering og øget subsidiering af den private udlejningssektor.
4. Generel nedskæring af boligsubsidier – især for ejerboligerne – og omlægning fra støtte til boliger til støtte til personer. Der har således været en stærk vækst i de individuelle boligtilskud i starten af 1990'erne.

I det følgende omtales kort punkterne 1-3.

Opprioritering af Housing Associations

Fra slutningen af 1980'erne fik Housing Associations en central rolle i den engelske regerings strategi på boligområdet – en satsning, der har været fastholdt siden. I strategien lå dels, at nyt socialt byggeri skulle opføres af HA, dels at der skulle overføres boliger fra de kommunale selskaber til HA (Stock Transfer).

Forud for denne omlægning var det blevet påvist, at HA-sektoren godt nok var dyrere, men samtidig mere dynamisk og effektiv end de kommunalt ejede boliger, og med en højere grad af beboerinvolvering, -tilfredshed og servicekvalitet (MacLennan og More, 2001). En anden faktor bag omlægningen var, at HA ansås for at være relativt uafhængige af den offentlige sektor. Overgangen fra kommunale boliger til HA var derfor et resultat af de generelle ønsker om at privatisere den offentlige sektor. Ved omlægningens start var byggeriet dog fuldt ud offentligt finansieret, men det er efterfølgende i stigende grad blevet finansieret af privat kapital (jf. afsnit 13.3.2). Endelig kan det nævnes, at lejernes købsret til deres boliger er mindre vidtgående i HA end i sociale boliger, hvilket kan være udslagsgivende for kommunerne, der ved at satse på Housing Associations bedre kan bevare en social boligsektor og bygge nyt uden at risikere tab på grund af den rabat, lejerne får.

Salg af sociale boliger

I 1980 gennemførte man adgangen for lejere til at købe deres egen sociale bolig (Right to Buy). Lejerne fik med initiativet mulighed for at købe deres bolig til en favorabel pris, hvilket har ført til frasalg af store dele af den sociale boligsektor⁴⁵.

Ordningen blev i hovedtræk udformet således, at

- Lejeren skal have boet mindst tre år (senere nedsat til to år) i boligen.
- Lejeren søger kommunen om lov til at købe.
- Prisen fastsættes på baggrund af en ejendomsmæglervurdering, men der beregnes et nedslag i prisen afhængigt af, hvor længe lejeforholdet har varet. Der optjenes 1 og 2 pct. årligt for henholdsvis huse og lejligheder.
- Der er dog fastsat et loft (både procentuelt og absolut) over rabatten, som afhænger af boligens geografiske placering. I yderområder, hvor de største rabatter gives, udgør de op til 70 pct.
- Videresælges boligen inden for de første 3 år vil en del af rabatten skulle tilbagebetales.

Right to Buy-ordningen er blevet anvendt i stor udstrækning. Der er således blevet solgt ca. 2,3 mio. boliger i perioden 1980-2001 – svarende til mellem en tredjedel og halvdelen af den kommunale boligmasse.

I 1996 blev der ved lov introduceret en supplerende ordning – Right to Acquire – som gør det muligt for lejere at købe deres bolig i Housing Associations, men med mere beskedne rabatter end i RtB-ordningen. Der er således to parallelle ordninger, der begge sigter mod at give lejere mulighed for at købe deres lejebolig, men som er rettet mod henholdsvis de kommunale boliger og Housing Associations.

Generelt betragtes lejernes ret til at købe deres bolig som en hævdvunden ordning, der nyder folkelig og politisk opbakning (Olsson, 2003). Udover ordningens popularitet er begrundelsen for at fastholde den, at der er tale om et redskab til fremme af blandede boligkvarterer. Det er den engelske regerings vurdering, at salgsordningen har bidraget til skabe lokalsamfund med et mix af forskellige indkomstgrupper, fordi ordningen har fastholdt de mere velhavende husholdninger i områderne (Green Paper, 2000).

Af RtB-ordningens succes følger dog ikke, at den også fremover kan forventes benyttet i usvækket omfang. Dels er kommunerne nødt til at holde fast i en del af den sociale boligmasse til løsning af de boligsociale forpligtelser. Dels er det typisk de mest attraktive boliger, der er blevet solgt først. Det kan derfor være vanskeligt at finde interesserede købere til en del af den tilbageblevne sociale boligmasse.

⁴⁵ Nedenstående vurderinger bygger til dels på informationer fra den danske ambassade.

På trods af den generelle opbakning har man inden for de senere år set en stigende bekymring for følger af ordningen (Olsson, 2003). Der er blandt andet blevet rejst kritik af ordningen fra de sociale myndigheder, som med det omfattende salg af kommunernes boligmasse har fået sværere ved at finde boliger til ressourcetsvage borgere. For visse områder betyder dette blandt andet, at de lokale myndigheder er nødt til at lade akut boligsøgende indkvartere i private Bed & Breakfasts. Også fra regeringens side er der givet udtryk for, at den udstrakte brug af ordningen udover de nævnte positive effekter har haft uønskede virkninger i form af en ”residualisering” af den sociale boligsektor, som i stigende grad er blevet de ringest stillede gruppers domæne (Green Paper, 2000).

Der kan endvidere konstateres en stigning i antallet af hjemløse over en længere periode. Den aktuelle status er, at det ved en målrettet indsats er lykkedes at vende udviklingen i antallet af såkaldte ”rough sleepers”. Der ses imidlertid en kontinuerlig stigning i antallet af hjemløse husstande, der har fået tildelt en midlertidig bolig. Denne stigning har stort set fundet sted i den private udlejningssektor. Fra 1995 til 2005 er dette antal mere end fordoblet, så det nu udgør ca. 100.000 husstande (Sustainable Communities: Homes for All, 2005).

Det kan endelig bemærkes, at der er sket et skred i anvendelsen af købsordningen, således at køb af boligerne i stigende grad finder sted med henblik på hurtigt videresalg (Olsson, 2003). Dette ses dels ved, at de lejere, der videresælger, bliver stadig yngre, dels ved at videresalg i stigende grad finder sted kort tid efter treårsfristen, hvor man ikke længere mødes med krav om tilbagebetaling af rabatten. Fra oprindeligt at være møntet på mangeårige lejere, der blev boende, bruges ordningen således stadig mere som et springbræt til at komme ind på det relativt dyre engelske ejerboligmarked.

Styrkelse af den private udlejningssektor

Frem til slutningen af 1980’erne var den private udlejningssektors andel af boligmarkedet gradvis faldende. Det skete dels på grund af en restriktiv huslejerregulering, dels som følge af gode muligheder for omdannelse til ejerboliger. Resultatet var en privat udlejningssektor på omkring 10 pct. af den samlede boligmasse – en i sammenligning med andre lande usædvanlig lav andel. Der blev derfor gjort forsøg på at styrke sektoren på ny, dels ved at frigive huslejerne ved nyudlejning, dels ved at fremme investeringer i sektoren. Forsøget på at fremme investeringerne havde form af en siden hen afskaffet skattemæssig subsidiering, som gav øgede incitamentter til kapitalindsud i ejendomsselskaber – en subsidiering, der udgjorde op til 60 pct. af kapitalindskuddet. Den langsigtede virkning heraf var dog begrænset, hvilket blandt andet skyldes, at den private udlejningssektor fortsat ikke kunne konkurrere med ejerboligerne, som skattemæssigt var subsidieret kraftigere. Dertil kommer, at en del af investeringerne i den private udlejningssektor havde en spekulativ karakter, idet boliger blev frasolgt som ejerboliger efter en kortere årrække. (Andersen, 2002).

Samlet set har regeringens bestræbelser på at styrke udlejningssektoren således ikke givet markante resultater. Sektorens andel af den samlede boligbestand er i

det væsentlige uændret, og sektoren har i dag en relativt nichepræget funktion, idet den er polariseret mellem på den ene side billige boliger af begrænset kvalitet, herunder klubværelser o.l., og på den anden side dyrere boliger, der retter sig mod en mere velhavende målgruppe, og hvoraf en del lejes møbleret ud på midlertidige kontrakter.

Det skal dog bemærkes, at der siden midten af 1990'erne har været en mærkbar stigning i individuelle investeringer i udlejningsejendomme. Årsagen hertil er dels introduktionen af særlige, fordelagtige lån til formålet, dels at det er blevet mere udbredt at investere midler, herunder pensionsmidler, i udlejningsejendomme frem for i værdipapirer (Scanlon, 2005).

Nye boligpolitiske tiltag

Den engelske regering har i 2005 udsendt en ny 5-års strategi, ”Sustainable Communities: Homes for all”, som indeholder regeringens vurdering af de aktuelle boligpolitiske udfordringer og oplister regeringens initiativer.

I Homes for All fremhæves særligt, at der er sket en mærkbar stigning i bolig efterspørgslen i forhold til udbuddet, blandt andet som følge af den stabile økonomiske velstand og et stigende antal husstande. En medvirkende årsag er endvidere manglende investeringer i sociale boliger i 1980'erne.

I forlængelse heraf konstateres følgende:

- Det er blevet vanskeligere for mange at få råd til en bolig.
- Som følge af højere huspriser har offentlige og private arbejdsgivere fået vanskeligere ved at rekruttere og fastholde medarbejdere i visse områder. Dette rammer blandt andet nøglemedarbejdere som sygeplejersker og lærere, der ikke har råd til at bosætte sig i rimelig nærhed af arbejdspladsen.
- Det utilstrækkelige boligudbud medfører et mere ustabil boligmarked, hvilket kan skade samfundsøkonomien i bredere forstand.
- Der er et stigende velstandsgab mellem ejere og andre.
- Flere lever i en midlertidig bolig.
- Fattigdom og arbejdsløshed bliver koncentreret i særlige områder.
- Der er lav efterspørgsel og lejeledighed i visse områder.

I den engelske regerings boligstrategi, som er et svar på disse forhold, ligger den boligsociale hovedindsats på hjemløseområdet samt på førstegangskøberprogrammer mv., der skal gøre det lettere at købe en bolig på det åbne marked, jf. nedenstående opsummering. Der skal ske en fortsat frigørelse af boliger fra den sociale boligmasse og en stigning i antallet af nyetablerede sociale boliger. Udvikling af nye initiativer i forhold til Housing Associations er i vidt omfang delegeret til Housing Corporation, og er derfor ikke omhandlet i den engelske regerings boligstrategi. Strategien omfatter:

- *Program for førstegangskøbere.* Der etableres et program, som er målrettet grupper, der har svært ved at komme ind på ejerboligmarkedet. Programmet opererer med delt ejerskab til boligen i en overgangsperi-

ode, og er for 50 pct. vedkommende forbeholdt nøglemedarbejdere i den offentlige sektor, såsom sygeplejersker, skolelærere mv.

- *Choise to own.* Right to buy og Right to Acquire-ordningerne fortsætter og førstnævnte udvides. Blandt andet tilbydes ekstra hjælp til lejere, der ikke har råd til at overtage boligen under den nuværende ordning, og der gives mulighed for, at man kan købe en andel af sin bolig med eventuelt henblik på efterfølgende fuld overtagelse. Der gives endvidere mere støtte til at købe en bolig på det åbne marked.
- *Initiativer til reduktion af hjemløshed.* Der sigtes mod at reducere antallet af hjemløse og personer med midlertidig bopæl. Blandt andet afsættes flere øremærkede midler til formålet, udbuddet af sociale udlejningsboliger øges med 75.000 nye boliger over tre år, der gøres i højere grad brug af private udlejningsboliger og der foretages øgede investeringer i herberger, der kan huse hjemløse.

De boligpolitiske initiativer vedrører derudover konkurrence på bygeområdet, etablering af internet-tjenester, plandirektiver om blandt andet høj bebyggelsestæthed i vækstområder samt en frivillig certificeringsordning for bæredygtigt byggeri.

Der er parallelt med Homes for All udsendt en anden 5-års-strategi, ”Sustainable Communities: People, Places and Prosperity”, som sigter mod at styrke lokalsamfundene, herunder lokal ledelse og problemløsning, samt skabe renere, sikrere og grønnere områder. Der er således tale om en områdefokuseret indsats, som sigter mod at løse områderelaterede problemer, herunder f.eks. kriminalitet, og samtidig give borgere i alle områder del i samfundets velstand og adgang til god service, herunder ved en indsats på tværs af sektorer, såsom skoler, sundhed, transport og handel.

13.3.4. Aktuelle udfordringer

I forhold til det engelske boligmarked *som helhed* gør en række grundlæggende problemstillinger sig gældende.

Som den engelske regering har sammenfattet det i sin boligpolitiske strategi Homes for All, drejer det sig om, at der er problemer med hjemløshed og midlertidigt indkvarterede. Der er også konstateret ret omfattende problemer med social marginalisering, lav boligefterspørgsel og lejeledighed i visse belastede områder. Dette skal ses i sammenhæng med forholdene på boligmarkedet som helhed, herunder at den private udlejningssektor er af begrænset omfang, hvilket har ført til en stor koncentration af familier med lave indkomster i den sociale sektor. Dertil kommer, at det generelt er blevet vanskeligere for mange at få råd til en bolig, og at der er et stigende velstandsgab mellem ejere og andre. De påpegede problemer skal endvidere ses i sammenhæng med et formodet utilstrækkeligt samlet boligudbud, hvilket forventes at have afsmittende effekter på arbejdsmarkedet og samfundsøkonomien i øvrigt.

For de lejere, der har overtaget deres sociale lejebolig som ejerbolig, må det antages, at der er sket en markant forbedring af deres boligøkonomiske situation i kraft af de ydede rabatter.

Det forekommer sandsynligt, at alle eller de fleste af de påpegede problemstillinger har en vis sammenhæng med den reduktion af den kommunale boligbestand fra 29 til 11 pct. af boligmassen, og af hele den sociale boligsektor fra 31 til 19 pct., der er sket i perioden 1981 til 2004.

I den engelske boligpolitik synes der således at være en vanskelig balancegang mellem på den ene side at fastholde muligheden for, at lejere skal kunne købe deres egen sociale bolig, og på den anden side at håndtere de opståede konsekvenser af, at en stor andel af de sociale boliger er blevet afhændet.

I en evaluering af den engelske boligpolitik er det blevet påpeget, at en række centrale initiativer har været succesfulde målt på deres egne forudsætninger, f.eks. har Right to Buy resulteret i en kraftig vækst af antallet af boligejere. Samtidig har den dog haft utilsigtede konsekvenser, som i nogle tilfælde er uønskede. Der peges i den forbindelse på fremkomsten af udsatte boligområder (residualisering) og på, at boligstøttesystemet medfører en begrænsning af incitamenterne for de fattigste til at søge arbejde (jf. nedenstående). På den baggrund efterlyses en mere sammenhængende vision for, hvordan en kohærent og robust indretning af boligmarkedet kunne se ud (Stephens m.fl. 2005).

Med hensyn til *Housing Association-sektoren*, kan der trækkes nogle særlige konsekvenser, styrkesider og svagheder frem.

Selskabernes tættere tilknytning til de centrale myndigheder og svagere tilknytning til kommunerne medfører risiko for en øget lokal fragmentering, og at det bliver vanskeligere at føre en samlet lokal boligpolitik. I de senere år har man dog fra centralt hold søgt at styrke selskabernes samarbejde med kommunerne og andre lokale parter, hvilket vurderes at være lykkedes. Overførelsen af boliger fra kommunerne til HA har samtidig skabt en for kommunerne hensigtsmæssig adskillelse af funktionen som boligadministrator fra kommunens boligpolitiske funktion og ansvar. (Andersen m.fl., 2006).

Med hensyn til huslejefastsættelsen i HA kan der peges på en vis iboende modsætning mellem det forhold, at huslejerne skal være "betalelige" og det forhold, at staten til stadighed nedbringer sin støtteandel til byggeriet via den udbudsform, der anvendes. Derudover er huslejefastsættelsen kendetegnet ved, at der er tilfældige forskelle på huslejeniveauer i ellers sammenlignelige byggerier og selskaber. Der er ikke en klar sammenhæng mellem boligens kvalitet, størrelse og kapitalværdi på den ene side og huslejen på den anden side (Hedman, 1999).

Beboersammensætningen er i det væsentlige ikke blevet ændret som følge af den friere huslejefastsættelse, men udgøres fortsat af personer med en lav gennemsnitlig indkomst. En medvirkende årsag hertil er de relativt gode muligheder for individuel boligstøtte, der er et led i den politisk tilsigtede omlægning fra murstens- til personstøtte. Det er dog blevet påpeget, at der ikke er tale om

en uproblematisk mekanisme, idet den meget solide individuelle støtte, som omfatter helt op til 100 pct. af huslejen, hvis man i øvrigt er berettiget til social bistand, holder folk i en ”fattigdomsfælde”, idet der skal en markant indkomstvækst til at opveje tabet af boligstøtte, hvis man kommer i arbejde (Hedman, 1999).

En væsentlig del af baggrunden for opprioriteringen og udviklingen af Housing Association-sektoren har været en forventet øget effektivitet som følge af den mere forretnings- og markedsorienterede stil, som er tilstræbt i sektoren. Det er da også vurderingen, at overførslen af boliger fra kommunerne til HA har skabt en mere varieret struktur af dynamiske og kompetente organisationer, som administrerer sociale boliger. En evaluering (refereret i Green Paper, 2000) har således vist, at de nye boligselskaber fungerer væsentligt mere effektivt end den gamle kommunale administration, og at beboerne er blevet mere tilfredse med deres boliger og den service, de får. I en anden evaluering anføres det, at virkningen af den nye reguleringstilgang er vanskelig at måle, men sandsynligvis ikke har medført reducerede omkostninger, men en styrket kvalitet af styringen. Den mere fragmenterede ejerform, der kendetegner Housing Association-sektoren frem for de kommunale boliger, har desuden gjort det til en mere kompleks opgave at sikre renovering og fornyelse samt en koordineret indsats på områdeniveau i forhold til eksempelvis kriminalitet og anti-social adfærd (Stephens m.fl., 2005).

Som tidligere omtalt er der en meget stor spredning i Housing Associations størrelse (antal boliger). Der har været gjort forsøg på fra centralt hold at få selskaberne til at fusionere, og det har været praksis at give flest penge til de største og forventet mest effektive selskaber. Hermed er effektiviteten i sektoren blevet forsøgt fremmet.

Styringsmodellen, som tager udgangspunkt i ”performance assessment” og i at selskaberne konkurrerer indbyrdes om tildeling af midler, er i høj grad baseret på, at der skal skabes konkurrence mellem selskaberne. Fremgangsmåden har ført til en effektivisering af selskaberne, men det er blevet påpeget, at den også har medført en beskæring af Housing Associations service over for særligt udsatte grupper (Andersen m.fl., 2006).

Set i forhold til en dansk sammenhæng er der en række forhold på det engelske boligmarked, som eventuelt kan være af interesse, herunder etablering af mellemformer mellem traditionelle ejerformer, øget mobilitet samt lettere adgang til ejerboligmarkedet mv. Den væsentligste inspiration er dog at finde i Housing Association-sektorens relativt sofistikerede styringssystem, baseret på landsdækkende normer og målsætninger, systematisk evaluering af selskabernes performance og etablering af konkurrence mellem selskaberne. Set i en dansk sammenhæng vil det være væsentligt at forholde sig til eventuelle problemer med at skabe de nødvendige sammenhænge mellem en sådan reguleringsform og det danske beboerdemokrati, som er væsentligt mere udfoldet end i England. Disse ting behøver imidlertid ikke at udelukke hinanden. Endvidere bør man være opmærksom på det ressourcekrævende i selve reguleringsarbej-

det, som må antages at involvere flere offentlige ressourcer end eksempelvis det nuværende danske, regelbaserede system.

13.3.5. Sammenfatning

Efter 1980 er der gennemført en række omfattende reformer af det engelske boligmarked. De væsentligste elementer i omlægningen har været

- Overførelse af løsningen af den boligsociale opgave fra kommunale selskaber til private non-profit selskaber, *Housing Associations*.
- Frasalg af dele af den sociale boligsektor til lejerne.
- Afregulering og øget subsidiering af den private udlejningssektor.
- Stigende individuel boligstøtte til personer samtidig med at støtten til boliger er reduceret, om end den fortsat ligger på et i forhold til Danmark meget højt niveau.

Særligt frasalget af dele af den sociale boligsektor til lejerne har haft meget markante konsekvenser for det engelske boligmarked. De kommunalt ejede, sociale boligers andel af den samlede boligmasse er således faldet fra 29 til 11 pct. fra 1981 til 2004. Samtidig er andelen af boliger, ejet af Housing Associations, dog steget fra 2 til 8 pct. i samme periode.

Den meget markante reduktion af den boligsociale sektor har afstedkommet ret omfattende problemer på det engelske boligmarked som helhed, idet der har været stigende tendenser til hjemløshed og midlertidig indkvarterede familier, marginaliserede boligområder med lav boligefterspørgsel (residualisering) samt utilstrækkeligt udbud af boliger, ikke mindst i vækstområder.

Set i forhold til en dansk sammenhæng er der en række forhold på det engelske boligmarked, som kan være af interesse, herunder etablering af mellemformer mellem traditionelle ejerformer, øget mobilitet samt lettere adgang til ejerboligmarkedet mv. Den væsentligste inspiration er dog at finde i Housing Association-sektorens relativt sofistikerede styringssystem, baseret på landsdækkende normer og målsætninger, systematisk evaluering af selskabernes performance og etablering af konkurrence mellem selskaberne.

Det statslige organ The Housing Corporation foretager regulering af, tilsyn med og tildeling af offentlig støtte til selskaberne. Som led heri foretages vurderinger af alle selskaber, hvor det afgøres, hvor godt selskaberne lever op til de udstukne målsætninger. Resultaterne heraf offentliggøres.

The Housing Corporation foretager desuden statslig støttetildeling, idet lånoptagelse sker på det private marked. Støtte tildeles på baggrund af konkurrence mellem selskaberne under hensyn til det regionale boligbehov, selskabets evne til at levere høj kvalitet for en begrænset støtte mv.

Kommunernes rolle i forhold til Housing Associations er mere tilbagetrukket, og begrænser sig til samarbejde med selskaberne om udlejningspraksis over for svage grupper, varetagelse af en samlet lokal boligpolitik mv.

13.3.6. Litteratur

Andersen, Hans Skifter (2002:1). Erfaringer med boligmarkedet og boligpolitikken andre lande. I: *Samfundsøkonomen*.

Andersen, Hans Skifter, Hedvig Vestergaard, Knud Erik Hansen (2006). *Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mere privatiserede former for sociale boliger*. Statens Byggeforskningsinstitut.

Harriott, Stephen, Lesley Matthews (1998). *Social Housing*. Longman.

Hedman, Eva (1999). *Den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England*. Bilag til delbetænkning. Boverket. Sverige.

The Housing Corporation's hjemmeside: <http://www.housingcorp.gov.uk>. Herunder flg. publikationer:

- Annual Report & Accounts 2003/04
- The Regulatory Code and guidance. 2005.
- How we regulate: Governance. 2005.
- How we regulate: Management. 2005.
- How we regulate: Viability. 2005.
- How we regulate: Risk based regulation. 2005.
- Scheme Development Standards. 2003.
- Key Facts. 2000, 2003.

Housing Green Paper. Quality and Choice: A Decent Home for All (2000). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Living in Britain 2001. National Statistics, UK.

Maclennan, Duncan, Alison More (2001). Changing Social Housing in Great Britain: a Comparative Perspective. I: *European Journal of Housing Policy* 1(1).

Newcombe, Richard (1998). Not too big, not too small: Strategies for medium-sized housing associations. University of York.

Olsson, Thomas Leen (2003). Salg af kommunale boliger i England. I: *Udenlandske erfaringer med salg af almene boliger*. Byggecentrum.

Priemus, Hugo, Peter Boelhouwer (1999). Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. I: *Urban Studies* 36 (4).

Scanlon, Kathleen J. (2005): The Profile and Intentions of Buy to Let Investors. Report. Council of Mortgage Lenders, UK.

Stephens, Mark, Christine Whitehead, Moira Munro (2005). *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy. An evaluation of English housing policy 1975-2000*. Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Sustainable Communities: Homes for All (2005). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

Sustainable Communities: People, Places and Prospects (2005). Office of the Deputy Prime Minister, UK.

13.4. Sverige

13.4.1. Det svenske boligmarked

I Sverige er der næsten 4,4 mio. boliger. Lejesektoren udgør ca. 46 pct. af markedet. I Danmark udgør lejesektoren knap 40 pct. af markedet.

Tabel 13.8. Beregnet boligbestand efter boligtype og ejerforhold, 2003

	Udlejning	Bostadsrätt	Ejerboliger	Alle
	antal - 1.000			
En- og tofamiliehuse (småhus)	294	88	1.603	1.985
Flerfamiliehuse	1.696	633	37	2.366
I alt	1.990	721	1.640	4.351
	Pct.			
En- og tofamiliehuse (småhus)	15	4	81	100
Flerfamiliehuse	72	27	2	100
I alt	46	17	38	100

Kilde: Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

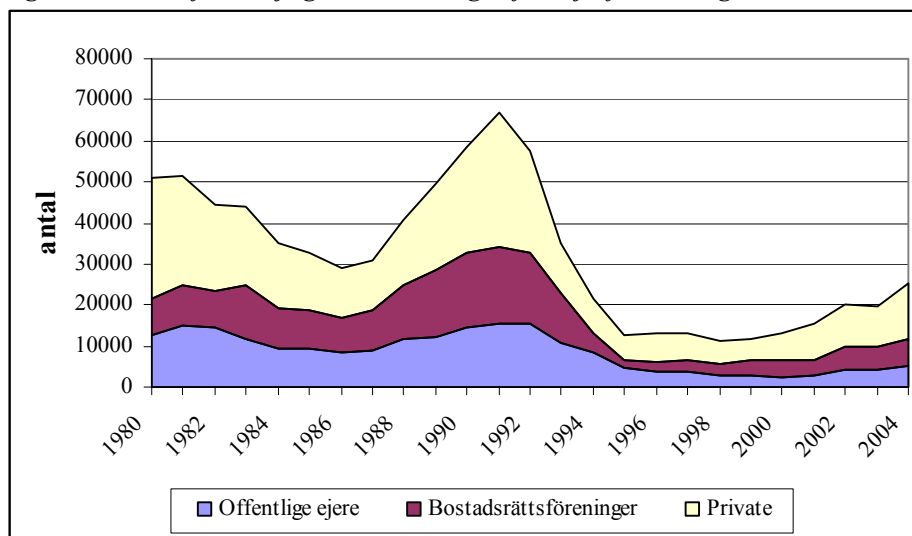
Anm.: En bostadsrätt fungerer som en mellemting mellem en dansk andels- og ejerlejlighed.

Den almennyttige sektor udgør ca. 20 pct. af boligmarkedet med omkring 835.000 lejemål⁴⁶ (2001), mens den private udlejningssektor udgør ca. 26 pct. af den samlede boligbestand. Der er ikke nogen aktuel officiel fordeling af udlejningssektoren mellem almennyttig og privat siden boligtællingen i 1990, hvor udlejningssektoren udgjorde 48 pct. af boligmarkedet med 22 pct. til den almennyttige sektor og 26 pct. til den private udlejningssektor.

Nybyggeriet har i de seneste 25 år været på 32.000 boliger om året i gennemsnit, svarende til lidt under 1 pct. af den samlede bestand. Nybyggeriet har været gennem markant store konjunktursvingninger. Fra et niveau på ca. 50.000 fuldførte boliger i 1980 faldt niveauet således frem til 1987, hvor 30.000 boliger blev fuldført. Efter en stigning i de følgende år toppede fuldførelserne i 1991 med næsten 67.000 fuldførte boliger, hvorefter niveauet faldt brat til et niveau under 15.000 boliger årligt i årene 1995 – 2000. Siden er nybyggeriet steget jævnt og skønnes at udgøre omkring 30.000 boliger årligt i 2005 og 2006 (Bostadsmarknaden år 2005 – 2006).

⁴⁶ Peter Abbas: Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003 (A). De forskellige kilder angiver lidt varierende omfang af den almennyttige sektor, men andelen ligger mellem 20 og 25 pct. Den seneste boligælling i Sverige er gennemført i 1990. Siden er bestandstal opdateret med statistik over årlige ændringer. Der offentliggøres dog ikke tal over bestanden af udlejningsboliger fordelt på almennyttig udlejning og privat udlejning.

Figur 13.1. Fuldførte lejligheder i Sverige efter ejerforhold og år



Kilde: Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2006 samt Socialministeriets beregninger
Anm.: Offentlige ejere er almennyttige boligselskaber og staten, kommuner og lands-
ting. Hovedparten af lejlighederne er ejet af almennyttige boligselskaber.

Nedgangen i nybyggeriet først i 1990'erne skete i alle sektorer. En del af forklaringen herpå var den ændring af den statslige støtte, som blev gennemført med virkning fra 1993. Der blev ikke ændret på, at alle dele af boligbyggeriet fortsat kunne modtage støtte, men beregningen af støtten blev ændret, således at støtten blev afhængig af boligtype, standard og ikke længere var koblet til opførelsesomkostningerne. Samtidig blev støtten, der hidtil havde været ydet som rentesikring, hvor staten betalte den del af ydelserne, der lå ud over et nærmere fastsat renteniveau, reduceret og gjort rentefølsom.

13.4.2. Huslejereguleringen

I Sverige fastsættes lejen på baggrund af et samspil mellem en vurdering af boligens brugsværdi kombineret med en forhandling mellem parterne, dvs. mellem udlejerne og lejerorganisationerne.

Udgangspunktet er, at lejerne har en direkte beskyttelse mod opsigelse, idet der dog er en række undtagelser herfra, som svarer til de danske muligheder for opsigelse.

Beskyttelse mod opsigelse vil imidlertid være uden reelt indhold, såfremt udlejer frit kunne fastsætte lejen. I så tilfælde ville en lejer nemlig altid indirekte kunne tvinges væk, ved at udlejeren fastsatte en tilstrækkelig høj leje.

Der er derfor regler for lejefastsættelsen, såfremt parterne ikke kan blive enige. Lejen skal fastsættes til et rimeligt beløb, som ikke må være væsentlig højere end lejen for boliger, som med hensyn til brugsværdi er ligeværdige. Ved denne sammenligning skal der først og fremmest sammenlignes med boliger, som ejes af de kommunale (almene) boligselskaber. Denne brugsværdisammenligning har især til formål at etablere en kvalitetsrelateret lejestructur, men skal

samtidig udgøre et værn mod urimelige høje huslejer samt beskytte uopsigeligheden.

En boligs brugsværdi bestemmes af størrelsen, standard, planløsning, vedligeholdelsestilstand, lydisolering o.l. Hertil kommer en række andre faktorer såsom adgang til elevator, garageplads, fælles vaskerier mv. Endelig spiller beliggenhed, bomiljø og lign. en stor rolle.

For at kunne sammenligne boligerne kræves det, at de i grove træk modsvarer hinanden. De skal således være af samme størrelse, udseende og standard. De skal have samme beliggenhed, dvs. ligge i samme del af kommunen. I praksis stilles der store krav til sammenligneligheden, for at en given bolig kan anvendes.

Det er den månedlige husleje, som sammenlignes. Det accepteres, at lejen for to ens lejemål kan variere med op til 5 pct.

Det er parterne selv, som skal fremskaffe det sammenligningsgrundlag, som fremlægges for huslejenævnet. Nævnet påser, at materialet er repræsentativt og ser bort fra ikke-repræsentative huslejer. Herefter fastsættes lejen ud fra de boliger, som har den højeste leje.

Som det fremgår, skal der først og fremmest sammenlignes med lejen i det almennyttige byggeri, ejet af de kommunale boligselskaber, som således bliver lejenormerende også for de private udlejere.

I praksis lykkes det sjældent at fremskaffe et tilstrækkeligt sammenligningsgrundlag. Hvis dette beror på, at der ikke findes sammenlignelige boliger i samme by/kommune, må der findes et sammenligningsgrundlag i andre byer. Er dette heller ikke muligt, må huslejenævnet foretage en almindelig vurdering af, hvad der i det pågældende tilfælde er en rimelig husleje. I denne vurdering indgår foruden nævnets almindelige viden om lejeniveauet mange gange et hensyn til omkostningsudviklingen i det selskab, som forvalter boligen.

Brugsværdisystemet tager især sigte på at fastsætte lejen for ens boliger. Fastsættelse af leje for forskellige boliger, altså for boliger af forskellig kvalitet, sker i det kollektive forhandlingssystem.

Forhandlingssystemet indebærer forhandlinger om lejen mellem på den ene side udlejer evt. en udlejerorganisation og på den anden side lejerorganisationer. Der kan være mange lejerorganisationer, som forhandler, ligesom der kan være tale om andre organisationer, eks. Studenterforeninger, som også påtager sig at organisere studenterne som lejere.

Forhandlingerne foregår i to etaper. Først indgås en forhandlingsaftale og på baggrund af den en overenskomst.

Forhandlingsaftalen er at sammenligne med arbejdsmarkedets hovedaftale. I aftalen angives, hvilke boliger der er omfattet af forhandlingerne, hvem der

forhandler, hvornår der forhandles samt hvilke former og procedurer, der skal følges. En forhandlingsaftale må ikke begrænses til lejerorganisationens medlemmer, men gælder generelt.

Kan der ikke nås en aftale, kan hver af parterne tvinge en aftale frem gennem huslejenævnet, idet der så tages hensyn til, om lejerorganisationen er kvalificeret nok, om antallet af omfattede lejligheder mv.

På baggrund heraf forhandles en overenskomst, hvori lejen fastsættes på baggrund af brugsværdisystemet, dvs. samme leje til samme kvalitet. Er den enkelte lejer uenig i den således bestemte leje kan den prøves i nævnet med henblik på en brugsværdivurdering, hvilket en udlejer ikke kan.

Såfremt der ikke kan forhandles en overenskomst faldes der enten tilbage til det individuelle system med huslejenævnets vurdering eller uenigheden afgøres af centrale partssammensatte forhandlingsorganer. På det almene område findes Hyresmarknadskommittén og på det private udlejningsområde findes Bostadsmarknadskommittén.

For nybyggede lejligheder er der pr. 1. juli 2006 indført et nyt regelsæt for lejefastsættelsen for at tilskynde til opførelse af nye lejligheder ved at sikre, at udlejeren kan få dækket omkostningerne. Regelsættet indebærer, at en forhandlet husleje ikke kan indklages for huslejenævnet, såfremt parterne er enige herom.

Lejen på det almene område fastsættes i forhandlinger mellem det enkelte kommunale boligselskab på den ene side og en eller flere lejerforeninger på den anden side. Udgangspunktet er, at lejen skal dække omkostningerne, dvs. dels dække de direkte omkostninger og dels omfatte en forrentning af den investerede kapital. Forrentningen kan højst beregnes som renten på statsobligationer plus 1 pct. Omkostningerne beregnes på selskabsniveau og altså hverken for den enkelte bolig for sig eller for en bebyggelse (afdeling) for sig. Den totale leje er således mere eller mindre givet på forhånd, så det der forhandles om, er fordelingen på de enkelte boliger. Udgangspunktet er det såkaldte solidariske huslejesystem, hvor de ældre boliger typisk betaler en større del af de samlede omkostninger end hvad de skulle have gjort, såfremt fordelingen tog udgangspunkt i de faktiske omkostninger for disse boliger. Fordelingen sker på de forskellige lejligheder i henhold til deres relative brugsværdi, idet der er etableret et pointsystem som vægter de forskellige brugsværdielementer, herunder geografisk beliggenhed, standard mv.

13.4.3. Den almennyttige sektor – hvordan fungerer den?

De almennyttige boligselskaber er som hovedregel ejet af de 290 kommuner. En mindre del drives fortsat som stiftelser (ca. 10 pct. af de almennyttige boligselskaber i 1999⁴⁷).

⁴⁷ Abbas: Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003.

Selskaberne er som hovedregel organiseret i kommunale aktieselskaber på linje med vandforsyningen, el-forsyning og andre kommunale driftsvirksomheder som f.eks. teatre, museer eller sportsanlæg mv. Selskaberne drives som aktieselskaber med skattepligt, låneadgang, afkast af indskudt kapital inden for visse begrænsninger og risiko for at gå konkurs. Det sidste er der et eksempel på fra 1990, hvor boligselskabet i Haninge Kommune gik konkurs og i realiteten hev kommunen med ned⁴⁸.

De kommunale aktieselskaber drives ud fra et ”non-profit” eller ”hvile i sig selv princip”, der tilgodeser almenvellets interesser. Aktieselskabet kan dog beregne et kapitalafkast af selskabets kapital og kommunen har muligheder for at flytte overskud rundt mellem forskellige kommunale aktieselskaber og også flytte eventuelle overskud eller kapitalgevinster over til andre kommunale formål. Boligselskaber vil dog altid have boligsociale opgaver og skulle udleje til lejere med sociale problemer jf. kommunernes forsyningsansvar og forpligtelser overfor husvilde. Udpegede kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør selskabernes bestyrelser.

Det kommunale ejerskab skal endvidere ses i sammenhæng med kommunernes traditionelt store ansvar for implementeringen af den svenske boligpolitik. Kommunerne har siden 1947 et forsyningsansvar for et tilstrækkeligt antal boliger af god kvalitet og til en rimelig husleje til alle borgere – ikke bare socialt udsatte grupper⁴⁹. Ansvaret er både et planlægningsansvar og et forsyningsansvar i den forstand, at kommunerne har pligt til at administrere boligformidlinger/ventelister til lejeboliger, hvis der er behov.

Staten overvåger løbende boligmarkedet i kommunerne via kvartalsvise indikatorrapporter (Boverkets indikatorer) og årlige undersøgelser. Seneste årsrapport er ”Bostadsmarknaden år 2005 – 2006, Slutsatser af Bostadsmarknadsenkäten 2005” (Boverket 2005). Kommunerne har endelig en egentlig forpligtelse til at anvise boliger i forhold til husvilde.

13.4.4. Finansiering og støtte

Den svenske stat støtter nybyggeri efter flere forskellige ordninger, der i et vist omfang kan kombineres, således at det enkelte byggeri kan få støtte fra flere ordninger på en gang.

Produktionsstøtten består af 4 elementer:

- Rentebidrag
- Investeringsbidrag
- Investeringsstimulans og
- Garantistillelse for kredit.

Rentebidraget beregnes som en andel af en beregnet renteudgift. Andelen udgør nu 30 pct. af den beregnede renteudgift. Renteudgiften opgøres som en

⁴⁸ Abbas: Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003.

⁴⁹ Forsyningsansvaret var kortvarigt ophævet i perioden 1993 til 2001.

nærmere fastsat subventionsrente gange et bidragsgrundlag, der bestemmes af lejlighedens størrelse. Bidragsgrundlaget beregnes ud fra nogle rammebeløbs-satser pr. m². Rammebeløbet beregnes som 11.000 Skr pr. m² for de første 35 m². Derefter reduceres det med 35 kr. pr. m² for hele grundarealet for hver m² over 35 m². Bidragsgrundlaget kan højst være 120 m² svarende til 963.000 kr. eller 8.025 kr. pr m². Der kan ydes rentebidrag til både udlejningsejendomme og bostadsrættforeninger.

Rentebidrag kan også ydes til ombygninger af eksisterende boliger.

Tabel 13.9 Eksempler på beregning af rammebeløb til beregning af bidragsgrundlag

Lejlighedens størrelse	Rammebeløb pr. m ²	Bidragsgrundlag
65	9.950	646.750
85	9.250	786.250
120	8.025	963.000

Kilde: Socialministeriets beregninger på grundlag af Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

Subventionsrenten fastsættes af Boverket ugentlig med udgangspunkt i den 5-årige byggeobligation. Renten er pr. 19. juni 2006 på 3,81 pct. p.a. Subventionsrenten fastsættes for den enkelte låntager for en 5-årig periode, således at rentebidraget for den enkelte støttemodtager ligger fast for en 5 års periode.

Siden medio 2004 er der ydet rentebidrag til ca. 68.000 lejeboliger, heraf ca. 19.000 plejeboliger og ca. 18.500 studenterboliger. Derudover er der ydet rentebidrag til ca. 38.500 boliger med bostadsrätt.

Til nybyggeri af boliger i områder med boligmangel kan der ydes et *investeringsbidrag* til nye lejeboliger. Som udgangspunkt kan bidraget udgøre 15 pct. af et bidragsgrundlag, beregnet efter samme regler som for rentebidraget, dog højst 90.000 Skr. pr. bolig I de store vækstområder kan der ydes større bidrag. Således kan boliger i Gøteborg-området, Malmø-området og i kommuner, der grænser op til Stockholmsregionen, støttes med 20 pct., dog højst 120.000 Skr. pr. bolig. I Stockholmsregionen, hvor der er størst mangel på boliger, kan bidraget udgøre op til 25 pct. af bidragsgrundlaget, dog højst 150.000 kr. pr bolig. Loftet for støttebeløb opnås ved et areal på 59 m². Regeringen har afsat 2,5 mia. Skr. i perioden 2001 til 2006 til tilskud til opførelse af lejeboliger (investeringsbidrag) i områder med boligmangel.

I 2003 indførtes en såkaldt *investeringsstimulans* for opførelse af mindre udlejningsboliger på højst 70 m² og studenterboliger på højst 60 m² i områder med mangel på boliger. Investeringsstimulansen svarer i praksis til en sænkning af byggemomsen fra 25 pct. til 6 pct. Støtten er ligesom investeringsbidraget differentieret geografisk. Støttemodtagerne forpligter sig til i 10 år at anvende boligerne som forudsat og kan ikke i denne periode sælge ejendommen. Investeringsbidrag og investeringsstimulans kan kombineres. I Stockholmsområdet

kan den samlede investeringsstøtte således udgøre op til 210.000 kr. for en lejlighed på 60 m².

Tabel 13.10 Kapitalomkostninger ved forskellige former for støtte til en lejlighed på 70 m² ved 5 pct. afkastkrav, markedslånerente på 5 pct. samt subventionsrente på 4,5 pct.

	Produktions- omkostninger	Årlige nettokapitaludgifter			Maksi- mal støttepct	
		uden støtte	med rente- bidrag	med rente- bidrag og inv. bidrag		med alle 3 støttefor- mer
Svenske kr. pr. m ²					pct.	
Stockholm	16.000	800	657	550	507	37
Gøteborg	15.000	750	607	521	487	35
Øvrige land	14.000	700	557	493	467	33

Kilde: Många mål – få medel, Boverkets utredning af statliga stöd til bostadsbyggandet 1993 – 2004, Boverket februar 2005, s. 152, samt Socialministeriets beregninger. Boverkets beregninger viser, at den samlede støtte gør huslejen konkurrencedygtig med tilsvarende boliger opført som bostadsrätt.

Der er givet investeringsstøtte til godt 11.000 boliger, heraf 56 pct. i almennyttige selskaber og 44 pct. private bygherrer.

Den sidste støtteform er kreditgaranti, hvor en statslig garantiordning stiller sikkerhed for op til 90 pct. af markedsværdien af boligen, dog højest 2.000.000 kr. Garantien kan overstige 90 pct. i de tilfælde, hvor bidragsgrundlaget er over 90 pct. af markedsværdien. Garantien finansieres af en brugerbetaling på 0,25 pct. af garantien under 70 pct. af markedsværdien, 0,4 pct. for den del der ligger mellem 70 og 90 pct. af markedsværdien og 0,6 pct. for den garanti, der eventuelt ligger over 90 pct. af markedsværdien. Den nuværende ordning trådte i kraft 15. april 2004. Ved udgangen af 2004 var godt 13.000 boliger omfattet af den nye kreditgaranti.

13.4.5. Salg af almennyttige boliger

I løbet af 1990'erne var der mange ledige almennyttige boliger, som påførte selskaberne tab. Nogle kommuner begyndte på den baggrund at sælge almennyttige lejligheder med henblik på en løsning af de finansielle problemer i boligselskaberne. Salget af lejligheder styrkede selskabernes kapitalgrundlag og gjorde dem mindre økonomisk sårbare. I nogle områder tjente salget også til at finansiere udgifter i forbindelse med nybyggeri.

I andre kommuner blev realiseringen af kapitalen, bundet i almennyttige boliger, brugt til at styrke kommunes økonomi eller til at finansiere tab i andre kommunale aktieselskaber. Eksempelvis har Stockholm kommune overført midler fra sine boligselskaber til det underskudsgivende Globen⁵⁰.

I 2001 opgjorde den svenske lejerorganisation, at kommunerne overvejede salg af ca. 125.000 lejligheder eller ca. 15 pct. af bestanden. Forud havde regeringen

⁵⁰ Abbas: Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003,

i 1999 forsøgt at stoppe salget, men loven var ikke effektiv. Loven blev strammet og siden april 2002 har kommuner skullet indhente godkendelse til salg af almennyttige boliger eller aktier i det almennyttige boligselskab fra lensstyrelserne. Loven indebærer, at der ikke kan gives tilladelse til salg, hvis der er risiko for, at den kommunale boligbestand bliver så lille, at huslejerne ikke bliver bestemmende (inte slår igennem) ved fastlæggelse og forhandling af de lokaler huslejer.

I perioden 2000 til 2004 er der gennemført salg af ca. 55.000 almennyttige lejligheder, hvoraf de 39.500 er solgt i 2000 og 2001. Ca. 75 pct. af alle lejligheder er solgt i Stockholmsområdet. For perioden 2005 – 2006 er der planlagt salg af ca. 3.300 lejligheder, hvoraf hovedparten er uden for Stockholmsområdet.

13.4.6. Reformprocesser

Staten har frem til de store omlægninger i 1990'erne prioriteret støtte til boligbyggeri højt. Det største samlede program var det såkaldte "Miljonprogrammet" fra 1965 til 1975. Den statslige støtte blev både givet som murstensstøtte, hvoraf rentebidraget var den vigtigste del, og individuel boligstøtte. Murstensstøtten i form af rentebidrag til lånene blev givet til både private og almennyttige lejeboliger og til ejerboliger. Samtidig gælder reglerne om individuel boligstøtte ikke bare lejere, men også ejere og bostadsrätter. Statsstøtten har således ikke i sig selv givet fortrinsret til særlige boligformer.

Fra 1980 til 1993 steg de statslige udgifter til rentebidraget til det tredobbelte, idet udgifterne som følge af et stigende renteniveau steg fra ca. 10 mia. Skr. til over 35 mia. Skr. (2002 – priser)⁵¹ (Bengt Turner 2003). Sammenfaldende med en økonomisk lavkonjunktur i Sverige og som led i en større reform af den offentlige sektor, skattesystem og behovet for at nedbringe et meget højt udgiftstryk (70 pct. af BNP i 1993) blev både murstensstøtten (produktionsstøtten) og den individuelle boligstøtte omlagt. Rentebidraget blev beskåret og omlagt til en rentefølsom støtte, som samtidig blev begrænset til lejeboliger og bostadsrätter. I omlægningerne indgik også i sidste halvdel af 1990'erne en begrænsning af målgruppen for bostadsbidrag (svarer til dansk boligsikring, dvs. individuel boligstøtte til ikke-pensionister) til at være unge mellem 18 og 28 år og børnefamilier.

I 2002 var statens udgifter til murstensstøtte reduceret til ca. 2 mia. Skr. (Regeringskansliet - "Beskatning af boendet" 22. juli 2005). Antallet af modtagere af bostadsbidrag faldt fra 550.000 familier i 1995 til 220.000 i 2004. Antallet af pensionister med boligtillæg faldt med 115.000 fra 555.000 i 1995 til 431.000 i 2004⁵²

⁵¹ Bengt Turner: Allmännyttans framtid i Sverige, i antologien Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden, Nordisk Ministerrådet, TmaNord 2003:536

⁵² Social Tryghed i de nordiske lande 2004 - fortryk, NOSOSKO 2006.

13.4.7. Udfordringer

En arbejdsgruppe under Finansdepartementet har arbejdet med forslag til ændringer i støttesystemet. I 2005 afleveredes rapporten (Ds. 2005:39, Bostadsfinansiering, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering), hvor det blandt andet foreslås, at den generelle støtteordning i form af rentebidrag afvikles. I stedet foreslås en mere målrettet støtteordning til nye lejeboliger, der mangler på de lokale markeder. Investeringsbidraget vil, ligesom den nuværende investeringsstimulans, jf. afsnit 2, være regionalt differentieret. I Stockholm foreslås et bidrag på 3.000 kr. pr. m², dog højst 360.000 kr. pr. lejlighed.

Det foreslås endvidere, at der indføres en individuel kommunal administreret etableringsstøtte for unge og andre svage grupper på boligmarkedet.

Der er sat en foreløbig grænse for rentebidrag, således at der ikke efter juni 2008 vil blive givet nye tilsagn om rentebidrag. I løbet af 2007 skal der gennemføres yderligere analyser inden der fremsættes forslag til et samlet langsigtet finansieringssystem⁵³.

I den svenske debat spiller ubalancer på boligmarkedet en stor rolle. Boverket opgør kvartalsvist og årligt boligmangel og ledige boliger for alle områder af landet på grundlag af kommunernes vurderinger og indberetninger. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været boligoverskud i en række kommuner. I 1994, hvor der var flest ledige boliger, boede mere end 60 pct. af befolkningen i kommuner, hvor der blev rapporteret om overskud af boliger, mens under 5 pct. boede i kommuner med boligmangel. Det tal er siden vendt rundt, så det i 2005 er 60 pct. af befolkningen, der bor i kommuner med boligmangel (111 kommuner) og ca. 15 pct. i kommuner med boligoverskud (80 kommuner). De resterende 99 kommuner vurderer, at boligmarkedet er i balance.

Boligoverskuddet i nogle kommuner synes at bero på to forhold. For det første steg huslejerne realt fra 1990 til 1996 med ca. 30 pct., jf. Bengt Turner. Sammen med en stigende arbejdsløshed og afmatning i den økonomiske vækst resulterede dette i en faldende bolig efterspørgsel. Samtidigt er der lige som i Danmark sket en ændring i den økonomiske væksts geografiske fordeling. Efter vendingen i konjunkturerne sidst i 1990'erne er den økonomiske vækst koncentreret i 3 regioner (Stockholm, Gøteborg og Stor-Malmø), hvilket har givet en stor efterspørgsel af boliger i disse områder, mens der sker en nedgang i befolkningen i blandt andet det nordlige Sverige.

Boligoverskuddet førte til nedrivning af boliger i løbet af 1990'erne og der er fortsat kommuner, der planlægger nedrivninger. Siden 1998 er der nedrevet 18.800 boliger på grund af udlejningsvanskeligheder. I 2001 var der 96 kommuner, der overvejede at nedrive boliger. Tallet er faldet til 55 kommuner i 2005. De 55 kommuner overvejer nedrivning af i alt 4200 boliger. Der er således fortsat en del geografiske ubalancer i boligforsyningen.

⁵³ Miljö- och samhällbyggnadsdepartementet: Bostadspolitik – Skrift om regeringens bostadspolitik, juni 2006

Boverket angiver også, at der mangler boliger til særlige grupper, som står svagt på boligmarkedet. Det gælder boliger til unge, ældre og personer med funktionsnedsættelse.

Regeringen har i 2005 bestilt en udredning om den almennyttige sektors vilkår fremover. Udredningen skal ses i sammenhæng med overvejelser om at ændre på udlejningsmarkedet i almindelighed. Udredningen er bestilt til maj 2007. Der er således også i juli 2006 bestilt en udredning om lejeloven med henblik på en modernisering af denne. Et af punkterne i opdraget er, hvordan lejernes indflydelse på moderniseringsarbejder kan styrkes.

13.4.8. Sammenfatning

I Sverige er der ca. 4,4 mio. boliger. Den almennyttige sektor udgør ca. 20 pct. heraf, det private udlejningsmarked står for ca. 26 pct. af markedet, mens ca. 17 pct. af boligerne er i bostadsrættforeninger, og de resterende 38 pct. er ejerboliger.

De almennyttige boligselskaber har til opgave at sikre gode boliger til en rimelig husleje for den brede befolkning. Selskaberne er i almindelighed ejet af kommunen, der driver dem som aktieselskaber på linje med øvrige kommunale forsyningsselskaber og ofte som datterselskab i et moderselskab, der driver alle kommunens selskaber. Kommunerne har mulighed for at beregne et mindre kapitalafkast af den indskudte kapital. Aktieselskabskonstruktionen muliggør blandt andet via kapitalafkastet flytning af overskud mellem de forskellige aktiviteter.

Huslejen i den almennyttige sektor er fastsat ud fra et "hvile i sig selv princip" i de enkelte boligselskaber, der typisk dækker en kommune. Den samlede husleje i et selskab fordeles ud på boligerne ud fra et brugsværdiprincip. Huslejen på det private udlejningsmarked er fastsat ud fra et brugsværdiprincip, hvor det er huslejen i den almennyttige sektor, der sætter niveauet for huslejerne. Den almennyttige sektor er således bestemmende for huslejeniveauet også på det private udlejningsmarked, dvs. for næsten halvdelen af boligmarkedet.

De almennyttige boligselskaber har stor lokal selvbestemmelse. Den store frihed blev i løbet af 1990'erne brugt af flere kommuner til at iværksætte salg af almennyttige boliger. I nogle tilfælde skete salget for at konsolidere økonomien i de enkelte selskaber og i andre tilfælde for at styrke andre kommunale virksomheder. I 2000 og 2001 blev der solgt næsten 40.000 boliger og der var planer om salg af op mod 125.000 boliger. I 2002 blev det ved lov indført, at kommunerne skal have tilladelse af lensstyrelserne til salg af boliger og at tilladelse ikke skal gives, hvis kommunens bestand af almennyttige boliger efter salget er utilstrækkelig til at øve bestemmende indflydelse på huslejedannelsen.

Svenskerne omlagde og beskar et omfattende og dyrt støtteprogram for alle boligtyper og ejerformer til et mere begrænset støtteprogram til nybyggeri af lejeboliger. I begyndelsen af 1990'erne kom produktionsstøtten op på over 35 mia. Skr. Den er over godt 10 år reduceret til ca. 2 mia. Skr. Det er vedtaget af rentebidraget skal afvikles. Derudover er der en diskussion af finansieringssy-

stemet, blandt andet om produktionsstøtten skal begrænses yderligere til kun at være til grupper med særlige sociale behov (unge, ældre og handicappede).

Samtidig er der sket en omlægning af den individuelle boligstøtte, der tidligere omfattede alle ejerformer, så den er blevet mere rettet mod kun børnefamilier og unge mellem 18 og 28 år.

Svenskerne har haft en række ubalancer på boligmarkedet. Et markant udtryk for dette er, at svenskerne siden 1998 har nedrevet 18.800⁵⁴ boliger på grund af udlejningsvanskeligheder. Samtidig er der i de senere år opstået boligmangel især i højvækstregionerne (Stockholm, Göteborg og Malmö). Det er en væsentlig udfordring at sikre tilstrækkeligt byggeri i vækstområderne.

13.4.9. Litteratur

Peter Abbas (a), Salg af almene boliger i Sverige, Geografisk Institut, Københavns Universitet, januar 2003

Peter Abbas (b), Organisering af den svenske almene boligsektor, Arbejdsnotat, august 2003,

Boverket, Bostadsmarknaden år 2005–2006 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2005, Boverket 2005

Boverket, Många mål – få medel – Boverkets utredning af statliga stöd till bostadsbyggandet 1993 – 2004, Boverket februar 2005

Boverket, Boverkets Indikatorer, Boverket maj 2006

Departementsserien 2005:39, Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, 16. september 2005

Miljö- och samhällbyggnadsdepartementet, Bostadspolitik – Skrift om regeringens bostadspolitik, juni 2006

Nososko, Social tryghed i de nordiske lande 2003 – Omfang, udgifter og finansiering, NOSOSKO, 25:2005

Regeringskansliet, diverse opslag på hjemmesiden www.regeringen.se om bostadspolitik mv.

SBC, Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2006, Statistiska Centralbyrån 2006

Bengt Turner, Allmännyttans framtid i Sverige, i antologien Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden, Nordisk Ministerrådet, TmaNord 2003:536

⁵⁴ Statiska Centralbyrån, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2006

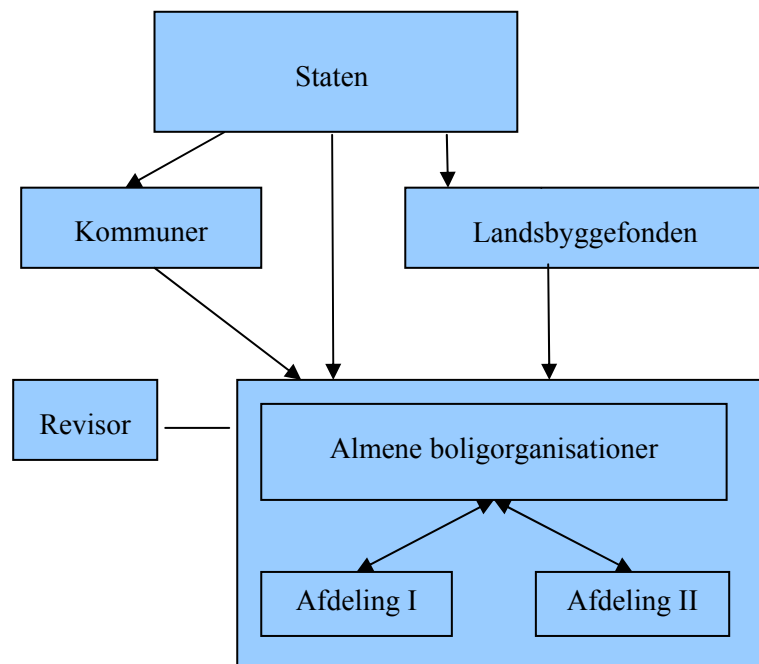
Kapitel 14. Styring af det almene byggeri

14.1. Indledning

Styringen af den almene sektor i Danmark har sit udgangspunkt i almenboligloven med tilhørende bekendtgørelser, som regulerer forhold omkring nybyggeri, udlejning, beboerdemokrati, organisation, finansielle forhold, øvrig drift og tilsyn på sektorens område.

De parter, der indgår i og spiller en rolle i styringen, kan skematisk fremstilles således:⁵⁵

Figur 14.1. Styring af den almene sektor



Staten fastsætter de overordnede rammer, incitamenter og muligheder i form af lovgivning, medvirker til finansieringen af nybyggeriet og udøver et overordnet ulovbestemt tilsyn. På en række punkter er der endvidere fastsat relativt detaljerede regler for proces og indhold i beslutninger i de almene boligorganisationer.

Kommunerne er ansvarlig for udvikling af den lokale bolig- og bypolitik, og er herunder ansvarlig for løsning af boligsociale opgaver. Kommunerne har som følge heraf beføjelser til at agere selvstændigt med henblik på at implementere lokalt indenfor lovgivningens rammer. Kommunerne styrer omfanget af nyt

⁵⁵ Pilene illustrerer styring i form af regler, rammer, tilsyn eller vilkår, herunder bevillingsvilkår.

alment byggeri i kommunen, indgår aftaler med boligorganisationerne om udlejningen og er tillagt en anvisningsret til en del af de ledige boliger. Herudover fører kommunen tilsyn med opførelse og drift.

Landsbyggefonden er en selvejende fond, som er oprettet og reguleret ved lov. Fonden yder finansiel støtte til større renoveringsarbejder, handicaptilgængelighed, nødlidende boligafdelinger, ghettoidsats mv. samt refusion af statslig støtte til nybyggeri. Fondens midler indbetales af lejerne i den almene sektor, jf. kapitel 7. Herudover opsamler og formidler fonden erfaringer på fondens område og bidrager til gennemførelse af helhedsorienterede løsninger.

Almene boligorganisationers primære opgave er at løse boligsociale opgaver ved at opføre og drive alment boligbyggeri inden for de rammer, som er fastsat i lovgivningen og gennem kommunens beslutninger. Boligorganisationerne er karakteriseret ved, at beboerne har afgørende indflydelse, idet der er beboerflertal i alle besluttende organer. For boligorganisationerne ligger deres største indflydelse på driften af boligerne. Det drejer sig dels om den almindelige drift (løbende vedligehold, udlejning mv.) dels om større renoveringer og indsats i forhold til ghettoproblemer.

Afdelingerne er selvstændige økonomiske og demokratiske enheder, hvor beboerne har mulighed for væsentlig indflydelse på egne forhold (herunder budget og dermed iværksættelse af arbejder, renoveringer etc. i afdelingen, husorden o.l.).

Revisorerne godkender årsregnskaber, udfører forvaltningsrevision mv. og bidrager dermed til at sikre optimal forvaltning af lejernes midler og offentlige investeringer.

Som det fremgår, er den samlede styring præget af en arbejdsdeling især mellem stat og kommuner. Staten fastlægger mere eller mindre detaljerede eller overordnede regler og retningslinier for sektorens virke, herunder graden af offentlig støtte, mens kommunerne under hensyntagen til de lokale forhold har vidtgående beføjelser med hensyn til konkrete beslutninger om nybyggeri og udøvelse af det daglige tilsyn med boligorganisationerne.

Denne arbejdsdeling mellem staten og kommunerne er resultatet af en øget decentralisering af beslutningskompetencer, som gradvis er gennemført over en årrække. Første fase blev gennemført i 1994, hvor kompetencen til at træffe beslutning om opførelse af almennyttigt byggeri blev udlagt fra staten til kommunen. Før 1994 blev omfanget af byggeri med støtte fastsat årligt af Folketinget i form af kvoter for de enkelte typer af støttet byggeri, hvorefter kvoterne blev fordelt blandt kommunerne af den daværende Bygge- og Boligstyrelse⁵⁶. Anden fase af decentraliseringen fandt sted i forbindelse med almenboliglovens ikrafttræden i 1997, hvor yderligere en række kompetencer blev decentraliseret til kommunerne og hvor beboerdemokratiet blev styrket. Det grundlæggende

⁵⁶ Ældreboligbyggeri var dog ikke kvotebelagt, kommunerne traf selv beslutning om støtte til nye ældreboliger.

hensyn bag den decentrale struktur er, at kommunerne i kraft af deres lokal-kendskab er bedst til at vurdere, hvor meget og hvad der skal bygges. For at sikre en begrænsning af statens udgifter blev der samtidig tilvejebragt en incitamentsstruktur i finansieringen, der sikrer, at byggeomfang og -udgifter be-grænses til det nødvendige.

Finansieringen af nybyggeri påhviler - udover lejerne - alene stat (med delvis refusion fra Landsbyggefonden) og kommune, mens boligorganisationerne ikke selvstændigt bidrager.

For så vidt angår andre bygningsrelaterede udgifter – renovering, modernise-ring, mv. – sker finansieringen som udgangspunkt ved opkrævning over lejen. Der er dog også mulighed for tilskud eller støtte via opsamlede midler i de enkelte boligorganisationer og i Landsbyggefonden. Staten og kommunerne bidrager ikke i denne forbindelse. Landsbyggefonden råder således over nogle af sektorens finansieringsressourcer, og de indgår hovedsageligt i styringen af sektoren via deres dispositioner omkring tildeling af støtte.

Internt styres de enkelte boligorganisationer via beboerdemokratiet, der træffer beslutninger, der har konsekvenser for huslejedannelse, bygningers fysiske stand og eventuelle modernisering mv. I en række tilfælde træffes større be-slutninger i samarbejde med det kommunale tilsyn, eksempelvis i forbindelse med visse former for udlejning, etablering af nye støttede afdelinger mv.

Med henblik på nærmere at indkredse hensynet bag samt omfanget og graden af den nugældende regulering, bliver der i det følgende set nærmere på styrin-gen på en række væsentlige delområder. Gennemgangen er ikke udtømmende, men omfatter:

1. Boligorganisationens ledelse og beboerdemokratiet
2. Boligorganisationens hovedformål og sideaktiviteter
3. Boligorganisationens egenkapital
4. Nybyggeriet
5. Lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering
6. Udlejning og anvisning
7. Landsbyggefonden
8. Det kommunale tilsyn.

14.2. Styring og bagvedliggende hensyn på en række del-områder

14.2.1. Boligorganisationens ledelse og beboerdemokrati

Hensyn

De grundlæggende hensyn bag beboerdemokratiet skal ses i lyset af sektorens boligsociale opgaver. Beboerdemokratiet skal give den enkelte indflydelse på sin egen situation, og er med til at sikre engagement, integration og sammen-hængskraft i boligområdet. Samtidig hænger beboerdemokratiet nøje sammen

med balancelejeprincippet, idet indflydelse og økonomisk ansvar hænger sammen. De beslutninger, beboerne træffer, afspejler sig direkte i huslejen.

Styring

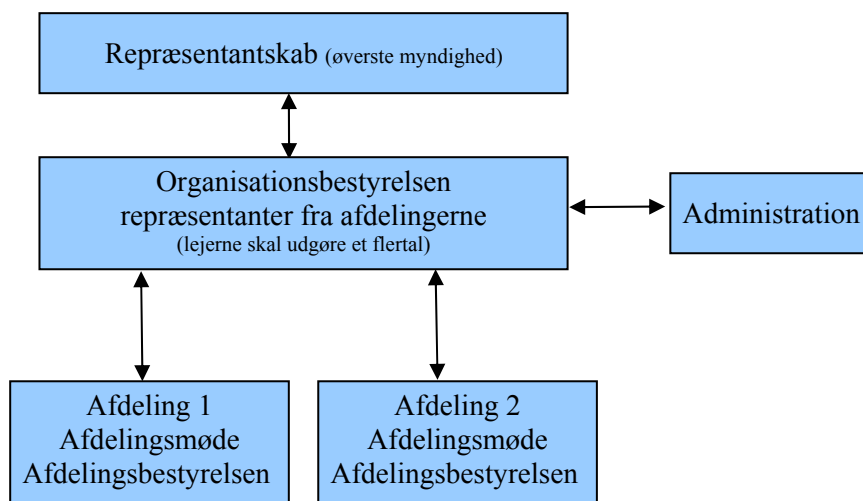
Almene boligorganisationer har en særlig struktur, der hviler på et beboerdemokratisk grundlag, hvor lejerne har flertal i alle besluttende organer. Tendensen har igennem tiden været at give lejerne mere indflydelse. I 1958 blev det første tilløb til et lovfæstet beboerdemokrati taget, hvor lejerne fik ret til at blive hørt efter et system, der ligner den beboerrepræsentation, der i dag findes i det private udlejningsbyggeri. I 1970 blev det egentlige beboerdemokrati indført, og med almenboligloven fra 1997 fik beboerne yderligere indflydelse på blandt andet budgettet. Senest har beboerne fået indflydelse på, om lejerne skal have mulighed for at købe deres bolig.

Den almene boligorganisationens særlige struktur indebærer, at hver enkelt afdeling er en selvstændig økonomisk og demokratisk enhed. Det betyder blandt andet, at indtægter og udgifter skal balancere i den enkelte afdeling, ligesom et evt. tab i én afdeling hverken belaster andre afdelinger eller boligorganisationen.

Boligorganisationen er den ”paraply”, som samler afdelingerne, og som har det overordnede ansvar og kompetence til at forpligte boligorganisationen og afdelingerne udadtil. Boligorganisationen og dens afdelinger indgår således i en integreret helhed, hvor afdelingerne er grundlaget for virksomheden.

De beboerdemokratiske organer består af boligorganisationens øverste myndighed, boligorganisationens bestyrelse, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet. Organerne har forskellige kompetencer, som er fastsat i almenboligloven og driftsbekendtgørelsen. Der er udformet et sæt normalvedtægter for de forskellige boligorganisationsformer. Der er vedtægtsfrihed, således at bestemmelserne i normalvedtægterne finder anvendelse, medmindre andet er fastsat i boligorganisationens vedtægter. Boligorganisationens vedtægter må ikke give beboerne mindre ret til medindflydelse, end de har efter loven.

Figur 14.2. Almene boligorganisationers struktur



Boligorganisationerne kan være organiserede som selvejende boligorganisationer, andelsboligorganisationer, almene andelsselskaber eller garantiselskaber. I princippet kan alle – med kommunens godkendelse – stifte en ny almen boligorganisation eller selvejende institution.

En boligorganisation kan vælge at lade sig administrere af en ekstern part, f.eks. en anden boligorganisation, herunder en forretningsførerorganisation eller alment andelsselskab, en advokat el.lign.

Reglerne er i vid udstrækning ens for de forskellige organisationsformer, men der eksisterer dog på enkelte punkter særlige forhold for organisationsformerne, f.eks. vedrørende øverste myndighed og for andelsboligorganisationers vedkommende for udlejning efter medlemsnummer. Det følgende gælder for selvejende boligorganisationer, der er den mest almindelige organisationsform:

Øverste myndighed er et repræsentantskab. Beboerne udgør flertallet i repræsentantskabet, der består dels af organisationsbestyrelsen, hvor mindst halvdelen af medlemmerne skal være beboere i organisationen, dels af et antal repræsentanter for hver afdeling.

Repræsentantskabet varetager boligorganisationens overordnede anliggender og træffer beslutning om blandt andet organisationens byggepolitik, erhvervelse, salg og væsentlige forandring af organisationens ejendomme, ændring af vedtægterne og opløsning af organisationen. Herudover træffer repræsentantskabet beslutning om en række forhold vedrørende afdelingerne – erhvervelse, salg⁵⁷ og væsentlig forandring af afdelingernes ejendomme, grundkøb, iværksættelse af nyt byggeri, ligesom det godkender afdelingernes regnskaber. En lang række af disse beslutninger forudsætter kommunal godkendelse, f.eks. nyt byggeri, grundkøb, salg af ejendomme mv.

Bestyrelsen varetager den daglige ledelse af boligorganisationen og afdelingerne. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, herunder for at udlejning, budgetlægning, regnskabsaflæggelse, lejefastsættelse og den daglige administration i øvrigt sker i overensstemmelse med gældende regler. Det er bestyrelsen, som er ansvarlig for administrationen af ventelisterne, ligesom det er bestyrelsen, som udadtil forpligter både organisationen og de enkelte afdelinger.

Bestyrelsesmedlemmer vælges af repræsentantskabet. Hvis det fremgår af vedtægterne kan kommunalbestyrelsen eller andre udpege et eller flere medlemmer. Bestyrelsen skal bestå af et ulige antal medlemmer, og mindst halvdelen skal være beboere i organisationen.

Afdelingsbestyrelsen godkender blandt andet afdelingens budget og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse. Afdelingsbestyrelsen forelægger ligele-

⁵⁷ Ved salg af almene familieboliger efter forsøgsordningen, jf. almenboliglovens kapitel 5 a kan salg dog også gennemføres efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen og med afdelingsmødets efterfølgende beslutning om at iværksætte salget.

des de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse. Herudover påser afdelingsbestyrelsen, at der er god orden i afdelingen.

Afdelingsbestyrelsen vælges af afdelingens beboere og består udelukkende af beboere.

Afdelingsmødet, hvortil alle afdelingens beboere har adgang, godkender afdelingens budget. Herudover godkender afdelingsmødet iværksættelse af arbejder, f.eks. forbedringsarbejder, og aktiviteter i afdelingen og fastsætter en husorden. Afdelingsmødet træffer desuden beslutning om iværksættelse af salg af boliger til lejerne. Et afdelingsmøde kan beslutte at delegere afdelingsbestyrelsens og afdelingsmødets kompetence på en række områder til en eller flere beboergrupper.

Som det fremgår, er det lovreguleret, hvilke beslutninger, der træffes på hvilket niveau. Inden for disse rammer spiller de lokale forhold en stor rolle i den praktiske udøvelse af beboerdemokratiet. I praksis har beboerne mulighed for stor indflydelse i kraft af, at de vælger repræsentantskabet. Det gælder renoveringer, forbedringer, ombygninger, nedrivninger, sociale aktiviteter mv., men der er tale om et tilbud og mulighederne udnyttes meget forskelligt. Mange faktorer spiller ind her – tradition og holdninger i boligorganisationen, interesse, potentiale og ”ildsjæle” blandt beboerne, og omfanget af forhold og sager, der kan engagere beboerne. I praksis vælger boligorganisationerne i nogle tilfælde at høre afdelingerne om spørgsmål, som afdelingen efter loven ikke har beslutningskompetence i, f.eks. i forbindelse med salg af dele af afdelingens ejendom eller nedrivning.

Twister om lovligheden af beslutninger truffet af de beboerdemokratiske organer kan indbringes for beboerklagenævnet.

I et vist omfang er udøvelsen af beboerdemokratiet reguleret af almindelig forningsret, f.eks. spørgsmål om korrekt indkaldelse til møder, afvikling af møder etc., der henhører under domstolene.

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at boligorganisationerne drives i overensstemmelse med lovgivningen, jf. pkt. 14.2.8 nedenfor. I nogle tilfælde udpeger kommunalbestyrelsen efter vedtægterne et eller flere medlemmer af bestyrelsen. Eventuelle tvister mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen/-mødet afgøres af kommunalbestyrelsen.

Organisationsstruktur og fordeling af beslutningskompetencer er relativt intensivt reguleret, og beboerdemokratiet er et lovfæstet princip, som f.eks. også betyder, at man ikke kan vælge at sammensætte et flertal i bestyrelsen af professionelle bestyrelsesmedlemmer, og at de til enhver tid værende beboere har afgørende indflydelse på gennemførelse af store projekter af samfundsmæssig betydning. Inden for disse rammer er der et væsentligt frirum til at udøve beboerdemokratiet efter de lokale forhold.

14.2.2. Hovedformål og sideaktiviteter

Hensyn

De overordnede hensyn bag reglerne om hovedformål og sideaktiviteter er at sikre, at

- der skal være en naturlig sammenhæng mellem hovedområdet for boligorganisationens virksomhed og de andre aktiviteter, som boligorganisationen udøver.
- der ikke er en uacceptabel risiko for, at lejernes midler og dermed også i en vis udstrækning det offentlige midler kan gå tabt.
- der ikke er tale om konkurrenceforvridning i forhold til private og andre virksomheder, herunder andre administratorer.
- skatteretlige hensyn ikke taler imod at lade boligorganisationerne forestå opgaven (idet boligorganisationerne er skattefri).

De nugældende regler har fået deres udformning blandt andet under indtryk af en række sager, hvor det har vist sig, at nogle boligorganisationer bevægede sig ud i aktiviteter, hvor disse hensyn ikke fuldt ud var tilgodeset.

Styring

Almene boligorganisationers hovedformål er at opføre, udleje, administrere vedligeholde og modernisere almene boliger med tilhørende fællesfaciliteter og andre boliger med tilhørende fællesfaciliteter, hvortil der ydes eller er ydet offentlig støtte⁵⁸. Til hovedformålet regnes endvidere salg af familieboliger efter almenboliglovens kapitel 5 a.

Boligorganisationerne kan herudover udføre aktiviteter, som har en naturlig tilknytning til boligerne og administrationen af disse, eller som er baseret på den viden, boligorganisationen har oparbejdet gennem sin virksomhed.

De lovlige sideaktiviteter er i bekendtgørelsesform opregnet i en positivliste. Listen omfatter mulighed for:

- Ejerskab til erhvervsarealer under visse betingelser.
- Ejerskab til lokaler til brug for kommunale og amtskommunale tilbud efter lov om aktiv socialpolitik og lov om social service⁵⁹.
- Ejerskab til egen administrationsejendom, ferieboliger for ansatte i organisation og kursuslokaler.
- Erhvervelse af eksisterende private ejendomme mhp. omdannelse til almene boliger.
- Engagement i forsyningsvirksomheder.
- Administration af kommunale ejendomme og institutioner.
- Administration af institutioner med driftsoverenskomst med kommunen.

⁵⁸ Støtten skal være ydet efter almenboligloven, efter tidligere love om boligbyggeri, efter den tidligere lov om boliger for ældre og personer med handicap samt efter byggestøtte- og kollegiestøtte Lovgivningen, eller boligerne skal være omfattet af disse love.

⁵⁹ Også kaldet kapitel 12-institutioner, jf. almenboliglovens kapitel 12.

- Administration af private udlejningsboliger med kommunal anvisningsret.
- Sociale aktiviteter og fritidsaktiviteter.
- Intern teknisk rådgivning og intern håndværksvirksomhed.
- Indskud i visse virksomheder (f.eks. håndværksvirksomheder) foretaget før 17. november 1994.
- Indskud i almene andelsselskaber.
- Indskud i forretningsførerselskaber og byfornyelsesselskaber.
- Indskud i visse eksportselskaber.

I lyset af de ovenfor nævnte hovedhensyn bag reglerne gennemføres der ikke forsøg, og der dispenseres som altovervejende hovedregel ikke fra reglerne.

Reglerne kan i konkrete tilfælde begrænse mulighederne for en hensigtsmæssig varetagelse af boligorganisationens opgaver, f.eks. i forbindelse med samarbejde med andre boligorganisationer om en mere effektiv drift.

Kommunen fører tilsyn med reglernes overholdelse, jf. pkt. 14.2.8 nedenfor.

14.2.3. Boligorganisationens egenkapital

Hensyn

Hensynene bag reguleringen af egenkapitalen er:

- Princippet om økonomisk solidaritet afdelingerne imellem.
- Sikring af stødpudekapital, som beskytter lejerne mod pludselige huslejestigninger, jf. det boligsociale formål.
- Sikker forvaltning af lejernes midler.
- Sikring af fornuftigt vedligeholdelses- og moderniseringsniveau.
- Mulighed for et dagligt råderum for boligorganisationen.

Styring

I henhold til almenboliglovens §§ 19 og 20 *kan* der i almene boligorganisationer etableres en arbejdskapital, ligesom der *skal* etableres en dispositionsfond. Arbejdskapital og dispositionsfond udgør de væsentlige bestanddele af boligorganisationernes egenkapital, og kan enten være likvid kapital eller bundet i bygninger og udlån mv.

Arbejdskapitalen og dispositionsfonden udgør tilsammen organisationernes stødpudekapital, der kan anvendes til imødegåelse af tab, uforudsete udgifter eller andre ekstraordinære behov for kapitaltilførsel. Derudover anvendes midlerne til udvikling af nye projekter mv.

Arbejdskapitalen er primært knyttet til organisationens daglige økonomiske drift. Underskud og overskud på organisationens driftsbudget konteres således på arbejdskapitalen, ligesom organisationens udlæg, opstart af nye projekter mv. afholdes heraf. Der kan endvidere udbetales tilskud til afdelingerne.

Dispositionsfondens midler er i højere grad rettet mod dækning af udgifter i afdelingerne, f.eks. til driftstab eller moderniseringsarbejder, men også mod

dækning af visse udgifter i organisationerne, f.eks. til administrationsbygninger eller ekstraordinære driftstab. Derudover opkræves dispositionsfondens indtægter i vid udstrækning direkte fra afdelingerne, idet der direkte er indeholdt bidrag til dispositionsfonden i huslejen. For det første i form af det særlige afdelingsbidrag, som skal opkræves, indtil fonden har nået sit minimum, og som herefter fortsat kan opkræves. For det andet ved, at en andel af den fortsatte beboerbetaling ved udamortisering af lån tilgår dispositionsfonden, jf. kapitel 7. Støtte fra dispositionsfonden kan – afhængigt af formålet – enten gives som tilskud eller udlån.

Styringen af boligorganisationernes adfærd med hensyn til opsparing af egenkapital sker altovervejende via reglernes fastsættelse af en række muligheder og – i visse tilfælde – specifikke påbud. Dele af området er præget af styring via overordnede rammer, mens andre dele af området er præget af intensiv og detaljeret regulering.

For *arbejdskapitalens* vedkommende er reguleringen kendetegnet ved, at reglerne alene fastsætter de overordnede rammer, inden for hvilke boligorganisationerne har et meget betydeligt handlerum. Der er således ingen restriktioner på anvendelsen af midlerne, udover hvad der gives af de overordnede formål for boligorganisationer, reglerne om sideaktiviteter mv.

Alle former for indtægter, der afstedkommer et driftsoverskud i boligorganisationen, ender som arbejdskapital. Kommunen har dog mulighed for at fastsætte et maksimum for arbejdskapitalens størrelse. Benyttes denne mulighed, vil overskydende indtægter skulle overføres til dispositionsfonden.

Fraværet af detaljerede regler om arbejdskapitalen overlader det i vid udstrækning til boligorganisationen selv, herunder til de relevante beboerdemokratiske organer, at træffe beslutning om opsparingens størrelse. Opsparingen skal dog ske under hensyntagen til lovens bestemmelser om, at der skal ske en forsvarlig og rationel drift af boligorganisationen. Der kan ikke skabes indtægter ved at pålægge lejerne for højt et bidrag til boligorganisationens administration, som skal hvile økonomisk i sig selv. Derimod vil der i et vist omfang kunne skabes renteindtægter i forbindelse med boligorganisationens kapitalforvaltning. Det kommunale tilsyn antages ikke normalt at være inddraget i fastsættelsen af arbejdskapitalens størrelse, med mindre det sker via fastsættelse af et egentligt maksimum.

Muligheden for uden begrænsninger at opspare overskud som arbejdskapital giver boligorganisationerne et incitament til at gennemføre en effektiv og professionel kapitalforvaltning. En del af renteindtægterne fra forvaltningen af blandt andet afdelingernes og dispositionsfondens midler kan således indgå som indtægt i boligorganisationen.

På den anden side indebærer fraværet af detaljerede regler om arbejdskapitalen en risiko for, at boligorganisationernes opsparing af arbejdskapital ikke fuldt ud afspejler et sagligt behov. Der har i praksis vist sig at være relativt stor spred-

ning i arbejdskapitalens størrelse, hvilket muligvis kan være tegn på, at der i nogle tilfælde opspares enten for meget eller for lidt i forhold til behovet⁶⁰.

For *dispositionsfondens* vedkommende er der etableret en tæt regulering. Der er således gennem lov og bekendtgørelse fastsat præcise regler på følgende punkter:

- *Fondens anvendelsesmuligheder.* Reglerne indeholder præcise bestemmelser om de tilladte anvendelsesmuligheder. Beslutning om anvendelse af fondens midler træffes af boligorganisationen. Det kan være en betingelse for opnåelse af offentlig støtte eller støtte fra Landsbyggefonden til visse formål, at boligorganisationens dispositionsfond er medfinansierende.
- *Fondens indtægtskilder.* Reglerne indeholder præcise bestemmelser omkring de enkelte indtægtskilder, herunder fastsættelse af størrelsen af bidrag, der opkræves fra afdelingerne, og minimumniveau for fondens størrelse. Kun hvis fonden overstiger minimum, kan organisationen selvstændigt beslutte, om den fortsat vil opkræve afdelingsbidraget.
- *Forrentning.* Reglerne indebærer en påbudt mindsterente, som fondens midler skal oppebære.
- *Støtteform.* Reglerne indeholder retningslinier for udbetaling, herunder til hvilke formål der kan tildeles udlån hhv. tilskud, og på hvilke vilkår udlån sker.

Dispositionsfondens mulighed for at generere indtægter ved direkte at opkræve bidrag over huslejen, adskiller den fra arbejdskapitalen, hvor indtægterne alene udgøres af overskud på boligorganisationens driftsregnskab. Den mere tætte regulering af dispositionsfonden må ses på denne baggrund. På den anden side råder både arbejdskapitalen og dispositionsfonden over indtægtskilder med en relativt stor volumen, jf. tabel 14.1.

Tabel 14.1. Opsparing i arbejdskapital og dispositionsfond, kr. pr. bolig, 2004¹⁾

Arbejdskapital	
Tilgang	182
Afgang	-143
Saldo, ultimo	2.680
Dispositionsfond	
Tilgang	635
Afgang	-430
Saldo, ultimo	5.000

¹⁾ Almene administrationsselskaber er ikke omfattet af opgørelsen.

Samlet er styringen af egenkapitalen således præget af både en meget rammepræget del og en del med mere detaljeret regulering, inden for hvilke boligor-

⁶⁰ Jf.: Overskud i den almene boligsektor, Socialministeriet, 2005.

ganisationen har en vis dispositionsfrihed. Kommunerne har meget begrænset indflydelse på vilkårene for egenkapitalen.

14.2.4. Nybyggeri

Hensyn

Hensynene bag reglerne om nybyggeri er sammenfattende at sikre:

- at gennemføre nybyggeri i et omfang og af en art, som der er behov for i lokalområdet.
- at der ikke bliver bygget boliger, som der ikke er behov for.
- at boligerne bliver opført til en pris, som er i overensstemmelse med boligernes grundlæggende boligsociale formål.
- at statens og Landsbyggefondens udgifter til ydelsesstøtte ikke overstiger det nødvendige.
- fremme af bestemte boligformer, som lovgiver mener, at der er særligt behov for.

Styring

Kommunen meddeler på statens vegne tilsagn om ydelsesstøtte til etablering af nye almene boliger. De overordnede rammer for kommunens muligheder for at meddele tilsagn er:

- at der kan meddeles tilsagn om støtte til nybyggeri og til ombygning af eksisterende ejendomme i et nærmere specificeret omfang.
- at det kan etableres familie-, ældre- og ungdomsboliger samt i mindre omfang boliger beregnet til særlige grupper (demente mv.).
- at det kan meddeles tilsagn til almene boligorganisationer, (amts)kommuner og selvejende institutioner.

Det er alene op til kommunen, om der skal meddeles tilsagn. Der er således ingen, der har ret til at få et tilsagn, ligesom kommunen ikke har pligt til at meddele nye tilsagn. Kommunen har dog en forpligtelse til for det første at løse de boligsociale opgaver og for det andet en særlig pligt til at sikre, at der i nødvendigt omfang tilvejebringes almene ældreboliger. Kommunerne skal senest den 1. januar 2009 opfylde en garanti om, at en ældre kan få tilbudt en almen plejebolig eller en plads i et plejehjem senest to måneder efter optagelse på en generel venteliste.

Kommunen kan stille saglige og proportionale vilkår i forbindelse med tilsagn om støtte til byggeri til både bygherre og driftsherre som betingelse for tilsagnet. Kommunen har således mulighed for afgørende indflydelse på alle forhold vedrørende byggeriet. Det gælder blandt andet:

- antallet af nybyggede almene boliger i kommunen
- fordeling på boligtyper
- prisen
- beliggenhed
- byggeriets arkitektoniske udformning, herunder størrelsesfordelingen af de enkelte boliger

- udvælgelse af bygherre, hvilket for at øge konkurrencen sker efter udbud, jf. nedenfor
- udvælgelse af driftsherre.

Der er i lovgivningen indarbejdet visse rammer, begrænsninger og incitamenter, som tilsammen sigter på at styre kommunen tilsagnsgivning på en bestemt måde.

Som udgangspunkt bestemmer kommunen omfanget af nybyggeri i kommunen. Tidligere tiders kvotestyring af det samlede byggeri er afløst af et mere incitamentspræget system. Der gælder således følgende økonomiske incitamenter for kommunen:

- For det første betaler kommunen en del af anskaffelsessummen i form af grundkapital. Grundkapitalen er et rentefrit lån, der er afdragsfrit i 50 år. Grundkapitalen skal sikre kommunens incitament til at begrænse byggeri og anskaffelsessum til det nødvendige. Kommunens andel har historisk svinget mellem 4 og 14 pct. af anskaffelsessummen. Fra 2001 og frem til og med 2006 udgør grundkapitalen 7 pct. Herefter er den 14 pct. Grundkapitalens størrelse bruges aktivt af lovgiver til at styrke eller begrænse incitamentet til nybyggeri. Der har desuden i perioder været adgang for kommunen til at lånefinansiere grundkapitalen⁶¹, for yderligere at styrke incitamentet.
- For det andet yder kommunen garanti for den del af realkreditbelåningen, som ligger ud over 65 pct. af ejendommens værdi. Garantien udgør det økonomiske incitament for kommunens deltagelse i forskellige former for drifts- og krisehjælp til nødstedte afdelinger og for en begrænsning af anskaffelsessummen.
- Reglerne om støttetilsagn er mere lempelige for boligtyper, som lovgiver har ønsket at fremme, f.eks. er det særligt økonomisk fordelagtigt for kommunerne at ombygge utidssvarende plejehjem til ældreboliger, ligesom der gælder lempelige regler for etablering af bofællesskaber og visse typer af handicapegnede boliger. Incitamentet til etablering af servicearealer blev fremmet ved at omlægge det løbende tilskud til et kontant engangstilskud.
- Herudover er der lovgivningsmæssigt indsat den begrænsning, at såfremt det samlede antal ledige boliger i kommunen, som påfører afdelingerne tab, overstiger 2 pct., må kommunen ikke give tilsagn til nyt byggeri.

For så vidt angår boligernes udformning er der en række begrænsninger.

- Boligerne skal være uden luksuspræg, men udstyret tidssvarende.
- Der skal være selvstændigt toilet, bad, køkken med indlagt vand og afløb.

⁶¹ Spørgsmålet om kommunal lånefinansiering reguleres af Indenrigs- og Sundhedsministeriets lånebekendtgørelse.

- Familieboligernes bruttoareal må ikke overstige 110 m² og ungdomsboligerne må ikke overstige 50 m².
- Der skal kvalitetssikres, foretages totaløkonomiske vurderinger, tages økologiske hensyn og forebygges byggeskader.

For så vidt angår valg af driftsherre er kommunen frit stillet, mens valg af bygherre ved nybyggeri skal ske på baggrund af en åben, landsdækkende konkurrence.

Med hensyn til prisen har kommunens muligheder historisk set været begrænsede. Frem til 1998 var anskaffelsessummen detaljeret reguleret af et rammebeløb. Fra 1999 og frem til 2004 var styringen rent incitamentsbaseret (den kommunale grundkapital), idet der ikke var fastsat særligt begrænsninger for anskaffelsessummerne. Med henblik på at reducere omfanget af dyrt byggeri blev der i 2004 indført et maksimumsbeløb for anskaffelsessummen. Der kan kun ydes støtte til byggeri, der holder sig indenfor maksimumsbeløbet.

Samlet set er der således relativt begrænset central styring af kommunens tilsagnsgivning. Det er op til kommunen på baggrund af de lokale forhold at vurdere behovet for nye boliger. Socialministeren har dog en generel beføjelse til at træffe bestemmelse om regulering af bygge- og anlægsvirksomheden, f.eks. ved at beslutte byggestop i tilfælde af flaskehalse i bygge- og anlægssektoren.

14.2.5. Lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering

Hensyn

Hensynene bag reguleringen af lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering er:

- at sikre et huslejeniveau, der er i overensstemmelse med den boligsociale opgave.
- at sikre vedligeholdelsestilstanden i det almene byggeri.
- at sikre det økonomiske solidariske princip både mellem afdelingerne i en boligorganisation og boligorganisationerne imellem, som blandt andet skal beskytte lejerne mod pludselige huslejestigninger.
- at sikre optimal effekt af offentlige støttemidler.
- at sikre lejernes indflydelse på egne forhold.

Styring

Bestemmelserne om lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering er fastsat i almenboligloven og almenlejeloven, og har som sit udgangspunkt det grundlæggende princip om balanceleje. Heri ligger, at beboerne i hver enkelt afdeling skal betale så meget i leje, at alle udgifter i afdelingen er dækket – der må hverken budgetteres med under- eller overskud. For at sikre mod pludselige lejestigninger i forbindelse med større vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder er der fastsat regler om, at der skal foretages henlæggelser i fornødent omfang til planlagt vedligeholdelse i afdelingerne. Der henlægges ikke til almindelig vedligeholdelse eller til moderniseringer og forbedringer.

Styringen er kendetegnet ved, dels at lejerne har indflydelse på huslejefastsættelsen, vedligeholdelses- og forbedringsniveauet mv., dels at huslejefastsættelse

mv. alligevel skal ske inden for rammerne af en relativt tæt regulering på blandt andet lejelovsområdet.

Udgangspunktet for fastsættelsen af den samlede leje er afdelingens driftsbudget. Efter reglerne skal budgettet, som udarbejdes og godkendes endeligt af boligorganisationen, tillige godkendes af afdelingen, før det kan danne grundlag for næste års husleje. Det er normalt kun, hvis der opstår uenighed mellem boligorganisation og afdeling, at det kommunale tilsyn vil skulle inddrages i budgetgodkendelsen. Hvis kommunen finder behov for det, vil den dog kunne kræve at godkende budgettet i kraft af det generelle tilsyn.

Det kan videre nævnes, at afdelingsmødet har kompetence til at vedtage moderniseringer, forbedringer og kollektive anlæg, såfremt man samtidig vedtager den heraf følgende lejestigning.

Der er endvidere visse beslutninger/indflydelsesområder, som er lagt ud til den enkelte lejer. Udnytter den enkelte lejer sin ret til at udføre forbedringer på boligen, og modtager vedkommende en godtgørelse herfor ved fraflytningen, kan det få konsekvenser for den efterfølgende lejer i samme bolig. Reglerne er derfor fastsat i en afvejning af hensynet til på den ene side at give den boende lejer den størst mulige frihed og på den anden side hensynet til en efterfølgende lejer, der overtager forbedringsarbejdet og derfor må betale en højere husleje.

Ved fastsættelsen af udgiftsposter på afdelingens driftsbudget er der en række udgiftsposter, som følger direkte af lovgivningen, og som lejerne har begrænset eller slet ingen mulighed for at påvirke.

Som eksempel herpå kan nævnes, at lejen ikke må nedsættes, når de oprindelige lån i byggeriet er udamortiseret. Der skal fortsat opkræves et beløb svarende til de hidtidige ydelser på lånet, som overføres til boligorganisationens dispositionsfond og Landsbyggefonden. Dette beløb reguleres dog ikke, og den reale værdi aftager derfor over tid. Med kommunens godkendelse kan lejen dog nedsættes, hvis den overstiger den sædvanlige leje for tilsvarende boliger.

Et andet eksempel er udgiften til henlæggelser til vedligeholdelse og fornyelse. Det er lovpligtigt at foretage de henlæggelser, der skønnes nødvendige for at kunne varetage den fremtidige vedligeholdelse af bygningerne. Der stilles krav om udarbejdelse af 10-årige vedligeholdelsesplaner, som skal ligge til grund for fastsættelsen af henlæggelsernes størrelse. I praksis må der dog antages at være et vist spillerum i afdelingerne for fastlæggelsen af de faktiske henlæggelser som følge af forskelle i det forudsatte vedligeholdelsesniveau.

Selvom princippet for fastsættelse af huslejen er, at alle udgifter skal være dækket, er der visse muligheder for at tilføre eksterne midler til den enkelte afdelings økonomi, og derved fastsætte et lavere lejeniveau, end udgiftsniveauet ellers ville muliggøre.

Sådanne midler vil kunne udløses, hvis der er et større renoveringsbehov, som ikke fuldt ud kan finansieres ved lejeforhøjelser, idet boligorganisationens egen

dispositionsfond eller Landsbyggefonden i sådanne tilfælde vil kunne yde støtte. Der kan også i nogle tilfælde tilføres midler fra fondene, hvis en afdeling har større underskud eller på anden måde er problemramt. Endelig vil der f.eks. kunne være renteindtægter fra henlagte midler eller tilskud fra boligorganisationen.

Også hvad angår fordelingen af leje på de enkelte boliger er forholdet ganske udtømmende beskrevet i reglerne, idet lejen skal fordeles, så den afspejler boligernes indbyrdes brugsværdi.

Som det fremgår, er der relativt få frihedsgrader i forbindelse med lejefastsættelsen. Kun lejerne har begrænset indflydelse f.eks. med hensyn til beslutninger om forbedringer. Lejefastsættelsen er – ligesom den øvrige lejelovgivning – tæt reguleret, og står i modsætning til f.eks. en mere markedsbaseret eller kvalitetsbaseret fastsættelse af huslejens størrelse.

14.2.6. Udlejning og anvisning

Hensyn

Formålet med reguleringen af udlejning af almene boliger er sammenfattende:

- at sikre løsning af boligsociale opgaver overfor husstande med særlige behov, børnefamilier, unge, ældre.
- at sikre en afbalanceret beboersammensætning.
- at sikre optimal udnyttelse af boligmassen.
- at sikre en gennemskuelig og ”retfærdig” udlejning.
- at styrke mobiliteten.
- at styrke det frie valg.

Styring

De almene udlejningsregler er baseret på, at en af den almene sektors vigtigste formål er at løse boligsociale opgaver.

Grundprincipperne for den almene sektors virksomhed blev fastsat allerede i forbindelse med boligstøtteleven af 1933. Op til 1992, hvor ventelistesystemet blev indført som hovedregel, har boligselskabernes administration af udlejningen af almene boliger skullet tage udgangspunkt i, at der skal lejes ud til den husstand, der efter en samlet vurdering af de boligsøgendes økonomiske forhold har det største behov for boligen.

Historisk set har udlejningen afspejlet 3 hovedformål:

- Hensynet til de såkaldte ”mindrebemidlede” og personer med særlige og akutte behov.
- Hensynet til børnefamilierne.
- Siden 1950’erne har hensynet til integration af forskellige befolkningsgrupper og aldersklasser desuden spillet ind, både i forbindelse med udlejning og i forbindelse med opførelse af differentieret byggeri.

Efter gældende regler skal ledige almene familieboliger som hovedregel lejes ud til ”boligsøgende, som er optaget på venteliste, og som har behov for almene boliger af den pågældende art”⁶². Forudsætningen om behov kommer til udtryk ved en række fortrinsrettigheder på ventelisten. Der sker ikke nogen individuel vurdering af behovet.

Ventelisteudlejning af familieboliger sker efter følgende grundprincipper:

- Alle over 15 år kan lade sig skrive på venteliste og udlejning sker efter anciennitet.
- Der opkræves gebyr for at sikre et reelt ønske om en bolig.
- Børnefamilier har fortrinsret til de større lejligheder og par til mellemstore lejligheder.
- Der er oprykningensret, dvs. at beboere i boligorganisationen har fortrinsret til andre boliger i boligorganisationen, herunder har beboere i samme afdeling fortrinsret til boliger i samme afdeling. På oprykningensventelisten har ældre i et vist omfang fortrinsret, ligesom der f.eks. kan gives fortrinsret til en person, der flytter fra husstanden som følge af skilsmisse.
- Kommunen har anvisningsret til 25 pct. af de ledige boliger og anvisningsretten kan efter aftale med boligorganisationen forhøjes til 100 pct. Anvisningsretten går forud for ventelisterne.

Ventelistereglerne blev indført som en reaktion på de tidligere regler, der i vidt omfang var skønsbaserede, og førte til en forskellig og uigennemskuelig udlejningspraksis. I praksis blev ca. 60 pct. af boligerne udlejet efter venteliste, men efter uens praksis. Derfor blev ventelistereglerne udformet ganske detaljeret. Dette har i vid udstrækning sikret en mere gennemskuelig boligtildeling, men har samtidig gjort det vanskeligt at tage hensyn til beboersammensætningen i problemramte områder.

Siden 1992 har behovet for en varieret beboersammensætning og fleksibilitet i regelsættet afspejlet sig i udlejningsreglerne.

Der kan især peges på reglerne om fleksibel udlejning, der giver kommune og boligorganisation mulighed for at aftale udlejning efter særlige kriterier, og kombineret udlejning, der giver mulighed for at afvise bestemte boligsøgende.

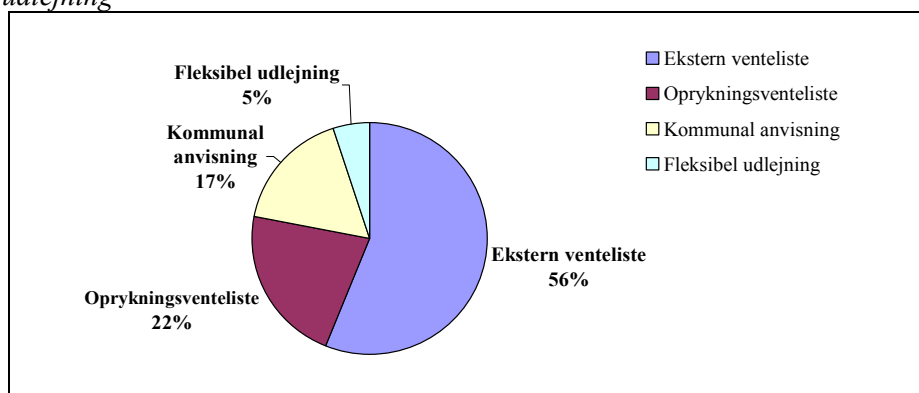
I SFI og SBI's undersøgelse af anvendelsen af de fleksible udlejningsregler fra 2002⁶³ angav boligorganisationerne de tre vigtigste begrundelser for at anvende fleksibel udlejning som værende: ”Fremme udviklingen mod en mindre ensidig beboersammensætning i dårligt fungerende afdelinger”, ”Give særlige muligheder for tilflyttere til kommunen, (og) give særlige muligheder for bestemte grupper, f.eks. ældre, studerende, handicappede og fraskilte”.

⁶² Almenboliglovens § 51, stk. 1.

⁶³ ”Fleksibel udlejning af almene familieboliger” Erhvervs- og Boligstyrelsen, januar 2004.

Ifølge samme undersøgelse fordelte udlejningen af samtlige familieboliger sig som vist i figur 14.3.

Figur 14.3. Fordeling af samtlige almene familieboliger, udlejet i 2002, efter udlejning



Som det ses udgør udlejning efter venteliste den altdominerende form. Kommunerne anviser kun 17 pct. på landsplan, men det bemærkes, at der er tale om store lokale variationer, hvor nogle kommuner ikke benytter sig af denne mulighed, mens andre kommuner har en meget stor anvisning.

Et andet eksempel er reglerne om kombineret udlejning, der trådte i kraft 1. juli 2004, og som for første gang giver adgang til at afvise en bestemt gruppe (modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse) i afdelinger med en særlig høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet (se afsnit 5.13). Det er en forudsætning for afvisning, at den afviste tilbydes en anden passende bolig. Bestemmelsen varetager således to sider af den boligsociale opgave – hensynet til den enkelte boligsøgende og hensynet til en varieret beboersammensætning i udsatte boligområder.

Almene ældreboliger skal udlejes til ældre og personer med handicap, der har et særligt behov for sådanne boliger. Kommunen har som hovedregel anvisningsretten. På baggrund af fritvalgsreglerne kan ældre lade sig opnotere på venteliste til ældreboliger, også over kommunegrænserne, men anvisning af boligerne sker fortsat efter en konkret behovsvurdering.

Almene ungdomsboliger skal udlejes til unge uddannelsessøgende og andre unge med et særligt behov derfor, under hensyntagen til de boligsøgendes uddannelsesmæssige, økonomiske og sociale forhold. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere regler herom.

For familieboligerne er der tale om en tæt og detaljeret regulering, der bærer præg af knopskydning i form af blandt andet fleksibel udlejning og kombineret udlejning. Det dobbelte hensyn til løsning af snævre boligsociale opgaver og beboersammensætningen har givet den indbyggede modsætning, at regelsættet på den ene side er stramt og detaljeret, og på den anden side kan fraviges med stor fleksibilitet i op til 90 pct. af udlejningerne. På trods af det detaljerede

regelsæt medfører fleksibel udlejning, at udlejning af familieboliger i høj grad kan tilpasses lokale forhold.

Udlejning af almene ældreboliger og almene ungdomsboliger er mere overordnet reguleret, og efterlader et væsentligt lokalt råderum.

14.2.7. Landsbyggefonden

Hensyn

Hensynet bag etablering af Landsbyggefonden er at sikre:

- Det almene byggeris selvfinansiering både i relation til nybyggeri, reovering samt problemramte og nødstedte afdelinger.
- En central omfordeling af midler efter behov.

Styring

Landsbyggefonden blev etableret ved lov nr. 49 af 8. marts 1967 med henblik på at fremme det almene byggeris selvfinansiering. Dette skete i forbindelse med, at der med henblik på udligning af huslejevorskellene mellem nye og ældre afdelinger blev indført pligtmæssige bidrag for afdelinger ibrugtaget før 1963, jf. afsnit 7.2.2.

Boks 14.1. Landsbyggefonden

”Finansieringen af almennyttigt byggeri er efter gældende regler i overvejende grad blevet sikret ved indsats fra det offentlige. Hvert selskab har ganske vist skullet tilvejebringe en byggefond med henblik på blandt andet nyt almennyttigt byggeri, men denne byggefond kan i princippet først få likvide midler til nybyggeri, når lånene i ejendommene er amortiseret. Som følge deraf, og da den væsentligste del af det almennyttige byggeri er opført efter 1945, har der hidtil kun i meget beskedent omfang kunnet tilvejebringes likvide midler fra byggefondene til finansiering af nybyggeri. En øget selvfinansiering af det almennyttige byggeri vil mest hensigtsmæssigt kunne ske gennem en central organisation, der kan fremskaffe midlerne fra selskaber overalt i landet og anvende dem til finansiering af byggeri, hvor og i det omfang, der er behov herfor. Herved vil det almennyttige byggeris midler i langt højere grad kunne nyttiggøres i det nye byggeri, end hvis det enkelte selskab skal forestå overgangen til selvfinansiering”.

(Bemærkninger til lov nr. 49 af 8. marts 1967)

Landsbyggefondens økonomiske grundlag beror på pligtmæssige indbetalinger fra boligorganisationerne, som er fastsat ved lov, og en andel af den fortsatte beboerbetaling ved uamortisering af lån, jf. kapitel 7. Landsbyggefondens aktiviteter og muligheder for at anvende midlerne er ligeledes fastsat ved lov. Landsbyggefonden kan ikke anvende midler uden hjemmel. På den baggrund betragtes Landsbyggefonden som et statsligt forvaltningsobjekt.

Loven fastsætter de overordnede rammer for anvendelsen af midler, f.eks. kan der ydes reoveringsstøtte til opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i almene boligorganisationers byggeri. Driftsstøtte kan ydes til almene boligorganisationer, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne van-

skeliggøre afdelingens videreførelse. Driftsstøtte kan ydes til finansiering af nødvendige udbedrings-, opretnings- og vedligeholdelsesarbejder samt til miljøforbedrende og andre foranstaltninger, herunder til udligning af opsamlede driftstilskud.

De enkelte støtteordninger reguleres nærmere i regulativer, der udstedes af fonden selv med godkendelse af socialministeren. I regulativerne fastsætter fonden blandt andet regler om støttens form og varighed, afgrænsning af, hvilke arbejder og afdelinger, der kan modtage støtte, krav til ansøgningsprocedure, udarbejdelse af helhedsplaner, og forhold fonden lægger vægt på ved vurdering af ansøgningerne. Fondens har desuden udarbejdet regulativer om indbetalinger af bidrag til fonden og om provenufonden.

Indenfor de overordnede rammer og formål har fonden således i kraft af sit kendskab til boligorganisationernes forhold ret vide muligheder for at prioritere og tilrettelægge støtten i overensstemmelse med konkrete behov.

Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommune er repræsenteret i Landsbyggefondens bestyrelse, og bestyrelsesmedlemmerne har sædvanligt bestyrelsesansvar. Kommunerne har ingen tilsynsopgaver i relation til fonden, men i praksis er der et samarbejde mellem fonden og berørte kommuner.

Socialministeren har en væsentlig rolle i relation til fonden, idet socialministeren godkender vedtægter, udpeger fondens revisor, godkender låneoptagelse, godkender omfanget af trækningsretten, godkender regulativer mv. Fondens skal desuden holde ministeren orienteret om fordeling af tilskud, evaluering af støtteordninger samt alle øvrige forhold, som ministeren ønsker oplysninger om.

14.2.8. Det kommunale tilsyn

Hensyn

Hensynet bag det decentrale tilsyn er kommunernes lokalkendskab og princippet om, at beslutningerne bør træffes tættest muligt på borgerne. Samtidig er der en god sammenhæng i, at kommunerne træffer beslutning om nybyggeriets art, omfang og udgifter, og har tilsyn med det færdige byggeri. Det decentrale princip kan dog også medføre store forskelle i udøvelsen af tilsynet, ligesom den lokale ekspertise blandt andet kan være afhængig af kommunens størrelse og omfanget af alment byggeri i kommunen.

Styring

I henhold til almenboliglovens § 164 fører kommunalbestyrelsen tilsyn med de almene boligorganisationer. Tilsynet omfatter dels et tilsyn med driften af det almene byggeri, dels et tilsyn med opførelsen. Kommunens rolle i forbindelse med nybyggeri er behandlet særskilt ovenfor under afsnit 14.2.4.

Tilsynet med driften omfatter i hovedpunkter et tilsyn med *organisationen*, et tilsyn med *økonomien*, et tilsyn med *forandring* (herunder køb og salg af ejendomme), et *teknisk* tilsyn vedrørende vedligeholdelsesstand mv. samt et *generelt* tilsyn, herunder tilsyn med udlejning.

Eksistensen af et offentligt tilsyn skal ses i sammenhæng med den offentlige støtte, der er ydet til byggeriet. Tilsynet har overordnet haft til formål dels at sikre beboerne en rimelig husleje, dels at sikre optimal effekt af de offentlige støttemidler. Via en relativt omfattende decentralisering har kommunerne i stigende grad fået overdraget væsentlige offentlige opgaver vedrørende driftstilsyn og etablering af nyt alment byggeri.

I styringsmæssig henseende befinder kommunen sig i en todelt rolle, idet den *både* er genstand for statens overordnede tilsyn og initiativer samt lovgivning på området, *og* samtidig selv udøver styring over for boligorganisationerne, herunder foretager godkendelser, udsteder påbud mv. Vægten i det følgende ligger dog på den styring, der udøves af kommunerne.

Varetagelsen af det kommunale tilsyn er i princippet opdelt i to typer af styring. Der er dels tale om en række opgaver, hvor kommunen efter reglerne skal *godkende* forhold enten efter ansøgning eller som led i en fast, årlig kadence, dels om en generel *overvågningsforpligtelse*, hvor kommunen påser, at driften foregår i overensstemmelse med reglerne, griber ind i forbindelse med eventuelle problemer, klager mv.

Driftstilsynet omfatter i hovedpunkter følgende:

1. *Det organisatoriske tilsyn.* Godkendelsesopgaverne omfatter blandt andet godkendelse af nye boligorganisationer, vedtægtsændringer, sammenlægning af organisationer eller afdelinger mv.
2. *Det økonomiske tilsyn.* Godkendelsesopgaverne omfatter blandt andet årlige regnskabsgodkendelser samt godkendelser af leje ved en afdelings ibrugtagelse, visse udlånsdispositioner i boligorganisationen, forhøjelse af det maksimale bestyrelsesvederlag, forhøjelse af beboerindskuddet ved genudlejning, så fraflytningsudgifter vil kunne dækkes mv.
3. *Tilsyn med forandringer mv.* Godkendelsesopgaverne angår samtlige dispositioner, der vedrører boligorganisationens faste ejendom, dvs. køb og frasalg af ejendom, væsentlige forandringer på ejendommen samt lånoptagelse. For beslutninger af mere vidtrækkende karakter (eksempelvis salg af boliger) skal endvidere indhentes godkendelse af ministeriet.
4. *Det tekniske tilsyn.* Kommunen skal tage stilling til garantistillelse, hvis Landsbyggefonden skal yde støtte til udbedring af byggeskader i byggeri, der ikke er omfattet af Byggeskadefonden. Derudover har det tekniske tilsyn karakter af generel overvågning af vedligeholdelsesstanden mv.
5. *Den generelle tilsynsforpligtelse*, der skal sikre, at driften er forsvarlig og i overensstemmelse med reglerne. Det gælder f.eks. i relation til udlejning og sideaktivitetsregler. Kommunen kan indgå aftaler om fleksibel udlejning og anvisningsret og kan f.eks. påbyde anvendelse af kombineret udlejning. Mht. sideaktiviteter kan kommunen f.eks. godkende etablering af nye erhvervsarealer.

Som led i varetagelsen af tilsynet råder kommunen over forskellige reaktionsmuligheder, som kan tages i anvendelse over for boligorganisationen, hvis kommunen finder det nødvendigt. Udgangspunktet er, at kommunen kan tage alle nødvendige skridt for at bringe eventuelle uoverensstemmelser med lovgivningen til ophør. Disse reaktionsmuligheder spænder fra henstillinger og påbud til i yderste konsekvens at overtage ledelsen og administrationen af en boligorganisation gennem indsættelse af en midlertidig forretningsfører.

I praksis er de mere vidtgående reaktionsmuligheder dog sjældent forekommende. Erfaringsmæssigt forløber tilsynet hovedsageligt uden større problemer, og de problemer, der måtte opstå, løses via samarbejde og dialog. Der kan dog samtidig ses tendenser til, at tilsynet ikke følger boligorganisationerne "tæt" på områder, hvor der ikke er godkendelsesopgaver. Derved kan der opstå tilfælde af f.eks. mangelfuld vedligeholdelse, som ikke kommer til kommunens kendskab.

Reguleringen af, hvilke opgaver tilsynet varetager, er fastsat detaljeret i regelsættet i form af entydige definitioner af tilsynets godkendelsesopgaver. Hvad angår den del af tilsynet, der ligger "udenfor" godkendelsesopgaverne – den generelle overvågning af reglernes overholdelse – har kommunerne imidlertid betydelige frihedsgrader til selv at afgøre, hvor aktivt tilsynet fungerer, og hvor indgribende det agerer i forhold til boligorganisationerne.

Tilsynets ageren over for boligorganisationen vil også i begrænset omfang kunne ske via brug af incitamenter, idet tildelingen af driftsherreopgaven i forbindelse med nyt byggeri sker på baggrund af en kommunal beslutning og ville kunne ske under henvisning til, om boligorganisationen opfylder bestemte kommunale mål mv.

Samlet kan styringen af det kommunale tilsyn anses for todelt, idet godkendelsesdelen er kendetegnet ved, at kommunen træffer en lang række på forhånd klart definerede afgørelser, mens den øvrige del af tilsynet, den generelle overvågning, er præget af, at boligorganisationerne har større frihedsgrader og at tilsynets opgaver, metoder, aktivitetsniveau og målsætninger er mindre klart defineret.

14.3. Sammenfatning

I kapitlet foretages en gennemgang af den eksisterende styreform i den almene sektor. Der gives en beskrivelse af de centrale aktører: Staten, kommunerne, Landsbyggefonden, boligorganisationerne, afdelingerne og revisorerne.

Det fremgår, at den samlede styring i dag – som resultat af en øget decentralisering, der er gennemført over en årrække – er præget af en arbejdsdeling især mellem stat og kommuner. Staten fastlægger ved lov mere eller mindre detaljerede eller overordnede regler og retningslinier, mens kommunerne har vidtgående beføjelser med hensyn til konkrete beslutninger om nybyggeri og udøvelse af det daglige tilsyn med boligorganisationerne.

Internt styres de enkelte boligorganisationer via beboerdemokratiet, der træffer beslutninger, der har konsekvenser for huslejedannelse, bygningers fysiske stand og eventuelle modernisering mv. I en række tilfælde træffes større beslutninger i samarbejde med det kommunale tilsyn, eksempelvis i forbindelse med visse former for udlejning, etablering af nye støttede afdelinger mv.

Med henblik på at indkredse hensynet bag samt omfanget og graden af den nugældende regulering, bliver der set nærmere på styringen på en række væsentlige delområder:

1. *Boligorganisationens ledelse og beboerdemokratiet*

De grundlæggende hensyn bag beboerdemokratiet skal ses i lyset af sektorens boligsociale opgaver. Beboerdemokratiet skal give den enkelte indflydelse på sin egen situation, og er med til at sikre engagement, integration og sammenhængskraft i boligområdet.

2. *Boligorganisationens hovedformål og sideaktiviteter*

De overordnede hensyn er at sikre naturlig sammenhæng mellem hovedformål og sideaktiviteter, sikre lejernes midler, undgå konkurrenceforvriddning og tilgodese skatteretlige hensyn.

3. *Boligorganisationens egenkapital*

Hensynene bag reguleringen af egenkapitalen er princippet om økonomisk solidaritet afdelingerne imellem, sikring af stødpudekapital, sikker forvaltning af lejernes midler, sikring af et fornuftigt vedligeholdelses- og moderniseringsniveau og mulighed for et dagligt råderum for beboerne.

4. *Nybyggeriet*

Reglerne om nybyggeri skal sikre, at der gennemføres nybyggeri i et omfang og af en art, som der er behov for i lokalområdet, at der ikke bliver bygget boliger, der ikke er behov for, at boligerne bliver opført til en omkostning, der er i overensstemmelse med det boligsociale formål, at statens og Landsbyggefondens udgifter til ydelsesstøtte ikke overstiger det nødvendige, samt fremme af bestemte boligformer, som lovgiver mener, at der er særligt behov for.

5. *Lejefastsættelse, vedligeholdelse og renovering*

Hensynene er at sikre et boligsocialt huslejeniveau og det solidariske princip, sikre vedligeholdelsestilstanden, optimal effekt af offentlige støttemidler og lejernes indflydelse på egne forhold.

6. *Udlejning og anvisning*

Formålet er at sikre løsning af boligsociale opgaver overfor husstande med særlige behov, børnefamilier, unge og ældre, sikre afbalanceret beboersammensætning, optimal udnyttelse af boligmassen, gennemskuelig og retfærdig udlejning, styrke mobiliteten og det frie valg.

7. *Landsbyggefonden*

Hensynet bag reglerne om Landsbyggefonden er at sikre det almene byggeris selvfinansiering og central omfordeling efter behov.

8. *Det kommunale tilsyn*

Hensynet bag det decentrale tilsyn er kommunernes lokalkendskab og princippet om, at beslutninger bør træffes tættest muligt på borgerne.

Kapitel 15. Ændrede styreformer

15.1. Indledning

Det offentlige bruger hvert år betydelige beløb på at løse de boligsociale opgaver – både i form af støtte til nybyggeriet og i form af individuel boligstøtte. Det må derfor være et krav, at den almene sektor drives effektivt og med et klart fokus på kvaliteten af de ydelser, som den almene sektor leverer, således at både lejerne og skatteborgerne får noget for pengene. Styringen af den almene sektor spiller en afgørende rolle for sektorens muligheder for at sikre dette.

Reguleringen af den almene boligsektor må blandt andet ses i sammenhæng med det offentliges forpligtelse til at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af offentlige støttekroner. Som det fremgår af kapitel 14 bærer den almene boligsektor præg af regelstyring, som på mange områder er detaljeret. Det gælder f.eks. reguleringen af huslejefastsættelse, udlejning, afgrænsning af tilladte sideaktiviteter og reglerne for dispositionsfonden. På andre områder er styringen dog mindre detaljepræget og centraliseret, og indeholder f.eks. for nybyggeriet en ramme- og incitamentsbaseret styring af kommunerne, ligesom der er muligheder for lokal aftaleindgåelse mellem kommune og boligorganisation på udlejningsområdet.

Over for detaljeret regelstyring står andre styre- eller reguleringsformer, hvoraf nogle særligt i de senere år har vundet stigende indpas. Der er tale om en relativt bred vifte af reguleringsredskaber, som blandt andet afpasses efter, om der er tale om offentlig eller privat aktivitet, og efter hvilken adfærd, man ønsker at opnå. Som eksempler på sådanne redskaber kan nævnes etablering af markeds- eller markeds-lignende forhold, økonomiske incitament, frivillige aftaler, certificering, uddannelse samt information.⁶⁴ Hvad angår styringen af offentlig aktivitet står især indførelsen af mål- og rammestyring samt lignende styreformer (mål- og resultatstyring, kontraktstyring mv.) centralt i de senere års udvikling.

Mål- og rammestyring er kendetegnet ved at hente inspiration i styringen af privat virksomhed, men på den offentlige sektors præmisser. I sin rene form består mål- og rammestyring som udgangspunkt i, at opstilling af budgetrammer bliver kombineret med opstilling af politiske mål samt en dialog mellem parterne om opnåelse af målene. Heri indgår også, at der i mindre grad end i den traditionelle regelstyring foregår en detaljeret styring i form af godkendelser, forbud, forskrifter mv.

Som udgangspunkt er en detaljeret, regelbaseret regulering af den almene sektor egnet til at sikre objektivitet, ensartethed og faste standarder for løsningen

⁶⁴ Se endvidere Brug af alternative reguleringsinstrumenter, Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2000.

af boligsociale opgaver, men indebærer omvendt en ret begrænset frihed for kommuner og boligorganisationer til at udvikle nye og bedre måder at opnå de overordnede mål på. Omvendt indebærer en mindre regelbaseret styring, at der vil være større plads for det lokale initiativ, men samtidig større forskelle på forholdene det ene og andet sted. En udstrakt frihed for de enkelte boligorganisationer medfører en risiko for, at overordnede samfundsmæssige hensyn, blandt andet til nybyggeri, samlet løft af områder etc., ikke bliver tilgodeset, ligesom staten og kommunerne ikke vil råde over redskaber til at føre en samlet by- og boligpolitik.

Forskellige styreformere har således både fordele og ulemper, og i valget af den fremtidige styring er det derfor centralt at finde frem til den optimale balance mellem de hensyn, der skal varetages.

Det skal bemærkes, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem valget af styreform og det offentliges økonomiske engagement i løsningen af de boligsociale opgaver. Som det er demonstreret af de to boligaftaler fra 2002 og 2005, der begge har omfattet aftale om Landsbyggefondens refusion af statens udgifter til ydelsesstøtte til nybyggeriet, er det ikke nødvendigt at ændre styreformens som led i beslutninger om sektorens selvfinansiering. Det er imidlertid samtidig klart, at en ny styreform også kan omfatte en fuldstændig omlægning af de økonomiske relationer mellem den almene sektor og det offentlige. Samtidig må det generelt tages i betragtning, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar bør følges ad. Større frihedsgrader til den almene sektor ledsages derfor naturligt af en større grad af selvfinansiering.

15.2. Modeller for styring af den almene boligsektor

Indledning – principper for valg af styreform

For at etablere et grundlag for at overveje forskellige styringsformer samt belyse, hvorledes disse styringsformer vil kunne tilgodesee ovenstående overordnede hensyn, er der opstillet følgende tre modeller for den almene boligsektors mulige udviklingsveje:

- Model 1 er grundlæggende en fortsættelse af den nuværende styringsform.
- Model 2 er en model for en frisat sektor.
- Model 3 er en mål- og aftalestyret sektor.

Introduktion til de tre modeller

Model 1 tager sit udgangspunkt i, at den almene sektor i dag generelt set er en velfungerende sektor, som på en lang række punkter tilgodeser de overordnede hensyn, ligesom der kun i meget begrænset omfang har vist sig problemer i den daglige drift. Samtidig giver den eksisterende model muligheder og løsninger, som ikke er til stede i alle de skitserede styringsmodeller og som ikke findes i de styringsmodeller, som anvendes i sammenlignelige lande. Dette gælder ikke mindst den centrale fond, Landsbyggefonden, og dennes finansiering, der giver gode muligheder for at omfordele i sektoren samt for at finansiere nødvendige aktiviteter, som den enkelte boligorganisation eller boligafdeling ikke kan

overkomme. Som det fremgår af gennemgangen af de hollandske erfaringer, jf. kapitel 13, er netop omfordelingen mellem meget velstående og økonomisk svage boligorganisationer et centralt problem, som endnu ikke har fundet en løsning. Der kan på den baggrund argumenteres for i den fremtidige styring at fastholde den nuværende styringsmodel som grundlag for den fremtidige styring af den almene sektor. Dette udelukker dog ikke i sig selv ændringer af den gældende lovgivning på udvalgte områder.

Model 1. Den regelstyrede almene sektor

Den nuværende grundlæggende styringsform fortsættes, men med løbende justeringer og moderniseringer, herunder både stramminger og lempelser af reguleringens indhold. Dvs.:

- Staten fastlægger regler for, hvad boligorganisationerne skal og ikke må, f.eks. med hensyn til udlejning, egenkapital, sideaktiviteter, byggepolitiske initiativer mv.
- Kommunerne forestår inden for de overordnede rammer og regler den lokale implementering og giver tilsagn til nybyggeri, har kommunal anvisningsret og fører tilsyn med, at boligorganisationerne overholder reglerne. Endelig er kommunerne tillagt en række godkendelsesbeføjelser.

Der er dog også visse hensyn, som er bedre tilgodeset i andre modeller. Den regelstyrede almene sektor giver en høj grad af sikkerhed for, at sektoren varetager de overordnede og boligsociale hensyn, som der politisk er ønske om. Til gengæld er det klart, at netop regelstyringen begrænser boligorganisationernes muligheder for at udvikle egne løsninger på opståede problemer. Forhold som lokal tilpasning, kommunernes udfarende og proaktive rolle, boligorganisationernes initiativkraft og innovationsevne, effektivitet og produktivitet kan således bedre tilgodeses i andre modeller.

I forbindelse med debatten om en mere selv bærende sektor er det påpeget, at en større grad af økonomisk selvfinansiering tilsvarende må følges op med, at boligorganisationerne frigøres for den nuværende tætte regulering og tillægges stor selvstændighed på centrale områder.

Model 2 tager derfor udgangspunkt i en friset boligsektor, hvilket indebærer vidtgående frihedsgrader for boligorganisationerne, samtidig med at den offentlige styring og kontrol med sektorens overordnede udvikling bliver kraftigt reduceret. Modellen er direkte inspireret af hollandske erfaringer, men tillempet danske forhold. Modellen indebærer, at de enkelte boligorganisationer i højere grad formulerer egne strategier og udviklingsveje. Det medfører samtidig, at den kommunale styring af boligsektoren, herunder nybyggeriet, som er en del af fundamentet i det nuværende danske system, nødvendigvis må sættes ud af kraft. Det selvstændige økonomiske ansvar og de vidtgående frihedsgrader medfører, at der ikke længere vil være fastsat regler om central omfordeling af midler, som i dag sker via Landsbyggefonden. De samme forhold medfører desuden, at beboernes indflydelse vil få mere karakter af den beboerrepræsentation, der kendes i det private udlejningsbyggeri. Væsentlige beslutninger træffes af organisationen selv, f.eks. efter høring af beboerne.

Model 2. Den frisatte almene sektor

Sektorens opbygning ændres grundlæggende, således at sektoren frisættes styringsmæssigt og økonomisk.

Frisættelsen indebærer blandt andet,

- at sektorens økonomiske mellemværende med staten og kommunerne gøres op, hvorefter sektoren selv disponerer over de midler, der genereres af lejebetalinger mv., herunder specielt ydelser på udamortiserede lån. Til gengæld ophører den offentlige støtte til nybyggeriet.
- at den direkte styring af sektoren via lovgivning, kommunale beslutninger mv. afvikles, idet det offentliges varetagelse af boligsociale og øvrige samfundsmæssige hensyn i stedet fremmes ved opstilling af overordnede målsætninger, henstillinger eller indgåelse af aftaler mv.
- boligorganisationerne selv træffer herefter selv beslutning om alle væsentlige forhold, herunder nybyggeri, renoveringer, salg til lejerne eller andre, anvendelse af egne midler, ghettoindsats, samarbejde med kommuner mv. Boligorganisationerne finansierer sine aktiviteter af egne midler.
- at boligorganisationerne forbliver non-profitorganisationer. Der skabes mulighed for, at boligorganisationerne, evt. via datterselskaber, kan engagere sig i overskudsgivende aktiviteter i fri konkurrence med andre aktører på boligmarkedet. Overskud kan ikke udbetales, men skal anvendes til boligsociale formål.

Denne model vil i første række udmærke sig ved at give boligorganisationerne den optimale frihed til selv at løse alle problemer og opgaver. Herved kan opgaverne løses fleksibelt og ud fra lokale forhold. Samtidigt styrker den boligorganisationernes incitament til at øge effektiviteten og produktiviteten i opgavevaretagelsen. Modellen forringer derimod i væsentlig grad kommunernes muligheder for at udøve en aktiv by- og boligpolitik, herunder for at planlægge nybyggeri, styrke indsatsen mod ghettoisering og løse boligsociale opgaver overfor boligsøgende med særlige behov. Samtidigt tyder de hollandske erfaringer, jf. kapitel 13, på, at det indenfor modellens rammer er vanskeligt at gennemføre en omfordeling af sektorens midler, så sektorens midler anvendes optimalt i løsningen af de boligsociale opgaver.

Der er på den baggrund opstillet en mellemmodel, *model 3*. Modellen sigter på at fastholde en vis sikkerhed for, at sektorens primære opgaver fortsat løses, og at sektorens midler anvendes optimalt, samtidig med at den giver mere plads til lokale initiativer og innovationer. Modellen fastholder således i forlængelse af kommunalreformen på den ene side den overordnede offentlige, herunder især kommunale, indflydelse og styring i sektoren. På den anden side introduceres mål-, ramme- og aftalestyring som den dominerende styringsform i sektoren, hvilket vil medføre væsentligt mindre regelstyring og større frihedsgrader for boligorganisationerne til at gå deres egne veje end i dag. Modellen er dels inspireret af den danske styringsdiskussion, herunder især på sundhedsområdet, og dels engelske erfaringer med styring af støttet boligbyggeri. Udgangspunktet

er, at der på væsentlige områder indgås aftaler mellem boligorganisation og kommune, og at det kommunale tilsyn i højere grad udøves via anbefalinger, styrkede informationsrutiner, dokumentation samt systematisk dialog og feedback. Kommunernes rolle i forbindelse med beslutninger om nybyggeri fastholdes, som den kendes i dag.

Model 3. Den mål- og aftalestyrede almene sektor

Med henblik på både at give boligorganisationerne større frihedsgrader og fastholde en høj grad af kommunal indflydelse indføres mål- og aftalestyring som den dominerende styreform i den almene sektor:

- Boligorganisationerne får frihed til selv – inden for rammerne af en overordnet målfastsættelse og aftaler med kommunen – at løse sine opgaver.
- Den detaljerede lovgivning afskaffes på en række områder og erstattes af styring via overordnede mål og rammer, der konkret udmøntes i aftaler mellem kommune og boligorganisation. Det kan blandt andet gælde områder som sideaktiviteter, udlejning og anvendelse af opsparet egenkapital. Der vil endvidere kunne opstilles mål om boligorganisationernes effektivitet, beboerservice mv.
- Kommunerne vil fortsat som led i den kommunale boligpolitik og løsningen af de boligsociale opgaver beslutte nybyggeri og være tilsynsmyndighed.
- Den overordnede styring af sektorens fondsmidler fastholdes og der sikres mulighed for omfordeling af disse med henblik på en optimal fordeling og anvendelse i relation til huslejer, reovering, ghettoindsats mv.

Fordelene ved model 3 er, at modellen giver incitamentter til bedre målopfyldelse, dvs. effektivitet, kvalitet, i opgaveløsningen mv. Samtidig fastholdes en høj grad af offentlig indflydelse på rammevilkårene, og mulighed for offentlig indgriben, hvis der opstår uhensigtsmæssigheder.

Modellens udfordring består i at fastsætte mål, der på en gang er væsentlige og målbare/dokumenterbare og giver et dækkende billede af organisationens opgavevaretagelse. Samtidig skal måling, målfastsættelse og aftaleindgåelse ske på et niveau, som ikke kræver uforholdsmæssige ressourcer af boligorganisationer og kommuner.

De tre modeller vil – selvom udgangspunktet i alle tilfælde er non-profit organisationer med en boligsocial forpligtelse – have væsentligt forskellige konsekvenser for de afgørende interessenter i den almene boligsektor. Konsekvenserne er sammenfattet i nedenstående skema 15.1.

Skema 15.1. Forventede konsekvenser af de tre modeller på udvalgte parametre¹⁾

	Model 1	Model 2	Model 3
Statslig detailregulering	++	÷ ÷	÷
Kommunal indflydelse	+	÷	++
Boligorganisationens selvstændighed/frihed	÷	++	+
Beboerindflydelse	++	÷	++

¹⁾ Plus og minus angiver, hvor den enkelte styreform placerer sig på en "tænkt" skala fra yderpunkt til yderpunkt, og altså ikke deres placering i forhold til den nuværende styreform.

Som det fremgår, har de enkelte modeller hver sine styrker og svagheder. Valget af den fremtidige styring er derfor i høj grad et spørgsmål om at identificere og vurdere den optimale balance mellem de hensyn, der ønskes varetaget i den fremtidige almene sektor.

Det generelle udgangspunkt for overvejelser om den fremtidige styring og organisation af den almene boligsektor må være, at der er – og fortsat vil være – en række samfundsmæssige, herunder boligsociale, hensyn, som sektoren skal varetage, og at styreformen skal kunne sikre dette bedst muligt.

I det følgende er overvejelserne om valg af fremtidig styringsform derfor ikke baseret på overvejelse om, hvilke opgaver der skal løses, men om, hvordan disse opgaver løses optimalt. Helt grundlæggende afhænger valg af styreform af, om man mener, at opgaverne løses bedst med staten, med kommunen eller med boligorganisationen som det grundlæggende omdrejningspunkt.

Uanset valg af model er følgende hensyn centrale:

1. De boligsociale opgaver skal løses, herunder skal der i passende omfang opføres nybyggeri, som er målrettet resourcesvage befolkningsgrupper.

Dette hensyn varetages på to helt forskellige måder i de tre modeller. I model 1 og 3 har kommunen afgørende indflydelse på nybyggeriet ud fra et synspunkt om, at hensynet bedst varetages, når kommunen kan føre en samlet by- og boligpolitik. I model 2 træffer boligorganisationerne selv beslutning om nybyggeri, idet nybyggeri finansieres af likvide midler uden offentlig støtte. Model 2 forudsætter, at boligorganisationerne på grundlag af deres overordnede boligsociale formål selv vælger at bygge dér, hvor der er behov.

2. Lejeniveauet skal være fastsat i overensstemmelse med den boligsociale opgave, og sikret mod pludselig lejestigning. Det vil uafhængigt af den valgte styreform skulle afgøres, om der skal ske en vis udjævning af konstaterede huslejespænd inden for sektoren.

I model 1 og 3 bevares balancelejeprincippet som udgangspunkt, idet der dog vil kunne ske en huslejeudligning via de fastsatte kapitaludgifter. Den nuværende sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar fastholdes, således at lejerne fortsat selv via huslejen må betale for de forbedringer mv., som de via beboerdemokratiet måtte beslutte sig for. Model 2 indebærer en afskaffelse af beboerdemokratiet i den nuværende form, jf. pkt. 6 nedenfor, for at sikre, at lejerne ikke pålægges ansvaret for de frisatte boligorganisationers dispositioner. Huslejefastsættelsen i model 2 vil derfor ikke have en entydig sammenhæng med de udgifter, der er forbundet med den enkelte afdelings drift.

3. Som led i varetagelsen af boligsociale hensyn skal udlejningen være gennemskuelig, objektiv og tilgodese grupper med særligt behov for de pågældende boliger.

I model 1 sker det – som det er tilfældet efter de nuværende regler – ved detaljerede udlejningsregler, i model 2 ved overordnede målsætninger, som boligorganisationen selv udfylder og i model 3 ved en kombination af overordnede målsætninger og aftaler mellem kommune og boligorganisation.

4. Som led i varetagelsen af boligsociale hensyn skal tendenser til social og etnisk ghettoisering modvirkes.

I model 1 sker det ved, at der ved lov stilles en række redskaber til rådighed for organisationer med problemramte afdelinger, ligesom der er muligheder for støtte fra Landsbyggefonden til særlige initiativer. I model 2 træffer boligorganisationen selv beslutning om, hvorvidt der skal gribes ind overfor ghetto problemer, hvordan indsatsen i givet fald skal gribes an, og hvordan indsatsen skal finansieres. I model 3 fastsættes indsatsen inden for overordnede rammer og støttemuligheder – herunder fra Landsbyggefonden, samt efter aftale mellem kommune og boligorganisation.

5. Der skal sikres en forsvarlig, effektiv og moderne drift med henblik på at muliggøre et højt serviceniveau for alle grupper til en rimelig udgift. Boligerne skal løbende vedligeholdes, renoveres og forbedres, således at de fortsat matcher nutidige krav til boligen og dermed er attraktive for de boligsøgende.

I model 1 sikres dette med en række fastsatte krav, som det kommunale tilsyn skal sikre er overholdt, i model 2 har boligorganisationen selv det økonomiske ansvar, og derfor også incitamentet til at fremme og udvikle produktivitet, og i model 3 skal boligorganisationerne leve op til en række krav og målsætninger, herunder evt. aftaler med kommunen, brug af nøgletal etc.

6. Beboerne skal inddrages i driften i så høj grad som muligt, herunder især på områder, der direkte berører dem.

I model 1 og 3 bevares og styrkes det nuværende beboerdemokrati, i model 2 får beboerdemokratiet mere karakter af den beboerrepræsentation, der kendes i det private udlejningsbyggeri.

7. Konkurrenceforvridning over for andre sektorer skal undgås. Konkurrencen inden for sektoren skal styrkes for at sikre optimal opgavevaretagelse. Det skal sikres, at boligorganisationerne på passende og fleksibel måde kan indgå i et samspil med det omgivende samfund.

I model 1 fastholdes en detaljeret regulering, men der sker en modernisering af tilladte sideaktiviteter. I model 2 kan boligorganisationerne operere meget frit og udføre overskudsgivende aktiviteter i konkurrence med andre private. I model 3 reguleres via målfastsættelse og/eller aftaler mellem kommune og boligorganisation i lyset af de lokale forhold. Under alle omstændigheder skal boligorganisationernes aktiviteter tilrettelægges, så de er i overensstemmelse med konkurrenceretlige hensyn.

Det skal bemærkes, at den almene boligsektor har haft og har opgaver og funktioner, der ikke har en egentlig boligsocial karakter, men som også bør indgå i overvejelserne om valg af styreform. Det kan særligt fremhæves, at sektoren fra statens side har været brugt som instrument for konjunkturregulering og som instrument til udvikling af byggeriet, jf. kapitel 3. Hvis disse funktioner fortsat skal være gældende, forudsætter det, at staten/det offentlige fortsat spiller en afgørende rolle i forbindelse med nybyggeriet.

I de følgende 3 afsnit gives en nærmere beskrivelse af enkeltelementerne i de tre modeller.

15.3. Model 1 - en regelstyret almen sektor

Model 1 er en fortsættelse af den nuværende grundlæggende styringsform, men med løbende justeringer af reglerne. Den nuværende styring er gennemgået i kapitel 14, som der henvises til.

Grundelementerne i den regelstyrede almene sektor er følgende:

- Kommunerne meddeler på det offentliges vegne tilsagn til nybyggeri. Nybyggeri efter behov sikres ved, at det offentlige fortsat yder støtte til nybyggeri med kommunalt støttetilsagn. Statens udgifter vil kunne refunderes af Landsbyggefonden i overensstemmelse med dennes formål.
- En optimal drift sikres ved, at staten fastlægger relativt detaljerede regler for boligorganisationernes virksomhed, f.eks. med hensyn til udlej-

ning, egenkapital, sideaktiviteter mv. Kommunerne forestår inden for disse rammer tilsynet med, at boligorganisationerne overholder reglerne, og er endvidere tillagt en række godkendelsesbeføjelser og beføjelser til indgåelse af aftaler. De enkelte boligorganisationer har følgelig et begrænset frirum.

- Gennemskuelig udlejning til målgruppen sker efter faste regler og kommunal anvisning til en del af boligerne. Det er fortsat muligt at indgå lokale aftaler om f.eks. fleksibel udlejning ligesom kommunerne kan aftale op til 100 pct. kommunal anvisning til ledige boliger. I problemramte områder kan de særlige regler om kombineret udlejning anvendes.
- En boligsocial husleje fastsættes med udgangspunkt i det nuværende balanceløse princip. Det bør dog overvejes, om der skal ske justeringer af fordelingen af kapitalomkostninger på de enkelte afdelinger som led i en generel omlægning, der skal sikre, at lejefastsættelsen i højere grad afspejler byggeriets beliggenhed og kvalitet i øvrigt.
- De konkurrencemæssige hensyn sikres ved en tæt regulering af tilladte sideaktiviteter, og boligorganisationen kan kun udføre sideaktiviteter, som har en nær tilknytning til kerneaktiviteten.
- Beboernes indflydelse sikres ved et udbygget beboerdemokrati med beboerflertal på alle niveauer.
- Der sikres optimal udnyttelse af sektorens midler ved en omfordeling via lokale og centrale fonde. Der indbetales fortsat til den almene sektors fonde, når en afdelings oprindelige lån er udamortiserede, men det bør overvejes, om der kan skabes et system med større ensartethed imellem de enkelte afdelingers indbetalinger.

Som hidtil vil der blive tale om, at reguleringen løbende udvikles, justeres og tilpasses, uden at *styreformen* grundlæggende ændres. Det kan f.eks. dreje sig om følgende:

- En modernisering og ajourføring af sideaktivitetsreglerne. En lempelse vil have karakter af en udvidelse af positivlisten, således at boligorganisationerne f.eks. får mulighed for at igangsætte initiativer, der retter sig mod et bredere publikum, i belastede boligområder.
- Opfølgning af analysen af overskud i den almene boligsektor fra 2005.⁶⁵
- Styrkelse og modernisering af beboerdemokratiet. Beboerdemokratiet lider under vanskeligheder ved at rekruttere interesserede beboere – ”enkeltsagsdemokratiet” vinder frem, og der er behov for overvejelser

⁶⁵ Overskud i den almene boligsektor, Socialministeriet, 2005.

om en styrkelse og modernisering af beboerdemokratiet. Dette kan f.eks. ske ved at styrke rekrutteringen blandt beboerne, ved inddragelse af professionelle i bestyrelsen, eller ved overvejelser om at gøre indholdet i beboerdemokratiet mere vedkommende.

- Fortsatte overvejelser om nye redskaber og metoder i indsatsen mod ghettoisering.

15.4. Model 2 - en frisat almen sektor

Grundelementerne i en frisat almen sektor er følgende:

- Det offentlige yder ikke længere støtte til nybyggeriet, som i stedet initieres og finansieres af boligsektoren selv. Støtten til det eksisterende byggeri fortsætter indtil udløb. Den kan også som i Holland opgøres og udbetales på én gang. De likvide midler fra fortsat betaling af ydelser på udamortiserede lån forbliver i sektoren. Hensynet til nybyggeri efter behov forudsættes varetaget af boligorganisationerne på grundlag af deres boligsociale formål.
- De enkelte boligorganisationer er de centrale beslutningstagere i sektoren, og træffer herunder beslutning om nybyggeri. Den direkte offentlige styring af sektoren via detaljeret lovgivning, kommunale beslutninger afvikles. Det offentlige fremmer i stedet samfundsmæssige hensyn til både nybyggeri og en effektiv drift ved at opstille overordnede målsætninger, og søge at indgå frivillige aftaler med udgangspunkt i et boligsocialt formål mv.
- Hensynet til en gennemskuelig udlejning til målgruppen varetages ved at erstatte de nuværende regler om udlejning med en overordnet forpligtelse til at fremme boligsociale formål i forbindelse med udlejning. Forpligtelsen udfyldes nærmere af boligorganisationen. Der vil fortsat kunne være kommunal anvisning til en del af boligerne – evt. mod kommunal betaling.
- Det nuværende balancelejeprincip for husleje fastsættelse erstattes af andre reguleringsprincipper, idet lejerne ikke bør kunne pålægges det økonomiske ansvar for boligorganisationens selvstændige dispositioner. Huslejen kan principielt sættes fri, således at den enkelte boligorganisation selv fastsætter lejen for den enkelte bolig i overensstemmelse med byggeriets beliggenhed og kvalitet i øvrigt. Alternativt kan der – som det hidtil har været tilfældet i Holland - fastsættes et kvalitetsbestemt maksimalt lejeniveau. Det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at arbejde med en særlig lejereduktion for ressourcetsvage husstande, idet det så vil være meget vanskeligt at tiltrække ressourcestærke boligsøgende til de mere udsatte boligområder, og da det vil være administrativt krævende at kontrollere de boligsøgendes fortsatte status. Særlig lejereduktion for ressourcetsvage lejere kan desuden nedsætte inci-

tamentet til f.eks. at søge beskæftigelse, da huslejen i så fald stiger. Da boligorganisationerne fortsat skal fungere som non-profitorganisationer bør det sikres, at der ikke sker en unødigt kapitalophobning i den enkelte organisation, og at evt. overskud således anvendes i overensstemmelse med boligorganisationernes grundlæggende boligsociale formål, jf. nedenfor.

- Beboernes og beboerdemokratiets rolle reduceres, idet lejerne ikke længere får noget økonomisk ansvar for boligorganisationens dispositioner, og dermed heller ikke den modsvarende indflydelse. Samtidig vil der være behov for, at boligorganisationerne som professionelle organisationer, der er i fri konkurrence med private aktører på boligmarkedet, får mulighed for i højere grad at agere strategisk og langsigtet, hvilket giver et større behov for en egentlig professionel håndtering af beslutninger og ledelse.
- De konkurrenceretlige hensyn sikres ved fastsættelse af overordnede rammekrav om, at hovedformålet er løsning af boligsociale opgaver, og at eventuelle overskud fra forretningsmæssige aktiviteter skal anvendes i overensstemmelse med dette formål.
- Boligorganisationerne bliver skattepligtige. Der kan blive tale om at opdele aktiviteter i hovedselskaber og datterselskaber, eller på anden måde sikre, at kommercielle aktiviteter er klart adskilt fra kerneaktiviteter, og udøves i lige konkurrence med private.
- Boligorganisationerne har fuld dispositionsret over egne midler, og der vil derfor ikke være fastsat regler om en central omfordeling via fonde eller lignende. Hensynet til optimal udnyttelse af sektorens midler må – som i Holland - fremmes ved hjælp af frivillige fusioner, hvor økonomisk svage organisationer får adgang til nødvendige midler ved sammenlægning med økonomisk stærke organisationer, eller lignende.

På baggrund af disse overordnede rammer skitseres det nedenfor, hvordan en fri styreform ville kunne udmønte sig på en række væsentlige delområder.

Nybyggeri

Efter gældende regler kan boligorganisationerne kun bygge i det omfang, de opnår et støttetilsagn fra kommunen.

Forudsættes det, at der ikke længere ydes offentlig støtte, vil beslutning om nybyggeri ikke længere være betinget af et kommunalt støttetilsagn.

Det vil i stedet være boligorganisationens egen beslutning, om der skal bygges nyt. Dette hænger sammen med, at boligorganisationen har det økonomiske ansvar, og at boligorganisationen herunder selv skal tilvejebringe en finansiering, der sikrer det boligsociale lejeniveau uden offentlige støtte. Boligorganisationen må derfor vurdere behovet for nybyggeri og tage stilling til risikoen ved investeringen.

Ønsker en kommune at få opført almene boliger, må den søge at opnå en aftale herom med en boligorganisation.

For at undgå de monopollignende tilstande, som er opstået i Holland, jf. kapitel 13, bør det overvejes nærmere, hvordan der kan sikres tilvækst af nye organisationer, som kan udfordre de etablerede. Når en boligorganisation selv skal tilvejebringe finansieringen af nybyggeriet, betyder det nemlig, at adgangskravene til markedet, herunder især kapitalkravene, for en ny boligorganisation kan blive så store, at nyetablering i realiteten forhindres. Dette gælder naturligvis i særlig grad, hvis garantiordningerne som i Holland forvaltes af de eksisterende boligorganisationer.

Boligorganisationen træffer også selv beslutning om boligtype, boligernes udformning, størrelse og antal samt om kvalitet og pris set i forhold til efterspørgslen. Beslutningerne træffes på baggrund af boligsociale overvejelser. Har kommunen særlige ønsker om udformning, antal etc., må disse fremmes via en frivillig aftale herom med boligorganisationen. Dette gælder også i forhold til byggeri af f.eks. plejeboliger.

Den nuværende regulering af byggeriets maksimumarealer, maksimale anskaffelsessummer mv. må forudsættes afskaffet i det frisatte scenarium. En frisættelse af sektoren må derfor alene af den grund forventes at medføre en vis ændring af byggeriets karakter. Det kan således ikke udelukkes, at en frisat sektor, der ikke er bundet af regler om lejlighedernes størrelse og indretning, og ikke kun er rettet ind mod løsning af boligsociale opgaver, vil begynde at bygge for andre målgrupper end den nuværende primære målgruppe. Hertil kommer, at boligorganisationerne i en frisat sektor vil have en betydelig interesse i overskudsgivende aktiviteter. Dette må antages at medføre, at boligorganisationerne for det første i højere grad vil gå ind i de mere lukrative dele af boligmarkedet – byggeri af f.eks. ejer- og andelsboliger og lejeboliger med attraktiv beliggenhed mv. For det andet må det antages, at interessen i byggeri for mere ressourcetsvage grupper vil blive svækket, idet dette vil være mindre lukrativt. En frisættelse kan således på den ene side medføre en glidning i retning af mere attraktivt, men også dyrere, byggeri, og på den anden side en svagere opfyldelse af sektorens primære mål. Denne udvikling er tydelig i Holland, hvor antallet af nybyggede billige udlejningsboliger faldt dramatisk i perioden op til år 2000, mens antallet af nybyggede dyrere boliger steg, jf. afsnit 13.2.

I lyset af boligorganisationens økonomiske ansvar, træffer organisationen selv beslutning om finansiering af byggeriet. De gældende regler om finansiering, lånetype mv. ophæves, og boligorganisationen må i princippet kunne agere frit i forhold til udviklingen på de finansielle markeder. For at systemet skal kunne virke, vil det formentlig af hensyn til realkreditinstitutternes pantsikkerhed og for at billiggøre finansieringen være nødvendigt for boligorganisationerne at etablere en eller anden form for solidarisk dækning via en garantifond til afløsning af den offentlige garanti, således som det er sket i Holland.

En frisættelse vil styrke boligorganisationernes incitament til at sikre effektivitet og produktivitet i byggeriet, ligesom byggeriet i højere grad må forventes at blive efterspørgselsstyret – i det mindste hvad angår den betalingsdygtige efterspørgsel.

Kommunerne vil efter en frisættelse af den almene sektor ikke længere kunne styre, om og - i givet fald - hvor der skal bygges almene boliger, idet beslutningen herom alene er boligorganisationens. I Holland er der praksis for at kommunerne som led i en aftale med en boligorganisation sælger byggegrunden billigt, men dette vil allerede være i strid med kommunalfuldmagten i Danmark. De danske kommuner vil derfor ved en frisættelse miste et væsentligt by- og boligpolitisk instrument. Kommunerne vil være afhængige af, at de kan tiltrække boligorganisationer, som er interesserede i og har midlerne til at bygge. I den forbindelse kan det også komme til at spille en rolle, at der vil være store forskelle i de enkelte frisatte boligorganisationers økonomi og dermed mulighed for at gå ind i nybyggeri. I Holland har det således vist sig, at boligorganisationerne i de store byer økonomisk har svært ved at løfte opgaverne, mens der uden for de store byer er mange formuende organisationer, som imidlertid ikke går ind i nybyggeri.

Lejefastsættelse

Udgangspunktet for lejefastsættelsen efter gældende regler er et balancelejeprincip, hvor indtægter skal dække udgifterne. Lejen skal således dække opførelsesudgifter, efterfølgende udgifter til renovering og modernisering, driftsudgifter, fondsbidrag mv., minus offentlig støtte og evt. fondsstøtte. Balancelejesystemet skal endvidere dække bidrag til dispositionsfonden samt for de ældre afdelingers vedkommende pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden. Hertil kommer fortsat lejebetaling ved udamortisering af de oprindelige lån.

I et balancelejesystem har lejerne det endelige økonomiske ansvar, idet alle udgifter i sidste ende dækkes af lejerne. Derfor hænger balancelejeprincippet tæt sammen med den økonomiske og demokratiske selvstændighed i den enkelte afdeling. Hver afdeling udgør en økonomisk og demokratisk selvstændig enhed, og afdelingen har i det gældende system kompetence til at træffe beslutning om en række udgiftskrævende aktiviteter, såfremt der samtidig vedtages en tilsvarende lejeforhøjelse. Det gælder renovering og forbedring, vedligeholdelsesniveau samt størrelsen af en række driftsudgifter.

I en ”frisat” model vil det ikke være hverken rimeligt eller hensigtsmæssig at opretholde balancelejesystemet, idet lejerne derved vil få tillagt det økonomiske ansvar for boligorganisationens selvstændige dispositioner. Man kan dog overveje at fastholde en sammenhæng mellem lejen og udgifter til forbedringsarbejder, som det også kendes fra reguleringen af privat udlejningsbyggeri (boligreguleringsloven).

Principperne for lejefastsættelse må derfor ændres således, at lejerne ikke hæfter for boligorganisationens dispositioner. En sådan ændring vil kunne resultere i både et huslejefastsættelsessystem, kendetegnet ved stram regulering som det kendes fra store dele af det nuværende private udlejningsbyggeri, og i en mere

fleksibel husleje fastsættelse, som overlader det til boligorganisationerne at fastsætte den endelige husleje. Det boligsociale vil i sidstnævnte tilfælde fortsat være afgørende, men samtidig må boligorganisationerne set i lyset af det økonomiske ansvar have mulighed for at fastsætte huslejen mere fleksibelt, og f.eks. nedsætte huslejen i problemramte områder. Der vil eventuelt fortsat kunne lægges vægt på, at lejen afspejler driftsomkostninger.

Med mindre det vælges at indføre en helt fri markedsbaseret leje, kunne dette f.eks., som det er forsøgt i Holland, ske ved at fastsætte et beliggenheds- og kvalitetsrelateret maksimum for m²-lejen, indenfor hvilket boligorganisationen selv kan fastsætte lejen. Det vil medføre højere leje nogle steder og lavere leje andre steder. I de afdelinger, hvor lejen ikke dækker omkostningerne, må boligorganisationen dække resten af sin egenkapital.

En sådan lejefastsættelse kan sikre bedre sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Vedligeholdelse, reovering og modernisering, nedrivning og salg

En frisættelse af den almene sektor vil medføre, at det detaljerede regelsæt om vedligeholdelse, reovering, modernisering, nedrivning og salg, kan ophæves, idet det overlades til boligorganisationerne selv at træffe beslutning om disse aktiviteter.

Boligorganisationerne får hermed større frihedsgrader til selv at tilpasse sig de lokale markedsforhold og i overensstemmelse hermed tilrettelægge indsatsen. Boligorganisationen træffer således selv beslutning om omfang, art og tidsfølge af vedligeholdelse, reovering og modernisering. For at undgå, at der generelt sker en omdannelse af boliger til luksusboliger, i de områder, hvor efterspørgslen er størst, kan det dog overvejes at fastsætte rammer herfor.

Boligorganisationen træffer beslutning om finansieringen af arbejderne.

Modernisering og forbedring vil i en sådan situation medføre en lejestigning på grund af stigning i kvalitetsniveauet. Kan lejestigningen ikke dække udgifterne til modernisering og forbedring, dækkes ekstraudgiften af boligorganisationen. Boligorganisationen får dermed incitament til at sikre effektivitet og produktivitet i forbindelse med arbejderne.

En konsekvent gennemført frisættelse, hvor de almene boligorganisationers ejendom er privat ejendom, og hvor der er gjort op med den offentlige støtte, vil kunne skabe grundlag for en kraftig forenkling af de nugældende regler for salg af almene boliger. Salg kan herefter gennemføres ved boligorganisationens egen beslutning, der ikke kræver hverken statslig, kommunal eller lejergodkendelse.

Det vil således være overladt til den enkelte boligorganisation at træffe beslutning om salg til lejerne – eller til andre – og herunder beslutte prisen. Salgsprovenuet indgår som en del af boligorganisationens egenkapital, som boligorganisationen selv har rådighed over. I forhold til de nuværende regler for salg, hvorefter salgsprovenuet tilgår Landsbyggefonden med henblik på finansiering

af nybyggeri, får boligorganisationen derfor et stærkere incitament til at sælge, både for at skaffe midler til øvrig aktivitet, men også for at blande boligtyperne og dermed på sigt ændre beboersammensætningen, hvis der er boligsociale grunde til at gøre det f.eks. i problemramte områder. Til gengæld kan det ikke sikres, at midlerne fra salg anvendes til nybyggeri, som i den eksisterende forsøgsordning.

Kommunerne har efter de nuværende salgsordninger en betydelig medindflydelse på beslutninger om salg af almene boliger. I en frisat model vil denne medindflydelse blive forsvinde. Styrkelsen af boligorganisationernes handlefrihed i en frisat sektor modsvares nemlig af en stærk svækkelse af kommunernes indflydelse på salg i forbindelse med f.eks. den lokale indsats mod ghettoisering. Fysisk, social og økonomisk opretning af et problemramt boligområde vil i højere grad være op til boligorganisationens beslutninger og finansielle styrke.

Har kommunen særlige ønsker f.eks. i forbindelse med en indsats mod ghettoisering eller løft af bestemte områder, må kommunen søge at indgå en frivillig aftale med de berørte boligorganisationer. Har boligorganisationerne ikke den finansielle styrke, eller prioriterer den anderledes, vil kommunen have færre reaktionsmuligheder end tilfældet er i dag.

Endelig må det antages, at frisatte boligorganisationer, som er i fri konkurrence med andre private aktører på boligmarkedet, i hvert fald på mellemlangt og langt sigt, vil anlægge mere forretningsmæssige betragtninger i vurderingen af deres ejendomsportefølje. På den ene side er det det, der motiverer til en omkostningseffektiv drift. På den anden side indebærer det en risiko for, at man vil søge at optimere indtjeningen ved at sælge eller nedrive de mindst attraktive boliger, hvilket i en sektor med en friere lejefastsættelse også vil sige de billigste boliger. Herved kan der være en risiko for, at svage grupper, som allerede i stigende grad har svært ved at finde en passende bolig i den private udlejningssektor eller i andelsboligsektoren, presses yderligere, jf. kapitel 8.

Udlejning

På udlejningsområdet vil en friere styreform betyde, at store dele af den nuværende regulering ville kunne ophæves. Boligorganisationerne vil i stedet få overladt ansvaret for udlejningen inden for de overordnede boligsociale rammer. Den boligsociale målsætning vil medføre, at boligorganisationen ved udlejningen på passende måde skal sikre hensyn til boligsøgende i akut bolignød, ressourcetsvage boligsøgende og boligsøgende med særlige behov, ligesom boligorganisationen skal søge at opnå en afbalanceret beboersammensætning. Den konkrete udmøntning heraf vil blive overladt til boligorganisationen, som således selv beslutter, hvordan dette skal ske – om det skal være efter venteliste, efter en konkret vurdering, efter annoncering af den enkelte bolig el.lign.

Kommunerne har i dag som udgangspunkt anvisningsret til hver 4. ledigblevne bolig med mulighed for at forhandle en større andel. Anvisningsretten hænger sammen med den ydede offentlige støtte og må derfor forudsættes fortsat at skulle gælde i det allerede opførte, støttede byggeri.

I understøttet nybyggeri må det imidlertid antages, at kommunerne skal betale særskilt for anvisningsretten. Erfaringerne fra den gældende lov om kommunalt køb af anvisningsret til privat udlejningsbyggeri viser, at det kan være svært at finde en pris på anvisningsretten, hvis boligorganisationen ikke er forpligtet til at stille et bestemt antal boliger til rådighed. I forbindelse med en evt. frisættelse bør det derfor som en del af de overordnede rammer overvejes at fastsætte en sådan andel, der skal stilles til rådighed for en nærmere angivet pris.

Det løser imidlertid ikke alle problemer. Hvis kommunerne skal betale særskilt for anvisningsret til det nye, mens det er omkostningsfrit at benytte anvisningsretten til det eksisterende almene byggeri, er der en åbenbar risiko for, at kommunerne primært vil udnytte deres anvisningsret i det eksisterende byggeri og således medvirke til en yderligere ghettoisering.

Sideaktiviteter

I dag er boligorganisationernes lovlige sideaktiviteter tæt reguleret og begrænsede. Det gældende regelsæt er primært baseret på skattemæssige og konkurrencemæssige hensyn samt hensynet til beskyttelse af lejernes midler.

Da balancелеjprincippet ikke er gældende for en frisat sektor, skal der ikke længere i samme omfang tages hensyn til beskyttelse af lejernes midler.

Det vil være nødvendigt at tage boligorganisationernes skattefrihed op til revision i lyset af, at boligorganisationen i højere grad kan involvere sig i forretningsmæssige og overskudsgivende aktiviteter i konkurrence med private udbydere. Hensynet til lige konkurrence vil nødvendiggøre, at boligorganisationerne er skattepligtige i samme omfang som deres konkurrenter. Skattepligten vil kunne udformes på forskellige måder.

Hertil kommer, at det må sikres at både selve frisætningen og boligorganisationens løbende aktiviteter i givet fald må organiseres, så de er i overensstemmelse med EU's konkurrenceregler.

Såfremt dette sikres, er der ikke grund til at begrænse boligorganisationernes lovlige sideaktiviteter på en restriktiv positivliste. I stedet reguleres boligorganisationernes aktiviteter af det ovenfor nævnte overordnede rammekrav om, at boligorganisationernes hovedformål er løsning af boligsociale opgaver, og at eventuelle overskud fra forretningsmæssige aktiviteter skal anvendes i overensstemmelse med dette formål.

Organisation og beboerdemokrati

Den gældende organisationsform er baseret på, at beboerne har afgørende indflydelse på alle besluttende niveauer - på afdelingsplan, i organisationsbestyrelsen og i øverste myndighed.

Denne indflydelse hænger nøje sammen med, at lejerne også bærer det økonomiske ansvar for de beslutninger, der træffes. En struktur, hvor boligorganisationerne får adgang til at handle friere og mere forretningsmæssigt, må – hvis der

fortsat skal være sammenhæng mellem dispositionsret og økonomisk ansvar – indebære, at det økonomiske ansvar entydigt flytter med dispositionsretten til bestyrelse og direktion for boligorganisationen. En frisættelse får derfor også konsekvenser for beboerdemokratiet.

En begrænsning af beboerdemokratiet muliggør som tidligere nævnt en professionalisering af bestyrelsen, idet der åbnes mulighed for i højere grad at trække eksterne professionelle ind i bestyrelserne. Dette er dog ikke enestående for model 2, idet en sådan professionalisering også kan ske i relation til de to andre modeller. En begrænsning af lejernes indflydelse giver desuden i højere grad mulighed for at varetage overordnede samfundsmæssige såvel som langsigtede mål. Eksempelvis kan der i dag være modsætninger mellem lejernes mere kortsigtede interesser i at holde huslejen nede og de langsigtede interesser i at opretholde en velvedligeholdt og tidssvarende bebyggelse. I nogle tilfælde har det betydet, at væsentlige renoveringer er blevet udskudt eller måske endda opgivet.

Konsekvensen af en friere styreform må derfor være, at beboerdemokratiet begrænses til mere at ligne den beboerrepræsentation, der er gældende i privat udlejningsbyggeri. Dermed mister beboerne også indflydelse på egne forhold.

Hvis man i et eller andet omfang ønsker at bevare muligheden for en større lejerindflydelse på en afdelings og en boligorganisations drift, kan dette ske i boligorganisationens vedtægter. Dvs. at vedtægterne skal udformes under iagttagelse af de overordnede rammekrav, men at organisationens beslutningsprocesser fastlægges af organisationen selv. Hermed accepteres enhver form for organisering, som respekterer den boligsociale non-profit målsætning, og det er op til boligorganisationen at fastlægge retningslinier for beboernes indflydelse, der dog som minimum skal svare til indflydelsen efter den private lejelov.

Omfordeling af midler/Landsbygefond

Modellen placerer den enkelte boligorganisation som central beslutningstager og som økonomisk ansvarlig for forvaltning af egne midler.

De eksisterende boligorganisationers egenkapital varierer meget, jf. kapitel 7. Hertil kommer, at også de forventede fremtidige indtægter i form af især likvide midler fra udamortiserede lån er meget skævt fordelt. Endelig vil det være sådan, at nogle boligorganisationer har en større andel af problemramte afdelinger end andre. Der er således ikke sammenhæng mellem, hvor midlerne er, og hvor behovet for at anvende dem er.

Alt i alt vil de enkelte boligorganisationer derfor have meget forskellige udgangspunkter for at blive selvberende.

Forvaltning af egne midler, herunder udvidede muligheder for erhvervsmæssige aktiviteter, kan medføre tab i et omfang, der vil kunne føre til en boligorganisations konkurs.

I det gældende system fungerer Landsbyggefonden dels som sikkerhedsnet for boligorganisationer/afdelinger, som er i økonomiske vanskeligheder, dels som central omfordeler af en del af sektorens frie midler. Ældre afdelinger indbetaler pligtmæssige bidrag og alle afdelinger indbetaler overskydende leje, når de oprindelige lån er udamortiseret.

I et system med selvstændige boligorganisationer hører en sådan fondsopbygning logisk set ikke hjemme. Boligorganisationerne vil i højere grad være sammenlignelige med private ejere med fuld dispositionsret over egne midler. Velkonsoliderede boligorganisationer kan have svært ved at acceptere at skulle aflevere betydelige beløb til den fælles kasse. I den hollandske model er omfordeling af midlerne derfor også et af de helt store uløste problemer.

I en ”ren” fri styreform – og det er delvist tilfældet i Holland – vil allokeringen af midlerne i stedet ske via opkøb, fusioner og koncentrationstendenser i øvrigt, sådan som det kendes fra øvrige erhvervsliv. Nogle boligorganisationer vil gå konkurs og vil blive opkøbt. Andre boligorganisationer vil fusionere eller på anden måde samarbejde med velkonsoliderede organisationer.

Udgangspunktet for en sådan udvikling vil være markedsmæssige og økonomiske overvejelser og incitamenter, som vil stå delvis i modsætning til boligorganisationernes overordnede boligsociale forpligtelser. Velkonsoliderede organisationer vil ikke nødvendigvis kunne se de økonomiske incitamenter i en sådan koncentrationsudvikling, ligesom der vil være en geografisk betinget skævhed mellem boligorganisationerne.

Tilsyn/styring

Den ovenfor nævnte model er baseret på en tillid til, at boligorganisationerne handler optimalt i relation til deres boligsociale formål.

Erfaringen viser, at dette ikke altid er tilfældet. Af denne grund og fordi boligorganisationerne gives rådighed over betydelige midler, som går tabt ved en konkurs, bør en fri styringsmodel indeholde elementer, som understøtter en optimal drift af boligorganisationerne og som løbende sikrer, at boligorganisationerne opfylder de overordnede rammekrav. Dette kan f.eks. være i form af nøgletal, aftaler eller regnskabstilsyn eller en kombination heraf, som giver mulighed for at opdage økonomiske problemer i tide.

I og med at boligorganisationernes forankring i kommunerne efter denne model mindskes, og kommunerne mister indflydelse på de almene boligorganisationer, samtidig med at de overordnede krav fastsættes af Folketinget/staten, kunne det være naturligt, at tilsynet med de almene boligorganisationer centraliseres.

Opgaven for et sådant centraliseret tilsyn vil være – på baggrund af regnskabsmateriale, nøgletal etc. – jævnlige at evaluere, om boligorganisationerne lever op til overordnede boligsociale målsætninger. Om midlerne anvendes hensigtsmæssigt, bygges der tilstrækkeligt nyt, varetages driften af det eksisterende byggeri fornuftigt set både i forhold til at bevare byggeriets attraktivitet og set i

forhold til at modvirke allerede opståede problemer. Tilsynet må have midler til indgreb, f.eks. beføjelser til at sætte boligorganisationen under administration, hvis boligorganisationen ikke efterkommer tilsynets pålæg.

15.5. Model 3 - en mål- og aftalestyret almen sektor

Grundelementer i en mål- og aftalestyret almen sektor er følgende:

- Kommunerne meddeler på det offentliges vegne tilsagn til nybyggeri. Nybyggeri efter behov sikres ved, at det offentlige fortsat yder støtte til nybyggeri med kommunalt støttetilsagn. Statens udgifter vil kunne refunderes af Landsbyggefonden i overensstemmelse med dennes formål.
- Der indføres mål- og aftalestyring som grundlæggende princip for styringen. Den detaljerede regelstyring erstattes herved af styring via fastsættelse af overordnede mål, der udmøntes konkret i aftaler/kontrakter mellem kommune og boligorganisation. I den statslige styring flyttes vægten fra detaljeret regelstyring til anbefalinger, styrkede informationsprocedurer, benchmarking samt systematisk dialog og feedback med kommunerne i en central styringsrolle. Modellen indebærer derfor forenkling af en række gældende regler samtidig med, at den medfører større frihedsgrader for de enkelte boligorganisationer, og giver dem mulighed for selv at finde ud af, hvordan de overordnede mål skal opnås.
- De nuværende regler om udlejning erstattes af en overordnet forpligtelse til at fremme boligsociale formål i forbindelse med udlejning. I aftalen mellem kommunen og boligorganisationen indgår forpligtende retningslinier og mål herfor. Der skal sikres gennemskuelig udlejning til målgruppen. Kommunen foretager løbende overvågning og opfølgning herpå.
- En boligsocial husleje fastsættes med udgangspunkt i det nuværende balancelejeprincip. Det bør dog overvejes, om der skal ske justeringer af fordelingen af kapitalomkostninger på de enkelte afdelinger som led i en generel omlægning, der skal sikre, at lejefastsættelsen i højere grad afspejler byggeriets beliggenhed og kvalitet i øvrigt.
- Boligorganisationerne gives videre rammer for sideaktiviteter, idet den gældende positivliste ophæves. Dette forudsætter antagelig ændringer i boligorganisationernes nuværende skattefrihed, ligesom boligorganisationerne må organiseres, så konkurrenceforvridning undgås – f.eks. ved en klar adskillelse mellem kerne- og sideaktiviteter. Konkurrenceretlige hensyn sikres ved, at sideaktiviteter reguleres via fastsættelse af overordnede mål/hensigtserklæringer og følges løbende op af tilsynet.

- Beboerindflydelsen og de grundlæggende beboerdemokratiske principper fastholdes, men moderniseringer overvejes.
- Optimal udnyttelse af sektorens midler sikres ved omfordeling via lokale og centrale fonde. Der indbetales fortsat til den almene sektors fonde, når en afdelings oprindelige lån er udamortiserede, men det bør overvejes, om der kan skabes et system med større ensartethed imellem de enkelte afdelingers indbetalinger.

Efter denne model afløses en række af de detaljerede regler af en stærkere kommunal aftalebaseret styring af sektorens udvikling. Kommunerne vil fortsat have redskaber til at sikre en optimal by- og boligpolitik og til at sikre en løsning af de boligsociale opgaver. Kommunerne skal herunder have mulighed for at planlægge nybyggeri og sikre en indsats mod ghettoisering.

Med kommunalreformen styrkes dette udgangspunkt, idet færre og større kommuner øger mulighederne for en professionel opgavevaretagelse, og samtidig også understreger behovet for, at kommunerne har indflydelse på centrale områder i den lokale udvikling.

En redefinition af forholdet mellem kommune og boligorganisation er det grundlæggende indhold i den mål- og aftalestyret model, men den indeholder tillige en række elementer af forenkling og modernisering af reglerne, som vil kunne vælges til eller fra, jf. nedenstående afsnit om sideaktiviteter, udlejning og egenkapital.

Overgang til mål-, ramme- og aftalestyring – en ny kommunal styringsrolle

Mål- og rammestyling (mål- og resultatstyring, kontraktstyring) er i de senere år blevet en udbredt styringsform i den offentlige sektor, blandt andet fordi denne styringsform kan styrke fleksibiliteten i opgaveløsningen, synliggøre de politiske forventninger, styrke den politiske ledelse og styrke sammenhængen mellem økonomi og ydelser.

Indførelse af en mere ramme- og aftalepræget styringsform på det almene boligområde vil indebære, at en række regler på de områder, der i dag er relativt intensivt reguleret, afløses af mere overordnede målsætninger på de pågældende områder i form af vejledende, ikke-bindende retningslinier.

I stedet får kommunerne en mere central rolle. Først og fremmest vil det være udgangspunktet, at der skal etableres en mere tæt og forpligtende dialog mellem kommunen og boligorganisationen.

For at sikre at boligorganisationerne under en sådan styringsform agerer hensigtsmæssigt, ansvarligt osv., vil det antagelig være nødvendigt at indføre nogle mekanismer, der kan træde i stedet for detailstyringen. I første række må dette ske ved en styrket anvendelse af benchmarking, dialog med og feedback til kommunerne, således at der skabes en større grad af gennemsigtighed og åbenhed i de almene boligorganisationers præstationer. I anden række vil det antagelig også kræve, at kommunerne fortsat har sanktionsmuligheder over for

boligorganisationerne, og f.eks. vil kunne udstede pålæg, hvis problemer ikke kan løses ad frivillighedens vej.

Det er forudsat, at kommunen i højere grad end i dag modtager og bearbejder informationer fra boligorganisationen, som i dag ikke nødvendigvis kommer til myndighedernes kendskab, og som vedrører de områder, der reguleres via målfastsættelse. Det vil derfor være nødvendigt, at der sker en styrkelse og udvikling af kompetence og redskaber i de kommunale tilsyn, herunder udvikles nye systemer og procedurer, som kan sikre, at den relevante dokumentation udarbejdes og når frem til kommunen. Man vil her blandt andet kunne bygge på de engelske erfaringer med vurderinger af boligorganisationer.

Hvis den mål- og aftalestyret model lægges til grund for den fremtidige styring, må kontraktstyringens nærmere udformning overvejes. Skal der være tale om obligatorisk eller frivillig kontraktindgåelse? Skal der være tale om fuldstændigt individuelle aftaler/kontrakter mellem kommune og boligorganisation eller skal alle kontrakter indeholde en aftale om visse nærmere fastsatte forhold. Skal staten evt. udarbejde en vejledende basis- eller standardkontrakt, som nærmere kan udfyldes og suppleres af kommuner og boligorganisationer?

På visse delområder vil der utvivlsomt være behov for individuel aftalestyring. Det gælder f.eks. udlejningsområdet, som allerede i dag kan være omfattet af aftaler. Der er dog grænser for, hvilke områder det er hensigtsmæssigt at lade individuelle aftaler/kontrakter omfatte. På en lang række områder må ”målene” for boligorganisationernes virke antages at skulle være ensartede og generelle. Den relativt ressourcekrævende proces med indgåelse af aftaler bør så vidt muligt kun finde sted på områder, hvor den enkelte boligorganisation skal være omfattet af særlige vilkår.

De generelle mål vil kunne fastsættes på en række driftsområder, hvor der i dag er fastsat meget detaljerede regler. Det drejer sig f.eks. om anvendelse af boligorganisationens egenkapital, placering og forrentning af opsparede midler, udlejning og beboerdemokrati. Dertil kommer, at målfastsættelse kan være et egnet redskab til yderligere udvikling af boligorganisationerne, f.eks. via mål om innovation, effektivitet og beboerservice.

Det kan overvejes, om en landsdækkende benchmarking af boligorganisationerne skal være et parameter, der indgår i tildelingen af bygherre- og driftsherreopgaver i forbindelse med etablering af nyt byggeri. Det skal i den forbindelse bemærkes, at etablering af øget konkurrence via benchmarking mv. potentielt stiller nye boligorganisationer, der ønsker at udfordre de etablerede, bedre, idet de vil kunne indgå i konkurrence på objektive vilkår. Dette forudsætter dog, at systemet udformes således, at tildeling af opgaver ikke ensidigt sker på baggrund af allerede indhøstede erfaringer med byggeri og drift af boliger, men eksempelvis tager højde for udvikling af nye koncepter mv.

Staten vil som udgangspunkt få en mere tilbagetrukket rolle i styringen i takt med, at detailstyringen mindskes og kommunen får øgede muligheder for at indgå aftaler, udøve skøn, udstikke anbefalinger mv.

Statens rolle vil således i højere grad blive mere overordnet i form af at vejlede kommunerne, udstikke overordnede retningslinier, herunder f.eks. om den geografiske fordeling af behovet for nybyggeri. Det kan overvejes at indføre (elementer af) mål-, ramme- og aftalestyring over for kommunerne – svarende til den styringsform, der etableres mellem kommune og boligorganisation. Den statslige styring på området vil blandt andet skulle sikre, at alle kommuner bidrager i passende omfang til løsning af boligsociale opgaver, og ikke eksempelvis ”eksporterer” sociale klienter til andre kommuner ved ikke at tilbyde tilstrækkeligt mange boliger til formålet. Endelig må det nøje overvejes, hvordan arbejdsdelingen mellem stat og kommune bedst tilrettelægges for så vidt angår den konkrete styring af boligorganisationerne. F.eks. kan det tænkes, at staten varetager visse opgaver omkring udvikling af benchmarkingredskaber mv.

Ramme- og kontraktstyring kan indebære en risiko for, at der sker en kraftig bureaukratisering af samarbejdet mellem kommune og boligorganisation, hvor både selve processen frem til kontraktindgåelse og den efterfølgende opfølgning på opnåede resultater kan blive relativt ressourcekrævende. I givet fald bør det derfor overvejes nøje, hvilke rammer der skal fastsættes for den almene boligvirksomhed, og hvor der med fordel kan være fuldstændig aftalefrihed mellem kommune og boligorganisation.

Samtidig er det en udfordring at fastsætte mål, der på en gang er væsentlige og målbare/dokumenterbare og giver et dækkende billede af organisationens opgavevaretagelse – og at måling, målfastsættelse og aftaleindgåelse sker på et niveau, som ikke kræver uforholdsmæssige ressourcer af boligorganisationer, kommuner og stat.

Sideaktiviteter

Sideaktivitetsreglerne er centrale i forbindelse med overvejelserne om muligheder for at skabe mere fleksible rammer. Det er meget ofte her boligorganisationer og kommuner støder på barrierer i forhold til en udvikling af nye instrumenter og samarbejdsformer.

Hensigten med regelsættet er at varetage væsentlige skatteretlige hensyn, modvirke konkurrenceforvridning og sikre beskyttelse af lejernes midler. Men der er, jf. afsnit 15.2, behov for at overveje, om disse hensyn kan varetages på en mere fleksibel måde.

I en ramme og kontraktstyringsmodel kunne en sådan større fleksibilitet skabes ved, at det nuværende regelsæt afløses af en rammestyring i form af overordnede målsætninger fra lovgivers side, som udfyldes nærmere i en aftale mellem boligorganisationer og kommuner. Dette ville give kommunerne en central rolle, idet andre aktiviteter end kerneaktiviteter, vil skulle aftales med kommunen. Til gengæld kan disse aftaler – inden for de overordnede mål/rammer – rumme de sideaktiviteter, der set i lyset af de lokale forhold er hensigtsmæssige at gennemføre, for at boligorganisationen kan løse sin boligsociale opgave optimalt.

Aftaler om sideaktiviteter vil også kunne understøtte mulighederne for en effektiv og rationel drift, og afspejle den teknologiske udvikling vedrørende f.eks. boligorganisationernes muligheder for at eje og drive internetforbindelser og it-netværk mv.

Fastsættelsen af de overordnede mål/rammer vil give anledning til principielle overvejelser om, hvor tæt tilknytning de tilladte sideaktiviteter skal have til kerneaktiviteten (byggeri og administration af støttet boligbyggeri). Som udgangspunkt må det lægges til grund, at sideaktiviteterne skal understøtte boligorganisationernes grundlæggende boligsociale formål, og det må overvejes nærmere, hvor brede aktiviteter, det boligsociale formål skal dække - principielt kunne det godt omfatte byggeri af ejerboliger med salg for øje i tilknytning til et alment boligområde, eller tilbud om pleje i almene ældreboliger.

Rækkevidden af de tilladte sideaktiviteter har samtidig betydning i relation til overvejelser om boligorganisationernes fortsatte skattefrihed. En modernisering af regelsættet medfører derfor også behov for en kortlægning af konsekvenserne ved indførelse af en eventuel skattepligt for boligorganisationerne.

Endelig er det afgørende, at sideaktivitetsreglerne – og de aftaler, som kommunerne indgår i medfør heraf - harmonerer med EU's statsstøttere og centrale hensyn i skattelovgivningen, så der ikke er risiko for konkurrenceforvridning. En modernisering af sideaktivitetsreglerne forudsætter derfor også en kortlægning af, hvilke rammer statsstøttere sætter.

Udlejning

Som det fremgår af kapitel 14, er der især for familieboligerne tale om en tæt og detaljeret regulering, der bærer præg af knopskydning, og hvor det dobbelte hensyn til løsning af snævre boligsociale opgaver og beboersammensætningen har givet den indbyggede modsætning, at regelsættet på den ene side er stramt og detaljeret, og på den anden side kan fraviges med helt op til 90 pct. af udlejningerne efter fleksibel udlejning. Det fremgår dog også af kapitel 14, at udlejning efter venteliste stadig i praksis er den altovervejende hovedregel, idet 78 pct. af boligerne udlejes efter venteliste.

I dansk sammenhæng har været anvendt forskellige udlejningsmodeller. Før 1992 var udlejningsreglerne baseret på principper om en samlet skønsømmæssig vurdering af de boligsøgendes behov. I praksis anvendte mange boligorganisationer alligevel ventelister i forskellige udformninger. Ventelistesystemet blev indført i 1992 som en reaktion på den uens og uigennemskuelige praksis, der havde udviklet sig. Udgangspunktet var her en konstatering af, at de skønsømmæssige principper dels fører til uigennemsigthed, og dels fører til, at skønnet i vid udstrækning erstattes af en fast, lokal praksis. Omvendt har erfaringerne med ventelistesystemet også vist, at et millimeterretfærdigt ventelistesystem er for stift.

Overvejelser om at skabe et mere fleksibelt udlejningssystem må ses i sammenhæng med den almene sektors formål, jf. kapitel 3. Det fremgår heraf, at

den almene sektors formål er at løse boligsociale opgaver overfor mindre ressourcestærke boligsøgende og boligsøgende med særlige behov, sikre integration og modvirke segregering samt fremme et varieret boligmarked og mobilitet på arbejdsmarkedet.

Udlejningsreglerne skal understøtte disse formål. Efter gældende regler sikres det grundlæggende i en kombination mellem ventelisteregler, fortrinsrettigheder, fleksible udlejningsregler og kommunal anvisning. Ventelisten sikrer gennemskuelighed og bred adgang, fortrinsrettighederne sikrer bedre muligheder for børnefamilier, i et vist omfang for skilsmisseramte osv. og optimal udnyttelse af boligmassen. Flexibel udlejning giver mulighed for også at tilgodese andre befolkningsgrupper og tage lokale hensyn. Og den kommunale anvisning sikrer, at akutte boligsociale opgaver løses. Hertil kommer særlige ordninger, f.eks. kombineret udlejning.

Det kunne være en mulighed at integrere de to regelsæt, således at udgangspunktet er venteliste, men at det er op til kommune og boligorganisation at aftale, hvilke grupper der er særligt behov for at tilgodese på ventelisten. Dette kunne yderligere kombineres med en – måske udvidet - mulighed for at afvise kontanthjælpsmodtagere i områder, hvor der er en særlig lav tilknytning til arbejdsmarkedet.

Denne model indebærer, at lovgivningen alene tilvejebringer ”grundmodellen”/den overordnede målsætning for udlejningssystemet, og at kommune og boligorganisation på baggrund af en vurdering af det lokale boligmarked og den lokale boligsociale situation kan ”færdiggøre” udlejningsreglerne med en overbygning/udmøntning i form af aftaler. De lokale aftaler kan blandt andet omfatte omfanget af en eventuel oprykning, fortrinsret for f.eks. børnefamilier, par, pendlere, handicappede, skilsmisseramte etc.

Modellen skal ses i lyset af, at regeringen i integrationshandlingsplanen ”Ny chance for alle” tog initiativ til at der etableres en boligportal, der skal give overblik over alle almene boliger, herunder om eventuelle særlige udlejningsregler, der gælder for den enkelte afdeling. Denne boligportal vil være med til at sikre gennemskuelighed i udlejning, hvis mulighederne for lokale udlejningsregler udvides.

Princippet om, at der indenfor overordnede rammer skal ske en lokal udmøntning af udlejningsreglerne, vil forbedre mulighederne for, at kommune og boligorganisationerne ser kommunens udlejningssituation som en helhed. Og at der i den forbindelse tages stilling til, hvordan de tunge boligsociale opgaver fordeles, i hvilke områder der er behov for at styrke beboersammensætningen, hvordan der i tilstrækkeligt omfang sikres adgang for f.eks. børnefamilier, unge par, tilflyttere, hvilke bebyggelser, der særligt er egnede for ældre eller handicappede etc.

Man kan vælge at fastholde den kommunale anvisningsret på 25 pct. af boligerne, men man kunne også vælge at lade spørgsmålet om anvisningsret indgå som ”aftalestof”, således at kommune og boligorganisation aftaler, om kom-

munen skal anviser boliger til boligsøgende med akut boligbehov, eller om boligorganisationen skal have en form for akutventeliste.

Fordelene ved en sådan model er, at der sikres både fleksibilitet, gennemsækelighed og opfyldelse af sektorens formål. Modellen har en særlig fordel ved at sikre, at der tages aktivt stilling til, hvordan de boligsociale opgaver løses optimalt, og hvordan den bedst mulige udnyttelse af boligmassen sikres.

Til gengæld stiller modellen krav til det kommunale ansvar om blandt andet at sikre, at udlejningsreglerne ikke anvendes til at eksportere de boligsociale opgaver til andre kommuner.

En anden mulighed kunne være at lade sig inspirere af den annonceringsmodel, der anvendes nogle steder i Holland, jf. kapitel 13.

Denne mulighed indebærer, at man går bort fra ventelistesystemet, til følgende:

Boligsøgende skal ikke længere skrives op i en boligorganisation. I stedet annoncerer alle boligorganisationer ledige boliger på en internet-boligportal, hvor alle kan søge boligerne.

Som for den reviderede ventelistemodel ovenfor aftaler kommune og boligorganisationer kriterier for de enkelte afdelinger. Opfyldelse af disse kriterier giver fortrinsret ved udlejning af en bolig. For nogle boliger kan det f.eks. give fortrinsret at have børn, for andre at være i en særlig social situation f.eks. skilsmisse, at være pendler, i beskæftigelse el.lign.

De objektive kriterier fremgår af portalen. Ansøgning foregår elektronisk. Det må overvejes, hvordan det afgøres, hvem boligen skal lejes ud til, hvis flere boligsøgende står lige. Da ventelister ikke eksisterer, kan anciennitet ikke anvendes. I stedet kunne overvejes lodtrækning.

Fordelen ved den model er åbenhed og lettere tilgængelighed til det almene boligmarked. Bliver en person boligsøgende på grund af f.eks. skilsmisse, er det ikke længere afgørende, at denne person (eller personens forældre) for år tilbage var forudseende og blev skrevet op på en venteliste. I stedet kan den boligsøgende umiddelbart gå ind på en hjemmeside og søge en bolig. Fordelen er også, at det ikke er afgørende, hvilken boligorganisation man er skrevet op i, hvis man flytter til en anden del af landet. Den almene udlejning kan i givet fald være med til at styrke mobiliteten.

Ulempen er, at boligtildeling kan forekomme mere vilkårlig, fordi der ikke i et sådant system gives nogen sikkerhed for, at man får tildelt den ønskede bolig. Omvendt vil systemet i højere grad imødekomme boligsøgende med et aktuelt eller måske endog akut behov.

Der kan også tænkes andre modeller for en reform af udlejningssystemet, og nye modeller og konsekvenser heraf bør uddybes og vurderes nærmere.

Anvendelse af egenkapitalen

Som det fremgår af kapitel 7, er der i boligorganisationen etableret en egenkapital, hvoraf arbejdskapitalen og dispositionsfonden udgør de væsentlige bestanddele. Der fremgik videre, at dispositionsfonden hører til de stærkt regulerede områder i almenboligloven, mens der for arbejdskapitalens vedkommende er fastsat mere overordnede rammer for anvendelsen af midlerne.

Man kunne overveje at gennemføre en mere fleksibel regulering af boligorganisationernes egenkapital både med hensyn til tilgang og anvendelse af midlerne. Det vil være nærliggende, at en sådan ændring sker i sammenhæng med en generel omlægning af tilsynet i retning af mere mål- og rammestyring.

Med hensyn til egenkapitalens struktur kunne man overveje at reformulere henholdsvis arbejdskapitalens og dispositionsfondens formål og opgaver, så det klargøres, at arbejdskapitalen primært er rettet mod den centrale boligorganisation, og at dispositionsfonden primært er rettet mod afdelingerne, og skal bruges til at imødegå vanskeligheder, til boligsociale formål mv.

En mere vidtgående fremgangsmåde ville være at ophæve skellet mellem arbejdskapital og dispositionsfond, så alle midler heri indgår i en samlet dispositionsfond. En sådan model ville rimeligvis kunne overvejes, men en afgørende fordel ved at holde arbejdskapital og dispositionsfond adskilt er, at man herved bedre kan sikre, at der ikke tilflyder boligorganisationen midler, som burde tilgå afdelingerne. Da der tilsyneladende i nogle boligorganisationer sker en utilsigtet kapitalophobning, jf. Socialministeriets analyse "Overskud i den almene sektor", 2005, bør det i den forbindelse sikres, at "pengene kommer ud at arbejde", evt. via en intern omfordeling i sektoren.

Hvad angår tilgangen til dispositionsfonden, vil der antagelig fortsat være behov for at opkræve et centralt fastsat afdelingsbidrag pr. lejemålsenhed, som det er tilfældet i den nuværende dispositionsfond. Man kan dog overveje, om det bør være en forpligtende målsætning, at der opbygges et kapitalberedskab, der er passende i forhold til de opgaver, dispositionsfonden/egenkapitalen kan anvendes til.

Hvad angår indtægter fra udamortiserede prioriteter, vil omfanget af disse afhænge af, hvordan de samlede regler for anvendelsen af midlerne (herunder overførsel til Landsbyggefonden) fastsættes.

En mere fleksibel regulering af dispositionsfonden kunne indebære, at boligorganisationerne i højere grad får frie hænder til at anvende midlerne til boligsociale formål i bred forstand i afdelingerne. Fondens midler vil således – som lån eller tilskud - kunne bruges til eksempelvis driftsstøtte til nedbringelse af huslejen (hvilket ikke er muligt i dag), eller som støtte til renovering, forbedringer og modernisering (hvilket kun er muligt som udlån i dag). Midlerne vil herved kunne bruges til at tilvejebringe et gunstigt forhold mellem boligudgift og bygningskvalitet, og dermed til attraktive og konkurrencedygtige boliger.

Hvad arbejdskapitalen angår, kunne det på samme måde overvejes at præcisere, at formålet er at være stødpudekapital for den centrale boligorganisation. Heri indgår også, at midlerne kunne anvendes som risikovillig kapital ved udvikling af nye byggeprojekter mv. Størrelsen af arbejdskapitalen bør ikke overstige, hvad dette formål kan begrunde - hvis dette er tilfældet, må midlerne overføres til afdelinger eller dispositionsfond.

15.6. Sammenfatning og oplæg til overvejelser om valg af styreform

I kapitlet gives en overordnet beskrivelse af tre styreformer med udgangspunkt i en beskrivelse af de centrale aktører og en beskrivelse af, hvordan en række centrale opgaver løses i de tre modeller. Den nærmere udmøntning af én af modellerne forudsætter uddybende analyser og overvejelser herom.

Model 1 – Den regelstyrede almene sektor

- Staten fastlægger regler for, hvad boligorganisationerne skal og ikke må, f.eks. med hensyn til udlejning, egenkapital, sideaktiviteter, byggepolitiske initiativer mv.
- Kommunerne forestår indenfor de overordnede rammer og regler den lokale implementering og giver tilsagn til nybyggeri, har kommunal anvisningsret, fører tilsyn med, at boligorganisationerne overholder reglerne, og er tillagt en række godkendelsesbeføjelser.

Model 2 – Den frisatte almene sektor

En grundlæggende ændring af sektorens organisering, hvor sektoren frisættes styringsmæssigt og økonomisk. Det offentlige yder ikke længere støtte, og til gengæld giver afkald på den direkte styring af by- og boligpolitikken via lovgivning, støttetilsagn, kommunalt tilsyn etc. Det offentliges varetagelse af boligsociale og øvrige samfundsmæssige hensyn fremmes alene ved opstilling af overordnede målsætninger, henstillinger eller indgåelse af aftaler mv.

- Boligorganisationerne er selvstændiggjorte og træffer selv beslutninger om alle væsentlige forhold, herunder nybyggeri, renoveringer, anvendelse af egne midler, ghettoindsats mv. Samarbejde med kommunen er på frivillig basis. Boligorganisationerne finansierer sine aktiviteter af egne midler.
- Boligorganisationerne kan engagere sig i overskudsgivende aktiviteter i fri konkurrence med andre aktører på boligmarkedet, men kan ikke udbetale udbytte. Frie midler, herunder likvide midler som følge af fortsat betaling af ydelser på udamortiserede lån, anvendes til boligsociale formål.

Model 3 – Den mål- og aftalestyrede almene sektor

Mål- og aftalestyring indføres som den dominerende styreform.

- Kommunerne beslutter fortsat nybyggeri og er tilsynsmyndighed.

- Den detaljerede lovgivning afskaffes og erstattes af styring via overordnede mål, der konkret udmøntes i aftaler mellem kommune og boligorganisation. Boligorganisationen har indenfor disse rammer frihed til selv at løse sine opgaver.
- Den overordnede styring af sektorens fondsmidler fastholdes og der sikres mulighed for omfordeling af disse med henblik på den optimale fordeling og anvendelse i relation til huslejer, renovering, ghettoindsats mv.

Overvejelser ved valg af styreform

Indledningsvist skal det understreges, at valget af styringsmodel her tager sit udgangspunkt i, at de boligsociale opgaver, som de er skitseret i kapitel 3, fortsat skal løses. Der fokuseres således ikke på, hvilke opgaver der skal løses, men snarere på, hvordan disse opgaver kan løses optimalt.

Valg af fremtidig styreform skal sikre en optimal varetagelse af en række samfundsmæssige hensyn. Der findes ikke nogen entydig facitliste herfor, idet nogle af hensynene ikke kan tilgodeses samtidigt. Det kan f. eks. ikke lade sig gøre at skabe fuld sikkerhed for, at opgaverne løses på en bestemt måde og med ensartede rettigheder til alle lejere, hvis man samtidig ønsker at give boligorganisationerne størst mulig frihed. Der må altså foretages en afvejning og et valg mellem forskellige hensyn – eller findes frem til den optimale balance mellem de ønskede hensyn i det omfang, de står i modsætning til hinanden.

Valg af fremtidig styringsform for den almene sektor vil dermed afhænge af de politiske præferencer. I hvor høj grad ønskes central statslig, kommunal eller boligorganisationsstyring af sektorens drift og udvikling? I hvor høj grad ønskes sikkerhed for, at alle borgere er stillede lige og kan forvente en nogenlunde ensartet behandling i alle kommuner?

Hvis der ønskes en høj grad af sikkerhed for opfyldelse af bestemte hensyn på en relativt ensartet måde i alle boligorganisationer, mens fleksibiliteten i opgaveløsningen ikke spiller så stor en rolle, må udgangspunktet for den fremtidige styring tages i model 1, den regulerede almene sektor. Stat - og i nogen grad kommunerne - spiller her en aktivt styrende rolle, der sikrer, at opgaverne bliver løst på en ensartet måde uden de store variationer mellem de enkelte boligorganisationer og kommuner.

Hvis der omvendt ønskes den maksimale fleksibilitet i opgaveløsningen, mens sikkerhed for en relativt ensartet opfyldelse af bestemte hensyn tillægges mindre betydning, kan udgangspunktet hensigtsmæssigst tages i model 2, den frisatte almene sektor. Her er det den enkelte boligorganisation, der er den centrale beslutningstager, idet hverken stat eller kommune har mulighed for at blande sig i de privatiserede almene boligorganisationers initiativer.

Hvis det endelig ønskes at fastholde en kommunal indflydelse på den lokale by- og boligpolitik, herunder sikringen af at de boligsociale opgaver fortsat kan løses, samtidig med at de enkelte boligorganisationer inden for denne ramme skal have en så stor handlefrihed som muligt, kan udgangspunktet tages i mo-

del 3, den mål- og aftalestyrede almene sektor. Her er den direkte statslige styring afløst af en overordnet fastsættelse af rammer, indenfor hvilke kommuner og boligorganisationer frit kan aftale de lokale løsninger.

Udover disse centrale, modeldefinerende forhold har de enkelte modeller en række egenskaber, som også må indgå i det endelige valg af grundlaget for den fremtidige styring. Det gælder f.eks.:

1. *Nybyggeri efter behov*

I model 1 og 3 sker dette som i dag ved kommunalt tilsagn om nybyggeri. I model 2 kan kommunerne ikke styre nybyggeriet – boligorganisationerne træffer selv beslutning om nybyggeri og finansiering heraf. Model 2 forudsætter altså, at boligorganisationerne selv vælger at nybygge, der hvor der er behov, og kommunerne mister en væsentlig del af deres mulighed for at føre by- og boligpolitik.

2. *Boligsocialt huslejeniveau*

Dette hensyn varetages i alle tre modeller med fastsatte regler for lejeniveauet. I model 1 og 3 fortsættes balancelejeprincippet, evt. med indførelsen af en mere kvalitetsrelateret husleje gennem udligning af kapitaludgifterne. I model 2 fastsættes en boligsocial leje efter principper, der sikrer, at lejerne ikke hæfter for de frisatte boligorganisationers dispositioner.

3. *Gennemskuelig og objektiv udlejning til målgruppen*

I model 1 sker dette ved detaljerede udlejningsregler, i model 2 ved overordnede målsætninger, som boligorganisationen selv udfylder og i model 3 ved en kombination af overordnede målsætninger og aftaler mellem kommuner og boligorganisationer.

4. *Modvirke ghettoisering*

I model 1 sker det ved, at der ved lov gives en række redskaber og muligheder for støtte. I model 2 træffer boligorganisationen selv beslutning om, hvorvidt der skal gribes ind overfor tendenser til ghettoisering, hvordan indsatsen i givet fald skal gribes an, og hvordan den skal finansieres. I model 3 fastsættes indsatsen inden for overordnede rammer og støttemuligheder, samt efter aftale mellem kommune og boligorganisation.

5. *Forsvarlig og effektiv drift*

I model 1 sikres dette med en række fastsatte krav, som det kommunale tilsyn skal sikre overholdt. I model 2 har boligorganisationen selv det overordnede ansvar, og dermed også incitamentet til at fremme og udvikle produktivitet. I model 3 skal boligorganisationerne leve op til en række krav og målsætninger, herunder evt. aftaler med kommunerne, brug af nøgletal etc.

6. *Beboerdemokrati*

I model 1 og 3 bevares beboerdemokratiet. I model 2 får beboerdemo-

kratiet mere karakter af den beboerrepræsentation, der kendes i det private udlejningsbyggeri.

7. *Hensigtsmæssige sideaktiviteter, der opfylder konkurrenceretlige hensyn*

I model 1 fastholdes positivlisten som reguleringsform, men der sker en modernisering af listen. I model 2 kan boligorganisationen operere meget frit og udføre overskudsgivende aktiviteter i konkurrence med private. I model 3 skal sideaktiviteter ses i lyset af lokale boligsociale opgaver og reguleres via målfastsættelse og/eller aftale mellem boligorganisation og kommune. I alle modeller skal aktiviteterne tilrettelægges, så de er i overensstemmelse med konkurrenceretlige hensyn.

I kapitlet er modellerne beskrevet i deres rene form. I praksis er det naturligvis muligt i et vist omfang at kombinere modellerne. Man kan vælge at bevare en lovstyret model med mål og aftalestyring på afgrænsede områder. Eller man kan indføre mål og aftalestyring som grundmodel, men bevare en snæver styring på visse områder. Der kan således nemt tænkes en række mellemmodeller, der kombinerer elementer fra de forskellige modeller, men det er klart, at valget af den grundlæggende styringsform lægger begrænsninger for mulige kombinationer. Det vil f.eks. ikke være muligt at gennemføre en obligatorisk udligning af de økonomiske muligheder for forskellige boligorganisationer, hvis der taget udgangspunkt i model 2.

Kombinationsmulighederne gælder særligt i forhold til model 1 og 3.

Model 2 indebærer grundlæggende ændringer af den kendte styringsform, der i højere grad stiller de almene boligorganisationer som private udlejere. Er model 2 først valgt, vil det være vanskeligt derefter at indføre tæt regulering på visse punkter, da der må være en balance i, hvilke krav, der stilles til de frisatte almene boligorganisationer og til øvrige private udlejere.

