MANGLEN PÅ BILLIGE BOLIGER

MULIGHEDER OG BARRIERER FOR FLERE BILLIGE BOLIGER I DANMARK

KUBEN MANAGEMENT
RÅDET FOR SOCIALT UDSATTE

Kolofon:
Udgivet i december 2015
Oplag: 500
Rapporten er udarbejdet af Kuben Management for Rådet for Socialt Udsatte
Redaktion: Signe Sloth Hansen og Anna Brandt Østerby, Kuben Management
Fotograf: Peter Elmholt (www.elmholt.dk)
Grafisk produktion og layout: Line K
ISBN:
Trykt: 978-87-998565-2-7
Online: 978-87-998565-3-4
Rapporten kan bestilles gratis eller downloades på Rådet for Socialt Udsattes hjemmeside: www.udsatte.dk

INDHOLD

FORORD 7

RESUMÉ 9

HOVEDRAPPORT: INTRODUKTION 25

- Afgrænsning 29
- Læsevejledning 29

DEL I: BAGGRUND 31

- Stigende efterspørgsel på billige boliger 32
- Faldende udbud af billige boliger 32
- Målgrupper 34
- Nuværende botilbud 38

DEL II: IDEKATALOG TIL BILLIGE BOLIGER 41

- 1. Samfundsøkonomi 44
- 2. Finansiering 49
- 3. Planlægning 55
- 4. Byggeriet 65
- 5. Drift & administration 75
- 6. Adgang & betalingsevne 81

METODE & KILDER 89

FORORD

"For mig personligt er det meget sådan, at solen går op, solen går ned og dagene går, og jeg venter bare… Jeg fik at vide, da jeg blev boligindstillet, at der kunne gå op til et år. Det er der gået nu, og der er ikke sket noget. Man bliver sådan lidt: Så er det snart jul igen, og det er så den fjerde jul på gaden."

Ordene stammer fra en ung kvinde på bare 22 år, som bor på en hjemløseboform. Hun vil gerne videre med sit liv. Men hun venter på at få en bolig, hun kan betale. Og hun er ikke den eneste. Manglen på billige boliger i Danmark er et stigende problem, særligt i de større byer – et problem, som har en markant social slagside. Socialt udsatte står desværre sjældent forrest i køen til billige boliger på en husleje på omkring 3000,- kr. eller derunder.

Hjemløshed handler om meget mere end manglen på et tag over hovedet – men vi har samtidig både Rigsrevisionens og SFI's ord for, at manglen på billige boliger *er* en medvirkende årsag til, at vi i disse år ser et stigende antal hjemløse. Som et nedslående eksempel kan det fremhæves, at der siden 2009 er sket en fordobling i antallet af unge hjemløse på 18-24 år. Denne udvikling er vel og mærke sket parallelt med, at den lave kontanthjælpsydelse til unge er blevet udvidet, og at antallet af billige boliger samtidig er faldet. Det er desværre ikke svært at lægge to og to sammen og se en kedelig sammenhæng heri.

Rådet for Socialt Udsatte stiller derfor spørgsmålet: Er det tid til en erkendelse af, at problemerne med manglen på billige boliger ikke løses inden for den eksisterende tænkning? Hvori består barriererne for, at der tilvejebringes flere billige boliger? Hvor skal der slås hul i murerne mellem de forskellige sektorer? Hvilke muligheder kan opnås? Mange ytrer sig om, at der er et problem, som må løses – men færre kan sige hvordan.

Dette er baggrunden for, at Rådet for Socialt Udsatte har bedt Kuben Management foretage en kortlægning og analyse af mulighederne og barriererne for, at der kan tilvejebringes flere billige boliger til en husleje på omkring 3000,- kr. eller derunder. Kortlægningen og analysen er foretaget i perioden fra foråret til efteråret 2015. Det var Rådets ønske, at der også blev tænkt ud af boksen. I forbindelse med kortlægningsarbejdet blev nedsat en følgegruppe bestående af nogle af de mest erfarne kræfter indenfor feltet, som hver i sær har bidraget med uvurderlig viden og inputs. Se en oversigt over følgegruppens medlemmer på side 91.

Som resultat af arbejdet kan Rådet for Socialt Udsatte og Kuben Management nu præsentere denne rapport med et idékatalog over mulige veje, man kan gå, og greb, man kan tage, for at tilvejebringe flere billige boliger.

Idékataloget rummer både idéer af mere bred og generel karakter – men også de mere skæve eller "niche-prægede" idéer. Desuden rummer kataloget både idéer, som i store træk befinder sig inden for rammerne af de gældende strukturerer på området – men også idéer, som bryder rammerne. Endeligt er det vigtigt at understrege, at idékataloget ikke skal ses som anbefalinger fra hverken Kuben Managements eller Rådet for Socialt Udsattes side. Der er alene tale om idéer med tilhørende skitsering af fordele og ulemper. Formålet med rapporten er at få flyttet debatten – og at skubbe til den, så den kommer hen et sted, hvor politiske løsninger tager form. Idéerne er første skridt.

Som nævnt har Rådets motivation for at bestille denne rapport været den stigende hjemløshed i Danmark og manglen på billige boliger blandt socialt udsatte grupper. Samtidig er Rådet klar over, at der er andre grupper, som også er på jagt efter en billig bolig – ikke mindst studerende på SU samt et stigende antal flygtninge på den nye, lave integrationsydelse – og der må lægges et helhedsperspektiv på problematikken, hvis den skal løses. Fokus for denne rapports idékatalog er således primært at tilvejebringe flere boliger, som borgere med lav betalingsevne – i bred forstand – kan betale.

Der skal lyde en stor tak til Kuben Management for det omfattende arbejde med rapporten. Samtidig skal der lyde en stor tak til følgegruppen og øvrige eksperter på området, som har stillet viden og erfaring til rådighed i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten. Ingen af de følgegruppemedlemmer eller andre eksperter, som har bidraget med viden og inputs, kan tages til indtægt for rapportens indhold.

Forrest i rapporten finder du et fyldigt samlet resumé af alle rapportens idéer. Herefter finder du hovedrapporten, som er inddelt i hhv. DEL I (Baggrund) og DEL II (Idékatalog).

God læselyst!

Jann Sjursen
Formand for Rådet for Socialt Udsatte

RESUMÉ

RESUMÉ

SFI's seneste hjemløsetælling viser en fortsat stigning i antallet af hjemløse i Danmark, især i de større byer. I 2015 er der således i tællingsugen 6.138 personer, som er hjemløse og må overnatte på gaden, varmestuer, herberger eller på sofaen hos familie eller venner[1]. Mens antallet af hjemløse stiger, falder antallet af billige boliger, og både SFI og Rigsrevisionen peger på, at manglen på billige boliger bidrager til den negative udvikling i hjemløshedsstatistikken[2]. Billige boliger forstås i denne sammenhæng som boliger til 2.800-3.200 kr. (ekskl. forbrug) om måneden i husleje (læs mere herom under 'Introduktion' fra side 27 og frem).

Blandt de ansvarlige politikere på både nationalt og kommunalt niveau er der en erkendelse af, at manglen på billige boliger er et stigende, strukturelt problem i Danmark med en række negative konsekvenser til følge. Og det bliver stadig sværere og sværere at få øje på de gode og velfungerende løsninger. Samtidig med, at manglen på billige boliger på den ene side har store menneskelige omkostninger for den enkelte, der bliver hjemløs, rejser problemet – set fra en samfundsmæssig vinkel – en række grundlæggende økonomiske, socialpolitiske, planmæssige og byggetekniske spørgsmål: Kan det betale sig at bygge billige boliger? Hvem skal betale? Hvor skal de billige boliger ligge? Hvad definerer overhovedet en bolig, og hvilke standarder vil vi sætte for billige boliger? Hvem skal udbyde og drifte de billige boliger, og hvordan reguleres huslejen? Hvordan sikres adgang til billige boliger for de, der har behovet? Og skal problemet løses med mursten eller boligstøtte? Det er spørgsmål, der ikke er nogen entydige svar på. Det handler om politiske prioriteringer.

Rapporten her giver ud fra en helhedsorienteret tilgang forslag til, hvordan udbuddet af og adgangen til billige boliger kan øges for de grupper i samfundet, der har en lav betalingsevne. Udgangspunktet for rapporten er, at manglen på billige boliger er med til at skubbe flere ud i hjemløshed – især i de større byer. Fokus for undersøgelsen er dog ikke specifikt boliger til hjemløse, men mere generelt, hvordan der kan tilvejebringes flere billige boliger til alle de grupper, der maksimalt kan betale 3.200 kr. i husleje (eller derunder) og dermed er i risikozonen for at blive boligløse. Da fokus ikke er på hjemløshed som sådan, diskuterer rapporten heller ikke bostøtteordninger og andre former for sociale indsatser i forhold til at nedbringe antallet af hjemløse.

Med denne rapport har Kuben Management i dialog med Rådet for Socialt Udsatte bestræbt sig på at udfolde et idékatalog over tiltag, der kan bidrage til flere billige boliger. I rapporten skitseres fordele og ulemper ved de forskellige veje, man kan gå, og greb, man kan tage, for at imødekomme problemet med manglen på billige boliger. Nogle idéer er på strukturelt niveau og kræver lovændringer, værdimæssige diskussioner og politisk prioritering af fordeling og forvaltning af samfundets goder, mens andre er konkrete forslag til arkitektoniske eller byggetekniske løsninger. Her er udfordringerne af mere faglig, teknisk og økonomisk karakter, men de griber også ind i diskussioner om byernes æstetik samt sociale, fysiske og økonomiske sammenhængskraft.

Det skal understeges, at idéerne ikke skal ses som anbefalinger, men som et bruttokatalog af tiltag, der fra forskellige vinkler og med forskellige effekter og konsekvenser kan bidrage til at dæmme op for manglen på billige boliger i særligt de større byer. Hensigten er at give nye indspark til den nødvendige debat om billige boliger med henblik på politisk handling og nye løsninger.

Det følgende er et resumé af de idéer, der uddybes og perspektiveres med cases og eksempler i rapportens DEL II, som starter på side 42. Idéerne er udviklet og præsenteres ud fra seks forskellige perspektiver på problematikken omkring manglen på billige boliger: Samfundsøkonomi, finansiering, planlægning, byggeriet, drift og administration samt adgang og betalingsevne.

1 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

2 Rigsrevisionen (2014) "Beretning til Statsrevisionen om indsatsen overfor hjemløse"

1. KAN DET BETALE SIG AT BYGGE BILLIGE BOLIGER?

Tænk samfundsøkonomisk – og gør op med silotænkningen

Erfaringerne med hjemløseindsatser, der bruger 'Housing First'-princippet, peger på, at det betaler sig at tilbyde boliger til alle – både for det enkelte menneske og for samfundet som helhed. Sikres en person en permanent boligløsning tidligt i et indsatsforløb, sammen med socialfaglig støtte, stabiliseres personens livssituation væsentligt. Samtidig er der store samfundsmæssige besparelser at hente på blandt andet udgifter til herbergsophold, psykiatriske indlæggelser, fængselsophold, sygehusbesøg og lignende[3]. Det understreger, at det menneskeligt såvel som samfundsøkonomisk har stor værdi at sikre flere billige boliger. Men som opgaven løses i dag, er det både administrative strukturer, silotænkning og mangel på incitamenter, der står i vejen for at opføre billige boliger. Der er behov for en ny og revideret rammesætning på området, og det foreslås at fremme en helhedsorienteret tænkning, gøre op med silotænkning og gentænke incitamentsstrukturer hos stat og kommuner. Disse overvejelser er afsæt for følgende idéer:

Idé 1A:
Udvikling af samfundsøkonomisk beregningsmodel

Det foreslås at nedsætte en tværfaglig arbejdsgruppe med nøgleaktører fra relevante ministerier, den almene boligsektor, kommuner, regioner og det private boligmarked, som i samråd kan udvikle en samfundsøkonomisk beregningsmodel. Samfundsøkonomiske beregninger bidrager til en helhedsbetragtning af indsatser mod et givent samfundsproblem, eksempelvis den samfundsøkonomiske værdi af at sikre alle en bolig. Formålet er også at udvikle en beregningsmodel, der viser værdien af at skaffe billige boliger – og de udgifter og besparelser, der er forbundet hermed for forskelige myndigheder og aktører på feltet. Modellen kan bruges til at synliggøre, hvordan der sker en hensigtsmæssig fordeling af ressourcer, så de forskellige aktører, der er involveret og har et forvaltningsansvar, har rammevilkår og incitamenter til at sikre flere billige boliger og yde den nødvendige boligsociale støtte. En samfundsøkonomisk beregningsmodel skal koble beregninger af den samfundsmæssige værdi, der er ved at sikre boliger til alle, med beregninger af den værdi, det har for det enkelte menneske at få egen bolig – i form af velvære, sundhed og livskvalitet.

Læs mere om idéen på side 45

Idé 1B:
Nedsæt en Collective Impact-gruppe

Hvis en samfundsøkonomisk tænkning for alvor skal få virkning på antallet af billige boliger, er der brug for, at parterne sætter sig sammen for at løse problemet. Derfor foreslås det at nedsætte en såkaldt Collective Impact-gruppe, som på kommunalt niveau kan udføre et pilotprojekt, der kan teste helhedsorienterede løsninger i forhold til at skaffe flere billige boliger og forebygge hjemløshed. Afprøves dette i en form for 'frikommune-ordning', hvor aktører får hjemmel til at igangsætte initiativer, som de ikke har lovgivningsmæssige rammer til i dag, kan der udformes løsninger, der omgår nogle af de største barrierer for at sikre billige boliger. I pilotprojektet bør der samtidig være fokus på det organisatoriske set-up bag det tværsektorielle samarbejde, for at ændre de mekanismer, der i dag forhindrer samarbejde på tværs. Det kan eksempelvis være omlægning og sammenlægning af budgetter eller nye processer for budgetlægning, som ofte er benspænd for samarbejde på tværs af forvaltninger og institutioner. Når pilotprojektet er gennemført og evalueret, foreslås det at udbrede erfaringerne til andre kommuner, med nedsættelse af nye Collective Impact-grupper, der kan implementere og tilpasse de virkningsfulde løsninger til deres egen lokale kontekst.

Læs mere om idéen på side 47

3 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"

2. HVEM SKAL BETALE?

Find nye finansieringsformer – den almene sektor kan ikke løfte opgaven alene

I Danmark er det i udgangspunktet kommunernes ansvar, i samarbejde med den almene sektor, at sikre gode boliger til borgerne. Men i takt med, at boligstandarden øges, boliger renoveres og lejligheder lægges sammen, forsvinder flere og flere af de helt billige boliger. Samtidig stiger både grundpriser og efterspørgslen på billige boliger så hastigt i de store byer, at de almene boligorganisationer ikke kan følge med. Derfor foreslås det at finde andre modeller for finansiering, opførsel og drift af billige boliger – ikke som erstatning for, men som supplement til den almene sektor. Nye finansieringsformer kan bidrage til flere billige boliger og være med til at skabe et mere differentieret udbud af forskellige boligtilbud – fra almindelige boliger til institutionsboliger og boliger med tilhørende servicefunktioner. Dette kan være med til at give flere en bolig, som de både kan betale og føler sig hjemme i, og dermed bidrage til at nedbringe hjemløsheden. Omvendt er det vigtigt at anerkende den almene sektors erfaring og ekspertise i forhold til at bygge boliger og håndtere de boligsociale udfordringer, der kan følge med billige boliger. Forslaget kræver, at nye aktører i finansieringen af billige boliger er i stand til at tage hånd om målgrupper, der ofte kræver socialfaglige indsatser. Spørgsmålet er, hvilke opgaver der kan udliciteres og til hvem? Det danner afsæt for følgende idéer:

Idé 2A: Inddrag fonde i finansieringen

En idé til at øge andelen af billige boliger er at inddrage fonde i finansieringen. Fonde er ikke underlagt samme regler og finansieringsstrukturer som den almene sektor og kan, med filantropiske midler, målrettet bidrage til at øge boligudbuddet til specifikke målgrupper med særlige behov – afhængigt af den enkelte fonds formål og fundats. Der er potentialer i, at fonde enten selv opfører billigere boliger, eller at de engagerer sig i opførelse af billigere boligbyggeri i samarbejde med et ministerium, en region, en kommune, et boligselskab eller en selvejende institution. Fonde kan også indgå som finansiel bidragyder til specifikke dele af byggeprojekter, eksempelvis opførelse af fælleshus i en boligbebyggelse. Dog er der også en række udfordringer forbundet med brugen af fonde. Dels har fonde historisk set ikke udvist interesse for at opføre billige boliger til forskellige målgrupper, dels har fonde ikke nødvendigvis erfaring med, eller ressourcer til, at varetage den sociale opgave, der ofte er behov for i sammenhæng med billigt boligbyggeri. Fondsfinansiering af billige boliger forudsætter derfor, at fonde indgår i et partnerskab med det offentlige eller socialfaglige organisationer, der har erfaring med at varetage boligsocial støtte til de forskellige målgrupper. En anden udfordring forbundet med fondsfinansiering af billigt boligbyggeri er, at kommunerne ifølge kommunalfuldmagten kun må indgå aftaler med private aktører om kommunalanvisningsret i op til 6 år ad gangen, og aftalerne kan ikke fornys. Derfor kræver det enten, at fonden selv administrerer, hvem der skal bebo lejemålene, eller at loven om den kommunale anvisningsret til privatejet byggeri ændres, således at kommunerne ikke er begrænset af, at de maksimalt må indgå aftale i op til 6 år.

Læs mere om idéen på side 50

Idé 2B: Anvend sociale obligationer

En anden idé er at arbejde med sociale obligationer til finansiering af billige boliger. Grundtanken med sociale obligationer er at lade privat kapital finansiere løsninger af sociale problemer. Modellen er ny og kontroversiel i en dansk kontekst, men kunne afprøves i et pilotprojekt i forhold til billige boliger, hvor en offentlig myndighed indgår aftale med en privat investor, der forpligter sig til at opføre billige boliger og yde social støtte med det formål at forbedre en konkret (udsat) målgruppes livssituation. Hvis den private investor løser opgaven med succes, modtager vedkommende det beløb fra det offentlige, der svarer til en bestemt andel af den besparelse, det offentlige har opnået ved, at den pågældende målgruppe har fået egen bolig. Denne form for private løsninger på samfundsmæssige problemer er kun afprøvet i et begrænset omfang i udlandet og hidtil ikke i Danmark. Sociale obligationer er derfor også forbundet med en række usikkerheder, og det er svært at forudse, hvad de reelle effekter kan være – positive som negative. Derfor bør der tages en række forbehold, og i første omgang bør konceptet afprøves i et pilotprojekt.

Læs mere om idéen på side 52

3. HVOR SKAL DE BILLIGE BOLIGER LIGGE?

Stil krav til billige boliger i byen – og undgå social segregering

En måde at skaffe billige boliger på er at placere billigt, masseproduceret modulbyggeri på billige grunde uden for byen, eller at udnytte tomme huse i provinsen og på landet. Men det kan på lang sigt blive en både dyr og dårlig løsning. For det første kan det være vanskeligt at få folk til at flytte ud af byen, og i praksis kan det ende med, at nyopførte boliger vil komme til at stå tomme. For det andet vil det skabe social segregering mellem by og land, hvis man konsekvent henviser de økonomisk svagest stillede til billige boliger uden for byen. Det foreslås derfor at arbejde med at integrere billige boliger i den eksisterende by og at fordele forskellige typer billige boliger rundt omkring i byen – og dermed understøtte mangfoldige og blandede byer. Men det kræver, at vi stiller krav til grundejerne samt by- og boligudviklerne. Spørgsmålet er, hvor langt vi vil gå for at sikre billige boliger i byerne? Og hvad er konsekvenserne, hvis vi ikke gør noget? De spørgsmål kan danne afsæt for en drøftelse af følgende ideer:

Idé 3A:
Bevar planlovsændringen fra 2014 og muliggør krav om almene boliger

To væsentlige ændringer i Planloven og Almenboligloven gav i 2014 kommunerne mulighed for at stille krav om – og yde lån til – 25 procent alment boligbyggeri i nye byområder. Et politisk flertal i Folketinget har dog i 2015 stillet forslag om, at rulle lovændringen tilbage, hvilket vil være et stort tab for de store byer, især København, som har brugt de nye regler til at sikre almene boliger i de nye udviklingsområder. Lovændringen er vigtig for byens sammenhængskraft, fordi det giver kommunerne mulighed for at sprede de billige boliger ud i byen og dermed sikre en mangfoldig og varieret befolkningssammensætning på tværs af byen. Nye almene boliger er dog langt fra billige, hvorfor man i Københavns Kommune har indgået en særlig aftale med de almene boligorganisationer om, at 10 procent af de almene boliger i de nye områder skal være billige, dvs. til en husleje på højest 3.200 kr. om måneden. Det foreslås derfor, at planlovsændringen bibeholdes, og at frivillige aftaler, som den Københavns Kommune har lavet med de almene boligorganisationer, bredes ud til øvrige kommuner, hvor det er relevant. Det kræver politisk velvilje at bevare og yderligere skærpe ændringen af Planloven fra 2014.

Læs mere om idéen på side 56

Idé 3B:
Udnyt udviklingsarealer midlertidigt

I København og øvrige store byer i Danmark ligger udviklingsområder, blandt andet tidligere industriarealer, ofte ubenyttede hen i mange år, før de bliver en del af kommunens overordnede byplanlægning og udvikles. En idé er derfor at arbejde med et koncept om flytbare boliger, der opføres midlertidigt på de ledige udviklingsarealer. Dermed kan udgifterne til grundkøb holdes nede, og økonomien til at bygge boliger af en vis kvalitet sikres. Midlertidighed har dog svære vilkår i Danmark, og der er behov for justeringer af både Planloven, Boligreguleringsloven samt Lejeloven. Planloven opererer ikke med midlertidighed, og kommunernes perspektivområder har derfor et plangrundlag, der ikke tillader midlertidig udnyttelse af grunden. Boligreguleringsloven kræver, at der opføres erstatningsboliger, når boliger nedlægges, og i Lejeloven er der begrænsede muligheder for tidsbegrænsede lejekontrakter, med mindre der er tale om fremleje eller ungdomsboliger. En ændring skal sikre, at Boligreguleringsloven og Lejeloven tilgodeser konceptet om flytbare boliger, så lejemålet ikke betragtes som nedlagt, men snarere forflyttet, når det får ny adresse. På den måde kan bygningerne både fjernes fra grunden og flyttes til en anden, uden at kravet om erstatningspligt bliver aktuelt, og uden at lejemålet betragtes som opsagt. Udover de lovgivningsmæssige barrierer for midlertidighed, er der også behov for kvalitative vurderinger af, hvilke målgrupper der ville være egnede til at bo i flytbare boliger på midlertidige grunde, fordi løsningen er af mindre stabil og permanent af karakter. Endelig viser erfaringer fra midlertidige bebyggelser – både boliger og institutioner – at de har en tendens til at gro fast og blive liggende. Det kan derfor være særdeles svært at overbevise både planmyndigheder og grundejere om midlertidig brug af et areal. Det kræver udvikling af billige standardløsninger for indretning, installationer og forsyning, så boligerne reelt kan afkobles og flyttes.

Læs mere om idéen på side 57

Idé 3C:
Omdan tomme erhvervsbyggerier

I byerne står mange erhvervsbyggerier ledige i kortere og længere tid. En idé til at øge antallet af billige boliger i byen er derfor at kortlægge de tomme erhvervsbygninger og analysere potentialerne for at omdanne dem til boliger – enten midlertidigt eller permanent. Det skal i hvert enkelt byg-

ningstilfælde vurderes, om der kan sikres boliger af tilstrækkelig kvalitet og med tilstrækkelig lav husleje. Omdannelse af erhvervsbygninger til boliger skønnes at være mest realistisk at gennemføre – både økonomisk og kvalitetsmæssigt – i større erhvervsbyggerier med sammenhængende lejemål. Omdannelse af erhvervsbyggeri kræver desuden lovændringer. Gennem ændring af Planloven skal kommunerne have adgang til de tomme lejemål, når de har stået ledige i en periode, og det skal gøres muligt at ændre bygningens status midlertidigt fra erhverv til bolig. Ligesom med midlertidig udnyttelse af udviklingsgrunde, som det foreslås i Idé 3B, kræver denne idé også en fleksibel og let flytbar indretning, for at øge udlejernes velvilje til at lade midlertidige boliger opføre. I det øjeblik ejeren finder en lejer eller går i gang med renovering, skal der være mulighed for at opsige kommunens midlertidige lejekontrakt. Det kræver ligesom ved de flytbare boliger ændring af eller dispensation fra Boligreguleringsloven og Lejeloven. I de tilfælde, hvor der er mulighed for en mere permanent konvertering af erhvervslejemål til boliger foreslås det, at de almene boligorganisationer står for omdannelse og drift. Det skal sikre, at de gamle erhvervsbygninger ikke udelukkende omdannes til luksuslejligheder, men også får lejemål til en billig leje.

Læs mere om idéen på side 60

Idé 3D:
Fortæt byen med om- og tilbygninger

En anden idé til at sikre flere billige boliger er at fortætte byen. Det foreslås at *ombygge* eksempelvis loft- eller butiksarealer til billige boliger og lave *tilbygninger* i baggårde og på mure og gavle. På den måde fortættes byen, kvadratmeterne udnyttes mere optimalt, og billige boliger kan integreres i den eksisterende bygningsmasse, frem for at de placeres i enklaver i nye områder eller uden for byen. Idéen er ukonventionel og rummer naturligvis en række udfordringer, eksempelvis at der ikke slækkes på kvaliteten af den enkelte bolig. Omdannelsesarbejdet kræver derfor omhyggelige kvalitative vurderinger af, om et ledigt areal er velegnet til bolig eller ej. Alligevel besidder løsningen et potentiale for at blive attraktiv, ikke mindst for unge studerende, der gerne vil bo centralt og sætter pris på unikke arkitektoniske løsninger og materialevalg. Alle former for om- og tilbygninger forudsætter bygningsejerens accept før de kan udføres – og at der kan findes en part, der vil finansiere det. En anden udfordring ved at fortætte byen er, at om- og tilbygninger i eksisterende bebyggelse ofte er en omfattende proces med lokalplanændringer og nabohøringer. Det kan føre til langvarige processer med undersøgelser og ansøgninger om dispensationer eller tilladelser. For at opnå tilladelser og omgivelsernes accept, bør om- og tilbygningerne opføres i en kvalitet og med et arkitektonisk udtryk, der tilsvarer det eksisterende byggeri.

Læs mere om idéen på side 62

Idé 3E:
Opfør billige boliger i udkanten af de store byer

Grundprisen er en væsentlig knap at skrue på for at sikre en billigere husleje. Derfor er der et potentiale i at opføre nye boliger i udkanten af de store byer, hvor grundpriserne er lavere. Udover at grundpriserne i mange tilfælde falder, jo længere væk fra byens centrum man kommer, findes der i storbyernes udkant og tilstødende byer nedlagte industriområder, der med rammetillæg til kommuneplaner og lokalplaner kan udlægges til særlige boligformål, herunder billige boliger. Når et areal ikke oprindeligt er udlagt til boligformål, er der ikke de samme stigninger i grundprisen, som det ses med boliggrunde. Det betyder, at disse arealer kan have en meget lav grundpris i forhold til omgivelserne, og dette er et godt udgangspunkt for opførelse af billige boliger. Ved at opføre boliger i udkanten af byen, kan presset på storbyerne mindskes, forudsat at boligerne bliver tilstrækkeligt billige, og at de kan tilbyde boligkvaliteter, som er vanskelige at indpasse i den udbyggede by, eksempelvis mulighed for at indtage og præge de nære boligomgivelser. Udfordringerne er blandt andet, at det kan være svært at opnå plan- og byggemyndighedernes godkendelse til at opføre boliger på disse grunde, som kan være forurenede og kan ligge dårligt i forhold til offentlig transport. Dertil kan det være svært at få folk til at flytte derud – og både for private investorer og almene boligorganisationer er det en forudsætning for at bygge nyt, at boligerne kan lejes ud, og indtægten sikres. Den dårlige beliggenhed udgør også risiko for at isolere i forvejen udsatte personer langt fra uddannelses- og jobmuligheder og skabe socialt udsatte enklaver uden for de store byer. Det kræver styret anvisning og sociale indsatser for at hjælpe udsatte personer i uddannelse og arbejde. Derfor bør der tænkes i boligformer, arkitektur og andre tilbud, der også tiltrækker og fastholder ressourcestærke beboere til området.

Læs mere om idéen på side 63

4. HVAD ER EN BOLIG?

Kan mere fleksible boligstandarder skabe et mere varieret boligmarked – uden at kompromittere boligkvaliteten generelt?

I Danmark har vi høje standarder for byggeri. Med årene har vi hævet kravene til vores boliger både i forhold til størrelse, sundhed, sikkerhed, tilgængelighed, miljøhensyn mm. De relativt høje krav er gode i forhold til at hæve boligstandarden hos den brede befolkning, men det hæver også huslejen og gør det svært for økonomisk svage grupper at betale for en almindelig bolig. Det er vigtigt, at der ikke gås på kompromis med boligens kvalitet i forsøget på at tilvejebringe flere billige boliger. Men når man spørger en hjemløs, som ikke har adgang til en bolig, så er et telt bedre end en bænk, og en opvarmet skurvogn bedre end et telt. Derfor er vi nødt til at drøfte spørgsmålet om boligstandarden: Har vi lagt overliggeren for højt? Skal vi have mere fleksible standarder eller dispensationsmuligheder? Kan vi udvikle nye løsninger, der billiggør byggeriet, uden at gå på kompromis med kvaliteten? Og hvor går grænsen for det, vi vil kalde en bolig? Disse overvejelser er afsæt for følgende idéer:

Idé 4A:
Sæt fleksible standarder for billige boliger

Målgrupperne for billige boliger har forskellige behov og ønsker til en bolig. Derfor er det væsentligt at åbne op for en diskussion af, hvad en bolig er og bør være for forskellige mennesker. Det foreslås derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som har til formål at analysere boligstandarder med afsæt i rettigheder, behov og forventninger. Formålet skal være at udvide perspektivet for, hvad en bolig er, og tilpasse og nuancere lovgivningen eksempelvis gennem nye standarder og dispensationsmuligheder. Arbejdsgruppen skal blandt andet evaluere standarder og krav i bygningsreglementet – herunder parkeringskrav, krav til besøgstilgængelighed samt anbefalinger om botilgængelighed. Og de skal se på minimumskravene til boligstørrelser, der fastsættes i kommunalplanerne. Boligstørrelsen er ofte højt sat i forhold til behovet hos målgrupperne for billige boliger – og størrelsen er et af de væsentlige parametre at skrue på, hvis der skal bygges billigt. For arbejdsgruppen ligger der også et potentiale i at arbejde med en harmoniseringen af de danske, svenske, norske og finske boligstandarder, med det formål at udvikle en fælles nordisk standard, der vil udvide markedet for masseproduceret modulbyggeri. Vigtigt er det dog at fastholde udgangspunktet om, at boligstandarden ikke skal forringes med nye løsninger – den skal redefineres og præciseres, så det bliver muligt at bygge boliger, som også de mindst bemidlede har råd til. Det skal give bedre mulighed for at tilvejebringe boliger, som kan imødegå målgruppernes varierende og forskelligartede behov, herunder deres betalingsevne.

Læs mere om idéen på side 67

Idé 4B:
Anvend præfabrikeret modulbyggeri

Erfaringerne viser, at det især er byggeriets produktion og størrelse, der kan billiggøre boligen og sænke huslejen. Præfabrikeret modulbyggeri er et eksempel på dette. De kan udformes i mindre størrelser og masseproduceres hurtigt og billigt – og de kan bygges, så de kan flyttes. Det er alt sammen med til at holde udgifter til grundskyld og opførelse nede. Der er også gode erfaringer med at opføre præfabrikerede deleboliger, da det sænker huslejen markant, hvis to deles om en bolig. Derfor foreslås det at arbejde med mindre boliger, enten selvstændige eller delevenlige. Det er dog vigtigt at arbejde med kvaliteten af modulbygeriet og med at udvikle differentierede løsninger til forskellige målgrupper. Dårlig kvalitet kan hurtigt give dårligt driftsøkonomi, hvilket belaster huslejen, og one-size-fits-all-tilgangen kan give problemer – både i forhold til at sikre udlejning og i forhold til social stigmatisering og segregering. Derfor foreslås det at tænke i mindre boligenheder, holdbart og differentieret byggeri, varieret arkitektur og fleksible løsninger, hvor målgrupperne selv kan sætte deres præg eller være med til at bygge deres eget hjem.

Læs mere om idéen på side 69

Idé 4C:
Ombyg skibscontainere til boliger

Ligesom med præfabrikeret modulbyggeri er der de seneste år også udviklet adskillige koncepter for genanvendelse og omdannelse af skibscontainere til billige boliger. Udenlandske erfaringer peger på, at boliger bygget af skibscontainere er billigere end almindeligt pladsbyggeri. De er billige at opføre og kan ombygges på fabrik, hvormed risikoen for fejl minimeres. Dertil er de lette at transportere og opførelsestiden er markant kortere end for traditionelt byggeri. Samtidig kan boligbebyggelse af skibscontainere skilles ad og flyttes. Der er dog en række udfordringer forbundet med containerbyggeri, som er vigtige at tage med i overvejelserne af, om det er en velegnet boligløsning. Først og fremmest viser nogle af de danske erfaringer, blandt andet fra Høje-Taastrup Kommune, at det kan være svært at sikre en billig husleje ved ombygning af skibscontainere. Dette skyldes blandt andet, at ombygningen indebærer en række fordyrende elementer, som er nødvendige for at gøre containeren beboelig. Det kræver grundig viden og forståelse for containerens egenskaber og for, hvordan de bedst brandsikres, lydisoleres og får et godt indeklima, uden at det æder en stor del af det indvendige areal og rumhøjden. Samtidig udfordrer skibscontainerens lange og smalle form indretningen af boligen, og der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved, om containeren overordnet tilbyder en kvalitetsmæssig god og permanent boligløsning – og om en sådan løsning kan opføres til en lav husleje på under 3.200 kr. Det er en idé, der bør undersøges nærmere.

Læs mere om idéen på side 72

Idé 4D:
Udvikling af samlesæts-boliger til eksisterende byggeri

Idéen om at omdanne erhvervsbyggeri til midlertidige boliger, præsenteret under punkt 3, følges af en idé om at udvikle mobile modulløsninger, der kan opføres i eksisterende erhvervslejemål, som står tomme, så de let kan omdannes til boliger. Idéen er at udvikle en slags samlesæt af modulløsninger for køkken og bad med en række mobile skillevægge, som i et samlet koncept kan blive til boliger indrettet i en eksisterende bygning. Ved at skabe et fleksibelt samlesæt skal det gøres muligt at indrette boliger i forskellige typer af rum, herunder rum med forskellige rumhøjder, rumdybder, lysindfald m.m. Foruden at lette og billiggøre omdannelse af eksisterende og ubrugte kvadratmeter med et effektivt koncept, så giver et modulært samlesæt også mulighed for at styrke idéen om den midlertidige omdannelse. Et fleksibelt koncept, der let kan monteres og afmonteres i eksisterende byggerier, er mere troværdig som midlertidig løsning, så udlejeren har tillid til, at det ikke vil gro fast over tid. På samme måde som i idéen med omdannelse af tomme erhvervsbyggerier, så er der en række lovgivningsmæssige udfordringer ved denne idé. Det kræver, at midlertidig udnyttelse af erhvervsejendomme tillades, hvilket indebærer en række forslag til ændringer. Det foreslås, at der arbejdes med lovgivningsmæssige ændringer i forhold til midlertidig overtagelse og opførelse af boliger i ledige erhvervsejendomme, dispensationer fra reglerne omkring midlertidig leje, der forpligter kommunen til at stille erstatningsboliger til rådighed til beboere, samt mulighed for ændringer af Lejeloven, så der kan udformes midlertidige lejekontrakter. Endvidere vil der være krav i bygningsreglementet samt bestemmelser i kommunalplanen og/eller lokalplaner, der skal dispenseres fra, for at idéen om midlertidig omdannelse af erhverv til bolig kan realiseres.

Læs mere om idéen på side 73

5. HVEM SKAL UDBYDE OG DRIFTE DE BILLIGE BOLIGER?

Hvordan sikres adgang til flere billige boliger gennem huslejeregulering og klog drift af den eksisterede bebyggelse?

I de store byer stiger huslejen både på private og almene udlejningsboliger. Huslejestigninger på det private udlejningsmarked skyldes især tilflytningen til de store byer og den medfølgende øgede efterspørgsel på boliger. Samtidig har private udlejere et incitament til at renovere lejemål for at udbyde mere attraktive lejligheder – med en højere husleje til følge. I den almene sektor skyldes huslejestigninger især renoveringer og sammenlægning af lejligheder. Lejeloven regulerer det private udlejningsmarked, men en decideret huslejeregulering på det private marked vil kræve en væsentlig lovændring. Administrativt vil det også være svært at sikre, at de, der har behovet, får adgang til de billige boliger på det private marked. Men der kan arbejdes med nye incitamentsstrukturer og lovændringer, der gør det attraktivt og muligt for private udlejere at stille billige boliger til rådighed for kommunens anvisning. I den almene sektor er der mulighed for at dæmme op for huslejestigninger – her er spørgsmålet, hvem der skal betale regningen, og om man vil slække på standarder for renovering og principper om sammenlægning af små lejemål til eksempelvis familieboliger, for at bevare små og billige lejemål. Samtidig er der mulighed for, at kommunerne ved lov får beføjelsesret til at opkøbe og udleje ejendomme, så de, der har behovet, får adgang til billige boliger. Disse overvejelser er afsæt for følgende idéer:

Idé 5A:
Kommunalt opkøb af ejer- eller andelsboliger

En idé til at sikre et større antal billige boliger med kommunal anvisningsret er at give kommunerne lovhjemmel til at opkøbe ejendomme og virke som udlejere i forhold til de målgrupper, som har et aktuelt boligsocialt behov. Dette er ikke muligt inden for kommunalfuldmagten i dag. Kommunerne har med Almenboligloven lovhjemmel til at eje og udleje boliger til ældre, og med ændringen af Integrationsloven i 2015 har de fået særlige muligheder for at erhverve, indrette eller leje ejendomme med henblik på udlejning til flygtninge. Men der er ikke lovhjemmel til at sikre boliger til andre målgrupper, så som boliger til svagere målgrupper, f.eks. hjemløse. Ifølge Almenboligloven kan almene boligorganisationer med kommunens godkendelse opkøbe eksisterende ejendomme med henblik på udlejning som almene boliger. Det er dog en udfordring at holde prisen på et niveau, som kommunernes målgrupper for anvisning kan betale. Flere kommuner efterspørger derfor muligheden for, som myndighed, at kunne opkøbe og udleje ejendomme. I en periode, hvor boligpriserne lå lavt, pegede beregninger fra Københavns Kommune på, at kommunen kunne sikre et større antal mennesker med lav betalingsevne en lav husleje, hvis kommunen kunne opkøbe boliger eller ejendomme med henblik på kommunal udlejning. Kommunes udgifter kunne dækkes af huslejebetalingen fra lejerne. Idet indtægter og udgifter – i hvert fald i beregninger – balancerer, overholder kommunerne kommunalfuldmagtskravet om, at de ikke må give uhjemlede lejetilskud og dermed begunstige enkeltpersoner. Samtidig ville kommunerne få større mulighed for at fremme en blandet beboersammensætning i byen, hvis ressourcesvage borgere kunne spredes i flere boligtyper. Kommunalt opkøb og udlejning af ejendomme forudsætter dog, at kommunerne får lovhjemmel hertil, jf. kommunalfuldmagten.

Læs mere om idéen på side 76

Idé 5B:
Bevar mindre og billigere lejemål

Gennem flere år har der været en tendens til, at mindre lejemål i den almene bebyggelse renoveres og sammenlægges, så de små og billige 1- eller 2-værelses lejligheder forsvinder. Dette er ofte et led i målrettede indsatser for at løfte socialt udsatte boligområder, hvor bedre og større boliger kan være med til at tiltrække mere ressourcestærke beboergrupper. Men det betyder også, at der har været en tendens til, at de billige boliger forsvinder – og fortsat gør det. Et forslag er derfor at arbejde strategisk og målrettet med at udskyde sammenlægninger af små lejemål i de boligområder, hvor der er et rimeligt afsæt for det, dvs. der, hvor der er en balanceret beboersammensætning og fordeling af små og store lejemål. Dette vil være med til at bibeholde en andel af de små boliger i et kortere perspektiv, hvormed presset på boligmarkedet ikke umiddelbart forøges. Ligeledes kan der arbejdes med opdeling af større lejemål i boligområder, hvor der er en overvægt af store lejligheder, og hvor der er kapacitet til at tilføje andre beboergrupper. Det vil sikre, at de små og billigere lejemål fordeles ud i byens områder og blandes med andre typer af lejemål og beboere. Der er dog to vigtige forbehold: Gennem tiden er de små lejemål blevet nedlagt, fordi de har været ensidige boliger af ringe kvalitet. Idéen er ikke at vende tilbage til dette – men i genopdelingen, at sikre en ordentlig standard. Dertil kan det være omkostningsfyldt at opdele lejemål, og det kræver grundige overvejelser om, hvordan det skal finansieres, og hvordan eventuelle huslejestigninger håndteres. Landsbyggefonden, der yder støtte til helhedsplaner, har som hovedformål at støtte nybyggeri, renoveringer og lejlighedssammenlægninger. Der er ikke indskrevet noget formål om lejlighedsopdelinger, hvorfor det kan blive en udfordring at opnå støtte til renoverings- og helhedsplaner, hvori der indgår udskydelse af lejlighedssammenlægninger og opdeling af lejemål. Ideen vil altså umiddelbart kræve en holdnings- og praksisændring i tildelingen af støtte fra Landsbyggefonden.

Læs mere om idéen på side 77

Idé 5C:
Inddrag beboere i driften

Vedligeholdelse og drift er en stor udgiftspost på huslejen i en almen bolig. En idé til at sikre en billigere husleje er derfor at overdrage ansvaret for visse driftsopgaver til lejerne, eksempelvis trappevask, snerydning, græsslåning, maling af vinduer og lignende. Det vil give de almene boligorganisationer mulighed for at spare på driftsudgifterne – besparelser som kan bruges til at sænke huslejen. Ordningen stiller dog særlige krav til målgruppen og skal derfor også tilpasses efter den pågældende målgruppes adfærd og ressourcer. Er der tale om studerende, er et koncept som KAB's Almen Bolig+ nemmere at overføre, hvor det for tidligere hjemløse eller personer med psykiske og fysiske problemer kræver et skræddersyet koncept, så driftsopgaverne matcher, hvad disse målgrupper i realiteten kan overkomme. Det kræver overvejelser om, hvilke krav der stilles, i hvor høj grad, der er behov for socialfaglig støtte, og hvordan den tilvejebringes, samt om hvilke sanktioner der skal være – kan beboerne eksempelvis udsættes af deres lejemål, hvis de ikke opfylder deres pligter? Det foreslås derfor, at der udarbejdes forskellige koncepter for beboeres varetagelse af driftsopgaver. For nogle kan det have en positiv og stimulerende effekt at skulle varetage små opgaver i det daglige, for andre beboere vil konceptet ikke være hensigtsmæssigt. Afklaring af den konkrete målgruppes og enkelte beboeres kapacitet, adfærd og behov er derfor afgørende for at udvikle et koncept, der virker i praksis – med både gode sociale og økonomiske effekter. Konceptet skal være bæredygtigt og hverken resultere i misvedligehold eller negative sociale fællesskaber.

Læs mere om idéen på side 78

6. SKAL MANGLEN PÅ BILLIGE BOLIGER LØSES MED MURSTEN ELLER BOLIGSTØTTE OG ANVISNING?

Gør anvisningen mere fleksibel og målret den økonomiske støtte til målgruppen, så de får adgang til egen bolig

Samfundets behov ændrer sig hurtigt over tid. Bygninger bliver stående – nogle gange i flere hundrede år. Manglen på billige boliger handler derfor ikke kun om at bygge flere boliger. Derimod kan en måde at imødegå problemet på være at skrue på målgruppernes betalingsevne og dermed adgang til boligerne. Dette virker umiddelbart mere fleksibelt og lettere at ændre og justere, end at imødegå vekslende samfundsbehov med hhv. nybyggeri og nedrivninger. Men det rejser spørgsmålene om, hvorvidt kommunerne skal have øget anvisningsret og målgrupperne øget boligstøtte? Disse overvejelser ligger til grund for følgende idéer:

Idé 6A:
Bedre rammevilkår for kommunal anvisning til private lejemål

Principielt har kommunerne mulighed for at indgå aftale med private udlejere for at udvide det samlede antal af lejligheder, de kan anvise til. Men der er udfordringer både med lovgivningen på området og med de private udlejeres incitament til at indgå anvisningsaftaler med kommunen. På lovgivningssiden er kommunerne begrænset af, at aftaler om anvisning kun må indgås med private aktører i op til 6 år ad gangen – og ikke kan fornyes. Tidsbegrænsningen spænder ben for, at kommunen kan indgå længerevarende aftaler med nogle af de få interesserede udlejere, der findes på det private marked. Der er behov for at justere lovgivningen på dette punkt, hvis idéen skal udfoldes. Derudover ser nogle kommuner udfordringer i kravet om kombineret udlejning eller 100 procents anvisningsret, der er en forudsætning for at de kan indgå anvisningsaftaler med private udlejere. Kravet skal eventuelt justeres for at gøre idéen realiserbar. Foruden at forbedre rammevilkårene for anvisning, foreslås det at indføre støtteordninger, hvor private boligudlejere samt ejer- og andelsforeninger kan opnå tilladelse og støtte til at ombygge lofter, baggårdshuse og ledige butiksarealer til nye boliger. Støtten forudsætter, at kommunen får anvisningsret til nogle af lejemålene – enten de eksisterende eller de ombyggede – i ejendommen, og at boligejeren stiller dem til rådighed til en billig leje. Det kan give beboere med lav betalingsevne adgang til eksisterende og velfungerende byområder. Med løsninger som denne er det en grundlæggende udfordring, at personer med sociale problemer forskubbes til det private marked, hvor der ikke er den samme kapacitet og incitament til at varetage den sociale opgave. Det forudsætter derfor, at aftalerne understøttes af socialfaglige indsatser til de beboere, der har behov for støtte.

Læs mere om idéen på side 82

Idé 6B:
Anvis til billige boliger i andre kommuner

Presset på de store byers boligmarkeder er stort, mens der i tilstødende kommuner ofte er ledige og billigere boliger til rådighed. Derfor foreslås det at skabe rammer for mere fleksible udvekslingsaftaler kommunerne imellem, så der bliver bedre mulighed for at tilbyde boliger til en billig husleje – på tværs af kommunegrænser. Det kræver en anden rammesætning af området. Derfor foreslås det at udvide reglerne om refusion, så de også gælder for anvisning til permanente boliger. I dag sikrer regler om refusion mellem kommuner, at den hidtidige kommune betaler for ophold på f.eks. krisecentre og herberger, selvom borgeren opholder sig på en institution i en anden kommune. Tilsvarende er der et regelsæt omkring borgere på førtidspension, som betyder, at når en førtidspensionist flytter, så har fraflytningskommunen ansvar for at dække modtagerkommunens udgifter til førtidspension i de første seks år. Sådanne regler om refusionspligt hos fraflytningskommunen vil være mulige at kopiere i en tværkommunal anvisningspraksis. Det vil give kommunerne adgang til at anvise til andre kommuner med ledige boliger, mod at de hæfter økonomisk for vedkommende i en afgrænset, men fastsat tidsperiode efterfølgende. Anvisning kommunerne imellem kan bidrage til at sikre en balanceret befolkningssammensætning på tværs, forudsat at udsatte grupper ikke koncentreres i kommuner med særligt billige boliger. Dertil er det selvfølgelig en forudsætning, at beboerne inddrages i spørgsmålet om, hvor de ønsker at bosætte sig.

Læs mere om idéen på side 84

Idé 6C:
Anvis til bofællesskaber for to

En ændring af Almenboligloven i 2014 giver mulighed for at tre personer kan dele en 4-værelses lejlighed med individuel boligstøtte. Kommunen har dispensationsmulighed til at tillade brug af 3-rums boliger, hvis der er tale om et spisekøkken af en størrelse, der gør det muligt at udøve fællesskab der. Det gør det lettere at udnytte de større og dyrere lejemål, som kommunerne ofte må opgive at henvise til, fordi huslejen er for høj. I en ny rammeaftale med almene boligorganisationer afprøver Københavns Kommune deleboligen som en ny form for boligsocial anvisning for unge. Konceptet skal sikre, at unge i målgruppen for den boligsociale anvisning får en bolig hurtigere, end det er tilfældet i dag. Målgruppen for deleboligordningen er unge, som er tæt på at komme i uddannelse, og som formår at bo sammen. De vil derfor som udgangspunkt være visiteret som uddannelsesparate og modtage en af de laveste overførelsesindkomster. For at kunne anvise flere unge til samme bolig forudsættes en kommunal håndholdt visitation, hvor de unge matches individuelt, for at undgå uhensigtsmæssige sammensætninger. Det foreslås, at denne praksis om deleboliger udbredes til alle landets kommuner, baseret på erfaringer fra Københavns Kommune. Her skal der også være fokus på, at det ikke kun er de unge, der kan visiteres til denne type af lejemål – målgruppen skal være bredere, forudsat at den enkelte erklæres egnet. Dertil er det en idé at udvide lovgivningen til også at omfatte deleboliger for to personer. En stor andel af 2- og 3-værelses lejligheder med stort køkken er nemlig delevenlige, men for dyre at betale for to uden individuel boligstøtte. Det kan løses ved at ændre lovgivningen, så to personer i en delebolig kan få individuel kontrakt og boligstøtte. Deleboligen brugt til anvisning forudsætter, både for 2-, 3-, 4- og flere-værelseslejligheder, at der er en omhyggelig visitering af personerne, samt socialfaglig støtte.

Læs mere om idéen på side 85

Idé 6D:
Kommunalt tilskud til husleje

En idé til at forbedre målgruppens betalingsevne er at give kommunerne mulighed for at yde et midlertidigt huslejetilskud, således at hjemløse og andre udsatte borgere hjælpes ind i en lejlighed. Med afsæt i erfaringerne fra Housing First, så er det dokumenteret at, boligen er et vigtigt redskab til at stabilisere hjemløse og andre udsatte borgeres livssituation. I Høje-Taastrup Kommune peger erfaringerne også på, at når kommunen lykkedes med at hjælpe folk i bolig, så lykkedes det også ofte at få folk i arbejde. Men for at kunne opnå denne effekt har kommunerne behov for at kunne sikre flere borgere deres egen bolig. Det foreslås derfor, at kommunerne på midlertidig basis får lov til at yde huslejetilskud til økonomisk svage borgere. Det kan hjælpe flere i egen bolig, styrke dem helbredsmæssigt og socialt og gøre dem arbejdsparate. Det øjeblik beboerne får job med fast løn, styrkes deres betalingsevne og huslejetilskuddet bortfalder. Derfor skal der også være tale om en midlertidig ydelse. Men uden lovhjemmel har kommunerne ikke muligheder for at yde økonomisk støtte til særlige samfundsgrupper. Idéen kræver derfor, at de får lovhjemmel til dette. Der er ikke behov for yderligere statsstøtte, da kommunerne kan håndtere ydelsen i deres egne budgetter – på sigt vil det sikre dem besparelser på institutionspladser og andre omkostningstunge poster i det socialfaglige område, hvis deres svagest stillede borgere får egen bolig og bliver arbejdsdygtige. Det forudsætter dog som nævnt, at der er tale om et midlertidigt huslejetilskud.

Læs mere om idéen på side 86

Idé 6E:
Tilpas og målret boligstøtten

Flere eksperter, kommuner og boligorganisationer peger på, at boligstøtten er et af de mest velegnede værktøjer til at sikre personer i de laveste indkomstgrupper en permanent bolig. Men som boligstøtten beregnes i dag, tilgodeser den i ringe grad personer uden børn og på kontanthjælp. Derfor er det en idé at arbejde med en ændring af boligstøttens beregningsgrundlag, så folkepensionister, førtidspensionister og enlige med og uden børn tilgodeses på lige fod. Andelen af personer uden børn og med begrænset betalingsevne er nemlig stigende. De modtager en lav kontanthjælpsydelse og har svært ved at få råd til en bolig, hvilket blandt andet også kan ses i SFI's nyeste hjemløsetælling, der viser, at 70 procent af hjemløse i Danmark er enlige uden børn på kontanthjælp. Ens for alle personer uden børn og på kontanthjælp er, at de maksimalt modtager 15 procent af deres husleje i boligstøtte. Det rammer eksempelvis også forældre, der lever med delt forældremyndighed. Boligstøtten for den forælder, der ikke har barnet registreret på sin adresse, kan således kun udgøre 15 procent af huslejen, mens boligstøtten for den anden forælder, der har barnet registreret på adressen, kan udgøre op mod 60 procent af huslejen. For at overkomme uligheden i fordelingen af boligsikring foreslås det, at der sker en ændring i loftet for, hvor meget enlige uden børn, eller enlige som ikke har børn registreret på adressen, kan modtage i boligstøtte. Forhøjes loftet på 15 procent, vil det give et markant løft af betalingsevnen for nogle af de svagest stillede. Foruden at forhøje loftet på 15 procent foreslås det, at boligsikringen beregnes og udbetales automatisk. En særlig problematik i dag er nemlig, at hver enkelt selv skal ansøge om boligsikring og dertil opgive ændringer i indkomst eller husleje. Indføres det ved lov, at udbetaling og regulering af boligsikring skal ske automatisk, når der er registermæssig mulighed herfor, vil det være muligt at sikre, at alle, der er berettiget til boligsikring, også får den udbetalt. De største udfordringer for at ændre boligstøttens fordelingsgrundlag er af politisk karakter. Det kræver politisk opbakning og velvilje at ændre den gældende lovgivning og indføre nye støtteregler. Dertil forudsætter idéen også, at der foretages yderligere beregninger og overvejelser om, hvordan et evt. nyt fordelingsgrundlag skal udformes, samt hvilke økonomiske konsekvenser det vil indebære for de forskellige målgrupper.

Læs mere om idéen på side 86

HOVEDRAPPORT: INTRODUKTION

HOVEDRAPPORT: INTRODUKTION

Gennem 100 år har udbygning og renovering af boligmassen været en integreret del af opbygningen af den danske velfærdsstat. Det har skabt en høj gennemsnitlig boligstandard, og i dag har hver dansker i gennemsnit 58 kvadratmeter bolig til rådighed[4]. Men bag gennemsnittet er der store udsving og uligheder. SFI's seneste hjemløsetælling viser en fortsat stigning i antallet af hjemløse i Danmark, især i de større byer. I 2015 er der således 6.138 personer, der mangler permanent tag over hovedet og må overnatte på gaden, varmestuer, herberger eller på sofaen hos familie eller venner[5].

Antallet af billige boliger falder

Mens antallet af hjemløse stiger, falder antallet af billige boliger. Billige boliger forstås i denne sammenhæng som boliger til 2.800-3.200 kr. (ekskl. forbrug) om måneden i husleje. 2.800 kr. (ekskl. forbrug) er det huslejeniveau, Beskæftigelsesministeriet anslår, at en person på den laveste velfærdsydelse (integrationsydelse) kan betale[6]. 3.200 kr. (ekskl. forbrug) er det beløb, Københavns Kommune vurderer, at hovedparten af deres målgruppe for kommunal anvisning kan betale[7]/[8]. En rapport fra Rigsrevisionen fra 2014 viser, at antallet af billige boliger er faldet markant siden 2007. På landsplan er antallet af almene og privatudlejede boliger med husleje på under 3.000 kr. om måneden faldet med 55 procent, mens antallet af boliger med husleje på mellem 3.000-4.000 kr. om måneden er faldet med 27 procent. Til gengæld er antallet af boliger med en husleje på mere end 4.000 kr. om måneden steget med 71 procent[9].

BOKS 1:

ANTALLET AF HJEMLØSE BORGERE STIGER

Antallet af hjemløse borgere er i 2015 opgjort til 6.138 personer.

Det er 5 procent og 318 personer flere, end ved den forrige kortlægning i 2013.

Siden 2009 er der sket en stigning på 23 procent.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2015) Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning

BOKS 2:

HJEMLØSESTRATEGIENS FIRE OVERORDNEDE MÅLSÆTNINGER

1. Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
2. Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.
3. Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.
4. Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.

Kilde: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"

4 Boligøkonomisk Videnscenter (2015) "Det byggede Danmark – magasin 2"

5 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

6 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper"

7 KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger"

8 Københavns Kommune (2014) "Bilag F: Årsstatus for boligsocial anvisning 2014 til Samarbejdsforum"

9 Rigsrevisionen (2014) "Beretning til Statsrevisionen om indsatsen overfor hjemløse"

Politiske tiltag

Udviklingen går meget tydeligt i en retning, hvor manglen på boliger med en billig husleje er et større og større problem i Danmark, især i de store byer. Politisk set har der gennem de senere år været fokus på emnet, og forskellige tiltag har forsøgt at dæmme op for stigningen i antallet af hjemløse. I 1999 blev en pulje til såkaldte 'skæve boliger'[10] igangsat som et forsøg, og i 2010 blev ordningen gjort permanent. Målet med puljen er at støtte udviklingen af boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper, der uanset sociale støttetilbud har vanskeligt ved at finde sig tilrette i det mere traditionelle boligbyggeri. I 2009-2013 udrullede de daværende regeringer Hjemløsestrategien med en pulje på 500 mio. kr. til at nedbringe antallet af hjemløse. Til trods for denne indsats steg hjemløseheden med 18 procent fra 2009 til 2013, svarende til 5.844 personer i 2013. I 2013 blev Hjemløsestrategien evalueret og den daværende regering fremsatte en række sociale 2020 mål, heriblandt et mål om at nedbringe antallet af hjemløse med 25 procent inden 2020, svarende til højst 4.000 personer. Disse mål er imidlertid ved at blive korrigeret og omskrevet af den nye V-regering.

"København skal værne om den sociale sammenhængskraft, som gør København til en by, hvor det er rart og inspirerende at leve. København skal vedblive at være en by med blandede og mangfoldige boligområder, hvor der er boliger til alle, og hvor udviklingen i byen kommer alle til gode."

Københavns Kommune:
"Forslag til Københavns Kommune Kommuneplan 2015"

'Bolig først' – men der mangler boliger

Målsætningen i Hjemløsestrategien er, at ingen borgere skal leve et liv på gaden, og metoden, der afprøves i strategien, er inspireret af den amerikanske model 'Housing First'. Modellen lægger vægt på tidligt i et indsatsforløb at sikre en permanent bolig for at stabilisere livssituationen for den pågældende. Desuden tager modellen udgangspunkt i, at bolig løsningen sammentænkes med en støttende social indsats. Erfaringer fra internationale studier viser, at en indsats, der sammentænker en permanent bolig løsning og en social støtteindsats i en eller anden form, giver en høj chance for, at borgeren kan komme ud af hjemløsheden og fastholde en bolig[11]. Det er dog en svær strategi at udføre i praksis, hvis boligerne, der matcher målgruppernes betalingsevne og behov, mangler. Kommunerne, der har været en del af Hjemløsestrategien, fremhæver, at netop manglen på boliger med tilstrækkelig lav husleje var, og er fortsat, en væsentlig barriere for at få flere borgere ud af hjemløshed. De oplever betydelige begrænsninger inden for den gældende lovgivning i forhold til at påvirke antallet af små og billige boliger[12].

Permanent eller midlertidig bolig?

Begrænsningerne er blandt andet et resultat af, at retten til en permanent bolig ikke er fastsat i den danske grundlov. Kommunerne har som udgangspunkt heller ikke i anden lovgivning hjemmel til at tilvejebringe en varig bolig løsning til borgere, der står uden bolig – herunder udsatte og sårbare borgere, der måske som følge af psykiske problemer eller misbrug er i risiko for at blive, eller er blevet, bolig løse. Undtagelser er boliger til ældre og boliger til flygtninge, hvor der findes særlig lovhjemmel. Læs mere herom i rapportens DEL II under Idé 5A på side 76. Serviceloven forpligter dog kommunerne til at skaffe akut husvilde *midlertidigt* husly mod betaling (§ 80) og tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (§ 107 og § 110).

10 Også kaldet 'Puljen til forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper'

11 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"

12 Rigsrevisionen (2014) "Beretning til Statsrevisionen om indsatsen overfor hjemløse"

Behov for mere varieret boligudbud

Boligmarkedet kan sammenlignes med arbejdsmarkedet. Størstedelen af befolkningen er i arbejde, men nogle har af forskellige årsager svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet eller kan måske ikke fastholde et arbejde. Derfor er der indført forskellige indslusningsordninger, som eksempelvis flexjob, seniorjob, praktikforløb og mesterlære. På samme måde er der også borgere, der har svært ved at komme ind på boligmarkedet. Her handler det især om at kunne betale for en bolig. Men for nogle grupper handler det også om at finde en bolig, der passer til den enkeltes behov. Det kan derfor diskuteres, om der er behov for et mere varieret og fleksibelt boligmarked og nye former for 'indslusningsboliger'. Det kan være i form af en midlertidig bolig, som fører til noget mere permanent, nye typer bofællesskaber, byg-selv eller indret-selv koncepter eller lignende. I den diskussion er det dog vigtig at inddrage erfaringerne fra Hjemløsestrategien, som viser, at en permanent løsning på bolig-situationen er afgørende i forhold til at stabilisere livssituationen for en udsat person, jf. tilgangen i Housing First.

Mangel på ideer og værktøjer til billige boliger

Skal det lykkes at nedbringe antallet af hjemløse og dertil imødekomme det generelt stigende behov for billigere boliger i landets største byer, er der brug for nye ideer og tilgange. Hjemløshed handler også om andre ting end boligen, men så længe der ikke er tilstrækkeligt mange billige boliger, vil hjemløshed være et voksende problem i vores samfund, særligt i de største byer. Det vil udfordre målet om at bevare sammenhængskraften i byerne, som to af landets største kommuner – København og Aarhus – blandt andre, stræber efter.[13]

Politisk er der bred opbakning til at nedbringe hjemløseheden i Danmark, men strategierne og midlerne til at frembringe boliger til målgruppen af udsatte og hjemløse synes fortsat at være mangelfulde. Det er håbet, at denne analyse kan bidrage med nye perspektiver og idéer, der kan tilvejebringe flere billige boliger.

13 Københavns Kommune (2015) "Forslag til Københavns Kommune Kommuneplan 2015" og Aarhus Kommune (2015) "Vision for boliger og byens rum"

AFGRÆNSNING

Udgangspunktet for rapporten er, at manglen på billige boliger er med til at skubbe flere ud i hjemløshed – især i de større byer. Da der er behov for både afbødende og forebyggende indsatser i forhold til at dæmme op for hjemløshed, fokuserer rapportens idéer på, hvordan der kan tilvejebringes flere billige boliger til *alle* de grupper, der maksimalt kan betale 3.200 kr. i husleje (eller derunder) og dermed er i risikozonen for at blive hjemløse. Da fokus for rapporten er på boliger og ikke på hjemløshed som sådan, diskuterer rapporten ikke bostøtteordninger og andre former for sociale indsatser i forhold til at nedbringe antallet af hjemløse.

Eftersom permanente boliger er den mest effektfulde og holdbare løsning til at hjælpe personer ud af hjemløshed, fokuserer rapporten særligt på, hvordan der kan tilvejebringes flere *permanente*, billige boliger. Hvis man kan skaffe flere permanente, billige boliger, vil det forhåbentlig være muligt at forebygge hjemløshed for de personer, som er i risikozonen. Dog gives der også forslag til, hvordan midlertidige boligformer kan bidrage til at løse problemet.

Rapportens fokus er på, hvordan der kan skaffes billige boliger i de større byer. Det er her manglen og problemet er størst. Det diskuteres dog også, hvordan billiger boliger uden for de store byer, hvor grundpriserne er lavere, og der er flere ledige boliger, kan bidrage til at lette presset på boligmarkedet i byerne.

LÆSEVEJLEDNING

Fra side 11 til side 27 fandt du resuméet af hovedrapporten. Fra side 27 til side 87 finder du nu hovedrapporten.

Hovedrapporten består af to dele. I hovedrapportens DEL I opridses baggrunden for manglen på billige boliger, dvs. nogle af de strukturelle og samfundsmæssige strømninger, der påvirker udbuddet af og efterspørgslen på billige boliger. Dernæst beskrives målgrupperne for de billige boliger samt de boligtilbud, der i dag er til rådighed til hjemløse og udsatte.

I hovedrapportens DEL II følger seks kapitler med forslag, der kan bidrage til at skaffe flere billige boliger. Forslagene er udviklet og kategoriseret ud fra seks forskellige perspektiver på problemet: samfundsøkonomi, finansiering, planlægning, byggeri, drift og administration samt adgang og betalingsevne.

DEL I: BAGGRUND

DEL I: BAGGRUND

STIGENDE EFTERSPØRGSEL PÅ BILLIGE BOLIGER

Der er flere faktorer, der bidrager til en stigning i efterspørgslen på billige boliger, herunder tilflytningen fra land til by, nye familiemønstre og en svækket betalingsevne hos personer på overførselsindkomster.

Urbanisering koncentrerer efterspørgslen i storbyerne

Urbanisering er en global trend, som Danmark også mærker effekten af. I de senere år har befolkningen i stigende grad bosat sig omkring de store byområder, især i Hovedstadsområdet og Østjylland. En tydelig tendens er det høje antal af unge, der søger mod de større byer for at få en uddannelse. De er med til at øge efterspørgslen på de mindre og centralt beliggende boliger. Befolkningstilvæksten til Hovedstadsområdet og Østjylland forventes at fortsætte de kommende år. Det forudses, at befolkningen i Hovedstadsregionen vil vokse med godt 335.000 personer frem til 2040. Det svarer til en gennemsnitlig befolkningstilvækst på godt 11.000 personer årligt de kommende 30 år. I Region Midtjylland formodes befolkningen at vokse med knap 130.000 personer i perioden 2010-40. I Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Nordjylland forventes kun en beskeden ændring i befolkningstallet i de kommende år.[14]

Flere singler øger efterspørgslen

Den demografiske udvikling og udviklingen i familiemønstre er et andet parameter, der har stor indflydelse på boligefterspørgslen. Der er en klar tendens til, at en aftagende andel af personer under 65 år lever i par, hvilket øger den samlede andel af single-hustande. Denne tendens har flere forklaringer. Unge er i dag typisk under uddannelse betydeligt længere end tidligere. Det betyder, at de først i en højere alder flytter sammen med en partner og stifter familie. Men også efter endt uddannelse bor en stigende andel alene. Det forklares ofte med stigende velstand, der muliggør en tilværelse som enlig[15]. Dertil medfører stigningen i antallet af skilsmisser også flere enlige forsørgere. I København forventes det i 2027, at singlehusstande udgør op mod 148.000 af Københavns forventede ca. 330.000 husstande[16]. Det øgede antal singler skaber en øget efterspørgsel på mindre boliger til en billigere pris, og samlet set er det med til at øge efterspørgslen på de mindre lejemål, også selvom en stor del af singlerne er økonomisk bedre stillet end hjemløse og udsatte grupper på overførselsindkomst.

Flere personer med begrænset betalingsevne

En tredje faktor, der bidrager væsentligt til en øget efterspørgsel på mindre og billigere boliger, er det stigende antal af befolkningsgrupper med begrænset betalingsevne. Helt overordnet viser opgørelser en stigning i udviklingen af økonomisk fattige[17]. Der bliver flere på overførselsindkomster, og deres betalingsevne svækkes. Med den nye integrationsydelse og stramninger af blandt andet uddannelseshjælpen for unge under 30 år og kontanthjælpen, er mange borgeres betalingsevne yderligere indskrænket. Mange af disse personer befinder sig i de større byer, hvilket er med til at øge presset på boligmarkedet. De enkelte målgrupper og deres betalingsevne uddybes i målgruppeafsnittet nedenfor.

FALDENDE UDBUD AF BILLIGE BOLIGER

Samtidig med, at efterspørgslen på billige boliger er steget, er udbuddet faldet. Siden 2007 er andelen af boliger med en husleje på 3.000 kr. og derunder faldet med 55 procent. Tilsvarende er andelen af boliger med en husleje på 3.000-4.000 kr. faldet med 27 procent[18]. Der er flere grunde til denne udvikling. Dels er den stigende efterspørgsel på boliger i byerne med til at presse priserne i vejret, hvormed udbuddet af de billige boliger falder. Dels er udviklingen af den i forvejen

14 Dream (2013) "Fremskrivningen af den danske boligefterspørgsel"

15 Dream (2013) "Fremskrivningen af den danske boligefterspørgsel"

16 Københavns Kommune (2015) "Baggrundsnotat til Kommuneplan 2015 – Boligbygge- og boligstørrelsesbehov, samt forslag til revision af de grundlæggende boligstørrelsesbestemmelser"

17 Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014) "Fattigdommen vokser fortsat i hver 4. kommune"

18 Rigsrevisionen (2014) "Beretning til Statsrevisionen om indsatsen overfor hjemløse"

høje boligstandard med til at gøre lejemålene større og bedre, og dermed også dyrere. Endelig stiger de offentlige skatter og afgifter og udgifter til henlæggelser til renovering, hvilket også medfører stigninger i huslejen.

Boligpriserne stiger i de store byer

Den store befolkningstilvækst i Hovedstadsområdet har gennem de sidste årtier stimuleret efterspørgslen på boliger og dermed også prisudviklingen – en udvikling, alt peger på, fortsætter. I modsætning hertil har udbuddet af boliger i landkommunerne vokset sig dobbelt så stort som efterspørgslen, hvorfor priserne her er ned til en femtedel af prisniveauet i Hovedstadsområdet. I Danmark er dyre boligpriser derfor heller ikke et landsdækkende fænomen, men et fænomen i især København og omegn samt i det Østjyske Bybånd fra Randers til Kolding. Prisen på en ejerlejlighed i centrum af København ligger i dag på ca. 6,7 gennemsnitlige årslønninger, svarende til en kvadratmeterpris på omtrent 34.000 kr.[19]. I Aarhus, Odense og Aalborg er de gennemsnitlige kvadratmeterpriser på ejerboliger hhv. 25.000, 16.000 og 14.000 kr.[20]

Boligerne bliver større og dyrere

Prisudviklingen stimuleres også af, at nyopførte boliger siden starten af 1990'erne har haft vokseværk, både hvad gælder parcelhuse, rækkehuse og lejligheder. Den gennemsnitlige nybyggede lejlighed er i dag ca. 100 m^2, rækkehuset er en anelse større, mens parcelhuset er omkring 200 m^2. Vokseværket skyldes flere ting, blandt andet at familier i dag efterspørger relativt store boliger med funktionelle samtalekøkkener, hjemmekontor, større børneværelser og plads til dine, mine, og vores børn. Mens en bolig på 65 m^2 i 1970'ernes energikrise og lavkonjunktur husede en gennemsnitlig funktionærfamilie, huser boliger af denne størrelse i dag mest singler[21].

Sammenlægning og renovering reducerer antal af små, billige boliger

Det er ikke kun de nyopførte boliger, der har vokseværk. I den eksisterende boligmasse har renoveringer og sammenlægninger, både i den almene og private sektor, givet større, mere moderne men også dyrere lejemål[22]. I den almene sektor er der gennem de senere år blevet igangsat en række helhedsplaner med fokus på renovering af den samlede bebyggelse og sammenlægning af små lejemål. Renoveringerne er en forudsætning for, at områderne ikke forslummer, og for at kvaliteten af boligmassen øges, men udfordringerne er, at huslejen ofte stiger markant. Samtidig er den såkaldte individuelle råderet over en lejebolig med til at hæve huslejen. Den individuelle råderet giver lejer ret til eksempelvis at installere nyt køkken og indgå en afdragsaftale, der løber over eksempelvis 20 år. Afdragene lægges oven i huslejen og følger med lejemålet til den kommende lejer, hvis den hidtidige lejer fraflytter. Sådanne huslejetillæg indgår kun i bruttolejen og er vanskelige at spore i statistikker, som er baseret på nettolejen, der ikke medregner variable forbrugsudgifter. Som resultat oplever eksempelvis Københavns Kommune, at et stadigt større antal lejligheder ikke kan bruges til den boligsociale anvisning, fordi de ikke lever op til krav om pris og størrelse. En udfordring, der primært gør sig gældende for de større byer.

På det private udlejningsmarked er problematikken den samme. Her har lejemålene fulgt den generelle prisudvikling i byerne, og der er skabt incitamenter for udlejerne til at renovere og forbedre lejemålene – en udvikling der gør, at huslejeniveauet øges. Andelsmarkedet har de seneste 10-15 år også gennemgået en udvikling, hvor nye attraktive lånemuligheder, valuarvurderinger og nye offentlige vurderinger har skudt priserne på andelslejligheder voldsomt i vejret. Dermed er barren for at komme ind på andelsboligmarkedet også hævet.

Manglende lovhjemmel og incitamenter til at bygge billigt

Samtidig med at markedsmekanismerne og øgede boligstandarder presser boligpriserne i vejret, peger flere kommuner på, at de mangler værktøjer og lovhjemmel til at realisere billigt boligbyggeri. Andre peger på, at der blandt kommunerne er fokus på at fastholde og tiltrække ressourcestærke skatteydere – og at man derfor især i store byer som København i en årrække har gennemført byfornyelse, sammenlægninger af lejligheder og i kommuneplanerne har fastlagt et højt niveau for størrelsen på nybyggede boliger. Mekanismer, der igen er med til at hæve huslejeniveauet i de store byer.

19 Politikken (2015) "Høje boligpriser i København? Så skulle du base se New York, Stockholm og Oslo" Se link: http://bit.ly/1OlBnsB

20 BRF (2015) "Boligpriser – kvadratmeter priser i din kommune". Se link: http://bit.ly/1Me4z33

21 Boligsiden.dk (2014) "Boligen bliver større – nybyggede danske boligers størrelse gennem 100 år". Se link: http://bit.ly/1j2ozda

22 Ugebrevet A4 (2014) "Boligrenovering er en bombe under socialt udsatte". Se link: http://bit.ly/1KXmnNP

Uanset årsagerne og udfordringerne, kan det konkluderes, at boligmarkederne i de store byer i Danmark følger kursen, som også ses i andre højindkomst lande, og udvikler sig mere og mere i retning af at være forbeholdt de betalingsstærke. Priserne ser ud til at fortsætte deres kurs opad, og alternativerne for de, der ikke har så mange ressourcer, bliver færre og færre.

MÅLGRUPPER

Målgruppen for de helt billige boliger er personer med en begrænset betalingsevne på ca. 2.800-3.200 kr. til husleje om måneden (ekskl. forbrug) [23/24]. De fleste i målgruppen med lav betalingsevne lever på overførselsindkomster – eksempelvis flygtninge eller indvandrere på integrationsydelse, kontanthjælpsmodtagere, unge på uddannelseshjælp eller studerende på SU. Den enkeltes betalingsevne afhænger af den enkeltes alder, situation og muligheder for offentlig støtte. Satserne og fordelingskriterierne for offentlige ydelser ændrer sig, og det er derfor vanskeligt at fastlægge et præcist og fast niveau for, hvad huslejen på helt billige boliger bør være. Eksempelvis kan personer over 30 år på kontanthjælp betale mere end personer under 30 år, der er på den lave ungeydelse.

Der er ligeledes grupper, som ikke er på overførelsesindkomster, men som af andre årsager har lav betalingsevne og efterspørger små og billige boliger. Det kan være personer, der bor alene og har en lav løn, som gør det svært at følge med huslejeniveauet i de store byer.

I følgende beskrivelse afgrænses der til fire overordnede målgrupper, som indholdet i denne rapport tager udgangspunkt i. Alle målgrupper har en begrænset betalingsevne, men det varierer, hvor meget den enkelte kan betale i husleje med den ydelse, de modtager. Målgruppernes forventninger og behov i forhold til boligen varierer, alt efter personlige, psykiske og sociale forhold – og der er en stor variation at finde både inden for hver målgruppe og målgrupperne imellem.

Kontanthjælpsmodtagere

En opgørelse fra Danmarks Statistik viser, at der siden 2008 og indtil i dag har været en stødt stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere. I dag er antallet af kontanthjælpsmodtagere 179.000, hvilket er en stigning på 1,0 procent siden 2014[25].

Det seneste årti har reformer og nedskæringer på de sociale ydelser – med visse udsving – forringet betalingsevnen for kontanthjælpsmodtagere og andre overførelsesindkomstgrupper. Ved Kontanthjælpsreformen i 2013 blev kontanthjælpen sænket væsentligt for visse grupper under 30 år; herunder afskaffelse af kontanthjælp til unge uden uddannelse, der i stedet kan modtage uddannelseshjælp, hvilket beskrives i næste afsnit. I dag er kontanthjælpssatsen for enlige eller par uden børn på 10.849 kr. pr. person pr. måned, før skat. For enlige eller par, der begge er fyldt 30 år, og som forsørger børn, er den månedlige kontanthjælpssats på 14.416 kr. pr. person pr. måned, før skat[26]. Som det fremgår af boks 3, er denne gruppes betalingsevne væsentligt svækket i forhold til det nuværende boligmarked.

BOKS 3:

Månedsbudget for kontanthjælpsmodtagere

Rådighedsbeløbet for enlige uden børn estimeres til 5.300 kr., når det antages, at deres husleje er på 2.822 kr. (+761 kr. til øvrige boligudgifter). Rådighedsbeløbet for enlige med 2 børn er 13.700 kroner, og 15.300 kr. for par med 2 børn, når det antages at deres husleje er på 6.185 kr. (+ ca. 1.296 kr. til øvrige boligudgifter).

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2015), "Faktaark – Satser for integrationsydelse og kontanthjælp"

En særlig gruppe af kontanthjælpsmodtagerne er de hjemløse. Den nyeste hjemløsetælling fra SFI viser, at den hyppigste indtægtskilde blandt de hjemløse borgere er kontanthjælp, som 70 procent af alle hjemløse modtager. Andelen på kontanthjælp har været stigende siden 2009, hvor andelen udgjorde

23 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper"

24 KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger"

25 Danmarks statistik (2015): "Få jobklare kontanthjælpsmodtagere" Se link: http://bit.ly/1LfkU6F

26 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Satser for integrationsydelse og kontanthjælp"

60 procent, mod 66 procent i 2011 og 67 procent i 2013[27]. Som hjemløse regnes personer, der ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boligalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat. Den nyeste tælling viser, at der er 6.138 hjemløse i Danmark, hvilket er en stigning på 23 procent siden 2009. En vigtig forklaring på dette er den tiltagende mangel på boliger med en husleje, der modsvarer deres betalingsevne. Selvom antallet af hjemløse i tælleugen er opgjort til 6.138 personer, vurderes det, at ca. 11.000-13.000 mennesker årligt bliver berørt af hjemløshed[28].

De hjemløse i Danmark er overvejende etniske danskere (81 procent), hvor mænd samlet set udgør 78 procent og kvinder 22 procent. De fleste hjemløse befinder sig i alderen 18-59 år. 49 procent af de hjemløse borgere lider af en psykisk sygdom, mens 69 procent af mændene og 52 procent af kvinderne har et stof- eller alkoholmisbrug. En stor del af de hjemløse er både psykisk syge og har misbrugsproblemer. Det betyder også, at en væsentlig del af denne gruppe har brug for socialfaglig støtte. De har ofte svært ved at fungere i og fastholde deres bolig, hvorfor social bostøtte er en forudsætning for at boligen bliver til en god og permanent løsning for dem. Der er en stor del af de hjemløse, som har været hjemløse i mere end 1 år. For gruppen af personer, som er hjemløse i 0-3 måneder og 4-11 måneder, gælder det ofte, at de i tidligere perioder også har oplevet hjemløshed.

Unge på uddannelseshjælp

Siden 2009 er der sket en markant stigning på 85 procent i andelen af hjemløse i alderen 18-24 år. Dertil er der sket en stigning på 63 procent i andelen af hjemløse i alderen 25-29 år[29]. En af årsagerne til stigningen i antallet af unge hjemløse er kontanthjælpsreformen i 2013. Med denne er kontanthjælpen afskaffet for unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Den er i stedet erstattet af uddannelseshjælp. Målet med uddannelseshjælp er at understøtte, at alle unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse påbegynder og gennemfører en ordinær uddannelse.

For unge, der vurderes at være uddannelsesparate, er uddannelseshjælpen på niveau med SU-satsen for udeboende på en videregående uddannelse, der ligger på 5.903 kr. pr. måned[30] før skat (2015-niveau) – formålet med dette er, at de unge dermed ikke mærker forskel økonomisk, når de begynder på en uddannelse[31]. De uddannelsesparate er dog væsentligt dårligere stillede end de studerende, for så længe de ikke er i uddannelse, er de ikke berettiget til at tage arbejde eller lån til at supplere deres indkomst på samme måde som studerende. Dertil kan de ikke søge om en lejlighed i privatejede ungdomsboliger eller kollegier. De kan anvises til en ungdomsbolig via kommunen. Unge, der har brug for en særlig indsats, inden de er parate til at starte på en uddannelse, kan modtage et aktivitetstillæg til deres uddannelseshjælp i de uger, hvor de deltager i aktiviteter, der får dem tættere på en uddannelse. Det betyder, at de samlet set får en ydelse, der er på niveau med kontanthjælpen. Dog er aktivitetstillægget til unge mellem 18-24 år væsentligt mindre end for de unge på 25-29 år, hvorfor deres ydelse aldrig vil komme på niveau med kontanthjælpen.

BOKS 4:

Månedsbudget for unge på uddannelseshjælp

De unge på uddannelseshjælp vil typisk have en økonomi med følgende udgifter, for en måned. Efter skat på de 5.800 kroner har de 5.000 kroner tilbage af uddannelseshjælpen. Typisk får de 500 kroner i boligstøtte. Hvis lejeudgiften er 3.000 kroner og udgifter til el/varme/vand er 800 kroner vil de have et rådighedsbeløb til resten af måneden på 1.700 kroner.

Kilde: SBi – Statens byggeforsksningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

Den gruppe af unge, som økonomisk set har det største behov for en billig bolig, er i udpræget grad de uddannelsesparate. Som det fremgår af det estimerede månedsbudget præsenteret i boks 4, har denne gruppe en yderst begrænset betalings-

27 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

28 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

29 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

30 Styrelsen for Videregående Uddannelser "Satser for SU". Se link: http://bit.ly/1kqSCN7

31 Beskæftigelsesministeriet (2014) "Uddannelseshjælp: Regler for visitation af unge præciseres". Se link: http://bit.ly/1MU9dln

evne. I SBi's rapport "Ungdomsboliger i lille størrelse"[32] beskrives det, hvordan disse unge ikke kan klare sig, hvis huslejen bliver over 3.192 kr. (2014-niveau). I rapporten beskrives det også, at boligbehovet for de unge, der modtager uddannelseshjælpen, på mange måder vil minde om de studerendes. Det er for mange væsentligt, at de har adgang til egen bolig, og at de bor i en bebyggelse med andre grupper unge. Nogle vil sandsynligvis have brug for hjælp til at håndtere dagligdagsopgaver, som de ikke har erfaring med. Andre kan have brug for støtte og anden rådgivning for at udvikle sig. Ved at give dem en bolig og den fornødne støtte, sikres de en mere stabil situation. På den måde bliver de også bedre rustet til at påbegynde en uddannelse.

Studerende på SU

Antallet af studerende, der søger mod de større byer, stiger hvert år, samtidig med at udviklingen i antallet af studieboliger står mere eller mindre stille. En opgørelse fra 2014 udarbejdet af det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter og Danmarks Statistik viser en gennemsnitlig stigning i antal af studerende i de fire største byer på 1.514 personer mellem 2012 og 2013[33]. Det er et tal, som bevidner den vedvarende strøm af unge, der kommer til de større byer.

Med en SU-ydelse på 5.903 kr. og mulighed for at tage lån og studiejob, er studerendes økonomiske råderum til en bolig begrænset til 2-4.000 kr. afhængig af, om de har anden indkomst. Antages det, at de ikke har anden indkomst end SU, er deres månedsbudget identisk med de unge på uddannelseshjælp, se boks 4. De er dog som oftest ressourcestærke og med et stærkt netværk, der kan sikre dem adgang til en bolig, eksempelvis gennem forældrekøb. Antallet af forældrekøb er siden 2011 steget med 56 procent[34].

Erfaringen viser, at de studerende har store krav til deres bolig, hvor pris og beliggenhed er det, der prioriteres højest. Først derefter kommer størrelse og indretning. Desuden har de studerende en høj flyttefrekvens. Efter det første år med egen bolig, hvor der flyttes rigtig mange gange, flytter de studerende i Danmark i gennemsnit omkring en gang om året. Den høje flyttefrekvens indebærer, at boligen reelt er en midlertidig bolig, hvorfor det kan være acceptabelt, at boligen på nogle punkter ikke har de samme kvaliteter som en bolig, der bebos af de samme i mange år. De indretter sig i lyset af, at det er en midlertidig bolig, og accepterer lettere de rammer, der gives[35/36].

Nytilkomne på integrationsydelse

Stigningen i antal af flygtninge sætter også pres på markedet for de billige boliger. Særligt fordi kommunerne er lovgivningsmæssigt forpligtet til at sikre dem alle en midlertidig bolig med det samme, og en permanent bolig på længere sigt – dette i modsætning til deres forsyningsansvar overfor eksempelvis hjemløse[37].

Det er en stor udfordring for kommunerne, da de nytilkomnes betalingsevne er meget begrænset med den nye integrationsydelse, tidligere kaldet starthjælpen, der ligger på SU-niveau for personer, som ikke har haft ophold i Danmark i mindst 7 ud af de sidste 8 år. Enlige modtager 5.945 kr. i integrationsydelse, enlige med børn modtager 11.888 kr., og familier med børn modtager 16.638 kr[38]. Efter 7 års lovligt ophold i Danmark kan man få kontanthjælp, hvis man i øvrigt opfylder kravene herfor.

Beregninger viser, at enlige kan betale en husleje på 2.822 kr. om måneden, mens andre familietyper kan betale 6.185 kr. om måneden med disse ydelsessatser – det rådighedsbeløb de har, efter betalt husleje, fremgår af boks 5[39]. Her sammenholdes kontanthjælpsmodtageres og integrationsydelsesmodtageres rådighedsbeløb også.

Som det fremgår, stiller personer på integrationsydelse store krav til en billig husleje, og det efterlader dem i øvrigt med et meget lille rådighedsbeløb[40].

32 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

33 Politiken (2014) "Helt skævt: Antallet af studerende boomer, mens antallet af boliger står stille". Se link: http://bit.ly/1PfUUuA

34 Berlingske Business (2015) "Stor stigning i forældrekøb". Se link: http://bit.ly/1MvprTv

35 SBI – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

36 Kuben Management (2014) "Fremtidens almene ungdomsbolig"

37 Kommunernes Landsforening (2015) "KL høringssvar til lovgivningsforslag om integrationsydelse mv". Se link: http://bit.ly/1JSrDOx

38 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Satser for integrationsydelse og kontanthjælp"

39 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper"

40 Beskæftigelsesministeriet (2015) "Straksindgreb på asylområdet – ny integrationsydelse til nytilkomne udlændinge"

Ifølge lovgivningen skal kommunerne anvise flygtninge til en permanent bolig, de kan betale – dvs. at kommunerne er forpligtede til at huse flygtninge i midlertidige boliger, indtil der foreligger en bolig med en husleje, der efterlader et rådighedsbeløb for den enkelte, der svarer til de i Boks 5 præsenterede beløb. Det er ofte svært for kommunen at kunne anvise en sådan bolig, og dermed fastholdes mange kommuner i en meget dyr situation, fordi der er mange omkostninger forbundet med de midlertidige boligløsninger.

Mange nytilkomne er desuden udfordret i forhold til det danske sprog og integration i samfundet og på arbejdsmarkedet. Andre vil have ustabile livsforhold som følge af flugt fra krig, måske uden deres familier. Det er alt sammen forhold, der har indflydelse på deres livssituation – og på deres behov for socialfaglig støtte.

BOKS 5:
Månedligt rådighedsbeløb for nytilkomne på integrationsydelse

	Rådighedsbeløb for kontanthjælp (pr. familie)	Rådighedsbeløb for integrationsydelse (pr. familie)	Forskel i rådighedsbeløb (pr. familie)
over 30 år			
Enlig uden børn	5.300	2.300	-3.000
Enlig med 1 barn	10.000	8.500	-1.500
Enlig med 2 børn	13.700	11.900	-1.800
Enlig med 3 børn	17.100	14.500	-2.600
Ægtepar/samlevende uden børn	10.700	4.700	-6.000
Ægtepar/samlevende med 1 barn	14.000	9.900	-4.100
Ægtepar/samlevende med 2 børn	15.300	11.600	-3.700
Ægtepar/samlevende med 3 børn	16.900	12.600	-4.300

*Beregningerne forudsætter en månedlig husleje for en enlig uden børn på 2.822 kr og en husleje på 6.185 kr. for andre familietyper, samt øvrige boligudgifter på mellem 761 og 1.296 kr. afh. af familietypen

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2015)

"Faktaark – Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper"

NUVÆRENDE BOTILBUD

Det er primært kommunerne, der varetager boliganvisningen, og som råder over botilbud til udsatte og hjemløse borgere. Boligtilbuddene varierer i forhold til, hvor permanente eller midlertidige de er, og i hvor høj grad der er tale om egen bolig, bolig i et fællesskab eller bolig med socialfaglig støtte. I det følgende opridses de forskellige boligløsninger, der anvendes i dag.

Kommunerne har anvisningsmulighed til en række permanente boligtilbud, herunder **anvisningsret til almene boliger, ungdomsboliger** og muligheder for anvisning til **privatejede boliger**. Kommunerne har lovmæssig anvisningsret over 25 procent af almene boliger og ungdomsboliger, der bliver ledige. I de større kommuner er der udformet særaftaler med almene boligorganisationer om eksempelvis en højere procentvis anvisningsret og anvisningsret til særligt billige lejemål. Kommunal anvisning til privatejede boliger er kun anvendt i meget beskedent omfang, ligeledes har privatejede ungdomsboliger egne anvisningsregler og kan derfor ikke anvendes af kommunen. Foruden at anvise personer til egen bolig, kan kommunen i samarbejde med boligorganisationer danne bofællesskaber i større almene lejemål. Her kan kommunerne anvise personer med socialt betingede behov, der har et ønske om at flytte ind, sammen med andre. Med en ændring af Almenboligloven i 2015 kan kommunerne nu også oprette såkaldte kollektive bofællesskaber fx til flygtninge og til unge med lav betalingsevne. Her er der ikke krav om, at beboerne har et socialt behov for at bo sammen, men kun at de har behov for tag over hovedet.

Siden 1999 er der blevet opført **skæve boliger** rundt om i kommunerne med lånetilskud fra staten på op til 400.000 kr. pr. bolig. De skæve boliger drives af kommuner, regioner og almene boligorganisationer og er velegnede som permanent boligløsning til hjemløse med misbrugsproblemer og/eller psykiske problemer. Til hver bebyggelse er der tilknyttet en social vicevært, som hjælper beboerne i hverdagen. Den kommunale anvisningsret gælder også for dette boligtilbud. SFi anslår dog, at kun 3-5 procent af de hjemløse er i målgruppen for dette tilbud.

Startboliger og **udslusningsboliger** er to permanente boligformer, der er velegnet til at integrere personer med særlige sociale behov på boligmarkedet. Startboliger er et tilbud til unge mellem 18 og 24 år, som har behov for vejledning og støtte til at klare dagligdagen i egen bolig. Der er tilknyttet en boligsocial vicevært, der støtter dem i at fastholde egen bolig, indgå i sociale fællesskaber og starte uddannelse eller anden beskæftigelse. Udslusningsboliger er velegnet til personer, der skal fraflytte et midlertidigt botilbud omfattet af § 107 og § 110 i Serviceloven, og som først og fremmest har behov for at etablere sig i egen bolig og deltage i et socialt fællesskab. I udslusningsordningen kan kommunen dog kun give huslejestøtte i to år, og derfor har ordningen karakter af en midlertidig løsning, da det kan være vanskeligt at forbedre målgruppens betalingsevne indenfor 2 år – og ellers skal de flytte.

Ifølge Servicelovens §107 og §110 skal kommunerne tilbyde **midlertidigt ophold i boformer** til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Det omfatter forsorgshjem, herberger, familieinstitutioner, krisecentre mv. Formålet med opholdet i den midlertidige boform er at forbedre borgerens livssituation og færdigheder gennem en helhedsorienteret indsats. Det er kommunerne, der udbyder og administrerer disse midlertidige boformer.

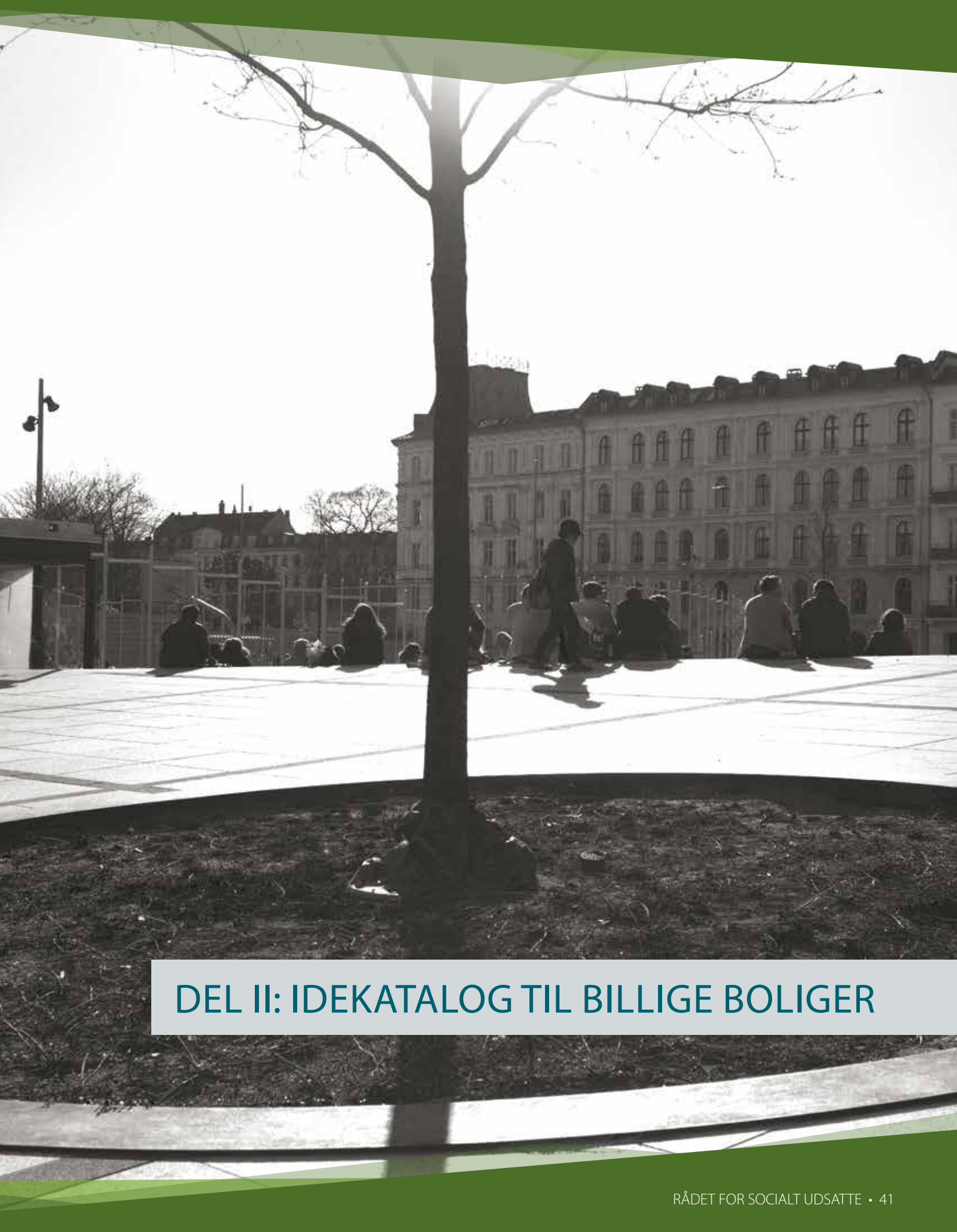
Veteranhjem og KFUM's soldaterhjem tilbyder midlertidige boliger til hjemvendte veteraner. Veteranhjemmene er et mødested for veteraner, der kan komme og gå, som de vil, uden at blive registreret. På hvert hjem er der indrettet nogle værelser, som kan stilles til rådighed for nogle få dage ad gangen, specielt for veteraner med et akut behov. På KFUM's soldaterhjem er midlertidige botilbud for tidligere udsendte soldater, indtil de finder mere permanente løsninger. Der tilbydes ikke behandling, men hjælp til at gøre brug af Forsvarets behandlingstilbud.

På trods af dette udbud af forskellige boliger, der varierer i permanens og midlertidighed, så må et stigende antal personer finde andre og mere alternative steder at sove, som hjemløsetællingerne også viser. De er overladt til byernes gader og

parker, medmindre de søger husly i natcafeerne. **Natcafeerne** åbner inden midnat, og her kan hjemløse komme og få et sted at sove og få dækket de meste basale behov som mad, drikke, bad og tøjvask. På natcafeerne kan de hjemløse opholde sig anonymt, og de får hver nat en plads efter først til mølle princippet.

Der er et tydeligt skel imellem permanente og midlertidige løsninger i de eksisterende botilbud. Det lægger op til en diskussion af, om vejen til en permanent bolig – ligesom vejen til et permanent job på arbejdsmarkedet – kræver et mere varieret og fleksibelt boligmarked med indslusningsboliger i form af de mere midlertidige løsninger, eller om der udelukkende skal satses på permanente løsninger, som jf. Housing First-princippet umiddelbart er den mest effektfulde og holdbare løsning til at forebygge og afhjælpe hjemløshed.

I lyset af den akutte og stigende mangel på billige boliger er fokus i de følgende kapitler særligt på, hvordan der kan tilvejebringes flere *permanente*, billige boliger. Men det gives også forslag til, hvordan midlertidige og andre alternative boligformer kan bidrage til at løse boligmanglen.



DEL II: IDEKATALOG TIL BILLIGE BOLIGER

DEL II: IDEKATALOG TIL BILLIGE BOLIGER

Manglen på billige boliger er et komplekst problem. Det vedrører mange aktører og kan angribes fra mange forskellige vinkler. I rapporten her er problemet analyseret fra seks forskellige perspektiver, som vist i figuren på modsatte side. Til hvert perspektiv knytter der sig udfordringer og muligheder, der i de følgende kapitler udfoldes med en række konkrete forslag til tiltag, der kan medvirke til at øge udbuddet af og adgangen til billige boliger.

Forslagene handler både om at bygge nye billige boliger og om at sikre billig husleje og adgang for de, der har behov, i den eksisterende boligmasse. Forslagene har forskellig karakter. Nogle er meget konkrete, mens andre er mere langsigtede anbefalinger til, hvordan de strukturelle forudsætninger for at bygge eller skabe adgang til billige boliger kan forbedres. Hvert forslag skal ses som en knap, der kan skrues på, for at øge udbuddet af billige boliger. Perspektiver og forslag overlapper og griber ind i hinanden – de er dele af en sammenhæng, og derfor skal de enkelte forslag ses som forskellige bidrag til at løse et komplekst problem, som ikke kan løses med ét tiltag eller ud fra ét perspektiv alene.

I første kapitel anskues problematikken om billige boliger fra et **samfundsøkonomisk** perspektiv. Her understreges vigtigheden af, at den samfundsmæssige værdi, ved sikre udsatte og hjemløse borgere en bolig, synliggøres. Følgende ideer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 1A:** Udvikling af samfundsøkonomisk beregningsmodel.
- **Idé 1B:** Nedsæt en Collective Impact-gruppe.

I andet kapitel præsenteres forslag til nye former for **finansiering** af billige boliger. Idet der vurderes at være behov for at finde nye og alternative finansieringskilder, der kan supplere den almene sektor, er forslagene til nye finansieringsformer målrettet private aktører. Følgende idéer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 2A:** Inddrag fonde i finansieringen
- **Idé 2B:** Anvend sociale obligationer

I tredje kapitel diskuteres muligheder for at skaffe flere billige boliger ud fra et **planlægningsperspektiv**. Kommunerne har forskellige redskaber til at styre byens udvikling, og der udfoldes forslag til, hvordan de, i samarbejde med almene boligorganisationer og private boligudviklere, kan bidrage til at øge udbuddet af billige boliger. Følgende idéer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 3A:** Bevar planlovsændringen fra 2014 og muliggør krav om billige almene boliger
- **Idé 3B:** Udnyt udviklingsarealer midlertidigt
- **Idé 3C:** Omdan tomme erhvervsbyggerier
- **Idé 3D:** Fortæt byen med om- og tilbygninger
- **Idé 3E:** Opfør billige boliger i udkanten af de store byer

I fjerde kapitel inddrages **byggeriet** som perspektiv på, hvordan opførelse af boliger gøres billigere. Set fra et byggeperspektiv er det især omkostninger til grundskyld og opførelse af boligen, der slår igennem i huslejen. Her er boligens 'produktion' og størrelse to væsentlige knapper at skrue på for at billiggøre byggeriet. Følgende idéer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 4A:** Sæt fleksible standarder for billige boliger
- **Idé 4B:** Anvend præfabrikeret modulbyggeri
- **Idé 4C:** Ombyg skibscontainere til boliger
- **Idé 4D:** Udvikling af samlesæts-boliger til eksisterende byggeri

Figur 1: Seks perspektiver på mulighederne for at skaffe billige boliger.

I femte kapitel præsenteres forslag til nye former for **drift og administration** af eksisterende boliger med henblik på at sikre billige lejemål. Nytænkning af drift og administration i den eksisterende boligmasse kan være med til at regulere huslejen, sikre flere billige boliger og adgang til dem for de, der har behovet. Følgende idéer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 5A:** Kommunalt opkøb af boliger
- **Idé 5B:** Bevar mindre og billigere lejemål
- **Idé 5C:** Inddrag beboere i driften

I sjette og sidste kapitel præsenteres forslag til at øge målgruppens **adgang og betalingsevne** til boliger. Det handler blandt andet om at subsidiere dem i en grad, der muliggør indflytning i dyrere lejemål, eller justere reglerne for kommunal anvisning. Følgende idéer præsenteres i kapitlet:

- **Idé 6A:** Forbedring af aftaler om kommunal anvisningsret
- **Idé 6B:** Anvis til billige boliger i andre kommuner
- **Idé 6C:** Anvis til bofællesskaber for to
- **Idé 6D:** Kommunalt tilskud til husleje
- **Idé 6E:** Tilpas og målret boligstøtten

1. SAMFUNDSØKONOMI

Erfaringerne med 'Housing First' viser, at det betaler sig at tilbyde boliger til alle – både for det enkelte menneske og for samfundet som helhed. Sikres en person en permanent boligløsning tidligt i et indsatsforløb, sammen med socialfaglig støtte, stabiliseres deres livssituation væsentligt. Samtidig er der store samfundsmæssige besparelser at hente på blandt andet udgifter til herbergsophold, psykiatriske indlæggelser, fængselsophold, sygehusbesøg og lignende[41]. Det understreger, at det menneskeligt såvel som samfundsøkonomisk har stor værdi at sikre flere billige boliger. Men det kræver en helhedsorientret og tværsektoriel forvaltning af området og de rigtige rammebetingelser og incitamenter til at sikre flere billige boliger.

Silotænkning mellem sektorer og myndigheder

En af de største udfordringer for en helhedsorienteret og tværsektoriel håndtering af de boligsociale problemer er silotænkning. Socialområdet er kendetegnet ved decentralisering, hvor det er landets kommuner, der har det primære ansvar for udviklingsindsatsen over for socialt udsatte, herunder deres boligsituation. Staten udøver en rammesættende funktion gennem Serviceloven, Almenboligloven og i formuleringen af socialpolitiske målsætninger på området. Et eksempel herpå er etableringen af målrettede puljeordninger, som den populært kaldte 'Skæve boliger-pulje', der blev gjort permanent i 2010 med henblik på at give hjemløse et alternativ boligtilbud[42]. Lovgivningen og de nationale, socialpolitiske udviklingsmål angiver de overordnende retningslinjer for kommunernes praksis på området, idet de tydeliggør, hvilke værdier og resultater der ønskes fremmet, og hvor hovedindsatserne bør ligge. Inden for disse overordnede rammer har kommunerne mulighed for at tilrettelægge indsatser og anvende ressourcerne til fremme af det boligsociale område. Men den udprægede tendens til, at socialområdet opdeles i særskilte fagområder med egne budgetter, både på kommunalt og statsligt niveau og imellem de forskellige myndighedsniveauer, udfordrer evnen til at tilrettelægge og iværksætte helhedsorienterede indsatser, der kan dæmme op for et komplekst problem som manglen på billige boliger.

Manglende fokus på boligen

En anden udfordring er manglende fokus på boligens funktion i de socialpolitiske udviklingsmål[43]. Boligen anskues i høj grad som et mål frem for et middel i den vifte af tilbud, som socialt udsatte borgere i dag tilbydes. Det betyder, at det er lettere for kommunerne at tilbyde en udsat borger social støtte, end en permanent bolig. Kommunerne har indtil 2015 kun haft lovhjemmel til at eje og udleje permanente boliger til ældre, men med Integrationsloven har de fået særlige muligheder for at erhverve, indrette eller leje ejendomme med henblik på udlejning til nye flygtninge. Det omfatter dog ikke boliger til andre udsatte målgrupper generelt, såsom hjemløse.

Kommunerne oplever dertil, at de puljeordninger, der stilles til rådighed til at udvikle boligtilbud, i ringe grad modsvarer de lokale rammebetingelser. Et eksempel er den tidligere nævnte statslige pulje til skæve boliger, som ikke er blevet anvendt i det omfang, man fra statens side har lagt op til. En af forklaringerne er, at der ikke er de fornødne incitamenter til at udvikle boliger til socialt udsatte. Overordnet kan kommunerne have større incitament til at bygge attraktive familieboliger, som kan tiltrække ressourcestærke skatteydere. Dernæst forpligter kommunerne sig – ved at bygge skæve huse – til at varetage driften og de støttende sociale indsatser, der ofte følger med. Det kan være en tung post på et trængt kommunebudget, og endnu et argument for ikke at bygge billige boliger. Endelig oplever kommuner et mis-match mellem etableringsomkostningerne og målgruppens rådighedsbeløb. Det er således vanskeligt at bygge boliger med et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau og samtidig sikre en ordentlig byggestandard, der efterlever bygningsreglementet, og som ikke mindst sikrer en fornuftig økonomi i den videre drift og vedligeholdelse af boligerne. Det manglende fokus på boligen som middel i sociale indsatser var blandt andet også det, der udfordrede kommunernes arbejde med Hjemløsestrategien. De oplevede den udfordring – som for mange var en stor overraskelse – at der ikke var billige boliger nok til at sikre alle en bolig og dermed realisere Housing First-konceptet i praksis[44].

41 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"

42 Kuben Management (2008) "Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig. Institutionel analyse"

43 Kuben Management (2008) "Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig. Institutionel analyse"

44 Socialstyrelsen (2013) "Mennesker, der er ramt af hjemløshed. Sociale indsatser der virker"

Silotænkningen, der både findes mellem sociale fagområder og mellem myndighedsniveauer, samt det manglende fokus på boligens værdi i myndighedernes forvaltning af området, er to store barrierer for at skaffe flere billige boliger. Der er brug for en helhedsorienteret, samfundsøkonomisk tænkning, som kan fremme bedre rammebetingelser og samarbejde på tværs af sektorer og myndighedsniveauer og øge de økonomiske incitamenter for at bygge billige boliger. Med afsæt i dette præsenteres følgende to idéer:

– **Idé 1A:** Udvikling af samfundsøkonomisk beregningsmodel
– **Idé 1B:** Nedsættelse af Collective Impact Gruppe

Idé 1A:

Udvikling af samfundsøkonomisk beregningsmodel

Det foreslås at nedsætte en tværfaglig arbejdsgruppe, der i samarbejde kan udvikle en samfundsøkonomisk beregningsmodel. Beregningsmodellen skal synliggøre de samfundsøkonomiske fordele ved at opføre billige boliger og sikre den nødvendige sociale støtte, så tilfælde af hjemløshed nedbringes og forebygges.

Helheds- og langsigtede perspektiver

Samfundsøkonomiske beregninger bidrager til en helhedsbetragtning af indsatser mod et givent samfundsproblem, eksempelvis den samfundsøkonomiske værdi af at sikre alle en bolig. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) peger i en rapport om samfundsøkonomiske beregninger af indsatser overfor udsatte grupper på, at selvom sociale indsatser umiddelbart kan synes dyre, så skal de ses i forhold til et langsigtet og helhedsorienteret perspektiv, hvor de ofte tjener sig hjem inden for ganske få år[45]. Det er også de erfaringer, man har gjort sig i staten Utah i USA, hvor antallet af kronisk hjemløse er reduceret med 74 procent samt omkostningerne pr. hjemløs med 35 procent, ved at give dem en bolig og tilvejebringe den fornødne ambulante støtte[46].

Den danske hjemløsestrategi, der blev udrullet med 500 mio. kr. i 2009-2013, viser på samme måde sociale og økonomiske fordele af Housing First-indsatsen, når den sættes ind i et langsigtet og helhedsorienteret perspektiv. Udover at nedbringe hjemløsheden og dermed forbedre levevilkår og livskvalitet for hver enkelt person, så viser en cost-benefit analyse, at de forskellige bolig-og-støtte-strategier tilbagebetaler sig selv. Udgiften til CTI-indsatsen, Critical Time Intervention, tjener sig ind for samfundet allerede i løbet af det første år i form af færre udgifter til blandt andet herbergsophold og psykiatriske indlæggelser[47]. For ICM-indsatsen,

45 Kora (2015) "Samfundsøkonomiske analyser af indsatser for de mest udsatte"
46 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"
47 Højring (2013) "Pamflet om hjemløshed"

Individual Case Management, tjener to tredjedele af udgiften til indsatsen sig ind for samfundet allerede efter et år[48]. Det er beregninger, der tydeliggør de samfundsøkonomiske fordele af at sikre hjemløse boliger[49].

Tværfaglig arbejdsgruppe

Til at udvikle en samfundsøkonomisk beregningsmodel foreslås det, at der nedsættes en tværfaglig arbejdsgruppe, således at forskellige perspektiver på problematikken integreres og afdækkes. En arbejdsgruppe bør bestå af nøgleaktører fra relevante ministerier, regioner, kommuner, den almene sektor og det private boligmarked. Arbejdsgruppen skal tilknyttes eksperter og relevante embedsfolk med viden og kompetencer inden for samfundsøkonomisk analyse og modeludvikling, hjemløshed og socialt udsatte, social anvisning, boligøkonomi mm.

En samfundsøkonomisk beregningsmodel skal synliggøre, hvor og hos hvem udgifterne og besparelserne ligger på kort og lang sigt, når der tilvejebringes flere billige boliger. Den kan bruges til at synliggøre, hvordan der sker en hensigtsmæssig fordeling af ressourcer, så de forskellige aktører, der er involverede og har et forvaltningsansvar, har rammevilkår og incitamenter til at sikre flere billige boliger og yde den nødvendige boligsociale støtte. Den tværfaglige arbejdsgruppes primære opgave skal være at analysere og kvalificere, hvordan en samfundsøkonomisk beregningsmodel kan anskueliggøre problemet på den mest korrekte og hensigtsmæssige måde.

Nødvendigt med kvalitative vurderinger

Samfundsøkonomiske beregninger indebærer en risiko for at fremme et ensidigt økonomisk perspektiv på, hvad der 'kan betale sig'. Det er problematisk, hvis disse former for beregninger reducerer hjemløshed til udelukkende et økonomisk spørgsmål. Et er spørgsmålet om, hvad det tjener samfundet at få den enkelte i bolig. Et andet er, hvad det tjener den enkelte. Her er der en essentiel viden og forståelse på spil, som *ikke* må overses i den økonomiske vurdering af området. En samfundsøkonomisk beregningsmodel skal derfor koble beregninger af den samfundsmæssige værdi ved at sikre boliger til alle med beregninger af den værdi, det har for det enkelte menneske at få egen bolig – i form af velvære, sundhed og livskvalitet.

48 Højring (2013) "Pamflet om hjemløshed"

49 Socialstyrelsen (2013) "Mennesker, der er ramt af hjemløshed. Sociale indsatser der virker"

Dertil vil der altid være usikkerheder forbundet med at forudse konsekvensvirkninger af tiltag, der berører komplekse problemstillinger. Som det anføres i KORA's rapport, så indebærer økonomiske evalueringer store usikkerhedsmomenter og metodiske udfordringer. Det er således også en forudsætning, at resultaterne af samfundsøkonomiske beregninger ses som supplement til anden viden om værdien af indsatser for udsatte.

MULIGHEDER:

Synliggørelse af værdien af at sikre billige boliger

Fremme incitamentsstrukturer for at øge udbud af billige boliger - på tværs af organisatoriske skel og sektorer

UDFORDRINGER:

Silotænkning, kortsigtede perspektiver og suboptimering i administrative enheder

Svært at ændre nuværende incitamentsstrukturer

Risiko for at reducere de menneskelige værdier af at have egen bolig til udelukkende et økonomisk spørgsmål

Idé 1B:

Nedsæt en Collective Impact-gruppe

Med afsæt i en samfundsøkonomisk analyse og beregningsmodel foreslås det at nedsætte en såkaldt Collective Impact-gruppe med deltagelse af de aktører, der har en aktie i billig bolig-problematikken i et konkret lokalområde – enten fordi de er involveret i det almene eller private boligmarked, arbejder med hjemløse og udsatte grupper, er socialforvaltning i kommunen el. lign.

Fælles målsætning på tværs af interesser

Collective Impact handler grundlæggende om at løse problemer i fællesskab. Det er en samarbejdsform, som er inspireret af amerikanske fonde og FN's erfaringer med at samle centrale interessenter med det formål at skabe effekt gennem en kollektiv indsats. Kollektiv effekt er det, der kan opstå, når aktører fra flere sektorer går sammen i tætte, gensidigt forpligtende samarbejder om at løse samme problem. Forudsætningen for Collective Impact-grupper er, at de arbejder for samme mål på trods af ofte modstridende synspunkter og interesser. Formålet med at samle aktørerne er at finde frem til løsninger på tværs af sektorer, interesser, logikker og fagligheder og prøve løsningerne af i praksis – det kan skabe kollektiv effekt. Det er blandt andet den praksis og tankegang, der står bag Utahs succes med Housing First. Alene dét at skabe en fælles agenda, hvor alle arbejder mod det samme mål, er en stor udfordring. Men lykkes det, har man til gengæld unikke muligheder for at løse opgaver på en måde, som slår rod på mange niveauer i samfundet på én gang.

Collective Impact-grupper forudsætter tværfagligt samarbejde

I forhold til målsætningen om at skaffe billige boliger er der kommunalt set udbredt enighed om, at det boligsociale område som helhed udfordrer den traditionelle målgruppe og sektoropdeling, der karakteriserer den kommunale forvaltning af området[50]. I tråd med Collective Impact-tankegangen oplever kommunerne, at der er behov for mere formaliseret samarbejde for at sikre den nødvendige vidensdeling, koordinering og helhedsorientering på området. Områdets problematikker kræver samarbejde både internt i den kommunale forvaltning og eksternt i forhold til hospitalsvæsenet, selvejende institutioner, almene boligorganisationer, frivillige organisationer, brugere og interesseorganisationer samt øvrige private samarbejdsparter, hvilket i dag er meget fraværende. Kommunernes udfordring er, at forvaltningerne mangler 'know how' og organisatorisk set-up til at håndtere det stigende pres for en større delagtiggørelse af interessegrupper og brugere[51]. De oplever det som et grundlæggende dilemma, hvordan den nødvendige helhedsorientering i forvaltningen af boligsociale spørgsmål, såsom hjemløshed og mangel på billige boliger, sikres i det daglige. Det er udfordringer med silotænkning, fremmet af egne målsætninger og budgetter, der er nogle af de største benspænd for at sikre det helhedsorienterede samarbejde. Ved at nedsætte en Collective Impact-gruppe er der mulighed for at skabe nye vilkår for samarbejde på tværs.

Test af Collective Impact-gruppe i pilotprojekt

Med nedsættelse af en lokal Collective Impact gruppe kan der udføres et pilotprojekt for at teste helhedsorienterede løsninger i forhold til at skaffe flere billige boliger og forebygge hjemløshed. Afprøves det i en form for 'frikommune-ordning', hvor aktører får hjemmel til at igangsætte initiativer, som de ikke har lovgivningsmæssige rammer til i dag, kan der udformes løsninger, der omgår nogle af de største barrierer for at sikre billige boliger, som kommunerne oplever det i dag. I pilotprojektet bør der samtidig være fokus på det organisatoriske set-up bag det tværsektorielle samarbejde med henblik på at løse og konfigurere nogle af de mekanismer, der i dag forhindrer samarbejde på tværs. Det kan eksempelvis være omlægning og sammenlægning af budgetter eller nye processer for budgetlægning, som ofte er benspænd for samarbejde på tværs af forvaltninger og institutioner. Når pilotprojektet er gennemført, evalueres det, og erfaringerne udbredes til andre kommuner med nedsættelse af nye Collective Impact-grupper, der kan implementere de virkningsfulde løsninger i deres egen lokale kontekst.

50 Kuben Management (2008) "Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig. Institutionel analyse"

51 Kuben Management (2008) "Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig. Institutionel analyse"

MULIGHEDER:

Afprøvning og erfaringsopsamling af Collective Impact-indsats gennem pilotprojekt

Afprøvning af nye løsninger i en 'Fri kommune' ordning

Mulighed for tværsektoriel koordination af boligsociale og andre sociale indsatser med udgangspunkt i den hjemløses/udsattes behov

Mulighed for store besparelser, jf. samfundsøkonomisk beregningsmodel

UDFORDRINGER:

Manglende know-how og organisatorisk set-up til at håndtere tværsektorielt samarbejde

Vanetænkning, organisatoriske kulturforskelle og kortsigtede (økonomiske) perspektiver

Modsætningsfyldte interesser, regler og incitamenter aktørerne imellem

CASE

HOUSING FIRST I UTAH, USA

I Utah, USA, har man via en 10-årsplan (2003-2013) reduceret antallet af kronisk hjemløse med over 74 procent ved brug af Housing First-strategien. Løsningen er meget simpel og effektiv, men har været kontroversiel, fordi den udfordrer den tendens til silotænkning, der har været mellem de forskellige aktører og sociale instanser, som er involverede i hjemløseproblemet. Beregninger viser, at det kostede det offentlige ca. 17.000 dollars om året for hver kronisk hjemløs borger. Udgifterne gik til behandlingstilbud, herberger, socialrådgivere, fængselsvæsen osv.

I modsætning hertil koster det kun det offentlige ca. 11.000 dollar om året at tilbyde den enkelte hjemløse en bolig og tilknytte en socialrådgiver og andre former for hjælp. Hvor udgifterne til hjemløse altså før var spredt ud på en lang række interessenter, er de nu koncentreret mere entydigt i socialforvaltningen. Det er samlet set blevet enormt meget dyrere for denne instans at håndtere problemet, men i et samfundsøkonomisk perspektiv har besparelsen været enorm og den kroniske hjemløshed er stort set forsvundet.

Kilde: NationSwell (2013) "Utah Is on Track to End Homelessness by 2015 With This One Simple Idea".
Se link: http://bit.ly/1qJE34d

2. FINANSIERING

Boligmarkedet i Danmark er præget af en stor almen sektor med ca. 500.000 boliger. De almene boligorganisationer voksede frem efter 2. Verdenskrig, hvor man politisk for alvor accepterede, at det offentlige på en langsigtet og konsekvent måde bør gribe ind i markedsmekanismerne for at skaffe boliger nok til den brede befolkning[52]. Siden har det været den almene boligsektors opgave at sikre en tilfredsstillende boligforsyning til alle borgere i Danmark, herunder de socialt svagere befolkningsgrupper. Men med den øgede tilflytning til de store byer, stigende grund- og boligpriser, strammere krav i bygningsreglementet og øvrige problemstillinger i form af øget fattigdom, segregering og ghettodannelser i de større byer, er det blevet sværere for den almene sektor alene at huse de mange socialt udsatte og dermed leve op til deres rolle som social løftestang for *alle* samfundets udsatte.

Den almene sektors finansiering – en solid model

Finansieringsmodellen for de almene boligorganisationer regulerer, hvordan udsving i byggepriserne slår igennem i forhold til huslejeniveauet. Modellen er baseret på offentlig støtte og den sikrer, at konjunkturudsvingsforskelle udjævnes i op- og nedgangstider. Det er en kompliceret model, som er udviklet og finjusteret gennem mange år, og flere eksperter vurderer den til at være velfungerende. Derfor vil det også være en stor og politisk kompliceret opgave at gå ind i en gennemgribende ændring af den almene sektors finansiering. Rapporten "Den almene boligsektors finansiering"[53] omhandler overvejelser om finansieringen af det almene nybyggeri med henblik på at afdække mulighederne for at nedsætte startlejen og dermed tilgodese behovet for tryghed for lejerne. Dog har det ikke resulteret i væsentlige ændringer, der gør den almene boligsektor i stand til alene at løfte det stigende og akutte behov for flere billigere boliger. Selvom de almene boligorganisationer med de nuværende regler og støtteordninger kan opføre byggeri billigere end mange andre aktører, så viser den akutte mangel på billige boliger, at den almene sektor alene – under de nuværende regler og finansieringsordninger - ikke kan løse den boligsociale udfordring. Derfor foreslås det her at tænke i, hvordan andre aktører kan engagerer sig i opførelsen af boliger til en billig leje. Der, hvor den almene sektor kan spille en rolle, er i driften, administreringen og adgangen af/til det eksisterende byggeri, hvilket berøres i afsnit 5 "Drift og Administration" samt afsnit 6 "Adgang og betalingsevne".

Privat finansiering af billige boliger

I USA er der eksempler på, hvordan markedet kan spille en rolle i nybyggeri af billige(re) boliger. I USA har man via skattefradrag øget incitamentet til at investere i 'Affordable housing' for private[54]. Samtidig sikrer skattefradraget, at høje byggeomkostninger dækkes af de private investorer og ikke slår igennem i huslejen, hvormed boliger til en lavere husleje sikres. Det er vigtigt at bemærke, at der er tale om boliger til den lavere middelklasse og ikke nødvendigvis om billige boliger i den forstand, som denne rapport arbejder med. Eksemplerne er fra et samfund, der er så væsensforskellig fra det danske, at det ikke giver mening at overføre det til en dansk kontekst. Alligevel er det et eksempel på, hvordan private aktører kan spille en rolle i forhold til at opføre boliger. Og det kan måske inspirere til nye finansieringsformer, der kan bidrage til flere billige boliger og være med til at skabe et mere differentieret udbud af forskellige boligtilbud – fra almindelige boliger til institutionsboliger og boliger med tilhørende servicefunktioner. Det danner afsæt for følgende idéer om at inddrage fonde i finansieringen af billige boliger og anvende sociale obligationer:

- **Idé 2A:** Fondsfinansiering af billige boliger
- **Idé 2B:** Anvend sociale obligationer

52 KAB (2011) "Håndbog om almene boliger"

53 Velfærdsministeriet (2009) "Den almene boligsektors finansiering"

54 'Affordable housing' opføres af private bygherrer. Det er 'affordable' for middelklassen og målretter sig derfor ikke samfundets svageste.
Af samme grund kan det ikke direkte sammenlignes med den almene sektor i Danmark.

CASE

AFFORDABLE HOUSING GIVER SKATTEFRADRAG, USA

I USA er man i nogle stater gået over til en model, hvor virksomheder får 1:1 skattefradrag for hver dollar, de investerer i 'affordable housing'. Det betyder, at der opføres attraktive arkitekttegnede boliger, bygget til høje priser, som tiltrækker en blandet beboersammensætning, men uden at de høje byggeomkostninger slår igennem i huslejen. Det kan lade sig gøre, fordi virksomhederne får nedslag i skatten, når de investerer i 'Affordable Housing'. Nedslaget er lig med investeringens størrelse, og på den måde sikres det, at regningen for byggeriet ikke slår igennem i huslejen. I stedet er det skatteborgerne, der betaler.

Kilde: Boligøkonomisk Videncenter (2014) "I San Fransisco går boligpriserne kun én vej". Se link: http://bit.ly/1Lkf80i

Idé 2A:

Inddrag fonde i finansieringen

En idé til at øge andelen af billige boliger er at inddrage fonde i finansieringen. Fonde kan målrettet bidrage til at øge boligudbuddet til specifikke målgrupper med særlige behov – afhængigt af den enkelte fonds formål og fundats. Der er potentialer i at fonde enten selv opfører billigere boliger, eller i at de engagerer sig i opførelse af billigere boligbyggeri i samarbejde med et ministerium, region, kommune eller lign. Fonde kan også indgå som finansiel bidragsyder til specifikke dele af byggeprojekter, eksempelvis opførelse af fælleshus i en ny boligbebyggelse. Der er flere eksempler på, at danske fonde har engageret sig i forskellige former for boligbyggeri.

Danske fonde opfører billige boliger

Fonden Danske Veteranhjem er finansieret af Forsvarsministeriet og Realdania og etableret i samarbejde med Danske Soldater og Marineforeninger. Her indgår offentlige myndigheder, civilsamfund og en fond, som bidrager med filantropiske midler, i et samarbejde om at opføre veteranhjem for tidligere soldater.

Fonden for billige boliger er stiftet med det formål at skabe fleksible og billige boliger til familier med almindelige indkomster. Fonden er en non-profit organisation, stiftet af fire andre fonde og en forening: Boligfonden Kuben, KAB-fonden, Kooperationens Udviklingsfond, DIS-fonden og Akademisk Arkitektforening. Fonden blev stiftet i forbindelse med Ritt Bjerregaards politiske mærkesag '5000 boliger til 5000 kr.' tilbage i 2006 og står bag opførelsen af 12 billige boliger, kaldet Vildrosen og placeret ved Karens Minde i København SV. Konceptet bag fondens billige boliger består af tre dele; finansiering, teknik og drift. Finansieringskonceptet forudsætter højkonjunktur, hvorfor projektet gik i stå, da krisen kom i 2008. Dog blev teknik- og driftsdelen viderebearbejdet af KAB og ligger til grund for deres Almen Bolig+[55] projekt, hvor huslejen er reduceret med 30 procent, blandt andet ved at opføre præfabrikerede boliger og ved at lade beboerne stå for al drift af deres boliger og fællesarealer.

Den Boligsociale Fond er et tredje eksempel på en fond med engagement i at fremskaffe billige boliger. De arbejder for at sikre botilbud til særligt udsatte. Den Boligsociale Fond bistår ikke med reel finansiering af opførelse af byggeriet, men rådgivning og varetagelse af udformning, placering og organisering. Fonden, der er en frivillig forening med en gruppe af engagerede mennesker fra den sociale sektor, har blandt andet været med til at opføre Planetstien, som er et nyt botilbud til borgere med en psykisk lidelse i Hillerød i samarbejde med det daværende Frederiksborg Amt. Et andet og meget nyt eksempel er fra Københavns Kommune, der har indgået et samarbejde med en række fonde – et sam-skabelsesinitiativ, der har til formål at forebygge og hjælpe unge hjemløse.

55 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2016, forthcoming) „2. delevaluering af AlmenBolig+: Udlejning og naboskab samt beboernes ansvar for drift og vedligehold"

Målgrupper og anvisningsret

En udfordring ved fondsfinansiering af boliger er, at det kræver en klar afgræsning af formål og målgruppe for det konkrete boligbyggeri. Fonde har typisk et klart defineret formål eller en fundats, der beskriver, hvad deres midler kan bruges til. Derfor kan det være en udfordring at finde en fond, der vil og kan støtte byggeri af billige boliger generelt, hvis det ikke ligger inden for deres fundats. Ligeledes er fondsfinansieret og –administreret byggeri en udfordring for kommunerne i forhold til at indgå aftaler om anvisning. Aftaler om anvisning må kun indgås med private aktører i 6 år ad gangen og kan ikke fornyes. Derfor kræver det enten, at fonden selv administrerer, hvem der skal bebo lejemålene, eller at loven om den kommunale anvisningsret til privatejet byggeri ændres, således kommunerne ikke er begrænset af, at de maksimalt må indgå aftale i op til 6 år.

Udfordringer med den sociale opgave

En anden udfordring ved at lade fonde, eller andre private aktører, bygge billige boliger er, at det kan være svært for en privat aktør at varetage den sociale opgave, der ofte er behov for i sammenhæng med billigt boligbyggeri. Her er der ikke administrativ struktur til og erfaring med at yde social støtte til beboere. Den almene sektor har historisk set varetaget opgaven med at bygge boligområder med plads til alle samfundets borgere. Gennem tæt samarbejde med det offentlige og andre socialfaglige organisationer har de været med til at sikre, at socialt udsatte beboere opnår den nødvendige støtte. Det er en forudsætning, at der tilvejebringes forskellige former for socialfaglig støtte, for at skabe konstruktive fællesskaber i socialt belastede områder. En opgave, der bliver større jo flere socialt udsatte, der samles i samme område. Risikoen for at skabe dårlige miljøer i boligområder stiger, og det kan være med til at fastholde beboerne i negative udviklingsmønstre[56]. Derfor er det en nødvendighed, at der ved fondsfinansiering af billige boliger indgås et partnerskab med det offentlige eller socialfaglige organisationer, der har erfaring med at varetage boligsocialstøtte til de forskellige målgrupper. Det er særligt vigtigt i de tilfælde, hvor boligbyggeri målrettet opføres til beboere med særlige behov. Her bør det overvejes, hvordan der sikres en blandet beboersammensætning og konstruktive fællesskaber.

Risiko for underminering af den almene sektor

Øget brug af fondsfinansiering vil også medføre et tab af den overordnede regulering af boligmarkedet og velfærdspolitiske omfordeling, der i dag udmøntes gennem den almene sektor. Dermed indebærer fondsfinansiering på sigt også en risiko for, at det private marked underminerer den almene boligsektors funktion og rolle i det danske velfærdssamfund. Det foreslås derfor at se fondsfinansiering som et supplement, og ikke en erstatning til de almene billige boligtilbud. Et supplement, der kan bidrage til at øge bredden i udbuddet af billige boliger til udsatte grupper med særlige behov.

MULIGHEDER:

Supplere den almene boligsektor med billige boliger til målgrupper med særlige behov

Mulighed for at agere mere agilt end den almene sektor, med et andet råderum til at opføre billige boliger

Målrettet opførelse af billige boliger til målgrupper med særlige behov

UDFORDRINGER:

Forskubbelse af sociale problemer til markedet/ private aktører

Manglende administrativ struktur for og erfaring med social støtte

Risiko for gruppering af personer med samme sociale udfordringer med dårligt miljø til følge

Aftaler om kommunal anvisningsret til privatejet byggeri må maksimalt vare i 6 år – det kræver potentielt lovændring

Underminering af den almene boligsektors funktion og rolle i det danske velfærdssamfund

56 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2008) "Notat om metoder på hjemløseområdet – indsatstyper og indsatsmodel-ler" af Lars Benjaminsen

CASE

VETERANHJEMSFONDEN, DANMARK

Fonden Danske Veteranhjem er finansieret af Forsvarsministeriet og Realdania og har til formål at opføre Veteranhjem rundt om i Danmark i samarbejde med Danske Soldater og Marineforeninger. Det er et eksempel på katalytisk filantropi, hvor en fond engagerer sig i civilsamfundet i samarbejde med en offentlig institution, her Forsvarsministeriet. Samarbejdet er blevet etableret i kølvandet på den veteranpolitik, som Folketinget vedtog i forbindelse med Forsvarsforliget i 2009.

I dag er der etableret tre veteranhjem i bygninger uden for Forsvarets områder i Aalborg, Fredericia og Frederiksberg. For hvert af veteranhjemmene er der etableret lokale foreninger, der varetager hjemmene og bygningens daglige drift. Fundamentet for foreningerne er frivillige med tilknytning til soldater- eller marineforeninger samt andre med interesse for sagen. De mange frivillige sikrer som udgangspunkt, at veteranhjemmene er et åbent tilbud døgnet rundt.

Hjemmene fungerer som uformelle væresteder for veteraner, der har været udsendt i tjeneste for Danmark. Der tilbydes socialt samvær, praktisk hjælp og vejledning. Samtidig fungerer de som kortvarige aflastningshjem for såvel veteraner som pårørende.

Kilde: Realdania (2010) "Tre danske veteranhjem på vej". Se link: http://bit.ly/1LlVfGb

Idé 2B:

Anvend sociale obligationer

Sociale obligationer er et nyt og – især i dansk sammenhæng – uprøvet fænomen inden for det socialpolitiske område. Grundtanken er at lade privat kapital finansiere løsninger af sociale problemer. Det er en alternativ finansieringsmodel, som det foreslås at afprøve som pilotprojekt i forhold til billige boliger. Grundtanken er, at en offentlig myndighed indgår aftale med en privat investor, der forpligter sig til at opføre billige boliger og yde social støtte med det formål at forbedre en konkret (udsat) målgruppes livssituation. Hvis den private investor løser den boligsociale opgave med succes, modtager vedkommende penge fra det offentlige, der svarer til en andel af den besparelse, det offentlige har opnået ved, at den pågældende målgruppe har fået egen bolig.

Projekter, der er finansieret af sociale obligationer, har mulighed for at tiltrække private investorer til at finansiere tidlige og forebyggende indsatser på komplekse og dyre sociale problemstillinger. Dertil giver det mulighed for, at nye tjenester bliver afprøvet, uden det offentlige skal betale, hvis de ikke fungerer. På den måde flyttes risikoen ved finansieringen over på private investorer, som til gengæld modtager afkast på sin investering i tilfælde af, at opgaven løses med succes. På den måde giver sociale obligationer også incitament til, at velfærdsydelser tilpasses med større vægt på forebyggelse. Samtidig øges fleksibilitet for dem, der leverer ydelserne, i forhold til at tilpasse og ændre disse med afsæt i erfaringerne og data, som indsamles undervejs i projektforløbet.

Britiske erfaringer med sociale obligationer

I Danmark er konceptet med sociale obligationer som nævnt nyt og uprøvet, og et pilot projekt skal derfor iværksættes med stor varsomhed. Det bør trække på erfaringer fra andre lande, som har afprøvet konceptet - og med øje for de forhold, der er særlige i Danmark. Et eksempel på brug af sociale obligationer er fra England. Her har man afprøvet et koncept, hvor indsatser overfor borger, der har afsonet en kort fængselsstraf, er finansieret af sociale obligationer. I en aftale godkendt af de offentlige myndigheder har en privat investor forpligtet sig til at reducere antallet af tilbagefald gennem målrettede sociale indsatser. I dag er tilbagefaldet på 60 procent, men lykkedes det investoren at mindske dette tal, opnår vedkommende et afkast på investeringen i de sociale indsatser. Dette afkast svarer til en procentvis andel af besparelserne, som det offentlige opnår ved ikke at have personerne i fængselsforvaring igen.

Afgrænsede målgrupper og målsætninger

En af forudsætningerne for den privat-offentlige aftale om sociale obligationer er, at der udarbejdes en klar definition af målgruppen og målsætninger, herunder nogle målbare resultater og tidsrammen for resultaterne, så det offentlige præcist kan beregne, hvad der reelt set er sparet ved projektet.

Et muligt scenarie er en målgruppe af unge uddannelsesparate mellem 20-30 år, der modtager den lave ungeydelse, mangler 10. klasse og ikke har et sted at bo. Hvis en privat investor opfører byggeri med lejligheder til en billig leje, og samtidig forpligter sig til at 85 procent af de unge beboere bliver selvforsørgende, kan det offentlige tilbagebetale investoren en høj andel af det, der er sparet, ved at de unge ikke længere modtager offentlig ydelse. Hvor meget, der tilbagebetales, beror på en nogenlunde præcis beregning af, hvor mange der generelt set bliver selvforsørgende, eksempelvis. 50 procent. Ved at opnå, at fx. 35 procent flere bliver selvforsørgende, vil investoren få tilbagebetalt fx. 70 procent af den besparelse, som den offentlige myndighed har opnået ved ikke at skulle udbetale kontanthjælp mm. Det er investorens afkast af investeringen.

Sociale obligationer betalt i kompetenceydelser

Et andet format for de sociale obligationer er gratis kompetenceydelse – eksempelvis i form af bygherrerådgivning, social hjælp eller lign. – som virksomheder stiller til rådighed som en del af deres CSR-strategi. Et oplagt scenarie er en byggefaglig virksomhed med interesse i at engagere sig i opførelse af byggeri, der har et socialt ansvarlighedsperspektiv. Her vil der ikke være tale om, at virksomheden skal tilbagebetales en andel af den offentlige besparelse, som i den økonomiske udgave. I stedet handler det om, at virksomheden stiller kompetencer til rådighed – gratis. Et eksempel på denne type af CSR-motiverede kompetenceydelser findes i den Sociale Kapitalfond. Her stiller partnere som KPMG og Accenture professionel arbejdskraft, specialistviden og kernekompetencer inden for en række centrale rådgivningsområder til rådighed, med henblik på at styrke indsatsen for sociale virksomheder og muligheder for udsatte grupper i Danmark.

Silotænkning står i vejen

En grundlæggende udfordring ved sociale obligationer er manglen på helhedstænkning i bolig- og socialområdet. For at beregne den reelle besparelse og langsigtede effekt af en boligsocial indsats, som angiver andelen, den private investor skal have del i, er der behov for at tænke tværsektorielt, så alle indirekte besparelser og/eller merudgifter inddrages i regnestykket. Som beskrevet i det samfundsøkonomiske kapitel, så er der behov for, at silotænkningen afløses af en helhedsorienteret tilgang og et samfundsøkonomisk beregningsgrundlag. Selv med en nuanceret samfundsøkonomisk beregningsmodel vil det være vanskeligt at fastslå værdien er en social indsats, og brugen af sociale obligationer vil derfor som udgangspunkt altid være behæftet med store usikkerheder og risici.

På samme måde som med fondsfinansiering, så er der også udfordringer knyttet til sociale obligationer, fordi nogle af samfundets mest udsatte grupper henvises til det private marked. De private aktører forpligter sig meget mere til at løse den sociale opgave med succes gennem de sociale obligationer, men deres kompetencer og procedurer bør kvalificeres og løbende kontrolleres, så der ikke sker en uhensigtsmæssig udvikling eller svigt på det sociale område. I sidste ende er det det finansielle afkast, de private aktører motiveres af. Ligeledes foreslås det at se boligsociale løsninger, finansieret af sociale obligationer, som et supplement og ikke en erstatning til de almene billige boligtilbud. Det skal sikre, at det ikke er med til at underminere den almene boligsektors rolle og funktion i det danske velfærdssamfund.

MULIGHEDER:

Samarbejde med private investorer udvider muligheden for at udbyde billige boliger til særlige målgrupper

Private investorer forpligtiger sig både til at sikre billige boliger og socialfaglige mål gennem obligationer

Styrkelse af forebyggende indsatser på sociale problemer

Fleksibel afprøvning og tilpasning af sociale indsatser, så de er mest effektfulde

Sociale obligationer som CSR-strategi, med gratis kompetenceydelser

UDFORDRINGER:

Silotænkning i det offentlige udfordrer det samfundsøkonomiske beregningsgrundlag, som sociale obligationer hviler på

Vanskeligt at lave præcise beregninger af værdien af sociale indsatser

Risiko for uhensigtsmæssige løsninger, når sociale opgaver underlægges markedslogik

Underminering af den almene boligsektors funktion og rolle i det danske velfærdssamfund

GRAND CENTRAL
TERMINAL
NEW YORK

3. PLANLÆGNING

Udviklingen, som de større danske byer oplever med øget efterspørgsel på boliger og stigende grundpriser, stiller nye krav til planlægningen af byen, hvis der fortsat skal være boliger, der er til at betale – også for de, der er på overførselsindkomster.

Kommunerne har forskellige redskaber til at styre byens udvikling. Med kommuneplanstrategi, kommuneplan og lokalplaner kan de sætte retningen og rammerne for udviklingen af byerne. Kommunerne samarbejder med de almene boligorganisationer om at planlægge, udbygge og renovere de almene boliger i byerne og omkring anvisningen til de almene boliger, der bliver ledige. Derudover har kommunerne dialog med private boligudviklere og kan – inden for gældende lovgivning og kommunalfuldmagtens rammer – stille krav til og påvirke udviklingen af det private boligmarked.

Mangfoldighed og boliger til alle

Politisk er der bred opbakning til at skabe byer med plads til alle. Københavns Kommune har i både planstrategi, kommuneplan og den såkaldte Hovedaftale med de almene boligorganisationer stort politisk fokus på at sikre mangfoldighed og sammenhængskraft i hele byen. "Det er derfor vigtigt at sørge for, at der er forskellige boliger til forskellige priser i alle bydele, så hele byen vedbliver at være for alle", lyder det i Københavns kommuneplanstrategi 2014[57]. Samme gør sig gældende for Aarhus, som også i stigende grad oplever problemer med boligmangel. Aarhus har første gang siden 1980'erne indført en boligpolitik med det formål – dikteret af befolkningstilvæksten i byen – at sikre et varieret udbud af boliger, der følger efterspørgslen, og samtidig sikrer velfungerende lokalsamfund uden social slagside – med den rette blanding af ejer- og lejeboliger[58].

Politisk pres for billige boliger

Det er ikke noget nyt, at der er behov for billige(re) boliger i hovedstaden og de øvrige store byer. I 2006, da Ritt Bjerregaard blev valgt som overborgmester i Københavns Kommune, var det med et løfte om på 5 år at bygge 5000 nye boliger til under 5000 kr. om måneden. Der skulle være boliger i hovedstaden, som også sygeplejersker, politibetjente og skolelærere havde råd til at betale. Trods stor politisk vilje og vælgeropbakning løb projektet ind i store udfordringer, da krisen startede i 2008. Billig bolig-konceptet, der udgjorde fundamentet for Ritt Bjerregaards projekt, tog afsæt i et stort researcharbejde og bestod af et finansierings-, teknik-, og drift koncept. Som beskrevet i finansieringskapitlet, så var den primære grund til, at projektet kulsejlede, at det finansielle princip om krydssubsidiering forudsatte højkonjunktur. Da finanskrisen startede, forsvandt finansieringsgrundlaget, og projektet gik i stå.

Behov for nye løsninger

Eksemplet viser, at det, trods politisk vilje og eksisterende planværktøjer, er svært for de store bykommuner, og i særdeleshed København, at sikre adgang til billige boliger – også når det drejer sig om boliger til en husleje på 5.000 kr. om måneden.

I dette afsnit udfoldes idéer til, hvordan kommuner i samarbejde med almene boligorganisationer og private boligudviklere kan bidrage til udbuddet af billige boliger:

- **Idé 3A:** Bevar planlovsændringen fra 2014 og muliggør krav om billige almene boliger
- **Idé 3B:** Udnyt udviklingsarealer midlertidigt
- **Idé 3C:** Opfør billige boliger i udkanten af storbyerne
- **Idé 3D:** Omdan tomme erhvervsbyggerier
- **Idé 3E:** Fortæt byen med om- og tilbygninger

"København skal have mangfoldige boligområder med blandede boligformer, så alle grupper oplever at høre til i København. Der skal bygges nye og forskellige almene boliger over hele København, og de almene boliger skal spille en central rolle i udviklingen af nye boligtyper".

Hovedaftale mellem Københavns Kommune og BL's 1. kreds 2015-2018

57 Københavns Kommune (2015) "Forslag til Københavns Kommune Kommuneplan 2015"

58 Jyllands-Posten (2015) "Aarhus skal have en boligpolitik". Se link: http://bit.ly/1P8S8X4

Idé 3A:

Bevar planlovsændringen fra 2014 og muliggør krav om billige almene boliger

I 2014 blev der vedtaget en ændring i Planloven, der giver kommunerne mulighed for at stille krav om, at hver fjerde bolig skal være en almen bolig i nye byområder, der endnu ikke udlagt til boligformål. Samtidig blev loven om almene boliger ændret, så kommunerne med stor befolkningsvækst har mulighed for at yde grundkøbslån til almene boligorganisationer for at sikre en alsidig boligmasse i områder, der er omfattet af lokalplan til boligformål, og hvor de samlede grundudgifter ikke muliggør byggeri inden for maksimumsbeløbet.

Bevarelse af planlovsændringen

I september 2015 har et politisk flertal i Folketinget stillet forslag om at rulle lovændringerne tilbage. Flere kommuner har reageret på forslaget om tilbagerulningen, da lovændringerne fra 2014 er med til at sikre, at der opføres almene lejemål i de store byers nye udviklingsområder. Det kan sikre en spredning i, hvor de billige boliger ligger, og dermed skabe mere mangfoldige bydele med varieret befolkningssammensætninger. Det er vigtigt for byens sammenhængskræft. I en by som København, der i forvejen har en relativt lille andel af almene boliger, vil det eksempelvis sikre, at de billige boliger ikke primært ligger i områder som København Nordvest og Amager, som det i dag er tilfældet. Siden loven blev vedtaget og trådte i kraft, har Københavns Kommune brugt kravet om almene boliger i seks konkrete områder, og i alt 1.354 almene boliger står til at blive opført i de nye byområder. Kommunen har planer om at bruge kravet på i alt 3.600 boliger, men rulles loven tilbage, vil dette mål - blandt andre - ikke kunne realiseres. Derfor foreslås det her, at planlovsændringen bevares, så kommunerne fortsat har et redskab til at påvirke udviklingen i nye byområder - og så der ikke kun bliver bygget boliger til højindkomstgrupper.

Ekstra krav om billige boliger i nye udviklingsområder

Selvom planlovsændringen i 2014 giver kommunerne mulighed for at øremærke 25 procent af nye udviklingsarealer til almene boliger, stiller det dog ingen garantier for, at boligerne har en billig husleje. Nye almene boliger, der opføres på dyre grunde, er langt fra billige, så set i forhold til at sikre billige boliger til under 3.000 kr. om måneden er kravet om almene boliger ikke nok. Af samme grund har Københavns Kommune indgået en aftale med de almene boligorganisationer i hovedstadsområdet om, at 10 procent af de almene boliger i de nye områder skal være billige, dvs. til en husleje på højest 3.200 kr. om måneden. Det foreslås, at planlovsændringen bibeholdes, og at frivillige aftaler, som den Københavns Kommune har lavet med de almene boligorganisationer, bredes ud til øvrige bykommuner, hvor det er relevant.

Finansiering af grundkøb

Udfordring ved at stille krav om nye billige boliger er at finde finansieringen. Almene boligorganisationer kan have svært ved at bygge billigt på grund af de høje grundpriser i de store byer, så her er det afgørende, at kommunen kan yde lån med særlige afdragsvilkår til grundkøb, og det kræver penge i kommunekassen. Det er blandt andet det, der tilgodeses med de nye muligheder for at yde lån i København, Århus, Ålborg, Odense og Frederiksberg kommuner, der fulgte med planlovsændringen. Lån kan ydes inden for en samlet ramme på 500 mio. kr. over 10 år i de fem kommuner og påvirker ikke huslejen.

Faldende incitament til investeringer i byen

Hvis attraktive byområder underlægges krav om billigt alment byggeri, kan det være svært at finde private bygherrer, der vil investere i byens udvikling. Det vil måske kunne ske i højere omfang, hvis kommunen investerer i områdets fælles faciliteter, som samlet kan gøre området mere attraktivt. Men generelt kan det være en udfordring at finde private investorer, der vil udvikle en grund i forhold til almennyttige mål. Risikoen er, at de holder sig væk, og investeringerne i byen mindskes.

For de private investorer er det ofte et spørgsmål om, hvem der skal betale differencen i afkastet mellem dyre ejerlejligheder og billige boliger – set med investorøjne mister de en stor værdi. Dog kan der argumenteres for, at så længe området ikke er lokalplanlagt, eller der ikke er udstukket byggetilladelser, er grundejere ikke stillet nogle garantier for, hvad grunden kan bruges til, og hvilke krav der pålægges. Værditabet opstår udelukkende på baggrund af forudsigelser baseret på nutidige omstændigheder, der med skærpede krav vil ændre sig. En mulig måde at udligne differencen i værdien af ejerboliger og billige boliger er ved såkaldt krydssubsidiering. Det var denne finansieringstanke, der lå bag Ritt Bjerregaards billige-boliger koncept, hvor dyre lejligheder finansierer de billige.

MULIGHEDER:

Kommunerne i de store byer kan med lovændring i 2014 stille krav om 25 procent almene boliger i nye byområder – denne lovændring skal bevares

Kommuner kan stille større krav til billige lejemål i særaftaler med almene boligorganisationer

Kommunerne kan yde almene boligorganisationer lån til grundkøb, så de kan opføre almene boliger i attraktive områder

Sikrer spredning af billige boliger i hele byen

UDFORDRINGER:

Krav om alment og billigt byggeri kan bremse investeringer og gøre det svært at udvikle byen

Risiko for mangel på incitament blandt private byherrer og investorer til at bygge nyt i nye byområder

Kommunerne har begrænsede midler til at støtte opførelse af billige boliger

Idé 3B:

Udnyt udviklingsarealer midlertidigt

I København og de øvrige store byer i Danmark ligger udviklingsområder, blandt andet tidligere industriarealer, ubenyttede hen i mange år, før de planlægges og udvikles. En idé er derfor at undersøge, hvordan de store ubebyggede grunde, der venter på at blive modne til udvikling, kan udnyttes midlertidigt til billige boliger.

Flytbare boliger

Midlertidighed er et begreb, der kan bruges i flere sammenhænge. Man kan tale om en midlertidig bolig, en midlertidig tilladelse og en midlertidig lejekontrakt. Det er vigtigt at være præcis på, hvad der er midlertidigt, og hvad der er permanent. I forhold til at udnytte udviklingsarealerne i de store byer foreslås det at arbejde med midlertidige tilladelser til opførelse af flytbare boliger - og ikke med midlertidige boliger. At lave midlertidige boliger giver måske en umiddelbar løsning på billig-bolig problematikken, men i det øjeblik boligen bliver fjernet, vil kommunen stå med et krav om at finde en erstatningsbolig. Boliger, der opføres på udviklingsgrunde, skal derfor ikke være midlertidige, men flytbare - dvs. bygget med midlertidig tilladelse. På den måde kan udviklingsgrunden udnyttes midlertidigt, indtil de skal bebygges, og boligerne kan derefter flyttes til et nyt udviklingsområde. Byggekonceptet for den flytbare bolig behandles i næste kapitel om byggeriet.

Kræver planlovsændringer

I London har den sociale ungdomsorganisation YMCA opført flytbare boliger på grunde, der står til udvikling, og hvor der endnu ikke er givet tilladelse til boligbyggeri (se case). Midlertidig udlejning af byens udviklingsarealer har da også flere fordele. Det giver grundejerne en indtægt, mens de arbejder på afklaring, tilladelser og finansiering til nybyggeri. Grundene aktiveres og modnes og bliver langsomt integreret i den eksisterende by, mens de venter på permanent bebyggelse. Det skaber fortætning i byen nu og her og kan bidrage til udbuddet af boliger med en lav husleje, fordi udgifterne til grundskyld reduceres med de midlertidige lejeaftaler. Udfordringen er dog, at Planloven ikke opererer med begrebet midlertidighed. Det betyder, at der i kommunernes perspektivområder, hvor det vil være oplagt at placere flytbare boliger, fordi de først bebygges om 10 år eller mere, er et plangrundlag, der ikke tillader midlertidig udnyttelse af grunden. Idéen kræver derfor planlovsændringer.

Udfordringer med Boligreguleringsloven og Lejeloven

Herudover er der den udfordring ved at bygge midlertidigt i en by som København, at man faktisk ikke må fjerne husene igen. Ifølge Boligreguleringsloven må man ikke nedlægge en bolig uden kommunalbestyrelsens accept, og i København vil kommunalpolitikerne ifølge kommunens nuværende retningslinjer kræve, at der bliver opført erstatningsboliger. Det kræver derfor, at der ændres ved reglerne, så der kan arbejdes med et koncept om flytbare boliger, hvor lejemålet ikke betragtes som nedlagt, men snarere forflyttet, når det får ny adresse. Det skal sikre, at husene både kan fjernes fra grunden og flyttes til en anden, og at kravet om erstatningspligt dermed ikke bliver aktuelt. Der er dog også udfordringer i Lejeloven, som sikrer lejernes rettigheder. Det kan være juridisk vanskeligt at lave lejekontrakter til boliger, der pludselige skal flyttes, og samtidig er det en udfordring at udforme midlertidige lejekontrakter, medmindre der er tale om fremleje eller ungdomsboliger. Det bør vurderes, hvilke løsninger der er de mest hensigtsmæssige – om lejekontrakten af flytbare boliger skal udformes så den er tidsbegrænset, eller om det er muligt at udforme lejekontrakter med et vilkår om, at beboeren ikke kan modsætte sig, når boligen flyttes til ny grund. Uanset hvad vil det kræve ændringer eller tilpasning af regler i Lejeloven.

Midlertidighed har svære vilkår

Der er også andre udfordringer ved midlertidig udlejning af grunde. Selvom boligerne er flytbare og skal stå midlertidigt et sted, er der stadig behov for infrastruktur, tilslutning til vand, el, kloak, afhentning af husholdningsaffald mm. Det kan være svært – og dyrt – på en grund og i et område, der ikke er udviklet til boligbyggeri. Dog er der i de store byer forholdsmæssigt gode infrastrukturelle forhold mange steder. Løsninger til at håndtere eksempelvis varme og skrald kan med fordel håndteres lokalt, for at undgå at boligerne kobles op på det permanente system, hvormed den midlertidige karakter af omdannelse til boliger understreges. Det kan være med til at sikre, at de flytbare boliger ikke 'gror fast', som mange eksperter fremhæver, at der kan være en tendens til. I praksis kan det tilmed være meget svært – og dyrt – at flytte boliger. Begge dele kan give udfordringer i forhold til at indgå lejeaftaler med private grundejere, hvis boligerne ikke reelt er flytbare. Idéen forudsætter derfor, at der udvikles billige standardløsninger for indretning, installationer og forsyning, så boligerne faktisk kan afkobles og flyttes (jf. idé om flytbare boliger under næste kapitel om byggeriet).

Den midlertidige karakter er også en udfordring for almene boligorganisationer, da løbetiden for lån i den almene sektor er på 30-50 år, og huslejen er omkostningsbestemt. Det betyder, at det kan være svært at låne til at opføre boliger, som ikke er permanent placeret, og at der i huslejen skal medregnes udgifter til flytning af boligerne. Det vil kræve en særlov for de almene boligselskaber, der giver dem mulighed for at optage lån på andre vilkår til finansiering af flytbare boliger, som opføres på midlertidige grunde. Der foreligger et potentiale i at lade almene boligorganisationer opføre flytbare boliger under forudsætning af, at de integrerer omkostninger til flytning i huslejen og tilbyder boligerne som permanente, men flytbare boliger.

Risiko for ghettodannelse

Ved udnyttelse af udviklingsarealer er det også vigtigt at sikre en blandet beboersammensætning. Et tætbebygget areal med billige, flytbare boliger kan være svært at gøre attraktivt for de, der har andre valgmuligheder. Der er risiko for at skabe en enklave med mange socialt udsatte. Konceptet synes derfor mest velegnet til at bygge ungdomsboliger til studerende, der i forvejen har karakter af at være midlertidigt bosat, og som gerne vil bo i mindre og billigere lejemål, imens de er under uddannelse. Der kan arbejdes med en løsning, hvor de flytbare boliger opføres som ungdomsboliger og almindelige boliger for andre beboergrupper for at sikre en afbalanceret sammensætning mellem de mere ressourcesvage og ressourcestærke beboere.

MULIGHEDER:

Midlertidige lejekontrakter giver lavere grundskyld og lavere husleje

Økonomisk afkast for grundejeren på ubebyggede grunde

Fortætning og liv i den eksisterende by

God mulighed for studerende, der er midlertidigt bosat

UDFORDRINGER:

Kræver ændring af Planloven

Kræver ændring af Boligreguleringsloven samt Lejeloven

Udgifter til byggemodning, infrastruktur, tilslutning, flytning mm.

Der skal findes ny grund ved flytning

Almene boligorganisationer må/kan ikke opføre midlertidige boliger, da løbetiden for lånene ofte forløber på 30-50 år. Tilsikre at der er tale om reelt flytbare boliger

Risiko for stigmatiserede enklaver af dårlige billige boliger

CASE

YMCA: FLYTBARE MODULBYGGERI PÅ MIDLERTIDIGE GRUNDE, LONDON

YMCA i London har udviklet et koncept for billige boliger ved at gøre dem præfabrikeret og flytbare. Med bebyggelser, der kan flyttes, bliver der muligheder for at bygge på grunde, der ellers ikke ville være tilgængelige. Der er i London mange grunde, som kan bebygges, men de ligger hen, fordi ejeren afventer mulighed for at få en permanent bebyggelse, som vil kunne indbringe mere end en mindre tæt bebyggelse. YMCA vil leje sådanne grunde, og grundejeren vil i 'ventetiden' få en indtægt for grunden, som han ellers ikke ville have.

YMCA anvender flytbare præfabrikerede moduler. De er bygget i en kvalitet, så de kan holde i 60 år. YMCA har en finansieringsmodel, som indebærer, at investeringen er tilbagebetalt efter 10 år, når det er på lejet grund. Der er derfor et stort økonomisk råderum til at dække udgifterne til flytning og genetablering af bebyggelsen et andet sted.

Boligen er beregnet til personer, der er på vej til noget andet i deres bolig-karrierer. De regner med, at beboere højst vil bo i den i 4-5 år. De har derfor fået dispensation fra byggelovens krav om mindste areal på 37 kvm til en bolig. Dertil vægter de en blandet beboersammensætning højt, for at undgå stigmatisering og ghettodannelser.

Kilde: SBi – Statens Byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

Idé 3C:

Omdan tomme erhvervsbyggerier

Rundt om i byerne står erhvervslejemål ledige i kortere og længere tid – det er uudnyttede kvadratmeter, der kan transformeres til billige boliger og sikre en optimal udnyttelse af de kvadratmeter, der er til rådighed i byerne. Det kan være en både økonomisk og miljømæssigt god løsning sammenlignet med nybyggeri.

Kortlægning af ledige erhvervsbyggerier

Det foreslås at lave en systematisk kortlægning af ledige erhvervsbyggerier i de store byer og undersøge hvilke, der har potentiale for omdannelse i forhold til ejerens planer med bygningen, bygningens karakter og potentialer i forhold til boligformål, økonomi i en eventuel omdannelse, samspil med den omkringliggende by m.v.

Omdannelse til midlertidige boliger

Som en del af sådan en undersøgelse kan der foretages en screening af potentialerne for midlertidig eller permanent indretning og udlejning af boliger i erhvervsbyggerier, der står tomme – enten fordi de afventer renovering eller udlejning. Denne idé er formentlig mest realistisk – både økonomisk og kvalitetsmæssigt – at gennemføre i større byggerier med sammenhængende lejemål og stor rumhøjde, hvor der kan indsættes masseproducerede modul-løsninger. Omdannelse af erhverv til boliger kræver en grundig beregning af udgifterne ved nyindretning af boliger – og evt. reetablering af erhverv – for at vurdere, og om det er muligt at sikre en billig husleje. Derudover er det vigtigt, at der kommer boliger til forskellige beboergrupper, så der sikres en balanceret beboersammensætning. Det har huslejen blandt andet en væsentlig indflydelse på.

Nye regler om midlertidig overtagelse

Midlertidig udnyttelse af erhvervsejendomme kan endvidere fremmes med en ny lov, inspireret af den tidligere Hollandske Squatter-lov: eksempelvis en lov om, at ledige erhvervsbyggerier skal overgå til midlertidig leje til kommunen, hvis de har stået ledige i mere end 6 måneder, med henblik på mere optimal udnyttelse af byens kvadratmeter. Det vil give kommunen adgang til at indrette billige boliger midlertidigt (se idé om samlesæts-boliger i næste kapitel om byggeriet). I det øjeblik ejeren finder en lejer eller går i gang med renovering, skal der være mulighed for at opsige kommunens midlertidige lejekontrakt. Det kræver dog dispensation fra reglerne omkring midlertidig leje, der forpligter kommunen til at stille erstatningsboliger til rådighed til beboere, som beskrevet i forrige idé. Dertil vil der være udfordringer i forhold til at udforme midlertidige lejekontrakter, hvilket kræver en justering eller dispensation fra Lejeloven.

Lokale løsninger fremmer midlertidighed

Tilmed kræver midlertidig omdannelse af erhvervslejemål til boliger, at der kan dispenseres for mange af de tilslutningsafgifter, der normalt pålægges boligbebyggelse – herunder tilslutning til varme, skraldehåndtering m.m. Ved at dispensere for dette holdes udgifterne til omdannelse dels nede, men dertil sikrer det, at midlertidigheden forstærkes. I stedet skal der installeres lokale løsninger såsom varmepumpe og egen skraldehåndtering. Det er et generelt problem for midlertidig anvendelse af steder, at det ofte risikerer at blive til permanente løsninger. Derfor er der også mange erhvervslejemål, der står tomme i dag – hvis de først er omdannet til permanente boliger hænger udlejere på det, hvorfor der generelt er meget lille velvilje til det. Med midlertidige infrastrukturelle løsninger, eksempelvis i form af lokal varmehåndtering, så kobles boligerne ikke op på det permanente system, og den midlertidige karakter af omdannelse til boliger understreges. Det har en potentiel positiv effekt på udlejer, men forudsætter en dispensation fra eksisterende lovgivning.

Omdannelse til permanente boliger

I de tilfælde, hvor der er mulighed for en mere permanent konvertering af erhvervslejemål til boligformål, foreslås det, at de almene boligorganisationer står for omdannelse og drift. Det skal sikre, at de gamle erhvervsbygninger ikke udelukkende omdannes til luksuslejligheder, men også får lejemål til en billig leje. En mulig løsning ville også være at lave blandede ejerformer, når erhvervslejemålet omdannes, så der opføres dyrere ejerboliger, der kan bidrage til at finansiere billigere almene boliger i samme bygning. Dette vil ligeledes bidrage til en blandet beboersammensætning med ressourcestærke og –svage beboere. For at muliggøre ombygning til billige boliger, kræver det, at de almene boligorganisationer kan købe en erhvervsbygning (eller dele af den) til en god pris. Økonomisk vil det typisk være ældre kontorejendomme, der tidligere har haft boligstatus, der kan være rentable at ombygge.

Høje boligstandarder og krav besværliggør omdannelse

Der er både økonomiske, arkitektoniske, byggetekniske og planlægningsmæssige udfordringer ved at transformere erhvervsbygninger til boliger. Bygningsreglementet stiller helt andre krav til boliger end til erhvervslejemål, og det kan være dyrt og svært byggeteknisk og arkitektonisk at nyindrette en eksisterende erhvervsbygning til boliger med vinduer, toilet, bad og køkken i alle boenheder. Standarder og krav til boligbyggeri kan i sidste ende gøre omdannelsen omkostningsfyldt og huslejen for høj. Selv hvis en omdannelse kan betale sig økonomisk, er det ejeren af bygningen, der beslutter, hvad den skal bruges til. Det kræver et økonomisk incitament eller andre argumenter over for ejeren, hvis bygningen skal sælges til en almen boligorganisation eller midlertidigt omdannes og udlejes til boliger. Endelig kan der være barrierer i lokalplaner eller kommuneplan for at omdanne erhvervsbygninger til boliger, og en evt. omdannelsesproces kræver enten ændringer eller dispensationer.

MULIGHEDER:

Mange ledige erhvervsejendomme

Billigere at bygge om end at bygge nyt

Midlertidig leje af tomme lejemål, der afventer renovering

Mulighed for blandede ejerformer, med dyrere lejemål, der bidrager til finansieringen af de billigere

UDFORDRINGER:

Standarder og krav ved omdannelse fra erhverv til bolig

Risiko for mange omkostninger ved ombygning

Lokalplaner og kommuneplaner som ikke understøtter omdannelse af erhverv til bolig

Regler vedr. midlertidig leje – kommunal forpligtigelse til erstatningsbolig

Kræver ændringer i lovgivningen vedr. lejekontrakter og tilslutning til den kommunale forsyningsinfrastruktur

CASE

LOVLIGT AT BESÆTTE HUSE, HOLLAND

På grund af massiv boligmangel i Holland i 1960'erne indførte den hollandske regering en lov, der tillod personer at besætte tomme bygninger. Mange bygninger stod tomme på daværende tidspunkt, fordi ejerne spekulerede i dem med håb om at markedspriserne ville stige. Samtidig undlod de at renovere dem, med forhåbninger om at få tilladelse til at rive bygningen ned. Loven gjorde besættelse muligt ved at give besættere retten over de tomme bygninger, der blev besat. Det blev gjort med reference til den private ejendomsret, hvor en lejer har retten over sin ejendom, som vedkommende ikke kan fratages – det samme gjorde sig gældende for besættere i tomme lejemål. Det betød, at bygningsejere kun kunne få besættere ud af deres bygninger ved at trække dem i retten. I 2010 blev loven ophævet, bl.a. fordi den har skabt mange problemer gennem tidens løb og op igennem 80'erne udviklede sig i en mere anarkistisk og voldelig retning.

Kilde: Wikipedia (2014) "Dutch squatting ban". Se link: http://bit.ly/1KZViY3

Idé 3D:

Fortæt byen med om- og tilbygninger

På samme måde som transformation af erhvervsbyggeri kan optimere udnyttelse af eksisterende bygninger i byen, kan byerne fortættes ved at udnytte ubenyttede kvadratmeter i og på de eksisterende boligbyggerier – fra kælder til loft, ude som inde.

Ombygning og tilbygning

Det foreslås at *ombygge* eksempelvis loft- eller butiksarealer til billige boliger og lave *tilbygninger* i baggårde og på mure og gavle. På den måde fortættes byen, kvadratmeterne udnyttes optimalt og billige boliger kan integreres i den eksisterende bygningsmasse – som alternativ eller supplement til billige boliger opført på billigere grunde i udkanten af byerne, hvor grundpriserne er billigere.

Idéen er ukonventionel og rummer naturligvis en række udfordringer, eksempelvis kræver det, at kvaliteten af den enkelte bolig sikres. Omdannelsesarbejdet kræver derfor omhyggelige kvalitative vurderinger af, om et ledigt areal er velegnet til bolig eller ej. Alligevel besidder løsningen et potentiale for at blive attraktiv, også for unge studerende, der gene vil bo centralt og sætter pris på unikke arkitektoniske løsninger og materialevalg[59]. I London har en lokal arkitekt udviklet små boligkapsler – såkaldte Sleeping Pods – der kan fastgøres til bygningers vægge og give hjemløse et midlertidigt sted at bo. Selvom kapslerne er meget små og midlertidige af karakter - og derfor hverken en langsigtet eller værdig boform - så vidner sådan en arkitektonisk løsning om værdien af at tænke i nye typologier, der effektivt kan være med til at fortætte den eksisterende by.

Omfattende lokalplanændringer og nabohøringer

Alle former for om- og tilbygninger forudsætter bygningsejerens accept, før de kan udføres – og at der kan findes en part, der vil finansiere det. På samme måde som med omdannelse af erhvervslejemål kan velviljen og finansieringsmulighederne til konceptet fremmes med ny lovgivning baseret på en undersøgelse af muligheder og udfordringer ved at opføre forskellige tilbygningstyper på forskellige bygningstypologier.

En anden udfordring ved at fortætte byen er, at om- og tilbygninger i eksisterende bebyggelse ofte er en omfattende proces med lokalplanændringer og nabohøringer. Det kan føre til langvarige processer med undersøgelser og ansøgninger om dispensationer eller tilladelser. For at opnå tilladelser og omgivelsernes accept bør om- og tilbygningerne opføres i en kvalitet og med et arkitektonisk udtryk, der modsvarer det eksisterende byggeri. Omvendt kan kravene til kvalitet og de generelle standarder for boliger defineret i bygningsreglementet være en udfordring i forhold til at realisere byggeriet uden for store omkostninger. Det er blandt andet nogle af de udfordringer, som behandles i næste kapitel om byggeriet.

Risiko for systematisering af et gråzone-boligmarked

Endelig kan fortætning af byen med nye former for boliger risikere at systematisere et gråzone-boligmarked, hvor udsatte grupper tilbydes en bolig i privatejede byggerier, uden den fornødne sociale støtte tilvejebringes. Det kan nemlig være svært at placere ansvaret for at give den enkelte støtte, hvis socialt udsatte personer anvises til boliger spredt rundt i byen, og ofte i regi af private aktører. Her er det afgørende at sikre en styret anvisning og indtænke bostøtte eller anden form for socialfaglig støtte til udsatte grupper.

MULIGHEDER:

Fortætning af eksisterende by

Flere billige boliger integreret i den eksisterende by

Alternativ til nybyggede enklaver af billige boliger

UDFORDRINGER:

Tilsikring af ordentlig kvalitet i boligerne

Fortætning og tilbygning i den eksisterende by kræver omfattende lokalplanændringer og nabohøringer

Kræver ændringer i Planloven og bygningsreglement i forhold til standarder for boliger, bygninger og lokalmiljø

Risiko for systematisering af et gråzone boligmarked – hvem vil stå på mål og tage ansvar?

59 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

CASE

SLEEPING PODS, LONDON

Den prisvindende arkitekt James Furzer har designet et innovativt bud på, hvordan hjemløse i Londons gader kan få et tørt, varmt og komfortabelt sted at sove om natten. Furzer har udviklet et lille kammer (sleeping pods), konstrueret af krydsfinerplader og en metalramme, der midlertidigt kan fastmonteres på husfacader. Interiøret er sparsomt og består af en madras, en spiseplads og noget opbevaringsplads. Projektet er tænkt til at blive finansieret ved hjælp af crowd-funding.

Kilde: Dezeen (2015) "James Furzer to crowdfund parasitic sleeping pods for London's homeless".
Se link: http://bit.ly/1NG4LpP

Idé 3E:

Opfør billige boliger i udkanten af de store byer

Grundprisen er en væsentlig knap at skrue på for at sikre en billigere husleje. Derfor er der et potentiale i at opføre nye boliger i udkanten af de store byer, hvor grundpriserne er lavere. Udover at grundpriserne i mange tilfælde falder jo længere væk fra byens centrum, man kommer, findes der i storbyernes udkant og tilstødende byer nedlagte industriområder, der med rammetillæg til kommuneplanen og lokalplaner kan udlægges til særlige boligformål, herunder billige boliger. Det vil give et mere realiserbart grundlag for de billige boliger, fordi grundarealer ikke oprindeligt er tænkt til almindelige boliger, hvormed der ikke er forventninger på boligmarkedet, der får grundpriserne til at stige. Ved at opføre boliger her kan presset på storbyerne mindskes, forudsat at de både er billigere end den billige bolig i byen og kan tilbyde boligkvaliteter, som er vanskelige at indpasse i den udbyggede by, eksempelvis mulighed for at indtage og præge de nære boligomgivelser.

Svært med boliger på industrigrunde

Udfordringerne ved at udnytte de billigere grundpriser uden for byerne er blandt andet at finde områder, som er egnede til at bygge boliger. Tidligere industriarealer er ofte forurenede, og de områder i forstaden, som ikke er udbygget med boliger, ligger typisk dårligt i forhold til offentlig transport eller ligger lige op ad store indfaldsveje. Derfor kan det være svært at opnå plan- og byggemyndighedernes godkendelse til at opføre boliger.

Manglende efterspørgsel

En anden udfordring er at stimulere efterspørgslen. For både private investorer og almene boligorganisationer er det en forudsætning for at bygge nyt, at boligerne kan lejes ud og indtægten sikres. At bygge nye boliger i forstæderne og udkanten af storbyerne handler derfor om at kunne motivere folk til at flytte derud. Prisen kan være en motivationsfaktor, men den udfordres af en dårlig beliggenhed, besvær og omkostninger ved pendling. Idéen om at bygge billige boliger uden for byen bør derfor følges af tilbud om eksempelvis forbedret offentlig transport eller tilbud om gratis eller billig pendling til byen, hvor der arbejdes, studeres, eller hvor ens sociale liv foregår. En anden motivationsfaktor kan være at åbne op for større frihedsgrad i forhold til områdets udnyttelse, både for investorer, bygherrer og de kommende beboere, så de i højere grad, end inde i byen, kan sætte deres eget præg på lokalområdet.

Risiko for ghettodannelse

Den dårlige beliggenhed udgør også risiko for at isolere i forvejen udsatte personer langt fra uddannelses- og jobmuligheder og skabe socialt udsatte enklaver uden for de store byer. Det vil skabe øget polarisering mellem områder uden for de store byer, med svagere stillede personer, og en stadigt rigere befolkning, der samles i de store byer.

Det er derfor et vanskeligt redskab at bruge billigere grunde uden for byen og vil kræve blandt andet styret anvisning og sociale indsatser for at hjælpe udsatte personer i uddannelse og arbejde. Desuden bør der tænkes i boligformer, arkitektur og andre tilbud, der også tiltrækker og fastholder ressourcestærke beboere til området.

MULIGHEDER:

Billige grundpriser uden for byen kan give lavere husleje på nybyggeri

Billige boliger i forstæderne og provinsen vil mindske presset på storbyerne

Skabe attraktive rammer med øget indflydelse på området hos bygherre og beboere

UDFORDRINGER:

Risiko for forurenede grunde ved nedlagt industri – store udgifter til rensning

Svært at motivere efterspørgslen – de fleste vil bo i byen

Risiko for at udsatte borgere bliver isolerede og rykker endnu længere væk fra job og uddannelse

Risiko for social polarisering mellem by og forstad/provins

4. BYGGERIET

100 års indsats for boligen, som en væsentlig del af dansk velfærd, og et beskatningssystem, der har fremmet boliginvesteringer, har givet Danmark en boligstandard, der kan hævde sig i verden. Det har været en væsentlig del af velfærdspolitikken at sikre en høj boligstandard. Det er i vid udstrækning lykkedes, og i Danmark i dag er der gennemsnitligt 58 m^2 bolig pr. person[60]. Under den gennemsnitlige høje boligstandard gemmer der sig dog en ulighed i fordelingen af kvadratmeter, hvor nogle har væsentligt flere og andre væsentligt færre kvadratmeter til rådighed - eller slet ingen.

Nye løsninger – samme kvalitet?

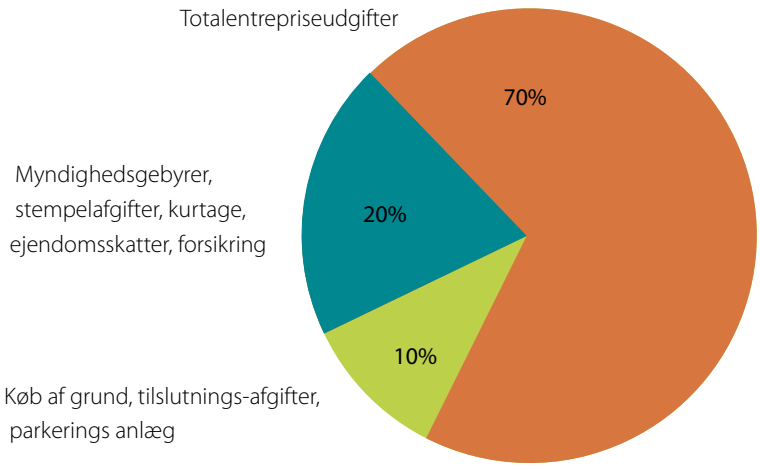
Den politik, der i mange år har løftet boligstandarden og sikret bedre boliger til rigtig mange danskere, er i dag paradoksalt nok også en barriere for at sikre boliger, der er til at betale for økonomisk svage grupper i vores samfund. Det kan ikke anbefales at rulle den kvalitet tilbage, der er generelt er opnået i den danske boligmasse, i bestræbelserne på at sikre billigere boliger. Et stop for renoveringer er heller ikke en farbar vej. Men som udviklingen er nu, bliver en større og større andel af befolkningen skubbet ud af boligmarkedet, og for nogle ender det i hjemløshed. Derfor er det relevant at drøfte spørgsmålet om boligstandarden; har vi lagt overliggeren for højt? Skal vi have mere fleksible standarder eller dispensationsmuligheder? Kan vi udvikle nye løsninger, der billiggør boligen uden at gå på kompromis med kvaliteten? Det starter med spørgsmålet: Hvad er en bolig?

Størrelsen tæller

I rapporten "Ungdomsboliger i lille størrelse" udgivet af SBi i 2014 konstateres det, at en af de mest effektive strategier til at sikre en billig bolig er at nedjustere størrelsen. Spørgsmålet er, hvor langt man kan gå ned i størrelse, før det ikke længere er en bolig; hvor størrelsesgrænsen går før man begynder at miste væsentlige funktioner og kvaliteter i boligen. Resultatet af undersøgelsen er en ny boligtypologi 'Basisboligen' på ned til 18 kvadratmeter (nettoareal) til 3.200 kr. om måneden. I Sverige har man med konceptet BoKompakt bygget ungdomsboliger på helt ned til 10 kvadratmeter. Basisboligen og BoKompakt er gode eksempler på, at det med nytænkning, kan lade sig gøre at udvikle billige boliger med de mest basale faciliteter uden at gå på kompromis med arkitektoniske kvaliteter eller boværdien – en ny standard for vores bolig, som er nødvendige at udvide bolig-skalaen med.

Præfabrikeret og industrialiseret

Omkostningerne ved at gennemføre et byggeri fordeler sig overordnet set i følgende tre grupper:



Figur 2: Procentvis fordeling af udgifter ifbm. nybyggeri.
Kilde: Kuben Management

60 Boligøkonomisk Videnscenter (2015) "Det byggede Danmark – magasin 2"

Sammen med driftsydelsen er disse omkostninger med til at definere huslejen. Det betyder også, at jo lavere omkostningerne til opførelse og drift er, des lavere bliver huslejen. Som udgangspunkt er det vanskeligt at reducere i disse omkostninger, men ikke umuligt – og det er her, at nøglerne til billiggørelsen af byggeriet ligger:

1. Den første faktor, der kan billiggøre byggeriet, er grundprisen. Den udgør en væsentlig andel af de samlede omkostninger til byggeriet og er i høj grad markedsbestemt – jo mindre attraktiv en grund er, jo billigere bliver den. I de store byer, hvor grundpriserne er meget attraktive og dyre, er det derfor en udfordring at reducere denne udgift. Det kræver enten, at der bygges længere ude af byen, eller at kommunen giver gunstige lånetilskud til anskaffelse af grunden, hvilket i dag ikke umiddelbart er lovligt.

2. Den anden faktor, der kan billiggøre byggeriet, er totalentreprisen, dvs. byggeprocessen, fra start til slut, herunder det rådgivende og udførende arbejde samt byggematerialer. Der er igennem mange år arbejdet med at optimere byggeprocessen og erfaringerne peger på, at præfabrikation og industrialiserede byggeprocesser er de væsentligste mekanismer til at billiggøre byggeriet, i særdeleshed ved mindre boliger, der kan masseproduceres.[61] Ved præfabrikerede modulbyggerier er det lettere at styre færdiggørelsestidspunktet og prisen, fordi der er færre uforudsete udgifter end ved pladsbyggeri. Hertil begrænses "unika-rådgivning" også, fordi bygningskonceptet er standardiseret og udviklet til at opfylde basale funktionskrav og lovgivningen i øvrigt. Det er denne praksis typehusefirmaerne anvender, der med deres basismodeller kan sætte lave priser. Arbejdet med præfabrikerede moduler sikrer også, at der tidligt i programmeringen tages stilling til, hvad der er nice-to-have og need-to-have for beboere og driftsherre. Hermed sker der en naturlig prioritering mht. størrelse, konstruktionsløsninger mv. Det er alt sammen med til at reducere de samlede byggeomkostninger.

3. En tredje faktor, der kan billiggøre huslejen i nybyggerier, er skatter, afgifter og gebyrer. Det kræver særregler og dispensationer, som i København, hvor kommunen har fritaget ungdomsboliger og almene boliger for at betale gebyr for byggesagsbehandling[62].

Med udgangspunkt i byggeriets standarder, boligens størrelse og muligheder for billiggørelse af byggeriet kommer følgende forslag med bud på, hvordan byggeriet kan være med til at øge andelen af billige boliger:

- **Idé 4A:** Sæt fleksible standarder for billige boliger
- **Idé 4B:** Anvend præfabrikeret modulbyggeri
- **Idé 4C:** Ombyg skibscontainere til boliger
- **Idé 4D:** Udvikling af samlesæts-boliger til eksisterende byggeri

61 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

62 Københavns Kommune (2015) "Byggesagsgebyrer i 2015". Se link http://bit.ly/1Oau8U8

Idé 4A:

Sæt fleksible standarder for billige boliger

Som det indledningsvist blev påpeget, så har vi en høj boligstandard i Danmark, som fortsat er i udvikling. Med andre ord bliver definitionen af, hvad en bolig er, ved med at rykke sig. Vores bygningsreglementer er med til at sikre et højt kvalitetsniveau med skærpede krav til byggestandarder. Med de skærpede krav kommer der også flere og flere benspænd for udviklingen af boliger, der har en billigere husleje end markedet. Derfor bør der arbejdes med tanken om, hvorvidt der kan udvikles nye og andre standarder eller dispensationsmuligheder for særlige typer af boliger

Høje krav til nybyggeri

For alt nybyggeri er der en række krav, der gør sig gældende. Nogle er uhensigtsmæssige, eller direkte sundhedsskadelige og farlige at slække på, såsom brandkrav, sanitære krav, reguleringer i forhold til forurenet grund. I Holland er der eksempler på ungdomsboliger, der er opført på midlertidig grund, og derfor har fået dispensation for visse brandkrav. Det er risikabelt – for hvem har ansvaret i tilfælde af en brand? I det hollandske eksempel er kravet om brandsikkerhed blot blevet udskudt og er blevet en fordyrende udgift i det øjeblik, byggeriets tidsbegrænsede lejekontrakt og dispensationsordning blev forlænget, mens dispensationen for brandkravene frafaldt. Men der er andre og mindre risikofyldte krav, hvor en justering kan lade sige gøre, herunder krav om størrelse, parkeringspladser, besøgs- og botilgængelighed og elevatorer.

I kommunernes Kommuneplaner er der fastsat krav til boligers størrelser i nybyggeri. Her er minimumsstørrelserne på omkring 50 kvadratmeter, hvilket forhindrer opførelse af mindre og dermed også væsentligt billigere boliger. Derfor kan der med fordel arbejdes for at indføre et større spænd i boligstørrelser, enten i form af mere fleksible krav eller dispensationsmuligheder. Det bør hele tiden opvejes i forhold til målgruppens betalingsevne, behov og adfærd.

Dertil stilles der krav om parkeringspladser, som især er en udfordring ved opførelse af boliger i de bynære miljøer, hvor der er begrænsede arealer til biler. Det er en udfordring, som på mange måder synes mindre aktuelt ved opførelse af ungdomsboliger, og billige boliger generelt, i bynære miljøer, hvor der er god infrastruktur, og hvor cykler fremfor biler som oftest er det primære køretøj. Hvis der ikke er behov for bilparkering, må det overvejes om kravene er for høje – eller om der kan gives dispensationer.

I Bygningsreglementet stilles der krav om besøgstilgængelighed, hvilket skærpes af SBi i deres vejledende anbefalinger til bygningsreglementet - både i forhold til til besøgs- og botilgængelighed. Besøgs- og botilgængelighed stiller dog en række udfordringer til boliger på få kvadratmeter[63]. I Bygningsreglementet er der krav til, at der skal være adgang til boligen for alle, dvs. boliger skal være besøgstilgængelige. Det betyder også, at der i bygninger med tre etager og derover skal installeres elevatorer, der kan betjene hver etage. Det kan være en udfordring i forhold til at udnytte grunde effektivt ved at bygge i højden, uden det fordyrer lejemål unødigt. Til boligens indretning stilles der ikke krav om, at den skal kunne bebos af alle, idet kravene er underordnet den tilsigtede brug. Men skal boligen indrettes, så den er botilgængelig for personer med bevægelseshandikap, er det især wc/baderum, der gøres større iflg. SBi's vejledende anbefalinger. Bo- og besøgstilgængelighed kræver ofte flere kvadratmeter, hvilket spænder ben for den funktionelle optimering af boligen, der kan medvirke til at gøre boligen mindre og billigere.

Alternative løsninger på krav

Der er forskellige eksempler på, hvordan der kan arbejdes med løsninger, så kravene til besøgs- og botilgængelighed imødekommes. I et norsk eksempel er boligerne gjort besøgstilgængelige ved at opføre et særskilt toilet, i større størrelse og med niveaufri adgang. I et svensk eksempel er der dispenseret for kravet om botilgængelighed i alle lejligheder, ved at bygge enkelte boliger i stueetagen, som kan huse personer med særlige behov. På den måde sikres det, at personer med handicaps kan sikres adgang til en bolig, uden at alle boliger gøres botilgængelige. Det sikrer en optimal udnyttelse af ressourcerne ikke at bygge alle boliger som botilgængelige, men at bygge en stor del af dem, så de optimerer de behov, som personer med fuld funktionsevne har. I USA er der i et nyt projekt bygget små huse, som er dispenseret for alle krav i deres bygningsreglement, fordi de er opført på hjul.

63 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

I Danmark er ungdomsboliger allerede fritaget for nogle af kravene om botilgængelighed. Der er alene krav om, at adgangsvejene skal give besøgstilgængelighed frem til boligen. Denne konfiguration af kravene om besøgs- og botilgængelighed bør inddrages i overvejelserne om de billige boliger generelt, da der her, på samme måde som for ungdomsboliger, er behov for, at kravene lempes i bestræbelserne på at sikre billige lejemål, som kan huse dem med behov. Det må dog tages med i betragtningerne, at det er væsentligt for unge handikappede at de kan bo blandt andre unge, når de f.eks. tager uddannelse. Mange unge med handikap har lige så svag betalingsevne som hjemløse, hvorfor gruppen ikke må udelukkes fuldstændigt fra billigere boligbyggeri. De ovenstående eksempler er gode bud på, hvordan udfordringen kan imødekommes.

Udvikling af fleksible boligstandarder og -krav

Med forståelse for den eksisterende bredde i målgruppen for billige boliger, og for at de på forskellige måder differentierer sig fra middelklassen i indkomst, forbrug, forventninger m.m., er det væsentligt at åbne for en diskussion af, hvad en bolig er og bør være for forskellige mennesker – med afsæt i deres behov, krav og forventninger. Derfor foreslås det, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som har til formål at analysere boligstandarder i forhold til behov. Det vil gøre det muligt at udvide perspektivet for, hvad en bolig er. Herunder komme med definitioner på nye og mere fleksible boligstandarder og dispensationsmuligheder. Det involverer også at arbejde med et spænd mellem midlertidige og permanente løsninger. Vigtigt er det dog at fastholde udgangspunktet om, at boligstandarden ikke skal forringes med nye løsninger – den skal redefineres og præciseres, så det bliver muligt at bygge boliger, som også de mindst bemidlede har råd til.

Harmonisering af nordiske standarder

I tillæg til arbejdet med at udvikle og justere de forskellige standarder for og krav til boliger, ligger der et stort potentiale i at arbejde med en harmonisering af de danske, svenske, norske og finske boligstandarder og udvikling af en fælles nordisk standard. I forhold til at sikre flere billige boliger vil en ensretning af boligmarkedets standarder udvide det samlede marked for præfabrikerede modulløsninger, der skal masseproduceres i en given størrelsesorden for at reducere byggeomkostningerne og dermed huslejen. Udvides markedet, vil det også være muligt at placere den samme bolig løsning mange forskellige steder og derfor ikke opføre det i samlede, store enklaver, hvor der både er risiko for stigmatisering og ghettoisering.

MULIGHEDER:

Udvikle fleksible boligstandarder og dispensationer for særlige boligtyper

Udvikle boliger, der passer til socialt udsattes behov – både i funktion og pris

Varetage en større målgruppes varierende og forskelligartede behov

Optimering af boligens kvadratmeter – herunder reduktion af størrelse og pris

Dispensation for særlige krav og besøgs- og botilgængelighed, for at sikre billige lejemål

Dispensation for parkeringskrav, for at sikre billige lejemål

Udvikling af midlertidige, som permanente boligløsninger med nye boligstandarder

Harmonisering af nordiske boligstandarder

UDFORDRINGER:

Kræver ændring af bygningsreglements

Risiko for forringelse af boligstandarder

Risiko for stigmatisering og uværdige boligforhold

CASE

HUSE PÅ HJUL TIL HJEMLØSE, USA

I LA er Elvis Summer begyndt at bygge meget små huse til byens hjemløse. Gennem crowd-funding har han fået finansieret opførelsen af de første huse, der ikke er meget mere end et par kvadratmeter. Husene er på hjul, hvilket betyder to ting. Først og fremmest unddrager de sig krav fra bygningsreglementer, der letter og billiggører opførelsen. Dernæst gør det husene mobile, og de hjemløse kan bevæge dem rundt i byen efter behov.

Fordelene ved husene på hjul er, at de hjemløse får et trygt sted at sove om natten, på trods af at de hverken har elektricitet, vand eller nok plads til, at det kan betragtes som en god permanent løsning. Udnyttelsen af hjul under huset, der sikrer, at de undtages for en lang række regler, er fordelagtig ift. sikre et billigt byggeri, der er fleksibel i sin opførelse. På den måde er det nemt og hurtigt at sikre et bedre sted at sove for de hjemløse. Udfordringerne ved denne type af løsninger er, at de ikke er værdige boforhold for den hjemløse. Derfor må de heller ikke blive betragtet som en permanent løsning på hjemløseproblematikken. Faren ved at hjælpe dem af gaden og ind i dette lille skurlignende hjem opstår, hvis det lader opmærksomheden og anerkendelsen af hjemløseproblemets omfang dale. Som kritikere udtaler, så er små skure ikke en værdig løsning og ikke en måde, som hjemløse bør behandles på.

Kilde: People (2015) "Tine Houses Built for Homeless in L.A. Under Attack by Lawmakers Who Call Them 'Dog Houses'".
Se link: http://bit.ly/1KX0spU

Idé 4B:

Anvend præfabrikeret modulbyggeri

Præfabrikerede modulbyggerier i lille størrelse (omkring 20-30 kvadratmeter i bruttoareal) kan masseproduceres billigt og gøres flytbare. Det holder udgifterne til grundskyld og opførelse nede.

Byggeri på præfabrikerede elementer er en hurtig og billig produktionsmetode, som rummer store muligheder for, at arkitekter kan skabe gode og interessante byggerier – det viser erfaringerne fra KAB's arbejde med Almen Bolig+ og senest Basisboligen. Præfabrikerede boliger kan i dag bygges, så de lever op til 2020-standarden for byggerier. Dermed sikres det også, at bygeriet er miljømæssigt bæredygtigt med et lavt ressourceforbrug – uden at huslejen fordyres. Med basisboligen er kvadratmeterne reduceret for at skabe et billigere lejemål. Ved at forøge loftshøjden og bygge sovehems udnyttes rummet effektivt, og kvadratmeter øges inden for det samlede grundareal. Dertil sikrer funktionelle indbyggede møbler, at alle kvadratmeter udnyttes optimalt. Ved at arbejde med vinduers placering på den måde, der tilgodeser effektiv rumindretning og et godt lysindfald, skabes et godt miljø i boligen. Det reducerer den samlede husleje, uden at gå på kompromis med boligens kvalitet. Basisboligen viser, at der arkitektonisk er mange muligheder for at indrette selv meget små præfabrikerede moduler (20-30 kvadratmeter i bruttoareal), så de bliver funktionelle og attraktive.

Flytbare moduler

Erfaringer fra London viser eksempler på, hvordan boliger er blevet gjort flytbare, så de kan placeres midlertidigt og på billige lejekontrakter på grunde, som står uudnyttet hen mens de venter på udvikling (jf. idéen om udnyttelse af udviklingsområder i forrige kapitel om planlægning). Hvert modul er præfabrikerede bestående af 26 m^2 og koster ca. 12.000 kr. at opføre, hvortil der skal lægges udgifter til grundforbedring. Dette kunne gøres billigere, men ville medføre kortere levetid for modulet, som i dag er 60 år. YMCA forventer, at det vil koste ca. 1900 kr. pr. kvadratmeter at flytte bebyggelsen med deres finansiering, der indebærer, at bebyggelsen er afskrevet over 15 år - 10 år hvis der bygges på lejet grund – hvormed der er økonomisk råderum til at genetablere modulerne et andet sted. Med det flytbare koncept har de sikret små boliger til lavere husleje, der kan udnytte de mange tomme grunde i London, som det ellers ikke er muligt at få adgang til. De estimerer, at de kan bygge 25 procent billigere i forhold til almindeligt pladsbyggeri.

Tanken om de flytbare boliger taler sig ind i diskussionen om de midlertidige boligløsninger. Men det flytbare koncept må ikke forstås som midlertidigt, dvs. som boliger der nedlægges eller lejekontrakter der opsiges ved forflyttelse. Beboerne flyttes med, hvilket naturligt vil skabe karakter af noget mindre permanent og mere ustabilt, som kan være en udfordring for personer, der har behov for faste og trygge rammer. Men særligt en gruppe som unge, der gennemgående bor kort tid i deres bolig, ses løsningen med de flytbare boliger som velegnet. I YMCA-eksemplet fra London er boligerne til de hjemløse også tænkt til personer, der er på vej til noget andet i deres boligkarrierer, og er beregnet til, at beboere højst vil bo i boligerne 4-5 år. På den måde bliver boligerne en effektiv måde at indsluse personer til det etablerede boligmarked.

Deleboliger

Deleboligen er en anden boform, der er blevet mere og mere udbredt gennem de sidste årtier. I det eksisterende byggeri muliggør den en billig husleje, mod at flere personer deler de samlede boligkvadratmeter mellem sig. Boformen er især populær blandt unge, men rummer også gode kvaliteter for andre målgrupper med begrænset betalingsevne. Derfor er det en idé, at man, udover at bygge mindre boliger, kan tænke i at opføre delevenlige boliger. Det kræver gode rum, der kan bruges til værelser og et delevenligt areal såsom køkken og spisested. Den er dyrere at opføre, pga. flere kvadratmeter, men får en billigere individuel leje. Deleboligen er også mere fleksibel i forhold til fremtidig anvendelse, hvor den eksempelvis også kan være attraktiv for en familie med lidt mere midler til at betale husleje.

Høje afgifter øger huslejen

Der er flere fordyrende elementer ved opførelse af modulbyggeri – uanset størrelsen er udgifterne de samme til grundlæggende installationer, andel af adgangsveje mv. Som KAB skriver i deres rapport om Basisboligen, kan det overvejes at fritage ungdomsboliger – eller billige boliger generelt – helt eller delvist for grundskyld. Dertil give rabat på bidraget til varmeforsyningen, som varierer i størrelse efter opførelsessted, og hvis boligerne skal tilsluttes fjernvarmenettet. Små boliger, der lever op til 2020-standarden, er meget energivenlige, hvorfor det reelt set ikke er nødvendigt at tilslutte fjernvarmeforsyningen for opvarmning, men alene for varmt brugsvand[64]. Her kan kommuner og forsyningsselskaber overveje, om boligerne bør fritages for tilslutning eller få reduceret deres bidrag til varmeforsyningen, for at skabe en balance mellem de unges eller socialt udsattes bidrag og behov.

Hems – et overset potentiale

For almene boligselskaber, der vil opføre små boliger med hems, er det dertil en udfordring, at hemse under 4,6 m^2 ikke medregnes i bebyggelsens samlede kvadratmeter. Det betyder, at de ikke indgår som en del af maksimumsbeløbet, der er det samlede budget for opførelse af byggeriet. Dermed er der reelt set ikke penge til at bygge hemsen, selvom der er plads til det inden for den billige husleje på 3000 kr.[65] Ligeledes melder spørgsmålet om besøgs- og botilgængelighed sig, som beskrevet i forrige idé, hvor det i dag kun er ungdomsboliger, der er dispenseret for kravene. Det udfordrer fortsat opførelsen af billige boliger til andre målgrupper.

Kvalitet og holdbarhed

En tredje udfordring ved præfabrikerede modulbyggeri er spørgsmålet om kvalitet og holdbarhed. I tilfælde, hvor det lykkes at reducere omkostningerne for byggeriet, er der eksempler på, at beboerne må betale regningen på længere sigt i form af udgifter til øget drift, vedligehold og renoveringer, som lægges til huslejen. I arbejdet med de billige modulbyggerier er det derfor vigtigt hele tiden at overveje, hvilke konsekvenser et evt. kompromis eller en dispensation fra kravene vil have i forhold til boligens kvalitet og husleje – dårlig kvalitet kan hurtigt give dårlig driftsøkonomi, hvilket belaster huslejen.

Desuden er det vigtigt at arbejde med differentierede løsninger til forskellige målgrupper, hvilket kan vanskeliggøre billig masseproduktion - eller kræver en god distribution og plan for placering af de masseproducerede moduler. One size fits all tilgangen kan hurtigt give problemer – både i forhold til at sikre udlejning og i forhold til social stigmatisering og segregering. I sidste ende kan det skabe enklaver i byen med store sociale problemer, som udfordrer sammenhængskraften i byen. Det foreslås derfor at tænke i mindre boligenheder – selvstændige eller delevenlige – samt differentieret byggeri, varieret arkitektur og fleksible og flytbare løsninger. Dertil løsninger, hvor målgrupperne selv kan sætte deres præg eller være med til at bygge deres eget hjem. En homogenisering af vores fremtidige boligbyggeri indebærer mange negative konsekvenser og skal derfor undgås.

64 KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger – Basisboligen"

65 KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger – Basisboligen"

MULIGHEDER:

Gentagelse og masseproduktion billiggør byggeriet

Lejligheder på få kvadratmeter sikrer billig husleje

Fast inventar optimerer boligens funktionalitet

Hems udnytter rumhøjden og sparer plads

Alternative vinduesplaceringer optimerer lysindfald og rumoplevelsen

Opførelse af langtidsholdbare boliger, der kan flyttes, mindsker udgifter og sikrer billigere husleje

UDFORDRINGER:

Grundskyld øger omkostningerne til byggeriet – presser huslejen op i de større byer

Fordyrende varmeafgifter, som der ikke er behov for

Manglende mulighed for at medregne hems i bebyggelsens samlede m2

Standarder for bo- og besøgstilgængelighed fordyrer byggeriet

Varierende behov blandt målgrupper – tilsikre de rigtige botilbud: unge (flytter meget) vs. socialt udsatte (stabilitet)

Standarderne for nybyggeri er høje – besværliggør billigt byggeri

Risiko for dårlig kvalitet, som øger udgifter til vedligeholdelse og udfordrer den billige husleje

Risiko for homogenisering af boligbyggeri – ghettoiseringseffekter

CASE

BASISBOLIGEN, KØBENHAVN

KAB & Københavns Kommune indgik i 2014 et partnerskab om at udvikle 'Basisboligen'. Ambitionen var at præsentere et boligkoncept til maksimalt 3200 kr. om måneden, der kan modsvare det stigende behov for billige ungdomsboliger. Med afsæt i en rapport af SBi omkring unges boligprioriteter og internationale løsninger har KAB skabt et koncept, der forener en billig husleje med flest mulige kvaliteter og gennemtænkte løsninger inspireret af 'small living'.

Tegnestuen Vandkunsten har udviklet tre modeller for BasisBoligen, som hver især er gode og gennemarbejdede bud på, hvordan der kan bygges både småt og godt. Huslejen er billig, fordi boligen er modulbyggeri, der kan præfabrikeres. BasisBoligen skal ses som en del af en større ungdomsboligbebyggelse, som består af flere boligtyper, der tiltrækker en varieret gruppe af unge.

Kilde: KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger"

Idé 4C:

Ombyg skibscontainere til boliger

På samme måde som det præfabrikerede modulbyggeri besidder skibscontaineren en række egenskaber, der er fordelagtige i forhold til at sikre en billig bolig. Udenlandske erfaringer peger på, at boliger bygget af skibscontainere er billigere end almindeligt pladsbyggeri[66]. De er billige at opføre og kan ombygges på fabrik, hvormed risikoen for fejl minimeres. Dertil er de lette at transportere og opførelsestiden er markant kortere end for traditionelt byggeri[67]. Samtidig kan boligbebyggelse af skibscontainere let skilles ad og flyttes.

Økonomi og kvalitet har svære kår

Der er dog en række udfordringer forbundet med containerbyggeri, som er vigtige at tage med i overvejelserne af, om det er en velegnet boligløsning. Først og fremmest viser nogle af de danske erfaringer, blandt andet fra Høje-Taastrup Kommune, at det kan være svært at sikre en billig husleje ved ombygning af skibscontainere. Dette skyldes blandt andet at ombygningen indebærer en række fordyrende elementer, som er nødvendige for at gøre containeren beboelig, herunder brandsikring, isolering, akustik og indeklima. Det kræver grundig viden og forståelse for containerbyggeriets egenskaber, og for hvordan de bedst brandsikres, lydisoleres og får et godt indeklima - uden at det æder en stor del af det indvendige areal og rumhøjden. Skibscontainerens lange og smalle form udfordrer i forvejen en god indretning og gennemtænkte planløsninger, som sikrer at boligen bliver af ordentlig kvalitet. Ifølge SBi's rapport om ungdomsboliger, hvor skibscontaineren er evalueret som boligform, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om containeren overordnet tilbyder en kvalitetsmæssig god og permanent boligløsning. Hvis skibscontaineren ikke kan omdannes og opføres som en bolig med en lav husleje til omkring de 3200 kr., bør det overvejes, hvor velegnet en løsning det er.

Containeren som byggeklods

Foruden de økonomiske og kvalitetsmæssige udfordringer, der er forbundet med skibscontainerbyggeri, er der også nogle konstruktionsmæssige udfordringer i ombygningen til bolig. Det kan blandt andet være svært at bygge i højden med skibscontainere. Hvis flere sættes sammen side om side, kan der laves åbninger eller sågar fjernes hele vægge. Men så snart, de bliver stablet, eller der kommes en masse vægt oven på, skal der bruges meget stål til forstærkninger – for en stor del bæreevnen ryger, når der fjernes sider til vindueshuller eller rumåbninger. Derfor er det bedst at genbruge containernes eksisterende huller. En sidste udfordring relaterer sig til kommunernes lokalplaner, som mange steder kræver bygninger med facader af traditionelle materialer såsom tegl eller træ. Derfor kan det være svært at få tilladelse til at opføre containerbyggeri, med mindre det imødekommer de lokaleplansbestemte krav.

MULIGHEDER:

Billig opførelse med mulighed for ombygning på fabrik

Nem transport og hurtig opførelsestid gør containerboliger til nemme løsninger på et akut behov

UDFORDRINGER:

Skibscontainernes lange og smalle form udfordrer indretning og den rumlige oplevelse

Udfordringer i forhold til brandkrav, isolering, akustik og indeklima ved brug skibscontainere

Lokalplankrav til facader er svære at opfylde

Svært at bygge i højden

66 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

67 Ingeniøren (2015) "Containerbyggeri er ikke helt i kassen endnu". Se link http://bit.ly/1UIx6xT

CASE

URBAN RIGGER, CPH SHELTERS, TEMPOHOUSING, KØBENHAVN

Der er forskellige eksempler på containerbyggeri herhjemme.

Udvikling Danmark har fået dispensation til at opføre ungdomsboliger i Københavns Havn. Projektet "Urban Rigger", der er tegnet af BIG, viser at man kan bygge containerboliger, der kan overholder kravene til bygningsklasse 2020.

CPH Containers har sammen med en række samarbejdspartnere, herunder Vandkunsten, udviklet en containerbolig, CPH Shelters. Denne lever op til alle bygningsreglementets krav og kan både bruges til permanent og midlertidigt byggeri. Pt. har det ikke tilladelse til at blive opført.

Tempohousing Danmark markedsfører ligeledes et modulært byggekoncept, der har rødder i Holland, hvor man har bygget store kollegier med over 1.000 boliger ud af containere. Tempohousing har fået udviklet en model, der lever op til det danske bygningsreglements krav om brandsikkerhed, trinlyddæmpning, akustik og energiforbrug, men fordi lokalplaner mange steder kræver bygninger med facader af traditionelle materialer som tegl eller træ, arbejder Tempohousing nu primært med modulbyggeri af letbeton.

Kilde: Ingeniøren (2015) "Containere indtager byggepladserne". Se link: http://bit.ly/1NcvB9E

Idé 4D:

Udvikling af samlesæts-boliger til eksisterende byggeri

Idéen om at omdanne erhvervsbyggeri til midlertidige boliger, præsenteret under forrige kapitel om planlægning, følges af en idé om at udvikle mobile modulløsninger, der kan opføres i eksisterende erhvervslejemål, som står tomme, så de let kan omdannes til boliger. Idéen er at udvikle en slags samlesæt af modulløsninger for køkken og bad med en række mobile skillevægge, som i en samlet konfiguration bliver til en bolig opført i eksisterende rammer. Ved at skabe et fleksibelt samlesæt skal det være det muligt at udnytte forskellige typer af rum, herunder forskellige rumhøjder, rumdybder, lysindfald m.m.

Fleksibilitet fremmer midlertidighed

Foruden at lette og billiggøre omdannelse af eksisterende og ubrugte kvadratmeter med et effektivt koncept, så giver et modulært samlesæt også mulighed for at styrke idéen om den midlertidige omdannelse. Et fleksibelt koncept, der let kan monteres og afmonteres, er med til at understrege, at der er tale om en midlertidig løsning. Det har potentielt en positiv effekt på bygningsejernes velvilje og tillid til konceptet, da ejerne ofte kan være bekymrede for, at det midlertidige bliver permanent. Med et mobilt og fleksibelt koncept minimeres risikoen for, at det gror fast.

Lovkrav og regler stiller benspænd

På samme måde som i idéen med omdannelse af tomme erhvervsbyggerier, så er der en række lovgivningsmæssige udfordringer ved denne idé. Det kræver, at midlertidig udnyttelse af erhvervsejendomme tillades, hvilket indebærer en række forslag til ændringer. Det foreslås, at der arbejdes med lovgivningsmæssige ændringer i forhold til midlertidig overtagelse og opførelse af boliger i ledige erhvervsejendomme, dispensationer fra reglerne omkring midlertidig leje, der forpligter kommunen til at stille erstatningsboliger til rådighed til beboere, samt mulighed for ændringer af Lejeloven, så der kan udformes midlertidige lejekontrakter. Endvidere vil der være krav i bygningsreglementet samt bestemmelser i kommunalplanen og/eller lokalplaner, der skal dispenseres fra, for at idéen om midlertidig omdannelse af erhverv til bolig kan realiseres.

MULIGHEDER:

Udvikling af flytbare modulløsninger til tomme erhvervsejendomme

Fleksibel og midlertidig omdannelse af erhvervsejendomme

Hurtig opførelse af mange boliger

UDFORDRINGER:

Tilladelse og velvilje fra ejer – tillid til at boligerne ikke "gror fast"

Kræver ændring af lovgivningen omkring midlertidig omdannelse og udlejning

Kræver dispensationer fra lokalplaner i forhold til udlægning til erhverv frem for boliger

5. DRIFT & ADMINISTRATION

Problemet omkring billige boliger handler ikke kun om mangel på billigt nybyggeri. I de store byer stiger huslejen på boligerne – både på det private og almene boligmarked. Renoveringer og sammenlægninger af lejligheder i den almene sektor, der blandt andet udføres som led i målrettede indsatser, for at løfte et område socialt, er blandt årsagerne, der gør huslejen dyrere. Det begrænser kommunernes muligheder for at sikre de udsatte og hjemløse borgere en bolig, som de kan betale. Derfor foreslås det at arbejde målrettet med drift og administrationen af den eksisterende (almene) boligmasse med henblik på at dæmme op for huslejestigningerne og sikre flere billige lejemål.

Renovering, afgifter og dyre lån

Huslejen på almene boliger påvirkes af mange faktorer. Stigninger i huslejen skyldes især øgede udgifter til lovpligtige henlæggelser til fornyelse og renovering samt stigning i offentlige afgifter, især ejendomsskat, tilslutningsafgifter til fjernvarme og fibernet og afgifter på vand, varme, renovation mm. For de almene boliger, der blev bygget i 1980'erne på indekslån, stiger huslejen yderligere, fordi udgifterne til lånet stiger i takt med den almindelige prisudvikling[68/69]. Lejernes individuelle råderet, der er en mekanisme, som har til formål at holde på de ressourcestærke lejere, har også været medvirkende til at skrue huslejepriserne på nogle lejemål i vejret. Lejere kan med den individuelle råderet udføre forbedringer i sin bolig og afbetale over huslejen i op mod 20 år. Fraflytter de inden, hæfter den kommende lejer for udgiften. For at dæmme op for nogle tilfælde af huslejestigninger har Københavns Kommune og flere andre kommuner fritaget ungdomsboliger for at betale grundskyld. I KABs rapport om Basisboligen foreslås det yderligere, at ungdomsboliger og andre billige boliger fritages for prisstigninger på vand og varme. Det er dispensationsmuligheder som disse, man kan overveje at indføre for andre typer af billige boliger – det berøres i en af de følgende idéer.

Huslejeregulering i den private sektor

I dag er der primært værktøjer til at styre huslejestigninger i de almene boliger, mens den private udlejningssektor kun er delvist reguleret. Ejendomme opført efter 1991 er ikke underlagt nogen form for huslejeregulering. Store dele af den ældre udlejningssektor er heller ikke reguleret nævneværdigt, fordi lejelovgivningen giver mulighed for at øge prisen for lejeboliger via moderniseringer ved genudlejninger. Men ligesom med finansieringen af den almene sektor er det private udlejningsmarked et stort system udviklet og tilpasset gennem mange år. Hvis der skal indføres ændringer her, kræver det en større analyse af de afledte effekter, som det vil have for markedsudbuddet og -priserne. Det er derfor også i et begrænset omfang, at det private udlejningsmarked er behandlet i det følgende.

I dette afsnit præsenteres forslag til, hvordan nytænkning i drift og administration af eksisterende boliger kan medvirke til at bibeholde og skabe adgang til flere boliger med en billig husleje. Forslagene handler om:

- **Idé 5A:** Kommunalt opkøb af ejer- eller andelsboliger
- **Idé 5B:** Bevar mindre og billigere lejemål
- **Idé 5C:** Inddrag beboere i driften

68 KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger – Basisboligen"
69 Velfærdsministeriet (2009) "Den almene boligsektors finansiering"

Idé 5A:

Kommunalt opkøb af ejer- eller andelsboliger

De almene boliger i kommunen matcher i mindre og mindre grad den indtægt, som ansøgerne til boligsocial anvisning har. Derfor mangler kommunen flere og flere boliger til personer med lav betalingsevne, med en husleje på højst 3.200 kr.[70] En idé til at sikre kommunerne råderet over et større antal billige boliger er at give dem lovhjemmel til at opkøbe ejendomme og virke som udlejer i forhold til de målgrupper, som har et aktuelt boligsocialt behov.

Mangel på lovhjemmel

I dag hindrer kommunalfuldmagten kommunerne i at opkøbe ejendomme med henblik på udleje dem til borgere med begrænset betalingsevne, der oplever et akut boligbehov. Kommunerne må ikke konkurrere med f.eks. private udlejere, og kommunerne må ikke begunstige særlige samfundsgrupper.

Kommunerne har ifølge Almenboligloven lovhjemmel til at eje og udleje boliger til ældre, og med ændringen af Integrationsloven i 2015 har de fået særlige muligheder for at erhverve, indrette eller leje ejendomme med henblik på udlejning til nyankomne flygtninge. De nye muligheder kan dog ikke benyttes til andre målgrupper, som står uden bolig. Ifølge Almenboligloven kan almene boligorganisationer med kommunens godkendelse opkøbe eksisterende ejendomme med henblik på udlejning som almene boliger. Det er dog en udfordring at holde prisen på et niveau, som kommunernes målgrupper for anvisning kan betale.

Flere kommuner efterspørger derfor muligheden for at opkøbe og udleje ejendomme til flere målgrupper med begrænset betalingsevne. I en periode, hvor boligpriserne lå lavt, pegede beregninger fra Københavns Kommune på, at kommunen kunne sikre et større antal mennesker med lav betalingsevne en lav husleje, hvis de kunne opkøbe boliger eller ejendomme til kommunal udlejning. Kommunens udgifter kunne dækkes af huslejebetalingen fra lejerne. Idet indtægter og udgifter – i hvert fald i beregningerne – balancerede, sikrer det, at kommunerne ville overholde kommunalfuldmagtskravet om, at de ikke må give uhjemlede lejetilskud og dermed begunstige enkeltpersoner. Tillades kommunalt opkøb af ejendomme, vil kommunerne samtidig få større mulighed for at fremme en blandet beboersammensætning i byen, fordi udsatte eller sårbare borgere kan tilbydes boliger i flere forskellige byområder.

Kommunalt opkøb og udlejning af ejendomme forudsætter dog, at kommunerne, på samme vis som med ældreboliger og boliger til nyankomne flygtninge, får lovhjemmel til dette.

MULIGHEDER:

Kommunalt opkøb af ejendomme med henblik på udlejning til borgere med begrænset betalingsevne, der oplever et akut boligbehov

Udvidelse af antal boliger, som kommunen har anvisningsret til

Sikre udsatte borgere en billig bolig

Understøtte blandet beboersammensætning

UDFORDRINGER:

Kræver lovhjemmel, da kommunalfuldmagten ikke tillader sådanne opkøb mhp. udlejning

70 Københavns Kommune (2013) "Arbejdsgruppe om tilvejebringelse af billige boliger til boligsocial anvisning". Se link: http://bit.ly/1NGSMuV

Idé 5B:

Bevar mindre og billigere lejemål

En generel problematik i forhold til at sikre billige boliger i den almene sektor er, at de nye lejemål, der opføres sjældent har en husleje, som er billig nok. Dette skyldes dels, at der opføres, få små lejemål, og dels, at det er svært at holde huslejen nede pga. høje grundpriser. Sideløbende har der gennem flere år været en tendens til, at mindre lejemål i den almene bebyggelse renoveres og sammenlægges, så de små og billige 1- eller 2-værelses lejligheder forsvinder. Udviklingen er dog ved at stagnere i en by som København. Renovering og sammenlægning af lejemål er ofte et led i målrettede indsatser for at løfte socialt belastede områder, hvor bedre og større boliger kan være med til at tiltrække andre og mere ressourcestærke beboergrupper såsom familier. Det er med til at styrke beboersammensætningen. Det betyder dog også, at der overordnet set har været en tendens til, at de billige boliger forsvinder – og fortsat gør det.

Opdeling af lejemål

Et forslag er derfor at arbejde strategisk og målrettet med at udskyde sammenlægninger af små lejemål i de boligområder, hvor der er afsæt for det, dvs. der hvor der er en stærk beboersammensætning og ligelig fordeling af små og store lejemål. Det vil være med til at bibeholde en andel af de små boliger i et kortere perspektiv, hvormed presset på boligmarkedet ikke umiddelbart forøges. Ligeledes kan der arbejdes med opdeling af større lejemål til mindre boliger i de boligområder, hvor der er en overvægt af dette. I disse områder skal der også være kapacitet til at tilføje andre beboergrupper, som primært består af enlige eller små husstande, uden at det har en negativ effekt. Udskydelse af lejlighedssammenlægninger, samt opdelinger af lejemål, i udvalgte områder, vil sikre, at de små og billigere lejemål fordeles i byen og blandes med andre typer af lejemål og beboere.

Finansiering af opdeling

Gennem tiden er 1-værelses lejemål blevet nedlagt, fordi de ofte har været ensidige boliger med dårligt indfald af dagslys, overophedning om sommeren osv. Anbefalingen er ikke, at man skal vende tilbage til denne ensidige 1-værelses-typologi, men i renoveringen og genopdelingen sikre, at de bliver bovenlige. En særlig udfordring, der knytter sig til dette, er, hvordan der sikres en lav husleje. Det er omkostningsfyldt at genetablere køkken og bad og kræver grundige overvejelser om, hvordan det skal finansieres, og hvordan potentielt affødte huslejestigninger håndteres. Landsbyggefonden kan være med til at yde støtte til arbejde med helhedsplaner, men hovedformålene i deres støtteregler er primært er give tilskyd til nybyggeri, renoveringer og lejlighedssammenlægninger. Der er ikke indskrevet noget formål om lejlighedsopdelinger, hvorfor det kan blive en udfordring at opnå støtte til udskydelse af lejlighedssammenlægninger og opdeling af lejemål. Det forudsætter først og fremmest, at der er velbegrundet afsæt for det i de boligområder, hvor det er hensigten at udføre det, hvilket bør tages med i betragtningerne, når der ansøges om støtte. Dertil vil det kræve en holdnings- og praksisændring i tildelingen af støtte fra Landsbyggefonden.

MULIGHEDER:

- Udskydelse af sammenlægninger, hvorved de mindre, billige lejemål bevares
- Opdeling af lejemål i almene boligområder, hvor der er en overvægt af større lejemål
- Sikre flere små og billige boliger i almene boligområder
- Styrke en blandet beboersammensætning i almene boligområder

UDFORDRINGER:

- Omkostningsfyldt at etablere køkken og bad i opdelte lejemål
- Landsbyggefondens støtteformål og regler har ikke fokus på opdelinger af lejemål
- Udfordringer i forhold til finansieringsmuligheder af opdelinger – og sikring af en billig husleje efter renoveringsarbejdet
- Sikre at boligområder får en styrket beboersammensætning

Idé 5C:

Inddrag beboere i driften

En stor udgift i de almene boligbyggerier er vedligeholdelse og drift. Denne udgift betales over huslejen og er derfor også en postering, der kan arbejdes på at reducere, så der sikres en lavere husleje. En idé er at udarbejde et koncept, hvor lejerne står for drift, rengøring og andet almindeligt vedligehold af boligerne, såsom trappevask, snerydning, græsslåning, maling af vinduer og lign. Dette vil give boligorganisationerne mulighed for at spare en del udgifter til drift, som i stedet kan være med til at sænke huslejen.

Beboerdrevet drift i KAB

I KAB's Almen Bolig+ koncept er der netop arbejdet med beboerdreven drift og administration af lejemålene[71]. Der er intet ejendomskontor og ingen ejendomsfunktionærer tilknyttet afdelingerne, og det er beboerne selv som skal organisere og stå for drift og vedligehold af afdelingernes fællesområder. På den måde har KAB opnået, at huslejeniveauet for en Almen Bolig+ ligger op til 30 procent under det normale niveau for ny opførte almene boliger i dag. Det er værd at bemærke, at boligerne i Almen Bolig+ har en husleje, der ligger væsentligt over billige boliger på 3.200 kr., samt at beboerne repræsenterer en mere ressourcestærk gruppe end, hvad der kendetegner dele af målgrupperne for billige boliger. Er der tale om et koncept for ungdomsboliger, hvor de studerende selv skal varetage drift mod en billigere husleje, er konceptet fra Almen Bolig+ nemmere at overføre. I de tilfælde, hvor det er hjemløse eller personer med forskellige psykiske og fysiske problemer, kræver et koncept om beboerdreven drift nogle grundige overvejelser.

Stærk beboersammensætning

Hvis konceptet udvides til at omfatte de mere udsatte og sårbare målgrupper for billige boliger, bør det overvejes grundigt, hvordan driftsopgaverne matcher deres ressourcer og evner. Det skal gennemtænkes grundigt, hvilke krav der stilles til omfanget af drift og vedligehold, og i hvilken grad beboerne har ressourcer til at indfri disse – hvordan fordeles pligter, så alle yder efter evne? I hvor høj grad er brug for social faglig støtte, eksempelvis i form af en social vicevært, der er permanent tilknyttet? Og vil der overhovedet være besparelser at hente, hvis ordningen kræver støtte, eksempelvis i form af en social vicevært? Hertil bør det også overvejes, om og hvilke sanktioner, der skal være – kan beboerne eksempelvis udsættes af deres lejemål, hvis de ikke opfylder deres pligter?

Det foreslås, at der arbejdes med forskellige koncepter for beboeres varetagelse af driftsopgaver - herunder også, hvordan den beboerdrevne drift honoreres. Der kan både arbejdes med et koncept om fælles husleje reduktion eller en fælles godtgørelse, der kan gå til andre fælles udgifter. Vigtigt er det, at konceptet skræddersys til forskellige målgrupper, og at der sker en grundig visitering af beboere: For nogle vil det have en positiv og stimulerende effekt at skulle varetage små opgaver i det daglige, for andre beboere vil konceptet ikke være hensigtsmæssigt. Afklaring af den konkrete målgruppes og enkelte beboeres kapacitet, adfærd og behov er derfor afgørende for at udvikle et bæredygtigt koncept, der virker i praksis – med gode både sociale og økonomiske effekter – så det hverken resulterer i misvedligehold eller negative sociale fællesskaber.

71 SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2016, forthcoming) „2. delevaluering af AlmenBolig+: Udlejning og naboskab samt beboernes ansvar for drift og vedligehold"

MULIGHEDER:

Lade lejere stå for almen drift, vedligehold og renhold af boligerne (trappevask, snerydning, græsslåning, maling af vinduer m.m.)

Færre driftsudgifter sænker huslejen

Opdyrkelse af naboskab og sammenhold

Løft af socialt udsatte beboere

UDFORDRINGER:

Brugergrupper med begrænsede ressourcer, der ikke kan deltage i driftsopgaverne

Risiko for konflikter og eksklusion af udsatte beboere, der ikke kan deltage

Forfald og misvedligehold

CASE

ALMEN BOLIG+, DANMARK

I KAB's Almen Bolig+ er der arbejdet med beboerdreven drift og administration af lejemålene. Almen Bolig+ er industrielt fremstillet modulbyggeri, som opføres i mindre enheder på billige byggegrunde. Der er intet ejendomskontor og ingen ejendomsfunktionærer tilknyttet afdelingerne, og det er beboerne selv som skal organisere og stå for drift og vedligehold af afdelingernes fællesområder. Huslejeniveauet for en Almen Bolig+ ligger op til 30 procent under det normale niveau for ny opførte almene boliger i dag.

Boligerne i Almen Bolig+ anvises efter reglerne om fleksibel udlejning, hvilket betyder at mindst en person i husstanden skal være tilknyttet arbejdsmarkedet på indflytningstidspunktet (pensionister undtaget). Den største beboergruppe er par med børn og seniorer. Sammenligner man med den øvrige almene boligsektor, er beboerne i Almen Bolig+ generelt bedre uddannede og har en højere indtægt. Det kan være en af grundene til, at Almen Bolig+ har vist sig at være et meget vellykket koncept. Beboernes ansvar for drift og renhold fungerer overvejende godt. Der er en relativ høj beboerdeltagelse, og fællesområderne fremstår pæne og rene, der passes på tingene og beboerne er glade og stolte over deres afdelinger. I de afdelinger, som ligger i Københavns Kommune vurderes det, at arbejdsindsatsen i gennemsnit ligger på 1-2 timer pr. husstand om måneden.

Kilde: KAB (2013) "Almen Bolig+"

6. ADGANG & BETALINGSEVNE

De foregående afsnit har især handlet om at øge udbuddet af de rigtigt billige boliger. En anden tilgang til at imødekomme manglen på billige boliger er at øge målgruppernes betalingsevne og adgang til de billige boliger. Skarpt skåret handler det om anvisningsret og boligstøtte, som er de to håndtag, kommuner og stat kan skrue på, for at sikre personer med særligt behov en billig bolig.

Anvisningsret og returneringsrater

Årligt fraflytter 20 procent en bolig i en almen bebyggelse. Kommunerne har anvisningsret til minimum 25 procent af de boliger, der bliver ledige, men i de store byer oplever kommunerne et faldende udbud af almene boliger, der har en tilstrækkelig billig husleje til at imødekomme målgruppernes behov.

Særligt for København gælder det, at mange af de boliger, som de almene boligorganisationer stiller til rådighed, returneres. Dette skyldes netop, at huslejen er for høj i forhold til målgruppernes betalingsevne. Siden 2009 er der sket et drastisk fald i antallet af boliger til kommunal anvisning med en husleje på 3.000 til 4.000 kr. (ex. forbrug)[72]. Kommunen har siden 1998 haft anvisningsret til hver 3. ledige almene bolig i København, altså mere end de 25 procent loven fastsætter. Herudover har kommunen siden 2007 haft 4-årige rammeaftaler om udlejning og anvisning med de almene boligorganisationer, som blandt andet fastsætter rammerne for udlejning af almene boliger til kommunalt anviste beboere. Aftalerne har hidtil rummet bestemmelser om særpuljer af billige boliger til kommunal anvisning. På den måde har de almene boligorganisationer bistået kommunen i deres anvisningssager, så trængende personer får tag over hovedet, uden at skulle vente for længe. På trods af disse særaftaler oplever Københavns Kommune store problemer. Prisudviklingen i aftaleperioden 2010-14 betød, at det var næsten umuligt at få leveret den lovede pulje boliger, og, som det fremgår af kommunens opgørelser, returnerede de i 2014 40 procent af de almene boliger, de fik stillet til rådighed. Bestemmelsen om kommunal anvisningsret til særligt billige boliger har således ikke kunnet forlænges i den nuværende aftale (2015-18), fordi boligorganisationerne ikke råder over et tilstrækkeligt antal billige boliger. I 2014 blev kun 6 boliger returneret ud af 63 puljeboliger (med en husleje på max. 3.200 kr. pr. måned) og 41 særboliger (der som udgangspunkt har en husleje på max. 4.500 kr. pr. måned). Det understreger værdien af de pågældende særaftaler, men også at der er behov for flere indsatser til at styrke anvisningsmulighederne til de almindelige almene boliger.

I Odense og Aarhus Kommune, hvor der ikke er statistiske opgørelser over antallet af boliger, kommunen kan anvise til, herunder returneringsrate og ventetider, eksisterer problemerne med faldende antal billige boliger til anvisning også, men tilsyneladende i mindre udtalt grad. På samme måde som Københavns Kommune har Odense Kommune et stærkt partnerskab med de almene boligorganisationer og - sammen med en bedre balance i udbud og efterspørgslen på billige boliger – er det kilden til, at kommunen i meget begrænset omfang må returnere de lejemål, som stilles til rådighed. Boligorganisationerne bistår med en kvalitativ udvælgelse af lejemål, tilpasset kommunens aktuelle behov, som sikrer, at kommunen kan bruge lejlighederne til anvisning. Det giver kommunen en bedre mulighed for anvisning og kortere ventetider. I Aarhus Kommune er der netop stillet et nyt forslag til boligorganisationerne om, at kommunen skal have en særlig anvisningsret over ledige billige lejemål for at imødekomme det stigende behov for boliger med en lav husleje. Kommunen ønsker at få anvisningsret til en tredjedel af de billige lejemål. Derudover vil Aarhus Kommune øge anvisningsretten til ungdomsboliger fra hver 10. til hver 7.

Boligstøtte kan øge betalingsevnen

Foruden at bruge reglerne for anvisning effektivt og forvalte det i tæt samarbejde med de almene boligorganisationer, ligger der et potentiale i at øge målgruppernes betalingsevne. Som det fremgår i opgørelsen fra Københavns Kommune, har målgrupperne for anvisning en begrænset betalingsevne på 3000-3500 kr.[73]. Herunder er de fleste unge under 25 eller enlige mænd. Hustande på 3 personer eller flere kan typisk betale en husleje på ca. 6000 kr. Den meget begrænsede betalingsevne blandt de økonomisk svagest stillede grupper rejser spørgsmål om, hvorvidt det overhovedet er muligt at bygge boliger til en leje, der matcher disse målgruppers betalingsevne, uden at der slækkes væsentligt på kvaliteten – eller størrelsen. Derfor kan der drøftes, om det i stedet er målgruppens betalingsevne, der skal styrkes. Øges deres betalingsevne gennem støtteordninger, fremmes muligheden for, at de kan tilegne sig en

72 Københavns Kommune (2014) "Bilag F: Årsstatus for boligsocial anvisning 2014 til Samarbejdsforum"

73 Københavns Kommune (2014) "Bilag F: Årsstatus for boligsocial anvisning 2014 til Samarbejdsforum"

permanent bolig. Dette danner afsæt for forslaget om at skrue på boligstøtten.

Nye rammer for den kommunale anvisning og anvendelse af boligstøtten til at øge betalingsevnen ligger til grund for følgende idéer:

- **Idé 6A:** Bedre rammevilkår for kommunal anvisningsret til private lejemål
- **Idé 6B:** Anvisning til bolig i andre kommuner
- **Idé 6C:** Anvendelse af bofællesskaber for to
- **Idé 6D:** Kommunalt tilskud til husleje
- **Idé 6E:** Tilpasning af boligstøtten

Idé 6A:

Bedre rammevilkår for kommunal anvisning til private lejemål

Boligforsyningen til den brede befolkning er en opgave, der næsten udelukkende varetages af de almene boligorganisationer. I nogle tilfælde har kommunerne indgået aftale med private udlejere for at udvide det samlede antal af lejligheder, de kan anvise til. Men som situationen er i dag, er der både udfordringer med lovgivningen på området samt de private udlejeres incitament til at indgå aftaler med kommunerne om anvisning. På den baggrund stilles et forslag om at implementere lovændringer og nye støtteregler på området, for at forbedre vilkårene for den kommunale anvisning til boliger, der udlejedes privat.

Ændring af loven om kommunal anvisning

Hvis en privat udlejer indgår en aftale om, at kommunen kan anvise til en andel af de ledige boliger, udbetaler kommunen en fastsat godtgørelse for de lejligheder, den råder over. For dette modtager kommunen statslig refusion, som maksimalt kan udgøre 30.000 kr. pr. lejlighed[74]. Dog er kommunerne begrænset af, at aftaler om anvisning kun må indgås med private aktører i 6 år ad gangen - og de kan ikke fornyes. Tidsbegrænsningen er indført for at undgå favorisering af enkelte private udlejere. Erfaringerne viser dog, at der blandt de private udlejere ikke er så stor interesse for at indgå aftale om kommunal anvisning. Derfor foreslås det, at tidsbegrænsningen ophæves, fordi den spænder ben for, at kommunen kan indgå længerevarende aftaler med nogle af de få interesserede udlejere, der findes på det private marked. Derudover ser nogle kommuner udfordringer i kravet om kombineret udlejning og 100 procents anvisning[75]. Kravet skal eventuelt justeres for at gøre idéen realiserbar.

Statsstøttet renovering mod kommunal anvisningsret

Den begrænsede interessere for at indgå aftaler med kommuner, blandt de private udlejere, er en anden udfordring.
En idé er at indføre støtteordninger, hvor private boligudlejere, ejer- og andelsforeninger kan opnå tilladelse og støtte til at ombygge lofter, baggårdshuse og ledige butiksarealer til nye boliger. Støtten forudsætter, at kommunen får anvisningsret til nogle af lejemålene – enten de eksisterende eller ombyggede – i ejendommen, og at boligejer stiller dem til rådighed til en billig leje. I Frankrig fandtes der en årrække en lignende ordning, hvor ejere af private ejendomme kunne søge statsstøtte til renovering, mod at de i en årrække gav kommunen anvisningsret.

Tilbud om social faglig støtte og CSR-point

En anden mulighed, der kan øge de private udlejeres incitament til at indgå aftale med kommunerne, er, hvis kommunerne kan stille deres team af socialt faglige rådgivere og støttepersoner til rådighed for beboerne i den private udlejers ejendom. Teamets opgave er i forvejen at hjælpe kommunalt anviste beboere med at finde sig til rette i egen bolig og vejlede dem i forhold til sociale tilbud og lignende. På samme måde kan de tilbyde private udlejere at yde støtte til andre beboere i bebyggelsen. Er der tale om en ejendom, hvor den private udlejer oplever mange udsættelser eller problemer med beboerne, kan det være et attraktivt tilbud at gøre brug af.

74 Ministeriet for by, bolig og landdistrikter (2015) "Kommunal anvisning til private udlejningsejendomme". Se link: http://bit.ly/1JOLvll

75 Læs Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters vejledning til kombineret udlejning her: http://bit.ly/1O52Eg8

Sociale problemer

Løsninger som denne vil sikre, at socialt udsatte bosættes i eksisterende byområder, hvor der ofte er en mere ressourcestærk beboersammensætning. Det er dog også en udfordring, at personer med sociale problemer forskubbes til det private marked, hvor der ikke er den samme kapacitet og incitament til at varetage den sociale opgave. Det forudsætter derfor, at aftalerne understøttes af socialt faglige indsatser, der skal støtte og hjælpe de pågældende beboere i de nye boliger. Ellers er der risiko for, at et 'gråzone boligmarked' systematiseres, som ingen vil stå på mål og tage ansvar for. Den almene boligsektors fundamentale opgave outsources med fare for, at det system, som udgør en af hjørnestenene i det danske velfærdssamfund, undermineres.

MULIGHEDER:

Flere boliger udbydes til kommunal anvisning til en billig pris

Blandet beboersammensætninger

Integration af udsatte i velfungerede by- og boligområder

UDFORDRINGER:

Kræver ændring af loven om kommunal anvisning

Modvilje i markedet – kræver nye incitamenter

Kræver statsstøtte til renoveringer

Indgreb i markedsmekanismerne – kan forvride markedet

Risiko for systematisering af et 'gråzone boligmarked' – hvem vil stå på mål og tage ansvar for den sociale opgave?

Outsourcing af den almene boligsektors opgave

CASE

AIRBNB TIL SOCIALT UDSATTE, BARCELONA

Barcelona har siden 1990 oplevet en femdobling af turistbesøg i byen – et tal der nu er på svimlende 7,5 millioner besøg om året. Det udfordrer byens boligmarked og Barcelona's nytiltrådte borgmester, Ada Colau, har med et nyt initiativ forbudt privat udlejning af lejligheder, der ikke er momsregistreret, via online platforme som Airbnb og Booking.com. Personer, der fanges i at drive privat udlejning, pålægges en stor bøde. Til gengæld tilbydes de at afbetale 80 procent af deres bøde, ved at de i tre år stiller lejligheden til rådighed for kommunal anvisning. Efter de tre år kan udlejeren enten betale de resterende 20 procent af bøden kontant, eller fortsat stille lejemålet til rådighed for kommunen, indtil bøden er betalt ud.

Fordelene ved det utraditionelle indgreb er til at få øje på: Foruden at lægge en dæmper på de store turistmasser, som er blevet et fundamentalt problem for Barcelonas sammenhængskraft, får byrådet mulighed for at tilbyde lejemål med billig husleje til de økonomisk dårligst stillede grupper. Kritikere påpeger, at myndighederne med denne kontroversielle strategi griber kraftigt ind i, og hæmmer, det frie marked og den private ejendomsret.

Kilde: Business Insider (2015) "Barcelona just declared war on Airbnb". Se link: http://read.bi/1G6Ytkd

Idé 6B:

Anvisning til bolig i andre kommuner

Presset på de store byers boligmarked med faldende udbud og stigende efterspørgsel og faldet i antallet af billige boliger til kommunal anvisning gør det aktuelt at åbne op for større fordeling kommunerne i mellem. I tilstødende kommuner kan der nogle gange være en større kapacitet af billigere boliger, som de store kommuner pt. ikke kan drage nytte af. En idé er derfor at skabe rammer for mere fleksible udvekslingsaftaler kommunerne imellem, så der bliver bedre mulighed for at tilbyde boliger til en billig husleje – på tværs af kommunegrænser. Det skal sikre, at der samarbejdes for at løse de boligsociale udfordringer og give bedre muligheder for at tilbyde boliger til en billig husleje.

Mangel på regler og økonomiske incitamenter

Som det er i dag må kommunerne henvise boligsøgende til selv at søge boliger i andre kommuner, hvor der er billigere boliger – men kommunerne kan ikke aftale sig til anvisningsret til boliger i andre kommuner. Hvis en person selv finder en bolig i en anden kommune end sin hidtidige bopælskommune, hæfter den hidtidige bopælskommune ikke for udgifter vedrørende personen. Hvis den nye bolig er opført efter 1964, vil det være Udbetaling Danmark, der tager stilling til, om personen kan få indskudslån til den nye bolig.

Kommunerne har meget lille incitament til at modtage borgere på tværs af kommunegrænser, da de økonomiske ydelser, der ofte knytter sig til disse borgere, såsom socialrådgivere, psykolog m.m., betales af den tilflyttede kommune. Kommunekassen belastes, hvis tilflyttere har sociale problemer. Det kræver en anden rammesætning af området for at fremme et godt og gensidigt samarbejde om manglen på billige boliger kommunerne imellem.

Udvidelse af regler om refusion

I dag sikrer regler om refusion mellem kommuner, at den hidtidige bopælskommune betaler for ophold på f.eks. krisecentre og herberger, selv om borgeren opholder sig på en institution i en anden kommune. Dermed sikrer man, at de kommuner, som har herberger, ikke får ansvaret for alle borgere, som indskrives, mens de kommuner, som ikke har tilstrækkeligt med herbergpladser, bidrager til at betale. Tilsvarende er der et regelsæt for borgere på førtidspension, som betyder, at når en førtidspensionist flytter, så har fraflytningskommunen ansvar for at dække modtagerkommunens udgifter til førtidspension i de første seks år.

Sådanne regler om refusionspligt hos fraflytterkommunen vil være mulige at kopiere i en tværkommunal anvisningspraksis. Kommunerne vil få adgang til at anvise til andre kommuner med ledige boliger, mod at de hæfter økonomisk for vedkommende i en afgrænset tidsperiode. Det kræver dog en ændring af den nuværende lovgivning.

Balanceret beboerspredning

Anvisning kommunerne imellem kan bidrage til at sikre en balanceret befolkningssammensætning på tværs af kommuner, forudsat at udsatte grupper ikke koncentreres i kommuner med særligt billige boliger. Dertil er det selvfølgelig en forudsætning, at beboerne inddrages i spørgsmålet om, hvor de ønsker at bosætte sig – deres ønsker bør også have en indflydelse på, hvilken kommune de anvises til.

MULIGHEDER:

- Fremme det tværkommunale samarbejde om anvisning til billige boliger
- Bedre mulighed for at tilbyde boliger med billig husleje
- Indførelse af refusionspligt hos fraflytterkommunen ved anvisning til andre kommuner
- Sikre balanceret befolkningssammensætning på tværs af kommuner

UDFORDRINGER:

- Nuværende regler tillader ikke kommuner at anvise borgere til andre kommuner – dette vil kræve en lovændring
- Ringe incitament for kommuner til at modtage socialt belastede i egen kommune, grundet høje omkostninger
- Behov for ny ansvarsfordeling, eksempelvis ved indførelse af refusionspligt
- Risiko for, at personer med boligsociale udfordringer kastes rundt mellem forskellige kommuner

idé 6C:

Anvis til bofællesskaber for to

En af de primære årsager til, at kommunerne returnerer boliger, de får til anvisning, er prisen. Den hænger tit sammen med størrelsen på boligen.

Ny lov giver plads til deleboliger

Udfordringen med de store lejemål imødekommes dog af en ny lovgivning om deleboligen. Denne giver mulighed for at udforme individuelle lejekontrakter til tre personer i bofællesskaber med et rum mere end antal beboere - altså 4 rum til tre personer. Kommunen har en dispensationsmulighed til at tillade brug af 3-rumsboliger, hvis der er tale om et spisekøkken af en størrelse, der gør det muligt at udøve fællesskab her. Hermed er de også berettiget til individuel boligstøtte. Lovgivningen forudsætter, at kommunerne godkender deleboligen som en almen boligform, hvilket de almene boligselskaber ikke har oplevet problemer med indtil videre.

Afprøvning i København

I den nye rammeaftale om udlejning mellem Københavns Kommune og BL's 1. kreds skal deleboligen afprøves som en ny form for boligsocial anvisning for unge[76]. Konceptet skal sikre, at unge i målgruppen for den boligsociale anvisning får en bolig hurtigere end det er tilfældet i dag. Målgruppen for deleboligordningen er unge, som er tæt på at komme i uddannelse, og som formår at bo sammen. De vil derfor som udgangspunkt være visiteret som uddannelsesparate og modtage en af de laveste overførelsesindkomster. For at kunne anvise flere unge til samme bolig forudsættes en kommunal håndholdt visitation, hvor de unge matches individuelt, for at undgå uhensigtsmæssige sammensætninger. Når en boligafdeling har modtaget en lav andel anvisninger, fordi dens boliger er for dyre, vil den derfor få anvist til forholdsmæssigt flere deleboliger. Med delebolig-ordningen bliver det dermed muligt for boligafdelinger med lidt dyrere boliger at bidrage, hvilket også er med til at hindre en stigende koncentration af boligsocialt anviste i boligafdelinger med en lav husleje.

Udbredelse og udvidelse af lovgivningen

Det foreslås at denne praksis om delebolig udbredes til alle landets kommuner, baseret på erfaringer fra Københavns Kommune. Her skal der også være fokus på, at det ikke kun er de unge, der kan visiteres til denne type af lejemål - målgruppen skal være bredere, forudsat den enkelte erklæres egnet. Dertil er det en idé at udvide lovgivningen til også at omfatte deleboliger for to personer. En stor andel af 2- og 3-værelses lejligheder med stort køkken er nemlig delevenlige, men for dyre at betale for to uden individuel boligstøtte. Det kan løses ved at ændre lovgivningen, så to personer i en dele bolig kan få individuel kontrakt og boligstøtte. I Københavns Kommune er der et ønske om at udforme deleboligen med to personer, fordi de antager, at det er lettere at forebygge konflikter. Der er nemlig en række praktiske problemstillinger, der knytter sig til deleboligen som boform – herunder fællesregninger som el, vand og varme og beregningen af boligens opdeling. De er vigtige at håndtere og kan være nemmere at finde løsninger på, hvis der er færre beboere involveret.

Omhyggelig visitering

Deleboligen brugt til anvisning forudsætter, både for 2, 3, 4 og flere værelseslejligheder, at der er en omhyggelig visitering af personerne ,og at der ydes social støtte efter behov. Den praksis skal fortsætte og styrkes, når målgrupperne bliver bredere, end blot de unge. I den københavnske prøveperiode tilbydes de unge støtte fra et tværfagligt udgående team, der guider de unge i forhold til at komme i uddannelse eller beskæftigelse og hjælper dem med at mestre sociale udfordringer. Det tværfaglige team skal endvidere afhjælpe, at der opstår store konflikter, dels internt i den delte bolig, dels i forhold til naboer. Pakken skal dermed understøtte, at de unge etableres i et fællesskab i og omkring boligen, som ikke adskiller sig fra det fællesskab, som unge under uddannelse generelt har, når de bor sammen. Deleboliger i 2-værelses lejligheder er mere skrøbelige i forhold til at udvikle et dårligt miljø for beboerne. Derfor er en social bostøtte en forudsætning for at tage deleboliger i brug i anvisningen.

MULIGHEDER:

Større og dyrere lejligheder kan bruges af kommunen – returnering til almene boligselskaber undgås

Udformning af individuelle kontrakter

Tildeling af individuel boligstøtte til personer i bofællesskaber

UDFORDRINGER:

Nye regler for boligstøtte tillader kun individuel boligstøtte til bofællesskaber med minimum 3 personer i en husstand – dvs. lejligheder med 2 personer kan ikke opnå dette – kræver lovændring

Behov for omhyggelig visitering for at sikre, at kun egnede personer anvises til en delebolig

Behov for social støtte, der hjælper den enkelte med at bo og opdyrke et godt bofællesskab

76 Københavns Kommune & BL (2015) "Ny hovedaftale"

idé 6D:

Kommunalt tilskud til husleje

En idé til at forbedre målgruppens betalingsevne er at give kommunerne mulighed for at yde et midlertidigt huslejetilskud, således hjemløse og andre udsatte borgere hjælpes ind i en lejlighed.

Egen bolig styrker borgerne

Med afsæt i erfaringerne fra Housing First, så er det beviseligt, at boligen er et vigtigt redskab til at stabilisere hjemløse og andre udsatte borgeres livssituation. Først når de har egen bolig, kan der arbejdes med andre problemstillinger såsom misbrug, sociale problemer, arbejdsløshed og lign. I Høje-Taastrup Kommune peger erfaringerne også på, at når kommunen lykkedes med at hjælpe folk i bolig, så lykkedes det også nemmere at få folk i arbejde.

Men for at kunne opnå denne effekt har kommunerne behov for at kunne sikre flere egen bolig. En anden hurtig og mulig vej til dette er at styrke målgruppens betalingsevne. Det foreslås derfor, at kommunerne på midlertidig basis kan yde huslejetilskud til borgere med begrænset betalingsevne. Det kan hjælpe dem i egen bolig, hvilket forbedrer afsættet for, at de styrkes helbredsmæssigt og socialt og bliver måske arbejdsparate. Det øjeblik beboerne får job med fast løn, styrkes deres betalingsevne, og huslejetilskuddet bortfalder.

Kræver lovændring

Uden lovhjemmel har kommunerne ikke muligheder for at yde økonomisk støtte til særlige samfundsgrupper. Ideen kræver derfor, at kommunerne får lovhjemmel til dette. Der er ikke behov for yderligere statsstøtte, da kommunerne kan håndtere ydelsen i deres egne budgetter – på sigt vil det sikre dem besparelser på boformspladser og andre omkostningstunge poster på det sociale område, hvis kommunens svagest stillede borgere får egen bolig og bliver arbejdsdygtige. Det forudsætter dog, at der er tale om et midlertidigt huslejetilskud. Samtidig vil dette forslag rejse politiske spørgsmål om, hvilke incitamenter man tror på, kan hjælpe borgere i arbejde og egen bolig.

MULIGHEDER:

Kommunalt huslejetilskud til borgere med begrænset betalingsevne kan sikre dem egen bolig

Styrkes målgruppens betalingsevne kan de bo i en større andel af det eksisterende byggeri, der har en højere husleje

Erfaringerne peger på, at når borgere får egen bolig, bliver de hurtigere arbejdsdygtige og dermed økonomisk selvkørende

UDFORDRINGER:

Kræver lovændring af kommunalfuldmagten

idé 6E:

Tilpas og målret boligstøtten

Flere eksperter, kommuner og boligorganisationer peger på, at boligstøtten er et af de mest velegnede værktøjer til at sikre personer i de laveste indkomstgrupper en permanent bolig. Men som boligstøtten beregnes i dag tilgodeser den i ringe grad husstande uden børn på andre overførselsindkomster end førtidspension. Derfor er det en idé at arbejde med en ændring af boligstøttens beregningsgrundlag, så folkepensionister, førtidspensionister og enlige med og uden børn tilgodeses på lige fod.

Boligydelse vs. boligsikring

Boligstøtten består af to ordninger – boligsikring til almindelige lejere og førtidspensionister samt boligydelse til folkepensionister. Helt grundlæggende er boligydelsen en mere gunstig ordning, da den kan udgøre op til 75 procent af huslejen. Boligsikring kan udgøre op til 60 procent af huslejen for førtidspensionister og enlige med børn, men kun 15 procent for husstande uden børn. Regeringen har i deres lovkatalog for 2015/2016 stillet et lovforslag om, at reguleringen af boligydelsen harmoniseres med boligsikringen.

Afskaffelse af 15-procent-loft for enlige

Det er i dag en udfordring, at boligsikringen i ringere grad tilgodeser personer uden børn på andre overførselsindkomster end førtidspensionen, dvs. dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge og lign.

Andelen af personer uden børn og med begrænset betalingsevne er stigende. De modtager en lav kontanthjælpsydelse og har svært ved at have råd til en bolig, hvilket blandt andet også kan ses i SFI's nyeste hjemløsetælling, der viser, at 70 procent af hjemløse i Danmark er enlige uden børn på kontanthjælp[77]. Det lader sig også afspejle i antallet af udsættelser i den almene boligsektor, som er steget fra ca. 2.000 udsættelser i 2002 til ca. 3.500 i dag[78]. Ens for alle personer uden børn på kontanthjælp er, at de maksimalt modtager 15 procent af deres husleje i boligstøtte. Det rammer eksempelvis også forældre, der lever med delt forældremyndighed. Boligstøtten for vedkommende, der ikke børnene registreret på sin adresse, kan udgøre 15 procent huslejen, mens boligstøtten for den anden part kan udgøre op mod 60 procent af huslejen.

For at overkomme uligheden mellem enlige uden børn og familier, enlige med børn samt førtidspensionister i fordelingen af boligsikring, foreslås det, at der sker en ændring i loftet for, hvor meget enlige uden børn, eller som ikke har børn registreret på adressen, kan modtage i boligstøtte. Afskaffes loftet på 15 procent vil det give et markant løft af betalingsevnen for nogle af de svagest stillede.

Automatisk udbetaling af boligstøtte

Foruden at afskaffe loftet på 15 procent foreslås det, at boligsikringen beregnes og udbetales automatisk. En særlig problematik i dag er nemlig, at hver enkelt selv skal ansøge om boligsikring og dertil opgive ændringer i indkomst eller husleje. Det kan virke uoverskueligt for mange og erfaringen viser, at det er en reel barriere for at modtage støtten. I forbindelse med etableringen af Udbetaling Danmark i 2013 blev der oprettet et landsdækkende register over huslejeoplysninger m.v. i den almene sektor. Dermed kan boligsikringen beregnes automatisk ud fra registerdata, og indføres det ved lov, at udbetaling og regulering af boligsikring skal ske automatisk, når der er registermæssig mulighed herfor, vil det være muligt at sikre, at alle, der er berettiget til boligsikring, også får den udbetalt. Denne ændring vil blandt andet hjælpe de allersvageste blandt overførselsindkomstsmodtagere, eksempelvis misbrugere og psykisk syge, som oftest ikke formår at søge om boligstøtte. De vil kunne gå fra ingen boligstøtte (fordi de ikke søger) til op mod 60 pct.

Kræver ændring af boligstøttens lovgrundlag

De største udfordringer for at ændre boligstøttens fordelingsgrundlag er af politisk karakter. Det kræver politisk opbakning og velvilje at ændre den gældende lovgivning og indføre nye støtteregler, selvom disse økonomisk set er af marginal karakter, taget den årlige samlede boligstøtte sum på op mod 14 milliarder i betragtning. Der kan i høj grad blive tale om en intern finansiering af et ændret beregningsgrundlag for fordelingen af boligstøtten. Dog forudsætter idéen, at der foretages yderligere beregninger og overvejelser om, hvordan et evt. nyt fordelingsgrundlag skal udformes, samt om hvilke økonomiske konsekvenser det vil indebære for de forskellige målgrupper.

MULIGHEDER:

Afskaffelse af 15-procent-loftet for boligsikring til enlige uden børn

Automatisk regulering og udbetaling af boligstøtte, så alle der er berettiget modtager ydelsen

Økonomisk løft af de svagest stillede indkomstgrupper, der sikrer dem bedre mulighed for permanent bolig

UDFORDRINGER:

I dag tilgodeser boligstøtten familier med børn, førtidspensionister og ældre – svært at omfordele fra disse grupper

Kræver ændring af boligstøttens lovgrundlag – både i forhold til støtteregler og udbetaling

77 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

78 SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Udsættelse af lejere – udvikling og benchmarking"

METODE & KILDER

METODE

Denne rapport er bestilt af Rådet for Socialt Udsatte med henblik på at give indspark og idéer til Rådets politiske arbejde i forhold til at sikre udsatte borgere en bolig, de kan betale. Udgangspunktet har været, at der mangler billige boliger til de svagest stillede grupper i samfundet, primært i de store byer. Rapportens ideer og forslag tager *ikke* politisk stilling til området. Opgaven har været at afsøge muligheder og udfordringer og komme med nye ideer til at fremskaffe flere billige boliger - ud fra et oplyst grundlag om områdets nuværende lovgivning, regler, forvaltningspraksis, erfaringer og udfordringer. Det er blevet udført med afsæt i et dybdegående analysearbejde med afsæt i grundig desk research, ekspertinterviews og følgegruppemøder med eksperter på forskellige områder inden for feltet.

Desk research

Med afsæt i grundig desk research er spørgsmålet om billige boliger blevet angrebet fra mange forskellige vinkler. Flere undersøgelser og statistiske opgørelser, som er listet i litteraturlisten, har formet det vidensmæssige grundlag for rapportens introduktion, baggrundsafsnit og forslagne under de seks perspektiver. Der er taget afsæt i statistik om boligmarkedet og den demografiske udvikling, fremskrivningsanalyser af den danske boligefterspørgsel, kvalitative undersøgelser af forskellige målgruppers boligbehov og billiggørelse af byggeri såvel som politiske dokumenter herunder lovgivningstekster, kommunalplaner, aftaler med almene boligorganisationer m.m. Desuden er der udformet en række cases med internationale eksempler til inspiration under de forskellige perspektiver. Disse er skrevet på baggrund af input fra ekspertinterview, artikler og publikationer. Alle kilderne står listet i litteraturlisten.

Ekspertinterviews

Til at nuancere og kvalificere de seks forskellige perspektiver på spørgsmålet om billige boliger er der foretaget en række interviews med eksperter inden for området. De har hver især meget forskellige – og til tider modsatrettede – syn på, hvordan manglen på billige boliger bedst afhjælpes. Deres faglige indgangsvinkel og erfaringer på området har dannet afsæt for deres videninput, der i rapporten har været med til at udvikle og kvalificere forslagene til at skaffe flere billige boliger. Rapporten er baseret på mange forskellige undersøgelser, statistikker og interviews, hvorfor ingen af eksperterne kan holdes ansvarlig for de analytiske pointer eller forslag til at skaffe flere billige boliger. Det er udelukkende Kuben Management, der står som afsender for disse forslag og deres konkrete indhold.

Følgende eksperter er blevet interviewet i juni-september 2015:

- Bent Madsen – Administrerende direktør, Boligorganisationernes Landsforening
- Curt Lilliegreen – Sekretariatschef, Boligøkonomisk Videncenter
- Jens Elmelund – Administrerende direktør, KAB
- Knud Erik Hansen – Seniorforsker (nu pensioneret), SBi - Statens byggeforskningsinstitut
- Susan Fiil Præstegaard – Chefkonsulent, Socialforvaltningen, Københavns Kommune
- Kirsten Lund Frandsen – Kontorchef, By og bolig, Aarhus Kommune
- Tom Rønning – Afsnitsleder, Socialcenteret, Odense Kommune

Udover ekspertinterviewsne blev der afhold en workshops med hjemløseorganisationen SANDs Boliggruppe med følgende deltagere:

- Ask Svejstrup, sekretariatsleder, SAND
- Rani Henriksen, medl. SANDs Boliggruppe
- Jens Vestergaard, medl. SANDs Boliggruppe
- Laura Højring – Erhvervs-phd., Kuben Management og SBi - Statens byggeforskningsinstitut

Desuden har Kuben Managements egne eksperter biddraget til rapporten:

- Preben Steen Nielsen – Projektdirektør, Kuben Management
- Laura Højring – Erhvervs-phd., Kuben Management og SBi - Statens byggeforskningsinstitut
- Jette Søndergaard – Projektchef, Kuben Management
- Carsten West – Chefrådgiver, Kuben Management
- Niels Andersen, Projektdirektør, Kuben Management
- Lisbeth Vestergaard, Chefrådgiver, Kuben Management
- Kenneth Lundholm-Stenkjær, Bygherrerådgiver, Kuben Management

Følgegruppemøde

Til hele projektet har der været tilknyttet en følgegruppe. Der er afholdt to følgegruppemøder, et i maj og et i oktober 2015. På det første følgegruppemøde blev der i samråd diskuteret barrierer og muligheder for at skaffe flere billige boliger, som gav kvalificeret input til ideer til løsning af problemet. På det afsluttende følgegruppemøde blev det færdige rapportudkast diskuteret og kvalificeret. Flere af eksperterne fra følgegruppen har deltaget i individuelle interviews som beskrevet ovenfor – dog kan ingen af følgegruppens medlemmer holdes ansvarlig for analytiske pointer eller forslag til løsninger af problemet med manglen på billige boliger.

Følgegruppen bestod af:

- Bjørn Christensen – Næstformand,
  Den Boligsociale Fond
- Curt Lilliegreen – Sekretariatschef,
  Boligøkonomisk Videncenter
- Frans Clemmensen – Cheføkonom,
  Boligorganisationernes Landsforening
- Helene Toxværd – Formand,
  Lejernes Landsorganisation
- Kirsten Munk – Politisk konsulent,
  Rådet for Socialt Udsatte
- Knud Erik Hansen – Seniorforsker,
  SBi - Statens byggeforskningsinstitut
- Kræn Blume – Afdelingschef,
  SFI - Det nationale forskningscenter for velfærd
- Laura Højring – Erhvervs-phd., Kuben Management
  og SBi - Statens byggeforskningsinstitut
- Ole Kjærgaard – Sekretariatschef,
  Rådet for Socialt Udsatte
- Rani Henriksen – SAND
  - de hjemløses landsorganisation
- Susan Fiil Præstegaard – Chefkonsulent,
  Socialforvaltningen, Københavns Kommune

KILDER

KILDEHENVISNINGER

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013) "Registerbaseret karakteristik af enlige mænd"

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014) "Fattigdommen vokser fortsat i hver 4. kommune"

Boligøkonomisk Videncenter (2013) "Brasilien – et anderledes opsving".
Se link: http://bit.ly/1PsTb4k

Boligøkonomisk Videncenter (2014) "I San Fransisco går boligpriserne kun én vej".
Se link: http://bit.ly/1Lkf80i

Boligøkonomisk Videnscenter (2015) "Det byggede Danmark – magasin 1"

Boligøkonomisk Videnscenter (2015) "Det byggede Danmark – magasin 2"

Berlingske Business (2015) "Stor stigning i forældrekøb".
Se link: http://bit.ly/1MvprTv

Beskæftigelsesministeriet (2014) "Uddannelseshjælp: Regler for visitation af unge præciseres".
Se link: http://bit.ly/1MU9dln

Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper"

Beskæftigelsesministeriet (2015) "Faktaark – Satser for integrationsydelse og kontanthjælp"

Beskæftigelsesministeriet (2015) "Straksindgreb på asylområdet – ny integrationsydelse til nytilkomne udlændinge"

Boligsiden.dk (2014) "Boligen bliver større – nybyggede danske boligers størrelse gennem 100 år".
Se link: http://bit.ly/1j2ozda

BRF (2015) "Boligpriser – kvadratmeter priser i din kommune".
Se link: http://bit.ly/1Me4z33

Business Insider (2015) "Barcelona just declared war on Airbnb".
Se link: http://read.bi/1G6Ytkd

Danmarks statistik (2015): "Få jobklare kontanthjælpsmodtagere"
Se link: http://bit.ly/1LfkU6F

Dezeen (2015) "James Furzer to crowdfund parasitic sleeping pods for London's homeless".
Se link: http://bit.ly/1NG4LpP

Dream (2013) " Fremskrivningen af den danske boligefterspørgsel"

Højring, L. (2013) "Pamflet om hjemløshed"

Ingeniøren (2015) "Containerbyggeri er ikke helt i kassen endnu".
Se link: http://bit.ly/1UIx6xT

Ingeniøren (2015) "Containere indtager byggepladserne".
Se link: http://bit.ly/1NcvB9E

Jyllands-Posten (2015) "Aarhus skal have en boligpolitik".
Se link: http://bit.ly/1P8S8X4

KAB (2011) "Håndbog om almene boliger"

KAB (2013) "AlmenBolig+"

KAB (2015) "Gode og billige ungdomsboliger"

Kommunernes Landsforening (2015) "KL høringssvar til lovgivningsforslag om integrationsydelse mv".
Se link: http://bit.ly/1JSrDOx

Kora (2015) "Samfundsøkonomiske analyser af indsatser for de mest udsatte"

Kuben Management (2008) "Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig. Institutionel analyse"

Kuben Management (2014)
"Fremtidens almene ungdomsbolig"

København Kommune (2013) "Arbejdsgruppe om tilvejebringelse af billige boliger til boligsocial anvisning".
Se link: http://bit.ly/1NGSMuV

København Kommune (2014) "Bilag F: Årsstatus for boligsocial anvisning 2014 til Samarbejdsforum"

København Kommune (2015) "Byggesagsgebyrer i 2015".
Se link: http://bit.ly/1Oau8U8

København Kommune (2015) "Baggrundsnotat til Kommuneplan 2015 – Boligbygge- og boligstørrelsesbehov,
samt forslag til revision af de grundlæggende boligstørrelsesbestemmelser"

København Kommune (2015) "Forslag til København Kommune Kommuneplan 2015"

København Kommune (2015) "Forslag til København Kommune Kommuneplan 2015"

København Kommune & BL (2015) "Ny hovedaftale"

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013) "Vedr. kommuners adgang til køb af udlejningsejendomme".
Se link: http://bit.ly/1SeW5sh

Ministeriet for by, bolig og landdistrikter (2015) "Kommunal anvisning til private udlejningsejendomme".
Se link: http://bit.ly/1JOLvll

NationSwell (2013) "Utah Is on Track to End Homelessness by 2015 With This One Simple Idea".
Se link: http://bit.ly/1qJE34d

People (2015) "Tine Houses Built for Homeless in L.A. Under Attack by Lawmakers Who Call Them 'Dog Houses'".
Se link: http://bit.ly/1KX0spU

Politiken (2014) "Helt skævt: Antallet af studerende boomer, mens antallet af boliger står stille".
Se link: http://bit.ly/1PfUUuA

Politikken (2015) "Høje boligpriser i København? Så skulle du base se New York, Stockholm og Oslo"
Se link: http://bit.ly/1OlBnsB

Realdania (2010) "Tre danske veteranhjem på vej".
Se link: http://bit.ly/1LlVfGb

Rigsrevisionen (2014) "Beretning til Statsrevisionen om indsatsen overfor hjemløse"

SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2014) "Ungdomsboliger i lille størrelse"

Socialstyrelsen (2013) "Mennesker, der er ramt af hjemløshed. Sociale indsatser der virker"

SBi – Statens byggeforskningsinstitut (2016, forthcoming) "2. delevaluering af AlmenBolig+:
Udlejning og naboskab samt beboernes ansvar for drift og vedligehold"

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll (2013) "Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning"

SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Hjemløshed i Danmark 2015 – national kortlægning"

SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2015) "Udsættelse af lejere – udvikling og benchmarking"

Ugebrevet A4 (2014) "Boligrenovering er en bombe under socialt udsatte".
Se link: http://bit.ly/1KXmnNP

Velfærdsministeriet (2009) "Den almene boligsektors finansiering"

København Kommune (2015) "Vision for boliger og byens rum"

ØVRIGE KILDER

Anker et al (2002) "Kommunal boliganvisning: En analyse af praksis og politik i fire kommuner".
Af: Anker, J., Christensen, I., Romose, T. S., & Stax, T. B. Arbejdspapir.

Kuben Management (2014) "Udviklingsprojekt om kvalitetsboliger til udsatte borgere, Aalborg Kommune"

Kuben Management (2011) "Økonomisk analyse af finansieringsmuligheder for særboliger"

Københavns Kommune og KAB (2013) "Basisboligen – Partnerskabsaftale"

Lov om ændring af lov om almene boliger m.v. og lov om individuel boligstøtte, 2014.

Lov om ændring af lov om planlægning og lov om almene boliger m.v., 2014

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2014) "Den almene boligsektors effektivisering"

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2014) "Ministeriets bemærkninger til
Rigsrevisionens hovedkonklusioner og Statsrevisorernes hertil"

Rigsrevisionen (2014) "Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse"

Rådet for Socialt Udsatte (2004): "De Udsatte og Boligen"

Rådet for Social Udsatte (2004A) "Småskriftserie nr.2 / 2004"

SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd (2014) "Et liv i egen bolig"

Socialministeriet (2006) "Boliger og hjem for særligt udsatte.
Erfaringer med de anderledes boliger. Evalueringsrapport II"

RÅDET FOR SOCIALT UDSATTE

Rådet for Socialt Udsatte
Bredgade 25F, 4. sal
1260 København K
www.udsatte.dk
post@udsatte.dk