



8. oktober 2018

Nye muligheder for at etablere betalelige boliger i Danmark?

Dette notat beskriver, hvorledes man i Danmark kan etablere tusindvis af nye boliger beregnet til studerende, unge, singler, udenlandske medarbejdere og personer, der arbejder langt fra deres normale hjem. Midlertidige boliger, der kan betales med en beskedne indkomst, selv om de ligger i en overkommelig afstand fra uddannelsessteder, arbejdspladser og kulturtilbud.

Notatet beskriver også, hvorledes man kan udnytte eksisterende bygninger bedre, så man ikke oplever, at der i de større byer står mange tomme bygninger, samtidigt med at personer med beskedne indkomster efterspørger boliger, de er i stand til at betale.

Endelig beskriver notatet, hvorledes man med få justeringer i den gældende danske lovgivning og med kloge politiske beslutninger i kommunerne kan skabe et stort antal betalelige boliger. Vel at mærke uden merudgifter for samfundet, staten, kommunerne eller ejendomsjerne.

Notatets forslag bygger på erfaringer fra Holland, hvor man gennem 25 år har kunnet omdanne ledige erhvervsjendomme til midlertidige boliger. 22 certificerede udbydere har skabt mere end 100.000 boliger og reduceret de tomme erhvervslokaler med 50 pct. Koncepter, der fra Holland har bredt sig til Belgien, Tyskland, England, Frankrig, Irland og Finland.

Et kort resumé af notatet

Selv om det kan være vanskeligt at opgøre, hvor mange personer, der leder efter bolig i de større byer, så er der bred enighed om, at der er betydelig boligmangel, og at der specielt er mangel på mindre boliger til en husleje, som personer med almindelige eller med beskedne indkomster kan betale. De mindre, betalelige boliger efterspørges primært af studerende, unge, udenlandske medarbejdere, eksperter, forskere og andre, der har behov for en midlertidig bolig. Presset på boligmarkederne i de større byer er specielt stort i forbindelse med studiestart, men også i de mindre byer kan der være behov for flere mindre, fleksible lejeboliger.

Behovet for flere betalelige boliger har været til stede i mere end 20 år. Den ældre boligmasse moderniseres løbende, og mindre lejligheder lægges sammen. Det er en sund og rigtig proces, men det reducerer samtidigt antallet af mindre, betalelige boliger. Hidtil har det ikke vist sig muligt at bygge nye, mindre boliger, som har været til at betale for personer med beskedne indkomster. Forklaringerne skal findes i de krav, der stilles til nybyggeri, men også i at nybyggeri i sig selv er bekosteligt.

Mangel på betalelige boliger deler Danmark med hovedparten af de europæiske lande. I Holland er man gået nye veje for at løse boligproblemerne for de grupper, der ikke er i stand til at finde fodfæste på det almindelige boligmarked, herunder på det almene boligmarked. Der sker en permanent transformation af ledige kontorbygninger ved en gennemgribende ombygning og man anvender også midlertidige modulbyggerier, hvilket vi i Danmark kender som containerbyer. Men der er også udviklet metoder, der ikke er kendt i Danmark, hvor man bl.a. midlertidigt omdanner ledige kontor- og servicebygninger til boliger uden væsentlige ombygninger, således at disse igen kan anvendes til deres oprindelige formål, på det tidspunkt, ejeren ønsker det. Sidst nævnte skaber mange, betalelige boliger. Det er primært disse, dette notat handler om.

Man har med andre ord givet mulighed for at udnytte ledige erhvervslokaler og arealer, der aktuelt ikke er i spil på almindelige markedsvilkår. Det kan være en ejendom, der står overfor en gennemgribende modernisering, en ejendom der skal nedrives, eller en ejendom der står tom i en periode fordi den afventer en køber eller en ny lejer.

Koncepterne fra Holland har bredt sig til Belgien, Tyskland, England, Frankrig, Irland og Finland, hvilket er lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Her anvender man fx ledige kontorbygninger, togstationer, kirker, rådhus, skoler, daginstitutioner, hospitaler, biblioteker, banker, plejehjem og militærforlægninger som midlertidige boliger. I Danmark reguleres muligheden for at omdanne ledige erhvervslokaler til midlertidige boliger ikke direkte, idet de fire lovområder, der berører et sådant initiativ (Planloven, Byggeselskabsloven, Brandlovgivningen og Lejelovgivningen), ikke tager højde for den mulighed.

Der er dog ikke noget i lovgivningen, der forhindrer en bedre midlertidig udnyttelse af ledige erhvervsjendomme. Det forudsættes dog, at kommunerne er indstillet på at give dispensation fra Planloven og tilpasse deres krav i forhold til Byggeselskabsloven og Brandlovgivningen til, hvad der er sikkerheds- og sundhedsmæssigt nødvendigt. Det skal fortsat være sådan, at en erhvervsjendom omdannet til midlertidige boligformål har en kvalitet, der gør det sikkert og sundt at bo i den. Ejendommen skal således være vand- og vindtæt, der skal være varme, vand, strøm og sanitet, ligesom brandforholdene, de tekniske installationer og adgangsforholdene skal være sikre og vedligeholdte. Det bør fortsat ikke være muligt at udleje fugtige kældere og faldefærdige garager som boliger. Hverken permanent eller midlertidigt.

I Holland reguleres kvaliteten af de udbudte ejendomme af en standard, der beskriver hvilke kvalitative krav, en ejendom skal leve op til. Virksomheder, der udbyder midlertidige boliger i ledige erhvervslokaler skal overholde standarden, og gør virksomheden ikke det, kan den ikke lovligt udbyde midlertidige boliger i ledige erhvervsjendomme.

Lejeloven i Danmark tager ikke højde for den mulighed, at der indrettes betalelige, midlertidige boliger i ledige erhvervsjendomme. Der er dog ikke bestemmelser i loven, der er en forhindring for det. Men med et nyt koncept, så kan der være behov for at foretage nogle mindre præciseringer i loven, for at forebygge unødige konflikter og ressourcekrævende sager i huslejenævn og boligretter. Advokaterne Anne Louise Husen og Kristian Paaschburg fra HUSEN Advokater har foreslået 10 mindre korrektioner i lejeloven og boligreguleringsloven, der kan præcisere retstilstanden på området og øge mulighederne for at skaffe betalelige boliger til tusindvis af personer, der i dag har svært ved at finde egnet bolig til en pris, de er i stand til at betale. Personer, der i dag er henvist til at bruge urimelig lang transporttid, til fortsat ufrivilligt at bo hos forældrene, til overnatning hos familie og venner, til privat værelsesudlejning, til hjemløshed eller til ulovlig beboelse i kældere, garager og loftrum.

Henter man inspiration fra Holland, kan der skabes tusindvis af betalelige boliger uden merudgifter for samfundet, staten, kommunerne eller ejendommejerne.

Behovet for boliger, der kan betales af personer med normale indkomster

Der er forskellige bud på, hvor mange boliger, der mangler i de større byer. Regeringen har netop opgjort, at der alene i Københavnsområdet kommer til at mangle 73.000 boliger i 2025, hvis ikke man får ændret kommunernes planer på boligområdet, så boligbehovet og boligtilbuddet bedre matcher

hinanden.¹ I et interview peger boligministeren på, at man, i et forsøg på at rette op på især boligmarkedet i hovedstadsområdet, anser det som et af regeringens største indsatsområder, at se nærmere på fremtidens boligtyper.²

Dansk Byggeri har opgjort antallet af personer mellem 17 og 25 år, der årligt tilgår boligmarkedet for første gang, til 22.000.³ Tilgangen af unge er primært til det københavnske boligmarked, der alene tegner sig for 8.500 af det samlede antal. Den store tilgang af nye unge boligsøgende lægger et konstant pres på boligmarkedet, der allerede er i ubalance.

Overborgmester i København, Frank Jensen, har i 2016 offentliggjort tal der viser, at København i 2027 vil have 100.000 flere indbyggere end i dag, og at det skaber behov for 45.000 nye boliger.⁴ I forbindelse med kommunalvalgkampen i 2017 slog Frank Jensen samtidigt til lyd for at bygge flere mindre og billigere boliger i byen. Han sagde bl.a.:

"Vi prøver hele tiden at registrere, hvad borgerne efterspørger, og jeg kan konstatere, at der er rigtigt mange borgere i byen, som er optagede af at kunne få en bolig med en central placering, og så er det mindre vigtigt for dem, at den ikke er så stor. Bare de kan betale den."⁵

I 2015 opgjorde Dansk Byggeri, at alene de ca. 65.000 studerende, der det år blev optaget på de videregående studier, resulterede i en øget efterspørgsel på 20.000 boliger.⁶ Økonomisk konsulent i Dansk Byggeri, Maria Schougaard Berntsen, udtalte i den forbindelse

"Der er langt fra boliger nok i de store universitetsbyer til de mange nye studerende, der skal i gang med at finde sig en bolig efter sommerferien. Regeringen har en ambitiøs målsætning om mere og bedre uddannelse for at sikre Danmark velstand og velfærd i fremtiden. Men det nytter jo ikke noget, hvis de studerende ikke kan få tag over hovedet."

Byens Ejendom, Videnscenter for Byudvikling, vurderede i 2015, at der frem mod 2025 skal bygges ungdomsboliger for godt 37 mia. kroner for at imødekomme behovet for nye boliger.⁷

Lejernes Landsorganisation har beregnet, at der i 2017 manglede 243.000 boliger.⁸ I 2030 vil der i Danmark efter LLO's beregninger mangle 316.000 boliger, hvilket vil være 73.000 flere end i 2017. Tallet kan efter LLO's opfattelse meget vel være højere, idet der i beregningen er indlagt, at der årligt bygges 25.000 boliger, men siden 2010 er det reelt kun bygget 12 – 14.000 boliger om året. Samtidigt efterlyser LLO flere betalelige lejligheder, specielt i Københavnsområdet. I en pressemeddelelse fra 2016 siger formanden for LLO, Helene Toxværd:

¹ Interview med transport-, bygnings- og boligminister Ole Birk Olesen i Estate Media den 12. juni 2018

² Samme kilde.

³ Andreas Fernstrøm, analysechef i Dansk Byggeri, på Estate Medias konference om udvikling af studie- og ungdomsboliger den 7. juni 2018

⁴ Berlingske Business 17. april 2016

⁵ Ejendomswatch 29. september 2017

⁶ Licitationen 3. august 2015

⁷ Licitationen 3. august 2015

⁸ Pressemeddelelse fra Lejernes Landsorganisation af 4. juni 2017

”De betalelige boliger i København og på Frederiksberg forsvinder med raket fart. Derfor er det nødvendigt med indgreb, hvis Hovedstaden ikke skal ende som London uden plads til mennesker med almindelige indtægter.”⁹

Danske Studerendes Fællesråd vedtog i november 2014 et politisk udspil på boligområdet, under overskriften: Betalelige boliger til alle. Det fremgår heraf:

”De studerende oplever i dag store udfordringer på boligmarkedet. (...) I øjeblikket er der en udbredt mangel på studieboliger, og mange oplever at prislejet eller huslejen på en bolig i studiebyerne ligger urimeligt højt. Samtidig er der også mange lejetekniske forhold der presser de studerende. En løsning på boligproblematikken skal findes politisk både kommunalt og nationalt, da lovgivning og regulering af boligmarkedet udføres på disse niveauer.”¹⁰

Behovet for betalelige, mindre boliger til en række befolkningsgrupper, herunder studerende, unge og singler, er således betydeligt. Presset på boligmarkederne er specielt stort i de større byer i forbindelse med studiestart, men også i mindre byer kan der være behov for at forskellige befolkningsgrupper kan få adgang til mindre, fleksible lejeboliger. Samtidigt er der fortsat en betydelig tomgang i erhvervsejendommene.

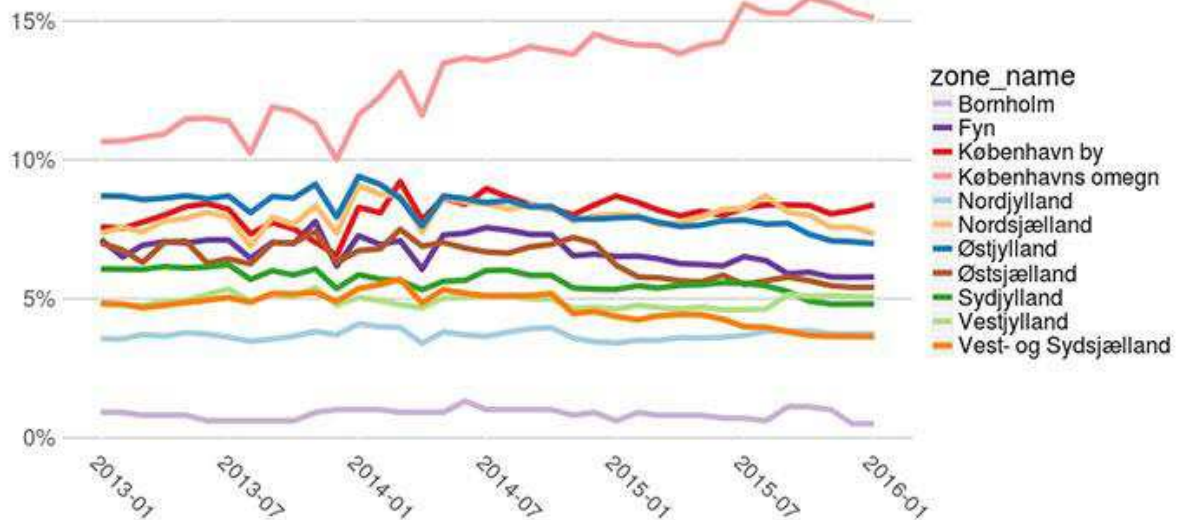
Ifølge Lokalebasens tomgangsstatistik er der pr. 1. juni 2018 172.000 ledige erhvervskvadratmeter i Danmark, hvilket svarer til 6,1 pct. af erhvervslokalerne.¹¹ Flest ledige kontor-, butiks- og lagerarealer finder man i de Københavnske forstæder, der aktuelt har en tre gange så høj tomgangsprocent på erhvervslejemål sammenlignet med landets øvrige regioner uden for København. Lokalebasen oplyser, at 14,7 pct. af alle erhvervslokaler står tomme i de storkøbenhavnske forstæder Gentofte, Lyngby, Brøndby, Taastrup, Rødovre, Hvidovre og Gladsaxe. Tomgangen i de nævnte områder falder sammen med, at det er i de områder, hvor efterspørgslen efter boliger er højst.

⁹ Pressemeddelelse fra Lejernes Landsorganisation af 10. august 2016

¹⁰ Aktuelt politikpapier på Danske Studerendes Fællesråds hjemmeside, offentliggjort i november 2014

¹¹ www.lokalebasen.dk/statistik/tomgang

Udviklingen for tomgangen



Ovenstående statistik er hentet fra www.lokalebasen.dk.

Når man vurderer Lokalebasens statistik skal man være opmærksom på, at data alene omfatter lejemål, der er annonceret ledige i visse medier. Statistikken fanger imidlertid ikke de ejendomme, der ikke er annonceret ledige, men som reelt er ledige. Det kan være ejendomme, hvor ejeren anvender andre metoder for at markedsføre de ledige lokaler, har valgt ikke at annoncere eller ikke påtænker at udleje lokalerne for tiden. Det må derfor forventes, at den faktiske ledighed for erhvervslokaler er højere.

I en markedsanalyse fra ejendomsmæglerkæden EDC fra februar 2018¹² opgøres det ledige areal af erhvervsjendommene til 4,7 mio. m². Heraf er 1,7 mio. m² kontorlokaler og 2,4 mio. m² industri- og lagerlokaler. Ofte er kontorlokalene langt bedre egnede til at omdanne til boliger, og mange industri- og lagerlokaler kan ikke eller kan kun meget vanskeligt omdannes til boliger.

Der er således bred enighed om, at der er en mangel på boliger i og omkring de større byer. Specielt er der mangel på mindre, betalelige boliger i cykelafstand fra undervisningsinstitutioner, større arbejdspladser og kulturtilbud. Samtidigt står der i omegnen af 4,5 mio. m² ledige erhvervslokaler, der for op imod halvdelenes vedkommende kunne omdannes til midlertidige boliger. Det skønnes derfor, at der i og omkring de større byer et betydeligt potentiale for at omdanne ledige erhvervslokaler til midlertidige boliger.

5.000 boliger til 5.000 kr.

I Danmark har der i mere end 20 år været arbejdet på at skabe flere betalelige boliger i de større byer. I 2005 formulerede Ritt Bjerregaard, der på det tidspunkt stillede op til posten som overborgmester i København, en ambition om i perioden 2006 til 2011 at bygge 5.000 boliger til mindre end 5.000 kr. om måneden.¹³ Hun formulerede det bl.a. således:

¹² http://issuu.com/edc.dkerhverv/docs/marketupdate_feb_2018_dk_online?e=17885449/58397777

¹³ Dagbladet Politiken 18.april 2005

”Siden jeg stillede op i efteråret (2004), har jeg sagt, at det er helt galt, at der ikke er boliger i København, som almindelige mennesker kan bo i. Det har jeg nu prøvet at omsætte til noget konkret”¹⁴

Ritt Bjerregaard blev som bekendt overborgmester i 2005, men det resulterede ikke i, at der blev bygget et større antal betalelige boliger i København. I februar 2009 måtte den daværende overborgmester konstatere, at det ikke var muligt at bygge det antal boliger, som hun havde ønsket. Ritt Bjerregaard udtalte bl.a. i den forbindelse:

”Udsigten til 5.000 billige boliger, den er der ikke længere.”¹⁵

Der er mange årsager til, at planen om de 5.000 betalelige boliger ikke blev til noget. Primært var årsagen nok, at man ville bygge nye boliger, med samme størrelse og standard som andet nybyggeri. Men da nybyggeri i 2006 og også i dag allerede er så billigt, som det nu kan blive med de gældende byggemetoder, standardkrav, kommunale byggebetingelse, overenskomstmæssige krav, arbejdsmiljøregler og finansieringsvilkår, så er der ikke mulighed for at hente besparelser, der kan muliggøre en lavede husleje end den, der allerede tages. Eneste mulighed for at reducere lejen i nybyggeri, som også har været anvendt i Danmark, har været regulering af tilskuddet til den almene boligsektor.

En realisering af visionen om flere betalelige boliger i de større byer forudsætter derfor en anderledes tilgang til løsning, end der hidtil har været anvendt i Danmark. Her kommer erfaringerne fra Holland med at skabe betalelige, fleksible boligtilbud ind i billedet.

100.000 betalelige boliger i Holland

I 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var der i de større byer i Holland en betydelig boligmangel. Samtidig stod et betydeligt antal erhvervsejendomme ledige. Disse ledige erhvervsejendomme tiltrak de boligsøgendes opmærksomhed og det udviklede sig til en slumstormerbevægelse med 50.000 aktive slumstormere, der tiltvang sig adgang til de ledige erhvervsejendomme uden ejerens godkendelse. Resultatet blev en række konfrontationer mellem politiet og slumstormerne, ødelagte ejendomme samt skader på biler, forretninger og materiel.

I Danmark kendes tilsvarende hændelser bl.a. fra Jagtvej 69, Allotria, Den Sorte Hest og Byggeren. Den hollandske slumstormerbevægelse var op gennem 80'erne og 90'erne et forbillede for de danske BZ'ere, der tog på studietur til Amsterdam for at få inspiration til deres arbejde i Danmark. BZ-bevægelsen var i Danmark aktiv helt op til rydningen af Jagtvej 69 i 2007, mens slumstormerbevægelsen stort set forsvandt i Holland i midten af 1990'erne. Forklaringen skal findes i, at man i starten af 1990'erne ændrede politik og gav mulighed for, at man kunne anvende ledige kontorbygninger til midlertidige boliger og mulighed for at skabe sikre, sunde og ikke mindst betalelige boliger til studerende, unge, udenlandske medarbejdere og andre med behov for en betalelig, fleksibel bolig. Det skete ved at give mulighed for midlertidigt at udnytte de ledige erhvervslokaler og arealer, der aktuelt ikke var i spil på almindelige markedsvilkår. Det kunne være erhvervsejendomme, der stod

¹⁴ Dagbladet Politikken 18.april 2005

¹⁵ Berlingske 26. februar 2009

overfor en gennemgribende modernisering, ejendomme der skulle nedrives, og ejendomme der afventede en køber eller en ny lejer.

I Holland anvender man mange forskellige erhvervsjendomme til midlertidige boliger. Det kan f.eks. være ledige kontorbygninger, togstationer, kirker, rådhus, skoler, daginstitutioner, hospitaler, biblioteker, banker, plejehjem og militærforlægninger. I den mere usædvanlige afdeling har man indrettet boliger i et fodboldstadion, et slot, en svømmehal, en flybase, en politistation, en brandstation og et kloster.

Gennem 25 år er der udviklet forskellige modeller for etablering af betalelige boliger. Fælles for dem er, at de har fokus på at skabe mindre bo-enheder, beregnet til en eller maksimalt to personer. Begrundelsen herfor er, at det specielt er denne gruppe, der ikke normalt indtænkes i den almindelige planlægning af byudviklingen. Således omdanner man eksisterende erhvervsjendomme til permanente studieboliger, hvilket vi allerede har set flere eksempler på i Danmark. Man bygger også midlertidige modulbyggerier, hvilket vi i Danmark kender som containerbyer.

Men man etablerer også to former for boliger, som ikke er kendt i Danmark. I den ene model omdanner man ejendomme, der i forvejen er indrettet med rum, hvor der er etableret bade- og toiletforhold. Det kan være nedlagte plejehjem, hospitaler, daginstitutioner og militærforlægninger. I det andet tilfælde omdannes erhvervsjendomme, der ikke er tænkt som boliger til midlertidige boliger, ved at anvende de rum, der er tilgængelige, som de er, og ved at indrette fælles køkken, toilet og baderum. Det kan være kontorbygninger, politistationer, togstationer, kirker og skoler.

Der er også forskellige modeller for, hvor lang en periode, et lejemål er tilgængelig. Typisk er der i de to først beskrevne modeller ingen udløbstid eller en meget lang løbetid på lejekontrakten. I de to sidst beskrevne modeller er løbetiden mellem 6 måneder og 5 år. Nogle kan være lidt længere eller kan blive forlænget.

Det er i de to sidst beskrevne modeller, og specielt i den sidst beskrevne model, at man finder de mange nye boliger og det er også i de tilfælde, at man finder en leje, der er markant lavere end man normalt set på boligmarkedet.

I den resterende del af dette notat beskrives primært de to sidst beskrevne modeller, der ikke er kendt i Danmark.

Der er naturligvis ikke alle ledige ejendomme, der egner sig til midlertidig omdannelse til boliger. I Holland har man stor erfaring med at udnytte mulighederne. Den første forudsætning er dog, at ejendommen har en indretning, der gør det muligt at bo og leve i den. Det forudsætter også, at ejendommen er placeret, så beboerne har adgang til offentlig transport og indkøbsmuligheder. Og det forudsættes, at ejendommen ligger i et område, hvor der er behov for betalelige boliger.

Ud over at ovennævnte tre betingelser skal være opfyldt, vil der være ejendomme, der ikke egner sig til indretning til midlertidige boliger. Det forudsættes nemlig også, at ejendommen har en kvalitet, der gør det sikkert og sundt at bo i den. Ejendommen skal således være vand- og vindtæt, der skal være varme, vand, strøm og sanitet, ligesom brandforholdene, de tekniske installationer og adgangsforholdene skal være sikre og vedligeholdte. Ingen ønsker, at man kan udleje fugtige kældere og faldefærdige garager som boliger. Hverken permanent eller midlertidigt.

I Holland reguleres kvaliteten af de udbudte ejendomme af en standard, der beskriver hvilke kvalitative krav, en ejendom skal leve op til. De virksomheder, der udbyder midlertidige boliger i ledige

erhvervslokaler skal overholde standarden. Gør de ikke det, kan de ikke lovligt udbyde midlertidige boliger i ledige erhvervslokaler.

Reglerne på området er udviklet af og følges af en organisation nedsat af regeringen. Organisationen kaldes Platform31, og her sidder i partnergruppen repræsentanter for statslige myndigheder, kommuner, ejendomsejere, udbydere af midlertidige boliger og lejerorganisationer. Organisationen er åben for nye partnere, men aktuelt sidder Indenrigsministeriet og Infrastrukturministeriet i organisationen. Det sammen gør repræsentanter for 2 regioner, repræsentanter for 47 kommuner og byer, repræsentanter for 52 organisationer og 54 virksomheder. Der er samtidigt tilknyttet et netværk består af 150 organisationer med mere end 30.000 ledere og fagfolk.

Platform31 er en videns- og netværksorganisation, der følger udviklingen i de hollandske byer og regioner. Platform31 knytter politik, praksis og videnskab sammen i forhold til aktuelle spørgsmål om midlertidige boliger og kommer med forslag til en tilgang, der gør det muligt for administratorer, beslutningstagere og praktikere at skabe resultater. Fokus for alle organisationens medlemmer er at skabe løsninger, der øger udbuddet af betalelige boliger. Til gavn for samfundet, ejendomsejerne og beboerne.

I Holland anses de midlertidige, betalelige boliger i ledige erhvervsjendomme som et yderst attraktivt alternativ til urimelig lang transporttid, fortsat ufrivillig bolig i barndomshjemmet, overnatning hos familie og venner, privat værelsesudlejning, hjemløshed eller ulovlig beboelse i kældre, garager og loftrum. De midlertidige boliger anses derimod ikke som en konkurrent til hverken private boligbyggeri eller alment byggeri. Det skyldes, at koncepterne ikke appellerer til alle typer beboere. Beboerne i de midlertidige boliger er ofte studerende, unge, singler, udenlandske medarbejdere, eksperter, forskere og andre, der har behov for en midlertidig bolig. Koncepterne appellerer derimod ikke i stor udstrækning til børnefamilier, hvorfor de primært søger bolig i den private eller den almene boligsektor. Men samtidigt med at andre grupper får tilbudt midlertidige boliger, letter det presset for børnefamilierne på den private og den almene boligsektor.

Det ligger i koncepterne, at man for en reduceret husleje skal acceptere, at lejemålet er midlertidigt og derfor udløber eller kan opsiges, når ejendommen igen skal anvendes til det oprindelige formål. Man må også acceptere, at ens bolig ikke overtages nyistandsat, men det forventes på den anden side heller ikke, at man selv afleverer en nyistandsat bolig. I Holland tager udbyderne af de midlertidige boliger en individuel samtale med relevante ansøgere til en midlertidig bolig. Erfaringen viser, at 3 ud af 5 ansøgere vælger koncepterne til, når det bliver forklaret. De sidste to ansøgere foretrækker den sikkerhed, der ligger i at have en tidsubegrænset lejekontrakt, hvilket anses for helt naturligt, idet det altid har været sådan, at forskellige boligtyper appellerer til forskellige befolkningsgruppen, afhængig af alder, livssituation, økonomi og behov.

I Amsterdam har muligheden for at omdanne erhvervsjendomme til midlertidige boliger medvirket til at reducere de ledige arealer med 50 pct. fra 1,2 mio. m² til 600.000 m². Samtidigt er der skabt mere end 100.000 midlertidige boliger og 10.000 midlertidige arbejdspladser til en betalelig leje.

Erfaringerne fra de øvrige europæiske lande

Som nævnt er koncepterne fra Holland blevet gennemført i Belgien, Tyskland, England, Frankrig, Irland og Finland. Camelot Europe er Europas største udbyder af midlertidige boliger og er i dag ikke kun operatør af ledige ejendomme, men også investor og ejendomsudvikler. Virksomheden administrerer

en portefølje af midlertidige boliger til en værdi på mere end 250 millioner EUR. På vegne af kunder bliver over 10.000 ejendomme administreret, hvilket skaber mere end 100.000 midlertidige boliger i Europa. Camelot er sparringspartner for Staten, kommuner, boligforeninger og ejendommejere, og hjælper med at skabe betalelige bolig i ledige ejendomme og tomme byggegrunde.

Belgien var det første land, der introducerede de hollandske koncepter for betalelige boliger. Det skete i 2001. En bolig kan lejes til priser fra 150 EUR pr. måned hvor varme, el og ofte også internettet er inkluderet. Den 14. juli 2017 udpegede den flamske del af belgiske regering Camelot Europe som officiel partner for de sociale boliger.

I 2002 blev koncepterne introduceret i England, der som det første land introducerede guardiankonceptet, hvilket førte til en markedsmodning med flere aktive operatører, der udbyder midlertidige boliger. En bolig kan lejes til priser fra £ 240 pr. værelse/måned, hvor varme, el og ofte også internettet er inkluderet.

I 2006 blev de første midlertidige, betalelige boliger indrettet i ledige kontorejendomme i Irland. Specielt religiøse institutioner og plejehjem er blevet omdannet til betalelige boliger. En bolig kan lejes til priser fra 160 EUR pr. måned hvor varme, el og ofte også internettet er inkluderet.

I 2007 begyndte arbejdet at introducere Frankrig for muligheden for at anvende ledige kontorejendomme som midlertidigt bolig. Den franske lovgivning tillod dog ikke, at koncepterne blev implementeret direkte, og derfor valgte franske politikere at ændre boliglovgivningen i 2009, således at der kunne tilbydes betalelige boliger. I øjeblikket administrerer 3 kontorer i Frankrig en stor portefølje af ledige bygninger i byerne Lyon og Gaz de France. En bolig kan lejes til priser fra 200 EUR pr. måned hvor varme, el og ofte også internettet er inkluderet.

I 2011 blev koncepterne indført i Tyskland, hvor boligprisen på det almindelige boligmarked i storbyområder som München, Berlin, Hamburg, Ruhrområdet og Stuttgart voksede hurtigt. Det var først i begyndelsen af 2018, at den første midlertidige bolig blev etableret i Finland med forbillede i de hollandske koncepter. Det er i en nedlagt kirke ejet af den katolske kirke, hvor 11 midlertidige boliger er blevet indrettet. Erfaringerne fra Finland er naturligvis fortsat beskedne.

Muligheden for at bringe de hollandske koncepter til Danmark

I forlængelse af en konference den 24. maj 2018, afholdt af Danske Studerendes Fællesråd og LO Ungdom, opsummerede de to organisationer fem anbefalinger til fremtidens boligpolitik, herunder fremkom de med forslag til, hvorledes man øger antallet af betalelige boliger i de fire største byer i Danmark. Som anbefaling nr. 5 anfører de to organisationer:

”Midlertidige boliger vil aldrig blive en permanent eller holdbar løsning på bolig manglen. Men midlertidige boliger er et plaster på såret, og kan løse akutte bolig mangels problemer. Der er flere forskellige formet for midlertidige boliger, og der er også et særligt område, der er uudnyttet. Når det handler om midlertidigt tomme erhvervslejemål, så bør man se på mulighederne for at disse lejemål også kan komme til at fungere som midlertidige boliger.”¹⁶

¹⁶ Notat fra Danske Studerendes Fællesråd og LO Ungdom, som opsamling på en konference den 24. maj 2018 om ”Billige boliger til ét helt liv: hvordan får vi flere billige boliger i Danmarks fire største byer?”

I Holland har man vist, at det kan lade sig gøre, at udbyde et betydeligt antal betalelige boliger, hvis man gør det med en bedre udnyttelse af de ejendomme, der allerede er opførte og som står tomme i kortere og længere tid. Betingelsen er, at ejendommen er ledig i minimum 3 til 6 måneder og at den er indrettet, så det er muligt at indrette boliger, badeforhold og køkkenfaciliteter uden væsentlige meromkostninger. Er ejendomme ledige i længere tid, hvilket kunne være i 3 til 5 år, kan der foretages flere investeringer i midlertidige foranstaltninger, som øger kvaliteten og som samtidigt ikke væsentlig øger den månedlige leje.

En analyse af de juridiske muligheder for at bringe de hollandske koncepter til Danmark viser, at der er få barrierer for, at der kan udbydes flere tusinde betalelige boliger i og omkring de større byer.¹⁷

I Danmark reguleres muligheden for at omdanne ledige erhvervslokaler til midlertidige boliger ikke direkte, idet lovene ikke som sådan tager højde for den mulighed. Men ønsker man at foretage en sådan omdannelse, kommer man i berøring med fire love:

1. Planloven
2. Byggeslovlovgivning
3. Brandlovgivningen
4. Lejelovlovgivningen

Retningslinjerne for de danske kommuners udarbejdelse af kommunalplaner og lokalplaner er fastsat i Planloven. Kommunal- og lokalplaner kan som udgangspunkt ses som en forhindring for muligheden for at omdanne ledige erhvervslokaler til midlertidige boliger. imidlertid indeholder Planloven i § 19 en dispensationsbestemmelse, der giver den enkelte kommunalbestyrelse mulighed for at dispensere for en ellers gældende lokalplan eller kommunalplan. Dispensation kan som udgangspunkt gives, hvis dette ikke er i strid med principperne i planen. Hvis dispensationen vil være i strid med principperne i planen, kan der kun gives en dispensation, hvis dispensationen tidsbegrænses til 3 år. Hvis dispensationen søges for at opføre studieboliger, kan dispensationen gives for op til 10 år. I alle tilfælde skal dispensationen angå et midlertidigt forhold, men kan gentages for samme perioder.

Den særlige regel om tidsbegrænsede dispensationer i strid med principperne i en lokal- eller kommunalplan blev indført i 2017 for at give bedre og mere rentable muligheder for at opføre midlertidige boliger i de danske storbyer. Loven blev kendt som containerbolig-loven¹⁸, da den blev indført for at give mulighed for at opstille containere med midlertidige boliger på tomme grunde. Lovens hovedformål var at løse den store mangel på boliger i de danske storbyer. Om udvidelsen af dispensationsregler er det i lovens forarbejder anført at:

”Udvidelsen har til formål at muliggøre, at områder kan udnyttes i en tidsbegrænset periode, så de ikke står ubrugte hen.”

I Planlovens § 5u er der endvidere en bestemmelse, der giver en kommune mulighed for at meddele dispensation fra en lokalplan for arealer i byzone og landzone til anvendelse af eksisterende bebyggelse og til bygge- eller anlægsarbejder med henblik på etablering af midlertidige opholdssteder

¹⁷ Den efterfølgende gennemgang bygger på en analyse fra april 2018, der er udarbejdet af advokaterne Anne Louise Husen og Kristian Paaschburg fra HUSEN Advokater.

¹⁸ L 121 Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet)

til nyankomne flygtninge. Der findes også en bestemmelse, der giver en kommune mulighed for, for arealer i byzone og landzone, hvor der ikke er vedtaget en lokalplan, uden vedtagelse af en sådan lokalplan, at tillade anvendelse af eksisterende bebyggelse og til bygge- eller anlægsarbejder med henblik på etablering af midlertidige opholdssteder til nyankomne flygtninge.

Endelig er der en bestemmelse, der giver en kommune adgang til at godkende midlertidig overnatning (op til 5 dages varighed) på skoler m.v. Bestemmelsen bruges til at indlogere deltagerne i fx sportsarrangementer i skoler, gymnastiksale og institutioner.

Der er således intet, der forhindrer en kommune i at dispensere fra Planloven, så en erhvervsejendom midlertidigt kan omdannes til boliger. Når dispensationen udløber, kan den enten forlænges eller den kan ophøre, hvorefter ejendommen igen overgår til at blive en erhvervsejendom.

Når en ejendoms anvendelse ændres fra erhverv til beboelse, kan der være visse krav til bygnings- og brandsikkerhed, som skal opfyldes. Disse krav vedrører hovedsageligt gulvhøjde, loftshøjde, køkken-, badeværelse- og lysforhold, energiforbrug og brandbeskyttelse. Der er imidlertid ikke store forskelle på hverken indretningskravene eller kravene til brandsikkerhed for erhvervsejendomme henholdsvis for boliger. Den største fokus for brandmyndighederne ligger normalt på flugtveje fra den enkelte boligenhed og tilstedeværelsen af effektive brandalarmer.

I hvilken udstrækning, en erhvervsejendom, der ønskes omdannet midlertidigt til boliger, lever op til de gældende tekniske og brandsikkerhedsmæssige krav, afhænger alene af ejendommen. Lovgivningen på området er generelt ikke en hindring for at omdanne erhvervsejendom til midlertidigt til boliger.

Særligt om lejeloven¹⁹

Lejelovgivningen omfatter alle aspekter i hele lejemålets forløb fra lejeaftalens indgåelse til lejemålets ophør. Boligreguleringsloven supplerer med bestemmelser om lejefastsættelse og lejeregulering m.v., huslejenævn og forbud mod at anvende boliger til andet end beboelse. Bestemmelserne i boligreguleringsloven kan ikke fraviges ved aftale.

Der findes forskellige regler for forskellige ejendomme, afhængig af fx opførelsesår, ejendommens geografiske placering, antallet af lejligheder i 1995, ejendommens anvendelse i henholdsvis 1980 og 1981, om ejendommen er moderniseret siden 1971 og om der er tale om lejligheder (med køkken) eller om enkeltstående rum. Der findes ikke særlige regler for midlertidige boliger indrettet i ledige erhvervsejendomme, der således i princippet skal behandles efter de almindelige regler i lejeloven. Spørgsmålet er imidlertid, om det er hensigtsmæssigt?

Det er allerede i dag tilladt at tidsbegrænse lejeaftaler i Danmark. Aftalen kan være for kortere eller længere tid og gå fra nogle få måneder til op til 10 år. En midlertidig aftale kan også forlænges, men ikke et ubegrænset antal gang.

Det er dog således, at en lejer kan anfægte tidsbegrænsningen og få den tilsidesat af boligretten, hvis den ikke er "rimeligt begrundet i udlejers forhold". Der er i dag stor usikkerhed i domstolens praksis i vurderingen af begrebet "rimeligt begrundet i udlejers forhold". Det ligger dog fast, at en beboer i en

¹⁹ Gennemgangen af lejelovgivningen bygger på en analyse fra april 2018, der er udarbejdet af advokaterne Anne Louise Husen og Kristian Paaschburg fra HUSEN Advokater.

erhvervsejendom, der midlertidigt er omdannet til boligformål, allerede på nuværende tidspunkt er afhængig af hovedlejeaftalen mellem ejendommens ejer og den operatør, der har overtaget ejendommen midlertidigt med henblik på at udbyde midlertidige boliger. Hvis hovedlejeaftalen mellem ejeren og operatør ophører på et bestemt tidspunkt, ophører den midlertidige beboers aftale også automatisk og den beboer, der ikke er fraflyttet på ophørstidspunktet, kan af ejendommens ejer kræves udsat med fogedens bistand.

I Holland er en andel af de midlertidige boliger indrettet i ejendomme, der afventer tilladelse til en nedrivning eller en gennemgribende modernisering. En anden del af de midlertidige boliger er indrettet i ejendomme, der afventer en anden anvendelse og som derfor står midlertidigt tomme. Det er for ejeren vigtigt, at man kan få råderet over ejendommen, når den igen skal anvendes til det oprindelige formål. Derfor har man indført en mulighed for, at det mellem beboeren og operatøren kan aftales et opsigelsesvarsel på 4 uger mod en reduktion i lejen. Et opsigelsesvarsel af tilsvarende længde findes allerede i reglerne for udlejning af værelser, så princippet om et reduceret varsel er ikke ukendt i Danmark.

Det forhold, at lejemålet er midlertidigt og derfor udløber eller kan opsiges, når ejendommen igen skal anvendes til det oprindelige formål, må naturligvis anses for en ulempe for en beboer. Men da der kan være forskel på, hvor lang en periode, det midlertidige lejemål er til rådighed, er der også forskel på, hvilken husleje en bolig kan udbydes til. Hvis ejendommen er ledig i en kort periode og skal kunne overdrages til ejeren med kort varsel, forudsætter det en lav leje. En aftale med en løbetid på 10 år med mulighed for forlængelse forudsætter ikke en væsentlig lejereduktion. De investeringer i de midlertidige ejendomme, som en operatør i samarbejde med ejeren kan foretage og samtidigt være i stand til at udbyde betalelige boliger, afhænger af hvor lang en periode, ejerne kan stille ejendommen til rådighed for operatøren. I Holland ligger lejen i de ejendomme, der har det reducerede opsigelsesvarsel på 150-330 EUR, afhængig af stand, størrelse, placering og indretning. Lejen i nyopførte, midlertidige boliger²⁰ er generelt højere, idet denne ligger på 400-600 EUR. I sidst nævnte tilfælde vil der ikke i aftalen mellem beboeren og operatøren indgå et reduceret opsigelsesvarsel, men derimod et fast udløbstopunkt på op til 10 år, ofte med mulighed for forlængelse.

Som en måde at holde huslejen nede, ligger det i de hollandske koncepter, at man ikke overtager en bolig nyistandsat, men det forventes på den anden side heller ikke, at man selv tilbageleverer en nyistandsat bolig. Ved indflytning betales således alene et depositum på tre måneders leje. Kun helt sikkerheds- og sundhedsmæssig nødvendig vedligeholdelse indgår i lejen, men en beboer, der afleverer et misligholdt lejemål vil blive afkrævet betaling for udbedring af skader. Dette er i overensstemmelse med gældende danske regler.

I de kommuner, der er omfattet af boligreguleringsloven, kan en helårsbolig ikke nedlægges hverken helt eller delvis uden kommunalbestyrelsens samtykke. I disse kommuner vil det derfor være nødvendigt at sikre, at kommunen er indforstået med, at anvendelsen til beboelse alene er midlertidig, og at ejendommen igen kan overgå til erhvervsmæssig anvendelse efter dispensationens udløb. I de kommuner, hvor boligreguleringsloven ikke er gældende, vil ejendomme automatisk overgå til erhvervsmæssig anvendelse efter dispensationens udløb.

²⁰ Modulbyggeri, der svarer til containerboliger, men som alene har formen samt transport- og monterings teknikken tilføjes med en container. De fremstår som et permanent byggeri og med en højere kvalitet end hovedparten af de containerbyer, der kan ses i Danmark.

Da lejemålene alene er midlertidige, kan der ikke teknisk eller økonomisk forsvarligt etableres individuelle el-, vand- og varmemålere. Derfor udbydes de midlertidige boliger i Holland med forbrugsudgifter inkluderet. Tilsvarende kan man allerede i dag i Danmark udbyde et værelse til leje med forbrugsudgifter indbefattet.

Der er således ikke noget i den gældende lejelovgivning, der forhindrer at der udbydes midlertidige boliger i ledige erhvervslokaler. På den anden side tages der ikke i lovgivningen højde for den mulighed, at der indrettes midlertidige boliger i ledige erhvervsejendomme, selv om lejelovgivningen er særdeles detaljeret.

Derfor bør der, for at sikre den fremtidige praksis, og af hensyn til at reducere den mulige risiko for tidskrævende og forsinkende retssager om retstilstanden i forhold til de midlertidige boliger og derved også risikoen for forsinkelser i forbindelse med lejernes fraflytning af lokalerne, indføres særlige bestemmelser i lejelovene eller måske i en separat lov, der afskærer mulighed for at prøve tidsbegrænsningen i de midlertidige boliger i ledige erhvervsejendomme, med den begrundelse, at de i deres natur er midlertidige. Samtidigt bør der gives mulighed for, at det kan aftales, at lejemålet kan opsiges med 1 måneds varsel, hvis lejemålet ligger i erhvervsejendomme, der midlertidigt er omdannet til boliger. Endelig bør der ikke indgå et krav om individuel betaling for forbrug af el, vand og varme. I flere andre lande er der mulighed for, at også internet er inkluderet i lejen, hvilket også bør overvejes i Danmark.

Forslag til konkrete ændringer af lejelovgivningen

Som nævnt ovenfor er der ikke noget i den gældende lejelov, der forhindrer at der udbydes midlertidige boliger i ledige erhvervslokaler. Men der er heller ikke i loven taget højde for den mulighed, at der indrettes midlertidige boliger i ledige erhvervsejendomme. Af hensyn til alle involverede parter foreslår advokaterne Anne Louise Husen og Kristian Paaschburg fra HUSEN Advokater, at der indføres særlige bestemmelser i lejelovene eller måske i en separat lov, der kan medvirke til fra starten at skabe en klar retstilstand på området. Konkret foreslås følgende ændringer:

I lejeloven indsættes:

§ 4c: For lejemål, der med kommunens dispensation er indrettet til midlertidig beboelse i lokaler, der ikke er registreret som beboelse, skal det udtrykkeligt oplyses i lejeaftalen, at lejemålet er indrettet i sådanne lokaler, og at det er midlertidigt og kan opsiges efter § 82, litra e).

I § 9, stk. 1 tilføjes: Lejemål omfattet af § 4c skal stilles til rådighed for lejer, som det er og forefindes, dog således, at lejemålet er brand- og sundhedsmæssigt forsvarligt.

§ 24, stk.3: For lejemål omfattet af § 4c kan det ikke aftales, at lejer påtager sig nogen form for vedligeholdelse.

§ 34 stk. 3, nr. 3) lejemål omfattet af § 4c

§ 47, stk. 2 efter sidste punktum: Endvidere ses der bort fra lejemål omfattet af § 4c.

§ 47b: Lejen for lejemål omfattet af § 4c godkendes af kommunalbestyrelsen. (alternativt en særskilt bestemmelse om, hvordan lejen fastsættes)

§ 82, litra e) lejemål omfattet af § 4c.

§ 86 stk. 1, 2. punktum tilføjes efter "§ 82, litra a": "og litra e"

I boligreguleringslovens indsættes:

§ 2, stk. 1, efter første punktum:

Reglerne gælder dog ikke for ejendomme, i det omfang udlejningen til beboelse er omfattet af lejelovens § 4c. (alternativt medtages kap. VII i undtagelsen i § 4, stk. 7).

§ 4 stk. 7:

Reglerne i kap. II-V (og VII?) gælder ikke for lejemål omfattet af lejelovens § 4c.

Torben Christensen, Business Development Director Danmark